

民間資金等活用事業推進委員会
第28回合同部会

議事録

内閣府
民間資金等活用事業推進室

民間資金等活用事業推進委員会第28回合同部会議事次第

日 時： 平成15年3月25日(水) 11:00～12:40

場 所： 中央合同庁舎4号館共用第4特別会議室

1. 契約ワーキンググループにおける審議経過について
2. モニタリングワーキンググループにおける審議経過について
3. 入札プロセスに関する研究(中間報告)について
4. 公の施設と公物管理に関する研究(中間報告)について
5. その他

出席者

【委員・専門委員】

西野部会長、山内部会長、小幡委員、高橋委員、前田委員、
広井専門委員、中村専門委員、光多専門委員、美原専門委員、宮本専門委員、
山下専門委員

【事務局】

竹内PFI推進室長、有木参事官、嶋田企画官、大塚参事官補佐、
富井参事官補佐、丹野参事官補佐、濱田参事官補佐

西野部会長 時間になりましたので、これから民間資金等活用事業推進委員会第28回の合同部会を開催いたします。

本日の議題は大きく分けて2つございまして、1つ目の議題は、前田委員と山内部会長にそれぞれ座長をお務めいただき、作業をしておりました契約ワーキンググループとモニタリングワーキンググループの審議経過のご報告でございます。

また、2つ目の議題は、私と小幡委員がそれぞれアドバイザーとなり、事務局が中心となって作業を進めておりました入札プロセスに関する研究と、公の施設と公物管理に関する研究についての中間報告でございます。

それでは、はじめに契約ワーキンググループとモニタリングワーキンググループの審議経過について、事務局からご説明をお願いします。

事務局 それでは、説明させていただきます。

昨年9月4日に前回の合同部会が開かれた折に、当面の取り組み事項ということで決定いただいたものが契約とモニタリングの2つのワーキングでございました。それから研究につきましては入札プロセスと公の施設と公物管理ということでございました。まず契約ワーキングの審議経過について、資料1をご覧くださいますと、契約ワーキンググループにおける審議経過について書いてございます。

第1回は、昨年10月10日に開かれました。第2回、第3回と論点の洗い出し、論点整理が行われまして、12月に入り、たたき台が3回にわたって出されたわけでございます。

それをもとにいたしまして、第7回では、それまでのたたき台に、公表されている契約書案、30ぐらいございますけれども、それを精査、整理し、特に公共工事の標準約款や会計法令など、関係法令の整理を加えたものを素案という形で、第7回と第8回でご議論いただいたところでございます。

現在は、第8回に出された意見などを踏まえて、ワーキンググループの案を整理しているというところでございます。

資料2を見ていただきますと、構成といたしましては、1が事業全体にかかる事項ということで、11ほど項目がございます。

通常の契約書案、先例などを見ますと時系列的にまとめておるものも多いということもございますので、そういったことから、2が設計、建設工事にかかる事項ということでまとめております。

3が施設の維持・管理、運営の実施という形で整理をしているところでございます。

4は、「サービス対価」の支払の整理。

5として、契約の終了。いわゆる契約の解除ということございまして、解除権について、管理者等の解除権、事業者の解除権、あるいは解除の効力というようなところをまとめているところでございます。

そして6は、その他の事項ということで、事業者の権利の譲渡であるとか、経営状況の報告等をまとめてございます。

これらは、時系列的にまとめている部分もございまして、例えば不可抗力に関するところなどは、それぞれの段階ごとに出て来るものでございます。まず、2-2の下を見ていただきますと、2-2-9で設計、建設段階にかかる不可抗力による損害。3-6では、維持・管理、運営段階における不可抗力による損害。また、不可抗力をいわば事象としてどうとらえたらいいか、再整理をするということも必要であろうということで、6のその他事項におきましては、6-8で再掲するなど、事象別の整理もいたしておるということでございます。

このような形で、契約書案を作るに当たって、どのような事項が必要であり、それについてどういうことに留意して進めたらいいかというようなことをまとめております。

なお、別紙で、事業契約だけではなくて、いわゆる基本協定についての解説をしております。

それから、直接協定につきましては、5-1の公共施設等の管理者等の解除権のところでも触れることで、ある程度網羅的に整理しております。

以上が契約のワーキングでございます。

続きまして、資料3のモニタリングワーキンググループにおける審議経過についてです。

モニタリングワーキンググループにつきましては、10月8日に第1回が行われ、第2回では事例の紹介ということで、イギリスと日本における事例の紹介。第3回で論点の洗い出しが行われ、第4回、第5回で骨子についてのご議論をいただいております。それから第6回、第7回で、素案についてご議論をいただいております。現在、2月20日に行われた第7回で出された意見、また、その後、ご提出いただいた追加意見などを踏まえてワーキンググループの案の整理を行っているという状況でございます。

内容について、資料4を見ていただきますと、まず、モニタリングの基本的考え方ということで、特に(2)でございますが、枠組みの整理と。モニタリングというのはある意

味では、プロセスの上では要求水準の提示のところから始まるということでございます。そしてサービス水準の測定評価、サービス対価の支払ということで、枠組みがかなり広いので、そういったところの整理。

それから、二が実際のモニタリング方法について、サービス水準の測定・評価の具体的な実施方法についての整理がなされております。

三が適正な公共サービスの提供がなされない場合、つまり債務不履行時の履行確保の考え方の整理。これにつきましては、サービス対価支払の減額の方法などもあわせて整理がなされています。

四は、モニタリング実施の観点から必要な測定指標のあり方、五は、財務モニタリングなどということです。

今、それぞれのワーキングで整理をしているところでございますが、今後、それぞれのワーキンググループでの素案についての説明を合同ワーキングというような形で行うとか、それから実際に公共団体や国などの管理者からのヒヤリングなどを行うというようにも予定しているところです。

以上でございます。

西野部会長 どうもありがとうございました。

両ワーキンググループの座長にご出席いただいておりますので、ご発言いただければと思います。

前田座長からいかがでしょうか。

前田委員 どうもありがとうございます。

契約に関するワーキンググループは、冒頭に説明がございましたように8回にわたり、相当な激論を尽くしたと考えております。第1回から、どのような形でガイドラインをまとめれば、実際に最も利用されるもの、地方自治体の方にわかっていただけるものになるのかというところから議論を始めました。

したがって、ガイドラインを作るときに頭に入れておいたのは、実際の契約書のある程度参考にしつつ、項目を立てていくということでした。その中で留意すべき事項について取り上げて、その各留意点についてどのような選択肢があるのか、どのような考え方があり得るのかというところの議論を重ねてまいりました。

この過程で、ワーキンググループに参加してくださった各メンバーの方々から、単にその場で議論をしていただくということのみならず、事前にお送りした資料に基づいてご意

見を頂戴するということを重ねてまいりました。そうすることで、相当詰まった、私自身の考えからいたしますと、これまでの契約実務のなかで感じていたことの大半を、皆さんにおっしゃっていただいたというふうに考えております。

その過程で、どのようにすればわかりやすいかということに留意したわけですが、契約書のひな型を作るかどうか、これはリスクに関するガイドラインを作ったときからの懸案であったわけですが、これは事務局において、30ぐらいの契約書を横に並べて、文言に共通項があるだろうかという検討をしたところ、大体よく似た趣旨だったとしても、言葉が同じではないということから、何らかの文言を書きますと、そこで1つの立場、考え方を示すことになり、かえって誤解を生ずることになるということから、最終的にはその規定案を落とした、説明だけのものにいたしました。

その結果、やや、見方によれば難しいかもしれないというご意見もありましたが、もともと作りはじめる際に、入門編というよりも実務で使えるガイドラインを、ということでしたので、これはこれでよかれと思ってやってまいりました。

8回の議論を終えて、事務局のメンバーの皆さん方のご協力と、それから事務局のご尽力で、私自身としてはなかなかいい内容のガイドライン案がまとまったと思っております。

以上です。

西野部会長 どうもありがとうございました。

それでは、山内部会長からもうかがいましょうか。

山内部会長 モニタリングのワーキンググループの件でございますが、まずは、ご参加いただいて、このガイドラインの策定にご協力いただきました皆さんに感謝いたします。

それから、事務局のご尽力に対しても感謝いたします。

経過については、先ほど説明があったとおりでございます。最後に行われた2月20日の後、いただいたご意見を今まとめているというのが現状です。

内容ですけれども、先ほども目次の紹介でありましたように、モニタリングの考え方から、その実施方法、それからどのような形に対応するかということについてひと通り述べておるところでございます。

率直に言いますと、モニタリングについては、今まであまり議論がされてなかったというのが実態だと思います。それが今、実際に事業が始まってきて、この問題が具体的に出て来ているところでございますので、このガイドラインを作るに当たりまして、若干、試行錯誤しながらという点は否めなかったかと思えます。

また、イギリスのモニタリング等を参考にしながらまとめたというところもありますが、イギリスと日本の考えの違い、契約内容の違いというのも恐らくあるのだと思いますが、そういったことも1つの大きな課題になったかと思っています。

ただ、皆様のご協力をいただきまして、考え方、実施方法、それから対応方法のそれぞれについて、今、成案しつつあると考えておりまして、いくつかの意見の対立、あるいは認識の違いはございましたけれども、それは今後PFI事業が発展する中で、1つの骨太みたいな形で方針を出せばよいということでもとまりつつあるというふうに思っています。

具体的に、若干コメントさせていただきますと、モニタリングの基本的な考え方について、これは事業者に対するペナルティ的な側面をどのように考えるかということについて、これまでの事例を含めながら議論を進めてきたわけですけれども、公共側と民間側との意見の相違があったと思います。

ただ、これもいろいろとご意見をいただいて話し合いながら、一定の方向が出て来ていると考えております。

特に、委員の方からしばしばご提案がなされましたのは、ペナルティの反対、つまり報償的な側面を、モニタリングの中に入れられないかということでしたが、法制度的な、あるいは行政上の実務的な問題があって難しいところがございますが、そういった指摘があるということが理解されたと思います。

それから、もう1点、大きな議論になりましたのは、財務モニタリングの問題でございます。事業の発注者側が財務モニタリングをどこまでやるのかということについて、大きな議論がありましたけれども、この辺も最終的にご関係の専門の方々のご協力を得ながらまとめているというところだと思っています。

2月20日のワーキンググループの後もいろいろとご意見をいただきましたので、それを取りまとめております。今後、実務的な方とのすり合わせを行いつつまとめたいと思っております。

私からのコメントは以上でございます。

西野部会長 どうもありがとうございました。

それでは、ただいまの報告について、何かご質問等ございましたらお受けしたいと思いますが。

はい、どうぞ。

A委員 今後の作業ステップ等、できれば事務局からご説明していただくほうがわかりやすいと思いますが、いかがでしょうか。

事務局 では、ご説明させていただきます。

また、直近の回でご意見をいただいたり、その後にご意見をいただいていたっておりまして、今、それを踏まえた整理を事務局で行っているというところでございます。

その整理を終えた後に、実際に公共施設等の管理者がそれぞれどのように考えるのか、ワーキンググループでのヒアリングという形でお聞き願うのがよいだろうと思っております。

このような形で、ワーキンググループレベルでの原案を最終的に固めていただいて、その後、合同部会に上げていただくことになるかと思っております。

以上でございます。

西野部会長 ほかに何かございませんか。

よろしいでしょうか。

それでは続きまして、入札プロセスに関する研究について、まずは事務局から説明をお願いします。

事務局 それでは、資料5をご覧ください。事務局に委ねられております入札プロセスに関する研究の中間報告について、かなり大部になっておりますので、要点をかいつまんで説明させていただきます。

まず、目次をご覧くださいますと、第1章では、事業者の募集選定に係る法令、つまり会計法、地方自治法等に関する法令等の整理とその適用の整理をしています。

第2章では、具体的課題ということで、地方公共団体へのアンケートなどを踏まえて、事業内容の変更と多段階選抜について、大きくこの2つについて研究を行っております。

さて、具体的な中身ですが、第1章は法令の整理でございます。

まず、2ページですが、PFI法では、公募の方法等により選定するものとなっております。

3ページの基本方針の二では、一般競争入札によることを原則としており、(3)で、価格その他の条件により選定を行うことにする場合は、客観的な評価基準を設定する、総合評価の話が出て来ます。

4ページ下から3行目、(10)のところで、価格及びその他の条件により選定を行う、いわゆる「総合評価一般競争入札」が可能と書いてあります。

5 ページでは、民間事業者の選定等の手続きに当たって、会計法令と政府調達協定の整合性の確保が必要と記述しております。

その下に、地方公共団体に関しては、平成12年3月の自治事務次官通知に選定方法の原則として、総合評価一般競争入札の活用を図ると書いてあります。

10 ページでは、総合評価について、国の契約については、会計法の第29条の6第2項で、価格及びその他の条件が国にとって最も有利なものをもって申込みをした者を契約の相手方とすることができるとあります。

11 ページ、地方公共団体の契約については、自治法施行令の第百六十七条の十の二第2項の下線を引いている部分が該当箇所でございます。

12 ページ、WTO 政府調達協定の適用について、まず(1)の上から5行目に、基準額以上の調達を行う場合には協定が適用されることになるとあります。WTO 政府調達協定の実施に当たっては、それぞれ特例政令があり、国については特定役務の調達手続の特例を定める政令、地方公共団体については調達手続の特例を定める政令があり、それぞれ、これらの政令に従って行われるとあります。

また、WTO の協定とは別に、国及び政府関係機関においては、平成6年1月に閣議了解された「公共事業の入札・契約手続の改善に関する行動計画」に従って、自主的措置をとることとされております。また、都道府県や政令指定都市が行う一定基準額以上の調達についても、行動計画に準じた必要な措置を原則として採るよう勧奨されているとなっております。

下の表でございますが、協定の適用基準額が明記されてございます。

(2) では事業選定方法の3つの分類、公開入札、選択入札、限定入札が記述されております。

第15条は限定入札についてであり、(a) から(j) まで号がございませう。

15 ページは、行動計画の中身でございますけれども、1の調達方式というところで、(1) は、国及び政府関係機関の工事のうち、2に定める基準額以上の調達については、一般競争入札方式を採用するとございませう。

では都道府県及び政令指定都市についても、一定の基準額以上の調達については、行動計画に準じた必要な措置を原則として取ることを勧奨すると書いてございませう。

(3) 随意契約について。国の契約については国の特例政令が、地方公共団体の契約については、地方公共団体の特例政令があります。特に10条でございますけれども、見て

いただきますと、特定調達契約については地方自治法施行令第167条の2第1項第3号、第6号又は第7号の規定によるほか、次に掲げる場合に該当するときに限り、随意契約によることができるということで、1号から6号まで書いてございます。

地方自治法施行令第167条の2に掲げるもののうち、第2号あるいは第4号等が該当してないということで、つまり、これは特例政令の規定には入っていないということです。第2号は、その性質又は目的が競争入札に適しない場合、第3号は緊急の必要による場合、第6号は競争入札に付し入札者がいない場合、第7号は落札者が契約を締結しない場合ということです。

随意契約に関する留意点につきましては、自治事務次官通知に記述がございます。まず、(1)では、第2号の「その性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき」にあたりますが、そのものとの間で契約の締結をするという方法をとるのが契約の性質に照らし又はその目的を究極的に達成する上でより妥当であるといったときには、これに当たると解されてるということで、PFI契約についてもこれを踏まえて適切に判断という、積極的な記述がしてあるところでございます。

(2)は第3号について、「緊急の必要」の具体例ということで、災害等が記述してございます。

(3)は特例政令第10条の第1項第6号についての記述でございますが、設計契約について随意契約によることができるとしているものですが、PFI契約はほかのもの、建設等を包括的に含むということで、その対象ではないというふうに言っております。

これが随意契約に関しての自治事務次官通知の内容でございまして、限定された内容になっておるといってございます。

以上の通り、第1章は法令等の整理をしたものでございます。

第2章は、実際に入札プロセスにおける具体的課題として、どういうことがあるかということでございますけれども、これは以前、日本経団連からの提案がなされたり、この合同部会でのヒヤリングなどでもいろいろとご意見等がございました。

まず1つ目は、契約の交渉・協議によって契約内容を詰めたいが、契約手続の中でどのような問題が生じているのかということが1つ。

それから、いわゆる絞込みと言われている、入札参加者を絞り込むという過程でございますが、これがどの程度行われているのか。また、行われている場合、どのような課題があるのか。その他ということで分けたものでございます。

なお、下に書いてございますのは、この標準的な入札、総合評価一般競争入札の手続フローでございますけれども、この中で、特に実施方針の策定以降、米印で書いてございますけれども、事業内容の変更がどこまで可能かというような話、それから、競争参加資格の確認のところ、これは多段階選抜についてというところで解説がしてございますけれども、また、質問書の提出などのところについても、同じような形で事業内容の変更等についてどういうことが可能なかどうか整理してあります。そして入札の後でございまして、契約締結に至るまでの過程での事業内容の変更についてはどういう課題があるのかということがございます。それぞれにつきまして、後のところで説明がなされております。

20ページ、アンケートでございまして、民間事業者の選定が行われた事業を対象として昨年10月に実施いたしましたものでございます。

21ページの表-3は、事業内容の変更というテーマについて、事業者選定までと事業者選定後と2つに分け、一番下の変更内容というところで、事業者選定までにつきましては例えば業務内容の変更をしたとか、スケジュールの変更をしたなどがございます。

それから、事業者選定後でございまして、軽微なリスク分担の明確化だとか、そこに書いてございます4つのことにつきまして変更をしたということ。後でも触れます。

2)は入札までの具体的内容の変更ということでございまして、表-4は変更しなかった事例となっております。

そして、でございます。次のページを見ていただきますと、入札までに事業内容などの変更が行われた事例ということでアからずっと書いてございます。それぞれの中身が以上のような形で実際にアンケートの結果として記述されたものでございます。

23ページは、アンケートの結果を簡単にまとめたところ、民間企業の意見は、質問回答などの機会を設けて採り入れ、場合によっては契約書案などの見直しが行われている事例もあった、ということです。

中でも民間事業者からの提案書作成の期間を延ばしてくれという意見が非常に多かったわけですが、一番多く見られた変更は、提案書提出までの期間の延長であるということです。

その他としては、リスク分担などについて変更がなされた例があったということでございます。

3)は入札の後、つまり選定事業者決定以降のプロセスというところでございます。

これについてでございますが、変更を行った事例ということで、事例1から、リスク分担についての変更、設計変更というような形で具体的に記述がなされています。

24ページ まとめというところでございますが、変更が行われたものは4件でございます。審査の公平性に影響を及ぼさない軽微な変更、ということでリスク分担の明確化、それから公共からの依頼による設計変更、事前に明確でない条件の明確化、公共が想定していない新技術の提案があったということで、それで変更なされたというようなことでした。

4) は、アンケートの結果から、課題となった事項ということで幾つか具体的に挙がっているものがございます。

25ページ、 事項による整理というところでございます。まず、調査結果により、契約締結段階で明確化を図らなければならない事項についてということで、例えば、(1) あらかじめ発注者が契約書案で想定し得る範囲のものでないことから必要となる事項ということで、いろいろ具体的な提案が出て来た、それに対してリスク分担をどう取り決めるかとか、それに関連してモニタリングをどう示すのかというようなこと。

それから、(2)、その他内容をより具体的に定めるべき事項があるということでございまして、例えば でございますけれども、調整機関としての協議会の設置、具体的なメンバーとか運営方法、 には加入すべき保険の具体的な契約方法など。こういったより具体的に定めるべき事項というのがあるということでございます。

28ページでございますけれども、民間事業者の意見・要望でございますが、以前から出て来ておりますように、公告前に民間事業者の意見を採用してくれということで、何回も質疑応答を行うということが望ましいという話。

それから、2) の契約段階での交渉可能な範囲を明確化してくれということで、例えば意見1にございますように、リスク分担の詳細化について持ち越されてしまったというような事例もございます。そういったリスク分担を明確化、詳細化をするような話がございます。

これらに対する対応でございますけれども、30ページの3) にございますように、落札者決定以降、契約締結の際に契約書案の変更を行うことについて、まず現行の会計法令上可能と考える事項が明示されることが重要だということでございまして、これにつきましてはまず1つ、入札前の事業の実施方針、契約書案の変更についてということで、そこにアンダーラインが引いてございますけれども、PFI事業については、民間事業者から

の意見などを踏まえて、必要に応じて当該実施方針の内容を見直し、実施のスケジュールに配慮しつつ、実施方針の変更を適宜に行うことによって、事業の円滑な実施が図られるものだという認識。

特に、事業期間中に生じ得るさまざまな事由に対応するために、リスク分担を決める必要があるという事業の特性。

一番下の行でございますが、プロセスのガイドラインでございますけれども、民間事業者の募集に当たりますとは、応募者に発注者の意図が的確に伝わるようにということで、契約書案の添付、あるいは入札説明書案において契約条件の基本的な考え方をできる限り具体的に示すことが必要である。発注者と民間事業者との間で考え方が齟齬を来さないように、可能な限り複数回、質問・回答の機会を設けることが望ましい。

発注者においては、質問・回答において提示される民間事業者の意見に耳を傾けつつ、円滑な事業実施のために必要と認める場合には、契約書案、入札説明書等の内容について適宜の修正や変更を行い、民間事業者に対して公表することとし、修正や変更に際しては、民間事業者が検討を行うために必要な時間の確保に留意するという考え方をまとめてございます。

落札者決定以降につきましては、その下の枠組みの中でございますけれども、PFI事業自体は、いわゆる性能発注という考え方をとるということで、事業者の提案内容があらかじめ発注者が契約書案を作成する段階で想定し得る範囲のものであるとは限らないと。例えば先ほど申し上げたような個別提案に応じて関連するリスク分担の取り決めとか、あるいはモニタリングの方法など、別途に決めることが必要な事項も生ずることがあるんだという認識を示して、契約の内容に含むべき個別事項について、契約書案の中で具体的・確定的に定めることが現実的に困難であるケースも想定されるという認識を示し、その結果として、入札前に明示的に確定することができなかった事項については、必要に応じて、契約段階において、明確化を図ることは事業の円滑な実施に資するものだと。したがって、契約書案とか入札説明書の内容について、協定締結後、変更が一切許容されないものではないと。つまり可能だということでございます。

この中身につきましては、3月20日にPFI関係省庁連絡会議幹事会というものがございまして、これは財務省であるとか総務省、つまり会計法令所管省庁も入っている会議でございますが、そこでこの中身が申合せがなされました。

次のテーマといたしましては、多段階選抜ですが、33ページを見ていただきますと、

その概略、簡素なプロポーザルで選抜するという点について、実際にどうなのかという点、全体の事例の中の2割にも満たないという、非常に少ない件数であったということが1点。

それから、35ページを見ていただいておりますが、やはり意見としては数多くの民間事業者が詳細な最終提案の提出が求められ、負荷が大きいということがございました。

36ページ、アンダーラインのところでございますが、最終的に落札する可能性が低い中で詳細な提案を作成することが民間事業者にとって過大な負担だということでございまして、競争性を損なわないとの前提のもとで詳細な事業提案を提出する事業者を一定の段階であらかじめ絞り込むことが考えられるという認識を示し、この考え方に基づき、競争入札の資格、国の行う契約については、予算決算及び会計令第72条及び第73条に規定される資格という位置づけの審査に際し、各民間事業者に事業計画の概要を提案させて、あらかじめ定める審査基準を満たしているか否かを審査することによって、事業者の絞り込みを行うことは可能だということで、絞り込みを行うことは会計法令の考え方でも可能であるということにつきましても、これも先ほど申し上げた関係省庁連絡会議幹事会において同じような形で申合せがなされたということをご報告させていただきます。

そのものについては、参考資料でございますけれども、平成15年3月20日付けの申合せがございます。表紙の3行目、別紙のとおり取りまとめが行われたというところの後で、関係府省においては今後PFI事業を実施する際には別紙に示す事項について、個別の事業ごとにその取扱いに留意し、PFI事業を円滑に実施することに努めることとするということで結ばれておるものでございます。それから、その他でございますけれども、中間取りまとめということで、アンケートの結果を主要なものに絞りましたけれども、(2)の審査方法のところ、審査委員会に委ねられた範囲、審査の分担、審議方法に課題があるということで、民間事業者の選定に関する意思決定の責任、説明責任は公共施設の管理者にあるということをご報告してほしいというような意見が出されております。

入札プロセスの研究については以上でございます。

続いて、資料6の「公の施設と公物管理に関する研究」もあわせて説明させていただきます。

まず、構成でございます。第1章が公の施設とPFI事業。第2章が公物管理とPFI事業ということで、大きく2つの構成になっております。

3 ページを見ていただきます。第 1 章が公の施設と P F I 事業ということで、これはいわゆる地方自治法の第 2 4 4 条以下の公の施設と P F I 事業との関係を法令的に整理したものでございます。

1 では定義ということで、地方自治法第 2 4 4 条第 1 項の規定を記述し、公の施設の要件ということで、5 つばかり整理をしております。

次のページ、3 の公の施設の管理のところでございますが、特に (1) の管理委託、自治法の第 2 4 4 条の 2 第 3 項のところでございますが、「公の施設の設置の目的を効果的に達成するために必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、その管理を普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるもの又は公共団体若しくは公共的団体に委託することができる」ということで、具体的な整理として、(2) の管理受託者のところで、 が法人で政令で定めるものについて、施行令の説明などを、 が公共団体、 が公共的団体について説明をいたしております、この ~ の要件に該当するものでない限り、公の施設の管理を受託することはできない。これは当該法人の公共性の要素が重視されているがゆえ考えられるということでございます。

公の施設にかかわる管理委託の範囲の問題でございますが、一般論として、4 つの点で整理されております。

まず、 でございますが、公物の使用関係の秩序を維持し社会公共の秩序に対する障害を除去することを目的とする公物警察権に基づく行為。2 番目は、むしろ積極的に公物本来の目的を達成させることを目的とする作用を有する公物管理権に基づく行為。これは、 に分かれておりまして、権力的性格のある行為が、 が権力的な性格のない行為。はいずれにも属さない、事実上の行為という整理をしております。

6 ページ、管理委託による受託者の行為の効果でございますけれども、直接委託事務の範囲内で委託者に生ずるものということで、法的効果、講学的には権限の代理と言われているものでございます。

それから、(4) でございますが、先ほど入札のところでも触れましたが、自治事務次官通知がございまして、そこでは公の施設の管理受託者の要件を満たさない民間事業者に対しても、下記の諸業務を P F I 事業として行うことは可能ということで明記されております。そこを 4 つ記述しておりまして、 は事実上の業務、 は、管理責任や処分権限を地方公共団体に留保した上で、管理や処分の方法についてはあらかじめ地方公共団体が設定した基準に従って行われる定型的行為ということで、ここは利用許可に関するところの

定型的な行為が書いてございます。でございますけれども、私人の公金取扱いの規定ということで、施行令第158条に基づく使用料等の収入の徴収の受託。それから、ソフト面の企画。こういうことが事務次官通知に書かれてございます。

この公金取扱い規定の解説ですが、「なお、」のところを見ていただきますと、施行令第158条でございますが「その収入の確保及び住民の便益の増進に寄与すると認められる場合に限り」、使用料等歳入の私人への徴収又は収納の委託を認めていると。この場合も同条に基づいて委託することが可能ということでございます。

それから、大きなテーマとしましては利用料金制度がございます。これは第4項に、公共団体は適当と認めるときは管理受託者に利用料金を当該管理受託者の収入として収受させることができるということでございます。自立的な経営努力の発揮、会計事務の効率化という観点でございます。

7ページを見ていただきますと、利用料金は、条例の定めるところにより、管理受託者が定めることとされ、その際は、あらかじめ公共団体の承認を受けなければならない。また、条例で定めるべき事項は、利用料金に関しその基本的枠組み、金額の範囲であるとか算定方法だということでございます。

続きまして、PFI事業推進上の課題ということで、これは部会でのヒヤリング、あるいはアンケートの結果などから整理したものでございます。まず、(1)は、これは公共団体がよく出されたもので、公の施設の該当性に関する事、つまり、そもそも公の施設に該当するかどうかの判断が難しいというような意見がありました。これは、結論から言えば、自治事務次官の通知にもございますとおり、公の施設制度の趣旨や法的効果、整備する目的等を総合的に勘案し、公の施設として管理すべきか否か適切に判断するもの、ということで、個別に判断するものということでございました。

それから、(2)でございますが、管理受託者の限定に関する事です。公の施設の管理委託の対象が一定の要件を満たした者に限定されているため、PFI事業者に委ねることのできる業務に制約があり、創意工夫を最大限発揮するというPFI事業のメリットが十分に生かせないということでございます。

(3)は先ほど申し上げたように、利用料金制度でございますけれども、PFI事業者は管理受託者になれないため、利用料金制度をとることができないため、施設の使用料をPFI事業者がみずから設定することや、直接PFI事業者の収入とすることができない。そのために、民間のノウハウを十分に発揮できる仕組みになってないということでござい

ます。

以上の意見のうち、P F I 事業の業務の範囲と利用料金制度に関する制約について検討いたしました。まず、管理受託者の業務の範囲がどのようになっているのか、整理をいたしております。これは先ほど、4つに権限を分けたものでございます。

が公物の使用関係の秩序を維持し公共の秩序に対する障害を除去することを目的とする公物警察権に基づく行為ということで、イ)にございますように、こうした行為はいわゆる公物警察権の発動と考えられるために委託できないということでございます。

それから、でございますが、むしろ積極的に公物本来の目的を達成することを目的とする作用を有する公物管理権に基づく行為であり、権力的性格のある行為はどうかということですが、イ)にございますように、使用料の強制徴収、過料の賦課などについては権力的性格を有する事務であるため、委託できない。これは昭和38年に自治省からの通知が出ております。なお、利用の許可をする行為は権力的色彩の強い行政処分にはならないことから、受託者に委託することはできないと考えるのが一般的だということです。

の権力的な性格のない行為でございますけれども、イ)を見ていただきますと、施設運営及び管理上必要な行為であるけれども、権力的性格を有するものとはいえないということから、管理委託することは可能である。また、ウ)にありますように、使用料の徴収についても、地方自治法施行令第158条に基づき委託することは可能であるということです。もちろん利用料金制度をとれるような管理受託者の場合はみずからの収入になりますので、これについては議論の余地がないということでございます。

それから、の事実上の行為でございますけれども、これは管理受託者であるかどうかにかかわらず委託することが可能ということです。

このように、講学的な管理権の整理をいたしておりますけれども、一律に論ずることは困難な場合も多いということで個別具体的に判断することは必要になるということでございます。

10ページを見ていただきます。管理受託者の業務範囲とP F I事業者が業務として行うことのできる行為とを比較しております。まず、公物警察権に基づく行為というのは、管理受託者、P F I事業者ともに行うことはできない。は積極的に、目的を達成することを目的とする作用を有する公物管理権に基づく行為ですが、権力的性格のある行為につきましては、管理受託者、それからP F I事業者ともに原則として行うことはできない。ただし、の権力的性格のない行為につきましては、管理受託者は行うことはできるけれ

ども、P F I 事業者は行うことはできないと。ただし、管理責任や処分権限を地方公共団体に留保した上で、管理や処分の方法についてあらかじめ地方公共団体が設定した基準に従って行われる定型的行為として行われる場合については、事業者も行うことができると講学的には整理されると思います。それから、 の事実上の行為、これは管理受託者も P F I 事業者もできるということでございます。

以上は参考資料の表 1 に整理がなされております。

第 3 節まとめですが、公の施設の管理はそもそも設置者たる公共団体が行うものであり、管理委託できる者が限定されているのは、公共的な施設の適正な管理を図る観点から委託されるもの、公共性の要素を重視しているためであるということです。

では、P F I 事業はどのようなかということ、公共団体と民間事業者との間で明確なリスク分担がなされた上で、広範かつ詳細な契約が締結されている。また、その契約書を事業契約に基づいて施設の維持管理及び運営が行われる仕組みであるということです。この契約において、公正な管理や職務の公正な執行について規定するため、その確保を担保することは可能だということです。

こうした P F I 事業の特性を考えれば、P F I 事業者が適正な管理を行えないとする根拠は乏しく、公の施設の管理受託者とするには十分な合理性が認められるという整理でございます。

それから、利用料金制度の採用についても、現行の管理受託者と同様の取扱いをすることが適当という整理でございます。

若干補足させていただきますと付け加えですが、現状を見ても、管理受託者が限定されているため、公の施設に該当しないとして、地方自治法の適用を免れようというインセンティブが働くようなこともあるとのことでございますので、あんまりこういう形は望ましくないのではないかとということです。

こうした点を勘案するということで、最終的な整理としては、P F I 事業者を地方自治法第 2 4 4 条の 2 の第 3 項に基づく公の施設の管理受託ができるものに加えるとともに、その結果として P F I 事業者による利用料金制度の採用を認めることが適当ということとす。

なお書きに利用許可の話を出していますが、個々の施設の利用許可については、こういう考え方はあると思います。その空間利用を特定の者に許すという意味で権力的色彩の行為と公の行政作用ともいえるけれども、例えば、集会場とか、宿泊施設とか、いわゆるコ

コミュニティー施設のようなことについてはむしろ利用者相互間の利用調整を図るという側面もあると。必ずしもその行為が権力的、権力性の側面からのみとらえることは均衡を失っているということでありまして、そういう意味からも受託者に利用許可を行わせることが可能となるような措置も必要ではないかというコメントをしております。

なお、補足なのですが、新たに指定管理者制度を導入するという地方自治法の一部改正法律案が3月14日に閣議決定されました。そのようなことがありまして、これについてご報告させていただきたいと思っております。

まず、指定管理者制度とは、地方公共団体は条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて地方公共団体が指定するもの、すなわち指定管理者に、公の施設の管理を行わせることができるというものでございます。

条例において、管理者の指定の手続き、選定、あるいは業務の具体的範囲、管理の基準など、必要な事項を定めるということのようです。

それから、指定の方法は公共団体の条例に従いまして、個々の指定管理者を議会の議決を経て、期間を定めて指定するというスキームになってございます。

利用料金制は、指定管理者は利用料金制を採用することができるということ。

また、PFI事業者との関係でございますけれども、現在のところの整理としては以下のとおりですが、今後、制度の内容がより具体化されていく過程で、PFI法上の手続きとの関連を含め、必要な対応を講じていく必要があるというように考えております。

現在のところの整理でございますけれども、でございますが、指定管理者となるための要件というのは、法人その他の団体であれば足りるということで、議会での指定の議決を経てPFI事業者は指定管理者になれるということで、公の施設の管理を行うことができる。

それから、指定期間でございますけれども、期間の制約はないので、事業の期間に合わせた、20年とか30年といった長期にわたる指定も可と。

は公共団体からの管理権限の委任を受けて管理の代行を行うということで、性格論でございますが、これまでの管理委託の性格から、管理受託者は行うことができないとされていた個々の利用関係の設定行為も委任を受ければ行うことができるということで、PFI事業者も個々の利用許可行為が可能となるということでございます。

それから、料金制度についてはPFI事業者は利用料金制度を採用して、料金収入をみずからの収入とすることはできるようになるということでございます、ということが公の

施設のところでございます。

第2章は、公物管理法とPFI事業の関係についての整理でございます。まず1つは、公物管理の主体による分類を講学的にしておりますけれども、(1)が公物管理者を国・公共団体に限定しているということで、これを類型としております。下にございますように、具体的には道路法であるとか都市公園法、港湾法などが類型。

それから、(2)は公共施設等の管理者を原則として地方公共団体としつつ民間事業者の設置管理も認めるというのが類型。これは水道法だとか一般廃棄物処理施設など。

(3)は管理主体について民間、公共団体の区分にかかわらず認めているものであり、類型でございます。これは産廃施設であるとかそういったもの。

PFI事業者の位置づけでございますけれども、まず、17ページを見ていただきますと、類型の場合でございますけれども、これはそもそも事業契約によって民間事業者が行うことを認めるということなので、法的には行政作用の委任というように考えられると。主に契約による民事的手法による委任が想定されているということでございます。

ですから、分類がされておりますが、委任できる公物管理作用に関しては、委任される行政が公権力の行使にかかわる場合には法律の根拠が必要とされるということで、公物管理権の部分について、法律上明示の個別委任規定が設けられない以上、民間事業者は当該権限を行使することはできないとされると。法的手当がなされない場合は、協定によって、事業契約によって委任された範囲で、公物管理法上の公権力の行使にかかる部分を除いた公物管理作用を行うという整理でございます。

以上を踏まえますと、この類型の場合は、PFI事業者は公物管理者にはなり得ないわけですが、公物の整備・管理作用、公権力の行使を除く事実上の作用を行うことができるというように考えられます。

それから、類型、でございますが、施設の整備運営が国・公共団体に限定されていないもので、これは濃淡がございます。

まず、ですけれども、本来公共が整備をすべき公共施設をPFI事業者により行うものという整理から、あくまでも当該施設の管理者は国・公共団体であるという考え方と、

はもともと民間事業者が事業を行うに際して事業法の許認可を得て整備を行うことができるというものもございます。利用料金を徴収して行うことなどがございますので、実際に整備を行うPFI事業者は当該施設の管理者とする考え方もございます。この2つの考え方により類型との違いは出てくるわけでございます。これは考え方としてはどちら

も成り立ち得るのではないかと考えられます。

それからこういった業法にかかわる管理については、17ページの一番下でございますが、2つの側面がある。まず、PFI法に基づいて民間事業者が事業契約に基づいて事業を実施するという点で、国・地方公共団体が監視を行うという側面と、それから民間事業者が個別事業法の許認可を得て、事業法の所管官庁による監督を受けて事業を実施するという、2つの側面があるのではないかとということでございます。

国賠法の適用の整理も若干しております。やや材料が乏しいということもあるので、今後補足される部分もあろうかと思えますけれども、国賠法の第2条第1項、公の営造物の設置管理に瑕疵があったために他人に損害が生じたときということで、まず、(1)でございますが、「公の営造物」の該当性ということで、これは本来の公共施設の管理者である国・公共団体が事業の開始を決定する、事業者を募って事業計画を策定するなど公共的な性格が強く出ており、民間事業者が事業に携わっているにすぎないとして「公の営造物」に原則として該当するものと考えることが適当であるという考え方。

ただ、もう1つの面としては、先ほどの分類でいうと類型 や類型 のような、民間事業者が自立的に施設の管理を行うというようなものもございまして、そういったものについては「公の営造物」を否定するという考え方も採られるだろうと。しかし、そういったものにおいても、通常の免許を受けて行う特許事業と比べて、PFI事業の場合はそもそも事業の開始において国・公共団体の設置責任、設置について主体性が強く、また、契約に基づいて行われる事業であるということを検討する必要がある。

なお、もし「公の営造物」の該当性を否定するという考え方を採るのであれば、賠償責任問題については基本的には民法の世界に入るということで、例えば土地工作物責任、第717条なども適用という問題になるということでございます。ただし、そもそも国・公共団体は設置の責任があることから、公共施設の管理者としてその責任を考える必要性も高いのではないかとということでございます。

それから、(2)の損害賠償責任の主体でございますけれども、 から まででございます。「そもそもPFI事業の本質が、 」というところですが、本来の公共施設の管理者で国・公共団体によるPFI事業の選定、民間事業者の選定、選定された事業者との契約・協定の締結などの一連の行為に基づいてなされる公共施設の設置管理であるということに鑑みれば、損害賠償責任を負うのは本来の公共施設の管理者である国・地方公共団体であって、実際の設置等を行うPFI事業者は、国賠法の第2条第2項でございますけれども

も、国・公共団体から求償されるのみであるとする考え方は1つの有力な見解ということでございます。

これにつきましては、4のところですが、国土交通省の公物管理法上のPFI事業者の位置づけに関する現時点の見解について、昨年8月に通知が出されております。なお、所管の公物管理法上のPFI事業者の位置づけに関して見解をまとめている省庁は国土交通省のみでございました。

20ページを見ていただきまして、その法的地位のところについて申し上げますと、は公物管理法は公物管理における事実行為を民間事業者に事務委任することを禁じていないということで、事実行為はできますということ。

は、国家賠償法による賠償責任等については公物管理者が最終責任を負うこととなる。上記のような形でということではありますけれども、という整理でございます。

第2節のところ、事業推進上の課題に触れさせていただきます。

業務範囲でございますけれども、21ページ(1)ですけれども、やっぱりPFI事業者が行い得る維持管理・運営の範囲が明確になってないということがアンケート、あるいは合同部会でのヒアリングの際に出されております。

占用許可についてでございますけれども、例えば、地下駐車場にかかる道路法の占用期間は5年が限度とされており、これが事業期間より短いために、事業者の地位が不安定であるというようなことでございます。

それから、公園施設の問題も設置管理の期間は10年を超えることはできない。また、更新は認められ得るものの使用が保障されているわけではない。そういう占用期間に関する話が出ておりました。

業務範囲については、やはり個別法でそれぞれ明らかにしないと分からないのではないかとということで、具体的に、22ページでございますけれども、業務範囲として、公物管理行為をPFI事業者がどこまで行うかについて、類型に属する公物管理法上の代表的なものと考えられる道路法をもとにいたしまして整理をしました。しかし、もとより道路法を所管する国土交通省の正式な見解ではなくて、事務局が勝手に整理したともいえることでございます。

説明は後で見させていただきますけれども、権限を分けておりまして、例えばですが、道路を新設し改築すること。これについては可能である。それぞれイ)でPFI事業者による可否として整理しておりまして、では、道路を新設し改築することができます。で

は、道路の区域を決定することはイ)にありますように、公物管理権の及ぶ範囲を確定する行為であり、事実行為とは言えないからできないと、このような形で整理を25ページまで、法律の条文を出して、整理いたしました。このように、何ができて何ができないのか1つ1つ整理しないと分からない。

それから、道路管理者については権限の代行という考え方がございます。26ページを見ていただきます。権限代行の法的性格は、一種の法的委任ということでございます。代行者が代行する権限は、道路管理者は行使できず、道路管理者は代行者に対する指揮監督権を有しないということで、道路法は非常にそういうところはしっかりとした法体系になっておりまして、道路管理者の権限と、例えば有料道路であれば道路公団との関係の整理等がしっかりとなされておるということでございます。

それから、占用許可につきましては、27ページを見ていただきますと、特に占用許可期間でございませけれども、ここに書いてございますように、道路は5年以内、都市公園は10年以内ということで、これは許可を受けた者が排他・独占的に、かつ継続的に公物の一部を使用できる権利を取得することになるために、長期間の占用を認めることは適当でないという考え方が背後にはあるのだろうと。しかし、一方では短期間の占用ということであれば、当初の目的を達することはできないということになりかねない。この点に関して、期間の経過によって、その占用関係は当然に消滅するものと考えべきではなく、占用許可の目的・性質に照らして、権限が不当に短い場合には、そのような期限は一般的にはむしろ、期間の更新されることを前提として、許可条件を改訂する機会を持つための期間に意味に解すべきというのが通説ではございます。

28ページ、まず、業務範囲の明確化でございませけれども、PFI事業者の法的位置づけや業務の範囲については、一般論である程度整理できるけれども、具体的な検討は、公共団体や、特に民間事業者の方の具体的な要望、つまりこういう権限がないとどうしても事業をやっていけないという要望がないと、なかなか出て来ない。そういった個別の事例の積み重ねを踏まえて明らかになると。公物管理の法令所管省庁においてはどこまでできるのか、情報の提供を行うことが不可欠ではないかという整理でございませ。

それから、占用許可期間と事業期間との不一致のところではございませけれども、実質的には、例えば期間の更新というのは実質的には新たな占用許可の設定、既存の権利の承認に過ぎないと解される。実務的には正当な理由もないのに期間更新の許可を拒否することは通常あり得ないため、不一致というのが必ずしも障害となっているという指摘は妥当で

はないようにも思われるのですが、「もとより」のところですが、しかしながら、もとよりPFI事業にとってPFI事業期間中の自らの地位の法的安定性をより確実に担保するという視点から、占有許可期間をPFI事業の期間に合致させる。あるいは占有許可に代えて土地の貸付けなど安定的な使用権限、賃借権などの権限を設置するということが可能にするなどの措置が考えられるところであるということでございます。こういった整理を公物管理法についてしております。

参考資料の表2を見ていただきますと、先ほどの指定管理者制度と管理受託者制度について整理をしております。例えば法的効果について指定管理者制度は、指定管理者の行為の効果は指定管理者に生じる。つまり、権限の法的委任、管理の代行だと。ところが、従来の管理受託者制度は、管理受託者の行為の効果は委託者に生じる。つまり、権限の代理という解釈でございます。

それから、3の下の方ですが、個々の利用関係の設定行為を指定管理者が行うことができるようになりました。利用料金制度の採用は、結局、両方とも可能という整理がしてあります。

とりあえず以上でございます。

西野部会長 どうもありがとうございました。

だいぶ時間を超えておりますが、今の2つの研究のうち、入札に関しては私がアドバイザーを務めておりましたので、ごく簡単に触れたいと思います。

今ご説明がありましたように、アンケートをとっていただいて、それに基づいている整理をしていただきました。

具体的に申し上げますと、多段階選抜と伝統的に言われているが、実質的には二段階選抜について、関係省庁連絡会議幹事会で確認をされたということがあります。

入札内容の変更のところは1つ新しい部分です。

あと、主として法的側面についてご確認しましたが、そのほかに入札に関しては審査委員会というのがございまして、これについてはごく簡単に触れているだけにとどめ、あまり突っ込んでおりません。

私のコメントはそのぐらいにさせていただいて、次に、小幡先生もアドバイザーをされましたので、ぜひ一言。

小幡委員 時間もございませんので一言だけですが、タイミング的に、まだ自治法改正案は通ってないですね。閣議決定、法案の段階ですが、特に公の施設については民間、自

治体からいろいろ要望が多かった部分なので、タイミングはなかなか、難しいのですが、もっとも経済財政諮問会議のほうの要請でもかく改正がされる予定です。これはPFIだけを考えた改正では全くない。ただ、PFIもその中に、結果的に入って来るわけです。これは中間報告ですので、報告を出すまでにできるかどうかわかりませんが、法律がそのまま通れば、PFIにおいてこれをどう考えていくか、あるいは何かそれについての問題があるかということその最終の報告書にあげるまでにもうちょっとできればいいのではないかと考えております。

以上です。

西野部会長 ありがとうございます。

何かご質問等はございますか。

B委員どうぞ。

B委員 特に入札プロセスに関する研究のほうで、中間報告ではございますけれども、一応この内容に合致した、参考資料で付けていただいた申合せについて、我々民間の立場でいろいろご意見を申し上げていたことが一歩前進して、一般競争入札の中でも多段階と、それから内容の変更協議的なものが可能ということが1つ示された、大変結構なことだと思うんですが、この申合せの位置づけというのはどういうことになるのかということが1つです。また、申合せというのはそもそも、何か余りよくわかりませんのでご説明いただきたい。

それと、かつてまとめましたプロセスのガイドラインの表現と、調整が必要な状況が出て来ていると思っておりますので、その辺についての対応についてちょっと質問したいと思います。

事務局 まず、申合せでございますけれども、実は他の例でいうと、それぞれガイドラインをまとめていただいた際にも、関係省庁の連絡会議というところで、まさに公共施設の管理者、国でございますけれども、管理者が集まって、それでガイドラインについて遵守するということについて申合せを行っております。そういう意味ではそれぞれの公共施設の管理者が、この申合せに従って実施するということについて一定の合意が得られたということでございます。

それから、連絡会議幹事会には総務省も出席しておりまして、総務省の窓口の課長からも公共団体に対して、この趣旨は周知したいという発言がなされました。国だけでなく、地方公共団体にとってもこの趣旨が徹底されると我々理解しております。

それから、もう一つですけれども、プロセスのガイドラインとの整合性というお話でございませうけれども、確かに若干プロセスガイドラインの書き方が比較的かたいところがあって、それをある意味で補足するような中身になっているのかなと思います。しかし、ガイドラインの取扱いについてまで及ぶというのは、事務局の研究の範囲を超えているかと思しますので、この最終の報告は次回の合同部会にさせていただくことになろうと思します。そのときに、合同部会でご審議願って、ガイドラインの取扱いについてどうするのかというようなことについても、ご審議願えればと思っております。

以上です。

西野部会長 今の後半の件ですね、これはこの委員会の問題であり、合同部会の問題だと思しますので、今後最終報告が出た段階でご相談となるかと思します。

ただ、ガイドラインを作ったときから、これは第1版ですと言っており、いい材料がそろったと思っております。

いかがでしょうか。

どうぞ、C委員。

C委員 3点ほど。

まず、第1点は、この両方について共通なんでございますが、この研究、これはたまたま中間報告という段階でございませうけれども、研究の位置づけをもう一度明確に、つまりガイドラインなんかでございませうと、一応外に公表しますし、実際の実務上ある程度縛るという効果があるわけでございますね。この研究というのは、今、西野部会長のおっしゃっていることかなと思しますが、もう一度明確に位置づけをはっきりしていただきたいなと、第1点です。

第2点は、入札プロセスに関する研究のほうでございませうが、申し合わせの法的なといひますか、制度上どういうふうに位置づけられるかというのもあるんだと思しますけれども、実務的にいひますと、例えば変更があったときにその入札プロセスをいったんクリーンにしてもう一遍やり直すというところの境界というのを、かなり明確にしないと、モラルハザードも考えられますし、また官側にとっても民側にとってもそれぞれ不都合が生ずるということは考えられるんだと思しますね。その辺の境界をどのように設定するのか、あるいはその考え方をどうするのかというようなことまで触れないとですね、これの効果というのは半減するのではないかなというふうに思しますんで、その辺をどのようにこれに取り組むのか、あるいは取り組まないで別過程で考えるのかということについて、ちょ

っとお考えをお聞かせ願いたいと。

3点目は、公の施設公物管理ということで、法的に言えばこういうご研究ということな
んだらうと思いますが、1つ、実際のPFIの過程で、検討過程あるいは推進の中で、例
えば道路がなぜPFIで出てこないかと。これは旧建設省の役人が言ってたのですが。あ
くまでも公物管理とか公の施設という研究は、これまでの行政上の考え方に立っての分析
でございますね。つまり、公権力をどういうふうに行使するかという視点から見るとでき
る、できないと。もちろんそれでできなれば駄目なんでございますが、PFIの場合に、
それをどこまで、法的に対処するかとか、あるいは法の改正を求めるかという視点がござ
います。もう一つPFIのまさにファイナンスというところから見てみますと、お金の視
点が全く欠落してるのではないかと。どういうことかと言いますと、どこかから資金を調
達して来ないと事業ができないということから考えますと、投資する資金の対象ですね、
つまり投資資産、これの資産性とそれに対する私権の制限だとか何だとか、どの程度障害
になるかと。これは非常に重要なわけですね。法的に、民間の事業者はできますよと幾ら
言ってみても、何かのきっかけで取り上げられてしまうようなものについては資産性があ
るとは言えないわけですね、非常に不透明になる。そうしますと、資金を出す側にとって
みれば、資産性はないし、担保性もないと。こういう問題が考えられるわけです。つまり
公の施設とか公物管理に関する問題というのは、単にできる、できないかだけじゃなくて、
別の側面があるんだと。そこが全くここでは触れられてないのではないかと。これはPFI
に関していえば非常に重要な要素でございますので、この部分についてどう対処するの
かというのを3つ目にお聞かせ願いたいと。

以上でございます。

事務局 最初に、研究の位置づけでございますけれども、これはあくまでも事務局が、
現行の法令上どこまで対応が可能なのか、法律上の整理をしようということでございまし
て、事務局の中での整理でございますし、例えば公物管理の整理に当たっては小幡先生の
2つの論文を中心しつつ、公の施設については、昔でいうところの長野士郎著の自治法
の解説を引用しつつ整理をした。ですから、事務局が現行の法令の整理を、さらに整理を
し直したものという位置づけでございます。

ですから、この報告を、部会、あるいは委員会としてどのような形でお聞きいただくか、
またその後、どう対応されるかということは、まさにこれからの問題と理解しております。

それから、入札プロセスのお話でございますけれども、直接的な部分ではないかもしれ

ませんが、一応、31ページを見ていただきますと、入札前のいろいろな変更があった場合の対応でございますけれども、最後の「なお」書きのところを見ていただきますと、いろいろな変更を行ったという後でございますが、会計法令の適用を受ける契約について、公告において提示された内容を変更した場合には、変更後に会計法令等において定める公告期間が必要になる。つまり公告において提示された内容、契約書案であるとか、あるいは入札の説明書であるとか、いろいろなものが想定されますが、この内容を変更した場合には、変更後に公告期間が必要になるということで、もう一度、こういうふうに変更されたという公告期間が必要になるということを、ここで示しております。

それから、3番目の資産性のお話ですが、確かにおっしゃるとおりでございます。実は関連するところとして、資料6の20ページでございますけれども、公物の所有権の帰属について若干触れております。道路法、都市公園法では私権の設定はできないけれども、

でございますが、事業者が所有権を有する土地や施設に抵当権を設定する場合において、公物管理法は支障となることはない。つまり、施設の利用ができないような場合、例えば賃借権の設定がなされて、他の者が押さえてしまった場合は、施設の利用はできないけれども、例えば抵当権の設定だとか、借地の道路だとかそういうことはあり得る、つまり公共が土地を借りて道路を整備するということは、現実にはあり得るわけではないわけですし、抵当権の設定ということもあり得るという話はございます。そういう意味からこの土地や施設に抵当権を設定する場合、公物管理法は支障となることはないというのは1つの考え方と思っております。

以上です。

西野部会長 どうぞ、A委員。

A専門委員 質問ではないですけれども、精緻なご検討で非常に勉強になりますというコメントとともに、両研究とも講学的な見地からは非常におもしろいのですが、実務上のインターフェイスが明らかにありそうな気がいたします。これは是非とも今後ご検討いただきたいわけです。地方自治法が改正されますと、先ほど小幡先生がおっしゃられましたように、実務上のインターフェイスがものすごく気になるわけですね。例えば指定管理権というものが管理者等に付与された場合、その行為の判断基準というのはどうなるのかというのは、これは契約上のガイドラインとか実務上の問題として、非常に微妙な問題を提起することになります。その扱いと、例えば公共による任意解除権等をどういうふうに位置づけるかというのは、恐らく実務上の課題になる。将来的にはこういった問題も是非と

も合同部会ないしはワーキングで継続的にご検討されることが必要ではないかと思ひます。

入札プロセスにつきましても、正確に読みますと、確かにBさんのおっしゃるようひ、今のガイドラインとちょっと違ひますね。これをどうひいう形でわかりやすく実務的に提起するかというひも今後の課題になるのではないかと思ひますが、参考になりますので、是非とも勉強させていただきますして、次回までに何らかの見解を出させていただきますと思ひます。

西野部会長 どうもありがとうございます。

時間が来ておりますので、よろしゅうございますか。

この扱ひについては先ほどから何度も出ておりますが、委員会そのものの問題、もう少し手続的な時間がかかるかと思ひますが、その後での扱ひになると思ひます。

よろしくお願ひをいたします。

それでは、これで議事は終わりにしたいと思ひます。どうもありがとうございます。