

規制改革会議 地域活性化TF 議事概要

1. 日 時：平成20年5月27日(火) 16:20～17:20

2. 場 所：永田町合同庁舎2階 中会議室

3. 議 題：内閣府民間資金等活用事業推進室ヒアリング

「PFIの導入促進に向けた運用の改善について」

4. 出席者：【規制改革会議】

米田主査、安念委員、川上委員

【内閣府】

民間資金等活用事業推進室 参事官 町田裕彦

参事官補佐 後藤隆昭

行政実務研修員 大友延裕

事務局 それでは「地域活性化TF」を始めさせていただきます。

本日は、内閣府の民間資金等活用事業推進室のお方にお越しいただきまして、「PFIの導入促進に向けた運用の改善について」お話を伺います。最初30分程度PFIの推進状況についてお話を伺いまして、その後、30分程度質疑応答という形でさせていただきたいと思っております。

それでは、よろしくお願いたします。

町田参事官 内閣府PFI推進室参事官の町田でございます。30分間程度御説明をさせていただきます。

本日、緑の資料を御用意いたしました。PFIはよく御案内だと思いますけれども、簡単に枠組みと現況について御説明いたしまして、本日は経団連の御要望に対する措置状況について御報告をするのが主要な課題かと思っておりますので、それについて簡潔にお答え申し上げたいと思っております。

3ページに「PFI推進の枠組み」がございます。御案内のとおり、PFIは議員立法でPFI法というものがございまして、今までに2回ほど改正をしております。基本的にはPFI法というのは議員立法でございますが、大変おらかな法律でございまして、大きな枠組みと支援措置、特に国有財産の具体的な活用方策といったところについて規定ぶりがあるとお考えいただければと思います。

これに従いまして、こちらにございますように、具体的な事業実施のマニュアルといったものをガイドラインという形で5つほどつくってございます。PFI法に基づいて、PFI推進委員会、これは9名の学識経験者の方から構成されておりますが、こちらの委員会こういったガイドラインについて御審議をいただいて、公表しているといった状況でございます。

4ページに「PFI法の概要」がございます。こちらにつきましては、特に対象施設等がございますけれども、いわゆる道路、河川等の公共施設、公用施設等、基本的に施設と称せられるものは、ほとんどPFIでできるとお考えいただければよろしいかと思っております。

具体的な事業者につきましては、国、地方公共団体、独立行政法人といったものが対象になるということでございます。特に大学等については、かなり多くのPFIをやっていたというところでございます。

具体的な事業の手順について書いてございますけれども、まず具体的なフィージビリティの調査を事業実施主体でやっていただきまして、フィージビリティがあるということになりますと、実施方針というものをつくりまして、それを公表するわけでございます。それを踏まえて、民間からここはこういうふうに変えた方がいいのではないかなというような声を伺って、それを踏まえて、後ほど御説明いたしますけれども、バリュー・フォー・マネーというものを評価して、それがあるといことになりますと、特定事業の選定、バリュー・フォー・マネーがありますということを宣言いたしまして、具体的な入札手続、民間事業者の選定手続に入るということでございます。

ちなみに、PFIにつきましては、最近よく総合評価、これは、価格だけではなくて、その他の要素も含めてすべて評価すべきだというお話が一般公共事業で行われておりますが、PFIにおきましては、すべての事業が総合評価で行われております。また法律の中でも平成17年の改正で、いわゆる総合評価を原則とするということで明記がなされているところでございます。具体的に事業者が決まった段階で、契約を締結して、選定事業の実施、建設、施設運営という段階に入っているということでございます。

5ページは「VFMとは」ということでございますけれども、基本的にPFIにつきまして、まず大きな話といたしましては、事業を具体的にやるかどうか。事業の具体的な中身をどう詰めるかというのは、PFIの話というよりは、PFIの前にやっていただく話でございます。それで具体的にアフォードビリティがあって、事業の優先順位もあるということで、この事業はできるということになった段階で、初めて直営でやるか、PFIでやるかということをお判断いただく。そのときのリトマス試験紙がVFMということでございます。

VFMについては、いわゆるバリュー・フォー・マネーということでございますので、支払いに対して価値があるかどうかということを見るわけではありますが、この見方が2つほどございます。

1つはコストで見るということでございます。ですから、公共サービスの水準を同一に見たときに、いわゆる通常の公共事業でやった場合と比較しまして、PFIでやった方がコストが縮減されるというときに、バリュー・フォー・マネーがあると申します。一般的に言うと、ほとんどすべてが公共サービスの水準を同一にみたときに、バリュー・フォー・マネーがあるかどうかをチェックしております。

もう一つの考え方は、同じコストでやったときに、要するにどちらが公共サービスが向上しているかというところで見るということでございます。これは実態としてなかなか評価が難しいので、こういった考え方があるということにとどまっております。

いずれにいたしましても、そういうわけで、我が国においてバリュー・フォー・マネーがあるといったときは、通常の公共事業でやった場合、これは基本的に積算するわけでございます。それとPFIでやった場合を比較いたしまして、コスト縮減ができる場合について、初めてPFIをやるという意思決定を行うこととなるということでございます。

6ページでございますけれども、我が国のPFIは幾つか手法がございますが、事業費の回収方法によって幾つか分けられるところでございます。一般的には利用者からいただくフィーを支出に当てるという考え方がございます。例えば有料道路であるといったものであり、いわゆる独立採算型というタイプでございます。ただ、我が国ではこういったものは数は少ないところがございます。

英国でもそうでございますが、我が国で一般的なのはサービス購入型というものでございます。御案内のとおり、PFIは施設の建設や運営などを個別に見るのではなくて、民間事業者からサービスを買うという考え方をとります。ですから、サービスを買いますので、具体的に建設や運営などの概念はない。学校であれば、あくまで学校という1つのサービスを毎年買っていくという考え方をとります。したがって、学校ができるまでは一切サービス料はお支払いしないという仕組みでございますが、こういったサービス購入型というタイプが大体我が国では7割を占めております。

これはどういうことかと申しますと、例えば学校であるとか刑務所であるとか、こういったものは、具体的に利用者の方がフィーをお支払いする、利用料金をお支払いするということはございません。しかしながら、こういったものを民間の知恵と民間の資金を活用してつくっていくということを考えるときに、今、申し上げたような民間からサービスを買うというスキームを使いまして、サービス料を毎年度お支払いするという形で公共が負担をして、民間に事業をやらせるというスキームをとっているということでございます。英国でもこういった手法が大半でございますし、隣の韓国でもこのような形が最近はかなり増えているところでございます。

次に「施設の所有形態による分類」でございますが、大きく言いますと、BOT、BTOという2つの仕組みがございます。英国で一般的なのはBOTという仕組みでございます。これは施設を建設して、PFIは建設から運営まで大体20年間くらい長期にわたって契約を結んで、民間にやらせるという仕組みでございますが、BOTというのは、施設建設、運営の段階、すべての期間にわたって、その施設の所有権を民間に委ねるというタイプでございます。

一方でBTOというタイプがございますが、これは施設の建設が終わった段階で、その施設の所有権を公共に渡す仕組みでございます。我が国の場合は、いわゆるこういった公設民営といったようなタイプが大体7割を占めておるということでございます。これは税制であるとか、国庫補助金制度であるとか、こういった制度が大きく影響していることかと存じます。

7ページは具体的な事業のスキームでございますが、PFIにつきましては、いわゆるSPCを設立して、そこに事業をやらせるというのが一般でございます。SPCというのは、いわゆるSPC法に基づくSPCといったような特殊なものではございませんで、会社法に基づく、いわゆる株式会社等ということでございます。

何でこのようなSPCを設立するかと申し上げますと、PFIの場合、1つにはいわゆるキャピタルファイナンスということではなくて、プロジェクトファイナンスの手法をとるのが一般であるからでございます。プロジェクトファイナンスと申しますのは、本来SPCの信用力、例えばSPCがどれくらい資産を持っているかということの評価いたしまして、それを担保にして金を貸し付けるといったのがキャピタルファイナンスでございますけれども、プロジェクトファイナンスという

のは、そういうタイプではなくてS P Cが行う事業に着目してファイナンスを行うタイプです。具体的な事業を行いますと、キャッシュフローが発生するわけでありますが、そのキャッシュフローが毎年どれくらい出るかというところを見て、それをある意味で担保にしてお金を貸し付けるということでございます。したがって、S P C自体が大きくなる必要はございませんし、また場合によっては、ペーパーカンパニーでも構わないということでございます。

もう一つ、S P Cをつくる意味というのは、ここに構成企業というものがございまして。当然S P Cでございますので、デットの部分とエクイティーの部分、株式の部分がございます。いわゆる出資者ということで、構成企業があるということでございますが、実質的にS P C、ペーパーカンパニーであることも多いわけでございますけれども、建設をする会社、維持管理をする会社、運営をする会社、こういったところが実質上出資者となりまして、こういったS P Cを支えるというのが一般的でございます。

なぜS P Cをつくるかというもう一つの理由は、こういった建設会社等が倒産をしても、S P Cにはその影響が及ばない。いわゆる倒産遮断があるということです。

もう一つは、今申し上げたプロジェクトファイナンスということがあるということでございます。S P Cに対して、公共施設等の管理者等、いわゆる公共でございますが、こちらがサービス、対価等をお支払いして、具体的なサービスをS P Cが提供するということでございます。

それから、金融機関の方はS P Cの資金の管理を一手に引き受けます。したがって、具体的にS P Cがどのようなお金を出し入れしているか、こちらの金融機関は全部把握をするわけでございます。そうすると、もし変な金の動きがあったときに、それは恐らくS P Cの経営状況がおかしいということですから、そういった情報を公の方にすぐに伝えて、公と協議をしていく必要があるということでございます。そういった決めごとをするのが、ここに書いてございます直接契約、ダイレクトアグリーメントでございます。民間事業でございますので、当然倒産リスクがございます。そういったことがないように、金融機関と公が相協力をして、情報を共有して、そういったことが起きる事前のタイミングで、それを阻止するための契約が直接契約でございます。

大体、以上がP F Iのスキームということでございます。

8ページでございますが、このようなP F Iは現状までにどれくらい実施されておるかということでございます。全体として、昨年度末ベースで305事業、このうち半数以上の173事業が運営段階に入っております。施設は見ていただくとおわかりのとおり、どちらかという、産業インフラではなくて社会インフラといったものが大勢を占めておることがおわかりになるかと思っております。

9ページでございますけれども、具体的な伸びの状況でございますが、着実に進捗をしておることです。事業費につきましては、公的負担額ということでございますけれども、2兆5,313億円ということでございます。これはあくまで公共の負担額でございますから、独立採算型で民間が自前で支出している分は含まれません。

例えば羽田の国際ターミナルの旅客ターミナルは、民間の事業費が大体1,000億円程度ということでございますので、恐らく独立採算型まで含めると、事業費は3兆円弱ぐらいまでいくのではないかとと思われるところでございます。

10 ページでございますけれども、大体バリュー・フォー・マネーがどれくらい出ているかということでございますが、公表データを我々が集計した限りで、通常の公共事業を行うよりも大体 23% 程度コストが縮減されているという効果が見られるということでございます。それなりに財政再建に寄与しているのではないかと考えているところでございます。

11 ページは、先ほど申し上げた事業者選定方式で、基本的には総合評価で行われております。

次は経団連からの御提言の絡みでございますが、13 ページでございます。実は私も昨年 11 月 15 日に P F I 推進委員会の方で御報告を出していただきました。これは一応 P F I 法の附則で、政府は 3 年ごとに状況を見返して、具体的な措置を講ずるという規定があることによるものでございます。これをまとめるに当たりますと、民間事業者、関係各省、公共団体からのヒアリング等を行って、幅広く皆様の御意見を伺ったところでございます。

その中身は 14 ページ目でございます。そういうわけで、民間、公共ともにヒアリングを行ったわけでございますが、特に民間からは P F I、P P P でございますから、官民の対等なパートナーシップが大きなコンセプトであるはずなのですが、実態は官の方が強くてなかなかそうっていない。そういう意味では、非常に不満があるという結果が出てまいりました。公共からは、P F I は非常に複雑で使いにくい。もう少し使いやすい形にならないだろうかといったようなお話が出てまいりました。

そこで、委員会の報告では 3 つほど方向性を示しておりまして、まず対等なパートナーシップの実現。標準化、ノウハウの共有によって、できるだけ使いやすい制度に変えていく。それから、成果の現場への速やかな浸透ということでございます。これを大きな軸といたしまして、15 ほど課題を整理いたしました。15 課題を網羅的に整理しておりますが、やはりこの中で早期に実現をすべきものと、じっくり検討すべきものはやはり分けるべきであろうということで、重点的に検討し、速やかに措置を構すべき課題というものを 4 つほど整理いたしました。

それがこの青枠の囲みの部分でございますが、まず先ほど申し上げました個別の事業のプロセスごとに当然公と民間が交渉なりをしてくるわけでございます。そのインターフェイスごとに、少し仕組みを変えていこうというのが個別具体のプロセスごとの課題でございます。

2 番目が指定管理者であるとか「市場化テスト」であるとか、ほかの官民連携手法もございしますが、こういったものとのノウハウの共有、活用ということでございます。

また今年から京都プロトコルが実施されておるわけでございますが、P F I はいわゆる業務施設でございます。そういった意味からいきますと、今、一番 C O₂ の排出の幅が大きくなっている部分に属しております。したがって、P F I で建設される施設から排出される C O₂ の削減を進めていくことは、大きな課題であろうということで、それに対する具体的な措置ということも示すべきだと整理していただいております。

P F I と一般の公共事業等々について、補助金、税制であるとか、そういった支援措置が同じように公平に扱われる必要があるかと存じます。それをイコールフットィングと呼んでおりますが、イコールフットィングをこれからも更に促進していくべきだというのが 4 点目でございます。

15 ページを見ていただきますと、今、申し上げた 4 つが当面の課題ということで、一応私もと

しては半年をめぐりにこれらについてアウトプットをつくるということで、今年7月に推進委員会を開催いたしまして、推進委員会の場で今の4つの課題についての具体的な措置を御報告すべく、現在、鋭意作業中でございます。

特に経団連からの御要望と関連の深い「1 個別具体のプロセスごとの課題」について、ごく簡単に御説明をさせていただきます。

15ページが具体的な事業のプロセス、手順でございますが、大きく分けると、入札前のプロセスと入札段階のプロセスと契約・締結段階のプロセス、建設・運営段階のプロセスがございます。

まず入札前のプロセスでございますけれども、PFIというのは民間の創意工夫をできるだけ活用していくという考え方の具体的な調達の手法でございます。したがって、具体的に発注をするときに、例えば通常の公共事業のように、橋であれば具体的な設計図を示して、この設計図どおりにつくりなさい、方法はこうですということではなくて、橋であれば大体1日の通行量はこれぐらいで、景観がいいようなものといったような形、つまり、通常性能発注と呼んでおりますけれども、そういった形でできるだけ民間が創意工夫できるような形で発注をする必要があるということでございます。

そのような性能発注でできた発注者の意図をまとめたものを要求水準書と呼んでおりますが、要求水準書が非常に不明確でわかりにくいということで、民間の皆様方からはこういった要求水準書でできるだけ明確にしてほしいという御要望が出てきております。

具体的に申しますと、今、申し上げたような性能発注は、例えば日本一きれいな橋をつくってくれというのも性能発注の一種になるわけですが、それでは、民間事業者も困るわけで、例えば1日の通行量はこれぐらいで、景観として周辺とマッチして、大体これぐらいの地震にも耐え得るような形で、ある意味で定量的に示していく。そういう必要があるだろうということでございます。そこがなされていないという御不満が非常に強いということでございます。

それから、具体的な入札の段階でございますけれども、今、申し上げたとおり、性能発注でございますので、具体的に要求水準書に書いてあるものの中身が入札参加者にわかりにくいところがございます。ですから、景観とマッチした橋というのは、こんなものでいいのですかということを入札参加者としては発注者に聞く必要があるわけです。ところが、現在の入札の手続ではそこら辺が果たしてできるかどうかということが明確ではございませんでした。

私ども平成18年に関係省庁連絡会議幹事会申合せというものを財務省等々と御相談をしてまとめまして、PFIにつきましては、入札後について、発注者と入札参加者がいわゆる対話、要するに個別に相対で口頭でいろいろとお話をして、発注者の意図が確認できるようなことをしていいですという仕組みを取り入れたところでございます。経団連さんから、こういった対話方式を更に促進するようにといったお話をいただいているところでございます。

それから、更に契約段階に至るわけでございますけれども、契約段階で具体的なリスク、民間と公共との間でどうやってリスクを分担するかということがあいまいで、端的に言うと、民間にこのリスクが寄せられてしまうという御不満がございます。これはやはり契約条項をきちっと決めていくという話でございますので、そういった方向性を経団連としても出されておりますし、我々も

そういったことを受けた形で、今回措置を講じているわけでございます。

あと、運営段階ということでございますけれども、今、申し上げたとおり、過半数は既に実際の施設ができ上がって、運営の段階に入っております。したがって、PFI、当然運営の方が20年あるとすれば、18年とか17年とか長いわけでございますので、その長い期間で、先ほど申し上げた要求水準書に書いてあるパフォーマンスをきちっと出していただくことが必要であるわけです。

しかしながら、それは具体的なモニタリングをするときの基準などがきちっと決まっていなくて、なかなかできないということで、具体的にパフォーマンスを発揮しているかどうかをきちっとチェックする基準、これをモニタリングの基準と呼んでおりますが、こういったものをきちっとつくっていただく。

それから、きちとしたパフォーマンスが発揮されていなければ、それなりのサンクションが民間事業者当てられる。先ほど申し上げたとおり、サービスを購入するという考え方をしておりますので、そういった場合については、お支払いをする対価を減額するという形で、支払いメカニズムとセットで具体的な仕組みを構築していく。そういった運営を担保する仕組みを構築していくことが必要であろうということでございます。これも経団連から御指摘をいただいているところでございます。

以上のような御指摘も踏まえて、今回、大きく分けて2つの具体的な成果物をつくる作業をしております。それが先ほど申し上げました「要求水準書作成のための指針」。端的に言うと要求水準書を作成するマニュアルでございます。それから「標準契約モデル及びその解説(案)」。これは単純に言うと、標準契約でございます。この2つを私どもは7月までにつくって、皆さんにお示ししようと考えております。

今、つたなく御説明した次第ですが、経団連からの指摘事項、リスクをきちっと分担しろとか、要求水準を明確にしろとか、モニタリングなどをきちっとやりなさいというお話は、大体この2つにきちっと入っておるということでございます。

もう一つ、経団連から御指摘をいただいているお話といたしまして、やはり長い運営段階でございますので、当然状況はいろいろと変わってまいります。そうすると、状況の変化に応じて、契約というものも柔軟に変更していく。そんな必要もあるだろう。こんな御指摘もいただいております。今回、標準契約モデルの中に、そういった情報も盛り込むことといたしました。そこがこちらのページでまいりますと、28ページと29ページでございます。

28ページをごらんいただきますと「(1)変更メカニズム 状況変化に対応した柔軟なサービス内容の変更」と書いてございまして、長期の契約でございますので、状況が契約期間終了まで変更しないことはない。特にPFIの場合は、非常に小さくて細かいいろいろな変更点が随分多く出てくるのが実態です。

例えば実際に個々の施設の運営段階に入ってみますと、ちょっと壁紙を変えてほしいとか、施設の具体的な機器をこちらに変えてほしいとか、そういうことが発注者から出てまいります。日本的な慣行でいきますと、そういったものは民間のサービスでやってちょうだいという話になりますが、

P F I の場合は基本的に契約ですので、そういったものについては契約の変更ということで、きちっと発注者から紙で出してもらって、その対価をきちっと支払うという仕組みにすべきだということでございます。これが民間の方の大きな御意向でございます。

今回、私どもは標準契約の中にそういった規定をきちっと盛り込むことといたしました。

以上、細かく説明しろということであればほかにもいろいろとございますが、大きな流れとしては、今、申し上げたとおりで、私どもとしては経団連さんの御意向を踏まえて、このような作業をしていることについて、御理解をいただければと存じます。

以上でございます。

事務局 どうもありがとうございました。

米田委員 何か御質問ありますか。

川上委員 経団連から様々な要望がありました、その要望も踏まえた手を全部打たれたと解釈してよろしいんですか。今からやることもあるんでしょうね。

町田参事官 1つございますのはリスクの話がございます。先ほど申し上げましたとおり、契約書である程度リスクの分担を明らかにしていくという話がございます。

こちらの資料でまいりますと、33ページの「(4)法令変更」というところをごらんいただきたいんですが、安念先生よく御案内のとおり、建築基準法が改正されました。実際に入札の段階では建築基準法の改正がなされるかどうかわかりませんでした。ところが、実際に入札が終わって契約を締結して、実際にとんかちをやるうとしたら、建築基準法の改正を踏まえた基準ができて、従来であれば鋼材は2本でいいところが、もう一本必要になってしまった、その費用負担が大体1億円余分にかかる、その費用負担をどうするかといった類の話がリスク分担でございます。

今回、我々はそういうものについては発注者の御負担としてくださいという形で明確にお示しをしているわけでありまして、ただ、すべてにわたって、今、申し上げたようなリスク分担の考え方をお示しするという事は、なかなか難しいところがございます。したがって、私どもとしては、今年度少し調査をさせていただきまして、その結果を踏まえまして、更により深い対応策を考えてまいりたいと考えております。

以上の点については、私どもとして、ある程度7月までに対処ができるものと考えております。

川上委員 社会情勢によっていろいろな変化が生じた場合に、確か話し合いができるようにしてほしいという要望だったんですね。

町田参事官 2つほどございまして、1つは対話ということでございます。対話というのは、こちらの方でございますとおりで、先ほどもちょっと申し上げましたが、24ページでございます。1つは入札段階に入った後のタイミングで、入札参加者と発注者できちっとした意志疎通ができるようにしてもらいたいというのが1つの経団連さんの御要望でございます。

これにつきましては、先ほどつたなく御説明をいたしました、私ども関係省庁連絡会議幹事会申合せというものを平成18年11月22日に行いまして、入札をした後に、例えば東京都さんが発注者であって、大林組さんが入札参加者であるという場合について、東京都さんと大林組さんで個別にお会いになっていただいて、個別にいろいろとお話をさせていただいて結構ですということをも

確にお示しいたしました。ただし、そこで談合行為、官製談合みたいな行為がなされると困りますので、当然そのときには発注者がお示しの考え方について、どういうことなんですかということを知ることによってください。それから、当然談合行為はいけませんし、またそこで例えば東京都さんが大林組さんから聞いた話を、大成建設さんの方にお話をすることはやめてくださいということも併せてお示しをしております。

今の川上委員の御指摘は、恐らくもう一つのお話があるのではないか思います。それは先ほど申し上げたとおり、実際に契約が終わった後のタイミングでいろいろと民間の皆さんが聞いたことを踏まえて、契約等を柔軟に変えてほしいということかと存じます。それは、今、御説明をしたとおりで、今回の標準契約の中でそれに対応する規定を明確に盛り込むということで作業をしておるところでございます。

川上委員 先ほどの建築基準法の改正による、例えば価格アップについては、当然契約後でも話し合いに応じますとなるだろうということですか。

町田参事官 今、申し上げたとおり、建築基準法については、基本的には全部発注者が費用を負担する。

川上委員 それと、昨今の鋼材の値上げに関してはいかがでしょうか。

町田参事官 昨今の鋼材の値上げについても、今回、対応策を示しております。29 ページをごらんください。

P F I はリスクを最もよく管理することができるものが、当該リスクを負担するというのが基本的な考え方でございます。基本的に建設費の高騰についてでございますけれども、これはP F I の発祥の英国でも建設期間の資材の高騰については、民間がリスクの負担をするというのが基本的な考え方でございます。英国ではそういう考え方をとっております。

ただし、英国でも例えば建設工事期間が5年を超えるような場合について、やはり物価が非常に大きく上がったような場合については、公共が負担をする場合もあり得るという考え方でございます。

P F I の場合、例えば鋼材が上がるということであれば、別の資材を使って建設物をつくることも当然あり得るわけで、そういった民間の創意工夫を使うことこそがP F I の趣旨であるわけですから、一般的な物騰については民間がリスクを負担するべきであろうというのが英国の考え方でございますので、今回、私どももそこについては、同じ形で整理をしようと考えております。

ただ、現在、公共工事等々についても出ておりますような、いわゆる単品スライド、まさに、今、川上委員がおっしゃったような鋼材という特定の品目のプライスが極めて高騰しているといった場合については、単品スライド条項というものを適用いたしまして、そこについては公共が負担するという仕組みにしましょうといった考え方を入れております。

したがいまして、今、御議論されておりますような鋼材の高騰については、今回、明確に対応するような条項を入れるということで整理しております。

川上委員 わかりました。ありがとうございます。

米田委員 経団連要望にあります予定価格の柔軟な運用というところで、先ほどP F I は民間の

提案というか活力というか、柔軟な姿勢を最大限に尊重する仕組みだというお話だったんですが、いろいろ難しいこともほかの法律によりあろうかと思いますが、一応予定価格というものの上限が決まっていて、それを1円でも超えると、どんなすばらしい提案でも採択に至らないという問題が経団連から指摘されているところですけども、それについてはいかがお考えでしょうか。

町田参事官 米田先生の御指摘のとおりでございます。推進委員会報告をお配りしていただけないか。推進委員会報告、お手元にお渡しになりましたでしょうか。

こちらの10ページをお開きいただきたいと思います。まさに米田委員御指摘の件につきましては、私ども経団連からも伺っております。この報告をとりまとめる際、たしか9月11日だったと存じますが、経団連からヒアリングをしております。そのときにもそういったお話をいただいておりますので、私どもも具体的にそこら辺はどうすべきかということで整理をいたしました。

11ページを見ていただきますと、可能な限り要求水準の明確化を図った上で、上限拘束性のない参考価格を提示する。または予定価格の算定根拠を示すことなどが具体的な対応策として提示されたところである。こういった選択肢を検討し、現行制度の枠組みの中で、可能なものから位置づけて公表していくことが必要であると整理しております。

私どもとしては、予定価格自体の上限拘束性を外していくことにつきましては、会計法、予決令の改正というものが必要であるということで、当然そういうこともやっていくべきだとは存じますが、現行法制度の枠組みの中で可能な限り対応をしていこうということで、少し財務省さんとも御相談をしているところでございます。

1つの考え方としてございますのは、予定価格ということではないわけでございますけれども、何らかの参考となるような価格を御提示していく。例えば「市場化テスト」につきましては、過去、同種の施設をつくるときに、これくらいの金額がかかっていますというようなことを公表しているわけでありまして、そういったことが果たしてできないだろうかといったことについて、今、検討しているところでございます。

米田委員 通りそうですか。

町田参事官 そこは私どもも相手のある話でありますから何とも言い難いですが、私どもとしては通す方向で頑張りたいと考えております。

米田委員 参考価格が認められたら、すごく大きいですね。ほかの案件もありますね。いわゆる一般の公共事業のプロポーザル方式と言われるようなものについても、もし参考価格というものができていくのであれば、いろんな意味であれば突破口になります。

町田参事官 安念先生はよく御存じだと思いますけれども「市場化テスト」につきましては、過去の同種の施設について、どれくらいの経費がかかっているかというものについては公表しているところがございます。ですから、私どもはそういったレベルであれば、例えば現行予決令との抵触はないのではないかということで考えてございます。ただ、当然相手のある話でございますので、これ以上の話はあれですけどもね。

安念委員 リファレンスプライスがあること自体が重要というよりも、そのプライスがどういう根拠で出てくるのかがはっきりしていないと困るということですね。これは恐らく町田さんは嫌と

いほど御検討になったんだろうけれども、根拠をはっきりさせた記述をすればするほど、それが本当に性能発注なんですかという問題が別途出てきはしませんか。

米田委員 難しいですね。

安念委員 だんだん仕様発注に近づいてきてしまう可能性もありますね。

町田参事官 そこは安念先生御指摘のとおりでございます、資料をごらんいただきたいと存じます。資料の19ページをごらんいただきと思います。

先ほどちょっと申し上げましたとおり、PFIというのは、いわゆる直轄、いわゆる従来型の手法でやった場合とPFIでやった場合を試算いたしまして、それを比較する。そのコストの差分をVFMと呼ぶわけでありませう。

それを行うためには、端的にいいますと、PSCと呼ぶわけですが、従来型の手法でやった場合について積算をして積み上げて、これだけの価格、コストがかかりますということを事前にやる必要があるわけでございます。

我々がまず提案をしておりますのは、先ほど申し上げた要求水準というものをその前にきちっとつくっていただく。それは先ほど安念先生がおっしゃったとおり、性能発注でつくるわけです。

それを踏まえて、今、まさに安念先生がおっしゃったような具体的な仕様を決めて、設計図をつくって、仕様を踏まえてコストを積み上げて、今、申し上げたようなPSCの積算をまずしていただくということをやっていたらどうかというのが1つの御提案です。これは実際に大規模な病院などについては、既に行われております。

こういったことでやってまいりますと、今、申し上げた要求水準は徹頭徹尾性能発注であるわけですが、その性能発注である要求水準を踏まえて、まず公共サイドがいわゆるインプット仕様で積算をして、大体その直轄でやるとどれくらいかかるかという金額を出すわけですが、場合によっては、それが予定価格とほぼ同じような価格になるわけですが、端的にいいますと、こういったものの内訳をそのまま情報提供していくと、それが予定価格の内訳にもなるわけです。

ただ、それを現実にどこまでできるかどうかということがございますけれども、私どもとしては、そういったことについても、できるだけ情報公開をやる。少なくとも一定のタイミングではやっていただく方向で、今、検討しているところでございます。

米田委員 どこまでが基本的設計計画で、どこからがPFIかということが課題です。前段階で本当にいい計画でできれば何も問題ないと思います。けれども、やはりPFIで出たら民間の創意工夫で基本的構想を直してやれば、もっとロングライフで、ライフサイクルコストからみて良いものができるという案件が結構出てくるわけです。あちらを立てれば、こちらが立たずの話で、そんなことを言われてもという感じもします。私がそちらに座ったら、そう思うだろうと思いつながら聞いているんですが、要求水準を明確にするというのはいかにもいいように見えて、実はリジッドにしてしまうことによるロスも発生するかもしれないという面もあるので、すごく難しいですね。

あと、バリュー・フォー・マネーを評価する人は、どういう主体の人たちがやっているんですか。

町田参事官 まず一番後段のお話のバリュー・フォー・マネーの関係でございますけれども、バリュー・フォー・マネーは基本的には発注者の方が試算して、それを公表する形になります。

米田委員 発注者にもコンサルがつきますね。

町田参事官 コンサルがつきます。

米田委員 そのコンサルの力量にもよりますね。

町田参事官 誠におっしゃるとおりです。ですから、まさに米田委員がおっしゃるとおり、コンサルタントに丸投げをするようなケースもあるかと思います。ですから、私どもはそういったことがないように、例えばVFMの具体的なマニュアルづくりとか、そういったこともやっていく必要があると考えております。

米田委員 今、参考価格というものを入れられて、それを目指して折衝されているというのはすごい頑張っておられますね。実はとても大変なことだと思います。

町田参事官 米田先生に、最終的に御報告に至るところまでいけるかどうかよくわからないですけどもね。

米田委員 今までの会計法から見ると、簡単ではないと思います。でも、これから提案型の提案をどこからやるかということで、本当は基本構想から提案型に持ってくる方が民間の創意工夫が生かせるんだらうというところはあるけれども、でも、すべて野放図にするのも別の意味での問題を生じるかもしれないし、契約も余りリジッドにすると、将来長期で運用している中で、どんどん変更可能性が縮小していくし、フレキシビリティがなくなるしという、これはそう簡単な話ではないですね。

町田参事官 米田先生のおっしゃるとおりです。ですから、私どもとしては、契約のフレキシビリティを今回標準契約の枠組みで確保するような仕組みを導入するというございます。

それから、今、先生がおっしゃった企画段階から民間の創意工夫を生かすという考え方も当然あると存じます。ただ、PFIにつきましては、その具体的な事業の企画をするというのは、あくまで公共が責任を持ってやるべきだという考え方をとっております。

例えば、今、近江八幡の病院で、あたかもPFIで病院経営の採算が悪化したというようなお話が出ていますけれども、基本的に具体的な病院がどうあるべきかとか、病院の経営がどうあるべきかとか、要するに地域の中でどれくらいの規模の病院であれば採算性がとれるかとか、当該近江八幡市のアフォーダビリティの枠組みの中かというようなことは、公共が御自身でお決めになる話であって、そこは民間が決める話ではございません。ですから、そこについては、公共が責任を持って判断をしていただいて、これは民間ができるということを判断していただいた後に、PFIでやるか直轄でやるかということで、民間事業者にやっていただけるかどうかの御検討をするのが基本的にPFIの考え方です。

米田委員 今までの経団連要望にはなかった話なんですけれども、今度新しく補助金適正化法が弾力運用になりますね。ですから、今つくった施設も10年経てば、報告だけで用途変更が楽にできるようになりますので、PFI案件というのは、大体補助金適正化法の適用範囲になるものが多いと思います。これからは時代の変化に合わせて、社会のニーズに合わせて用途変更が楽になるので、そういうところにおいても契約で柔軟に対応できるようなフレキシビリティも、このたび新しく検討課題として加味していただきたいという気がしています。

町田参事官 それは具体的に申しますと、国庫補助が入ったということですか。

米田委員 例えば国庫補助が入って、PFIで今つくっているような施設が、変な話ですけども、だんだん子どもがいなくなるとかいろんな状況の中で、市町村合併などで文化施設などをつくったとしても、悲しいかな人口減少社会においては、それが例えば要らなくなるということもあるでしょうし、あるものと合併して、もっと多目的に使いたいということになる場合もあるでしょう。

今までは補助金適正化法で用途変更が厳しく制限されていたのが、このたび10年経てば報告だけで自由に転用できるし、10年未満のものも市町村合併とか地域再生に資するものであれば、報告のみで転用できるようになるので、そういった面からすると、今、PFIでつくっているものにつきましても、そういった中で、用途変更も含んでもっと違った事業にも使おうという動きも出てくると思います。それに対する検討もこの次に入れていただければいいと思っています。

もう一つ言うと、私が補助金適正化法の弾力運用ですごく期待しておりますところは、今ある公共的な施設が余っていた場合に、それをどういう形で用途変更して活用していくかということ、地元の方々のPFI提案で用途変更リフォームを含んで、こういう施設にして再活用したらいいのではないかと提案募集型でPFIをかけるというのが、恐らく地方再生の1つの方策になっていくのではないかと考えています。だから、そういうこともこのPFIの中で取り入れられるんでしょうか。

町田参事官 先生がおっしゃる後段の方のお話は、恐らく本来国庫補助が入った施設で、それから何年か経って、需要に合わなくなって、別のものに転用しよう。補助金適正化法については、そこについての制限がかなり緩和されるので、そういったことも可能になる。そのときに、それをどういう施設に転用するかということについて、民間ないし住民の提案を受け付けるようにしたらどうかということかと存じます。

それを例えば現行のPFIの枠組みでやろうということであれば、現行法の枠組みで可能でございます。またそういった民間提案の受け付けをするようなプロセスというものも、先ほど申し上げたプロセスのガイドラインに書いてございます。

米田委員 そうすると、先ほどの基本構想のところは発注者側でというんですけれども、基本構想のところから民間の方々にオープンして、募集応募するという形ですね。

町田参事官 したがって、私、先ほど言葉足らずだったんですけれども、そういったことも確かに可能です。民間提案を受け付けて、その民間提案を踏まえてやっていくことも可能です。

ただし、その場合1つございますのは、民間提案を受け付けた場合に、随契で民間提案を受け付けてやるかということにはならないので、恐らくそのときは再度発注をすることになるかと思えます。

米田委員 一度公募をして、審査をして、みんなの議決で決めたものは公の発注で決めたものとして、今度、新たに仕様のその次の何かをPFI提案でまた募集されるわけですね。

町田参事官 そのときに御提案された方と、そのほかに手を挙げた方と、公募で平等に扱うということであれば全く問題ないと思います。

米田委員 勿論公募で平等に扱うというのが大前提です。そうでないと、恣意性になってしまい

ます。是非補助金適正化法の弾力運用が実現したら、P F Iでいろんな公共施設を再生してもらいたいと思っているんです。

町田参事官 1つありますのは、既存の施設を、P F Iはどちらかという、新規に施設整備をしてオペレーションをやるという枠組みですので、端的にいうと、既存の施設があって、オペレーションだけやるのに向いているかという、なかなかどうかというところがあります。

米田委員 用途変更リフォームをするんです。中だけをつくり変えるんです。要するにそのままほかの人たちに転用できるわけがないので、やはり用途によって建物は少しずつ変わりますので、用途変更リフォーム、コンバージョンリフォームをして使い直すということです。

町田参事官 実は、そういった改築型のP F Iというものがあるんです。

米田委員 日本の津々浦々に公民館がいっぱい建っているわけだから、新しいものをつくるためのP F Iよりも、今ある既存設備を用途変更して、コンバージョンリフォームして再活用するためのP F Iこそ、これからの時代は大事になってくると思います。

町田参事官 要するに改築のP F Iでございますけれども、改築のP F Iの場合ですと、既存施設でございますので、いろいろな瑕疵がある可能性がございます。それは実際に改築のP F Iで問題になってきているわけですが、その瑕疵が完全にわからなくて、結果的に非常にうまくP F Iが動いていないというような実態がございます。

したがって、今、恐らく2つの方向がございまして、1つはそういった改築型については、瑕疵等もほぼ完全に発注者側がきちっと整理をした上で、むしろ、仕様を決めて発注をする方が効率的なのではないかという考え方も1つございますし、また一方で、既存の施設をP F Iでやっていくという考え方もございます。

ですから、そこら辺は非常に難しい話なんです、恐らく米田先生がおっしゃるような、いわゆる改築型みたいなことをやっていくためには、少しいろいろな仕組みを考えていく。ですから、事前に瑕疵などを把握するような枠組みとか、そういったものを別途つくっていくような必要性があるろうかと思えます。

米田委員 例えば瑕疵というのは、耐震性能などですか。

町田参事官 建物の瑕疵です。

米田委員 建物で雨漏りがするとか、そういう話ですか。

町田参事官 例えば当初段階の設計図であるとか、電気の配設の図面とか、そういうものが場合によってはないようなケースがございます。

米田委員 多いです。

町田参事官 そうすると、具体的にどこに何がどうなっているかということがわかりませんので、かつ例えば10年、20年オペレーションをしている施設ですと、オペレーション段階でさまざまな課題、問題が出てきているわけですが、そこら辺についてきちっと新しい事業者へ情報を伝達させないと、なかなかうまく回っていかないところがございます。そこら辺の点でございます。ですから、耐震性だけではなくて、水漏れも勿論ありますけれども、そういったさまざまな問題です。

米田委員 さまざまな問題があっても、床面積からしたら日本には十分過ぎるぐらい建築が建っ

ているわけで、新しいものをつくるというのも財政的に負担ですから、やはり既存のものをどう生かして使い回していくかというところが、日本の財政再建のためにも大事なことなので、是非そういうものを御検討の対象に入れていただきたいと思います。

町田参事官 実は先生、今、申し上げたお話は、今日お配りした推進委員会の報告の中にも明確に書き込んでございます。28ページをお開きいただきますと、上から3番目のパラグラフで、また今後さまざまな既存のストックが老朽化していくことが想定されるが、これに伴う管理コストの増大等に対応しつつ、質の高い公共サービスを提供するため、PFIの活用を図る必要がある。

ここから先は私が今、申し上げたことなんですが、既存のストックについては、潜在的瑕疵リスクがある。それから、提案できる余地が少ないといったような指摘もあるが、こういったことについて対応策の検討を深めていく必要があるということで、今、言葉足らずで御説明したんですが、必要性については、私どもも十二分に認識しているんですけども、具体的な、今、申し上げたような点を詰める必要があるということでございます。

方向性としては、今回の推進委員会の報告にも示しておりますので、そういった意味では、先生がおっしゃったことは、私どもも明確に認識をして、今回、1つの課題として整理しているということでございます。

安念委員 しかし、受注する民の側から言うと、性能発注にせよ、フレキシビリティを持たせる。それでリスクはお前の方で持てというのは、わがままですね。

こんなことは町田さんに申し上げるまでもないことだと思うけれども、性能発注を金科玉条にするのは、それはそれでリスクですね。結局フィロソフィーとしては美しいけれども、それはよほど力量のある発注元、受注元でないと実際には機能しません。

そうなる、何が起きるかということ、大体は双方コンサルに丸投げしてやりましたというケースになるということが十分予想されます。特に既存のストックを利用する場合には、性能発注というのは、現実問題としてはなかなか難しいのではないかと。

町田参事官 安念先生の御指摘は、実務の皆さんが考えていることにかなり近いところがあります。

安念委員 そう思いますね。

あと、リスクなんですが、リスクというのは言うまでもないけれども、なくなるものではなくて、もともとどこかに押し付ける以外方法のないものです。消すことはできない。そうすると、リスクの配分をどちらにすべきだということを一般的に決めておかなければならないのか。民間でも長期のプロジェクトで何のリスクが起こるかわからない契約は、幾らでもあるわけです。それをお互いにネゴシエーションでお前に押し付ける、この辺に押し付ける、リスクをとるからこれだけ金をくれというふうに、個別に交渉するところこそ契約の意味があるわけで、この場合はこうしておくと決めておかないと受注できませんというのは、私はマーケットオリエンテッドな人間なんだけれども、それはやや受注側のわがままではないかと思わないでもない。

米田委員 余り要望を聞き過ぎても、それは逆に差別ですね。

川上委員 極端な社会情勢の変化の場合に、その話し合いは行われるべきであって、民間の場合

に、例えば材料費が5%ぐらい上がっても、みんなかぶりますね。

安念委員 それはかぶります。

川上委員 3割上がった場合は、一旦決められたけれども、話し合いで値段を上げてくださると当然言ってきます。そこで話し合って、強いのは発注者の方が圧倒的に強いんです。だから、要するに10言ってくれば2ぐらい聞きましょうか。大体こういうパターンで民間の場合は決まるのではないかと思います。

安念委員 そうです。プロジェクトそのものがつぶれたから困る場合に、初めて発注者の側が色をつけるわけです。

川上委員 あとは力関係です。

安念委員 基本は力関係です。力関係でいいのではないかと、私は考えます。

川上委員 力関係だったら、この場合にはあくまで官の方が発注者なので、官の方が圧倒的に強いから、そこは何らかの配慮はしておかないと。民間から見ると全部の負担を強いられるようになってしまうんでしょう。そこは難しいですね。

米田委員 難しいですね。

それから、PFIをやめる自由はあるんですか。

町田参事官 勿論ございます。

米田委員 官民そろって、これはもうだめだ、辞めようということもできるんですね。

町田参事官 それも今回明確に標準契約に入れますけれども、発注者の場合は任意解除ということなんです。

米田委員 発注者ですか。

町田参事官 発注者です。公共施設等の管理者等です。要するに管理者から、例えば政策的な変更がある。したがって、このPFIは辞めましょうといった場合は、当然契約ですから、その契約を解除することになります。特に理由なく解除しますので、任意解除になるわけですが、そういったことができますという規定を明確に入れることにいたします。

米田委員 民間から辞めたいといってもですか。

町田参事官 民間から辞めたいというのも、勿論認めます。そこは当然です。ただし、民間から辞めたいと言った場合について、例えばそれは債務を履行するという責務が民間にあるわけですから、その場合は債務不履行になるわけです。ですから、当然、債務不履行の責任を負っていただく必要があるかと思えます。

公共の場合も、今、申し上げたような任意解除については、受注者、民間側にとって責任があるかということ、民間の側にとっては責任はないわけです。そうだとすると、この場合は、逆にいうと発注者の債務不履行による解除になりますので、むしろ発注者の債務不履行と同じ額の損失補償金を民間事業者にお支払いをしていただくべきだというのが、今回の標準契約書の考え方です。

米田委員 先ほど金融機関がウォッチするというのがありましたね。それはSPCがやることにおける、金融機関の役割が重要なんだというお話でしたけれども、その場合、金融機関はどのような役割をするんですか。

町田参事官 今、申し上げた解除の場合ですね。

米田委員 はい。

町田参事官 解除の場合は、基本的に金融機関は損がないように撤退をするということです。

米田委員 金融機関だけはいつも損しないですね。

安念委員 仕組みは、新たに損をしないような仕組みをつくっておかなければならないね。

町田参事官 すみません。私の説明の仕方が悪かったです。要するに、みんなができる限り損をしないようにという仕組みを今回はつくりましょうということで、この場合、金融機関が悪いことをしたかということ、そういうお話ではないんですね。

米田委員 役割が何かあるんですかということです。

町田参事官 例えば、今、申し上げた公共の政策的な変更です。例えば先生が今おっしゃったような政策のニーズがなくなってしまった。ですから、このPFI施設は辞めましょう。これはPFI契約の解除になるわけです。その場合、民間事業者にとって基本的に何か責任があるかということないので、その場合は民間事業者に対して、債務不履行と同じ損害賠償金をお支払いする。

この場合、金融機関にとって何か責任があるかということ、責任はございません。ですから、金融機関に対しても必要な損害は全部お支払いする。この場合、金融機関が事前に公共に対して何かコミットをするような話では全くないわけです。金融機関がコミットする場合は、むしろ民間事業者側です。民間事業者がこれは危ない、傾きつつあるといった場合、そのときにこれはまずいですということを公共に言うというのが大きな役回りなわけで、そちらは先ほど申し上げたとおり、きちっとした仕組みがございます。ただ、公共が公共の御判断で辞める場合は、金融機関にとってもびっくりというお話です。

米田委員 例えば病院PFIがうまくいかないから辞めましょうということになったときに、病院は残るわけです。それはだれのものになるかというのは、そのときにまた決まるわけですか。お金の支払いの仕方などはどうなるんですか。

町田参事官 先ほどのお話は、例えば病院PFIの場合ですと、場合によっては公共側が解除するという可能性がございます。当然、公共側が解除をすることになりますと、今、申し上げたとおりで、公共が債務不履行をしたと同じ損害賠償金を民間にお支払いする。金融機関に対しても、当然、同じような損失をお支払いする。所有権については、公共に戻ることにすると存じます。

米田委員 もう一つ、この中に全然入っていないんですけども、例えば刑務所PFI、川上さんは山口県なんですけれども、そこでちょっと聞いた話なんですけど、PFI法以外で法務省系のいろんな法律に接触して、自由に運営ができない。刑務所に関わる法律がいっぱいあって、その法律に縛られているような刑務所ができないからというような話がよくあるんですけども、この問題ではないかもしれないんですけど、そういうものについてもなるべく自由という、緩和の方向で働きかけはされているわけですか。

町田参事官 今おっしゃった刑務所で、例えば美祢の刑務所については、構造改革特区を併せて設定いたしまして、旧監獄法の規定の緩和をしまして、民間事業者に委託する範囲の幅を広げました。ですから、私どもとしては、そういったほかの枠組みがございますので、こういった枠組みを

適宜活用していただいて、必要な場合は法律に基づく規制を緩和して、民間の委託の幅を広げていただいております。

米田委員 結構ほかの法律による規制も多いですね。

町田参事官 おっしゃるとおりです。

川上委員 P F Iで、将来の需要予測がうまくつかなくて、後々運営できないという状況になったときには、公共側の方から辞めるということもあるということですね。P F Iというのは、基本的に民間に責任を全部投げるわけではないんですか。

町田参事官 基本的な考えとして、P F Iというのは民間に全部責任を投げるということではなくて、民間に事業の執行を委ねているということです。ですから、先ほども申し上げましたとおり、具体的な事業の企画はあくまで官が責任を持って行う。ただし、その具体的な執行は全部任せる。

川上委員 需要予測などは、どちらが立てるわけですか。それは官の方が立てるわけですか。

町田参事官 今の続きでお話をさせていただきたいんですが、その際に具体的な事業の監視は公共の方でやっていただくということです。

今、川上先生がおっしゃった、いわゆる需要リスクということでございますけれども、これは通常のサービス購入型ですと、基本的に需要リスクは官の方が持ちますので、民間は負担をいたしません。需要リスクが起きるのは、独立採算型の場合です。独立採算型の場合は、先生がおっしゃるように傾くケースがございます。実際に傾いたケースが我が国で3つほどございまして、その場合は官が一旦引き取って、新しい事業者を探して、新しい事業者に委ねているということでございます。

米田委員 よろしいでしょうか。それでは、今日はありがとうございました。