

「PFIにおける今後の入札契約制度の在り方に関する調査」について

1. 調査の目的

PFI事業の実施件数は250件を超え（実施方針ベース、本年10月末現在）、公共サービスの実施手法として定着しつつある。それにつれて、総事業費が1,000億円を超える大型事業や、運営部分を大幅に民間事業者の業務範囲に含める等、事業の複雑性も増している。こうしたことを背景に、発注者及び民間事業者の双方から、現在の入札契約制度がPFI事業の実態に合わないことによる問題が生じていると指摘されている。

PFI事業における民間事業者の選定の在り方については、平成17年8月に改正されたPFI法の附則において、民間事業者との対話の在り方、段階的な事業者選定の在り方に関する検討を行うことが明記されている。一方、EUにおいては、平成16年4月の新EU指令において、Competitive Dialogue（以下、「競争的対話方式」という。）が新たな契約方式として設けられ、EU加盟各国は平成18年1月までに自国の法制に競争的対話方式を位置づけることが方向付けられていたところであり、現在、英国、フランス等12カ国で国内法での対応がなされているところである。

本調査では、「PFIにおける今後の入札契約制度の在り方に関する検討委員会」を設置し、「欧州における競争的対話方式に関し、運用実態等も含めた調査を行うとともに、我が国のPFI事業の事業者選定の際における課題、問題点等の整理を行ったうえで、PFI事業者の選定に当たり望ましい入札契約制度の在り方等について検討を行った。

2. PFIにおける今後の入札契約制度の在り方に関する検討委員会委員（敬称略、委員は50音順）

委員長	金本 良嗣	東京大学大学院経済学研究科教授
委員	磯崎 邦夫	社団法人日本建設業団体連合会・PFI専門部会座長
	碓井 光明	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	松本 俊彦	株式会社みずほコーポレート銀行プロジェクトファイナンス営業第二部長
	小林 康昭	足利工業大学工学部都市環境工学科教授
	鈴木 一	社団法人海外建設協会専務理事
	前田 博	西村ときわ法律事務所弁護士
	山下 公輔	PwCアドバイザリー株式会社シニアアドバイザー

3. 主な調査内容

- (1) 欧州における競争的対話方式に関する制度の把握
- (2) 欧州（特に英国、仏国）での事業者選定の実態把握
- (3) 発注者及び受注者における、我が国のPFI事業における事業者選定手続きに関する課題の整理（アンケート調査、ヒアリング等）
- (4) 我が国のPFI事業における事業者選定に当たっての望ましい入札契約の在り方及びその具体的方策の検討

以上

【本件連絡先】

内閣府民間資金等活用事業推進室

参事官 町田、参事官補佐 後藤

電話：03-3581-0264（町田）

：03-3581-9681（後藤）

FAX：03-3581-9682

PFIにおける今後の入札契約制度の在り方に関する調査

詳細は報告書概要版p.13～p.19参照



発注者のニーズ把握(アンケート)

民間事業者と相互の意思疎通を図りたいが、良い手段についてのアイデアがない。現在の書面による質疑回答では相互の意思疎通が難しい。

受注者のニーズ把握 (受注者に対するヒアリング)

発注者の意図がよくわからず、落札後に初めて発注者の意図との喰い違いに気が付く等の問題が生じている。

事業者選定のあらゆる過程で、発注者の意向等を的確に把握できるよう
意思疎通の機会(対話)を設けることが必要

とりわけ、**応募者個別に対面**で対話を行う機会の位置付けの必要性

EUが「競争的対話方式」の枠組みで導入しているような「多段階審査」と「対話(交渉)」について、WTO政府協定改定に伴う制度改正に合わせて、国内法令に位置付けることを検討

それまでに実施される事業が円滑に行われるよう、現行の法制度のもと実施できる対応策について提示

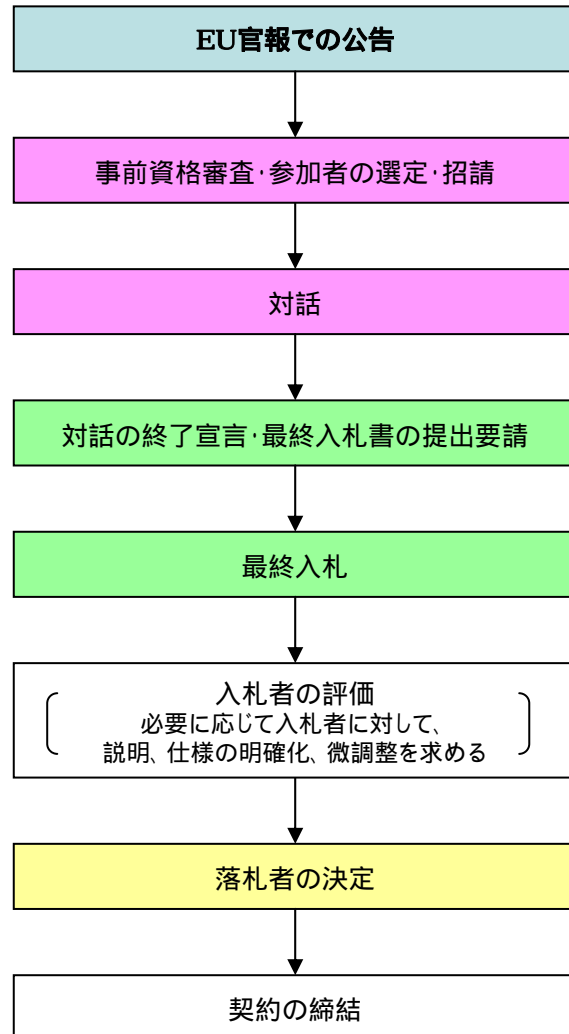


対話を取り入れた事例

詳細は報告書概要版p.6、p.14参照

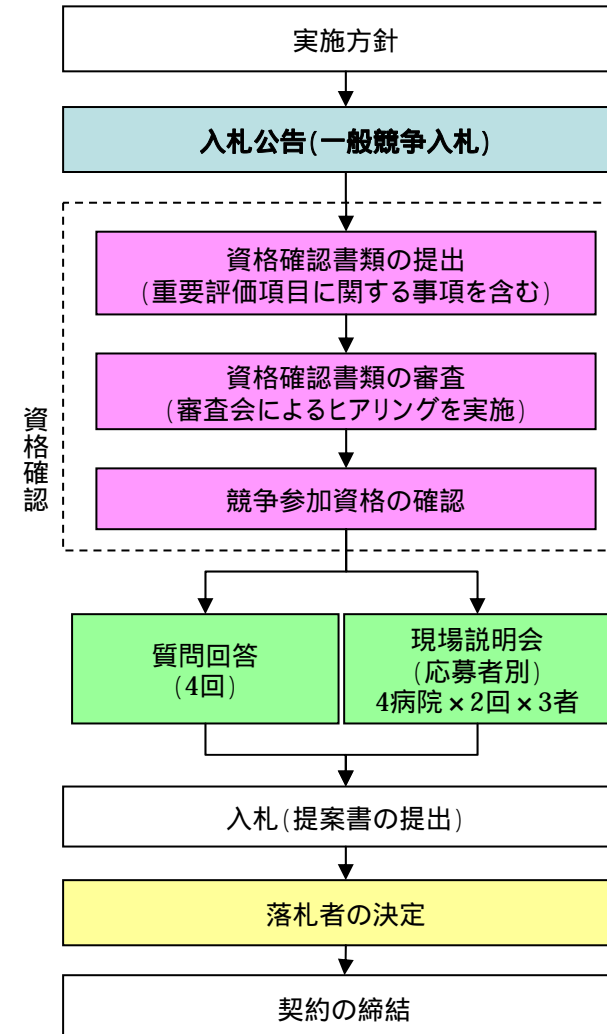
法制度の枠組みで対話を担保している例

EUにおける競争的対話方式



我が国の現行法制度のもとで対話的な手法を導入した事例

多摩広域基幹病院(仮称)及び小児総合医療センター(仮称)整備等事業



PFIにおける今後の入札契約制度の在り方に関する調査

報告書概要版

平成18年3月

株式会社 日本総合研究所

(内閣府 民間資金等活用事業推進室委託)

はじめに

1. 調査の目的

PFI事業の実施件数は220件を超え(実施方針ベース)、公共サービスの実施手法として定着しつつある。それにつれて、総事業費が1000億円を超える大型事業や、運営部分を大幅に民間事業者の業務範囲に含める等、事業の複雑性も増している。こうしたことを背景に、発注者及び民間事業者の双方から、現在の入札契約制度がPFI事業の実態に合わないことによる問題が生じていると指摘されている。

PFI事業における民間事業者の選定の在り方については、平成17年8月に改正されたPFI法の附則において、民間事業者との対話の在り方、段階的な事業者選定の在り方等に関する検討を行うことが明記されている。一方、EUにおいては、平成16年4月のEU指令において、競争的対話方式が新たな入札契約方式として設けられ、EU加盟各国は平成18年1月までに自国の法制に競争的対話方式を位置づけることが方向付けられていたところであり、現在、イギリス、フランス等の諸国で国内法での対応がなされているところである。

本調査では、「PFIにおける今後の入札契約制度の在り方に関する検討委員会」を設置し、欧州における競争的対話方式に関し、運用実態等も含めた調査等を行うとともに、我が国のPFI事業の事業者選定の際における課題、問題点等の整理を行ったうえで、PFI事業者の選定に当たり望ましい入札契約制度の在り方等について検討を行った。

2. PFIにおける今後の入札契約制度の在り方に関する検討委員会委員(敬称略、委員は50音順)

委員長 金本 良嗣 東京大学大学院経済学研究科教授

委員 磯崎 邦夫 社団法人日本建設業団体連合会・PFI専門部会座長

碓井 光明 東京大学大学院法学政治学研究科教授

松本 俊彦 株式会社みずほコーポレート銀行プロジェクトファイナンス営業第二部長

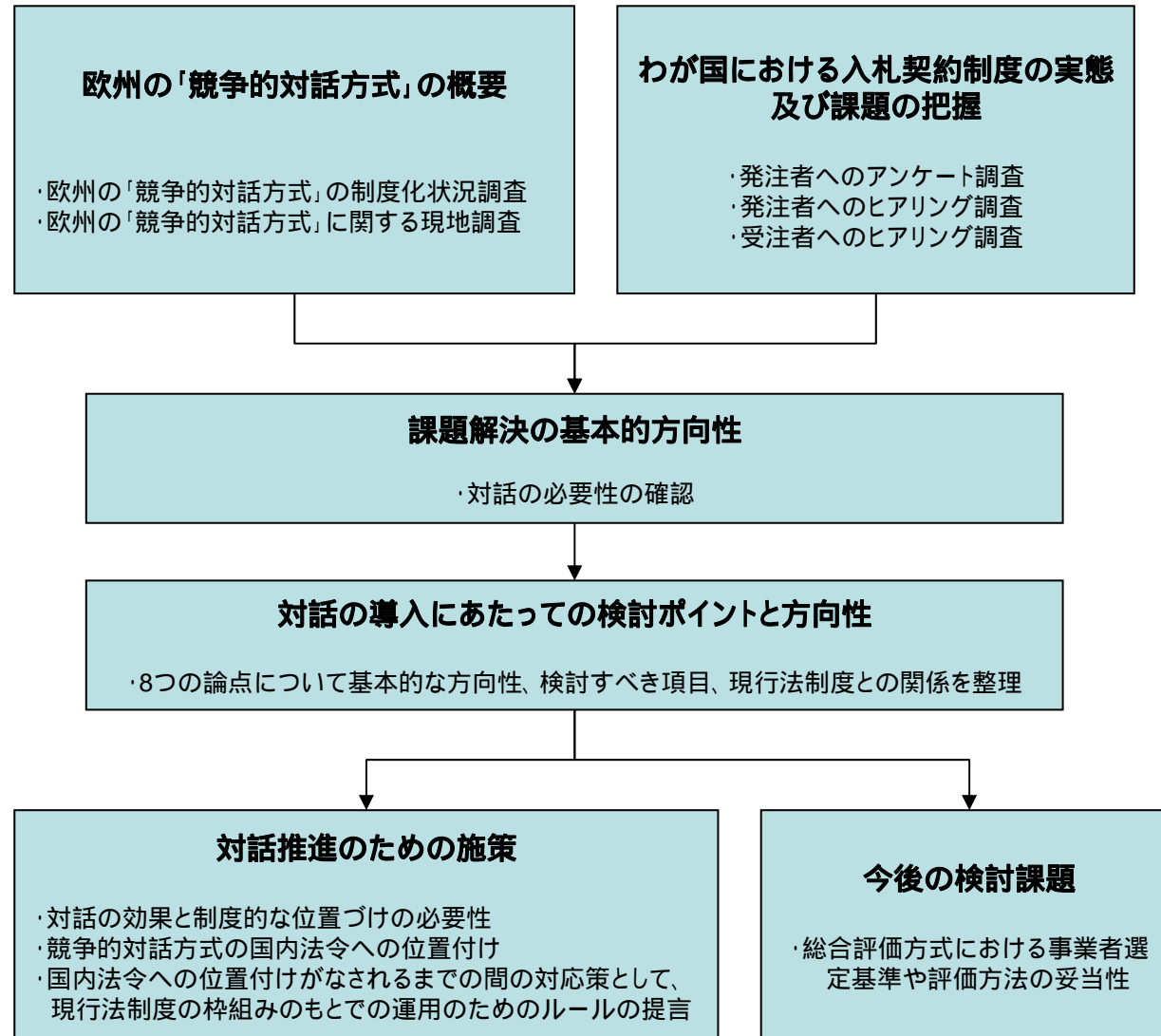
小林 康昭 足利工業大学工学部都市環境工学科教授

鈴木 一 社団法人海外建設協会専務理事

前田 博 西村ときわ法律事務所弁護士

山下 公輔 PwCアドバイザリー株式会社シニアアドバイザー

調査の全体フロー



1-1 . EUによる「競争的対話方式」の制度化の経緯と国内法制化の状況

- Competitive Dialogue (以下、「競争的対話方式」という。)は、2004年4月に交付された新EU指令 (2004/18/EU Directive、以下、「新EU指令」という。)で導入された新しい入札契約制度である。
- EU加盟25ヶ国のうち既に12カ国が、新EU指令の国内法への適用を終えている (本年3月末現在)。
- 「競争的対話方式」を導入するか否かは、加盟国の判断に委ねられているが、最終的には全加盟国が導入の意思決定を行っている。

これまでの入札契約方式
open procedure (一般競争入札方式)
restricted procedure (制限競争入札方式)
negotiated procedure (交渉手続方式)

新EU指令で4番目の入札契約方式を導入
competitive dialogue procedure
(競争的対話方式)

全加盟国のうち既に12カ国が、国内法に適用 (本年3月末現在)
デンマーク、フランス、キプロス、ラトビア、リトアニア、ハンガリー、
マルタ、オランダ、オーストリア、ポルトガル、スロヴェキア、英国

「競争的対話方式」について、導入するか否かの判断は加盟国に委ねられることになっているが、実態としては、全加盟国が導入する意思決定を行っているとしている。(EU委員会へのヒアリングによる)

1-2 . PFI事業と「競争的対話方式」の適用関係

- 「競争的対話方式」の適用は、発注者が「特に複雑である」と考える契約で、技術的に複雑、事業の法的、財務的構造が複雑、のいずれかに該当する場合に適用するとされている。
- いわゆるPFI方式については、事業の法的、財務的構造が複雑、に該当すると考えられている。
- 「競争的対話方式」を適用するかどうかは、基本的に発注者の判断に委ねられている。

「競争的対話方式」が適用できる事業の要件

当該公共契約が特に複雑であると発注者が考える場合で、以下のいずれかに該当するもの

発注者がそのニーズまたは目的を満たすことのできる技術的方法を客観的に特定することができない場合

発注者がプロジェクトの法的または財務的構成のいずれか、または両方を明確に規定することができない場合

新EU指令第1条11(c)より

の要件に関する説明

プロジェクトの法的または財務的な複雑性については、「プロジェクト・ファイナンスに係るため、事前に財務的及び法的構造を規定する事が不可能なプロジェクト実行の際に生じる可能性がある」と定めている。この問題がPPPプロジェクトで頻発している事は明白である。

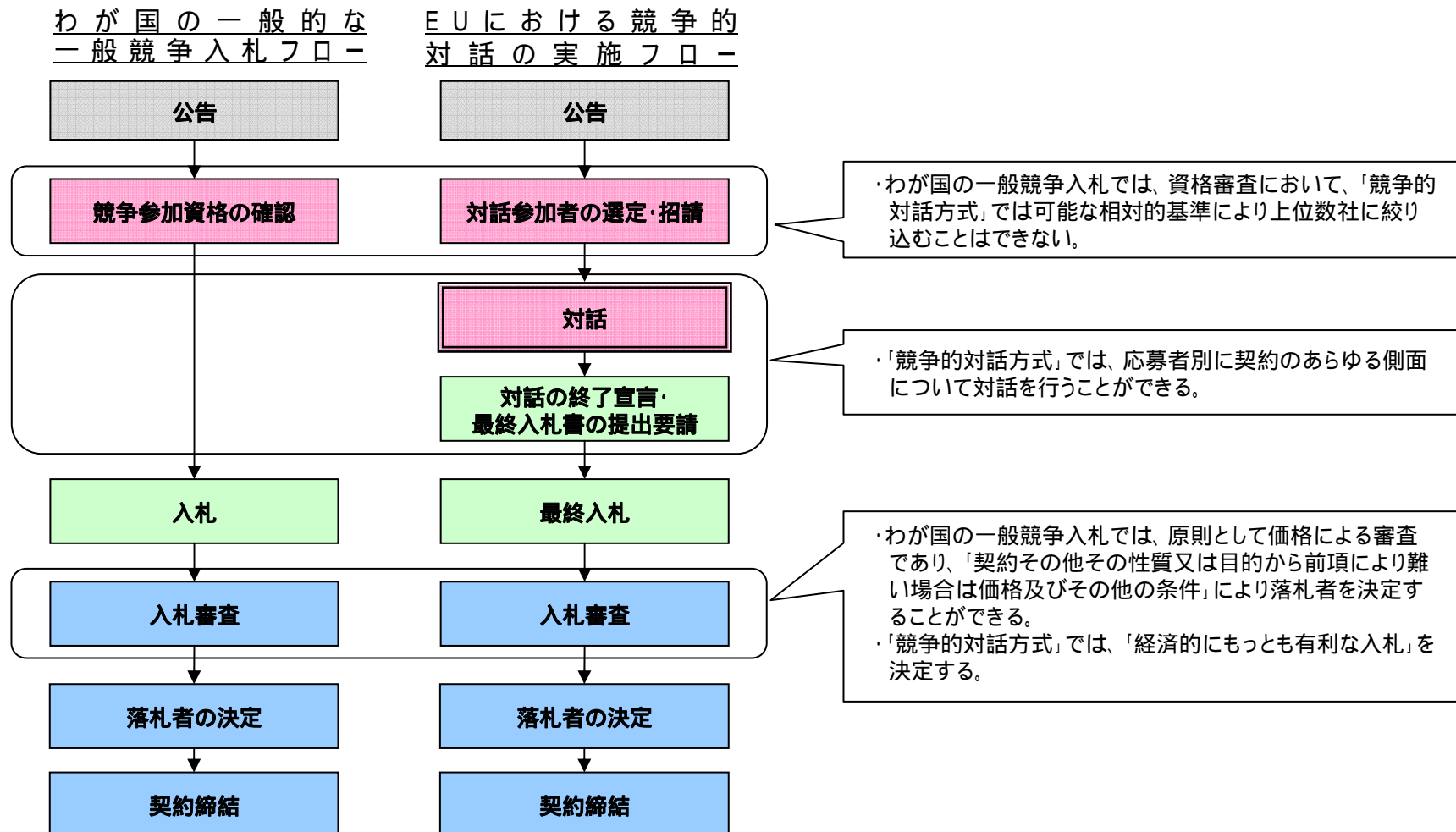
(中略)

例えば、発注者が、公共としての管理権を保持しながら、施設(学校、病院、刑務所など)に関する融資、建設及び運営(維持管理、メンテナンスサービス、警備サービス、ケータリングサービス等)を、長期間にわたり民間事業者に委ねる事業が考えられる。

EU指令説明文書2.3より

1-3. 新EU指令の「競争的対話方式」の実施フローと特徴

- 「競争的対話方式」では、資格審査によって対話を行う数者を選定したのち、「対話参加招請」が行われ、候補者ごとに対話を実施される。対話では、契約に関して「あらゆる観点の議論」を行うことができる。
- 落札者の決定後、発注者は、提案内容や履行の確約について、確認することができるが、競争結果を歪めるような修正はできない。



1-4. 「競争的対話方式」の透明性、公平性等について

- 発注者は、対話において、すべての候補者の扱いの公平性を保証しなければならない。
- 「競争的対話方式」は情報をできるだけ開示する仕組みとなっている。EU委員会は、「競争的対話方式」が他の入札方式に比較して贈収賄や談合等の不正行為を起こしにくいと考えている。

候補者間の公平性の確保のための規定

- ・発注者は対話中、全ての入札者を等しく取り扱う事を保証する。
- ・特に情報を不公平な方法で提供することにより特定の参加者が他者より優位に立つことがない事を保証する。
- ・発注者は、他の参加者が提案した解決策または対話に参加した候補者から得たその他の機密情報を、当該参加者の同意なく他者に漏らしてはならない。

新EU指令より

- ・新EU指令は、各参加者との個別の対話から始め、当初の対話は当該入札者の提案や解決策をベースに話し合わねばならないと定められている。これにより、当事者(複数)の同意がある場合を除き「複数の応募者から最良のアイデアをつまみ食いする」恐れはない。EU指令第6条の「機密保持に関する一般条項」により、それは更に保護される。
- ・加えて、参加者は、共同体及び各国の法律が定める無体財産権保護に関する条項の適用を受けられることもあり得る。
- ・「競争的対話方式」は新EU指令が規定した落札方式の中で唯一、無体財産権の対象となっていないアイデアをも保護する方式である。

EU指令説明文書より

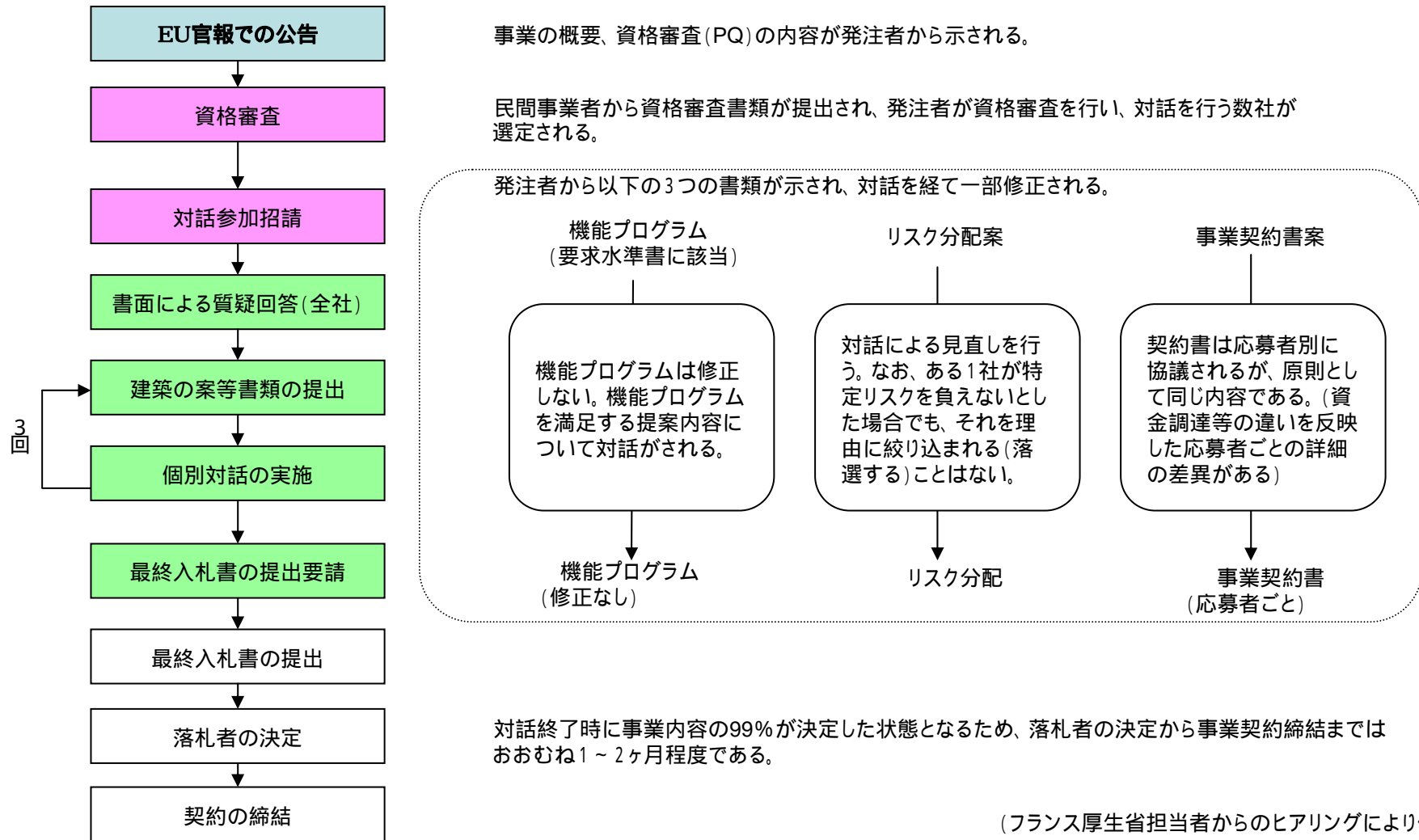
「競争的対話方式」と贈収賄、談合等の不正行為

贈収賄や談合は、入札手続が「競争的対話方式」であるかどうかにかかわらず起こりうる問題であり、「競争的対話方式」に起因する問題ではない。一方「競争的対話方式」は情報をできるだけ開示する仕組みとなっており、むしろ他の入札方式に比較し贈収賄、談合の事象は起こりにくい。

EU委員会へのヒアリングより

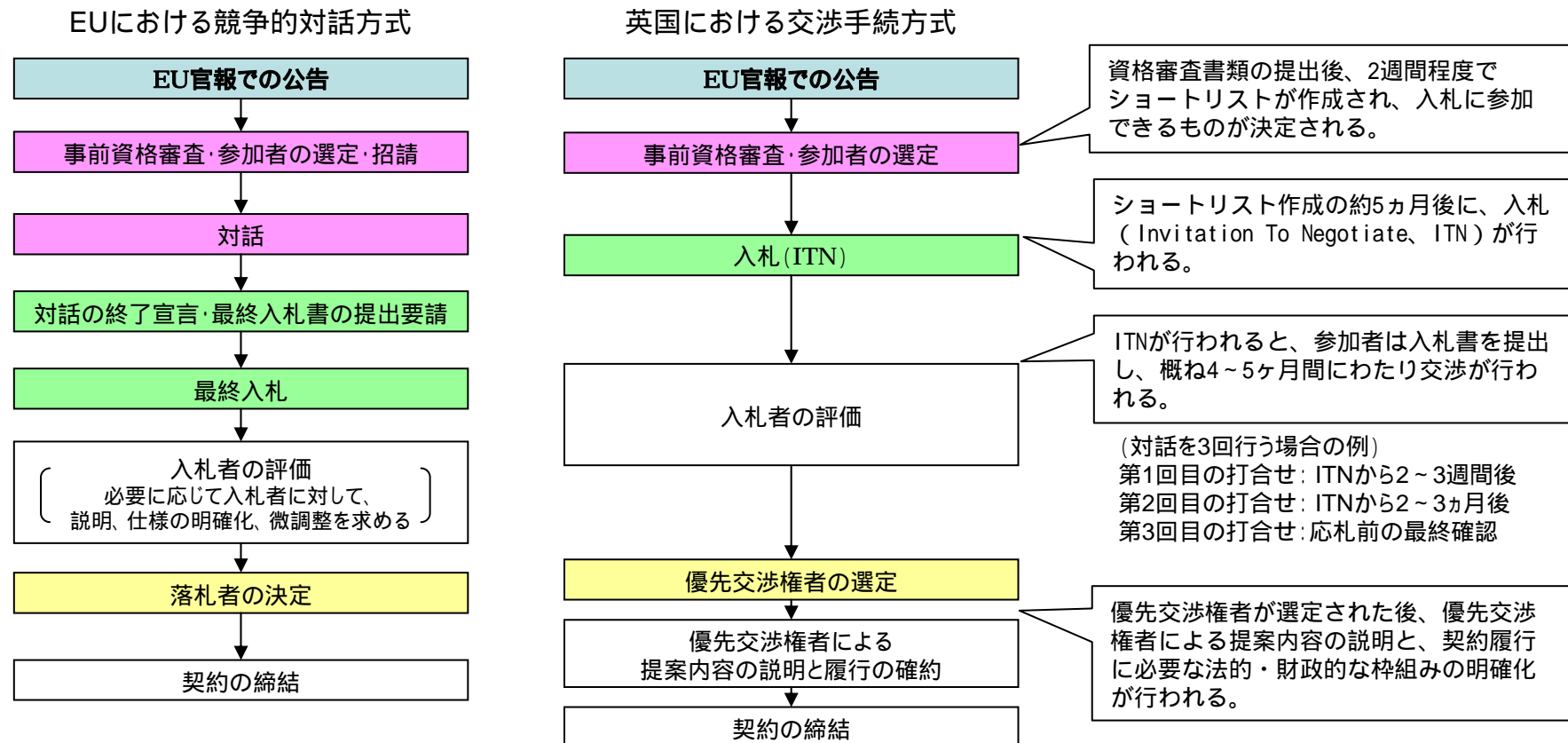
1-5. フランスにおける「競争的対話方式」の運用実態

- フランスは、新EU指令に基づき「競争的対話方式」をいち早く国内法制化している。このため、すでに多くのPFI / PPP事業において適用されており、運用状況が明らかになっている。
- 特に病院分野では、14件のPPP事業のすべてにおいて「競争的対話方式」が適用されている。
- 「競争的対話方式」を適用した場合、発注者の満足度は一様に高いが、負担は増大し、高い能力も求められる。



1-6. イギリスのPFI事業の事業者選定方式

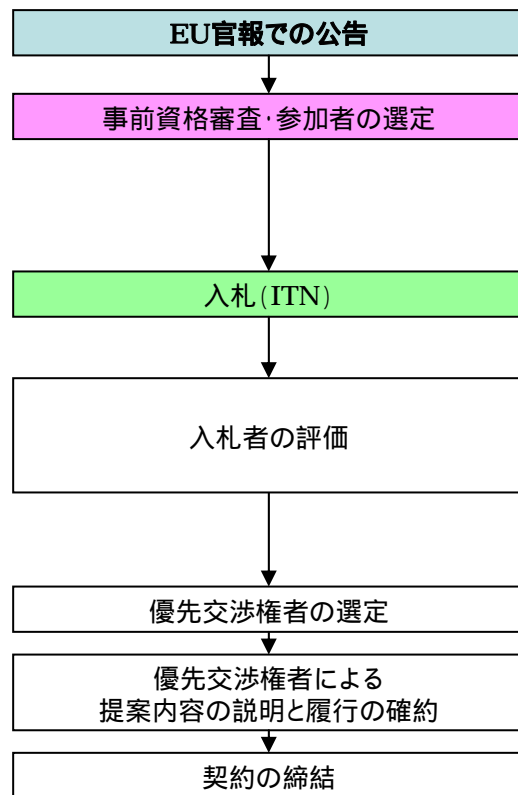
- 英国では、PFIの導入当初から、Negotiated Procedure(以下、「交渉手続方式」という。)により事業者選定を行ってきたが、2006年1月に「競争的対話方式」を制度化し、「交渉手続方式」はきわめて限定的なケースに適用することとした。
- なお、最終入札書进行评估して選定される民間事業者は、落札者ではなく、優先交渉権者(Preferred Bidder)と位置づけられている。
- 英国での「競争対話方式」の適用事例はない(2006年3月末現在)。



1-7. イギリスにおける「交渉手続方式」の運用実態

- 「交渉手続方式」においては、発注者と応募者の個別の対話、交渉が行われていた。「交渉手続方式」を適用することで、発注者が応募者に対してニーズを的確に伝えるとともに、応募者がより発注者の意図を踏まえた提案を作成することが可能となっていたと考えられる。

英国における交渉手続方式(NP)



1. 価格よりもサービス重視の傾向

- ・ 予算が開示されているため、予算の範囲内であれば価格の評価に差が付きにくく、結果的に質重視の評価となりやすい。評価項目の中では非定量的項目の比重が高い。
- ・ よりValue For Moneyが高まるような代替提案 (Variant Bid) を推奨している。

2. サービスのユーザーが交渉に参画

- ・ 交渉にあたっては、サービスのユーザー（学校であれば教師など）が参加し、ユーザー側のニーズを直接伝達している。

3. 優先交渉権者の概念

- ・ 最終入札書の評価して選定される民間事業者が、優先交渉権者として位置づけられている。
- ・ ただし実際の調達で次順位者に交渉権が移ったことはないとのことである。

4. 入札期間の長さ

- ・ 交渉手続方式では、全体として入札期間が長くなる傾向にある。
- ・ 特に、優先交渉権者が選ばれた後の段階においても、契約条件を固めるための交渉が行われるため、入札後の期間が長くなる。

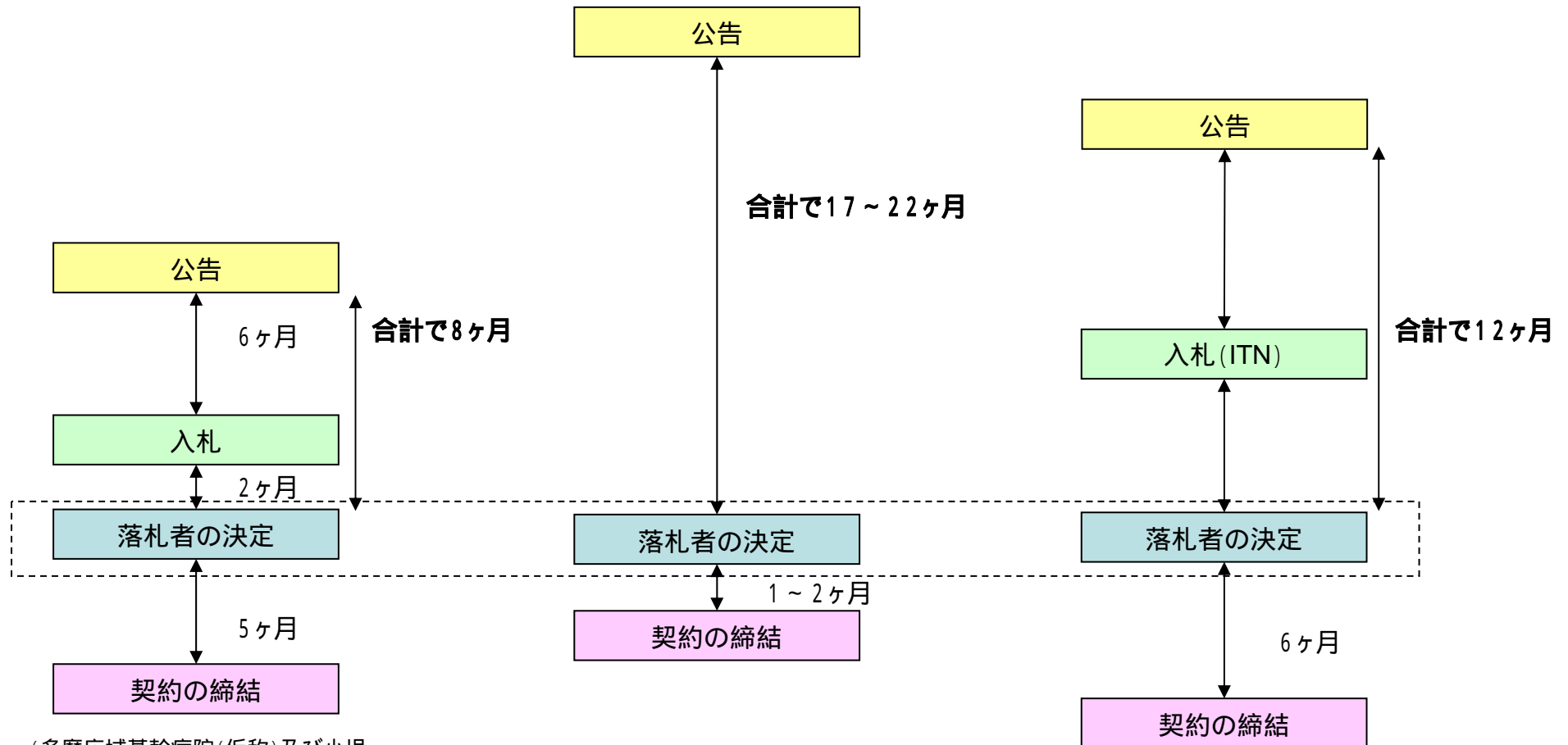
1-8. 日英仏のPFI入札契約に係る期間の比較

- 対話・交渉を用いた入札方式では、全体として入札契約に係る期間が長期化する傾向がある。
- 仏国の「競争的対話方式」では、特に公告後、落札者が決定するまでの手続きが長期間にわたる。
- 一方、英国の「交渉手続方式」は、全体として長期間にわたるが、特に落札者決定後の期間が長期化する。

わが国の大型PFIの事例

仏国「競争的対話方式」の事例 (病院)

英国の「交渉手続方式」の事例



(多摩広域基幹病院(仮称)及び小児総合医療センター(仮称)整備等事業)

(仏国病院PPP事業者ヒアリングにより作成)

(英国PFI事業者ヒアリングにより作成)

1-9 . 新EU指令及び各国の「競争的対話方式」の制度の概要

	新EU指令	フランス	英国	ドイツ
対象とする案件の条件	特に複雑	特に複雑	特に複雑	特に複雑
対話相手の数	最低3者	最低3者	最低3者	最低3者
対話の対象等	契約に関するあらゆる観点	契約に関するあらゆる観点	契約に関するあらゆる観点	契約に関するあらゆる観点
対話における情報の取り扱い	発注者は全候補者の公平性を保証	発注者は全候補者の公平性を保証	発注者は全候補者の公平性を保証	発注者は全候補者の公平性を保証
最終提案	入札の基本的性質の変更、競争性を歪め、差別的な影響を及ぼす可能性のある変更を除き、発注者の要請に応じて修正が可能	入札の基本的性質の変更、競争性を歪め、差別的な影響を及ぼす可能性のある変更を除き、発注者の要請に応じて修正が可能	入札の基本的性質の変更、競争性を歪め、差別的な影響を及ぼす可能性のある変更を除き、発注者の要請に応じて修正が可能	入札の基本的性質の変更、競争性を歪め、差別的な影響を及ぼす可能性のある変更を除き、発注者の要請に応じて修正が可能
落札者の選定方法	経済的にもっとも有利な入札	経済的にもっとも有利な入札	経済的にもっとも有利な入札	経済的にもっとも有利な入札
落札者との対話について	入札の実質的な内容が変更されないことを条件に、提案内容の明確化や、履行の確約が可能	入札の実質的な内容が変更されないことを条件に、提案内容の明確化や、履行の確約が可能	入札の実質的な内容が変更されないことを条件に、提案内容の明確化や、履行の確約、微調整が可能	入札の実質的な内容が変更されないことを条件に、提案内容の明確化や、履行の確約が可能
優先交渉権者の概念	規定なし	規定なし	「経済的にもっとも有利な入札」を入れた入札者を「優先交渉権者」と呼び、入札後の交渉等の規定	規定なし
事後の公表	報告書の作成	官報への公告 議事録の作成、入札委員会への提出	官報への公告	規定なし
応札費用の補償	あり（任意規定）	あり（任意規定）	あり（任意規定）	規定なし
出典	新EU指令（2004 / 18 / EC）（2004年4月30日発効） 新EU指令説明文書	公共契約法典（2004年1月改正） PPPに関する大統領令（2004年10月制定）	公共契約法2006（2006年1月施行） 競争的対話のガイダンス（2006年1月公開）	PPP促進法

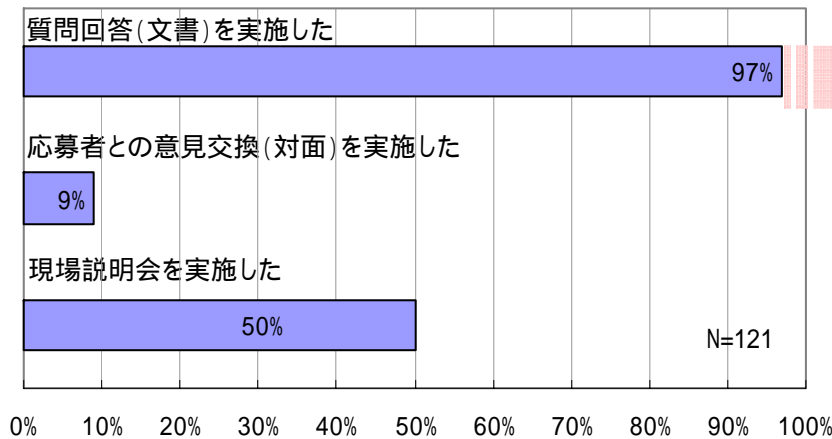
入札委員会 (the Tenders Committee)

: 新EU指令と異なる点

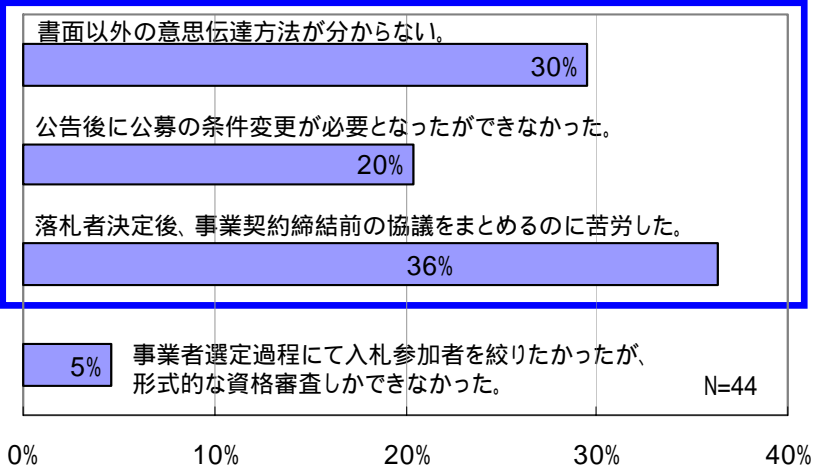
2-1. わが国における入札契約制度の実態及び課題の把握 発注者へのアンケート調査

- 平成18年1月13日までに実施方針が公表されているPFI事業の発注担当者を対象にアンケート調査を実施した。
- 入札公告後の対話の実態として、多くの発注者が文書による質問回答を実施していることがわかった。
- 文書による質問回答では相互の意思疎通が難しく、落札者決定後の契約協議をまとめるのに苦労するなどの課題が指摘された。

[入札公告後における発注者と応募者の対話の実態]



対話の不足等により苦労したと思われる点

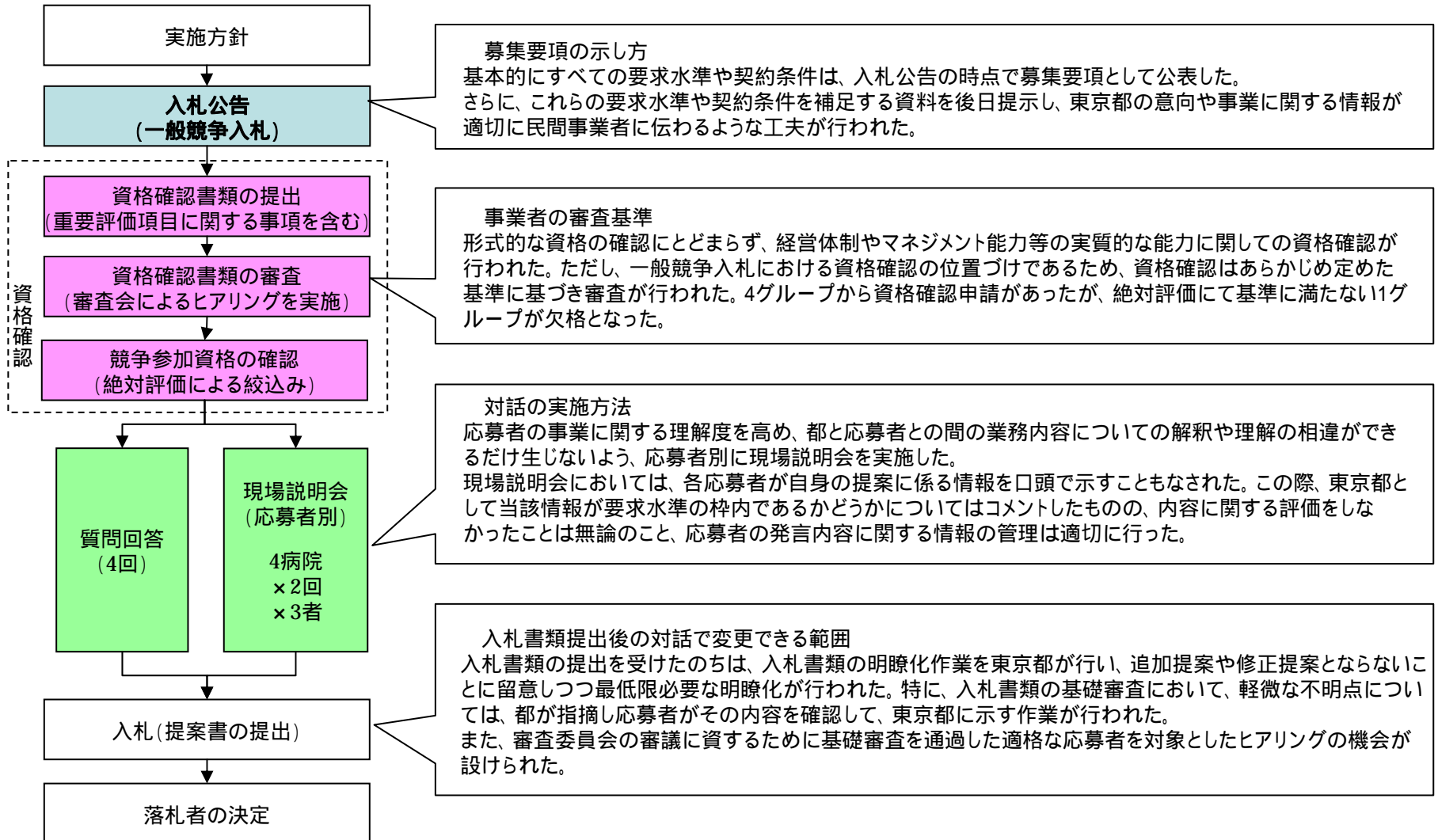


具体的な発注者の要望の例

入札公告後の官民の意思疎通については、書面の質疑応答だけでは十分とは言えず、さらなる充実が必要と考える。
性能発注においては、発注者は詳細な仕様を設定しない一方、応募者から発注者の意図と相違する提案が出された場合は変更が困難であるため、提案前に十分な意思疎通を行う必要がある。

2-2. わが国における入札契約制度の実態及び課題の把握 東京都へのヒアリング

- 平成15年3月に出了た関係省庁申し合わせを活用して、資格審査における概要提案での絶対評価による絞込みや、応募者別説明会としての対話を実施した事例として、「多摩広域基幹病院(仮称)及び小児総合医療センター(仮称)整備等事業」を行った東京都に対してヒアリングを行った。



2-3. わが国における入札契約制度の実態及び課題の把握 受注者へのヒアリング

- PFI事業における望ましい入札契約制度として「競争的対話方式」等の導入を検討するにあたり、病院や刑務所等、事業内容が複雑な事業に応札経験を持つ民間事業者7社に対してヒアリングを行った。
- 現行のPFI事業の事業者選定に係る課題として、意思疎通の不足に起因する問題が指摘され、多段階選定、応募者別の対話について、一定のニーズが確認された。

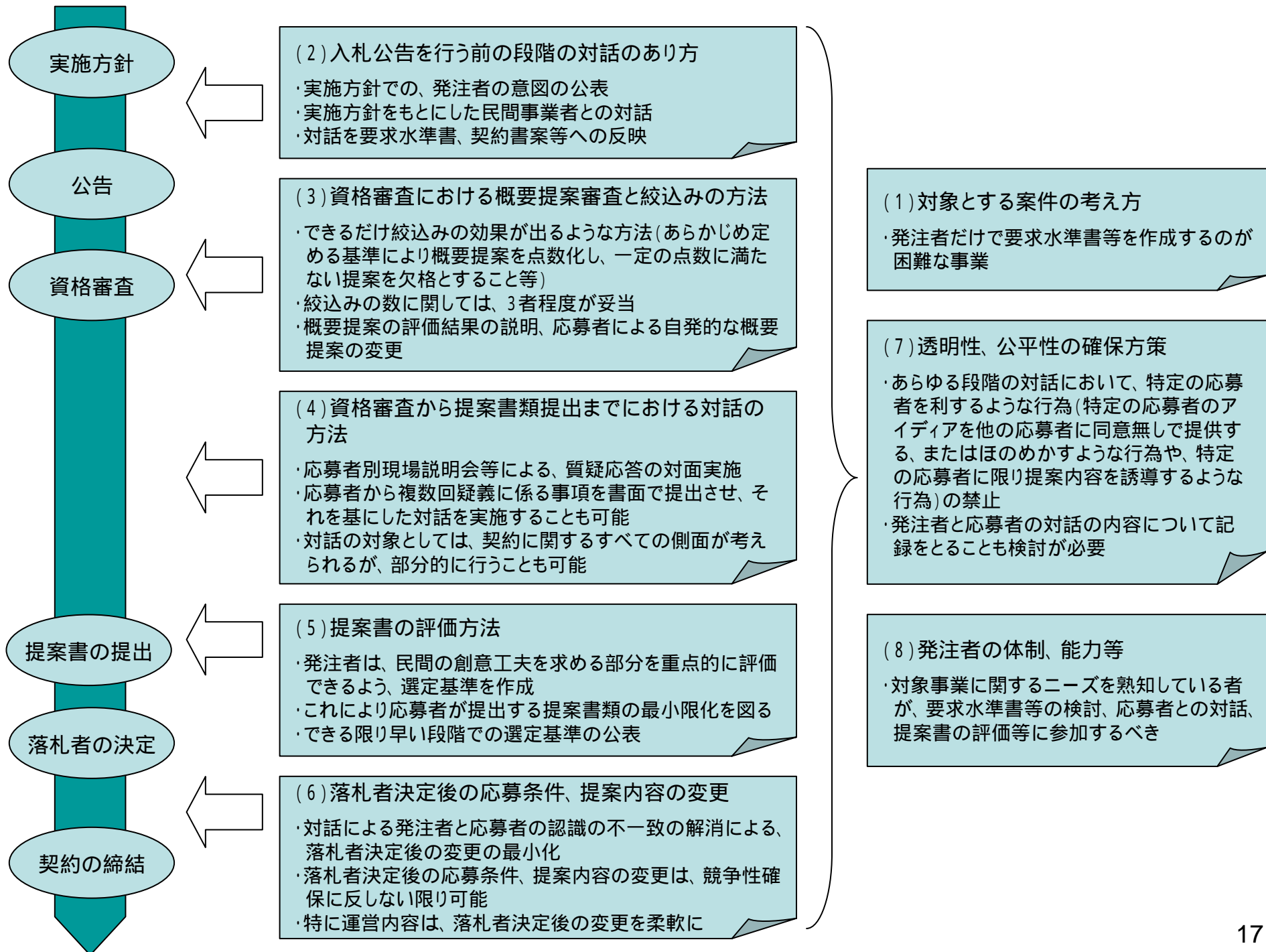
項目	指摘された課題
資格審査による絞り込み	<ul style="list-style-type: none"> ・現在行われている概要提案の審査は、一般論すぎて絞り込みとして機能していない。 ・入札時に提出する提案書との整合性を取る必要があり手間がかかる。 ・概要提案の審査は、従来の資格審査とは異なるため、相応の情報提供や審査を行ってほしい。
質疑回答	<ul style="list-style-type: none"> ・現在の書面による質疑回答の方法では、質問の趣旨が伝わりにくく有効な質疑回答ができない。 ・自らの提案に関わるような質問は全応募者に回答が開示されることから事実上できない。
落札者決定後の応募条件、提案内容の変更	<ul style="list-style-type: none"> ・現行のシステムにおいては、落札者決定後の契約詳細の詰めにおいて、官民の認識の差異等によって新たな条件等を考慮せざるを得ない場合があり、金額に影響を与えうる修正が必要になることがある。
提案書の作成及び評価	<ul style="list-style-type: none"> ・提案書類の枚数が多く、過大な負担を強いている。 ・提案書の評価軸にメリハリがなく、総花的な選定基準になっている。このため、民間事業者の提案内容が膨大になり、応札コストの増大を招いている。 ・審査委員会が決定権を握り、発注者である地方公共団体の関与が薄く問題である。
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・非選定理由に関して、「異議申し立て」のような位置づけではなく、選定されなかった理由を把握し次回に役立てるための「デ・ブリーフィング」をしてほしい。

3. 課題解決の基本的方向性と、対話の導入にあたっての検討ポイント

- PFI事業の発注では、発注者はサービスの水準を規定し具体的な仕様は応募者が個別に提案する性能発注であるため、応募者の提案には幅が生じることになる。その分、発注者は応募者に対してニーズを明確に伝え、応募者からニーズにあった提案が出るよう工夫が求められるとともに、応募者からは提案内容についての確認をとれるようにすることが必要となる。
- 発注者と応募者の対話の機会を設け、対面での意思疎通を十分に行うことのできる仕組みが求められているといえる。

PFI事業の事業者選定における対話の充実のための8つの検討ポイントを抽出し、ポイントごとに、基本的な方向性や検討項目及び現行法制度との関係について整理を行った(次ページのとおり)。

なお、本整理は主に会計法の適用を受ける事業を想定しているが、地方公共団体等が行う事業においても、事業者選定プロセスの透明性を確保するという観点から、これに準じた一般競争入札によることが望ましい。



4. 対話等の推進のための施策

- PFI事業の事業者選定のあらゆる過程において対話を進めることは、PFI事業の付加価値の向上につながり、その効果は大きいと期待され、対話が必要とされるような案件においては、積極的な適用を推進するべきと考えられる。
- 制度的な位置づけを図ることで、広くその方式が認知され、発注者においてその活用がしやすくなるという効果や、EUの競争的対話方式がグローバルスタンダード化することも想定されることから、EUが「競争的対話方式」の枠組みで導入しているような「多段階審査」と「対話(交渉)」について、WTO協定改定に伴う制度改正に合わせて、国内法令への位置付け等を検討することが必要である。
- 一方、国内法令への位置付けがなされるまでには時間を要するものと考えられる。それまでに実施されるPFI事業が円滑に実施されるよう、現行法制度の枠内で対応可能な手続きに関して、運用のためのルールの策定により、その円滑な実施と普及を図ることが望ましいと考えられる。

サービスの質の向上

- ・発注者のニーズを十分に理解した上での最終的な提案

安全性、信頼性の向上

- ・応募者の提案によるリスク管理の効果の確認
- ・リスク管理にかかわる発注者のニーズの把握

効率性の向上

- ・発注者のニーズを十分に把握した上で、対象となるサービスの質の向上のために事業資源を集中配分

応募者にとって魅力的な競争的マーケットの維持

- ・応募者の数を絞りこむことによる、応募者の発注に関わるコスト負担の軽減
- ・発注者の評価の精度向上による、事業者選定に係る応募者の納得感の向上

対話等の推進が必要

対話に関わる課題を解決するため、EUが「競争的対話方式」の枠組みで導入しているような「多段階審査」と「対話(交渉)」について、WTO協定改定に伴う制度改正に合わせて、国内法令に位置付けることを検討する必要がある。

それまでに実施される事業が円滑に行われるよう、現行の法制度のもと実施できる対応策について示していく必要あり。

5. 今後の検討課題

- 発注者へのアンケート及び受注者へのヒアリングにより得られたその他の課題についても整理を行った。
- 総合評価方式における選定基準や評価方法に関して多く指摘された。
- 以下の課題については、今後、より具体的に検討する必要がある。

総合評価方式における事業者選定基準や評価方法の妥当性

- 選定基準のあり方については、発注者が民間の創意工夫を求める部分を特定し、メリハリのある選定基準を作成することが重要であるが、実際には総花的な選定基準も多く、提案内容の差がつきにくい。
- 価格と内容のバランスや、地域要件等個別の評価項目の配分等の妥当性等、選定基準の内容が必ずしも適切でない場合がある。
- 総合評価方式を採用する場合、審査委員会を設ける場合がほとんどとなっている。「民間事業者の選定に対する意思決定の責任、説明責任は公共施設等の管理者等にある」べきだが、発注者である公共団体の主体性がないケースが見られる。
- 専門分野ではない部分について点数をつける等、評価のプロセス等にも問題がある。

総合評価方式における選定基準のあり方や、評価方法、審査委員会と発注者の役割について、その納得性を高めるための検討が必要と考えられる。

その他

- 非落札理由を発注者が落札者に対して対面で説明する、いわゆるデ・ブリーフィング
- PFI事業の入札にかかる期間が長期にわたること等、PFI事業の特性に起因する指名停止の課題に対する対応

その取り扱いや運用のルール等についての検討が必要と考えられる。