

コロナ禍を越えて、 より社会に貢献するPPP/PFIへ

ウィズそしてアフターコロナ社会におけるPPP/PFIに関する提言

パシフィックコンサルタンツ（株）では、ウィズコロナとアフターコロナにおけるPPP/PFI事業のあり方に関して、技術顧問の宮本和明（東北大学名誉教授、東京都大学名誉教授）と主に公共PPP/PFIアドバイザー業務を行っているPPPマネジメント部、自ら民間事業者としてPPP事業に参画しているサービスプロバイダー事業部の担当者をコアメンバーとするワーキングを設置し、全国におけるコロナ禍への対応状況や課題を踏まえ、官と民そして社会一般の観点から議論を行い、提言としてとりまとめましたので公表いたします。

パシフィックコンサルタンツ株式会社
技術顧問 宮本和明
アフターコロナ PPP ワーキング
2020年7月15日

問題意識

- ・ コロナ禍というかつて経験したことのない不可抗力事象の発生により、PPP/PFI事業が大きな課題に直面している。特に独立採算部分を含むPPP/PFI事業（コンセッション事業、指定管理事業等）が想定外の需要変動等の大きなリスクに直面している。現状の仕組み（事業契約等）にはウイルス感染症拡大に関する明確な規定がなく、それぞれの事業で官民がその対応について協議をしている状況である。これにより今後、公共側の事業推進意欲や民間側の事業参加意欲が低下し、我が国におけるPPP/PFI事業が停滞するようなことがあってはならない。
- ・ また、コロナ禍により、都市とインフラのあり方が大きく変化しようとしている。数か月間に及ぶテレワークの経験により、これまでの都心と郊外の放射状の都市構造から、居住地を中心とする分散型の都市構造へと変化することなどが考えられる。こうしたアフターコロナ社会における都市構造の変化やヒトの行動変容に伴い変化するニーズに対し、道路や鉄道、公園、公共施設等のインフラに新たな価値を付加し、柔軟に変化させていくことが求められる。
- ・ 一方、財務省によると2020年度末の普通国債残高が932兆円に上ると見込まれるなど、国と地方の財政状況は益々逼迫している。その中で、インフラ老朽化対策等の従来からの懸案事業にアフターコロナに関する事業が加わることとなり、公共サービスの提供においては、これまで以上にPPP/PFI事業を積極的に活用することが求められる。
- ・ そこで、直近のウィズコロナ社会におけるPPP/PFI事業の課題の対応策とともに、アフターコロナ社会におけるPPP/PFI事業のあり方について議論を深め、我が国における次世代のPPP/PFI事業に向けた仕組みを早急に整えると同時に、PPP/PFI事業の関係者はもとより、社会一般の理解を得るための総合的な取り組みを実施していく必要がある。

提言

1

**実施中のPPP/PFI事業で生じたリスク事象に対しては、
官民パートナーシップに基づいて
適正に対応をとったうえで、広く情報公開を。**

- ・ ウイルス感染症拡大という事象は実施中のほぼ全ての事業で想定外のリスクであると言え、事業契約にその分担に関する明確な規定はないと考えられる。そのため現状は、個々の事業ごと、地方公共団体ごとに、様々な解釈による個別の対応が図られている状況にある。
- ・ 多くの事業においては関係者の協議のもと、一般の民間事業への対応との整合性を保ちつつ、官民パートナーシップに基づいた合理的な対応が取られてきていると思われる。
- ・ PPP/PFI事業は、官民の適切なリスク分担により公共サービスを効率的、効果的に事業期間に渡って安定して供給することが基本である。民間事業者に過度のリスク負担を強いることは、当該事業の継続性だけでなく、今後の他の事業形成にも大きな影響を与えることに留意が必要である。
- ・ 事業契約の運用・解釈においては、官民パートナーシップに基づき、適正な官民リスク分担が実現するように官民双方で十分な協議が望まれる。
- ・ また、これまでの各事業での官民の協議により見いだされた知見は、今のところ十分には共有されていない。各事業で得られた知見は、協議中の他の事業の課題解決はもとより今後の事業形成に資するものと思われることから、可能な範囲において、それらの知見をさまざまな機関を介して情報集約を図ると同時に、広く情報発信の機会を設定することが望まれる。

提言

2

**準備段階のPPP/PFI案件においては、
コロナ禍で顕在化した課題を踏まえ適切な事業化判断を。**

- ・ 近年はPPP/PFI事業件数が増加傾向にあり年間70件を超えていることから、現在、準備中の事業も相当数あると推量される。それらの事業の中には今回のコロナ禍によりその手続きが遅延しているものがある。
遅延理由は幾つかあり、そのなかには、提言1で示した実施中事業での対応事例に基づいて解決できるものも少なくない。
- ・ 一方、コロナ禍によって事業環境そのものが大きく変化し、事業性を再評価しなければ、民間事業者の事業参画が難しくなっている事業も発生している。
- ・ コロナ禍の影響が限定的なPPP/PFI事業は、顕在化したリスク対策を講じたうえで遅滞なく事業化することが望まれる。一方、事業環境そのものが著しく変化し影響が大きい事業については、事業形成プロセスを遡っての再検討が望まれる場合もある。事業の特性をよく見定めたうえで、適切な事業実施の判断とその対応が求められる。



提言
3

今後のPPP/PFI事業契約においては、
不可抗力条項等に関するより明確な規定を。

- ・ ウイルス感染症拡大はこれまでの事業形成においてリスクとして明確には捉えられていなかった。21世紀はコロナの時代とも言われる。今のウイルス感染症が収束したとしても、新たなウイルス等の発生リスクは無視できない。また、ウイルス感染症以外にも未知の不可抗力事象が発生する可能性もある。
- ・ 今回、コロナ禍による政府の緊急事態宣言を踏まえた国や地方公共団体の施設使用停止要請について、事業契約上の不可抗力条項等を根拠として、民間事業者から国や地方公共団体へ補償等を求める動きがみられる。一方、施設内での感染リスクが高まっているにも関わらず、需要変動リスクの負担先について官民が相互牽制し、その結果施設閉鎖の判断が遅れた事例や、予算措置が無いことで地方公共団体が追加的な費用負担に対応できない事例もみられる。
- ・ このようにリスク分担への対応の現状は国や地方公共団体により様々であり、民間事業者の今後の事業参画に大きく影響する可能性がある。
- ・ リスク分担を考える上で、大きな論点となっているのは、独立採算により実施される部分の取扱いである。当該独立採算事業が、要求水準に記載されている事業（公共が求めた事業）か否か、また公共事業と一体不可分の事業か否かによって、官民のリスク分担のあり方は大きく変わるものと考えられる。
- ・ また、「独立採算」という言葉の持つイメージから民間事業者がそのリスクを全て負担すべき、という誤解が生じていると考えられるが、公共サービスの提供を担う事業という位置づけである部分については、今回のような不可抗力による甚大な需要変動が発生した場合において、公共は相応のリスクを負う責務があると考えられる。
- ・ 今回のコロナ禍で得た経験を踏まえ、不可抗力事象について当該事業の事業特性を踏まえた適切な官民リスク分担を公募前に十分に検討して設定する等、民間事業者が的確に事業参加を判断できる事業環境を整えることが重要であると考えられる。
- ・ 今後、全国におけるコロナ禍への対応事例を踏まえつつ、不可抗力条項等のあるべき規定内容や解釈及び適切な官民リスク分担のあり方等に関して、できる限り早期に明確で具体的な社会的コンセンサスが形成されることが望まれる。



提言
4

この機に改めて従来からの課題を見直し、
より裾野の広いPPP/PFI事業の推進を。

- ・ PPP/PFI事業方式の必要性に関しては社会一般にある程度は理解が広まってきているが、その一方で、未実施の地方公共団体が依然として8割を超えており、またPPP/PFI事業への参画も一部の民間事業者に留まっている状況にある。
- ・ アフターコロナ社会におけるPPP/PFI事業の拡大ニーズに対応するためには、よりシンプルで分かり易い仕組みを再構築し、より多くの行政、民間事業者が安心して積極的に参画できる裾野の広い事業へと進化させていかなければならない。





- ・一方、コロナ禍により民間事業者の事業参画意欲が損なわれる可能性があるため、特にPPP/PFI事業に関するリスク全般について、この機に改めてこれまで積み残しとなっていた課題も含めて、リスクの洗い出しからその官民の分担の考え方に関して再構築することが望まれる。
- ・また、インフラに対する旧来からの各種法規制の中には、PPP/PFIの利点を制約するものが存在する。アフターコロナ社会における我が国の発展、民間による自由な発想を促す観点から、公共インフラの活用方法については、規制緩和等も視野に、より踏み込んだ検討が必要と考えられる。
- ・さらにPPP/PFIには、従来からその促進を期待される分野が未だ多数存在する。その例としては老朽施設をはじめとするインフラ分野や面的開発事業等が挙げられる。インフラ事業では改めてアベイラビ

リティ・ペイメント方式も提言されており、今後の活用が期待される。

- ・コロナ対策でさらに逼迫した国及び地方の財政状況を鑑みると、この機に改めて従来からの課題を見直すことにより、PPP/PFI事業のより一層の推進を図ることが望まれる。



提言

5

都市やインフラが大きく変化する アフターコロナ社会を視野に、民間による創意工夫が より誘発できる新しいPPP/PFI事業への進化を。

- ・都市やインフラのあり方が大きく変化することが予想されるアフターコロナ社会においては、従来には無い新たな事業の創発が求められる。
- ・PPP/PFI事業の魅力は、民間資金の活用等による公共の財政負担の低減のみならず、民間事業者が有する豊かな企画力・スピード感などを発揮することで、公共サービスの質を大きく高める可能性を有していることである。
- ・民間事業者には民間ならではの斬新かつ効果的なサービス内容の提案が期待されるため、民間提案によるインセンティブをより明確にするなど、民間提案制度のさらなる活用を促し、より提案自由度の高いPPP/PFI事業へと進化させることが必要である。
- ・またこれまでの官主導のPPP/PFI事業についても、事業目的と案件の特性に合わせて民間提案の自由度が大きな公募及び選定手続きを開発することが求められる。

- ・急激に変化しようとしている都市とインフラに対応するために、競争性や公平性の担保等の一連の条件を満たしたうえで、事業の一定期間経過後に、要求水準や事業条件等を官民双方で見直すことのできる仕組みの導入など、柔軟性の高いPPP/PFI事業に進化させることが必要である。

以上

