

ENERGY & INFRASTRUCTURE BULLETIN

2020年5月 (Vol.20)

with コロナ時代のインフラ／PFI・PPP

- I. はじめに ～社会の変化とインフラ～
- II. with コロナ時代の PFI・PPP 案件
- III. PFI・PPP におけるリスク分担の在り方
- IV. 結び

森・濱田松本法律事務所

弁護士 岡谷 茂樹

TEL. 03 5220 1862

shigeki.okatani@mhm-global.com

弁護士 末廣 裕亮

TEL. 03 6266 8570

yusuke.suehiro@mhm-global.com

I. はじめに ～社会の変化とインフラ～

新型コロナウイルスのまん延は、社会や経済に大きな影響を与えている。本稿執筆時点では、感染者数は減少傾向にあり、停止していた経済活動も再開されつつあるが、第二波、第三波の襲来が予測されており、これからは感染症の予防を意識した新たな生活様式が定着する時代 (with コロナ時代) になり、中長期的に社会・経済の在り方が変わっていくとの見方も少なくない。

わが国のインフラについては、近年、財政問題や人口減少に伴う問題を解決するため、整備から運営・維持管理への重心の移行、PFI・PPP の活用、広域化などへの取り組みが進められてきたが、これらの取り組みの必要性は今後も変わることはない。そして、PFI・PPP は、インフラの整備・運営に民間の資金・ノウハウの活用を活用する仕組みであり、with コロナ時代における社会・経済の変化 (例えば、感染症対策の徹底や働き方・生活様式の変化、長期的な人口分布の変化) に伴ってインフラが直面する新たな課題の解決手段としても有効な手段であると考えられる。

本稿では、新型コロナウイルスによって既存案件が受ける影響やそれに対する当座の対応ではなく、中長期的な視野で、今後インフラが直面する課題に対し、どのように PFI・PPP を活用すべきかを考えていきたい。

なお、新型コロナウイルスから受ける影響は地域や人によって相当に異なり、また、新型コロナウイルスの今後の流行については様々なシナリオがあり得る。本稿とは異なる見解も今後多数提示されると思われるが、本稿が今後のインフラ経営や PFI・PPP の活用に向けた議論の一助となれば幸いである。

ENERGY & INFRASTRUCTURE BULLETIN

II. with コロナ時代の PFI・PPP 案件

「にぎわいの創出」－ 数多くの PFI 案件の募集要項や提案書に書かれた言葉ではないだろうか。しかし、今後のインフラの活用や地方の活性化は、残念ながら、現実の空間に人が集まることを必ずしも手放しに喜ぶわけにはいかない状況の下で取り組んでいく必要がある。with コロナ時代においては、社会・経済の変化に伴い、インフラ/PFI・PPP の取り組むべき分野や各分野の取り組み方は見直しを迫られる可能性がある。

昨年 6 月に公表された PPP/PFI 推進アクションプラン（令和元年改定版）では、以下の分野が重点分野とされるとともに数値目標も設定され、これらについて政府は集中的に取り組みを強化してきた。

重点分野と目標

<集中強化期間中の分野と数値目標>

クルーズ船向け旅客ターミナル施設（3 件：～令和元年度）

MICE 施設（6 件：～令和元年度）

公営水力発電（3 件：～令和 2 年度）

工業用水道（3 件：～令和 2 年度）

<集中強化期間中の数値目標を達成し、今後も引き続き重点分野とする分野>

空港

水道

下水道

道路

文教施設（スポーツ施設、社会教育施設及び文化施設）

公営住宅

しかし、人が移動したり集まったりすることに社会的意義があったり、経済的な収益を生み出したりする施設（空港、道路、スタジアム、博物館・図書館など）については、一時的な感染爆発による需要リスクを考慮した仕組みとする必要があるのはもちろんのことであるが、それにとどまらず、施設によっては、その設計や収益の方法を大胆に再考する必要があるかもしれない。後者は、正に民間の知恵を必要とするところで、民間提案の活用などが一層求められる。また、感染症の対策コストについて、官民のどちらが負担するにしても、（有効な対策を講じつつ）これをどのように抑えるかの工夫が求められよう。

ENERGY & INFRASTRUCTURE BULLETIN

次に、ユーティリティ分野（電気、上下水道、ガス）は、直ちに重大な需要リスクに直面することはなく、PPP の活用によりアセットマネジメントを推進する意義は変わらない。ただし、この分野のインフラは、都市に密集して居住・経済活動を行うことが避けられるようになれば¹、長期的には人口分布の変動に対応するという新たな課題に直面するかもしれない。すなわち、人口が疎に分布するようになれば、一部のインフラの運営・維持管理のコストが増加し、広域化・民営化やアセットマネジメントの強化だけでなく、サービス提供の在り方自体も見直す必要が出てくる可能性がある²。

他方、with コロナ時代に新たに需要が創出されるインフラもあり得る。特に社会的インフラには拡充を求められるものもある。新型コロナウイルスの感染拡大期には、地域によっては、医療施設の不足・脆弱性が明らかになった。こうした地域では、今後、医療提供体制の再整備が進められる必要があるだろう。教育施設も、今までのように集まって教育を行うことが難しくなり、より広い施設が必要になるかもしれない。

また、箱モノのインフラではなく、オンライン教育に必要なインフラ（システム整備・機器の配布）の整備も必要性が高まると思われる。新型コロナウイルスへの対応により厳しさを増す財政状況の中にあって、民間資金の活用の必要性は一層高まる可能性がある。

さらに、インフラの整備・運営とは別であるが、感染症対策やこれに伴う行政課題の解決に資する官民連携手法として、成果連動型民間委託契約方式（PFS：Pay For Success）³やその一類型であるソーシャル・インパクト・ボンド（SIB）⁴の活用も考えられる。

Ⅲ. PFI・PPP におけるリスク分担の在り方

新型コロナウイルス等の疫病のまん延により、国内の PFI・PPP 案件が受ける影響としては、以下のようなものが考えられる。

¹ 安宅和人氏は、これまでの文明が「密閉（closed）×密（dense）」の方向に都市化してきたのとは逆に、今後は「開放（open）×疎（sparse）」な空間に向かうトレンドが生まれるだろうとして、「開疎化」という概念を提唱している。

² 通信、電力、物流といったインフラは、無線通信、分散型電源の発達や既に日本全国に張り巡らされた交通網により比較的容易に人口の分散化に対応可能かもしれないが、上下水道や医療提供体制といったインフラの整備には、飛躍的な技術革新や発想の転換が必要かもしれない。

³ PFS とは、地方公共団体等が、民間事業者に委託等して実施させる事業のうち、その事業により解決を目指す行政課題に対応した成果指標が設定され、地方公共団体等が当該行政課題の解決のためにその事業を民間事業者に委託等した際に支払う額等が当該成果指標の改善状況に連動するもので（成果連動型民間委託契約方式の推進に関する関係府省庁連絡会議決定「成果連動型民間委託契約方式の推進に関するアクションプラン」（令和 2 年 3 月 27 日）参照）、医療・健康・介護の分野でも活用が期待されている。

⁴ SIB とは、PFS 事業を受託した民間事業者が、当該事業に係る資金調達を金融機関等の資金提供者から行い、その返済等を成果に連動した地方公共団体からの支払額等に応じて行うものをいう（同上）。

ENERGY & INFRASTRUCTURE BULLETIN

- ✓ 建設の遅延、遅延に伴う増加費用の発生
- ✓ 運営・維持管理の中断、対策のための増加費用の発生
- ✓ 収益施設における収益の低下

既存の案件については、既に締結されている事業契約（主にサービス購入型の従来型PFI）や運営権実施契約（コンセッション案件）に従うこととなる。それでは、今後の案件に取り組む上ではどのような視点で検討すればよいか。

1. 不可抗力

一般に、「不可抗力」とは、天災等のように、契約当事者の行為とは無関係に外部から生じる障害で、通常必要と認められる注意や予防方法を尽くしてもなお防止し得ないものと考えられている。不可抗力リスクとは、このような不可抗力に起因して、契約に従った事業遂行が困難又は不可能となることに基づき発生するリスクである。

そもそも感染症のまん延が「不可抗力」に該当するかどうかについても問題となるが、コンセッション案件の多くの事例で「疾病」が不可抗力事由として明記されており、従来型PFIにおける不可抗力事由の定義も感染症のまん延を排除するようなものでないことが多い。そのため、感染症のまん延は、「不可抗力」に該当するものとして、不可抗力リスクが発現した場合のリスク分担の在り方として議論されることとなり、一般的には、①義務の免責（建設の遅延や運営・維持管理の中断があっても契約違反の責任を問われないこと）、②増加費用・損害の公共による負担、③契約の解除が問題となる。このうち、実務上問題となりやすいのは、②の点と考えられる⁵。

既存のコンセッション案件は、不可抗力により対象施設に物理的な損害が生じた場合に、公共が事業継続措置を実施することができる、などとする例も多い。しかし、これは自然災害により施設が損壊した場合を典型例として念頭に置いているようであり、感染症により施設の利用が制約されるような事態は、これらの契約におけるリスク分担の議論において、中心的な論点として取り上げられることは多くなかったと思われる。そのため、今後の案件においては、必ずしも施設の損壊が生じないタイプの不可抗力事由も見据えた増加費用・損害（例えば、感染防止のための特別な設備の設置や対応に関するもの等）についての官民間のリスク分担の在り方が模索されていくべきである。

他方、従来型PFI（サービス購入型）においては、コンセッション案件に比べ、不

⁵ 契約条項の表現については個別案件毎に仔細な検討が必要であるが、既存の案件においても通常①義務の免責に関するメカニズムは認められている。

ENERGY & INFRASTRUCTURE BULLETIN

不可抗力リスクの分担として、保険でカバーできない経済的な損失を公共が負担する傾向が見られる。もっとも、従来型 PFI においても、今般のような事態はこれまで想定されていなかった以上、今後の案件では、不可抗力リスク発現時のリスク分担規定について、これまでの実務を踏襲することが妥当かどうかについて議論がなされることになるかもしれない。

2. 収益性の確保

新型コロナウイルスのまん延は経済活動の停滞をもたらし、事態の長期化とともに先行きの不透明感が増している。コンセッション案件を中心に、独立採算制を前提とするプロジェクトについては、民間事業者の収益性確保がこれまで以上に課題となるだろう。

いくつかのコンセッション案件においては、不可抗力の場合に限らず、運営権者の財務状態の悪化が一定期間以上継続した場合に、契約の見直しの協議ができることを定めているものもある。また、公共に支払うべき運営権対価の一部について、収益と連動させる収益連動負担金のメカニズムを取り入れている案件も存在する。新型コロナウイルス感染症の拡大に伴う事態の不透明感は、このような規定の意義が改めて見直される可能性もある。また、今後は、プロフィットシェアリング／ロスシェアリングあるいは収入補償の仕組みや、サービス購入型と独立採算制の混合型など、より積極的に官民のリスク分担が検討されることも考えられよう。

3. 紛争解決手段

緊急事態宣言下において日本の裁判所が（緊急性のある一部の事件を除いて）裁判の期日を延期したのに対し、主要な仲裁機関では、世界的に新型コロナウイルスの感染が広がる中であっても、事務局、仲裁人を含む関係者間では通常どおり電子メールにより仲裁手続の管理・進行が継続されている。もちろん、各国におけるロックダウン等の影響を受けてスケジュールの変更等をせざるを得ないケースはあるものの、多くの国際仲裁手続はスケジュールの大幅な遅延を回避している。電話会議やビデオ会議等を活用したヒアリングの実施への取り組みがなされていることも大きい⁶。

国内における国や地方公共団体を当事者とする契約では、紛争解決手段として管轄裁判所による裁判以外を選択することは難しいかもしれないが、今後の案件では、仲裁を採用することや、さらには裁判・仲裁に持ち込まれる前の紛争の予防・解決手段

⁶ 新型コロナウイルス感染症の影響を踏まえた仲裁機関の対応等については、弊事務所ニュースレター・Client Alert [2020年4月号\(Vol.76\)](#)及び [2020年5月号\(Vol.77\)](#)を参照されたい。

ENERGY & INFRASTRUCTURE BULLETIN

として Dispute Board（契約により個別プロジェクトに設置される紛争処理委員会）の導入を検討することも一考に値すると考えられる。

IV. 結び

新型コロナウイルスのまん延は、百年に一度の危機ともいわれる。しかし、このような時期こそ、官民の連携・民間の発想力や知恵の活用が求められるといえるだろう。

当職らは、これまでの PFI・PPP 案件への取り組みの経験を生かし、新たな仕組みやリスク分担の検討などを通じ、with コロナ時代における社会・経済の変化に伴ってインフラが直面する新たな課題の解決に貢献していきたい。

セミナー情報

- セミナー 『洋上風力発電プロジェクトの最新実務～入札戦略、送電系統、契約交渉、ファイナンスの横断的見地から～』

開催日時 2020年6月10日（木）13:30～16:30

講師 村上 祐亮、市村 拓斗

主催 株式会社金融財務研究会
- セミナー 『民法改正が金融取引実務に与える影響 ～取引類型別の注意点と契約条項の注意点～』

開催日時 2020年6月25日（木）13:30～16:30

講師 末廣 裕亮

主催 株式会社 FN コミュニケーションズ
- セミナー 『洋上風力発電プロジェクトの最前線の実務～最新の規制動向を踏まえた入札対応と実例に基づく事業開発・ファイナンスのノウハウ～』

開催日時 2020年7月15日（木）13:30～16:30

講師 村上 祐亮、市村 拓斗

主催 株式会社 FN コミュニケーションズ

※ 新型コロナウイルス感染症の影響を含め、セミナーに関する情報については、主催者のウェブサイト等をご確認ください。

ENERGY & INFRASTRUCTURE BULLETIN

文献情報

- 書籍 『インフラ投資 — PPP/PFI/コンセッションの制度と契約・実務』
出版社 日経 BP
著者 佐藤 正謙、岡谷 茂樹、村上 祐亮、佐伯 優仁、末廣 裕亮、倉持 喜史、中島 悠助、宮島 聡子、白川 佳、松田 悠希、田中 洋比古、古市 啓、久保 圭吾、高石 脩平、長谷川 博一、鮫島 裕貴

- 雑誌 「著者に聞く」
掲載誌 月刊エネルギーフォーラム No.784
著者 市村 拓斗

- 論文 「International Comparative Legal Guide to: Project Finance 2020 – Japan Chapter」
掲載誌 International Comparative Legal Guide to: Project Finance 2020 Ninth Edition
著者 村上 祐亮、白川 佳

NEWS

- **新型コロナウイルス感染症への対応について**
新型コロナウイルス感染症拡大に伴う緊急事態宣言を受け、当事務所では[こちら](#)の対応を実施しております。

- **新型コロナウイルス対応 参考リンク集**
新型コロナウイルスの感染拡大を受け、当事務所では新型コロナウイルス対応に関するニュースレターや寄稿、官公庁等の最新公開情報のリンクを当事務所 HP にまとめております。詳細は[こちら](#)、英語版は[こちら](#)をご参照ください。

- **Chambers Asia Pacific 2020 にて高い評価を得ました**
Chambers Asia Pacific 2020 で、当事務所は日本における各分野で上位グループにランキングされ、下記を含む当事務所の弁護士がその分野で高い評価を得ました。詳細は Chambers のウェブサイトに掲載されております。

- ・ キンチョー・チー
- ・ 佐藤 正謙
- ・ 三浦 健
- ・ 小林 卓泰
- ・ 武川 丈士

ENERGY & INFRASTRUCTURE BULLETIN

- ・石川 直樹
- ・尾本 太郎
- ・青山 大樹
- ・岡谷 茂樹

➤ The Legal 500 Asia Pacific 2020 にて高い評価を得ました

The Legal 500 Asia Pacific 2020 にて、当事務所は日本における各分野で上位グループにランキングされ、18名の弁護士が各分野で Leading individuals に選ばれました。当事務所のバンコクオフィスおよびヤンゴンオフィスにおいても上位グループにランキングされ、各オフィスに所属する弁護士が高い評価を得ております。

なお、ヤンゴンオフィスは日本の法律事務所として唯一、ランキングされております。

詳細は Legal 500 のウェブサイトに掲載されております。

➤ Chambers Global 2020 にて高い評価を得ました

Chambers Global 2020 で、当事務所は日本における各分野で上位グループにランキングされ、下記を含む当事務所の弁護士がその分野で高い評価を得ました。当事務所のバンコクオフィスおよびヤンゴンオフィスにおいても上位グループにランキングされ、各オフィスに所属する弁護士が高い評価を得ております。

なお、ヤンゴンオフィスは日本の法律事務所として唯一、GENERAL BUSINESS LAW – MYANMAR の分野でランクインし、ヤンゴンオフィスの代表である武川文士が日本人として唯一ランクインしております。

詳細は Chambers のウェブサイトに掲載されております。

- ・キンチョー・チャー
- ・佐藤 正謙
- ・小林 卓泰
- ・武川 文士
- ・尾本 太郎
- ・青山 大樹

➤ The 11th Edition of The Best Lawyers™ in Japan にて高い評価を得ました

Best Lawyers® (ベスト・ロイヤー) による、The 11th Edition of The Best Lawyers™ in Japan に下記を含む当事務所の弁護士 120 名が選ばれました。

- ・ Energy Law

ENERGY & INFRASTRUCTURE BULLETIN

小林 卓泰、四元 弘子

・ Project Finance and Development Practice

岡谷 茂樹

(当事務所に関するお問い合わせ)
森・濱田松本法律事務所 広報担当
mhm_info@mhm-global.com
www.mhmjapan.com