

改正 PFI 法 説明会 聴講メモ

日時：平成 14 年 2 月 19 日 14:30~16:10

場所：都市センターホテル

講師：内閣府 P F I 推進室 参事官補佐 木村 実

1. PFI 法の一部改正法は、議員立法により提案され、昨年 12 月 8 日に成立、同 12 日に公布、同日施行された。

2. 改正の要点は

PFI 事業の実施主体である国の「公共施設等の管理者等」の範囲をこれまでの行政機関の長から拡大し、立法府の長、司法府の長、さらに独立の機関である会計検査院長を追加する、行政財産の貸付けの取扱いに関する規制緩和を行い、民間事業者が BOT で PFI 事業を行う場合、行政財産の貸付けを特別に認めることとし、さらに PFI 事業以外の民間収益施設との複合施設（合築）として事業を行う場合も、PFI 事業者に対し、行政財産である土地の貸付けを特別に認めるとした。

（公共施設等の管理者等の範囲の拡大）

3. 国の公共施設等の管理者について、これまで「行政機関の長」のみであったものを「各省各庁の長」へと拡大した。各省各庁の長とは、国の機関を網羅的に表示する場合に用いられる用語の一種であり、衆議院議長、参議院議長、最高裁判所長官、会計検査院長及び大臣を指す。これにより、立法府の長や司法府の長も、PFI 法に基づき PFI 事業を実施することができることとなり、PFI 法に定める各種の支援措置等を活用することができる。この場合、PFI 法にしたがい、立法府や司法府の長が行政府の長たる内閣総理大臣が定める基本方針にのっとり実施方針等を定めることとなるが、立法府・司法府の長は他の公共施設等の管理者と同様、PFI 事業に係る施設等の建設・管理に関する契約の主体や国有財産の管理者としての立場に立つこととなることから、三権分立の原則に反することにはならない。いわゆる入札適正化法やグリーン調達法も同じスキームである。

（行政財産の貸付け）

4. 行政財産の貸付けについては、新たも加わった第 11 条の 2 に規定されてい

る。全 8 項からなり、第 1~3 項は国有財産について、第 4~6 項は地方公共団体の公有財産について定めており、内容はそれぞれ同じものである。第 7 項及び第 8 項は国有財産、公有財産双方に共通するもので、借地借家法等の一部適用除外、並びに準用規定が定められている。

5. 行政財産の貸付けの取扱いについては、たとえば行政財産である土地において BOT 事業を実施する場合のように、PFI 選定事業者には行政財産の利用を認めることが不可欠な場合がある。本改正は、このような場合に PFI 事業の円滑な実施を図るため、国有財産法又は地方自治法により私権の設定が一般的に禁止されている行政財産について、選定事業者に対し、PFI 事業の用に供する範囲内において、その貸付けを特別に認めることとするものである。
6. これまで行政財産の取扱いについては、国有財産法第十八条第一項又は地方自治法第二百三十八条の四第一項の規定により、公的法人との合築又は鉄道等の公益事業に係る地上権の設定を除き、その貸付けはできないこととされている。したがって、これまでの事例においては、公有財産たる土地を PFI 事業者を使用させる場合、普通財産としての貸付け、若しくは地方自治法第二百三十八条の四第四項による行政財産の使用許可により対応されていた。一方、一団の行政財産たる土地の一部で BOT 事業を行う場合、当該事業の用に供する一部の土地のみを普通財産として貸付けすることが適切でないことがある。また、PFI 事業者の法的な地位を安定させ、長期間にわたる安定的な事業の継続を図る観点から、公法上の行政処分である使用許可よりも貸付けによることが適当な場合もある。本改正は、こうした状況を踏まえ、普通財産としての貸付けや行政財産の使用許可に加えて、新たな特例として、行政財産としての貸付けも行うことができることとしたものである。
7. ただし、11 条の 2 による貸付けは財産管理の一般法である国有財産法第十八条第一項及び地方自治法第二百三十八条の四第一項の適用を除外し、その特例を定めているのみであり、道路法等他の法令において、他の法律上の必要性から私権設定の禁止等の制約が定められている場合には、その制約を受けることとなる。
8. 貸付けが認められる行政財産は、たとえば、施設を民間所有により PFI 事業を実施する場合、すなわち BOT の場合は当該施設の敷地たる行政財産である土地が貸付けの対象となり、公共が所有する施設を利用して PFI 事業を実施する場合、すなわち BTO の場合は当該建物が貸付けの対象となる。
9. ここでの行政財産の貸付けは、私法上の賃借契約による貸付けであり、第 7 項に示されるとおり、賃借権の存続期間に関する規定を除いて、民法及び借地借家法が適用されることとなる。地上権については、物件であり、設定者の同意なしに自由に譲渡できる等強い権利であるため、今回の改正では賃借

契約による「貸付け」のみを認めることとしている。また、当然ながら、行政財産に質権、抵当権等の担保物権その他の私権の設定を行うことは認められないこととなる。

(民間収益施設等との合築)

10. 11条の2の第2項及び第4項は、PFI事業として行う公共施設とPFI事業以外の民間収益施設等である付帯的施設との複合施設、すなわち合築を行う場合にも、私権の設定が一般的に禁止されている行政財産である土地について、PFI事業者に対し、その貸付けを特別に認めることとするものである。これにより、民間事業者の事業機会の拡大や土地の有効活用が図られ、PFI事業の推進に資するとともに、ひいては経済の活性化につながることをと考えられる。なお、このような貸付けを認めるとしても、行政財産である土地の貸付けについて、その用途又は目的を妨げない限度において、必要があると認められる場合に限り、許容することとしており、このような用件を付することによって、行政財産の管理の適正を図ることとしている。
11. 条文中、「一棟の建物の一部が当該選定事業に係る公共施設等である当該建物」とは、PFI事業を行う公共施設とPFI事業以外の民間収益施設等である付帯的施設との複合施設、すなわち合築であることを指している。また、当該建物の「全部」を所有しようとする場合としては、非PFI事業の施設とともに、PFI事業を行う公共施設についても一体的に所有して、一棟の建物の全部をPFI事業者が所有するようなケース、すなわちBOTの場合が想定される。また、当該建物の「一部」を所有しようとする場合としては、PFI事業を行う公共施設の部分については国又は地方公共団体が所有し、PFI事業者はBTO事業として当該公共施設の維持管理・運営を行うとともに、非PFI事業の施設である部分を所有するケースが想定される。
12. この合築については、PFI事業そのものに対する優遇措置ではなく、PFI事業ではない民間の収益施設等までを優遇する特例措置であるが、行政財産の管理の適正を図るため、非PFI事業の施設の用途が無制限に拡大することがないように「その用途又は目的を妨げない限度において」と規定し、非PFI事業の施設が、当該行政財産である土地の本来の用に供するに当たって支障を生じさせたり、当該行政財産である土地を供用することによって達成しようとする行政目的に反するおそれがあると認められる場合には、当該行政財産である土地を貸し付けることはできないこととしている。また、条文中「必要があると認めるとき」とは、たとえば、非PFI事業の施設との合築により、行政財産の有効利用が図られること、PFI事業の円滑な実施が図られることなどを総合的に考慮したうえで各公共施設等の管理者において必要性の判断が

なされるものと考えられる。

13. 本項を適用して合築を行う場合、必然的に、PFI 事業者が PFI 事業以外の他の収益事業等に従事することとなるが、基本方針三 4 にも示されており、「かかる他の事業等に伴うリスクにより当該 PFI 事業に係る公共サービスの提供に影響を及ぼすおそれがあるときは、この影響を避けるため又は最小限にするため、適切な措置を講ずる必要」がある。具体的な措置としては、PFI 事業者に係る事業部門の区分経理上の独立性の確保、リスクの可能な限りの分離とその分担を含めた措置をあらかじめ協定等へ規定すること等が考えられる。特定事業の選定の際、民間収益施設の収益をあらかじめ織り込んで VFM を算出することはできるのかという問い合わせをよく受けるが、このような官民のリスクの明確な分離という PFI の基本理念を踏まえれば、当然ながら望ましくないということになる。また、PFI 事業の安定性を可能な限り確保する観点から、事業者選定段階において、事業者の安定的な業務遂行能力や提案内容等の慎重な審査を行うことも重要である。
14. 行政財産である土地の貸付けを行った合築建物については、その耐用年数が PFI 事業の事業期間よりも長い場合が一般的であり、建物の合築を認めることにより PFI 事業の普及促進を図るという観点から、PFI 事業者に対し、PFI 事業終了後も引き続き非 PFI 事業の施設である部分の所有を認めることが適当な場合もあるものと考えられる。そのため、第 3 項及び第 6 項において、このような場合にも、引き続き、行政財産である土地の貸付けを認めることとしている。なお、このような貸付けを認めるとしても、それが無制限に拡大しないよう、行政財産である土地の貸付けは、その用途又は目的を妨げない限度において、必要があると認める場合に限り、許容することとしている。条文中、「必要があると認めるとき」とは、たとえば、建物の耐用年数、当該非 PFI 事業の施設の状況、行政目的への使用の可能性等を総合的に考慮した上で、必要性の判断がなされるものと考えられる。
15. 本改正において行政財産の貸付けについての規定を置いた趣旨は、従来使用許可しか認められていなかった PFI 事業者による行政財産の使用について、貸付けという方法をも認めさせることにより、事業者の法的な地位を安定させ、長期間にわたる安定的な事業の継続を図り、もって PFI の推進を図ることにある。このような趣旨から、この行政財産の貸付けについては借地借家法及び民法の規定を原則として適用することとしている。一方、借地借家法第 3 条、第 4 条及び民法第 604 条に、それぞれについては借地権の存続期間、賃貸借の存続期間等が定められているが、PFI 事業が比較的短い期間で終了する場合も含め、当該事業の態様に応じ、行政財産の貸付けを PFI 事業の事業

期間に合わせて柔軟に設定することができるようにするため、7項を加え、これら規定を適用除外としている。

16. 第8項は、準用規定であるが、11条の2の規定により、今回新たに行政財産の貸付けが認められることとなったが、この場合において、普通財産の貸付けと同様の取扱いを行うこととし、国有財産法、地方自治法のこれら規定を準用することとしたものである。

17. PFIに関する最近の動向について

閣議決定等

平成14年度予算案等

民間資金等活用事業調査費用補助金について

実施方針が策定・公表されたPFI事業

質疑応答

1. (質問) 行政財産である土地の上に、仮にBOTで公共施設を整備したのちそれを維持管理・運営するSPCが経営破綻をきたした場合について聞きたい。行政財産上に私権を設定できるのはPFI事業者に限られるため、金融機関としてはSPCの資産といえども行政財産上の資産を担保に取るわけにはいかない。こうした場合、金融機関としては融資に二の足を踏まざるを得ない状況になると思うが。

(回答) 民間事業者の所有施設そのものへの担保設定は特に制限されていない。しかしながら、行政財産の貸付けを行うことができる相手はPFI事業者のみであるため、公共施設等の管理者等としてはPFI事業者以外の者に対する賃借権の譲渡を承諾することができないこととなる。借地権そのものを担保に供することももちろんできない。但し、今回の貸付けは借地借家法が適用されることとなるため、その強行規定により第三者の権利の保全が図られていることから、担保の設定が意味をなさないということにはならないと考えられる。

2. (質問) PFI方式の場合でも従来型公共事業方式の場合と同じように国等の補助金は支出されるのであろうか。

(回答) 基本方針においてイコールフィッティングの考え方が示されており、従来方式で補助金が交付されているものはPFIであっても同様に交付されることが基本である。昨年9月の関係省庁会議において、内閣府と財務省で考え方を整理したペーパーを提出し(内閣府PFIホームページ掲載)、関係

省庁に、PFI 事業への円滑な補助金交付が図られるよう必要な補助金交付要綱等の見直しの依頼を行ったところ。BTO はほぼ問題なく交付可能になると思われるが、BOT 事業への交付、さらには施設整備費相当分の分割支払に合わせた補助金の分割交付についても積極的な検討を依頼している。関係省庁の補助金交付要綱等の見直しの進捗状況に応じ、内閣府として状況を取りまとめ、広く公表することとしている。

以 上

メモ作成：浜野