

第5章（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の一部を改正する法律】

権 奇法

今回の改正は、民間事業者が PFI 事業に参入した事業を行うにあたっての障壁を除去し PFI 事業のさらなる拡大を図るためのものである点では、従来の改正と同様であるが、改正の規模が大きいことに加え、従来の PFI 法では存在しなかった新たな仕組みも複数導入されており、改正のインパクトは大きいと思われる。

改正の主な内容は、①「PFI 対象施設の拡大」、②民間側から公共施設等の管理者等に対して PFI による事業実施を提案する「民間提案制度」の導入、③公共施設の所有権を民間に移転しないまま民間事業者に対してインフラ等の事業運営・開発に関する権利を長期間にわたって付与する「公共施設等管理運営権制度」の導入、④民間による「技術提案制度」、⑤PFI 事業に対する職員派遣による PFI 事業者サポート制度、⑥民間資金等活用事業推進会議の設置などである。

今後、これらの制度の実際の運用に関するモニタリングと検証が必要であり、事業の効率性の達成度とともに、サービス水準と利用料金との関係にも注目すべきである。

I はじめに

「公共部門の費用負担によって、公共部門が国民に直接提供する」という従来の公共サービス提供形式は、公私協働（Public Private Partnership）、PFI（Private Finance Initiative）の推進などでわかるように大きく揺らいでいるのが現状であり、厳しい財政事情の中で、このような動きは、今後、さらに加速化されると予想される。PFI とは、公共施設等の建設・維持管理、運営などにおいて、民間の資金とノウハウを活用する手法であり、日本においては、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」の制定によって導入されて以来、合築の場合 PFI 事業者に対し行政財産である土地の貸付ができるようにした 2001 年の PFI 法改正、貸付けの範囲を拡大した 2005 年の PFI 法改正、民間が行政財産である土地に工作物を設置する場合その土地を貸付けることができるようにした 2006 年の国有財産法改正など、PFI 事業の円滑な遂行や対象施設の拡大を試みる幾度かの改正が行われた。

今回の改正は、PFI 事業の推進のための措置を講じるという面ではこれまでの改正と異なるものではない。しかし、これまでの PFI 法の課題に全面的に対処することで改正の規模が大きいことに加え、従来の PFI 法では存在しなかった新たな仕組みも複数導入されており、改正のインパクトは大きいと思われる。

以下では、改正の背景と経緯、改正内容などを解説することとする。

II 法改正の背景と経緯

1. 背景

今回の改正においては、大きく二つの相反する要素が影響したといえることができる。つまり、公共施設・社会資本の維持管理費及び更新費の増加と、国と地方の厳しい財政状況である。

国土交通白書2011によると、国土交通省所管の社会資本を対象に、過去の投資実績等を基に今後の維持管理・更新費を推計した場合、今後の投資可能総額の伸びが2010年度以降対前年度比±0%で、維持管理・更新に関して今まで通りの対応をした場合は、維持管理・更新費が投資総額に占める割合は2010年度時点で約50%であるが、2037年度時点で投資可能総額を上回る。2011年度から2060年度までの50年間に必要な更新費は約190兆円と推計され、そのうち更新できないストック量が約30兆円と試算される。（国土交通白書2011、35頁）ただし、白書は災害復旧費を過去の年平均値を設定しており、東日本大震災復旧に係る費用を考慮すればさらに厳しい数値になることは明らかである。一方で、国と地方の財政状況は、債務残高がすでに1000兆円を超え、火の車であるといわれている。

以上のような厳しい財政状況のうえに、昨今の少子高齢化に伴う税収の減少と社会保障費の増加などが加わることによって、従来の公共施設・社会資本の整備の在り方については大きな転換を迫られ、PFI制度のさらなる推進が注目されるようになった。

また、従来のPFI制度が抱える課題の克服も、改正の要因となっている。すなわち、PFI制度用いられる事業スキームと対象分野に大きな偏りがあるという問題である。PFI事業のスキームを分類する方法は、大きく二つに分かれる。その一つは、公共部門の費用負担の有無を基準にした事業類型別の分類である。すなわち、独立採算型とサービス購入型との区分である。もう一つは、PFI施設の所有権の所在に着目した事業方式による分類である、BT0 (Build Transfer Operate)、BOT (Build Operate Transfer)、BOO (Build Own Operate) に分類される。内閣府による、「PFIに関する年次報告」(平成21年度)によると、事業類型別の事業数をみると、「サービス購入型」が262事業と最も多く、全体の72%を占めている。次いで「混合型」が88事業(24%)であり、「独立採算型」は、16事業(4%)で最も少ない。事業方式別では、「BT0方式」が258事業と最も多く、全体の70%を占めて、「BOT方式」は52事業(14%)にすぎない。つまり、日本のPFI制度はサービス購入型によるBT0方式が7割以上を占めているということである。

対象分野の偏りというのは、本来、PFI制度は、道路・鉄道・港湾・空港・河川・公園・上下水道施設などの公共施設、すなわち、社会間接資本施設を想定していたものであるが、実際には、教育文化施設や庁舎、宿舍などのいわゆる箱モノの整備に用いられている場合がほとんどであり、本来の趣旨とはかけ離れているとの批判が強かった。

以上のような現状と課題を踏まえて、PFI法の改正が試みられ、平成23年5月24日、

衆議院で可決され、平成23年6月1日法律第57号として公布された。

2. 法改正の経緯

今回の PFI 法改正をめぐる議論は、2009年10月、前原国土交通大臣が設置された「成長戦略会議」による問題提起をきっかけとするものである。その後、前原大臣が PFI の所管官庁である内閣府に呼びかけ、内閣府の PFI 事業推進委員会において、法改正に向けた議論が行われることになった。そして、平成22年5月25日に「中間的とりまとめ」公表された。主な内容は以下のとおりである。

「中間的とりまとめ」(PFI 推進委員会・平成22年5月25日公表)

2. 今後の対応の方向性

PFI は厳しい財政的制約の中で、必要な社会資本整備や維持・更新を効率的に実施して、日本の成長を支えていくための重要な手法として位置づけられる。しかし、これまでは必ずしも PFI が有効に活用されてきたとは言えない面もあり、民間事業者選定手続において従来の公共事業的な考えから脱却できず民間の創意工夫を生み出すには不十分であるなど、いくつかの重要な問題点が指摘されている。

より具体的に問題点を例示する。①入札手続において、発注者と入札参加予定者とは1対1での対話を行うことがなされておらず、十分な意思疎通がなされないままに入札が行われることが多く、民間のノウハウや創意工夫が十分に活用されていない。また、入札は1度だけしか行われないため、施設の設計を含めかなりのコストをかけて準備してきた参加者にとって、落札できない場合には損失が大きく、地方の中小事業者が PFI に参加することに躊躇する原因にもなっているとの指摘もある。②フランス、韓国などの諸外国においては、料金収入をともなう交通インフラ、電力などの分野において整備・運営はコンセッション方式（ここでは、公共施設の所有権を民間に移転しないまま、民間事業者に対して、インフラ等の事業運営・開発に関する権利を長期間にわたって付与する方式）によって行われているケースが多数存在する。諸外国では、この方式により、民間は需要リスクを負担しながら、付与された権利を財産権として位置づけ、資金調達を容易にする一方、国や地方公共団体には付与する権利の対価として収入が財政再建に資している。しかるに、わが国においてはこのような方式の PFI 事業はこれまで行われていない。

PFI の事業規模については、PFI を推進するための制度の見直しを行うことを通じて、2020年までの次の11年間で、従来と比較して少なくとも2倍以上の事業規模の拡大を目指す。国・地方別、省庁別等の内訳については、今後検討を進める。

その他の課題についても、以下、個別に対応の方向性を示す。

○ 個別の課題と対応の方向性

① 規制緩和等

イ 民間の創意工夫やノウハウを十分に活用し、民間事業者の提案を事業により反映させるため、民間事業者選定手続の整備を図る。

ロ 民間事業者の参入意欲を高め、P F I 制度を更に積極的に活用するため、P F I に関連する制度や運用の見直しを図る。

ハ 公共施設等の整備を行う際に、まずP F I 手法で整備することを検討する制度の導入に向け、対象施設や規模も含め検討を進める。

ニ P F I を活用する範囲が限定されないようにするため、船舶、人工衛星等の移動施設及び公的賃貸住宅をはじめとして、P F I 施設の対象の見直しを行う。

ホ P F I 事業の円滑な実施に資する観点を含め、公務員の民間への出向の円滑化を図る。

へ イからホまでのほか、P F I 事業を実施するに当たって必要な規制緩和等については、民間事業者や公共施設の管理者の意見を聞いて、所要の措置を講ずる。この場合において、必要に応じ、特区制度の活用を図る。

② 民間投資の促進・インフラ整備

イ 多様な投資家の参加を可能として民間の資金をより活用するため、S P C（特別目的会社）の株式の譲渡や契約上の地位の譲渡を弾力化するための措置を講ずる等、資金調達のための環境整備を図る。

ロ 民間のリスク負担と経営努力を通じて、民間のリターンと国民・利用者の負担軽減を図るため、コンセッション方式の導入を図る。また、コンセッション方式の導入を前提とし、公物管理権の民間への部分開放を実施する。このために、必要に応じてP F I 制度において、既存の法制度の特例を設けるとともに、地方公共団体・民間事業者からの積極的な提案を制度改正に反映していくための仕組みを整える。さらに、コンセッション方式以外のP F I 制度の積極的な活用を図る。

③ 地域活性化・地域の自主性の強化

イ 地方公共団体の自主性を強化し自由度の拡大を図るため、地域主権推進の一環として、法令による国から地方への義務付けなどの廃止・見直しを行うことが求められている。このため、P F I 法の規定を地方分権改革推進委員会第3次勧告に沿って見直すこととする。

ロ 地域の活性化を図るため、地域の既存施設を有効活用するなどして、民間提案を活用して、簡略な手続の下で、小規模で多様な公共サービスを行う手法の導入を図る。

ハ 今後発生が見込まれる多額の更新投資に適切に対応するための情報を把握するとともに、民間の提案を幅広く求めてその解決を図る手法を導入する。この場合において、規律ある資金調達に留意する。

④ 地方公共団体への支援

小規模な地方公共団体においてもP F I 事業を実施しやすくするため、地方公共団体に

における P F I 事業の成果を共有するためのデータベースによる地方公共団体への情報提供を開始したところであり、その内容の充実を図るとともに、地方公共団体への適切な助言等を行うための支援体制の拡充を図る。

⑤ 情報公開

国民・住民のニーズに適合した事業の実施と適切なサービス水準を確保するため、民間事業者の権利や競争上の地位に留意しつつ、情報公開を進める。

⑥ フィージビリティ・スタディ及びモデルプロジェクト

P F I 事業に対するニーズを掘り起こすため、フィージビリティ・スタディ等早期の段階からの事業形成に対してインセンティブなど支援策を講じるとともに、モデルプロジェクトを設定し、事業の円滑化及び事業推進のボトルネックの把握を図る。内閣府においては関係省庁、地方公共団体等の協力の下、3件のモデルプロジェクトを設定し、逐次、P F I 推進委員会に報告する。

そして、この「中間的とりまとめ」は、最終的には、平成22年6月18日に閣議された「新成長戦略」に反映された。PFI 制度に関わる主な内容は以下のとおりである。

第3章 7つの戦略分野の基本方針と目標とする成果

(4) 観光立国・地域活性化戦略

(大都市の再生)

大都市圏の空港、港湾、道路等の真に必要なインフラの重点投資と魅力向上のための拠点整備を戦略的に進め、世界、アジアのヒト・モノの交流の拠点を目指す必要がある。この整備に当たっては、厳しい財政事情の中で、特区制度、PFI、PPP 等の積極的活用により、民間の知恵と資金を積極的に活用する。

(社会資本ストックの戦略的維持管理等)

社会資本ストックについては、厳しい財政事情の中で、維持管理のみならず新設も効果的・効率的に進めるため、PFI、PPP の積極的な活用を図る。

《21世紀の日本の復活に向けた21の国家戦略プロジェクト》

14. 公共施設の民間開放と民間資金活用事業の推進

PFI 制度にコンセッション方式を導入し、既存の法制度（いわゆる公物管理法）の特例を設けることにより公物管理権の民間開放を進める。あわせて、公務員の民間への出向の円滑化、民間資金導入のための制度整備、地方公共団体への支援体制の充実など、PFI 制度の拡充を2011年に行う。

これにより、PFI 事業規模について、2020年までの11年間で、少なくとも約10兆円以上（PFI 法施行から2009年までの11年間の事業規模類型約4.7兆円の2倍以上）の拡大を目指す。

以上のような経緯を経て、改正法律案が作成され、平成 23 年 4 月 1 日内閣提出法案として参議院に提出された。

Ⅲ 改正内容の概要

1. PFI 対象施設の拡大

改正前の「公営住宅」を「賃貸住宅」に改正することによって、従来の公営住宅に加え、特定公共賃貸住宅・高齢者向け賃貸住宅、地方住宅供給公社等が整備する賃貸住宅が PFI の対象となる（第 2 条 1 項第 3 号）。合わせて、第 11 条の 3 が改正され、行政財産の貸付けが可能な対象施設に賃貸住宅が含まれるようになった。また、第 2 条 1 項に第 5 号が追加され、「船舶、航空機等の輸送施設及び人工衛星（これらの施設の運航に必要な施設を含む）」が、PFI 事業の対象施設となった。具体的な例としては、離島航路や工船用船舶、防災ヘリコプター、公的な通信衛星などでの PFI の活用が想定されている。

2. 民間事業者による提案制度の導入

新たに、第 5 条の 2 を設け、民間側から公共施設等の管理者等に対して PFI による事業実施を提案する制度を導入した。そして、民間からの提案を受けた公共施設等の管理者等は、当該提案について検討を加え、遅滞なくその結果を当該民間事業者に通知しなければならない。しかし、仮に、提案が採用されたとしても、提案者が自動的に受注者となることではなく、民間事業者の公募・入札を経ることになる。この点に関しては、民間事業者等から何らかのインセンティブを設ける必要があるなどの意見があり、政府としては、「提案するだけの能力があったということ、事業者選定の手続（総合評価）の中で評価するなどの観点から検討する」ということから分かるように、今後の制度の具体化や運営における課題であるといえることができる。

3. 公共施設等運営権制度の導入

（1）公共施設等管理運営権とは。

公共施設等運営権制度は、いわゆるコンセッション方式を意味するものであり、「公共施設の所有権を民間に移転しないまま、民間事業者に対して、インフラ等の事業運営・開発に関する権利を長期間にわたって付与する方式（新成長戦略）」のことであり、公共施設等運営権は、「公共施設等運営事業を実施する権利」を意味するものである（第 2 条 7 項）。そして、「公共施設等運営事業」は、公的主体が所有権を有する利用料金を徴収する施設において、利用料金を自らの収入として収受する事業のことをいう（同条 6 項）。

管理運営権制度の活用は、既存施設にかかるものと新規建設に係るものとに分けて考えることができる、まず、既存施設に関しては、すでに公共部門に施設の所有権があり、管理運営権の設定を行うことができる。これに対して、新規建設の場合は、公共施設の建設は公共施設等運営事業の対象となっていないことから（第 10 条の 6 第 1 項）、建設と管理

運営を一括して管理運営権を設定することはできず、建設に係る PFI と管理運営に係る PFI に分け、従来型 PFI によって公共施設を建設し公共部門に所有権を移転させた後、維持管理についてのみに管理運営権を設定することができる。

(2) 公共施設等管理運営権設定の手続

通常の PFI 制度の手続に加えて、管理運営権の設定に必要な手続は以下のようになっている。

①実施方針の公表

公共施設等管理運営権を設定しようとする場合、公共施設等の管理者等は、一般的 PFI に関する事項のほか、選定事業者が公共施設等運営権を設定する旨、公共施設等運営権に係る公共施設等の運営等の内容、公共施設等運営権の存続期間、費用を徴収する場合にはその旨、利用料金に関する事項などを、実施方針において定めなければならない。

②公共施設等運営権の設定の時期等

公共施設等の管理者等は、公共施設等運営権を設定する民間事業者を選定したときは、遅滞なく（当該実施方針に定めた特定事業が公共施設等の建設、製造又は改修に関する事業を含むときは、その建設、製造又は改修の完了後直ちに）、当該実施方針に従い、選定事業者が公共施設等運営権を設定するものとする（第 10 条の 6 第 1 項）。ただし、地方公共団体の公共施設等の管理者等においては、あらかじめ、議会の議決を経なければならない（第 4 項）。公共施設等の管理者等による公共施設等運営権の設定は行政処分としての性質を有すると解される。

③公共施設等運営権実施契約の締結

公共施設等運営権者は、公共施設等運営事業を開始する前に、実施方針に従い、公共施設等の運営等の方法、公共施設等運営事業の継続が困難となった場合における措置に関する事項、公共施設等の利用に係る約款を定める場合には、その決定手続及び公表方法、その他内閣府令で定める事項をその内容に含む契約（公共施設等運営権実施契約）を締結しなければならない（第 10 条の 9）。

④費用の徴収と利用料金の設定

公共施設等の管理者等は、実施方針に従い、公共施設等運営権に係る公共施設等の建設、製造又は改修を行っていない公共施設等運営権者から、当該建設、製造又は改修に要した費用に相当する金額の全部又は一部を徴収することができる（第 10 条の 7）。公共施設等運営権者は、利用料金を自らの収入として收受するが、その際の利用料金は、公共施設等運営権者が実施方針に従い定め、あらかじめ当該利用料金を公共施設等の管理者等に届け出なければならない（第 10 条の 10）。

⑤運営事業の開始

公共施設等運営権者は、公共施設等の管理者等が指定する期間内に、公共施設等運営事業を開始しなければならない。公共施設等の管理者等は、公共施設等運営権者から申請があった場合において、正当な理由があると認めるときは、前項の期間を延長することができる。公共施設等運営権者は、公共施設等運営事業を開始したときは、遅滞なく、公共施設等の管理者等に届け出なければならない（10条の8）。

（3）公共施設管理運営権の取消等

公共施設等の管理者等は、公共施設等運営権者が、偽りその他不正の方法により公共施設等運営権者となったとき、欠格事由に該当することになったとき、指定期間内に事業を開始しないとき、公共施設等運営事業を実施できなかったとき、又はこれを実施することができないことが明らかになったとき、公共施設等運営権実施契約に重大な違反があったとき、正当な理由なく公的主体の指示に従わないとき、公共施設等運営事業に関する法令の規定に違反したときには、公共施設等運営権を取り消し、又はその行使の停止を命ずることができる。また、公共施設等を他の公共の用途に供することその他の理由に基づく公益上やむを得ない必要が生じたときも同様である（第10条の16）。

公益上の理由による取消、又は公的主体の帰責事由により施設の所有権を失い運営権が消滅したことによって損失を受けた公共施設等運営権者又は公共施設等運営権者であった者に対しては、通常生ずべき損失を補償しなければならない（第10条の17）。

（4）公共施設等運営権の法的性質

公共施設等運営権は、物権とみなし、別段の定めがある場合を除き、不動産に関する規定を準用する（第10条の11）。また、公共施設等運営権は、法人の合併その他の一般承継、譲渡、滞納処分、強制執行、仮差押え及び仮処分並びに抵当権の目的となるほか、権利の目的とすることができない（第10条の12）。そして、公共施設等運営権は分割又は合併することができない（第10条の13第1項）。また、公共施設等の管理者等の許可がなければ、移転することができなく、さらに地方公共団体の場合は移転の許可に関して、議会の議決を経なければならない。ただし、条例に特別の定めがある場合は、この限りでない（10条の13第2項及び第4項）。抵当権の設定が登録されている公共施設等運営権については、その抵当権者の同意がなければ、これを放棄することができない（第10条の13第5項）。上記の許可ないし同意のない公共施設等運営権の移転又は放棄は効力を生じない（10条の13第6項）。

そして、物権としての公共施設管理運営権の法的性質と運用を担保するために、登記制度に相応する登録制度を設けている。すなわち、公共施設等運営権及び公共施設等運営権を目的とする抵当権の設定、移転、変更、消滅及び処分の制限並びに公共施設等運営権の行使の停止及びその停止の解除は、公共施設等運営権登録簿に登録する（第10条の14）。

登録簿は内閣府に備えることとなった。

4. 欠格事由

従来、実施方針、入札説明書などに記載されていた欠格事由を明確に規定することとなった。(第7条の2)

- ①法人でない者
- ②破産手続開始の決定を受けて復権を得ない法人等
- ③公共施設等運営権を取り消され、5年を経過しない法人及びその親会社等
- ④役員のうち次のいずれかに該当する者がある法人
 - イ 成年被後見人等
 - ロ 破産手続開始の決定を受けて復権を得ない者等
 - ハ 禁錮以上の刑を受けてから5年を経過しない者
 - ニ 暴力団員又は暴力団員でなくなった日から5年を経過しない者
 - ホ 公共施設等運営権を取り消された場合において、その取消しの日前30日以内に当該公共施設等運営権者の役員であった者で、その取消しの日から5年を経過しないもの
- ⑤暴力団員又は暴力団員でなくなった日から5年を経過しない者がその事業活動を支配する法人
- ⑥その者の親会社等が上記のいずれかに該当する法人

5. 技術提案制度

この制度は、「公共工事の品質確保の促進に関する法律」により導入されている技術提案制度を PFI 事業に導入したものであり、公共工事の品質確保の促進に関する法律が準用される。公共施設等の管理者等は、民間事業者の選定に先立って、その募集に応じようとする者に対し、特定事業に関する技術又は工夫についての提案（技術提案）を求めるよう努め、技術提案がされたときは、これについて適切な審査及び評価を行うものとされた（第7条の3）。

6. 実施方針の策定の見通し等の公表

公共施設等の管理者等は、当該年度にその見通しがない場合を除いて、毎年度、当該年度の実施方針の策定の見通しに関する事項及び変更を公表しなければならない。ただし、当該年度にその見通しがない場合は、この限りでない。また、公共施設等の管理者等は、事業契約を締結したときは、遅滞なく、当該事業契約の内容（公共施設等の名称及び立地、選定事業者の商号又は名称、公共施設等の整備等の内容、契約期間、事業の継続が困難となった場合における措置に関する事項その他内閣府令で定める事項に限る。）を公表しなければならない（第10条の2）。

7. 職員の派遣等についての配慮

例えば、上下水道施設のような公共施設においては、公的主体が長年管理運営を行ってきており、民間に管理運営に必要な十分なノウハウがない場合などにおいて、公的主体が事業者を支援するための制度である。すなわち、国及び地方公共団体は、特定事業の円滑かつ効率的な遂行を図るため必要があると認めるときは、職員の派遣その他の適当と認める人的援助について必要な配慮を加えるよう努めるものとされている（第18条の2）。この規定は、出向とか出張、講習会の開催について現行の制度の範囲内で職員の派遣等の配慮を行うことを規定しているものであり、新たに何か制度を導入するというものではない（参議院内閣委員会における江崎議員の質問に対する政府参考人小橋雅明の答弁）。

8. 民間資金等活用事業推進会議の設置

今後、PFI のさらなる推進を図るために、政府一体となった PFI 推進体制を整うために、内閣府に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を設置した。民間資金等活用事業推進会議は、基本方針の案を作成し、施策について必要な関係行政機関相互の調整し、PFI 施策に関する重要事項について審議し、及びその施策の実施を推進する役割を担う（第20条の2、第20条の3）。

【施行日】

- ・ PFI の対象施設の拡大等：平成23年6月1日
- ・ 民間資金等活用事業推進会議の創設：平成23年6月30日
- ・ 公共施設等運営権の導入、民間事業者による提案制度の導入等：平成23年11月30日

IV 国会における審議

| | |
|--------------------|---------------|
| 衆議院予備審査議案受理年月日 | 平成23年4月1日 |
| 衆議院議案受理年月日 | 平成23年4月20日 |
| 衆議院付託年月日／衆議院付託委員会 | 平成23年5月12日／内閣 |
| 衆議院審査終了年月日／衆議院審査結果 | 平成23年5月20日／可決 |
| 衆議院審議終了年月日／衆議院審議結果 | 平成23年5月24日／可決 |
| 参議院議案受理年月日 | 平成23年4月1日 |
| 参議院付託年月日／参議院付託委員会 | 平成23年4月13日／内閣 |
| 参議院審査終了年月日／参議院審査結果 | 平成23年4月19日／可決 |
| 参議院審議終了年月日／参議院審議結果 | 平成23年4月20日／可決 |
| 公布年月日／法律番号 | 平成23年6月1日／57 |

1. 参議院における経過

(1) 内閣委員会

・平成23年04月14日

国務大臣（蓮舫君）による提案理由及び内容の概要の説明のこの日の審議は終わった。

・平成23年04月19日

質疑応答の後、採決され、全会一致で原案どおり可決された。また、民主党・新緑風会、自由民主党、公明党及びみんなの党の各派並びに各派に属しない議員糸数慶子君の共同提案による附帯決議案が提出され、全会一致で決議された。

「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の一部を改正する法律案に対する附帯決議」

政府は、本法の施行に当たっては、次の諸点に留意し、その運用について遺憾なきを期すべきである。

一、民間事業者への公務員の派遣等については、民間事業者の必要性を十分に踏まえ、民間事業者からの要請に基づき事実上の「天下り」との批判を受けることのないよう、その運用に万全を期すこと。

二、民間資金等活用事業推進会議については、民間資金等活用事業推進委員会が設置されていることを踏まえ、行政の簡素化の観点から、その設置の意義について検討して年内に結論を得ること。

三、民間事業者選定に当たっては、公平な競争を確保するとともに、契約事業者による良質な市民サービスの維持に常に配慮すること。

(2) 参議院本会議

賛成多数で原案どおり可決

2. 衆議院における経過

(1) 国道交通委員会

・平成23年5月13日（金曜日）

蓮舫国務大臣による提案理由及び内容の概要の説明

・平成23年5月20日（金曜日）

質疑応答の後、日本共産党を代表とした、塩川委員の反対の討論が行われた。その要旨は、①これまでの事業の検証と撤退、②関空と伊丹空港を統合した新会社に空港の運営権を設定することを可能とするコンセッション方式の導入を図るものであるが、これは、関空の巨額債務返済のためのものであり、関空の巨額債務の責任があいまいにされるととも

に、国民の財産である伊丹空港が民営化をされ、空港の安全性や公共性が後退する重大な懸念がある、ということである。

採決の結果、賛成多数で原案のとおりに可決された。また、民主党主党・無所属クラブ、自由民主党・無所属の会及び公明党の共同提案による附帯決議が行われた。

「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の一部を改正する法律案に対する附帯決議」

政府は、本法の施行に当たっては、次の諸点に留意し、その運用等について遺憾なきを期すべきである。

一 我が国の厳しい財政的制約や東日本大震災の甚大な被害が存在する中、必要な社会資本整備を効率的に実現するため、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（以下「P F I 事業」という。）を十分活用すること。

二 地方公共団体等における P F I 事業の活用をより一層推進するため、政府は、実務上のノウハウが地方公共団体等の職員に十分理解されるよう、必要な支援策を講じること。

三 公共施設等の対象に、賃貸住宅並びに船舶、航空機等の輸送施設及び人工衛星を追加することに伴い、P F I 事業の一層の活用が図られるよう努めること。

四 民間事業者による提案制度の運用に当たっては、民間事業者が経営上のノウハウの漏出をおそれ、萎縮することのないようにするための対策を検討すること。

五 公共施設等運営事業の活用にあたっては、事業の需要予測等を厳格に行い、事業の収益性を確保するよう、公共施設等の管理者等が事業の適正を期すこと。また、制度の運用状況を検証し、不適切な運用が生じている場合には、改善のための必要な措置を講ずること。

六 公共施設等運営権を最大限活用するため、金融機関からの円滑な融資、民間事業者による提案等民間の創意工夫の活用、必要に応じた国や地方公共団体からの円滑な職員派遣等につき適切な措置を講ずること。また、国や地方公共団体が保有する社会資本の実態等の把握につき必要な措置の検討を行うこと。

七 民間資金等活用事業推進会議については、民間資金等活用事業推進委員会が設置されていることを踏まえ、行政の簡素化の観点から、その設置の意義について検討して年内に結論を得ること。

八 民間事業者への公務員の派遣等に当たっては、民間事業者の必要性を十分踏まえて実施するものとし、公務員の新たな天下りの手段との疑念をもたれないよう、その運用に万全を期すこと。

（２）衆議院本会議

平成 23 年 5 月 24 日、衆議院本会議において、賛成多数で原案通りに可決された。

3. 主な質疑応答

【PFI 制度一般】

○山谷えり子君 PFI 法が施行されて10年、この間に破綻した事業者もいるとの反省点を踏まえて、どのようなことに留意することが大切か。

○政府参考人（小橋雅明君） これまで全国で375件のPFI事業が行われ、このうち、福岡市の運動施設、それから高知市の病院、北九州市の港湾施設、それから名古屋市の観光施設の計4件において当初の事業者による事業の継続が困難になった。これらのケースから見ると、一つ、事業者の需要予測が非常に過大でありそれを発注者である行政がその段階で適切に審査しなかったという点、二つ、事業が始まってから行政側が事業者の運営状況をモニタリング、監視をしていなかったことが原因だったと考える。

●岡田（康）委員 基幹インフラも対象となっながら、十年以上たった今、日本においてなかなかPFIが有効に活用されてきていない理由はなにか。

●末松副大臣 独立採算型の事業は、PFI事業三百七十五件のうち十六件、四%しかない。一番の理由は、民間事業者が得る収益が不確実であることから、民間金融機関からの円滑な資金調達が容易でなかったことである。

【公共施設等運営権制度】

○江崎孝君 水のようなライフライン、教育も福祉も、命とか環境とか医療を守ることにPFIがなじむかどうか疑問に思う。PFI事業の拡大と併せて、サービスの質を落とさない、あるいはそこで働いている人の労働環境の悪化などが懸念される。安かろう悪かろうという運営にならないような対応を考えているのか。

○国務大臣（蓮舫君） 確かにそういう懸念がある。PFI事業が、民間の資金、経営能力等を活用して公共施設の整備等の促進を図るものではあるが、例えば公共サービス基本法で定められます「安全かつ良質な公共サービスが、確実、効率的かつ適正に実施されること。」「社会経済情勢の変化に伴い多様化する国民の需要に的確に対応するものであること。」といった公共サービス基本法の基本理念に配慮した上で進めるということが重要である。

○江崎孝君 自治体側からすると、一旦運営権を設定してしまうと、例えば使用料金を上げたり、モニタリングをして公共サービスの質が低下をしているということになっても、一旦渡したものをもう一回取り返すといっても、自分たちにそのノウハウがない、人材がないという事態が発生する可能性がある。

○政府参考人（門山泰明君） 公共施設等運営権については、事業者の選定手続、運営基準など、さらに利用料金の基本的な枠組みについて、条例で定めることとされており、また選定事業者との契約などについては議会の議決事項とされている。運営権制度の導入に当たってはそれぞれの自治体の議会において、十分な議論がされると考えているが、総務省としても、現場の自治体の状況もちゃんと踏まえながら、内閣府と連携して必要な情報の提供、助言に努めたい。

●平（将）委員 コンセッション方式において、事業者が破綻したときにどうなるのか、銀行が抵当権を行使したときはどうなるのか。

●蓮舫国務大臣 金融機関は、運営権に抵当権を設定することによって、PFI事業の状況が悪化し、返済が滞った場合にも、抵当権の実行を通じて運営権を移転することによって資金の回収が可能になる。これにより金融機関にとってのリスクが低減され、民間事業者に対して資金を供給することがこれまでより進む。

【職員の派遣】

○江崎孝君 改正法の18条の2に職員の派遣という配慮規定が盛り込まれたが、どのような場合を想定したのか。

○政府参考人（小橋雅明君） この規定は、出向とか出張、それから講習会の開催について現行の制度の範囲内で職員の派遣等の配慮を行うことを規定しているものであり、新たに何か制度を導入するというものではない。

○山谷えり子君 公務員の派遣に関する規定は天下りにつながるのではないか。

○国務大臣（蓮舫君） PFI事業者への公務員の派遣は、一定期間出向した後に官署に復帰することを前提として行うものであり、天下りに当たるものでない。こうした法改正の趣旨を明確にして、本規定が天下りにつながるものではないということを基本方針の策定などにより盛り込んで周知徹底は図っていききたい。

●平（将）委員 民間事業者への公務員の派遣等についての配慮は、転籍をさせて、その人はもう民間人で、片道切符でやってくださいねというのが一番合理的ではないか。

●蓮舫国務大臣 職業選択の自由等から現実的かどうか疑問。あくまでも出向という形で一定期間を過ぎて、知恵をお伝えした後は戻ってきていただく方が現実的ではないかと考える。

【民間提案制度】

○谷合正明君 法律の第5条の2の2に、提案を受けた公共施設等の管理者等は、当該提案について検討を加え、遅滞なく、その結果を通知しなければならないという項目があるが、新たに地方公共団体に事務負担をかける面があり、全国町村議会議長会から、この導入については回答義務を見直すような意見も出されているが、小規模な地方公共団体あるいは今回の東北大震災で大きな被害を受けたような被災自治体に対して、どのような配慮があるのか。

○国務大臣（蓮舫君） これは検討期限を法律で定めているものではなく、提案内容あるいは自治体の体制に応じて、検討に要する時間についてもこれは差が生じるものとは考えており、地方自治体に対しては実務経験者を派遣したり、地方自治体からの問合せに答える窓口を内閣府に設置したりすることも予定しており、PFI事業を実施したことの無い自治体に対しても国として支援をしていきたい。

○谷合正明君 事業者選定の際に優れた発案に対しては事業者選定の際に加点評価するような仕組みを設けるべきではないか。

○政府参考人（小橋雅明君） 運営上は、経験や技術が認められることから、事実上そこに加点されることは十分あり得る。

●浅尾委員 民間事業者の提案制度が導入されるが、民間が考える利益と公が求めていることとどの程度ずれがあるか

●蓮舫国務大臣 提案を受けたら、行政はそれを検討しそれを民間の業者に返さなければならぬ。そのことによって、民間が求めている利益の追求並びに官が求めている公共の行政サービスの担保という部分が、そこでうまくマッチングをされるのではないかと考える。

●浅尾委員 民間事業者が提案をした場合に、その提案内容が他の人に漏れないようにすることについてはどういう手だてがあるのか。

●蓮舫国務大臣 提案制度そのものの信頼性を担保しながらそうした情報が漏れないような形が行えるのかは、ガイドラインを策定することとなっておりますので、そこで周知徹底を図っていきたい。

【料金設定】

○谷合正明君 料金設定が民間事業者によって決められるということになると、利用者負担が極端に増加するようなことはないのかといった懸念の声もある。公共部門の財政負担を軽減することに重点が置き、利用者負担に跳ね返ることはないのかと。コンセッション方式を導入することによって利用者が不利益を被らないような制度的な担保が必要ではないか。

○政府参考人（小橋雅明君） PFI事業を発注する行政が、まず実施方針において利用料金の基本的な枠組み定めた上で、その枠組みの範囲内で民間事業者が利用料金を設定して届出を行うこととなっている。運営開始後に不適正な利用料金となっている場合には、行政は民間事業者に対してまず報告を求め、あるいはその改善の指示を行い、さらに問題がある場合には運営権の取消しを行うということで、運営開始前後の双方において利用料金の適正化が図られるものと考えている。

【公物管理法との関係】

●岡田（康）委員 コンセッション方式で、運営権を物権として構成していて、公共施設などの管理者、つまり自治体等々が持っている管理権限を民間事業者に設定することでその民間事業者は権限を行使することができる、ほぼすべての公物管理法にこれは溶け込むことが可能である、つまり、この法改正を通じて、そういう障害も心配なく、本当に法的に障害だったかどうかというのは議論があるが、使い勝手が悪かった部分も含めてクリアできることになるのか。

●小橋政府参考人 今回の法律によって、個別の公物管理法関係、例えば港湾法とかいろいろなところに溶け込んでいくということで、いろいろな分野にわたってほぼ、民間の事業者が運営する、管理を行うことは可能になるということは、関係省庁に確認している。

【対象事業の拡大】

●平（将）委員 PFIの対象施設の拡大である賃貸住宅はどのようなものを想定しているか。

●蓮舫国務大臣 現行制度の対象である賃貸住宅は、低所得者向けに地方公共団体が整備する住宅である公営住宅。これに加えて、今回の法改正で高齢者向けの優良な賃貸住宅を対象に含めることで、既に老朽化の進んでいるニュータウンの更新、あるいは行政のニーズに応じた幅広い分野でPFIの活用が可能になる。東日本大震災の被災地における被災者向けの賃貸住宅においてもPFIの活用が可能になる。民業圧迫につながらないようにという懸念については、高齢者向け賃貸住宅あるいはニュータウンの再生など、行政が整備する賃貸住宅について民間のノウハウや資金を活用するという趣旨を徹底したい。

*○：参議院 ●：衆議院

V 終わりに

本改正は、言うまでもなく、厳しい財政状況の下で社会資本整備を推進するためのものであり、対象施設の拡大、管理運営権制度の創設、民間提案制度、事術提案制度、職員の派遣によるサポート制度の導入をその内容とする。従来の改正と同様に民間事業者がPFI事業に参入した事業を行うにあたっての障壁を除去し、PFI事業の拡大を図るためのものである。今回の改正と関わって、二つの観点から検証する必要があると思われる。まずは、改正の目的である2010年から2020年にPFI事業規模を従来ベースの2倍となる10兆円以上にするための制度となっているかの問題であり、もう一つは、PFI法の目的である「国民に対する低廉かつ良好なサービスの提供を確保」の観点、言い換えれば、公共サービスの利用者の観点からの考慮に欠けているのではないかという問題である。

課題

・今回の改正によって道路法、河川法などの個別公物管理法上の障壁は除去されたといわれている。しかし、法律上はPFI事業の実施が可能になったとはいえ、クリアしなければならぬ法律上の制約ないし所管省庁による事実上の制約がなくなったとはいえず、地方公共団体にとって使いやすい制度になっているとは言い難い。

・今回、新たに導入された公共施設等管理運営権制度及び民間提案制度並びに技術提案制度は、高度の事術的・政策的判断が要求されるものであり、PFI事業実施のノウハウを持っていない地方公共団体としては導入に消極的にならざるを得ない。国としてのサポート体

制の整備が今後の課題である。

・公共施設等運営権の設定及び移転の許可に関する議会の議決を必要とし、ただし条例の特別の定めがある場合は議決を経ずに移転の許可をすることができる可（10条の13第2項及び第4項）とされているが、今後、公共施設等運営権の移転に関する条例の定め状況に注目すべきである。

・新たに導入された制度の運用と課題については、実施事業例を中心としたモニタリングが不可欠である。その際、事業の効率性の達成度とともに、サービス水準と利用料金との関係にも注目すべきであろう。

地方自治法との関係

- ・公共施設等運営権の設定と移転の許可に関する議会の議決→地方自治法 96 条
- ・公の施設に関する指定管理者制度との関係→地方自治法 244 条の 2