

# 新型コロナウイルス感染症の影響について

令和2年11月17日

第24回 計画部会



内閣府 民間資金等活用事業推進室

# 新型コロナウイルス感染症の影響について

○新型コロナウイルス感染症により、PFI事業において業務中断や利用者減少に伴う減収や損害、また防疫器具設置による増加費用の発生等の影響が出ている。政府としては、公共サービスや地域経済の維持のため、PFI事業の継続的な運営の確保が重要であり、新型コロナウイルス感染症拡大の影響についての調査・分析に努め、必要な対応を図る。

## ◆PPP/PFI推進アクションプラン（令和2年改定版）

### 2. PPP/PFI推進に当たっての考え方

#### （1）基本的な考え方

新型コロナウイルス感染症（COVID-19）への対応により厳しさを増す財政状況の中にあつて、今後、感染予防や社会・経済の変化を盛り込んだ質の高い公共サービスを提供するためには、効率的に民間企業の創意工夫や資金等を活用するPPP/PFI手法が有効であると考えられる。一方で、今回の新型コロナウイルス感染症により、PPP/PFI事業やそれを担う民間事業者にも大きな影響が及んでいる可能性があるため、その影響等について早急に検証・分析を行う。

## 【具体的な取組】

### （1）関係省庁及び地方自治体に対して通知の発出（令和2年7月7日）

○「PFI事業における新型コロナウイルス感染症に伴う影響に対する対応等について」

- ①新型コロナウイルス感染症の影響によりPFI事業の安定的な維持管理・運営等に支障が生じる場合の考え方を提示
- ②事業者と誠意をもって協議を行うよう要請
- ③事業者に対して必要な支援を行うよう要請

### （2）関係省庁及び地方公共団体に対してPFI事業における影響についてアンケート調査を実施 （令和2年8月～9月）

# (1) 令和2年7月7日付通知の概要

## 【令和2年7月7日に通知を発出した背景】

- PFI事業を実施している民間事業者から、新型コロナウイルス感染症により損害や増加費用が発生し、事業運営に支障が生じている等の声があったところ。
- このようにPFI事業が新型コロナウイルス感染症の影響を受けている事態に鑑み、PFI事業が適正かつ確実に実施されるために、国及び地方自治体に対して、内閣府から令和2年7月7日付で通知を発出。

## 【通知の内容】

### ①について

- 新型コロナウイルス感染症の感染拡大による影響が「不可抗力」に該当するのかどうかに関し、新型コロナウイルス感染症の影響により、通常必要と認められる注意や予防方法を尽くしても事業運営に支障が生じるといえる場合は、基本的に「不可抗力」によるものと考えられるとする見解を示した。

### ②について

- 新型コロナウイルス感染症の拡大のような想定外の災害が生じた場合には、著しい事業環境の変化等により、これまでのリスク分担が著しく不適切になることが考えられることから、感染対策に要する増加費用の分担の在り方やサービスの要求水準等の見直しについて、PFI事業者と誠意をもって協議を行うよう要請。

### ③について

- 公共サービスの安定的・継続的な提供や地域経済のためには、PFI事業の継続的な運営が確保されることが重要と考えられることから、新型コロナウイルス感染症対策に関する各種補助金などを活用してPFI事業者に対して必要な支援を行うよう要請。

## (2) アンケート結果の概要①

○**調査対象**：関係省庁(内閣府、警察庁、11省およびそれらの所管する公共法人)・地方公共団体(1,788 団体)

○**調査期間**：令和2年8月11日～9月4日

○**実施中のPFI事業への影響について**

実施中のPFI事業において、事業者から協議の申入れがあった等、実質的な影響を受けた事業の件数は、138件(関係省庁18・地方120)であり、実施中のPFI事業全体に対する割合は、約23%となっている。

	影響を受けた事業	実施中の事業	実施中の事業に占める割合	事業類型別								
				サービス購入型			混合型			独立採算型		
関係省庁	18	(82)	22%	7	(55)	13%	2	(8)	25%	9	(19)	47%
地方公共団体	120	(530)	23%	76	(392)	19%	33	(108)	31%	11	(30)	37%
全体	138	(612)	23%	83	(447)	19%	35	(116)	30%	20	(49)	41%

※ ( ) は実施中のPFI事業数

○**協議等の状況について**

影響のあった事業のうち、約9割が、「協議を実施した」、または「協議中」となっている。

	協議を実施した	協議中	今後実施予定	合計
関係省庁	8(44%)	7(39%)	3(17%)	18(100%)
地方公共団体	66(55%)	48(40%)	6(5%)	120(100%)
合計	74(54%)	55(40%)	9(6%)	138(100%)

## (2) アンケート結果の概要②

### ○協議を実施した事業の内訳（事業方式、施設等の内訳）

事業方式では、サービス購入型（52件）、混合型（14件）、独立採算型（8件）となっている。  
施設では、給食センターが28件で最大となっており、複合施設（10件）、スポーツ施設（5件）を合わせると3施設で全体の約6割を占めている。

	サービス 購入型	混合型	独立採算型	計
学校施設	1	0	1	2
給食センター	28	0	0	28
文化施設	1	1	0	2
社会教育施設	4	0	0	4
文化施設	1	1	0	2
スポーツ施設	1	4	0	5
複合施設	6	2	2	10
公園	0	1	1	2
公営住宅	1	0	0	1
庁舎	2	1	0	3
市街地再開発等	0	1	0	1
行刑施設	1	0	0	1
医療施設	0	1	0	1
福祉施設	1	0	1	2
斎場	1	0	0	1
警察施設	1	0	0	1
道の駅	0	0	0	0
農業振興施設	1	0	0	1
廃棄物処理施設	2	1	0	3
下水道施設	0	0	0	0
その他	0	0	0	0
(以下、コンセッション方式)				
複合施設(MICE)	0	0	1	1
商業振興施設	0	0	1	1
下水道施設	0	1	0	1
スポーツ施設	0	0	0	0
社会教育施設	0	0	0	0
空港	0	0	1	1
計	52	14	8	74

## (2) アンケート結果の概要③

### ○協議等の内容について

- ・サービス購入型では、施設休館中や休校中の給食提供がなかった期間のサービス対価の算定等「サービス対価の見直し」についてが、最も多い。
- ・混合型では、施設の休業及び利用控えによる料金収入の減収等、「損失・損害の補填」や「サービス対価の見直し」についてが、多い。
- ・独立採算型では、工期延長等の「事業スケジュールの見直し」や、休業中の賃料の減免等、「損失・損害の補填」が、多い。

	サービス購入型	混合型	独立採算型	計
損失・損害の補填	16	18	4	38
増加費用の負担	12	9	2	23
サービス対価の見直し	39	13	0	52
運営権対価の見直し	0	0	1	1
サービス要求水準の見直し	9	5	0	14
事業スケジュール又は将来の投資計画の見直し	6	4	5	15
契約内容の明確化	13	1	1	15
施設の休業・開業の判断	9	4	2	15
その他	11	2	6	19
計	115	56	21	192

※複数回答を含む

## (2) アンケート結果の概要④

### ○協議等で課題となっている事項

協議等で課題としてあがった項目は主に、①影響を受けた期間のサービス購入料や損失・損害の算定、②独立採算部分の対応、③協議等の負担増、④その他 に大別される。

#### ①影響を受けた期間のサービス購入料や損失・損害の算定

- ・サービス購入型では、給食センターや文化施設等を中心に、不可抗力により事業を行なえなくなった際のサービス購入料の算定や、どこまで補償するのかといった具体的な取扱いが事業契約書に記載されていないことにより、減額の対象とする経費の選別、減額金額の積算方法、民間事業者との合意形成等が課題。
- ・混合型では、休業に伴い施設運営に不要となった経費の選別及び積算方法や料金収入減による補填の取り扱いについての事業者との合意形成や、需要減に伴う利用料金収入の今後の見込や業務計画の見直しの妥当性の判断が難しいことが課題。
- ・病院施設では、患者数の増減でサービス対価が変動する支払係数の考え方の整理が課題。

#### ②独立採算部分の対応

- ・独立採算で実施している利便施設について、休業、時短営業を行った場合の行政財産使用料の減額の可否が課題。
- ・独立採算型事業において、市独自で業務の中止要請したことによる増加費用（補償）について課題。

#### ③協議等の負担増

- ・契約書に明記のない損害が生じた際の経費負担の算出根拠の積算の事務負担増や、感染症が流行している中での会議の招集が困難で個別協議に時間を要すること等が課題。

#### ④その他

- ・次年度以降のサービス対価変更の根拠となる「企業向けサービス価格指数」が災害などで変動する場合の取決めがないことや、民間事業者の従業員の感染による施設の休業についてリスク分担の解釈が難しいことなどが課題。

# (参考) 実施済の協議事例 (1/2)

## ○サービス購入型でサービス購入料について協議した事例

事業名	事業類型 事業方式	協議内容	契約条項等	協議結果
A 学校給食 センター	サービス 購入型 (BTO)	①3月～5月の臨時休校期間の学校給食運営・維持管理業務費の支払い ②7, 8月の夏季休業期間に実施した学校給食運営・維持管理業務費の支払い	・給食センターの維持管理・運営業務のサービス購入料の算定基準に基づく。 ・予定給食数(前月の10日までに提示)と実施給食数(提供日の2稼動日前までに通知)の差が-200食を超える場合、予定給食数から200食を減じた食数により変動料金を算定。 ・相当程度前までに、実施給食数の指示を行った場合の変更給食数の取扱いは事業者と協議。	・変動料金は、相当程度前に実施給食数の指示をおこなった場合の協議規定を適用。 ・事業休校期間中も従業員の待機手当等、費用が発生すること等を踏まえて以下のとおり設定。 ①3月～5月の臨時休校期間の変動料金は、 <u>予定給食数-200食</u> で算定。 ②7, 8月の夏季休業中に実施した給食の変動料金は、 <u>提供食数</u> に応じて算定。  ※休校中の給食停止期間の変動費を0食として支払わないとする事例もあり。
B 複合施設 (社会教育 施設・ 文化施設)	サービス 購入型 (BTO)	・閉館期間の施設の維持管理・運営業務にかかるサービス購入料の算定(利用状況に連動する部分について、閉館期間分の稼働状況をどのように換算するか)	・利用状況の変動によるサービス購入料の改定にかかる規定 ・社会状況の変動によるサービス購入料の改定(想定外の変化に対する見直し)の場合の協議規定	・社会状況の変動によるサービス購入料の改定にかかる協議規定を適用。 ・公共側からの閉館依頼であり、事業者から要請のあった閉館期間のサービス購入料の支払いに応じることとした。 ・サービス購入料の算定基準となる稼働率を前年ベースで設定することとする。

## ○混合型事業で料金収入の損失部分について協議した事例

事業名	事業類型 事業方式	協議内容	契約条項等	協議結果
C スポーツ施設	混合型 (BTO)	①自治体主催事業(イベント)中止分の補填 ②利用者の利用控えによるキャンセルの場合の返金(自治体の意向による)の補填	・不可抗力の場合の業務要求水準の変更及び追加費用の負担についての協議規定  (サービス購入料については、本施設の一部又は全部の営業を行わない場合でも、支払いを継続する規定となっている。)	不可抗力における協議規定を適用。 ①料金収入の損失のうち、光熱水費の発生しない部分は、対象外とし、その他の費用については、 <u>昨年度ベース及び費用の積み上げにより算定</u> 。 ②本来は、料金収入として見込まれており、 <u>自治体の意向による返金となるためキャンセルフィーは自治体負担</u> とする。

# (参考) 実施済の協議事例 (2/2)

## ○建設期間中の工期延長及び増加費用について協議した事例

事業名	事業類型 事業方式	協議内容	契約条項等	協議結果
D 複合施設	独立 採算型 (BTO)	施設建設中の工事について、工事現場における感染防止の為、 ①事業者側より工事一時停止および竣工時期延期 ②それに伴う工事費増加分負担に関する相談	・不可抗力による工事期間変更および施設整備費費用変更の定め(※)  ※増加費用が施設整備費総額の1%に相当する金額までは事業者の負担とし、これを超える額については市の負担とする	事業者からの申入れによる工期延長について、 <u>不可抗力規定を適用。</u> ①竣工時期延期については緊急事態宣言に伴う工事中断として了承 ②竣工時期延期に伴う工事費増加については、左記の定めに基づき、施設整備費の1%未満であったことから事業者負担とした。

## ○独立採算部分の賃料について協議した事例

事業名	事業類型 事業方式	協議内容	契約条項等	協議結果
E 道の駅	混合型 (BTO)	①事業者からの申入れによる独立採算で実施する店舗の営業時間短縮および臨時休業 ②事業者が管理者に支払う店舗の賃料の減額	①事業契約書の定めのない事項に関する協議の定め； 本契約に定めのない事項について定める必要が生じた場合、管理者及び事業者の間で誠実に協議の上、これを定めるものとする。 ②事業契約書及び賃貸借契約書より、賃料の定め； ・店舗の月間賃料(定額賃料)は、貸付期間に1か月未満の端数が生じた場合、日割計算とする。	①店舗の営業時間に関する事業者の要望について、 <u>契約書に定めのない場合の協議規定を適用。</u> 近隣の道の駅の営業状況等も考慮し、自治体での感染拡大防止・従業員の安全確保の観点から、営業時間の短縮と臨時休業に関する事業者の要請について、管理者-事業者間で合意。 ②臨時休業期間における月額賃料は、 <u>事業契約書等の規定を適用し、&lt;休業日数×月間賃料の日割り額&gt;を減額することで合意</u> ※営業時間の短縮については、事業契約書等に規定がなく、賃料計算に影響しないものとして管理者-事業者間で合意。
F 病院	混合型 (BTO)	①自治体の要請による院内コンビニ、食堂、カフェ等、独立採算で実施する利便施設の営業時間の短縮 ②営業時間の短縮に伴う賃料(行政財産の使用料)の減額	①事業契約書の疑義に関する協議の定め； ・本契約に定めのない事項について定める必要が生じた場合、又は本契約の解釈に関して疑義が生じた場合の協議を行う。 ②要求水準書の行政財産の使用の定め； ・使用料は、自治体の条例に基づく「行政財産使用料算定基準」により算定 ・使用料の減額は、「公有財産事務取扱規則」に従う	営業時間短縮に伴う措置について本契約に定めのない事項について定める <u>協議規定を適用。</u> 賃料の減額については、既存の算定基準及び規定等を用いて、取り決めを行った。 ①自治体の要請による営業時間の短縮は、事業者と合意 ②賃料の減額は、規定の使用料の減額条件に該当しなかったため、事業者の合意を得て、減額措置は取らないこととした。

## (2)アンケート結果の概要⑤

### ○事業実施検討中や事業者選定手続き中のPFI事業における影響

新型コロナウイルス感染症の影響について、「実施に向けて検討中、又は事業者選定手続き中のPFI事業において影響を受けた」と回答する団体は65団体（国等8・地方57）。

PFI事業の手続きを中止又は延期していると回答した団体数は；

①実施方針策定後、事業者選定手続き段階：21団体（国等4・地方17）

（参考）令和元年度の実施方針策定団体数：45団体（国等3・地方42）

②導入可能性調査を実施し、実施方針の策定手続き段階：17団体（国2・地方15）

（参考）令和元年度の優先的検討実施団体数：97団体（国等5・地方92）

③導入可能性調査及び優先的検討の実施予定段階：14団体（国等2・地方12）

（影響の具体事例）

- ・実施方針の策定は完了しているが、事業募集要項等の公表が延期となっている。
- ・新型コロナウイルス感染症拡大前にサウンディング調査を行い、公民連携手法を用いた事業実施に向けた取組を進めてきたが、生活様式等が変容している中で、民間事業者が提案・実施できることや住民のニーズ等も大きく変わってきており、従来想定していた事業が実施できなくなる可能性が懸念される。

## (2)アンケート結果の概要⑥

### ○今後の懸念事項や課題事項等

今後の懸念事項や課題事項等としてあがった項目は主に、①民間事業者の参加意欲、②選定手続き等の遅延、③工期の遅れ、④経済的影響、⑤リスク分担、⑥その他に大別される。

#### ①民間事業者の参加意欲

・民間事業者の業績悪化や、PFI事業の経営状況の悪化で、民間事業者のPFI事業への参入意欲への影響を懸念。

#### ②選定手続き等の遅延

・選定手続きの遅延や、中断により、事業スケジュールの見直し等、事業全体への影響を懸念。

#### ③工期の遅れ

・作業員の感染に伴う代替の人工確保が難しくなることや製品の納期遅延、県外の事業者の移動制限等により、工期の遅れが懸念されるが、収束時期が見込めない中、長期にわたる事業計画の見直しや経費補填のあり方に一定の指針が必要との意見。

#### ④経済的影響

・利用料金収入を伴う施設については、新型コロナウイルス感染症の影響により、利用客・宿泊客が減少し、減収等の影響が発生しており、補償の範囲や算出方法、また予算確保が課題。  
・長期間に亘るPPP/PFI事業については、新型コロナウイルス感染症を含む不可抗力リスクによる採算性の悪化や事業者の撤退等が懸念されるとの意見。

#### ⑤リスク分担

・新型コロナウイルス感染症の影響については、不可抗力として扱うのが妥当と考えられ、発注者が多くのリスクを負担することになると思われるが、受注者が発注者へ転嫁することができるリスク、転嫁せず自ら負担すべきリスクについて、統一的な見解がほしいとの意見。

#### ⑥その他

・新型コロナウイルス感染症により、施設運営者に感染者が発生した場合の事業継続方法を懸念。

# (参考) コンセッション事業におけるプロフィット・ロスシェア条項

コンセッション事業においては、運営権実施契約において、あらかじめ需要変動に応じた収入の増減の帰属および負担を事業者と公共側で分担する「プロフィット・ロスシェア条項」を導入することで、一時的な需要減による収入減に対応しうるリスク分担がなされている事例がある。

## プロフィット・ロスシェア条項

収入目標額に対して実収入があらかじめ設定した一定割合を超えた場合は、追加的な収入分を発注者の帰属(プロフィットシェア)とし、また一定割合を下回った場合の追加的な赤字負担額は発注者が負担する(ロスシェア)ことを原則とすることで、稼働率向上のインセンティブを付与しながら、リスク負担の軽減も図る。

## 運営権実施契約条項の例

### ○需要変動に基づく料金収入の帰属及び負担

各運営権設定対象施設に係る各事業年度の実績料金収入の合計額が、当該各運営権設定対象施設に係る各事業年度の計画料金収入の合計額と比較して、増加し、又は減少した場合、当該増加し、又は減少した料金収入の帰属又は負担については、以下のとおりとする。

- ・6%以内の増加又は減少に止まる場合: 運営権者の帰属又は負担
- ・6%を超えて増加した場合: 6%以内の分は運営権者の帰属、6%を超える分は公社の帰属
- ・6%を超えて減少した場合: 6%以内の分は運営権者の負担、6%を超える分は公社の負担

# アンケート結果及び協議事例のヒアリングを踏まえた今後の課題について

○現在事業実施中のPFI事業において、多くの事業で新型コロナウイルスの影響が出ており、事業者との協議に際しては、「影響を受けた期間のサービス購入料や損失・損害の算定」、「独立採算部分の対応」、「協議等の負担増」などが課題に上がっていた。

○協議を実施した事例では、契約書条項等に基づき実施しているものの、新型コロナウイルス感染症による影響を受けたとする範囲や、対象となるサービス購入料の算定や賃料の減額措置等については、管理者と事業者間との個別協議によることとなり、協議の結果、事業者へ十分な配慮がなされていない事例もあったところ。

- 給食センターにおいて学校給食休止にともなう変動料金部分のサービス購入料の支払いが案件により、支払い対象とする事例としない事例があるなど、長期的な事業継続の観点に基づく対応が課題ではないか。
- 管理者からの自粛要請により、営業時間を短縮した場合、契約書に該当する不可抗力の規定がないため、既存の規定に基づき対応した事例があり、事業の特性に応じた柔軟な対応が課題ではないか。



○新型コロナウイルス感染症による影響は、今後、長期化することも想定される。PFI事業の安定的・継続的な運営を確保し、PFI事業の導入促進を図る上で、PFI事業における新型コロナウイルス感染症の影響により生じる損害や増加費用の分担や、使用料等の減免や補償措置等について、適切かつ柔軟な対応が必要ではないか。

○今回のアンケート結果及び実施済みの協議の事例から見えてきた課題や、今後行う協議事例の詳細な分析結果を踏まえ、必要に応じ、各種ガイドライン等の改定を検討してみてもどうか。