

# 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

(平成30年6月20日法律第60号)

権 奇 法

## 1. はじめに

平成30年6月13日、参議院において、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「P F I法」という。）を改正する法律案が可決・成立した。日本におけるP F I（Private Finance Initiative）は、広義の行財政改革の一手法として、また、厳しい財政下での社会資本整備を進める新しい手法として注目されるようになり、平成11年、P F Iの促進を図るため、議員立法により、基本理念や対象施設、事業実施主体（公共施設等の管理者等）をはじめ、基本方針、実施方針及びP F I事業の実施手続に関する事、国公有財産の貸付の特例措置、財政上及び金融上の支援に関する事、民間資金等活用事業推進委員会（以下「P F I推進委員会」という。）に関する事等を定めるP F I法が成立し、同年9月に施行された。

P F I制度の導入当初から、その制度の活用に当たっては、様々な障害要素があり、またその対象範囲も限定的であったことから、積極的に制度が活用されてきたわけではない。そして、このような障害要因を除去し対象範囲を拡大させるための法改正が数次にわたって行われてきたところである。

今回の改正は、地方公共団体の公共施設にコンセッションを導入するに当たっての「地方自治法上の指定管理者制度との二重適用」を回避するための特例措置を設けるとともに、上下水道事業におけるコンセッションを積極的に推奨するための財政支援に関する特例措置を設けるものである。さらに、内閣総理大臣をトップとするワンストップ相談窓口を通じた公共施設等の管理者及び民間事業者に対する国の支援機能を強化する内容のものである。

以下では、まずP F I制度の概要を確認し、法改正の背景及び経緯、改正内容、そして、

国会における審議を要約することとする。最後に、今回の法改正が、今後の地方公共団体に及ぼす影響及び課題について述べることにする。

## 2. P F I 制度の概要

### (1) 意 義

P F I とは、P P P (Public Private Partnership) の一類型として、「公共施設等の建設、維持管理、運営等に民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用することにより、同一水準のサービスをより安く、又は、同一価格でより上質のサービスを提供する手法」<sup>(1)</sup>とされる。具体的には、「庁舎や公営住宅、学校、上下水道等の整備等にあって、従来のように公共団体が設計・建設・運営等の方法を決め、バラバラに発注するのではなく、どのような設計・建設・運営を行えば最も効率的かについて、民間事業者に提案競争させ、最も優れた民間事業者を選定し、設計から運営までを行わせ、資金調達も自ら行ってもらう制度」<sup>(2)</sup>であるとしている。このようなP F I 制度は、民間の資金・ノウハウ等の活用により、公共施設等の整備等にかかるコストを縮減することによって、最終的には、国・地方とも財政状況の厳しい中で、真に必要な社会資本整備を公的資金のみでなく、民間の資金やノウハウを活用することにより効率的に進め、経済活性化及び経済成長を実現することを目的としている<sup>(3)</sup>。

### (2) 分 類

P F I は、施設の所有形態によって、施設完成と同時に所有権を公共部門に移転した後、事業者が管理運営するB T O (Build-Transfer-Operate) 方式、施設完成後、事業者が管理運営をし、事業期間終了後公共部門に所有権を移転させるB O T (Build-Operate-Transfer) 方式、施設完成後も事業者が施設を所有したまま管理運営し、事業終了後も公共部門に所有権を移転しないB O O (Build-Own-Operate) 方式などがある。

また、事業にかかったコストの回収方法によっては、サービス購入型、独立採算型、

---

(1) 内閣府・民間資金等活用事業推進室「P F I の現状について」(平成30年7月)。

(2) 内閣府・民間資金等活用事業推進室「P P P / P F I の制度」(平成30年10月)。

(3) 内閣府・民間資金等活用事業推進室「P F I の現状について」(平成30年7月)。

混合型に分類される<sup>(4)</sup>。まず、サービス購入型は、公共部門が民間事業者による公共サービスの提供に応じた対価として、民間事業者にサービス購入料を支払う事業類型である。事業コストはサービス購入料によって全額回収されることになる。主に庁舎の整備などに用いられ、衆議院新議員会館整備等事業、参議院新議員会館整備等事業などの例がある。この場合、利用者からの料金の支払いは生じない。

次に、独立採算型は、民間事業者のコストが施設利用者からの利用料収入によって回収される事業類型である。この場合、基本的に、公共部門から民間事業者へのサービス購入量は発生しないが、採算上の問題から、一部の施設整備費の負担や無償貸付けが行われる場合も、通常、独立採算型に分類される。関西国際空港及び大阪国際空港特定空港運営事業等、仙台空港特定運営事業等などがその例である。

混合型は、サービス購入型と独立採算型の混合で、民間事業者のコストが、公共から支払われるサービス購入料と利用者からの利用料金収入の両方により回収される事業類型をいう。事例としては、浜松市公共下水道終末処理場（西遠処理区）運営事業などがある。

### (3) コンセッション

コンセッションとは、「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・維持管理に関する権利を長期間にわたって付与する方式」のことで、平成23年のPFI法改正によって導入されたものである。利用料金の徴収を行う公共施設等について、施設の所有権を公共主体に残したまま、施設の運営権を民間事業者に設定するものであり、運営権制度を活用することで、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し、利用者ニーズを反映した質の高いサービスを提供することができるとされる。公共部門にとっては、運営権設定に伴う対価を取得することができ、また、民間事業者の技術力や投資ノウハウを活かした老朽化・耐震化対策の促進、技術職員の高齢化や減少に対応した技術承継の円滑化、施設所有権を有しつつ運営リスクの一部を移転することができるメリットがあるとされる。一方、民間事業者にとっては、「官業開放」による事業機会の創出、事業運営・経営についての自由度の拡大、一定の範囲での柔軟な料金設定、抵当権の設定による資金調達の円滑化というメリットがあるとされ

---

(4) 丹生谷美穂・福田健一郎『PPP／PFI実践の手引』（中央経済社、2018年）11頁参照。

る<sup>(5)</sup>。

#### (4) PFI事業の実施状況

PFI事業の実施状況は、内閣府資料によると、2018年3月31日時点で、666事業、5兆8,279億円となっている。事業分野においては、国の場合、庁舎と宿舍が多く、地方公共団体の場合は、教育・文化施設、健康と環境関連施設、まちづくり施設に集

【図表1】PFI事業の事業数及び契約金額の推移（累計）



(注1) 事業数は、内閣府調査により実施方針の公表を把握しているPFI法に基づいた事業の数であり、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及んでいない事業は含んでいない。

(注2) 契約金額は、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であり、PPP/PFI推進アクションプラン（平成30年6月15日民間資金等活用事業推進会議決定）における事業規模と異なる指標である。

(注3) グラフ中の契約金額は、億円単位未満を四捨五入した数値。

出所：内閣府・民間資金等活用事業推進室「PFIの現状について」（平成30年7月）。

(5) 内閣府・民間資金等活用推進室資料「コンセッション（公共施設等運営権）事業」。

【図表 2】 P F I 事業の分野別実施方針公表件数

(平成30年 3 月31日現在)

分 野	事業主体別			合 計
	国	地 方	その他	
教育と文化（社会教育施設、文化施設 等）	3	179	38	220
生活と福祉（福祉施設 等）	0	23	0	23
健康と環境（医療施設、廃棄物処理施設、斎場 等）	0	105	2	107
産業（観光施設、農業振興施設 等）	0	12	0	12
まちづくり（道路、公園、下水道施設、港湾施設 等）	18	129	1	148
安心（警察施設、消防施設、行刑施設 等）	8	18	0	26
庁舎と宿舎（事務庁舎、公務員宿舎 等）	43	15	4	62
その他（複合施設 等）	7	60	1	68
合 計	79	541	46	666

(注) 事業数は、内閣府調査により実施方針の公表を把握している P F I 法に基づいた事業の数であり、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及んでいない事業は含んでいない。

出所：内閣府・民間資金等活用事業推進室「P F I の現状について」（平成30年 7 月）。

中していることが分かる。コンセッション事業に関しては、2018年 9 月 1 日時点で、但馬空港、関西国際空港・大阪国際空港、仙台空港、神戸空港、高松空港、鳥取空港、愛知県道路公社、浜松市（下水道）、田川市（芸術起業支援施設）の九つが運営事業を実施しており、空港、水道、上・下水道、文教施設、公営住宅、M I C E 施設の分野において、デューデリジェンスの実施、マーケットサウンディングの開始、実施方針の公表、事業者の募集・選定、実施契約の締結の段階でコンセッション事業を進めている状況である<sup>(6)</sup>。

## 2. 本法案提出の背景・経緯

### (1) P P P / P F I の推進

高度経済成長期に大量に建設された公共施設は、今後、一斉に更新の時期を迎える

(6) 詳細な事業内容、進捗状況に関しては、内閣府・民間資金等活用事業推進室「P P P / P F I の制度」（平成30年10月）参照。

ことになる<sup>(7)</sup>。一方、これらの施設の更新に必要な国・地方の財政は非常に厳しい状況にあり、将来の更新費用を確保していくことが困難であることが指摘されている<sup>(8)</sup>。このような状況の中、財政の負債依存度を上げずに、公共施設の整備・更新をし、公共サービスを維持するために、PPP/PFIの活用・推進が進められてきた。平成24年12月に発足した第二次安倍政権においても、いわゆるアベノミクスの第三の矢「民間投資を喚起する成長戦略」の中でPPP/PFIの活用拡大を掲げ、PPP/PFIを成長戦略の一環として位置付けている。

第二次安倍政権におけるPPP/PFIの推進に関する主な動きは、次のようになっている。まず、平成25年6月6日のPFI推進会議「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプラン」においては、「民間と地域の双方にとって魅力的なPPP/PFI事業として、今後10年間で12兆円規模の事業を重点的に推進」することとした<sup>(9)</sup>。

さらに、平成26年6月16日に「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」を策定し、平成26年度から28年度の3年間で「集中強化期間」と位置付け、コンセッション事業について重点分野及び数値目標（空港6件、水道6件、下水道6件、道路1件）を定め、集中的に取組みを強化することとした。

平成28年5月18日には、①本格的な人口減少社会の中で長期的な持続可能性が課題となっている上下水道等の生活関連分野においては、コンセッション事業の活用が遅

---

(7) 国土交通省の試算によると、建設後50年以上経過する社会資本の割合は、平成29年12月時点で道路橋約23%、トンネル約19%、河川管理施設約30%、平成28年3月時点で下水道管約3%、港湾岸壁約10%である。この割合は今後20年で加速的に高くなり、平成45年（2033年）には、道路橋約61%、トンネル約41%、河川管理施設約64%、下水道管約24%、港湾岸壁約58%となる見込みである（国土交通省社会資本整備審議会・交通政策審議会技術分科会技術部会第19回社会資本メンテナンス戦略小委員会資料「社会資本メンテナンス戦略小委員会（第3期）開催までの経緯及びこれまでの維持管理・更新に係る国土交通省の取り組みについて」（平成29年12月22日））。

(8) 財務省「我が国の財政事情（平成30年度予算政府案）」（平成29年12月）、総務省『地方財政の状況』（平成29年3月）196頁等。

(9) 具体的には、空港、上下水道事業における運営権制度の積極的導入など公共施設等運営権制度を活用したPFI事業（2～3兆円）、高速道路（特に大規模改修が必要な首都高）など収益施設の併設・活用など事業収入等で費用を回収するPFI事業（3～4兆円）、公的不動産の有効活用など民間の提案を活かしたPPP事業（2兆円）、業績連動の導入、複数施設の包括化などその他の事業類型（3兆円）である。

れているなど、克服すべき課題を抱えていること、②インバウンドの拡大等による大幅な需要拡大が期待される観光等の新たな成長分野も生まれており、今後はこれらの分野においてコンセッション事業等のPPP/PFI事業を積極的に活用拡大することが重要となっていることを踏まえ、従来の方針を見直した「PPP/PFI推進アクションプラン」を策定した。この平成28年のアクションプランにおいては、平成25、26年度の実績をフォローアップし、平成25年から10年間で21兆円の事業規模を達成することを新たな目標とするとともに、コンセッション事業等の重点分野に文教施設及び公営住宅を追加し、担当府省を明確にした具体的施策として、「コンセッション事業の推進」、「実効ある優先的検討の推進」、「地域のPPP/PFI力の強化」が示された。

また、平成29年6月9日には、「PPP/PFI推進アクションプラン（平成29年改定版）」を策定し、推進のための施策として、新たに「公的不動産における官民連携の推進」を明記するとともに、「実効性のある優先的検討の推進」などの具体的施策のブラッシュアップを行い、さらに、従来のコンセッション事業等の重点分野にクルーズ船向け旅客ターミナル施設及びMICE施設<sup>(10)</sup>を追加した。

「実効性のある優先的検討の推進」に関しては、平成27年6月30日に閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針2015～経済再生なくして財政健全化なし～」の中で取りまとめられた「経済財政再生計画」において、「国や例えば人口20万人以上の地方公共団体等において、一定規模以上で民間の資金・ノウハウの活用が効率的・効果的な事業については、多様なPPP/PFI手法導入を優先的に検討するよう促す仕組みを構築するとともに、その状況を踏まえつつ、適用拡大していく」ことが盛り込まれたことを受け、平成27年12月15日のPFI推進会議において、公共施設等の管理者等が定めることとなる優先的検討のための手続及び基準の準則として、「多様なPPP/PFI手法導入を優先的に検討するための指針」が策定された。また、平成27年12月14日に経済財政諮問会議において策定された「経済・財政再生アクション・プログラム ― “見える化” と “ワイズ・スペンディング” による『工夫の改革』 ―」では、PPP/PFI優先的検討規程を策定した各省庁及び人口20万人以上の

---

(10) 「MICE」とは、会議施設（Meeting）、報奨・研修旅行施設（Incentive Travel）、会議施設（Convention）、展示会・見本市、イベント施設（Exhibition/Event）のことを指す。

地方公共団体等の数を平成28年度末までに100%とする目標が掲げられていた<sup>(11)</sup>。

なお、平成29年アクションプランにおいては、集中強化期間（平成26～28年度）の重点分野に係る数値目標について、水道・下水道で達成に至らなかったことから、水道は平成30年度末まで、下水道は平成29年度末まで、集中強化期間を延長することとしている。

【図表3】PPP/PFIに係る事業規模・数値目標の推移等

策定時期	政府の取組方針	事業規模目標	コンセッション等に係る重点分野と数値目標
平25.6.6	PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプラン		—
平26.6.16	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25～34年度の10年間に10～12兆円	○平成26～28年度の3年間に 空港6件、水道6件、下水道6件、道路1件
平28.5.18	PPP/PFI推進アクションプラン		○平成26～28年度の3年間に 空港6件、水道6件、下水道6件、道路1件 ○平成28～30年度の3年間に 文教施設3件、公営住宅6件
平29.6.9	PPP/PFI推進アクションプラン（平成29年改定版）	平成25～34年度の10年間に21兆円	○空港6件・道路1件【達成】 ○平成29年度までに下水道6件【延長】 ○平成30年度までに水道6件【延長】 ○平成28～30年度の3年間に 文教施設3件、公営住宅6件 ○平成29～31年度の3年間に クルーズ船向け旅客ターミナル施設3件、MICE施設6件

出所：衆議院調査局内閣調査室「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（内閣提出第18号）に関する資料」（平成30年3月）14頁。

(11) 内閣府資料「優先的検討規程の策定・運用状況」によると、平成30年3月末時点の優先的検討規程の策定状況は、人口20万人以上の地方公共団体（181団体）のうち、144団体（79.6%）が策定済みであり、36団体が今後策定予定となっている。

## (2) 改正内容に関する経緯

### 1) 「国による支援強化」に関する経緯

平成28年4月14日の産業競争力会議実行実現点検会合において、「今後の空港等における公共施設等運営権案件拡大と大型化に備えて、応募する可能性のある民間企業との対話の場を速やかに設け、企業による投資可能性を高めるために必要な取り組みの意見聴取を行い、その内容を今年中にまとめ、今後の政府内での議論に活かす」との方向性が示され、平成28年6月2日に閣議決定された「日本再興戦略2016 ― 第4次産業革命に向けて ―」において、民間企業からの意見聴取の内容について、平成28年中に取りまとめることとされた。

上記、「日本再興戦略2016」を受け、政府は、これまでのコンセッション事業に代表企業として参画した企業等を中心にアンケートを行い、その内容の詳細や背景を把握するためのヒアリング調査を実施した。その後、平成29年2月17日、未来投資会議構造改革徹底推進会合「第4次産業革命（Society5.0）・イノベーション」会合（PPP／PFI）において、福田内閣府大臣補佐官より、当該調査の結果として、コンセッション事業への民間企業の参画環境を改善するために今後検討が必要な事項の一つとして、「最適なプロジェクトの創出と絶え間ない制度の改善に向けて必要な検討」に係る事項が盛り込まれた。

### 「コンセッション事業における改善検討事項（案）（抜粋）」

＜最適なプロジェクトの創出と絶え間ない制度の改善に向けて必要な検討＞

- ⑩ 管理者と運営権者の対話を深め、コンセッション事業において新たなイノベーションが生まれる素地を保つことや、特に未経験な地方自治体によるコンセッション遂行能力を高めるために、以下のような仕組みの導入の検討が求められている。仕組みの導入によって、コンセッション事業の品質を一定の水準に保つことが、内外の投資家が安心して、最小限の手間とコスト投資できる環境を維持することにつながる。
- ガイドラインを作っただけで終わりではなく、ガイドラインに記載されたことの実現が具体的に担保されるために工夫・仕組み（ノウハウに乏しい地方自治体への対応を含む）を具体的に考えるべき。
  - 管理者内部の担当者の異動によるノウハウの断絶を回避して、安定的に管理

者サイドにノウハウをためる仕組みを具体的に考え、担当者が継続的に関与して案件を超えてノウハウが蓄積されている民間企業側とのノウハウ格差が広がらないようにすべき。

- 管理者と運営権者という二者の関係の中で全てを決めるのではなく、コンセッションの全プロセスに第三者が関与し、客観的な目線で、新たな取り組みを生み出させる工夫を考えるべき。

出所：未来投資会議構造改革徹底推進会合（平成29年2月17日）における福田内閣府大臣補佐官提出の配布資料より。

さらに、平成29年4月19日の未来投資会議構造改革徹底推進会合においては、同じく、福田内閣府大臣補佐官より、政府のガイドラインの実効性が担保される制度的な枠組みの整備が不十分であり、法的根拠が不足しているとの認識が示された。また、同会合では、日本再興戦略2016に基づき行われた民間企業からの意見聴取や、諸外国のPPP/PFI事業に関する第三者機関の事例を踏まえ、事業の直接の当事者ではない第三者が議論に参加する仕組みが必要であるとの認識が示されるとともに、「コンセッション推進体制構築における5原則」に基づく推進体制の構築が必要であるとの方向性が示された。

その後、平成29年6月9日に閣議決定された「未来投資戦略2017 — Society5.0の実現に向けた改革 —」において、この方向性を踏まえ、「公共施設等運営権方式を活用したPFI事業の推進に当たっては、下記の『5原則』が必要であることから、内閣府の機能や権限、その権限の行使のための組織の在り方（外部の中立的な専門機関の組成を含む）について、諸外国の事例を踏まえて検討し、必要に応じ、次期通常国会までにPFI法について所要の措置を講ずる」との施策が盛り込まれた。

## 『5原則』

### ① ガイドライン化されたルールとの運用と遵守徹底

分野を超えて公共施設等運営権方式が遵守すべきルールを、官民の議論を踏まえてガイドラインにまとめ、これを個別案件において徹底的に実施させる仕組みであるべき。

## ② 入口から出口までのハンズオン支援の実施

公共施設等運営権方式を初めて活用する地方公共団体など、ノウハウに乏しい管理者に対してプロジェクトの「入口から出口まで」並走し、徹底的に支援できる仕組みであるべき。

## ③ 関係省庁との協議のワンストップ化

新たな分野やアプローチで公共施設等運営権方式に取り組む管理者が、複数の関係省庁と協議する際に、管理者ができるだけワンストップで協議が可能な窓口となる仕組みであるべき。

## ④ P D C Aサイクルの確立

全ての公共施設等運営権方式の案件で、運営権者の選定後に選定プロセス全体を振り返って評価し、官民双方の立場から改善点を明らかにし、ガイドライン等に常に反映させることができる仕組みであるべき。

## ⑤ 管理者と運営権者の間での調整・仲裁機能の確保

公共施設等運営権方式の事業開始後においても、運営権者からの改善要望を聞き、これを管理者に伝えることで、新たな取組を常に生み出せる仕組みであるべき。

出所：「未来投資戦略2017 — Society5.0の実現に向けた改革 —」より抜粋。

## 2) 「指定管理者制度に係る地方自治法の特例」に関する背景及び経緯

### ① 指定管理者制度とコンセッションとの関係

指定管理者制度とは、地方自治法（昭和22年法律第67号）に基づき、地方公共団体が設置する「公の施設」の管理を、地方公共団体以外の者に委ね、その能力等の活用を図るものとして（第244条の2第3項）、平成15年の地方自治法の改正により導入された制度である。

P F I 制度の創設当初から、公の施設に関する P F I 制度の適用の際の、地方自治法と P F I 法の適用が重複することの問題が指摘され、また指定管理者制度に関する法律の規定が P F I 制度の適用に当たって阻害要因となっていたことも事実であった。特に、コンセッション制度との関係において、次の三つの点において相違がある。まず、法的な性質の面において、両制度とも行政処分によるものという点では同じであるが、管理運営権は物権とみなされるため（P F I 法第

24条)、移転が可能である。次に、利用料金の設定につき、指定管理者制度における利用料金の設定は、地方公共団体の「承認」が必要であるが、コンセッションにおいては、公共施設等の管理者等への「届出」で足りるとされている(PFI法第23条)。さらに、使用の許可権限に関して、指定管理者制度においては、条例の定めにより指定管理者に使用許可の権限を行使させることができるが、コンセッションでは、使用の許可権限を付与することはできない。そして、法の適用関係において、公の施設にコンセッションを導入する際には、「地方公共団体の長が選定事業者に運営権を設定して運営事業を実施させ、行政処分をも行わせるためには、通常、指定管理者制度を併せて適用することが必要である」<sup>(12)</sup>としている。これが、コンセッションにおける、指定管理者制度との二重適用問題である。

## ② 議論の経緯

産業競争力会議実行実現点検会合の議論において、特に文教施設やクルーズ船向け旅客ターミナル施設等におけるコンセッション事業の推進を図る上で、運営権制度と指定管理者制度との関係を整理する必要性が指摘され<sup>(13)</sup>、「日本再興戦略2016」においては、文教施設とクルーズ船向け旅客ターミナル施設等を「成長対応分野」と位置付けた上で、「文教施設について、指定管理者制度との二重適用が不要となる手法など、他の分野の事例も踏まえて、公共施設等運営権方式を進める上で必要となる論点を検討し、本年度中を目途に結論を得る」、「クルーズ船向け旅客ターミナル施設等について、公共施設等運営権方式が活用されるよう、海外の事例やユーザーのニーズを踏まえた仕組みを構築する。その際、既存の事業とのイコールフットィングを図るため、既存の制度を公共施設等運営権方式へ適用する仕組みを検討するとともに、指定管理者との二重適用で不要となる手法についても検討する」とされた。

また、文教施設におけるコンセッション事業の具体化目標の設定を踏まえ、平成28年4月、文部科学省において「文教施設における公共施設等運営権の導入に

---

(12) 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」(平成25年6月策定、平成29年3月改定後のもの)。

(13) 産業競争力会議実行実現点検会合(第45回)(平成28年4月14日)配布資料(竹中主査提出資料)。

関する検討会」が設置され、同年8月31日、同検討会の中間まとめ<sup>(14)</sup>が公表された。中間まとめでは、文教施設におけるコンセッション事業の導入が進まない背景として、指定管理者制度との違いなどの基礎的な知識・情報が必ずしも十分ではない等の現状が指摘された。そのうえで、コンセッション事業の成果を高めるための具体的な論点の一つとして、指定管理者制度と運営権制度との二重適用が示され、「地方公共団体及び民間事業者の負担軽減の観点から、重畳的に適用する場合の手続きの省略・短縮方法について、スポーツ施設、社会教育施設及び文化施設等に応じた手法を検討することや指定管理者制度と公共施設等運営権制度との二重適用が不要となる手法について、引き続き、関係省庁とも連携し、更なる検討が必要である」とされた。

さらに、国家戦略特別区域の一つである福岡市は、平成28年11月9日の国家戦略特別区域諮問会議において、コンセッション方式は民間事業者による施設運営が前提となっているにもかかわらず、施設の使用許可権限が運営権者に与えられていないとの問題を指摘し、同時に、使用許可権限を運営権者に与えるためには指定管理者制度との二重適用が必要となるが、手続が煩雑となり、かつ、民間事業者の運営（料金設定等）の裁量が狭くなるため望ましくないとの見解を示し、コンセッション方式のみで民間事業者による自由度の高い運営を可能とする制度改正についての提案を行った<sup>(15)</sup>。

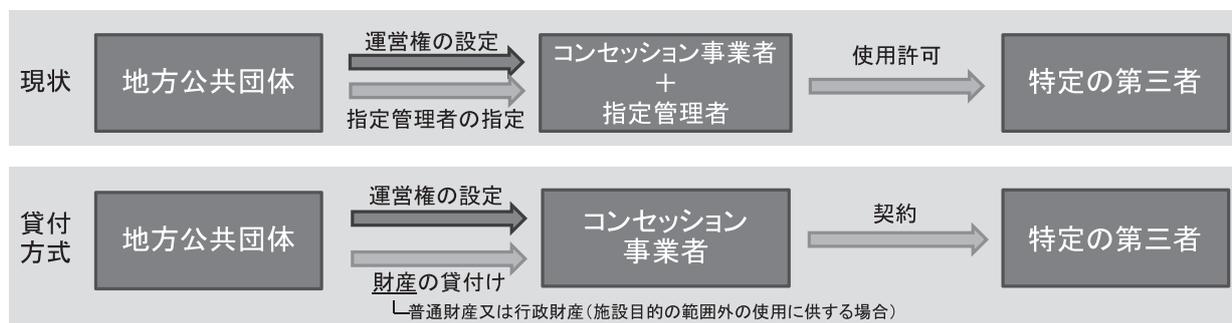
政府内においても、「日本再興戦略2016」などを踏まえ、関係省庁により、コンセッション事業者が特定の第三者に施設を使用させる方式についての検討が行われた。平成29年1月30日の未来投資会議構造改革徹底推進会合において、内閣府は、①対象施設を普通財産化した上でコンセッション事業者に貸し付けること、②施設目的の範囲外の使用に供する場合に限っては、行政財産をコンセッション事業者に貸し付けること、という二つの方式により、現行法上、指定管理者制度

---

(14) 文教施設における公共施設等運営権の導入に関する検討会「文教施設（スポーツ施設、社会教育施設及び文化施設）における公共施設等運営権制度の可能性と導入に関する論点整理（中間まとめ）」（平成28年8月）。

(15) 福岡市では、博多港を中心とする地区を対象とした「ウォーターフロント地区再整備構想」を策定し、同地区において、「クルーズ」「MICE」「賑わい」が一体となった、東アジア有数のインバウンド拠点づくりを目指し、その事業スキームとして、公共施設（クルーズ船旅客ターミナル・MICE施設）の整備・運営に関してはPFIとコンセッション方式を活用する方針を示していた。

【図表 4】コンセッション事業者が特定の第三者に施設利用させる方式



出所：第 4 回未来投資会議構造改革徹底推進会合（平成29年 2 月17日）配布資料（内閣府提出資料）。

を併用せずに特定の第三者に対して施設を使用させることが可能であるとして、「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」の改正により対応するとともに、施設の目的の範囲内の使用については引き続き各省庁で検討する旨の方針を示した。

その後、関係省庁により議論が行われ、平成29年 2 月17日の未来投資会議構造改革徹底推進会合において、平成28年度中に上記のガイドライン改正を行い、第193回国会提出予定の国家戦略特別区域法改正法案において検討条項を規定したうえで、「平成30年の通常国会に提出予定の P F I 法改正法案に必要な措置を盛り込むことを目指す」との方針が示された。

また、平成29年 3 月、第193回国会に提出され、6月に成立した「国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法の一部を改正する法律」（平成29年 6 月23日法律第71号）においては、「政府は、産業の国際競争力の強化及び国際的な経済活動の拠点の形成の推進を図る観点から、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）第 2 条第 6 項に規定する公共施設等運営事業の円滑かつ効率的な遂行を図るため、同法第九条第四号に規定する公共施設等運営権者が第三者に対して同法第 2 条第 1 項に規定する公共施設等の使用を許すことが可能となるよう、この法律の施行後一年以内を目途としてその具体的な方策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。（附則第 2 条第 1 項）」という検討条項が置かれた。

さらに、平成29年 6 月 9 日に閣議決定された「未来投資戦略2017」においては、

「指定管理者でない公共施設等運営権者が、特定の第三者に対して、公共施設等の設置の目的の範囲内であっても使用を許すことが可能となるよう、PFI法について、次期通常国会において必要な法制上の措置を講ずる」との施策が盛り込まれた。

### 3) 「繰上償還に係る補償金の免除」に関する背景及び経緯

#### ① 地方公共団体向けの財政融資（地方債）の概要<sup>(16)</sup>

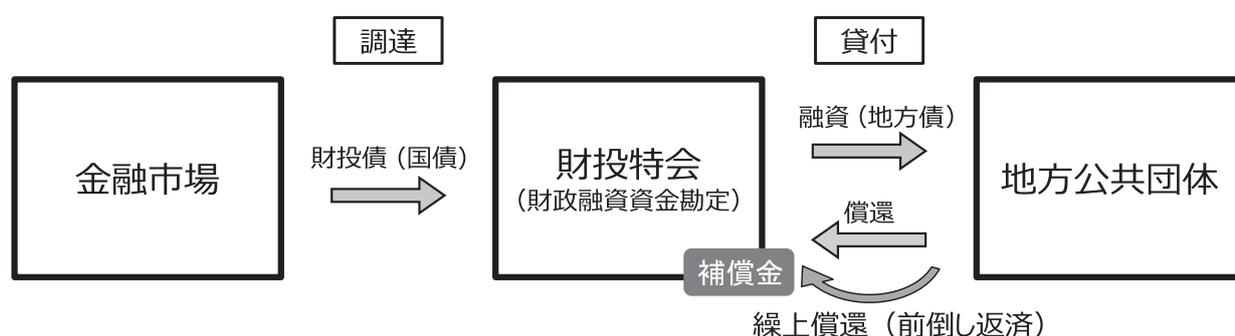
地方公共団体が社会資本の整備などを実施するに当たり、民間金融機関では供給困難な長期・低利の資金を供給するため、財政融資資金では、地方公共団体が発行する地方債の引受けを行っている。地方債は、大きく分けて、財政融資資金などの公的資金又は民間等資金によって引き受けられている。このうち、財政融資資金において引き受ける分については、地方公共団体向けの財政融資として財政投融資計画に計上されている。

財政融資資金では、国が財投債の発行によって市場で調達した資金等を原資として、収支相償の考え方のもと、貸付金利を調達金利と同一とした貸付けが行われている。そのため、地方公共団体が繰上償還（前倒し返済）を行う際は、国が被る損失に対応する補償金を支払う必要があるとされている。なお、国が被る損失とは、「繰上償還以後も受け取り続けられるはずであった利息収入」と「繰上償還を受けた資金を元手に新たに貸付けを行うことにより得られる利息収入」の差額とされている。また、「財政法」（昭和22年法律第34号）第8条において「国の債権の全部若しくは一部を免除し又はその効力を変更するには、法律に基づくことを要する」と規定されていることから、補償金を免除して繰上償還をするためには、法律に基づく必要があるとされる。

---

(16) 財務省「財政投融資リポート2017」などを基に作成。

【図表 5】 財政融資資金の仕組みと繰上償還



(注) なお、地方公共団体金融機構資金の補償金についても、同様の仕組みである。

出所：内閣府民間資金等活用事業推進室「PPP/PFIの推進について」（平成29年8月）。

## ② 議論の経緯

広島県が、同県の「株式会社水みらい広島」の取組み<sup>(17)</sup>に関連して、平成27年4月13日の産業競争力会議実行実現点検会合において、「事業実施に伴う課題や今後増大する老朽施設の更新需要へ対応するためには、更なる経営形態の見直しや事業運営の再構築についても検討が必要」であり、「選択肢のひとつとして、『公共施設等運営権の活用』も想定される」としたうえで、その実現には、運営権制度に対する住民の理解、先行自治体への支援の強化等といった課題を解決する必要があるとの見解が示された。その際、先行自治体への支援の強化に関する取組みの一つとして「補償金免除による企業債繰上償還」を提案し、地方自治体が、運営権制度の実施により運営権対価を得て繰上償還を行おうとしたときに従来どおり利息分（補償金）を支払うこととなれば、運営権対価の調達に要する金利との二重金利が発生するため、地方自治体の運営権制度導入のインセンティブが薄れることになると指摘し<sup>(18)</sup>、平成28年3月25日の産業競争力会議実行実現点検会合においても、改めて企業債繰上償還の補償金免除についての要望がなさ

(17) 広島県では、平成15年より水道事業の公民連携の議論を進め、平成23年度には、民間主体の官民共同企業体の設立と実現性の高い指定管理者制度の導入を行うことが方針として示され、平成24年9月、広島県が35%、公募で選定したwing（スイング）株式会社が65%出資し、公の関与を担保しながら民間の自由度を生かせる「株式会社水みらい広島」が設立された。

(18) 産業競争力会議実行実現点検会合（平成27年4月13日）広島県提出資料27頁（議事要旨5頁）。衆議院調査局内閣調査室「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（内閣提出第18号）に関する資料」（平成30年3月）37頁。

れた。

平成27年6月30日に閣議決定された「日本再興戦略改訂2015 ― 未来への投資・生産性革命 ―」において、「運営権対価の一括払いを阻害する要因を解決するため、地方公共団体の具体的な事業スキームを踏まえ、幅広い観点から具体策を検討し、半年を目途に結論を得る」との方針が盛り込まれた。

その後、平成28年4月14日の産業競争力会議実行実現点検会合においては、運営権制度に関する課題等について、民間事業者に対して行われたヒアリングの結果<sup>(19)</sup>が提示され、「運営権対価一括払い方式の導入」のニーズに関連して地方債の補償金免除繰上償還を可能とすることを要望する民間事業者からの意見が示された。一方、同日の会合では、財政投融资制度を所管する財務省より、インセンティブ付与を目的として繰上償還に係る補償金の免除を認めることは他の貸付先との公平の観点から、同様の施策を求められ、制度の持続可能性が損なわれる可能性があるとして、補償金免除繰上償還を認めることは到底困難であるとの認識が示され、具体策を取りまとめるには至らなかった。一方で、財務省は、運営権制度の重要性については認め、特に先行案件に限定した形であれば異なる支援策を検討する余地があるとして、代替措置についても検討することを要望した<sup>(20)</sup>。

同会合等での議論を踏まえ、平成28年6月2日に閣議決定された日本再興戦略2016においては、「公共施設等運営権方式を成熟対応分野の事業に導入する地方公共団体が、当該事業に有する債務を運営権対価等で繰上償還する際に、同方式の導入を促進する観点から、補償金の免除・軽減やその代替措置について夏までに検討し、本年中に結論を得る」との施策が盛り込まれた。

日本再興戦略2016を踏まえ、関係省庁により検討が行われた結果、平成28年12月20日の未来投資会議構造改革徹底推進会合において、運営権対価等による繰上償還の補償金の免除・軽減に関する制度案が示され、「平成30年度にPFI法改正による立法措置を講じること」を前提に検討を進める方針が表明された。なお、同制度案では、上下水道における運営権制度導入の推進のため、3年間の「集中取組期間」を設け、今後の横展開の呼び水となる一定の「先駆的取組み」を特例的に支援し、案件形成にドライブをかけることが基本的な考え方として掲げられ

---

(19) 「コンセッションに関する課題等についての民間事業者ヒアリング結果（概要）」（産業競争力会議実行実現点検会合（平成28年4月14日）事務局提出資料）。

(20) 産業競争力会議実行実現点検会合（平成28年4月14日）議事要旨8頁。

た。その後、平成29年6月9日に閣議決定された未来投資戦略2017において、「地方公共団体による公共施設等運営権方式の上下水道事業への導入を促進する観点から、一定の期間を設け、今後の横展開の呼び水となる先駆的取組みを通じ当該事業に有する債務を運営権対価で繰上償還する際に、補償金の免除・軽減により特例的に支援するため、PFI法について、来年度から適用されるよう必要な措置を講ずる」との施策が盛り込まれた。

以上のような経緯を経て、平成30年2月9日、「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」が閣議決定され、同日、国会に提出された。

### 3. 改正内容

#### (1) 国による支援機能の強化

改正前の基本方針では、PFI事業を実施する段階における基本的な事項を定めるものとされているが、改正法では、PPP/PFIの着実な推進を図る観点から、基本方針に定める事項として、「公共施設等の整備等に関する事業における前条第一項の規定の趣旨に沿った民間の資金、経営能力及び技術的能力の活用に関する基本的な事項」を追加した（第4条第2項第1号）。これを受けて、すでに基本方針の改正が行われている<sup>(21)</sup>。具体的には、PFI事業の導入に向けた検討に関する事項として、「国等は、公共施設等の整備等に関する事業のうち、その実施を民間事業者に委ねることが適切であるものについては、PFI事業の導入を検討するものとし、具体の案件形成につながるよう努めるものとする」とし、地方公共団体における特定事業の実施に関する基本的な事項のうち、PFI事業の推進について、「地方公共団体においても、地域の実情や先事例等を踏まえ、公共施設等の整備等に関する事業の実施を民間事業者に委ねることが適切であるものについては、PFI事業の導入を検討するものとし、具体の案件形成につながるよう努めるものとする」と規定した。

内閣府では、PPP/PFI手法の活用を推進するため、地方公共団体等を対象に、様々な支援を実施しており、平成24年からは、地方公共団体等に対してPFI事業の

---

(21) 平成30年10月23日閣議決定。

実務に関するアドバイス等の支援を行うため、地方公共団体等からPFIに関する照会があった際に、支援措置の内容等について関係省庁に確認をしたり、外部の専門家（金融、法律、会計、コンサルタント等）の意見を聴取したりして、一括して回答するワンストップ窓口を設置している。

改正法では、公共施設等の管理者等及び民間事業者に対する国の支援機能を強化するため、現行のワンストップ窓口のうち、政府内での支援措置の内容等の確認・回答について法制化するものであり、具体的な改正内容は次のようになっている。

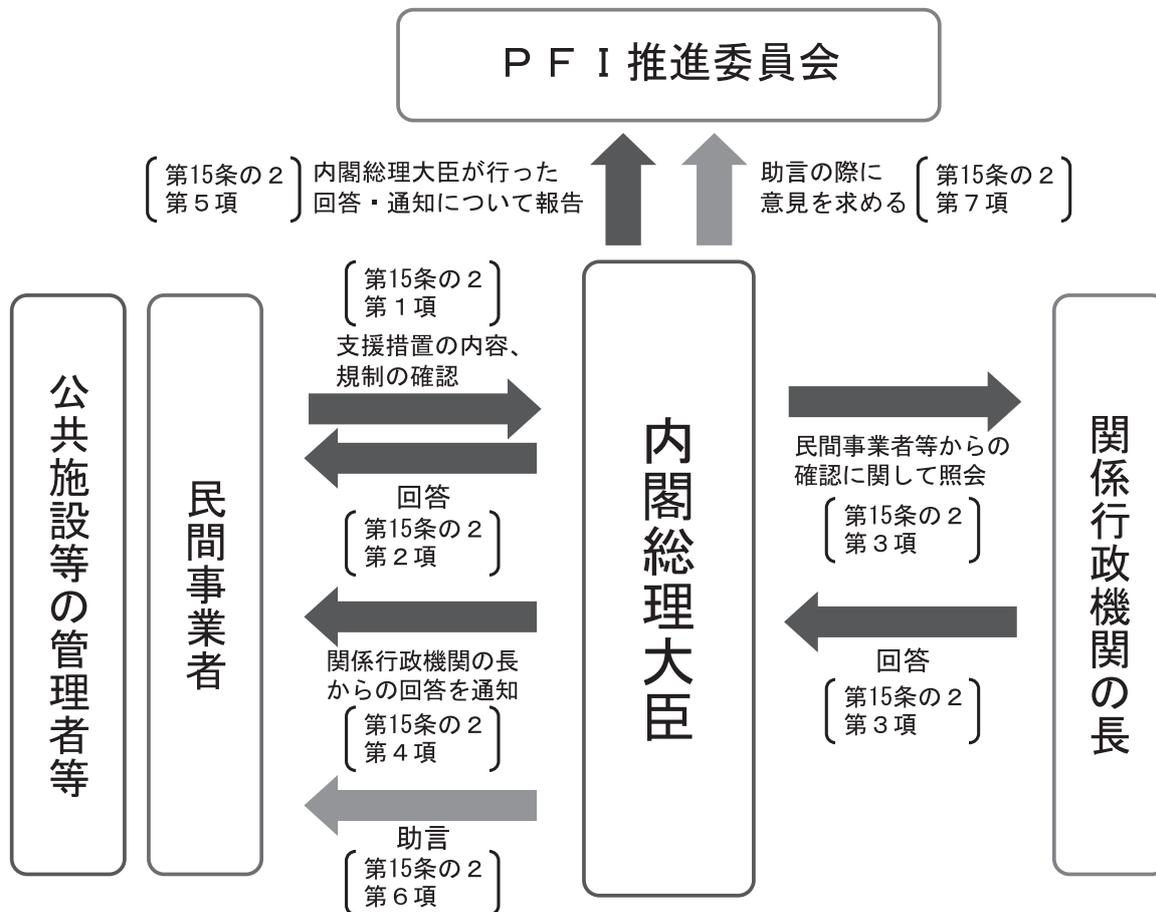
公共施設等の管理者等又は民間事業者は、内閣総理大臣に対して、事業に対する支援措置の内容や規制に関する規定の解釈、それら支援措置や規制の適用の有無について確認を求めることができ（第15条の2第1項）、内閣総理大臣は、その確認の内容が、内閣府が所掌する事務又は法律に関するものであれば遅滞なく回答することとしている（同条第2項）。また、確認内容が他の行政機関が所掌する事務又は法律に関するものであれば、内閣総理大臣は他の行政機関に確認を求め、当該行政機関は、遅滞なく内閣総理大臣に回答し、回答を受けた内閣総理大臣は、その回答内容を遅滞なく確認を求めた者に通知することとしている（同条第3項・4項）<sup>(22)</sup>。さらに、内閣総理大臣は、回答又は通知した内容をPFI推進委員会に報告することとしており（同条第5項）、これは、PFI推進委員会は基本方針等の案の作成に関与することから、回答・通知した内容を同委員会に報告することにより、その内容を基本方針等に反映させることが期待されるからであるとする。

内閣総理大臣は、特定事業の円滑かつ効率的な遂行を図るため、公共施設等の管理者等又は民間事業者の求めに応じて、助言をすることができ（同条第6項）、この助言の際に、必要と認めるときは、PFI推進委員会に対し意見を求めることができる（同条第7項）。ここで、「必要と認めるとき」とは、求められた助言が専門的・技術的であり、PFI推進委員会の有識者から意見を求めることが適当な場合などが想定される。

---

(22) 規制の適用の有無を確認できる同様の制度としては、「産業競争力強化法」（平成25年法律第98号）のグレーゾーン解消制度がある。

【図表6】 ワンストップ窓口の制度の強化



出所：衆議院調査局内閣調査室「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（内閣提出第18号）に関する資料」（平成30年3月）38頁。

また、内閣総理大臣は、特定事業の適正かつ確実な実施を確保するため必要があると認めるときは、公共施設等の管理者等に対し、実施方針に定めた事項その他の特定事業の実施に関する事項について、報告を求め、又は助言若しくは勧告をすることができるものとした（第15条の3）。例えば、リスク分担が明確化されていない場合などが考えられる。

これらの措置は、従来のワンストップ窓口制度を法制化し強化したものであるとされているが、法案作成前の段階における議論では、外部の中立的な専門機関を想定し

ていたように見えるが<sup>(23)</sup>、法案では、内閣総理大臣となっている。この点に関しては、地方自治体の主体性がゆがめられるのではないかということが、国会における審議過程でも問題となり、立憲民主党・市民クラブによって、内閣総理大臣からPFI推進委員会に改めることを内容とする修正案も出されていた<sup>(24)</sup>。政府側は、内閣府において権限を行使することとする場合には、実質的な決定権者が誰であるかにかかわらず、法律には内閣総理大臣<sup>(25)</sup>が権限を行使するという定めを置くことになっていて、法案において、ワンストップ窓口の実質的な対応を内閣総理大臣みずから行うことが予定されているものではなく、公共施設等の管理者等の求めに応じて、制度についての確認に対する回答と特定事業の円滑かつ効率的な遂行に資する助言をする、専ら技術的な観点からの助言であり、勧告等も、特定事業の適正かつ確実な実施を確保するために必要があると認めるときに限定して行うものであり、既存の組織を活用して行うものがより現実的である判断からこのようにしたとしている<sup>(26)</sup>。

## (2) 公共施設等運営権者が公の施設の指定管理者を兼ねる場合の地方自治法上の特例

利用料金の設定に関して、運営権制度では、実施方針に従い、運営権者が利用料金を定めるものとされており、この場合、運営権者は、あらかじめ当該利用料金を公共施設等の管理者等に「届出」をしなければならない（PFI法第23条第2項）。一方、指定管理者制度では、利用料金制を採用するときは、公益上必要があると認める場合を除くほか、条例の定めるところにより、指定管理者が定めるものとされており、あらかじめ地方公共団体の「承認」を受けることとされている（地方自治法第244条の2第8項及び第9項）。「条例で定める」事項とは、利用料金に関しその基本的枠組み（利用料金の金額の範囲、算定方法等）とされる。

両制度において以上のような違いがあるため、運営権者が指定管理者を兼ねる場合、

---

(23) 「未来投資戦略2017 ― Society5.0の実現に向けた改革 ―」においては、「内閣府の機能や権限、その権限の行使のための組織の在り方（外部の中立的な専門機関の組成を含む）」について、検討し必要な措置を講ずるとされていた。

(24) 第196回国会衆議院内閣委員会第15号（平成30年5月11日）。

(25) ここでいう「内閣総理大臣」とは、内閣の長としてではなく、内閣府の長としての内閣総理大臣を意味する。衆議院調査局内閣調査室「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（内閣提出第18号）に関する資料」（平成30年3月）衆議院調査局内閣調査室「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（内閣提出第18号）に関する資料」（平成30年3月）37頁。

(26) 第196回国会衆議院内閣委員会第14号（平成30年5月9日）。

利用料金を設定する際、届出だけでなく、地方公共団体の事前承認が必要となる。

改正法では、運営権者が指定管理者を兼ねる場合に、定める利用料金が、運営権制度の実施方針に関する条例により定められた利用料金の幅などの条件に適合し、かつ、指定管理者制度における利用料金に関する条例で定める事項に適合するときは、指定管理者制度において必要とされる地方公共団体の承認は要しないこととした（第23条第3項）。

また、公共施設等運営権の移転に関連して、運営権制度では、公共施設等の管理者等の許可を受けなければ運営権を移転することができず、公共施設等の管理者等が許可をする際には、あらかじめ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、議会の議決が不要とされている（第26条第2項及び第4項）。

一方、指定管理者制度では、指定管理者の地位の移転ではなく、新たな指定管理者の指定という手続が必要となるため、再指定に当たってはあらかじめ議会の議決を経る必要がある（地方自治法第244条の2第3項及び第6項）。

両制度において以上のような違いがあるため、運営権者が指定管理者を兼ねる場合、運営権制度では運営権の移転について条例に特別な定めがある場合は議会の議決が不要であるにもかかわらず、指定管理者制度では指定管理者の再指定について議会の議決を経る必要がある。

改正法では、指定管理者を兼ねていた運営権者が運営権を移転する場合で、運営権の移転を受けた者を指定管理者に新たに指定するとき、条例に特別な定めがある場合には、指定管理者制度において必要とされる議会の議決は必要とされず、地方公共団体の長は、指定管理者の指定後遅滞なく議会に報告することとしている（第26条第5項）。

### （3） 水道事業等に係る旧資金運用部資金等の繰上償還に係る特例措置

財政融資資金は、国が財投債等を原資として、収支相償の考え方のもと、貸付金利を調達金利と同一とした貸付けを行っている。そのため、地方公共団体が繰上償還（前倒し返済）を行う際は、国が被る損失（調達利息と再運用利息の差額）に対応する補償金を支払う必要があるとされている。

改正法では、政府は、一定の要件のもとで、水道事業等に係る運営権を設定した地方公共団体に対し、当該地方公共団体に貸し付けられた当該事業に係る旧資金運用部資金（現在の財政融資資金）の繰上償還を認め、その場合において、繰上償還に係る

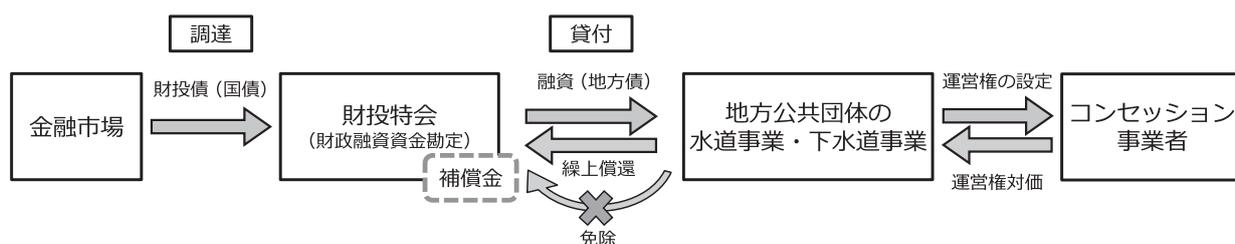
地方債の元金償還金以外の金銭（補償金）を受領しないこととしている。この場合、当該地方公共団体は、繰上償還を行おうとする旨の申出を、平成30年度から平成35年度（2023年度）までの間に行うことが必要とされている。

なお、旧公営企業金融公庫資金（現在の地方公共団体金融機構資金）についても、政府から地方公共団体金融機構に対し、同様の措置を講ずるよう要請することとしている（附則第4条）。

補償金免除の対象となる地方公共団体は、平成29年度までに水道事業等に係るコンセッション事業の実施方針条例を制定し、平成30年度から平成32年度（2020年度）までの間に当該事業を開始した地方公共団体<sup>(27)</sup>、又は、平成30年度から平成33年度（2021年度）までの間に水道事業等に係るコンセッション事業の実施方針条例を制定した地方公共団体である。

対象となる債権は、旧資金運用部資金又は旧公営企業金融公庫資金（いずれも平成9年3月31日までに貸し付けられたもの）であって、年利3%以上のもののうち、水道事業等に係る公共施設等（水道事業等に係る運営権条例に基づいて設定された運営権に係るものに限る）の建設、改修、維持管理又は運営に充てられた金額に相当するものである。なお、当該金額が明らかでないときは、当該公共施設等の建設等に要した費用等を考慮して内閣府令・総務省令・財務省令で定める基準により算定した金額

【図表7】水道事業等に係る繰上償還の補償金の免除



出所：内閣府「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（平成30年法律第60号）の概要」から。

(27) 静岡県浜松市（浜松市公共下水道終末処理場（西遠処理区）運営事業）は、平成28年2月に同事業に係る実施方針を策定、平成30年4月から事業を開始しており、また、高知県須崎市（須崎市公共下水道施設等運営事業）は、平成30年2月に同事業に係る実施方針を策定、平成31年2月時点で、優先交渉権者選定が終了しており（両市のホームページから）、この2件が対象である。

としている。

当該地方公共団体の水道事業等の経営の健全化が特に必要であること、かつ、当該地方公共団体から当該コンセッション事業に関し政令で定める事項を定めた計画が提出され、当該計画の内容が当該地方公共団体の水道事業等の健全かつ効率的な運営に相当程度資すると認められるときに、当該繰上償還に係る補償金の免除等の措置を講ずるものとしている。

#### (4) 財政投融资特別会計の繰入れについての特例措置

財政投融资特別会計の財政融資資金勘定は、将来の金利変動に伴う損失に備えるため、積立金を積み立てている。過去に補償金免除繰上償還を行った際は同積立金を財源としたが、同積立金は復興財源への活用等によってすでに枯渇している。そのため、財政制度等審議会財政投融资分科会での議論に際し、財務省から、本法律案の措置に係る財源について同積立金以外の財源を活用することも含めて検討する方針が示された<sup>(28)</sup>。その後、総務省及び財務省の協議が行われた結果、繰上償還に要する額の財源として、地方公共団体金融機構の管理勘定の公庫債権金利変動準備金<sup>(29)</sup>を活用することとされた。

改正法では、平成30年度から平成35年度（2023年度）までの間、「地方公共団体金融機構法」（平成19年法律第64号）附則第14条78に基づき、地方公共団体金融機構の管理勘定の公庫債権金利変動準備金の一部（地方公共団体により実際に行われた補償金免除に相当する額）を財政投融资特別会計の投資勘定に帰属させたいうで、予算で定めるところにより、投資勘定から財政融資資金勘定に繰り入れることができることとした。

---

(28) 財政制度等審議会財政投融资分科会（平成29年11月1日）議事録。

(29) 公庫債権金利変動準備金とは、同機構の発足に際し、同機構の将来にわたる安定的な経営を確立するため、旧公営企業金融公庫から債券借換損失引当金等約3.4兆円の全額を承継したもののうち、管理勘定の「公庫債権金利変動準備金」として整理されているものである。なお、このうち、2.2兆円は、平成20年度から10年分割（各年度2,200億円）で一般勘定に「金利変動準備金」として繰り入れることとされており、残余については、旧公営企業金融公庫から承継した貸付債権や既往の債券を適切に管理し、政府保証債等の借換えリスクに備えるため、管理勘定の財務基盤として確保することとされている。

## 4. 国会における審議

### (1) 審議の経過

項 目	内 容
議案提出者	内閣
衆議院議案受理年月日	平成30年2月9日
衆議院付託年月日／衆議院付託委員会	平成30年4月12日／内閣
衆議院審査終了年月日／衆議院審査結果	平成30年5月11日／可決
衆議院審議終了年月日／衆議院審議結果	平成30年5月15日／可決
衆議院審議時党派態度	多数
衆議院審議時賛成党派	自由民主党；公明党；日本維新の会；希望の党
衆議院審議時反対党派	立憲民主党・市民クラブ；国民民主党・無所属クラブ；無所属の会；日本共産党；自由党；社会民主党・市民連合
参議院予備審査議案受理年月日	平成30年2月9日
参議院議案受理年月日	平成30年5月15日
参議院付託年月日／参議院付託委員会	平成30年6月1日／内閣
参議院審査終了年月日／参議院審査結果	平成30年6月12日／可決
参議院審議終了年月日／参議院審議結果	平成30年6月13日／可決
公布年月日／法律番号	平成30年6月20日／60

### (2) 法律案の提案理由及び内容の概要

梶山弘志内閣府特命担当大臣によって述べられた本法案の提案理由及び内容の概要は次のとおりである<sup>(30)</sup>。

国、地方ともに財政状況が極めて厳しい中で、公的負担の抑制を図るとともに、持続可能かつ良好な公共サービスを実現するためには、さまざまな分野の公共施設等の整備、運営等において民間の資金や創意工夫を活用することが重要であり、それらを活用した多様な特定事業の導入、とりわけ民間の経営原理を導入する公共施設等運営事業を活用することが求められております。

(30) 第196回国会衆議院内閣委員会第11号（平成30年4月18日）。

この法律案は、このような状況に鑑み、特定事業の一層の推進と公共施設等運営事業の実施の促進を図るため、特定事業に関する国による支援の強化、公共施設等運営権者が公の施設の指定管理者を兼ねる場合の特例の創設及び水道事業等に関し地方公共団体に対して貸し付けられた地方債の繰上償還に係る特例の創設を定めるものであります。

次に、法律案の内容について、その概要を御説明申し上げます。

第一に、公共施設等の管理者等及び民間事業者が特定事業に係る支援措置等について確認を求めた際に内閣総理大臣が一元的に回答する制度を創設するほか、内閣総理大臣が公共施設等の管理者等に対し特定事業の実施に関し報告を求め、必要に応じ助言や勧告を行うことができることとしております。

第二に、公共施設等運営権者が公の施設の指定管理者を兼ねる場合において、公の施設の利用料金における地方公共団体の承認や、公共施設等運営権の移転に伴う指定管理者の再指定における議会の議決について、一定の要件を満たす場合にはそれらを不要とする地方自治法の特例を設けることとしております。

第三に、水道事業及び下水道事業に係る公共施設等運営権を設定した地方公共団体に対し、過去に貸し付けられた当該事業に係る地方債について、補償金を免除し元金償還のみで繰上償還することを認める特例を時限的に設けることとしております。

### (3) 主な審議内容

衆参両院の内閣委員会においては、主に、P F Iの現状に関する確認、地方公共団体のP F I事業に関する国の支援機能の強化が地方公共団体に与える影響、運営権者が指定管理者を兼ねる場合の特例により住民や議会の関与が弱まる懸念、上下水道事業への公共施設等運営権方式の導入を推進する理由等について質疑が行われた。

衆議院内閣委員会においては、立憲民主党・市民クラブから、ワンストップ窓口を、内閣総理大臣からP F I推進委員会に改めること等を内容とする修正案が提出されたが、賛成少数で否決された。衆参両院の内閣委員会における質疑内容を争点ごとに、以下のように整理することができる。

### 【法改正の背景と意義】

- 小寺裕雄委員（自由民主党） P F I 法を改正の背景と意義について。
- 梶山弘志（内閣府特命担当大臣（地方創生）） 国、地方ともに財政状況が極めて厳しい中、公的負担の抑制を図るとともに、持続可能かつ良好な公共サービスを実現するためには、さまざまな分野で民間の資金や創意工夫を活用することが重要であり、P P P、P F I 事業の推進を図ることが必要である。このため、P P P、P F I の事業規模として、平成二十五年度から平成三十四年度までの十年間で二十一兆円の目標を掲げているところである。この目標の達成を図るべく、P P P、P F I の推進を図るために、コンセッション事業等のモデル的な事業を着実に案件形成していくこと、多様な事業分野、多様な事業主体における幅広い取組を推進していくことが必要であることから、今回の法改正を行うものとした<sup>(31)</sup>。

### 【ワンストップ窓口】

- 小寺裕雄委員（自由民主党） これまでも、ワンストップサービスというものにつき、窓口を設け取り組んできたが、今回、法制化をする必要性はどこにあるのか。
- 石崎和志（内閣府民間資金等活用事業推進室室長） これまでも、内閣府では、ホームページにワンストップ窓口という名称で連絡先を掲示している。しかしながら、これは制度的な裏づけはなく、必ずしも十分周知されているとは言いがたい状況にある。また、制度を所管する関係省庁との位置づけも整備されておらず、問合せをされる方からも、どの程度回答が得られるのか不明で、十分に機能しているとは言えない状況。

このため、法律により位置づけを明確化することによる周知効果を図るとともに、確実に回答を得る体制を構築することにより、支援制度に対する信頼を確保することを目的として、法制化を図ることとした<sup>(32)</sup>。

- 篠原豪（立憲民主党） 改正法案は、ワンストップ窓口をあえて内閣総理大臣としている。未来投資戦略の二〇一七では、外部の中立機関を窓口を考えていたのを、なぜわざわざ内閣総理大臣としたのか。
- 梶山弘志（内閣府特命担当大臣（地方創生）） 外部の中立的な専門機関をワンストップ窓口とすることも検討したが、独立した機関において個別の助言や勧告等を

---

(31) 第196回国会衆議院内閣委員会第12号（平成30年4月20日）。

(32) 第196回国会衆議院内閣委員会第12号（平成30年4月20日）。

行う機能を付するためには、当該組織のための相応の予算の確保、事務局体制の整備等の検討を行うことが必要になる。今回の案は、厳しい行財政事情の中で、既存の組織を活用して求められる機能を実質的に行うものとして、より現実的な案を提案したものである<sup>(33)</sup>。

○篠原豪委員（立憲民主党） 公共施設等の管理者等がPFI事業に係る支援措置の内容等について確認を求めるワンストップ窓口については、その運用の公正を確保し、万が一にも政治家による介入がないよう、また、地方自治体の主体性がゆがめられることがないよう、内閣総理大臣からPFI推進委員会に改めるべきではないか。そして、公共施設等の管理者等に対する勧告等の主体を、内閣総理大臣からPFI推進委員会に改め、推進委員会が勧告等を行うことができる場合を、創意工夫を試みる地方自治体の萎縮を招くことがないように、公共施設等の管理者等が定めた実施方針又は締結した事業契約が、この法律に基づく基本方針に照らし著しく適正を欠くときに認めてやるということを限定すべきではないか。

○梶山弘志（内閣府特命担当大臣（地方創生）） ワンストップの窓口については、公共施設等の管理者の求めに応じて、現行の制度についての確認に対する回答と特定事業の円滑かつ効率的な遂行に資する助言をすることとされており、専ら技術的な観点からの助言を行うものである。また、内閣府が中立性を保って業務を行うことは当然のことであり、ワンストップ窓口の業務についても公正さを維持しつつ行われるものであると考えている。

ワンストップ窓口による回答や助言の内容は、PFI推進委員会に報告をして透明性を確保することを想定している。また、勧告等につきましても、特定事業の適正かつ確実な実施を確保するために必要があると認めるときに限定して行うものである<sup>(34)</sup>。

○三谷英弘（自由民主党） PPP、PFI事業に関しては、諸外国では第三者機関が一定規模以上の仕組みを事前審査する。本法案における内閣総理大臣というのは、ここにおける第三者機関として事前審査するものに相応するというふうに理解していいのか。

○石崎和志（内閣府民間資金等活用事業推進室室長） 今回この法案の中に、ワンス

---

(33) 第196回国会衆議院内閣委員会第14号（平成30年5月9日）。

(34) 第196回国会衆議院内閣委員会第15号（平成30年5月11日）。

トップ窓口、回答先としては内閣総理大臣からの回答の中で、民間資金等活用事業推進委員会、これは内閣府に設けられている、専門家で構成されている委員会であるが、そこへの報告、又はそこに対して意見を求めることができる措置を法律の中に盛り込んでいる。これらの規定に基づいて、この委員会を活用するという形で、国の支援機能に合わせた体制強化を図っていきたい<sup>(35)</sup>。

○和田政宗（自由民主党） 内閣総理大臣が支援措置の内容等について回答の通知を行った場合にその内容をPFI推進委員会に報告することを定めている趣旨は何か。

○政府参考人（石崎和志君） このワンストップ窓口寄せられた確認や回答などの情報については、PFI推進会議による基本方針の案の作成に当たって参考とされ、必要に応じて基本方針に反映されることが想定されている。PFI推進委員会は、基本方針の案を作成するPFI推進会議に対して意見することを所掌としている。このため、PFI推進委員会を通じてワンストップ窓口寄せられました確認や回答などの情報が適切に基本方針に反映されるよう、支援措置の内容等に係る回答の内容をPFI推進委員会に報告するという事としている<sup>(36)</sup>。

#### 【指定管理者制度との関係】

○浜地雅一（公明党） 指定管理者制度を使わなくても運営管理権で使用権限処分までできるのではないかという検討がなされたはずだが、なぜそこまで乗り越えることができなかつたのか。

○石崎和志（内閣府民間資金等活用事業推進室室長） 公共施設等運営権者に指定管理者と同様の処分権限を付与するという措置をする方法も、検討段階では考えられたものであるが、このためには、現在指定管理者制度に設けられている、例えば住民の平等利用を担保するための措置、また差別的取扱いを禁止する措置などについて、PFI法上でどのように取り扱うのかという整理が行われる必要がある。一方、指定管理者制度との併用による実質的な課題は、利用料金の設定に関する手続とか公共施設運営権の移転時の手続の二点にとどまり、これらはPFI法上に指定管理者制度の特例を設けることにより簡便に解消できることから、より簡便な解決策として、指定管理者制度を併用しつつ、指定管理者制度の特例を設けることで対応することとした<sup>(37)</sup>。

---

(35) 第196回国会衆議院内閣委員会第13号（平成30年4月25日）。

(36) 第196回国会参議院内閣委員会第17号（平成30年6月7日）。

(37) 第196回国会参議院内閣委員会第17号（平成30年6月7日）。

### 【地方自治法の特例】

- 森山浩行（立憲民主党） 指定管理者がそのままコンセッションを受ける場合には、先に自治体の議会で議決をしておけば、その後の部分については議決は不要にするというような書き込みがあるが、これは自治体の自主性を損ねることにはならないか。
- 石崎和志（内閣府民間資金等活用事業推進室室長） あくまで、公共団体の議会が自分の判断において、事前に特例を設けるということを判断し、当然、その中の適用の範囲だと考えた場合というもので、議会の自主性を損ねている、そういう性格ではない<sup>(38)</sup>。
- 豊田俊郎君 地方自治法の特例について、利用料金の届出制など、長期にわたる運営の中で、議会の意思が反映できなくなる懸念があるのではないか。
- 石崎和志（内閣府民間資金等活用事業推進室室長） 利用料金の設定については、PFI法の定める実施方針に関する条例において、議会があらかじめ利用料金の幅等の事項は定められ、かつ、指定管理者たるコンセッション事業者がその範囲内で利用料金を設定する場合に限って、公共団体の長の承認に代えて届出で足りるものとするものである。

また、公共施設等運営権の移転に伴い指定管理者を指定する場合には、議会の議決に代えて、あらかじめ条例に特別の定めをおいたことを大前提に、公共団体の長が、指定管理者の指定後、議会への事後報告を行うことを条件とするもので、議会のチェック機能を担保しているものである<sup>(39)</sup>。

### 【コンセッションの事業の実施】

- 篠原豪（立憲民主党） 自然災害とか原子力災害のリスクとか大地震というときには、コンセッション事業者はどこまで責任を負うようなシステムになっているか。
- 石崎和志（内閣府民間資金等活用事業推進室室長） 運営権の対象として、自然災害による建てかえ等の事業リスクを誰が負うのか、これも、基本的には、その事業の性格を踏まえてそれぞれの事業ごとに定める性格である<sup>(40)</sup>。
- 森田俊和（国民民主党） PFIを受注した業者が倒産してしまうなど、中断するリスクへの備えをどのようにしているのか。

---

(38) 第196回国会衆議院内閣委員会第14号（平成30年5月9日）。

(39) 第196回国会参議院内閣委員会第17号（平成30年6月7日）。

(40) 第196回国会衆議院内閣委員会第14号（平成30年5月9日）。

○石崎和志（内閣府民間資金等活用事業推進室室長） コンセッション方式を含めた P F I 事業を導入する際には、需要の変動のリスクとか経営のリスクをどのように管理するかを、まず事業者、行政、金融機関等の関係者の間で十分に話し合っ  
て検討した上で実施契約を締結する、それが何より大事だと考えている。その旨、内閣府としても、基本方針や各種ガイドライン等に記載し、関係者に周知を図っている。

また、管理者が民間事業者に対して、経営状況について適切にモニタリングを行うのが重要である。問題が生じる可能性があるような場合には、速やかに改善命令を行い、必要な対策等について話し合うなど、公共サービスの安定供給を担保する  
ということが必要である。また、事業終了後においても、事務引継等がスムーズになされるように、同様の対策を行っていくことが必要である<sup>(41)</sup>。

○矢田わか子（国民民主党） 事業運営に関するマンパワー、今は県や市町村にある  
わけで、それに代わるマンパワーが民間でこれから用意できるのかについて政府としてどのような現状認識をされているのか。

○石崎和志（内閣府民間資金等活用事業推進室室長） 従来の発注方式ではない包括  
委託といった形で、ある程度まとめた形で事業間の融通が利くような、そういうよ  
うな手法では広い事業範囲を一括して受託するというものもかなり多い。こうした  
企業においては今後十分に参入可能な下地ができているのではないかと考えている。

#### 【安全な水道水供給義務】

○清水貴之（日本維新の会） コンセッション、P F I 導入した場合に、その水質を  
維持しているかどうかのその最終責任者が誰なのか。その施設、設備を持っている  
自治体なのか、それとも運営している会社なのか。

○宇都宮啓君（厚生労働大臣官房生活衛生・食品安全審議官） 水道により供給され  
る水は、微生物や化学物質などの五十一項目の基準を満たす必要があり、水道事業  
者は、定期的な水質検査を行うこと等により水道水の安全性を確認することが水道  
法により義務付けられている。

最終的な責任者について、まず、現行の水道法は、コンセッション方式を導入す  
る場合は、地方公共団体が水道事業の認可を返上した上でコンセッション事業者が  
新たに認可を受けることとなるため、安全な水を供給する最終的な責任はコンセッ  
ション事業者が負うこととなる。

---

(41) 第196回国会衆議院内閣委員会第14号（平成30年5月9日）。

その一方で、今国会に提出されている水道法改正法案に基づいてコンセッション方式を導入する場合は、引き続き地方公共団体を水道事業者とするというものであるため、契約に基づいてコンセッション事業者に水質管理を実施させることも可能であるが、安全な水を供給する最終的な責任は地方公共団体である水道事業者が負うこととなる<sup>(42)</sup>。

#### 【繰上償還補償金の免除】

- 三谷英弘（自由民主党） 今回、繰上償還をした場合に通常発生する補償金を一定の場合に免除する改正がなされる。全体としておよそ幾らぐらい補償金を免除するということを想定しているのか。
- 石崎和志（内閣府民間資金等活用事業推進室室長） 大体、対象となる額として百億円、免除される補償金の額としては十五億円程度ではないかと考えている<sup>(43)</sup>。

#### 【その他】

- 榛葉賀津也（国民民主党） 公共団体がやっていたら情報公開条例や行政手続条例が適用されるが、民間場合はどうなのか。
- 石崎和志（内閣府民間資金等活用事業推進室室長） P F I に関しても、基本的には一般の公共事業と同様に、国の場合であれば行政機関の情報公開法等に基づいて、また公共団体の部門であれば地方公共団体の情報公開条例に基づいて、その条例に基づく範囲としては情報公開の対象になると考えている。ただ、P F I に関しては、民間のノウハウ等がかなり、それぞれの企業の独自のノウハウ等が非常に多く入っている。そのノウハウの部分を、例えば情報公開の考え方に準拠しても、どこまで出すのかという部分は、問題となるケースがあると認識している<sup>(44)</sup>。

#### （４） 附帯決議

本法案に関しては、参議院内閣委員会の審査において、自由民主党・こころ、公明党、国民民主党・新緑風会、立憲民主党・民友会及び日本維新の会の各派共同提案による附帯決議が付されている。その内容は以下のとおりである<sup>(45)</sup>。

- 
- (42) 第196回国会参議院内閣委員会第18号（平成30年6月12日）。
  - (43) 第196回国会衆議院内閣委員会第13号（平成30年4月25日）。
  - (44) 第196回国会参議院内閣委員会第18号（平成30年6月12日）。
  - (45) 第196回国会参議院内閣委員会第18号（平成30年6月12日）。

**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、本法の施行に当たり、次の諸点について適切な措置を講ずるべきである。

- 一 PPP／PFI を推進するに当たっては、公共施設等運営権（コンセッション）方式を始めとするPFI手法の導入ありきではなく、地方公共団体が地域の実情に応じて官民連携の多様な手法を検討し、適切な選定ができるよう、地方公共団体の自主性・自律性を尊重すること。
- 二 公共施設等の管理者等及び民間事業者が特定事業に係る支援措置等について確認を求めた際に内閣総理大臣が一元的に回答する場合や、内閣総理大臣が公共施設等の管理者等に対し特定事業の実施に関し助言等を行う場合にあっては、特定の民間事業者への誘導や、地方公共団体の判断への介入を疑われることのないよう、適正かつ公正に運用すること。
- 三 公共施設等運営権者が公の施設の指定管理者を兼ねる場合の二重適用問題の解消については、本法による対応にとどまらず、運営権者による自由度の高い運営及び更なる負担の軽減に資する支援の在り方について、引き続き検討を行うこと。
- 四 本法による補償金免除繰上償還については、上下水道コンセッションを導入する先駆的取組に限り特例的に認めるという趣旨に鑑み、今後は、財政投融资制度の健全性の維持、地方公共団体間の公平性及び地方財政運営の規律の確保の観点から、同様の補償金免除繰上償還を実施することは厳に慎むこと。
- 五 PFI事業の実施に当たっては、地域金融機関の役割や、地域の民間事業者の参加を得て地域の実情を踏まえた事業を展開することが、地域経済の活性化や施設の維持管理等にとっても重要であることから、地方公共団体等に対して、地域の産官学金が参加する地域プラットフォームの組織化や、地域の民間事業者の参加を促す工夫を行っている取組等に関する情報の提供を始め、適切な支援を実施すること。
- 六 PPP／PFIの評価・検証を行うに当たりその実施状況を把握するとともに、PPP／PFIの透明性を向上させる観点から、定期的の実施状況を

公表するなど、海外の事例も参考にしつつ、PPP/PFIの更なる「見える化」に努めること。

七 今後とも、安全・安心な水を安定的に確保するとともに、衛生的で安心な都市環境を維持するため、人口減少に伴う料金収入の減少や施設の老朽化等の課題を抱える上下水道事業の経営が持続可能なものとなるよう、官民連携の推進にとどまらず、広域化・共同化等を推進することにより、関係府省間で連携してこれらの課題解決に当たること。

## 5. 終わりに ― 地方公共団体への影響

平成11年のPFI制度導入以来、内閣府を中心に制度の活用を推進してきたが、地方公共団体において同制度が積極的に活用されてきたとは言いがたい。国としては、何とかしてPFIの活用を促進させるべく、様々な対策措置を講じてきた。近年の法改正による措置は、PFIの対象施設の拡大、民間提案制度、コンセッション方式の導入（平成23年）、そして、官民連携インフラファンドの創設（平成25年）、コンセッション事業への公務員の退職派遣制度の創設（平成27年）などである。今回の法改正も、これらの改正と軌を一にするものである。

このように積極的にPFI、中でもコンセッション方式PFIを強力に推し進めている国のスタンスに比べて、地方公共団体の方は必ずしもPFIの導入に積極的であるとは見受けられない。また、コンセッション方式によるPFI事業の実施は、空港を除けば、数的にも金額の面においても少ないのが現状である。その理由が様々であろうが、とりわけ、PFIに対する知見の不足と多大な事務量の問題、地域の民間事業者の不在、住民の同意獲得の難しさ、そして、そもそもコンセッション方式に適した施設の不在などを挙げることができる。

特に、小規模の地方公共団体において、水道施設は一定程度以上の規模を備えた、コンセッション方式に適している数少ない施設の一つであるということができる。今回の改正は、その水道事業にねらいを定め、まずは参考モデルになり得る事業の実施を後押ししようとするものである。

水道事業に関しては、本法と同じく第196回国会に提出されていた「水道法の一部を改

正する法律案」が、第197回国会における平成30年12月6日成立し、同年12月12日、法律第92号として公布された<sup>(46)</sup>。現在は、水道事業にコンセッション方式を導入する場合は、地方公共団体が水道事業の認可を返上した上で、コンセッション事業者が新たに厚生労働大臣の認可を受けなければならないことになっているが、改正水道法のもとでは、地方公共団体を水道事業者等としての位置付けを維持しつつ、厚生労働大臣等の許可を受けて、水道施設にコンセッション方式を導入することが可能となった。改正水道法に基づいたコンセッション方式の導入の際には、安全な水道水を供給する最終責任が、依然として、事業者である地方公共団体にあることに注意する必要がある<sup>(47)</sup>。

本来、PFIは、公共施設の設置・運営に当たって、VFM（Value For Money）を創出することによって、財政健全化を図ると同時に、低廉かつ良質のサービスの提供を可能にすることで、国民の福祉増進を目的とするものである。今後、地方公共団体において、PFIを検討するに当たっては、VFMの創出と住民の福祉増進の両方の効果を精密に検討する必要がある。特に、水道事業に関しては、住民生活に必須不可欠なサービスを提供する公益事業であることから、住民の意思をしっかりと確認するなど、より一層慎重な判断が求められるところである。今後、コンセッション方式導入の効果に関する検証が必要であり、また、地方公共団体の動向に注目する必要があると思料される。

（こん ぎぼぶ 愛媛大学法文学部准教授）

---

(46) 施行日は、「公布の日から起算して1年を超えない範囲内において政令で定める日」とされており、令和元年の秋頃と予想されている。

(47) 第196回国会参議院内閣委員会第18号（平成30年6月12日）。