

民間資金等活用事業推進委員会

第29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29回合同部会議事次第

日 時： 平成 15 年 5 月 22 日（木） 14:00～15:15

場 所： 中央合同庁舎 4 号館共用第 2 特別会議室

- 1．契約ワーキンググループにおける作業報告について
- 2．モニタリングワーキンググループにおける作業報告について
- 3．その他

出席者

【委員・専門委員】

西野部会長、山内部会長、奥野委員、高橋委員、前田委員

井崎専門委員、中村専門委員、広井専門委員、美原専門委員、森専門委員、
山下専門委員

【事務局】

竹内民間資金等活用事業推進室長、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 それでは、ただいまから、民間資金等活用事業推進委員会の第 29 回合同部会を開催いたします。

本日の議題は、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作業結果の報告でございます。

はじめに事務局から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作業報告をお願いいたします。

事務局 それでは、事務局よりご説明させていただきます。

お手元の資料 1 と資料 3 は、前回の合同部会でもお示した資料でございますけれども、その後加筆されております。契約ワーキンググループ、モニタリングワーキンググループは、それぞれ昨年 9 月 4 日の合同部会の当面の取組み決定を受けまして、2 つともに 8 回のワーキンググループ会合で精力的にご議論いただいたわけでございます。モニタリングにつきましては、前回、3 月 25 日に合同部会が開催されまして、その後、回を重ねまして、最終的には 8 回までということでございます。4 月 23 日には、両ワーキンググループ合同で、地方公共団体からの話を聞くということで、ヒアリングを実施いたしました。そうすることで、ワーキンググループでのご議論を了していただいております。

お手元に「ワーキンググループ委員名簿」という参考資料がございますが、契約ワーキンググループは、先ほど西野部会長からご説明がございましたように、前田委員が座長ということでございます。そこに書いてございます委員、専門委員の方にご尽力いただいたわけでございます。モニタリングワーキンググループにつきましては、山内部会長に座長になっていただいて、そこに書いてございます委員、専門委員の方にご尽力いただいたということでございます。両ワーキンググループ共通いたしまして、参加の委員、専門委員の方から膨大な草案を出していただいて、それに対して修正のペーパーを出していただくという形の積み重ねをもちまして、最終的には前田座長、山内座長に取りまとめいただいたということでございます。

本日は、限られた時間ではありますけれども、この 2 つのワーキンググループの参加メンバー以外の方もいらっしゃいますので、事務局から内容をかいつまんで報告させていただきます。

まず「契約に関するガイドライン」から説明させていただきます。資料 2 でございます。

1 ページに「まえがき」がございますが、このガイドラインの性格ということもござい

ますので、ご説明をさせていただきます。この「契約に関するガイドライン」は、国が事業契約などの締結にかかる検討を行う上での実務上の指針の一つであるという性格でございます。多くの事業契約において規定が置かれることが想定される事項ごとに、主たる規定の概要、趣旨等を解説したものであるということでございます。国が事業を実施する場合は法律や基本方針にのっとりた上で、本ガイドラインに沿って事業を実施することが望ましい。それから、国以外の者が実施する場合においても参考となり得るものでございます。

この整理は、今まで出された3つのガイドラインと位置付けとしては同じでございます。それから、今回、特に国以外の者が参考とする上での便宜を図るためということで、その場合の適用法令は、適宜、脚注において示しているということでございます。

構成でございますけれども、PFI事業契約では業務内容ごとに時系列で章立てることが多いので、それに従って整理しているということでございます。

目次で、構成を見ていただきたいと思います。大きく事業全体にかかる事項、総則的なものがございます。2として、設計、建設工事にかかる事項。ここに設計、建設工事、完工検査などの確認、施設の引渡しがございます。3といたしまして、施設の維持・管理、運営が出てきます。4が「サービス対価」の支払で、5が契約の終了ということですが、例えば、契約の解除権の問題、つまり、解除の効力や違約金等についてでございます。6がその他事項ということで、履行保証などのことが書かれております。こういう構成になっているということでございます。

また、「まえがき」に戻っていただきまして、2ページの下に、この事業契約自体は長期にわたるという特徴が書かれてございます。そして、民間事業者、構成企業等関係者が多数に及び、事業契約以外にいろいろな契約がその周囲にあるということでございます。それにつきましては、3～5ページに契約の名前、それがやや複雑という感じもございまして、基本協定を中心とした契約関係の例、それから、次のページに事業契約を取り巻く直接契約などのさまざまな契約について、ポンチ絵でお示ししているということでございます。

それでは、1.の事業全体にかかる事項でございますけれども、時間の制約もございまして、かいつまんで説明するというところで、10ページを開いていただきたいと思います。

事業日程というところでございます。履行にあたって重要な期日を事業日程として明示すると記述されております。事業者がこれに従って事業を実施する義務が規定されるということですが、このガイドライン自体は留意事項ということもございまして、したがって、2.

の趣旨のところただし書きがございまして、事業契約上の明確な基準時点（施設の完工や引渡し）を除いて、詳細な事業日程に従った履行を義務付けることは必ずしも適切でないこともある。必ずしも必要でない日程までも詳細に義務付けた場合は、対処するための費用が金額に転嫁される結果ともなり得ることに留意すべきという書き方をしております。

次に13ページに、規定の適用関係を見ていただきたい。適用関係につきましては、事業契約、入札説明書、参加者提案、の順に優先して適用されるのが通例だということ。それから、参加者提案において、サービス水準がそれを上回るということであれば、提案が優先して適用される旨規定されることがあるということでございます。

それから、15ページに、資金調達の考え方が整理されております。3.の資金調達の考え方、特にコンソーシアム構成企業による出資については、出資以外の劣後融資とか金融機関からの融資がございすけれども、コンソーシアム構成企業による出資額の多寡が元利返済の負担に影響を与えるということと、事業への一定の関与を保証する役割を果たすことから、管理者等は留意する必要があるという記述でございます。

15ページから16ページにかけては金利の話でございます。これは地方公共団体のヒアリングのときに出てまいりましたけれども、選定事業者は固定金利による資金調達を行うというのが通例でございます。その期日でございますけれども、融資金融機関によって貸出金利が確定される日というのは、施設の引渡し日などが通例ということになりますと、事業契約締結日に固定するとした場合には想定を置かざるを得ないというリスクがあるので、16ページにございますように、管理者等が事業者を支払う借入金利相当の対価を固定する日を、貸出金利が確定される日にできるだけ近接した日に設定するという考え方もあるという説明をしております。

それから、4.の補助金の交付でございますけれども、入札参加者の競争条件の確定ということから、提案の前提条件として管理者等が説明書に提示することが望ましいということが書いてございます。

17ページの税制でございますけれども、同じように競争条件の観点から一定の前提を置かざるを得ないわけでございますが、この前提が実現しなかった場合に生ずる増加費用の当事者間での分担についてもあらかじめ検討して、説明書等に明示するなどの措置を講ずることが必要と書かれております。

それから、設計、建設にかかる部分でございまして、28ページを開いていただきたいと思っております。これは設計の変更の部分でございます。2.の管理者等の求めによる設計変更で

ございますが、管理者等は必要があると認めるときは変更を事業者に求めることができる旨規定される。その際、設計変更に起因する増加費用が発生するわけでございますが、これは事業者との帰責の割合に応じて分担して負担する旨規定されることが通例ということでございます。増加費用につきましても、設計費用、建設費用、将来の維持・管理、運営にかかる費用等が想定されると示されております。

28 ページから 29 ページにかけましては、期日の変更があった場合に、それから先のことを検討する必要があるだろうという記述でございます。例えば、引渡し予定日の延期についてどうするのか、それから、引渡し予定日を延期した場合にはそれから先の維持・管理、運営期間の終期をどうするのか、そういうことも検討する必要があるということで、その説明が書かれております。

30 ページは、法令の変更による設計変更につきまして、事業に直接関係する法令を特定いたしまして、法令の変更に基づく増加費用は管理者等の負担とし、それ以外の広く民間事業者一般に影響を与えるような法令変更に基づくものについては事業者の負担とする考え方があるということを紹介しております。

それから、35 ページ、2 - 2 - 3 は工事に伴う測量や地質調査などの調査が選定事業に含まれる場合がございますが、選定事業者が自らの責任と費用負担において調査を実施し、誤謬から生じる一切の責任と増加費用を負う旨の規定です。説明書において提示した土地に関する資料から合理的に予測できないような瑕疵があることが判明した場合につきましては、管理者等が事業者が生じた合理的な増加費用を負担することを規定することなどが考えられると書かれております。それから、よく問題になる埋蔵文化財等の調査についても、それにより判明する土地の瑕疵が費用や工程に対して大きな影響を与える可能性があるので、当事者間で具体的なリスク分担を規定する必要性が高いということに言及しております。

39 ページにまいりまして、第三者による実施ということでございます。ほかの部分でも出てきますけれども、これは建設工事段階についてでございます。2. にございますように、事業者は通例、コンソーシアム構成企業の建設企業に建設工事を委託し又は請け負わせるということでございます。管理者等との関係でございますけれども、建設企業その他の事業者が使用する第三者の責めに帰すべき事由は、すべて選定事業者の責めに帰すべき事由とみなされることが規定されるということでございます。

工事については、工期の変更ということがございます。42 ページの 3. にございますよう

に、事業の用に供する土地の瑕疵あるいは管理者等の責めに帰すべき事由による場合の帰責の問題でございますが、管理者等が合理的な範囲で負担すると。それが事業者の責めに帰すべき事由による場合は事業者が負担することが原則となるということでございます。

そのあとの記述として、先ほどご紹介した、引渡し予定日を変更するかしないか、また、それから先の維持・管理、運営期間の終期をどうするかについて言及されております。

45 ページでございますが、第三者に与える損害がございます。3.にございますように、第三者に対する損害賠償責任の基本的な考え方、工事により第三者に損害を与えた場合、事業者は当該損害を第三者に対して賠償する旨規定される。ただし、管理者等の責めに帰すべき事由の場合は、管理者等が当該損害を第三者に対して賠償する旨規定される。それから、工事の場合は、特に通常避けることのできない騒音、振動、地盤沈下、地下水の断絶のようなものについての損害賠償の規定が別でございます。これにつきましては、選定事業者なのか、管理者等なのか、2つの考え方があるということで、いずれの考え方がふさわしいかということを検討して、適切に事業計画に規定すると。もちろん、事業者の工事における善管注意義務違反を原因としている場合は事業者。そのあとに、どちらということについて考えるにあたっての材料が出されております。例えば工事の標準約款の記述、それを考慮したPFI事業についての考え方、そういった2つの立場をどう考えたらいいかということの材料が提供されているということでございます。

それから、48 ページは不可抗力でございます。これも幾つかの段階に出てきますので、最終的には再掲という形で整理が後ろにされておりますけれども、ここは建設、設計段階ということで、まず2.に、不可抗力の定義として、管理者等及び選定事業者いずれの責めに帰したい天災等ということで、具体的に記述がなされております。

それから、これもご指摘のあった不可抗力発生時の手続きということで、事業者が履行不能内容等を書面でもって直ちに管理者等に通知するということから始まりまして、管理者等が損害状況の確認のための調査を行い、それを通知する。それを受けた形で工事内容等の変更、引渡しの遅延、そういったものについて事業者と協議を行う。そういう手続きでどういうことが発生するかということについて記述がなされております。

それから、49 ページの4.不可抗力による損害等の分担ということでございますが、通常考え方として、不可抗力が発生したときには、事業者に不可抗力の損害を最小限にとどめる経済的動機付けを与えるため、生じた損害あるいは増加費用の一部を事業者が負担し、その余を管理者等が負担する規定を置くことが通例ということで、例えば、期間中の累計

で工事費に相当する金額に一定比率を乗じた額に至るまでの額、あるいは、一定金額に至るまでの額を事業者が負担して、これを超過する部分については、「合理的な範囲」で管理者等が負担すると規定することが考えられるということでございます。

それから、工事については、工事の完了検査のことがございます。55 ページでございますが、完工検査につきましては、選定事業者の行う完工検査、これはもちろん事業者が自己の費用と責任において行い、管理者等に報告するということがございます。その後、管理者等が行う完工検査もございまして、検査の報告を受けた日から一定期間内に、要求水準等を満たしているかどうかの確認をする検査を速やかに実施する。これからあとが大事ですが、確認ができたときは、速やかに事業者に対して完工確認書を交付することが規定される、仮に契約等に従っていないことが判明した場合は、管理者等は判明した事項の具体的内容を明らかにし、期間を定めてその是正を求めることができ、事業者はこれに従うものとするということが規定されるということでございます。

58 ページは、完工確認書の交付のことが書かれております。

それから、引渡して、62 ページ、2 - 4 - 2 でございます。引渡しの遅延が生じた場合、趣旨のところがございますように、引渡し予定日から、施設の引渡しが遅延した場合の損害の負担等について、帰責事由に応じた負担が定められるということでございます。

具体的には 63 ページ、64 ページで、5. が選定事業者の帰責事由、6. が管理者等の帰責事由による引渡しの遅延ということで、それぞれの帰責に応じて負担するということと、その損害賠償の額の考え方が記されております。

65 ページにまいりまして、2 - 4 - 3、施設の瑕疵担保でございます。66 ページの 4. の瑕疵担保責任の内容のところがございますけれども、目的物に瑕疵があった場合は、管理者等は相当の期間を定めて施設の瑕疵の修補を求め、または修補に代えもしくは修補とともに損害の賠償を求めることができる旨規定されるということでございます。それから、5. にありますように、瑕疵担保権の行使の期間ですが、B T O、B O T それぞれに分けて、どういうものが通例かということが記述されております。

それから、維持・管理、運営に入ります。3 - 2 が第三者による実施、これは設計、建設のところにもございましたけれども、2. にございますように、管理者等の関係では、維持・管理、運営企業の責めに帰すべき事由は、すべて事業者の責めに帰すべき事由とみなされるということでございます。それから、変更でございますけれども、管理者等は維持・管理、運営までを請け負わせる主要な維持・管理、運営企業を入札参加者提案に明示

することを求め、これらの企業について必要な資格審査を実施することは通例である。このことから、入札参加者提案に維持・管理、運営業務を担当する者として示した主要な維持・管理、運営企業以外の第三者に業務を請け負わせる場合には、事前に管理者等の承諾が必要とされる。ただし、管理者等は合理的な理由がない限り承諾を拒まないことが期待されると書かれております。

特に、69 ページにございますように、企業の経営能力とか技術的能力が重視されるような運営業務を含む選定事業については、事業開始後に経営が安定した状態に至るまでの一定期間は、入札参加者提案に示した企業に運営業務を実施させることが適切な場合もあるということで、一定期間は管理者等の承諾なくして事業者による主要な運営企業の変更を認めない旨規定することも考えられるということでございます。

それから、第三者に与える損害ということで、73 ページでございます。維持・管理、運営段階にもこういうものがあるということで、3. にございますように、基本的な考え方は、第三者に損害を与えた場合、事業者はその損害を第三者に対して賠償する旨規定されるということでございます。それから、第三者損害賠償保険への加入義務ということも書いてございます。

維持・管理、運営段階の不可抗力についても記述がなされております。76 ページに 4 . 不可抗力による損害の分担というところがございまして、特に維持・管理、運営期間中の不可抗力による損害の分担につきましては、事業者の損害、増加費用のうち、一部を選定事業者が負担し、それを超過する部分について、合理的な範囲で管理者等が負担するという規定があり、これは建設等と同じ考え方でございます。具体的には、1)、2)、3)とそれぞれ考え方が披露されております。例えば 1) では、維持・管理、運営期間中の維持・管理費の総額に相当する額に一定の比率を乗じた額に至るまでの損害額、あるいは、一事業年度の金額に一定の比率を乗じた額でございます。

それから、77 ページの 3 - 7 は契約期間終了前の検査ということで、BOT、BTOそれぞれ契約期間終了前の施設の状況の検査について規定がされます。そして、引渡し後の隠れたる瑕疵については、瑕疵担保責任の問題になるという記述がされております。

それから、4. でございますが、「サービス対価」の支払、「サービス対価」の減額は、それぞれ後でご説明しますモニタリングのガイドラインに考え方の整理がなされております。

84 ページ、「サービス対価」の改定でございますが、これにつきましては、特に物価の

変動とか金利の変動が、費用増や利益の減少の原因となるということで、影響の程度を勘案しまして、「サービス対価」を一定の頻度で改定することが規定されるということでございます。

85 ページは、金利の変動による改定ということで、これについての考え方、金利変動リスクを改定に反映させる方法として 10 年経過時に、残存期間に相当する固定金利を基準に「サービス対価」を改定する、あるいは、5 年経過ごとに、その後 5 年間の「サービス対価」を改定する方法などが紹介されております。

5. は、技術進歩によって低い費用をもっても要求水準を満たすことが可能になった場合、協議の上、「サービス対価」を減ずる改定を求めることが規定される場合があるということでございます。

それから、88 ページにまいりまして、契約の終了でございます。5 - 1 が公共施設等の管理者等の解除権、そのあと、事業者側も出てきます。まず、公共施設等の管理者等の解除権でございますけれども、趣旨でございますように、事業契約上の義務を履行しない場合、基本的には選定事業者に対して是正に必要な一定の期間を定めて催告し、この期間を経過しても是正されない場合、事業契約を解除できる旨規定されるということでございます。

89 ページは、解除事由についてでございます。管理者等による解除事由については厳格に規定する必要があるということを明示しておりまして、そのあと解除事由の例示が書かれております。幾つかございまして、例えば 設計、建設工事への着手が遅延した場合、

施設の完成、引渡しが遅延した場合、 維持・管理、運營業務に関する債務不履行、これはモニタリングのところでも具体的なところが書いてございます。それから、91 ページ、選定事業者の破産と書いてございまして、民事再生あるいは会社更生の手続きの申立てを決議した場合、などの解除事由の例示が書いてございます。

それから、解除事由に関連しまして、融資金融機関のステップインの話が書いてございます。93 ページでは、直接協定につきまして紹介しております。事業者による事業の実施が困難となった場合、あるいは、困難が見込まれる場合、融資金融機関が管理者等による事業契約の解除権の行使を一定期間留保することを求めると。事業に関して有する担保権を利用して事業に介入することを可能にするための必要事項を規定すると。管理者等と融資金融機関との間で締結される契約であると記述されております。

94 ページには、主な内容ということで、例えば融資金融機関が担保権を設定した場合の

管理者等の承諾、それから、選定事業者にいろいろな事業上の懸念が生じた場合の金融機関から管理者等に対する通知、あるいは、両者の協議というようなことが書かれております。

96 ページでございますが、事業者の解除権でございます。想定されるのは「サービス対価」の支払を管理者等が遅延した場合、催告を受けてから一定期間が経過しても支払義務を履行しないときなどでございます。解除の効力としてということで、管理者等は、事業者に対して支払うべき金額に加えて、遅延損害金を支払うことが規定されるということでございます。

それから、97 ページ以降は、不可抗力等による解除権の話でございます。履行を継続させることが大事ですが、調査の結果、履行不能が永続的なものと判断されるなどの場合は、管理者等は、相手方当事者の選定事業者と協議の上、事業の一部または全部を解除することが可能である旨規定されるということでございます。解除の効力でございますけれども、管理者等が施設を買い受けることとして、その対価と事業者が生じる合理的費用を負担することが考えられると。開業に要した費用とか解散に要した費用というようなこと、それから、埋蔵文化財の発見についても履行が不能になるということで、同じような措置がとられることと規定する場合がありますと言及しております。

それから、98 ページの5の法令変更による増加費用の分担でございます。先ほど設計変更にかかわる部分についてご説明しましたが、事業に直接関係する法令をあらかじめ特定して、これらの法令の変更に基づく増加費用は管理者等の負担とすること、それ以外の広く民間企業一般に影響を与える法令に基づく増加費用は事業者の負担とすることが通例ということでございます。

それから、解除の効力が5 - 4、100 ページでございますが、これは場合分けがしてございまして、事業者の帰責による部分について、完工前の解除、完工後の解除に分けて記述がなされております。それから、5.といたしまして、管理者等の帰責事由による解除の効力について、それぞれ買取価格や損害賠償請求権について言及しております。

104 ページは違約金でございます。違約金についての支払額について、施設の完工前と完工後に分けて記述しております。施設の完工前ということでは、標準約款等を参考といたしまして、工事費相当額の対価の1割、場合によっては2割に相当する額とする考え方などがあると記述されております。施設の完工後につきましても、例として工事費のうちの残額、あるいは、これにかかる支払利息相当の合計額のうちの1割、場合によっては2

割に相当する額という考え方、残存期間に対応する維持・管理、運営費相当額の1割、場合によっては2割に相当する額という考え方、解除された事業年度1年間の維持・管理、運営費相当額の1割など、いろいろな考え方があるという紹介がされております。

6. が金銭債務と違約金との相殺でございます、「サービス対価」の支払債務と損害賠償債務を対当額について相殺するという事で、損害の賠償を確実に受けることが考えられるという事でございます。ただし、サービス対価の請求権については、融資金融機関等が質権等を設定することが通例であるという事で、債権が譲渡された場合、譲受人に対抗できなくなってしまうということもございまして、そういった場合に相殺ができなくなるということにも留意すべきだということが記述されております。例えば、三者間で支払債務と損害賠償債務を対当額について相殺できるということをあらかじめ協議の中で決めておくことで、それを可能にするという方途もあるだろうという事でございます。もちろん、確実に債権を回収するというのであれば、契約保証金の納付とか、履行保証保険の付保を求めるといような措置を講じることが必要になると考えられると書いてございます。

最後、その他の事項でございますけれども、115 ページの6 - 4 に履行保証が書いてございます。設計・建設工事、維持・管理それぞれありますが、建設工事につきましては、工事の再発注等に要する費用を填補するためという事で、履行保証保険の加入義務を課すという事でございます。ただし、選定事業者は、保険金請求権に、事業契約が選定事業者の責めに帰すべき事由により解除された場合に管理者等が選定事業者に対して有する違約金支払請求権を被担保債権とする質権を管理者等のために設定すること等が規定されることで、確実に管理者等に入るようにという事でございます。

5 . は履行保証保険の内容という事で、建設工事の履行保証保険、それから、その下に維持・管理、運営の履行保証保険について記述されております。建設工事の場合ですと、建設工事期間中を付保期間とするという事で、工事費の1割、場合によってはそれ以上を保険金額とすることが通例だという事でございます。維持・管理、運営の保険ということになりますと、付保期間が1年で、毎年更新、填補限度額が一事業年度の維持・管理、運営費に相当する額の1割以上という場合もあるという事でございます。内容については個々に検討することが望ましいと書かれております。

保険加入義務といたしましては、118 ページ、6 - 5 でございますが、加入すべき保険の種類という事で、履行保証保険、第三者損害賠償責任保険、火災保険等の付保を義務

づけることが通例だということでございます。

それから、6 - 6 が守秘義務ということで、管理者等の負う守秘義務、選定事業者の負う守秘義務、あるいは、それを取り巻くコンソーシアム構成企業など第三者の負う守秘義務について言及されております。

130 ページに、「基本協定」について書かれてございます。基本協定自体は、コンソーシアムが落札者として決定されたことを確認し、コンソーシアムを設立する株式会社と管理者等の間で事業契約の締結に向けて、管理者等とコンソーシアム構成企業との間でその義務について必要な事項を定めるということでございます。

基本協定の概要としてどんなことが規定されるかということが 131 ページに紹介されておりますが、コンソーシアム構成企業が株式会社設立義務を負い、株式の譲渡等の処分の制限を受けるとか、事業契約の履行に必要な業務をコンソーシアム構成企業に対して委託あるいは請け負わせる義務を負うというようなことが紹介されております。

以上、事業契約、直接協定、基本協定のことをご説明いたしました。

モニタリングについてもございますので、資料 4 を見ていただきたいと思います。

「はじめに」のところ、モニタリングとはということで、選定事業者による公共サービスの履行に関して、約定に従い適正かつ確実なサービスの提供の確保がなされているかどうかを確認する重要な手段であり、管理者等の責任において、事業者により提供される公共サービスの水準を監視（測定・評価）する行為であるということが書かれてございまして、4 ページ以降に、公共サービスの適正かつ確実な実施を確保するための枠組みという位置付けの下にモニタリングがあるということが書かれております。

具体的にモニタリングの枠組みの中身として、5 ページの(2)にサービスの内容と質ということで、要求水準のことでございますけれども、管理者等が求める要求水準と要求水準を満たしていることを確認するための測定指標（判断基準）を作成するということ。それから、サービス水準の測定・評価のこと、測定、記録、報告をどうするかということの考え方、それから、要求水準を満たしていないときに、それをサービス対価の支払に反映させる考え方、それから、債務不履行が継続的に発生する場合などにおける対応措置が書かれてございます。図の後にございますけれども、PFI 事業においては、一般的に事業者に対するサービス対価の支払は、施設やサービス等の供用開始後に適切なサービスの提供に対してなされる。このため、経済的な動機を与える効果的な方法として提供される公共サービスの履行状況に応じた減額措置が考えられているということでございます。

10 ページの二にモニタリングの実施方法が書いてございます。先ほど申し上げたように、履行状況を把握するということでのデータやサンプルの収集、要求水準を満たしていないことが確認された場合の改善措置をどうやって実施させるか。それから、要求されているサービス水準を満たしているかの測定、その結果に基づく実績評価など。もちろん、モニタリングの最終責任は管理者等にあるということですが、データやサンプルの収集などについては事業者が行うことが合理的な場合もあるということございまして、実施者をだれとするかは個別事業の中で考える必要があるということでございます。

11 ページは、具体的な内容ということで、(2)モニタリングの内容として、報告書等による履行内容の確認。契約に定めた期限等で報告書等が提出されているかどうかの確認。それから、それが具体的に要求水準を満たしているものとなっているかの確認。それから、事実の確認ということで、そもそも報告書の内容が事実行為として行われているかどうかの確認。事実の確認手法ということで、例えば測定機器による測定、サンプルの抽出による検査、現場での抜き打ち検査、サービス受益者からの苦情等の連絡、その他の範疇としては、顧客の満足度調査などがあると記述されております。頻度についても、日常的に行うもの、あるいは、一定期間を定め定期的に行うもの、随時の抜き打ち等非定期的に行うものなどがある。具体的なことを考えるにあたっては、個々のサービスの重要度や費用を考慮して、また、その対象によっては、複数の手法を組み合わせるといった工夫をしていくことになるということでございます。

13 ページは、サービス履行状況に関する情報収集体制ということで、先ほど申し上げたとおりモニタリングに係る実施者はかなりおりますので、管理者等だけではなくて、選定事業者、それから、サービス受益者である最終利用者からも集めるということが書かれてございます。

14 ページには、先ほど申し上げたように、最終的にはモニタリングの責任は管理者等にあるので、管理者等に情報が集約されることが必要となる。サービス受益者に不便をかけないように受付窓口を一元化することや、情報の一元化を図ることが重要であるということが書かれてございます。

それから、18 ページでございますけれども、適正な公共サービスの提供がなされない場合の対応方法についてでございます。1. が債務不履行時の履行確保ということで、事業契約の場合には、本来の目的は事業のサービスを継続的に提供することにあると記述されております。事業者の問題の修復の可能性があり、事業を継続することが合理的である場

合には、その修復を図り履行を促す仕組みが必要である。債務履行を促すためにサービス対価の支払を留保あるいは減額するなどの経済的動機付けを与えることを考慮することも一つの効果的な手法と考えられる。契約解除は管理者等にとっての最終的な手段となることに留意すべきであると書かれております。

具体的に、19 ページでは、軽微な債務不履行への対応をどうするか、それから、繰り返される債務不履行あるいは重大な債務不履行への対応をどうするかということが書かれております。特に繰り返される債務不履行などについては、あらかじめその手続きを明示するというごさいまして、債務不履行の発生頻度を考えながら、不履行の発生状況を点数化するなどして、例えば第一段階ではある時点でペナルティポイントが一定ポイント以上になった場合に、そのサービス業務について履行体制を強化し、改善を図るようにする。第二段階として、それでもなおかつ不履行が繰り返される場合や主要サービスが提供されないなど重大な債務不履行が生じている場合は、「是正通告」を為し、改善計画書の提出を求める。選定事業者は、管理者等が合意した改善計画に基づき改善を図る。上記の手段を通じても状況が改善されない場合ということで、第三段階、最後の段階ですけれども、債務不履行の状況が継続する場合に、定量的なものを設ける方がいいということでごさいますが、一定の判断基準を設けまして、それを超えた場合に一定の通告期間経過後、事業契約を解除するというごさいしております。全体の対応手順についての概略ということで、20 ページの図3で示しております。

21 ページ、サービス対価の減額の方法でごさいますけれども、特に、減額の程度につきましても、例えば、22 ページにごさいますように、減額の対象とする個々のサービスの中でサービス提供を受けられない場合の深刻度や影響度を考慮して重み付けを行って、これに対応したポイントを付し、累計が一定以上になると減額を行う。あるいは、全体に占める各サービスの重み付けをした後に、サービスの提供を受けられない場合の期間に対応した減額を行うなど、いろいろな考え方があるということでごさいます。改善期間の設定とか、支払留保の方法もあるということでごさいます。

23 ページにまいりまして、その他でごさいますけれども、サービス対価の減額についての留意点として、にごさいますように、管理者等はB T O方式で施設の所有権が管理者等へ移転した後の建設費用に相当するサービス対価は、本来運営等に係わるサービス対価と別個の確定した債務としてとらえるのが望ましいと考えられます。ただし、債務不履行により管理者等の受けた損害を負担する観点から、その損害賠償額と相殺することを規定

することを妨げるものではないということでございます。

それから、モニタリング実施の観点から必要な測定指標ということで、測定可能であることとか、記録可能であることということですが、要求水準のすべてにわたってこの指標を作成することは困難な場合も考えられることや、主要な測定指標の設定だけで足りる場合も考えられます。必要と判断する範囲で測定指標を示すと記述されております。

25 ページにまいりまして、財務状況の把握につきましては、管理者等は継続的にサービスの提供が可能な財務状況にあるかを確認する必要があるということでございます。定期的に公認会計士の監査済みの財務諸表について、健全な運営を阻害する恐れのある事象があるかどうかを確認するというので、要求水準の確保を阻害する要因が認められれば、その事態に対し事前に対処策を考察し講じておくことが必要となるということでございます。

それから、なお書きでございますけれども、民間で行われている財務諸表の分析・評価のポイントを参考に示しております。

最後、28 ページはモニタリングの結果の公表ということで、透明性の確保を図ることが必要だということで、モニタリング等の結果について住民等に対し公表することが必要であるということが記述されております。

モニタリングについては以上でございます。

事務局から2つのワーキングでおまとめいただいたものについて報告させていただきました。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。

今、事務局からご説明がりましたが、両座長から補足があればと思います。

まず、前田座長はいかがでございますでしょうか。

前田委員 ご報告どうもありがとうございました。

今回のガイドラインの案文につきましては、3月25日の第28回の合同部会でご報告し、ご意見を頂戴したものと、及び4月23日のヒアリングにて神奈川県と東京都から頂戴したコメントを反映したものと、その後協議を重ねてくださってでき上がったもので、私としては現時点で出来得る最高のものではないかと思っております。

と申しますのは、PFIというのは日本に必ずしも根付いていた慣行の下にでき上がったというよりは、輸入したものをベースに始めたものですから、前例が非常に乏しかった。今にしてようやく100件ぐらいございますけれども、かき集めるようにして集めて、今回、

私どもの契約のガイドラインのワーキンググループにおきまして、熱心な議論を通じていろんなインプットを頂戴し、まとめ上げたということで、案件ごとの多様性を害することなく、問題点だけはしっかりと指摘しましたという出来上がりになっております。

したがって、これを今後見直す、改定するということはあったとしても、議論のベースをつくり上げたという意味で、PFIの事業環境の整備に非常に役に立つものが出来上がったのではないかと私自身は思っております。熱心な議論をしてくださった委員、専門委員の皆様方とこの分厚いガイドラインをまとめてくださった事務局の皆様方に感謝申し上げます。どうもありがとうございました。

西野部会長 どうもありがとうございました。

それでは、山内部会長からご発言いただければありがたいです。

山内部会長 まずは、モニタリングのワーキンググループにご参加いただいた委員の方々、それから、この取りまとめを行っていただきました事務局の皆様、感謝を申し上げます。と思っています。

モニタリングについては、最近は実際にPFIの事業が出てきておりますので、だんだんと具体的になってきてはおりますけれども、議論を始めた時点では、概念上は契約等にモニタリングのこともあったわけですが、それを具体的にまとめていくにあたっていろいろ苦勞がありまして、それも皆さんのおかげでこのようなまとまりになったということでございます。

何点かモニタリングのワーキンググループを進めていくうちで議論になった点がございます。例えば、先ほどご説明がありませんでしたが、7ページのところに、モニタリングをするなかで非常によくやってくれたものに対して、何かプラスのインセンティブを与えられないかという議論がございました。これはなかなか難しいことございまして、委員の方々のなかでは、熱心に議論をしていただいた先生もいらっしゃいましたけれども、現行の法制度等あるいは行政上の慣行等と合わせた上で、「一方」ということでまとめさせていただいたということでございます。この辺はこれが限界かなと思っております。

それから、23ページのところでは、BTOの場合で、固定的な債務に対しての支払部分と、サービスに対する対価の部分の切り分けの問題がございまして、固定的な支払部分までモニタリングにおける減額が食い込むかどうかと、ありていに言ってしまうとそういうことですが、この辺についても理論的な整理と言いますか、契約上の整理等につきまして、こういう形になったということでございます。

もう1点は、財務状況の把握ということで、25ページからですけれども、この辺につきましても、公共施設等の管理者等がどこまで主体的に財務状況の把握を行うかということについていろいろご意見いただいたところでございますが、先ほどご説明いただきましたように、安定的及び継続的に公共サービスの提供を可能とするために財務状況の把握をするということを基本にまとめたということでございます。

そういうことで、いろいろな方面からのご意見、あるいは、制度上、行政上の慣行等ございまして、まだいろいろご意見があるかとは思いますが、私なりにこの形でまとめさせていただいたことで結論とさせていただこうと思っております。以上でございます。

西野部会長 ありがとうございます。

かかわった方はよくご存じで、かかわっていない方にとっては非常に駆け足の説明になりましたが、何かお気づきのことがありましたら、今の事務局からの説明、あるいは、両座長に対して、ご質問等いただけましたらと思います。

A 専門委員 きのう資料をいただきまして、読んでみたんですが、全般的な内容に反対するところはないです。よくおまとめになったかと、ご苦労を非常に感謝しております。ですが、ややもするとちょっと誤解されかねない表現があるのかなというところがあるんですけれども、時間もありませんから、2つだけ言わせていただいてもよろしいですか。

まず107ページです。下から7行目、8行目、「サービス対価」の支払債務と選定事業者の負担を相殺できるということですね。これでは何のために金融機関が担保をとるのかということでございます。前田先生、私はあまり詳しくないですけれども、これを書かなくても、いざとなれば民法上のお話になるということはあるんでしょう。

私が恐れるのは、これはこれで整合性はとったとしても、公共側の人たちがこれを見ると、金融機関のダイレクトアグリーメントを有効に活用する、譲渡をする、株を移すとか、金融機関が事業再建をスムーズに行うために担保をとっていることを無視されるような気がするんですね。これ自体はこれで、そういうこともあるんだろうなと思うんですが、ちょっと表現を考えていただいた方がよいのではないかなと。ここから入ってしまうと、民間へ担保を渡すことなんかいいのではないかと。

事務局 その問題について、事務局からコメントさせていただきます。

ここの整理については、その前のところで「対当額で相殺することができないこととな

る」というご説明をしております、これは債権譲渡との関係で、そういうことになるということについて管理者等に対して留意してほしいということのコメントをしていたわけですが、すべてそうなるのかというと、他の場合もあるだろうということでございます。つまり、相殺が可能な場合もあるのではないかと、例えば三者間でそういう旨を取り決めた場合は、そういう可能性もあるということについて、ある管理者等から指摘を受けて、こうした記述となっております。

ですから、ここにございますように、相殺することができないこととなることの紹介とともに、相殺できるケースもあるということで、選択肢を示すことがガイドラインのあり方でございますので、追加的に書かせていただいたということでございます。

A 専門委員 いや、この趣旨はわかるんです。この2点から論旨展開に入られるとちょっと困るなというのが現場としての思いなんです。

時間もないのでもう1つ、102ページのどちらかの帰責事由による解除の効力のところですが、102ページの上から3行目、「解除に伴う施設の云々」のところで、4行目の後ろに「選択できることとし」と。それから、6行目に「自由に設定できる」とあります。私は、金融の立場に立って言ってますが、別に金融を有利にしようという気持ちではないですよ。これは期限の利益を喪失した場合ですから、金融機関としては即座に返済を要求できる状態にあるわけです。このような状況で、公が一括払いか割賦払いかを選択することができて、自由に期間なども設定できるということは、お金を貸している方から見ると自由に行われては困るんです。こここのところも、「選択できることとし」ではなくて、例えば「することが多い」とか。「自由に設定できる」というのも「検討をする」とかの方がよい。

もっと言いますと、その次の上から7行目ぐらいに「支払利息については、融資条件の変更などが見込まれて、当事者間の協議が必要となる」とあります。これを書くと、融資の条件というのは、上からのつながりでいきますと、どちらかの帰責事由が起こった場合、勝手に何でもできるんだなと思われてしまいますと、その前の期限の利益の喪失のところの条項をもっとゆるくしたいというような発想につながりかねないのかなと思われまして。だから、こここのところは書くべきではないのかなという気がするんですね。

西野部会長 ありがとうございます。

今の件について、事務局なり座長の方から何かございますでしょうか。

前田委員 2点目のご指摘の点、趣旨はよくわかります。全体として、公共と民間のS

P C との間の事業契約で融資契約を変えることはできないわけですが、施設を買い取るとした場合に、融資契約が事業契約に事実上拘束されてしまうわけですね。日本の場合、これまで全然プロジェクトファイナンスがなかったわけですから、慣れていない方のために、この点の記述が必要だということなんです。

ですから、ご指摘の誤解が生ずるかどうかという点については、もう一遍検討をいたします。全体的に問題点を指摘するという意味では、この程度のことは書いておきたかったという趣旨でございます。

西野部会長 B 委員、何かございますか。

B 委員 全体を通して、契約にしてもモニタリングにしても議論を重ねて大分中身も変わりましたし、特に事務局の方はご苦労なさったんだと思います。トータルのところでは特に問題もないんだらうと思いますが、個別の分野においてはそれぞれいろんな規定が追加されるということは将来的にはあるんだらうと思いますが、第一歩としてはこれでよしいんだらうと思います。

ただ、読みまして、若干表現で気になるところを3点ばかり指摘させていただきたいと思います。契約の方で72ページでございます。業務報告、モニタリング等の関係が出てくるわけでございます。モニタリングの方では、費用の負担についても明記するということが出ておりますので、それでよしいんだと思いますが、契約の方ではそのところがちょっと薄れてますので、日常的に行うモニタリングと臨時的に行うもの、第三者に任せるもの、費用の問題が出てくるケースがありますので、一言、費用についても規定しておくというのがあった方がよしいのかなというのが1点目です。

2点目は、82ページでございますが、「サービス対価」の減額で、最初の概要のところでは「減額または支払留保を行う」とあります。一般的に言えば、支払留保から始まって減額というふうに段階的に進むんだらうと思います。ただ、114ページに遅延損害金の規定がございますので、支払留保といった場合、常識的に考えれば誤解はないのでございますが、あえて言えば支払を留保する場合に利息の支払とか遅延損害金の発生はないという趣旨のことが一言あった方が、後との関係でよしいのかなと。つまり、それがペナルティの一種になるわけですね。支払はするけれども、その間の利息が負担になるので、経済的な動機付けになるということが趣旨でございますので、一言そこは触れてあった方がよかったのかなと思います。

3番目は、92ページでございますが、ステップインライトの規定がございます。ステッ

ブインライトにつきましては、正直言いまして、今回必ずしも十分に議論がし尽くされたわけではないので、具体的な手続きについては明快に書きにくいのですが、ちょっと気になりましたのは、92ページの中ほどから下の方に「選定事業者が発行する株式等にあらかじめ設定しておいた担保権を利用して、融資金融機関等が推薦し、かつ、管理者等がその推薦を考慮した上で選定する第三者に当該株式を取得させることで選定事業を引き継がせることが想定される」とあるんですね。

これも一つの方法でございますから、別に否定はできないのですが、管理者等からしますと、契約上の権利義務の地位を承継するということが重要なことであって、SPCの株式を譲るかどうかは“ワン オブ ゼム”なわけですね。単にスポンサーが代わるということでございますから。むしろ大事なのは、だれがどのように権利義務を継承するかということでございますので、一言で言えば「等」ということを入れていただければ済むかなと思いますけれども、具体的に状況を想定しますと、法人格として選定事業者がそのまま引き継がないというケースの方が多いんだろうと思いますので、少なくとも「等」を入れておいていただいた方がいいのかなと思います。ここで断定的に書くと“ワン オブ ゼム”じゃなくなってしまう感じがします。

以上、気になったところを3点ばかり。そんなに大きな問題ではないので、表現の問題でございますので、直す機会があればということでございます。

西野部会長 今の発言について、座長の方から何かございますか。

前田委員 ここは株式とともに地位譲渡もうたうべきだと思うのですね。地位譲渡は明示してないんですが、おっしゃるとおり「等」にすると、それも容易に読み込めます。ただし、原文でも、下から13行目ぐらいのところに「発行する株式等に」の「等」にみんな入っていると思っておりまして、そこに入っているのであれば、B委員のおっしゃることをもうちょっと補足するのであれば、その2行下の「当該株式を取得させることで選定事業を引き継がせる」を「取得させること等により選定事業を引き継がせる」と、こうなれば全部がうまくいくかなと思っています。

西野部会長 ありがとうございます。

そういうことで、このあたりで終わりたいと思いますが、何か特に発言ございましたらどうぞ。

よろしゅうございますでしょうか。

事務局 事務局から一言。

今後の予定でございますけれども、先ほど申し上げたように、公開で意見を募集をするということでございます。今会合で出されたものにつきましては、最終的に公開意見募集を踏まえた意見とあわせて修正するというやり方でいかがかなと。特に、ここで幾つか出された文言にわたるような箇所は修正できると思いますし、その意見自体がパブリックコメントに大きな影響を与えるとも考えられませんので、最終的にここでの意見を踏まえて修正させていただくということはいかがかと思っております。それでよろしゅうございましょうか。

パブリックコメント期間終了後、コメントを事務局で整理するのに大体2、3週間かかると思います。その後、部会を開かせていただきまして、委員会へご報告するという手順をとらせていただきたいと思います。そういうスケジュールで来月の中旬ぐらいに部会、委員会を開催できると思っております。

以上でございます。

○専門委員 スケジュールの確認ですけれども、パブリックコメントにこの後すぐにおかけになると。それで6月中旬に募集締切ということは、現実問題として2週間ちょっとぐらいの間に意見を求めて、それをおまとめになって、部会にかけるとのことなのでございますか。

事務局 今のところ考えておりますのは、パブリックコメント、公開意見募集の期間は2週間程度を予定しております。それで出てきたものを事務局で整理して、この部会に報告して、ご審議願うということを考えております。

○専門委員 今回、特に契約は百何十ページという大部のものを、我々でもなかなか大変だったものを2週間ぐらいの時間で本当にきちんとした意見が出せるようなことなのかというのは大変疑問に感じるんです。やはりかなりの時間をかけませんと。これがぱっと出て、2週間ということは、現実、10日ぐらいの締切りということでおかけになるとすると、本当に意見を聞く気があるのというふうにとられはしないかなと、正直なところ感じますが。

事務局 どうなんでしょう、非常に関心をもっている方、つまり、利害関係者は、このぐらいのページであっても容易に読むことができると思います。一般の関心を持つ方にとっては130ページは少々長いでしょうがそれでも読めるのではないかと思います。その辺は関心の度合いによって違ってくるのではないかと思います。

○専門委員 私は大変関心があるんですが、他の方がどう思うかわかりませんが、

個人的にはちょっと期間が短いかなと思う。

西野部会長 私は、これを2週間では読めないのですが、専門の人は読めるかなと思ってます。C委員から意見が出ると、それもそうかなという気もしないこともない。専門家が読むときにどういう読み方をされるかよくわかりませんが、各企業の専門の人が読むなら、3、4日で読めると思っていたのですが、そういう体制と考えてよいでしょうか

A委員は昨日からあれだけ読まれたそうですが、その事実を踏まえましていかがですか。

A専門委員 私はずっとこれを見てまして大変だったので、初めからPFIはどんなものなのかという勉強をして、事業をやろうとするものがこれを読んだとすると3日では読みきれないのではないかと思います。ただ、1カ月に期間を延ばしたら、よりよいコメントが提出されるのかどうかは分かりません。

西野部会長 D委員、その辺いかがですか。専門家で、現場におられる方ですから。

D専門委員 恐らく契約的なセンスのある方は問題ないと思いますが、今の管理者等、民間事業者はかなり勉強しています。そういった意味では期待できる、一定の期間内にさまざまなご意見をいただけるのではないかと私は期待しているんです。ただ、慣れてない人が読むにはしんどいですが、こういうものを勉強していただくのも公務員にとっては必要ですから、ぜひとも内閣府の方で公に発表して、とにかくコメントをくださいというふうに言えば、ある程度の成果は得られるんじゃないでしょうか。

C専門委員 ネットで2週間というのは別に問題ないと思うんですけども、手ぐすね引いて待っている方々ばかりではないわけですから。

西野部会長 大体様子はわかったので、私と事務局で相談して決めます。きょうはこの辺りで終わらせていただきます。

ありがとうございました。