

高橋委員からの意見（6/10 提出分）

[A - 2]

内閣府民間資金等活用事業推進室 御中

民間資金等活用事業推進委員会 委員
高橋良和

「PFI事業実施プロセスに関するWG」に関する質問並びに意見表明の件

民間資金等活用事業推進室から、第3回「PFI事業実施プロセスに関するWG」(平成20年6月3日)において提示された資料についての意見は1週間以内即ち6月10日までに提出するようにとの連絡を頂きましたので、下記区分に従って順次質問並びに意見をインターネットを通じて送ることに致し度く、ご関係の方々には、ご多忙の処恐縮ではございますが、推進室の意向も勘案して御回答或いは御教示を頂きたく宜しくお願い申し上げます。

なお、勿論のこと、推進室が6月3日に提示した大部の資料について、1週間以内に意見を表明せよと締め切るのは(更に、第3回WGでの事務局の発言からは、意見を出さないのは事務局提案の書面を認めたことになるとのニュアンスが感じられることには)納得のいかない点があり、仮にそうであれば甚だ乱暴な要請と言わざるを得ないと思いますので、私の質問に対する回答等を得てから、あるいは資料や録音テープ等を入手できてから、順次追加の質問や意見を表明する場合もあり、回答等を得てから可能な限り1週間以内に送るべく努力することをご容赦願いたいと存じます。また、PFI推進の為の諸テーマについての検討は、今後1ヶ月程で終了するのではなく、引続き議論を重ね、関係者の参考意見を聴取し、或いはパブリック・オピニオンを募ってから都度公表していくのが、従前の進め方と存じますので、WGと諸資料については、関連すると考えられる事項であれば気の付く限り採り上げて参りたいと思います。

質問並びに意見を表明するに当たり、整理しやすいように下記区分に従って整理番号を附しますのでお含み置き下さい。

[区分A] 「事業実施プロセスに関するWG」における作業の進め方全般と、資料作成に関する質問並びに意見
(小職より提出した平成20年6月6日付メール「PFI推進委員会・総合部会・ワーキンググループの議事録(案)確認の為のテープの件」を[A-1]その録音テープについてのお願いを[A-1-1]とし、本書面を[A-2]として、以下順次番号を附します。)

- [区分B] 事務局が「民間資金等活用事業推進委員会」宛てに提案を予定している
と見られる「資料1」「資料2-1」「資料2-2」「資料3」「資料4」
(今後追加・修正されるものを含む)に関する質問並びに意見
- [区分C] 事務局より提示された「参考資料1 乃至 9」に関する質問並びに意見
- [区分D] その他「事業実施プロセスに関するWG」に関する事項

次に、[区分A]の質問並びに意見として順序不同ですが取急ぎの事項として下記を採り上げます。

[A-2-1] <WGの役割と在り方> 当委員会発足当初、ガイドラインを作成するに当たってテーマ毎にWGを組成し、参加した委員・専門委員が中心となって議論を重ねてドラフトを書き上げて行ったのですが(最盛期には毎週WGの会合を持った上、インターネットでのやりとりも頻繁にあった) 今般の「事業実施プロセスに関するWG」の運営実態は前例とは大きく異なっており、本年2月5日の第23回総合部会から、6月26日に予定されている次回の総合部会までの約4ヶ月半の間にWG会合は3回しか開催されず、しかもWGの作業方法や範囲を詰めるべき初回のWG会合(2月25日)は直前に突然キャンセルされて(小職がキャンセルを確認できたのは当日の午前中)1ヶ月も延期され、終にはWGとしての作業方針について話合われること無く6月26日を迎えようとしています。更には、これまで小職のみならず他のメンバーからも、十分な検討の機会を得る為に事前にドラフトを提示するように事務局に要請したにも拘わらず、WG会合の直前にいきなり完成形(勿論「内容」が完成しているのではなく、そのまま公表できる「形」をとっているの意)の大量の資料を提示し、事務局の発言には、参加者が意見書を出さずにWG会合の席で批判的意見を言うのは不当だと言わんばかりのニュアンスが感じられることから、次の疑問について事務局の答えをお願いします。

当委員会発足当初に組成されたWGの活動に鑑みて、小職は、委員会或いは部会での議論の材料をドラフトする作業の為に組成されるのがWGの役割と認識しているのに対し、現在の事務局は、「(どこで誰がどのように作成したものが詳らかにされていない)資料について、詰めた議論を経ずに(ごく限られた時間内での限定的で断片的な質疑等はありませんが)追認する機関」と考えているように受取れますが、現事務局は「WGの役割と在り方」は如何なるものとされるか?

官僚の方々はよく前例を踏襲されると言われますが、こと本WGについては前項で触れたように、当委員会発足当初のWGとは全く異なる性格になっていることについて、これまで委員会或いは総合部会で何の説明や根拠等の提示等もなくWGの在り方を変

更された目的と理由を聞かせて頂きたい。

[A - 2 - 2] < 資料 1 乃至 4 を執筆されたとされる「専門家」> 事務局より提示された資料については、第 2 回及び第 3 回の WG 会合において山内座長は、専門家が執筆している旨を繰返し発言されていますが、これら資料の条項毎の、或いは各部分毎に、執筆者名と、その専門分野或いは P F I に関して有する経験や専門性を付記したものを頂きたい。小職がこれまで数年に亘り各省庁に提出された P F I 推進を目的に編纂された報告を分析した経験から言えば、それらの「作品の質」には大きな幅があり、残念ながら中には合格点には届いていない水準と言わざるを得ないものもありましたし、また専門分野や立場の違いで表現や論点が異なっていたので、今般資料について意見表明を検討するに当たり、執筆者についての情報は欠かせないと考えていますので、是非とも詳らかにして頂きたい。

[A - 2 - 3] < 「税金を投入しているから成果を出さなくてはならない」旨の発言について> WG の席上山内委員から「税金を投入しているから（期限までに）WG としての成果（資料 1 乃至 4 の意味か？）を出さなくてはならない」との趣旨の発言があったと認識していますが、この税金と成果の件に関し事務局が把握している情報として、具体的に何に対して幾らの税金が何時どのように投じられたのかを示して頂きたい。

[A - 2 - 4] < 「サービス購入型」・「ジョイントベンチャー型」・「独立採算型」について> これまで小職はこの 3 類型は、本邦においては P F I 事業における収入の在り方の違いに着目して分類する際に使われている表現なので、議論を進める上で誤解を招き易いことから、繰返し変更することを申上げてきましたが、事務局は依然これらの表現を使っています（「所謂」との冠を着けることがあるようですが）。誤解を防ぎ、より正確な議論を進める為に、これらの表現について事務局として明確な「定義」を示して頂きたい。但し「サービス購入型」については、「P F I 事業の収入を全額管理者等から得る類型」を意味することでコンセンサスを得られていると考えられるので、「ジョイントベンチャー型」と「独立採算型」の定義の明示だけで結構です。

[A - 2 - 5] < マッピングについて> P F I を推進するに当たり検討に必要な重要なテーマは多岐に亘り、また広範囲（行政手法、事業構造、官民間の関係 etc.）に及ぶことに加え、本邦では過去に経験の乏しい事項も多い為、P F I 全体について短期間内に完璧なガイドラインや標準契約モデル等の検討を終えて提言することは不可能であろうと思います。一方では、管理者等と民間事業者は、特に地方公共団体の実務担当者は、すぐに役に立つ情報を求めているという状況があります。したがって、民間資金等活用推進委員会としては、様々な P F I の事業の類型とパターンを分析して、その中で領域を明示しながらテーマを絞りながら検討を進め、その結果を順次提言していく手法が、誤解や間違いを避

けつつ（誤った内容では元も子も無く、PFI推進の障害にすらなる可能性があることは言うまでも無い）意味のある提言を可能にするのに適していると考えられます。そこで、これまでの事例や経験に徴し、PFI事業を分類する為の主要な要素（細かな要素は作業効率と判り易さを勘案して取り敢えず捨象）を抽出してPFIの事業領域を特定できるようにするのが適切と思われる。これは、単に標準契約モデルの検討だけではなく、業務要求水準書やモニタリング等他のテーマの検討についても考慮すべきと考えられます。小職としては、現時点での提案として以下の5要素の組合せによる分類を提案致しますが、勿論修正並びに他の要素の追加などの考えがあれば大歓迎致します。固より5要素だけでは拾いきれない事業例はあろうと思いますが、それらの個別の事例は例外的に特定の要素を別に検討することで対応することを考えています。

：[施設の所有権移転時期と所有権の形態] B T O ・ B O T ・ B O O

：[事業構造] - A = 施設整備（新設）+施設維持管理（所謂「ハコモノ」）
- B = 施設整備（新設）+施設維持管理+業務運営（コア及び周辺業務）
- C = 施設整備（新設）+施設維持管理+業務運営（周辺業務）
- D = 既存施設整備（改造・修繕）+施設維持管理+業務運営（コア及び周辺業務）
- E = 既存施設整備（改造・修繕）+施設維持管理+業務運営（周辺業務）

：[事業規模] （事業規模により事業のプロセス・入札手続・精細または簡略な事業契約の内容の違い、等にバリエーションがあるべしと考えられる。具体的な金額区分は、管理者等の財政力等を勘案することが必要。）

- A = 大規模事業
- B = 中規模事業
- C = 小規模事業

：[事業分野] 既存および検討中のPFI事業の事業分野別に、件数での上位10分野程度とその

他に分類する。

：[事業収入] PFI事業における収入の性格による分類

- A = サービス購入型
- B = 混合型
- C = 受益者負担型（事業収入 = 公共・公益事業の利用料金収入）

[A - 2 - 6] < PFI事業のパターン・類型による違いについて > 第3回WGにおいて事務局より、「PFIには様々な事業のパターン・類型があり、それによる（契約上或いはプロセスにおける）違いがあるとの指摘があるが、事務局で既に検討していて（WGとは全く別に検討の意か？）BTOとBOTにおける違いを除けば違いは無い（したがってマ

ッピングなどの作業の必要性は無いとのニュアンス)」との趣旨の発言があったと認識していますが、事務局のご見解として、プロセスWGでの検討は、「BTO型とBOT型」の違い以外には違いは無いものとして進めて良いとされているのかのご確認を頂きたい。

[A - 2 - 7] < 病院 P F I 事業契約の提示 > 今回プロセスWGで検討している標準契約モデルは、以前に提示された施設整備型 P F I 事業を対象とした契約モデルに対して、業務運営を重点的に念頭をおいたモデルになろうかとみていますが、その最初のものとしていきなり具体的な「病院事業を想定した P F I 事業契約」(資料 2 - 2)なるものを打ち出していることには、さまざまな理由から強い懸念を抱かざる得ません。先ず典型的な P F I 事業類型(例えば、B T O / - B / - B / (一般的な公共事業のパターンか、できるだけ単純で判りやすい事業分野) / - A)について基本パターンとして検討し、個別具体的な事業分野を採り上げるのであればその後か、少なくとも基本形と同時に検討して違いが判るように提言すべきと考えます。実務者の誤解が生ずることは極力予防すべきであり、契約モデルが却ってトラブルの原因となることは委員会として絶対に避けなければならないことは言うまでも無い。従って、「病院事業を想定した P F I 事業契約」は今回の検討成果として公表する中に含めず、継続的に検討を加え、必要に応じて実務担当者からの意見聴取等を行った上で、公表するかを議論すべきと考えます。

[A - 2 - 8] < 「標準契約モデル」と「業務要求水準書」の検討について > P F I の推進の為にはできるだけ多くのテーマについて、できるだけ早い機会に検討を加えることが望ましいことは言うまでもありません(その為小生としては 2 0 0 3 年以来継続して主要テーマの検討を委員会・部会に提案してきたつもりです。)然し乍ら、今般のプロセスWGで提示されている資料の中で、契約に関する事項(「標準契約モデル」或いは契約条例等)とそれ以外の事業推進手続き(「業務要求水準書」やモニタリング等)に関する事項の性格の違いには注意を要します。

第 1 に、「業務要求水準書」等のガイドラインを検討する場合、ベストプラクティスの提示や、選択肢の検討を主に考えればある程度の効果を期待できますが、事業契約の条文を提示した場合には、それが現実に実際の契約に引用されてからの契約の持つ法的な拘束力や影響を考えなければならないので、自ずと検討の精度と、提示した場合の責任に違いが生ずることを考えなければなりません。

第 2 に、今回の業務要求水準書の検討については、確かに事業契約を考える上で業務要求水準書の内容が非常に重要になるので、その意味で採り上げざるを得ませんが、視点を変えて、実務担当者が業務要求水準書を作成する場合を中心に想定して、実務に役立つガイドラインというものを念頭に検討するならば、業務要求水準書は単に事業契約の為にのみ作成するのではなく、P F I のプロセスの特に前半の段階における重要なテーマであって、事業契約以外の他の重要なテーマ(基本計画、アフォーダビリティの検討、入札手続等)

と密接に関連してくるテーマであると考えべきです。

上記を勘案すると、今回の検討を経て6月下旬の総合部会において推進委員会に提案することを決議する資料としては、業務要求水準書のガイドラインは検討が不十分と言わざるを得ないので、業務要求水準書について「継続審議」として、今回は飽く迄も標準契約書モデルとの関連性に絞って業務要求水準書について解説する貌をとるべきと考えます。

以上取り急ぎの質問・意見として [A - 2 - 1] 乃至 [A - 2 - 8] を送りますが、引き続き追加分を予定していますので宜しくお取り計らいの程お願いします。

以 上

高橋委員からの意見（6/17 提出分）

高橋委員からの御意見

前略 6月10日付けで送付致しました小職の質問・意見書について、下記の誤記がありましたので訂正します。

P . 5 - [A - 2 - 7] 5 行目 : 「典型的な P F I 事業類型 (例えば、 B T O / - B /
- B / (一般的な公共事業のパ
ターンか、できるだけ単純で判りやすい事業分野 / V - A) 」の「 B T O] を「 B O T 」
に修正

早々

民間資金等活用事業推進委員会 委員
高橋良和

高橋委員からの意見（6/24 提出分）

[B - 1]

内閣府民間資金等活用事業推進室 御中

民間資金等活用事業推進委員会 委員

高橋良和

資料 1、2 - 1、2 - 2、3、4 に関する質問並びに意見表明の件 (1)

小職提出の平成 20 年 6 月 10 日付け [A - 2] の前文触れました [区分 B] の質問並びに意見表明として本書を提出しますが、具体的例示 解説 論点という順序で論ずる方が判りやすいので、先ず標準契約としての契約例となる資料 2 - 2 から採り上げます。固より、事業の種類や形態等の条件により契約内容は異なる可能性があり、従ってその場合例示する条文が異なることになるので、ここでは「BOT / - B / - B / (一般的な公共事業のパターンか、できるだけ単純で判りやすい事業分野) / - A」という事業類型 / パターンを念頭に置いて、不適切な表現あるいは不十分な規定と考えられる箇所について指摘することに致します。

(注 1)既に小職より提出しました平成 20 年 6 月 12 日付けメールにおいて、[A - 2 - 7] の典型的な P F I 事業類型の例として挙げた「BTO / - B / - B / (一般的な公共事業のパターンか、できるだけ単純で判りやすい事業分野) / - A」の「BTO」がタイプミスによる誤記であった為、「BOT」に修正しましたが、このメールが当方の LAN ネットワークの不調により届いていない可能性があるため、ここで再度修正の確認をさせていただきます。

(注 2)上記の典型例は、P F I 事業としてほぼ“フルコース”で、“収益事業”と“付帯事業”を含まないケースを想定することになります。これは、これまで“収益事業”および“付帯事業”の要件・範囲・位置付け等について十分な議論が成されていないことを勘案しています。

<<資料 2 - 2 について (1) >>

[B - 1 - 1] <「病院を想定した P F I 事業契約」の例示について> [A - 2 - 7] でも述べましたが、今回のプロセスWGにおける標準契約書モデルの検討は、既に公表されている標準契約書が施設整備型事業のケースを念頭においたものであったのに対し、P F I 事業の中核がサービス業務である事業類型の実務に役立つものを提示することを目的としていると認識していますが、より具体的な事業契約例として、典型的な事業形態・構造・事業収入のケースを採り上げる前に、いきなりイの一番に、事業内容として複雑であり、

かつコア業務が管理者側に委ねられている事業、即ち民間選定事業者の担う範囲が施設整備と周辺業務に限られるだけでなく、それらの民間選定事業者の業務が、コア業務の変化に大きく影響されると考えられる公営病院業務を“標準契約”例として採り上げるのは、誤解とトラブルの発生の懸念を抱かせるものと言わざるを得ません。典型例との対比が可能な貌、即ち典型例を先ず提示して、その後特殊例として典型例との違いを明確に示すか、少なくとも同時に提示すべきであると考えます。更に、この事業契約書案は、以下の意見で触れる通り、その内容は残念ながら“生煮え”の段階に止まると指摘せざるを得ず、公営病院の PFI 事業の標準契約として提示できるレベルに引き上げるには、もっと多くの検討機会と時間が必要であると考えます。

[B - 1 - 2] < P . 8 第 2 条 : 「 公共性、経済性及び民間の趣旨の尊重 」 の意味と表現 >
契約を締結することの意義の第一は、管理者等と民間選定事業者がそれぞれの権利義務をできるだけ明確に規定して、トラブルの発生を可能な限り未然に防ぐことにあるとすれば、この第 2 条の記載内容は曖昧に過ぎると謂わざる得ず、何の為の規定なのか判然としない。加えて、1 項および 2 項について下記を指摘せざるを得ません。

< 1 項 > 公営病院の PFI 事業においては、管理者等と民間選定事業者が可能な限り協力して、効率的な医療サービスを地域住民に提供することは当然の前提でありますから、少なくとも管理者等の目指す処をできるだけ明確に表現して、その実現に資する為に必要な行為・行動、あるいはそれら行為・行動の原点となる動機と論理も可能な限り具体的に規定すべきと考えます。その視点からは、「自治体病院としての公共性」だけでは抽象的過ぎるし、具体的に何を意味しているのか分かり難い。そして「十分理解し」と「その趣旨を尊重するものとする」との表現も具体的な内容が不明であり、どうなると本項に違反することになるのか？、はたまた、ならないのか？、違反するとどうなるのか？、よく分らないと謂わざるを得ません。

ここでは、当該公営病院が地域社会における医療の中核機関としてどのような役割を担うべきであるのかを明記した上で（個々の公営病院毎に役割と位置付けは異なる）、当該公営病院と本邦全体の医療政策、医療保険制度、あるいは地域医療制度と、コア業務の経営主体となる地方自治体等との関係に触れ、この PFI 事業契約の置かれている位置を規定しておくべきでしょう。公営病院 PFI では、コア業務に係る変化が、選定事業者の周辺業務に及ぼす影響も予め想定しておくべきですから、その変化への対応を考える際の優先事項を明確にしておく必要があります。

< 2 項 > 本項は、PFI 事業が民間選定事業者によって実施されるという、現象的には当然のことを言っただけですが、このことが事業契約において何を意味するのか？、何を目的に記載するのか？、が不明であり、1 項と同様に、「十分理解し」と「その趣旨を尊重するも

のとする」との表現も具体的な内容が不明であり、どうなると本項に違反することになるのか？、はたまた、ならないのか？、違反するとどうなるのか？、よく分らないと謂わざるを得ません。

[B - 1 - 3] <P.8 第 3 条 : 「本事業の概要」 > 本条をみると、1 項では、単純に大括りの要素業務を列記しているだけなので、これは事業を定義する為の条項に過ぎないのか、何を目的に記載しているのか不明であり、3 項だけが、選定事業者は別紙 3 の「日程表」に従って事業を実施する義務を負っている旨を規定しているに過ぎない。したがって下記を指摘せざるを得ない。

固より、事業の内容と範囲を明確にしておくことは、事業契約の規定を考える上で必須であり、契約締結の重要な目的の 1 つであるところの、契約に違反するか否かの基準を規定する際に特に重要である。その事業の内容と範囲が別紙に記載されているのであれば、本条 1 項とその別紙との繋がりを明確に規定しておかなければならないが、本事業契約書案にはその表現が欠けていること。

本条には、契約に基づき実現すべき内容と指標についての記載が無い。民間選定事業者が達成することを義務付けられているものが、アウトプット仕様による指標と基準であるとするならば、[具体的な事業の内容と範囲] [達成すべき具体的な指標および基準] [達成できない時のペナルティの内容 (インセンティブがある場合には具体的なボーナス条項も)] の順に記載し、相互の連関を明記するか、あるいはこれらの詳細が別紙あるいは他の条項に記載されているのであれば、少なくともその場所を特定してそれらの相互関係を明確にしておくべきであるが、本事業契約書案の本条では明確にされていない。

3 項では別紙 3 「日程」遵守の義務が簡単に規定されているが、本来は事業内容 (業務項目) の特定とそれぞれにおいて達成すべき指標と基準が先ず重要であり、次に各業務項目毎の期日の設定と義務規定があつてそれからペナルティ乃至ボーナスの規定があるべきとすれば、この 3 項では不十分である。

[B - 1 - 4] <P.10 第 6 条 : 「許認可及び届出等」 5 項、6 項の提出義務 > 選定事業者が PFI 事業を実施する為に必要となる許認可の申請書の写しは、事業期間終了時に管理者等に提出することになっていて、許認可の原本の写しは管理者等が要請があつた時のみに提出することになっているが、下記により不適切と謂わざるを得ない。

許認可の申請書と許認可書の写しについてのみ管理者等に提出することを規定しているが、一般に法的に義務付けられる届出も事業実施に必要な要素であり、管理者等が届出の提出及び受理について関知しなくても良いことにはならないこと。

PFI 事業は、元々管理者等が直轄事業として実施することがあり得る公共・公益事業であることから、事業実施に必要な許認可および届出のいずれについても、選定事業者による申請あるいは提出、許認可取得あるいは受理について、自動的にできるだけ早い一定の期

限内に管理者等に書面の写しが提出されるべきであること。

仮に、本契約書案にある通り、管理者等が、選定事業者による許認可および届出の作成準備段階で関わるのみで、許認可だけについて事業終了後や、自ら要求するまで写しを入手できないとすると、国民/住民に対して最終的に事業実現の責任を負う管理者等としての責務を果たせるのか懸念を払拭できないことに加え、本条 3 項および 4 項に規定されている損害負担と賠償責任について極小化する為の適切な対応ができない惧れがあること。また、本契約書案の第 89 条にある許認可および届出に関する規定も、同じ理由で同様に不適切であると謂わざるを得ない。

[B - 1 - 5] <P.10 第 7 条 : 「乙の資金調達」 > PFI 事業の実施に必要となる資金は、原則として選定事業者の責任となるが (管理者等が関わるケースも無いとは謂えないが、別に検討することとする。) 資金調達は事業実現にとり重要な要素であることから、[B - 1 - 4] と同じく、管理者等が資金調達の内容と実現の経緯について承知しておくことは当然であり、したがって、選定事業者が融資手続きに関する報告と融資契約等の写しをできるだけ早い一定の期限内に管理者等に提出することを本条で規定すべきであろう。本契約書案では、第 89 条における「乙の約束」の中で、管理者等に適宜提出する「書類」の一部として、「融資契約を締結したことを証する書面」なるものを (「適宜」) 提出する旨の規定があるが、これでは不十分と謂わざるを得ない。

[B - 1 - 6] <P.11 第 2 章統括マネジメント業務 (第 11 条乃至第 13 条) > 公営病院の医療業務に関し、果たして「統括マネジメント業務」なるサービスが PFI 事業の対象とすることが適切なかどうかは、以下に徴し、議論を要するところであろう。

先ず論理的に考えれば、PFI 事業は「公共性原則」に則り、管理者等自ら実施することが想定できる内容となる筈であるから、「統括マネジメント業務」がコア事業である医療業務に対する助言業務を主要な内容を意味するとすれば、何らかの理由で PFI 事業として成立しない場合を想定すると、管理者自ら直轄事業として、医療業務と助言業務を同時に行うことになり、すると自らそれぞれの実施能力を有する貌になってしまい、論理的におかしなことになること。

現下の医療制度において、公営病院のコア業務である医療業務は管理者等の直轄事業とせざるを得ないとすれば、コア業務そのものの改善や効率化の必要性から外部に助言を求める場合があるとしても、それは PFI 事業の外側で検討するのが第一であろう。VFM の算定をどのようにするのか未分明であるし、選定事業者 (SPC) が、求められている極めて専門性の高い助言をすることが可能かの検証はどうするのであろうか。

現在伝えられている「病院 PFI 事業」のトラブルのケースでは、この「統括マネジメント業務」についての問題もあるやに聞いているところであるので、その実態の解明をせずして、「標準契約モデル」の中にこのまま含めるのは余りに危険と謂わざるを得ないこと。

以上の理由を勘案すれば、本契約書案の第 2 章は「標準契約モデル」に盛りこむには適切な内容とは謂えないことになる。

[B - 1 - 7] <P.26「第 5 章運營業務」における「運営」の用語について> 第 5 章は、公営病院事業のうち、医療業務の周辺業務に関する合意事項について規定しているが、この周辺業務を「運營業務」と表現しているのは以下により不適切と謂わざるを得ません。因みに小職が 2003 年に民間資金等活用事業推進委員会に提出したメモでは、「サービス重視型 PFI」（「施設整備型 PFI」に対する表現）としていました。

「運営」の意は、英訳すれば management となることからわかるように、施設整備事業であれ、サービス事業であれ、「組織・機構などをはたらかせること」（広辞苑）であり、病院事業の一部である周辺業務を意味するとするのは無理であること。「業務を運営する」のように用いるのは極く自然であるが、「運營業務」を「運営する」となると不自然な用語法になり、強いて「運營業務」を使うケースを考えると、何らかの事業（または業務）を運営する業務を意味することになる。そしてその運営の目的となる事業（または業務）の内容は、建設事業（または施設整備業務）でも、清掃事業（またはサービス業務）でも構わない。

第 5 章で規定しているのは、明らかにサービス提供を内容とする業務であり、病院 PFI 事業における周辺業務は、「運營業務」ではなく、むしろ「サービス業務」あるいは「サービス提供業務」とするべきであろう。

更に本事業契約書案の表紙にある表題の「 整備運営事業」は、（病院の建物施設）を整備して運営（維持管理）する事業と受取るのが自然であり、本契約書案全体を通じて、「運営」の言葉の意味を的確に表現して用いているとは謂えないこと。

こうして見てみると、プロセスWGの今般のテーマとなっている（または業務）の「標準契約書モデル」の検討にあたって、入り口の段階での議論と整理が不十分であったと指摘せざるを得ないし、そのことが、公営病院の PFI 事業をいきなり「運営重視型 PFI 事業」の典型例として採り上げた原因の一つとも考えられ、「運営」の用語は単なる言葉の使い方だけでなく、議論の本質的な欠陥を象徴しているのではないだろうか。

周辺業務の規模と事業に於ける重要性が、施設整備業務のみならずコア業務に比較してもかなり小さく、コア業務の変動が周辺業務の在りように大きく影響するなど、これら 3 業務間の関係が複雑に絡みあうという特殊性に加え、給食の提供業務や医療補助業務のようなデマンド・リスクを抱える公営病院 PFI 事業を、類型・パターンの異なる他の多くの事業がある中で、敢えて真っ先に「運営重視型 PFI 事業」として提示することの不自然さを払拭することはできないし、繰り返しこの点が指摘されてきたにも拘わらず、第 3 回WGの「参考資料 7」1.「全般について」に「あくまでも例として病院事業を出すべき。最初に明文化してほしい。」との主張があるのは、そこに何か別の意図の存在を感じざるを得ないし、PFI 法により設置された「民間資金等活用事業推進委員会」の名で公表することに

なる影響とその責任への配慮が欠けているのではないかと懸念せざるを得ません。

本契約書案の本文と別紙の 81 ページのうち 22 ページだけをみても、ざっと以上の問題を指摘せざるを得ず、残りにもまだまだ問題があるとみられるので、これを公表に耐えられる水準まで改善するには、かなり時間を掛けて議論を重ねる必要を感じます。(資料 2 - 2 についての分析は続きます。)

(<< 資料 2 - 2 について (2) につづく >>)

高橋委員からの意見（7/4 提出分）

全般 - A - 3

資料全般についてのコメント

民間資金等活用事業推進委員会 委員 高橋 良和

#	件名	コメント
A-3-1	資料1の表題	<p>資料1「標準契約書モデル及びその解説(案)の主な論点」という表題は、資料1及び資料2の内容が、「標準契約書モデル」というには余りに懸け離れていることから不適切。第1回乃至第3回プロセスWG並びに第24回総合部会での、参加者並びに事務当局の発言から、PFI事業の現場で認識されている重要な課題/問題点についての対応が必要であるとの観点から、資料1の内容は、各課題/問題点毎に考え方や、対応する場合のポイントの指摘、対応する場合の条文例の提示、となっていることは、資料記載の論点に対する意見の違いに拘わらず、明白である。一方「標準契約書」とは、管理者等と選定事業者が、具体的なPFI事業の事業分野・事業類型・事業構造などが近似する典型例の「標準契約書」を雛型として利用し、典型例と実際のPFI事業との相違点についての解析に基づいて若干の修正を加えれば、管理者等と選定事業者との交渉に使用可能な完成形に近い事業契約書の案文が得ることができるというような、契約書の形をしているものであるべきと言える。</p> <p>従って、資料1及び資料2の表題については、資料2を「事業契約に際しての考え方とその解説(案)」とし、それに伴って資料1を「事業契約に際しての考え方とその解説(案)の主な論点」と修正すべきということになる。そして、既に提示されている所謂「ハコモノ」PFI事業についての「標準契約書」に加え、民間資金等活用事業推進委員会として、様々な事業分野・事業類型・事業構造等毎に、あるべき貌の「標準契約書」を今後順次策定・提示し、PFI事業に関わる関係者の便宜に資するべきであることは言を俟たない。</p>
A-3-2	資料2の表題	<p>(上記A-3-1参照)「標準契約書モデル及びその解説(案)」を「事業契約に際しての考え方とその解説(案)」に変更修正する。</p>

#	件 名	コ メ ン ト
A-3-3	資料3の表題	<p>資料3「要求水準書作成指針(案)要旨」については、資料3及び資料4の内容が、管理者等が業務要求水準書を策定する為のあるべき「指針」というよりは、業務要求水準書の概要を説明している程度のもので謂わざるを得ず、民間資金等活用事業推進委員会として、従前のガイドラインと同等の位置付けで提示することのできる「指針」とすべきではない。</p> <p>また内容としても、PFI法及び基本方針の想定しているプロセスと平仄が必ずしも合っているとは言えない。この原因として考えられるのは、平成19年11月15日付PFI推進委員会報告に重要課題として「(業務)要求水準の明確化」が挙げられ、推進委員会として「(業務)要求水準書の具体的作成のあり方を示す指針」の作成の方針が示されたにも拘わらず、これまで推進委員会及び総合部会として、業務要求水準に関する議論が未だ全くなされない段階で、いきなり本原案が提出されてきたこと、小職が、本原案の執筆者名と専門分野及びPFIに関する経験に加えて、本原案に投ぜられたであろう費用(即ち税金)について明らかにするように事務当局に再三に亘り要請して来たにも拘わらず、本原案が作成・提出された経緯並びに経費については、闇チームのメンバーリストと、PFI事業実施プロセスに関するWG3回分の出席者日当合計が60万円余であることが、6月24日深夜発のメールにて連絡があったきりで(本原案が最初に提示されたのは、これよりずっと前の段階)、未だ事務当局は小職の質問に対して十分応えていないが、要するに本来WGで議論並びに作業が為されるべき処、経緯は不透明であるが、原案作成が推進委員会の外部に丸投げされて、それが推進委員会名で出されるべき指針の原案として提出された可能性が極めて高いこと、闇チームのメンバーの中で原案を執筆したであろう執筆者が、PFIの考え方に精通しているとは言えないが、推進委員会並びに部会・WGでの従前の議論を承知していないか、いずれにしても業務要求水準書に関する指針の原案を執筆するに適切な人選とは言えないこと、等であるが、実際に業務要求水準書を策定する管理者等の担当者の便宜に資するべきガイドラインとするには、不十分な内容と言わざ</p>

		<p>るを得ない。一方、契約を論ずる場合に、業務要求水準の内容の重要性は、債務不履行、契約変更のいずれにおいても、極めて大きい。従って、本原案の内容について、不適切な箇所を修正し、且つ推進委員会・総合部会での今後の議論を経てから記述すべき項目については削除した上で、今般総合部会とWGにおける主要なテーマである処のPFI事業契約の重要課題の検討に当たっての、業務要求水準に関する概要説明として添付する貌で取り纏めるのが良いと考えられる。そこで、資料4の表題を、「(業務)要求水準の考え方とPFI事業契約との関連」とし、それに伴って資料3を「(業務)要求水準の考え方とPFI事業契約との関連(案)要旨」とすべきということになる。(この資料3の要旨は、資料4の分量が大きくないことから、省略しても良いのではないか。)</p> <p>なお、「要求水準」との表現は、従前、「業務要求水準」としていたものが、いつの間にか変更されてしまったのであるが、本来PFIに於いては、アウトプット仕様を達成すべき指標/基準とすることを原則にしていることから、施設整備業務・サービス提供業務のいずれにおいても「業務要求水準」とするのが適していると考えられていたのであり、「要求水準」としてしまうと、インプット仕様にも用いられ得る用語となり、適切とは言えない。従って元に戻すことを提案したい。</p> <p>また、これまでの資料1乃至4の原案の作成、提案の過程についての疑問点については、そのこと自体に加え今後の推進委員会のあり方と作業の進め方にとって重要なことと考えられるので、別途説明されるべきこととして民間資金等活用事業推進委員会において採り上げるよう要請することとした。</p>
A-3-4	資料4の表題	<p>(上記A-3-3参照)「要求水準書作成指針(案)」を「(業務)要求水準の考え方とPFI事業契約との関連」に変更修正する。(A-3-3が了解されれば、業務の括弧をとる)</p>

#	件名	コメント
A-3-5	「(業務)要求水準書の具体的な作成のあり方を示す指針」の作成の方針	<p>A-3-4 及び A-3-5 で述べたように、資料 3 及び資料 4 の表題を修正することに伴い、「業務要求水準書の具体的な作成のあり方を示す指針」(出来上がりの表題は「業務要求水準書作成指針」にすることが考えられる。)を検討作成する作業を、次の段階で開始すべきものとする。その内容は、業務要求水準書の策定過程と、PFI 事業の発案から、基本構想 基本計画 実施方針策定 事業選定 (VFM 算定の実施を含む) 入札 協定等締結 (事業契約締結を含む) 事業実施 モニタリング …… 事業終了に至る一連のプロセスとの関連と位置付けを明確にし、具体的な作業内容を解説すると共に、複数の PFI 事業における業務要求水準をベストプラクティスとして例示することが望ましい。業務要求水準の記載の仕方、特にどこまで具体的に詳細な指標 / 基準を書き込むのが、管理者等の担当者に判り易い指針を作成するポイントになろう。</p>
A-3-6	重要な語句	<p>民間資金等活用事業推進委員会として、指針、解説、その他の資料を外部に提示する場合、PFI の重要な語句については、明確な定義に基づき、正確な用語法に従って使わなければならない。最近総合部会、WG 等で、用語の混乱が見られることから、この際見直して修正すべきは修正することを徹底すべきと考える。以下主要な語句について述べる。</p> <p>[運營業務] [サービス (提供) 業務]: PFI 法並びに基本方針制定時から、特に 2 回の法改正を経てよりはっきりと示されたのは、PFI 事業の主要な構成要素となる業務は、施設整備業務とサービス (提供) 業務である、ということである。これは PFI 法第 1 条、第 2 条、第 3 条、と共に、基本方針全体を通じて読取れるのであり、PFI に関する限り、法令上は、「サービス (提供) 業務」を「運營業務」と表現する根拠は無い。国語における意味及び用語法から見ても「運營業務」なる表現に固執するのは不自然と言う他はない。事務当局は、運營業務なる表現は法律において使用されているからと説明しているが、「関係省庁連絡会議幹事会申合せ (平成 18.11.22)」には「運営事業」との表現があり、その表現が以後紛れ込む発端になったのではないかと考えられるが、同</p>

	<p>申合せは法令ではなく、民間資金等活用事業推進委員会としては、「サービス（提供）業務」で統一すべきである。</p> <p>[発注者] [管理者等]: これも上記申合せに「発注者」の記載があり、紛れ込む発端になったと考えられるが、PFI法及び基本方針においては、PFIが管理者等と選定事業者が契約上は基本的には対等な位置に立っていることを前提としていて、[発注者]対[受注者]という上下関係を伺わせる様な表現を採用していないことから、[管理者等]で統一すべきである。</p> <p>[公共]・[民間] [管理者等]・[選定事業者] 或いは文脈により[行政部門]・[民間企業]: 原案文等の執筆者は、日頃使い慣れた用語法に従って「公共」と「民間」を曖昧な定義のまま使っていると見られるが、より正確な用語を心掛けるべきである。</p> <p>[事業コンセプト]・[PFIコンセプト] 文脈により[基本構想]・[基本計画]・[実施方針]等PFI法に引用されている語句と同法の趣旨に沿って使用されてきた語句を用いる。: 定義も不明で、且つPFI法並びに基本方針にも無い語句を、根拠もなく濫用するのは混乱を招くだけで、明らかに不適切である。</p> <p>[SPC] [選定事業者]: [SPC]は、一般には証券投資の分野等で、「特定目的会社」の意で用いられることが多いが、必ずしも正確な定義を前提に使われているのではないので、[SPC]を用いると混乱のもとになりかねない。PFIにおいては、法人格を有する営利法人とする為に、実際には株式会社の形態をとり、目的をPFI事業に限定（一部民間収益事業を兼営することもある）して設立することが多く、PFI事業の実施主体を意味するには[選定事業者]とすべきである。</p> <p>[サービス購入型]・[ジョイント・ベンチャー型]・[独立採算型] [サービス購入型]・[混合型]・[受益者負担型]: PFIではこれらの名称は、事業収入の区分に基づく分類において用いられるが、[ジョイント・ベンチャー型]は本邦では、一般に合弁企業の意で用いられ、例えば、PFI事業の入札で落札した民間企業群が設立する株式会社形態の選定事業者もジョイント・ベンチャーとなり、誤解を惹き起しかねない。</p>
--	---

		<p>また〔独立採算型〕は、営業活動のみならず資本投資も含め企業活動が外部の支援を仰がずに実施されている状況にある企業を指す表現であるが、PFIでは、公的部門からの何らかの支援を受けている事業形態が殆ど（国・公有地の無償貸借など）であり、民間企業に於ける独立採算の意味とは異なることになる。また、〔混合型〕と〔受益者負担型〕は、事業収入の一部又は全部を、受益者からの利用料金収入に頼ることになり、即ちマーケット・リスクを負うことになり、その面からも分析をする必要があるので、〔サービス購入型〕・〔混合型〕・〔受益者負担型〕で分類すべきである。</p> <p>〔国民の目線〕 〔国民の利益の観点〕:「目線」とは元々演劇や映画の世界で役者の目の視線の方向を指す言葉であり、より正しく意味を表わす〔国民の利益の観点〕とすべきである。</p> <p>〔要求水準〕 〔業務要求水準〕: A-3-3 参照。</p>
A-3-7	カタカナ語の濫用の抑制	<p>今般の資料の原案文にも、定義の不明確なカタカナ語の使用が散見されるが、元になる外国語の語句の意味を的確に表わす日本語の語句が無い場合を除き、出来るだけ日本語の語句を用いるべきであり、カタカナ語の濫用に起因する誤解や混乱を防止すべきである。</p>