

第38回PPP/PFI検討会
第8回民間セクター分科会
PPP/PFIの「仕組み」づくりと制度・契約
2025年2月25日

アンダーソン・毛利・友常法律事務所 外国法共同事業
パートナー弁護士 高橋 玲路

PPP/PFIの意義

■ PPP/PFIと従来型の公共の工事・業務発注との本来的な相違は？

- 個別のモノ・サービスの調達ではなく、ソリューション(問題解決方法+その実行)そのものの調達
- 公共調達制度の基本思想

■ 何故それが必要？

- 地域インフラの様々な課題－施設・管路の更新、人口減少、人材獲得競争、環境の変化と災害対応、DX、脱炭素
- 従来の公共発注の方式のみでは課題克服が難しい
⇒財源の不足、技術者の不足、自治体単位での規模の不足、人口減少等、要因の複合性
- 社会課題への対応等、外部環境に応じた事業の持続可能性確保＝個別のモノ・サービスではなく、ソリューションそのもの

PPP/PFIの意義

■ 解決したい課題の設定、順位付けが重要

- 無限の時間と財源があるわけではない以上、全ての課題を完全に解決する方法はないことが前提
- より良い「ソリューション」を調達するには、解決対象となる「課題」が明確であることは必須
実施するPPP/PFI事業で「何を解決したい」・「結果どうなりたい」かをはっきり括り出さないと、そもそも「どうやる」は出てこない。
- 最も解決したい課題は何か？優先順位は？
- 解決方法が両立しがたい(効果を相殺してしまう)複数の課題設定(あれも・これも)は避ける

PPP/PFIの「仕組み」のポイント

- 民間のソリューションを調達したい以上、解決したい課題は示しても、どうやるかは極力制限しない
 - 仕様発注⇒性能発注
 - 使う技術、実施する順序・タイミングの選択の自由度を与える
 - 過去との不整合を恐れない(課題解決こそが優先されること)

- 民間のソリューション提供能力が発揮されやすい環境・条件を設定する
 - 対象事業のサイズ・業務範囲・期間の組み合わせ方によって、提供できるソリューションの幅は変わる
 - 契約条件を適切に設定することにより、正しい動機付け、役割分担
 - 例として: 不可抗力・法令変更リスク
 - 帰責性のない外部環境の「極端な」変更＝採算性度外視して応えるべき要請は、まさに公共団体の出番(「不可抗力」の定義、「特定法令変更」の範囲)
 - 公共団体が本質的に担う役割までは負わせないことで、民間には一定の安定した環境を確保し、ソリューション能力を存分に発揮してもらった方がよい。
 - 帰責性の無い事象について、公共側がリスクを負担することは「不利」ではない。

PPP/PFIの「仕組み」のポイント

■ 「お金の動き方」が当事者の行動を規律する(してしまう)

- ソリューションとその実行を「買って」いるのであって、その実行の際に具体的に民間側が買って来たモノ・サービスを「買って」いるのではない
- 対価の支払が「モノ・サービス」そのものの価格に引きずられれば、結果として調達されるのは「ソリューション」のない「モノ・サービス」だけになる
- 「お金の動き方」における「コンセッション」の意義
- コンセッション以外のPPP/PFIであっても、「お金の動き方」は極めて重要

■ 課題解決に対する要求とのバランス

- 事業条件(性能発注)、契約条件(リスク分担)、対価の条件(お金の動き)によって、課題に照らした正しい動機づけと環境を創出
- 能力発揮しやすい環境を作った以上、その結果に対してはシビアに要求する。
設定された条件のなかで民間がやりくり(=ソリューション)できる事象については、自ら課題を解決してもらう(公共団体に頼らせない)

PPP/PFI全般に関連する制度と「仕組み」づくり

■ 「仕組み」づくりと関連する法制度との調和

- 適切な条件設定に向けた対話の重要性(公募手続きにおける競争的対話の意義)
- 各種条件設定の法制度の中での許容性
 - 予算措置、補助金
 - 公物管理規制全般
 - 個別事業の規制法
 - 民間企業の企業活動及び取引行為としての法規制
- 解釈論や特例法による措置などを駆使して、「仕組み」と制度との整合性確保が、従来の公共調達とは異なる難しさ

PPP/PFI全般に関連する制度と「仕組み」づくり

■ 行政主体に関する各種法律

- 行政組織の運営に関する法律
 - 独立行政法人、地方公営企業、一部事務組合、公社、特殊法人等、多様な法主体に関する制度
 - 地方自治法に基づく議会による統制や住民監査請求、情報公開制度等
- 行政の財務関係の規制
 - 債務負担及び支出に関する単年度予算主義(PFI法に一部特例あり)
 - 議会による予算の統制
 - 補助金制度、地方債、地方交付税
- 行政の契約関係の規制
 - 会計法、予算決算会計令、地方自治法、PFI法に基づく公共調達規制(入札制度全般)
 - 債権管理や公共側の支払等に関する特殊な規制
 - WTO政府調達協定(県・政令指定都市レベル)
- 行政分野の財産法
 - 国有財産法、地方自治法に基づく行政財産・普通財産の区分と、行政財産に関する各種規制(PFI法に一部特例あり)
 - 公物管理規制、公の施設に関する規制、条例

PPP/PFI全般に関連する制度と「仕組み」づくり

■ 個別事業分野の規制法

- 行政が主体となっている各種公益事業や施設運営に関する個別法
- 道路法、空港法、水道法、下水道法、廃掃法、河川法等
- 関連する条例による規制
- PFI事業に関連した特別法＝民活空港運営法、特区法など

■ 民間企業も含めた契約の仕組みづくりに関する法律

- 事業実施におけるリスク分担全般について、民法その他の商取引関係法規
- 会社法等の企業運営に関する法律
- 担保物権法等、民間側の資金調達に関連する法律

PPP/PFIから導かれる可能性

■ 新たな地域企業の成長

- 「ソリューション」まで提供できる企業の優位性
- 広域化等によって、新たなレベルの産業創出
- 広域インフラ経営のソリューションを担う地元企業を生み出す機会に
- 地元産業化を促す公募の工夫
- PPP/PFI事業の実施において地域連携を行うことで、公募への参画インセンティブを

■ 「ソリューション」の調達の広がり

- 各種行政課題の解決手法のヒントに
- Social Impact Bondへの活用