

2010年4月28日

専門委員 土屋 雅裕

「中間とりまとめ (案)」に対するコメント

「中間とりまとめ (案)」に対して、以下、コメントさせていただきます。案文の流れに沿ってコメントしたため、内容的にはランダムに羅列することとなりました。読みづらい点はお容赦ください：

1. 「近年では、刑務所や給食センターなどの運営段階の比重が高い事業分野においても P F I 事業が拡大しつつあるほか、独立採算型の事業も徐々に増加してきている。」

(コメント1) 運営重視型 P F I の典型とされる病院 P F I においては、2 案件が途中解約となり、また、最近出件された案件では、医療周辺業務が P F I 事業範囲から除外されるなど、運営段階の比重が低くなり、むしろ施設整備主体の P F I となっております。刑務所については、P F I での新たな整備計画は無いと聞き及んでおります。また、独立採算型の事業は今日においても例外的な事例（駐車場などの小規模付帯施設など）に限定されております。したがって、上記記述は現状を正しく反映しているとは言えないと思います。P F I の現況については、日本経団連の提言「P F I の拡大に向け抜本的な改革を求める」（07年12月）において「P F I をめぐっては、要求水準とのバランスを欠く無理な予定価格の設定、過度な価格競争の醸成、民間への不適切なリスク移転、選定基準の不透明性、要求水準のあいまいさ、選定結果に対する不十分な情報開示などのほか、そもそも P F I そのものが現行の一般競争入札制度になじまないといった問題がある。そのため、P F I は、事業費ベースで公共事業費全体の3%にとどまっており、P F I に対する民間事業者の積極姿勢が薄れてきていることから、現状を放置すれば、わが国の P F I の先細りは避けがたい。」との指摘がなされており、これが民間サイドの共通認識ではないでしょうか。

2. 「しかしながら、依然として全体の約7割がサービス購入型、B T O型が占めており、事業規模で見ても100億円以下の事業が約8割を占めるなど、小規模・ハコモノが主流となっている。これらは総じて民間へのリスク移転が少なく、民間の創意工夫、ノウハウを十分に活用し、国民に対して低廉かつ良好なサービスが提供されることを旨とする P F I 法の基本理念が必ずしも十分には実現されているとは言えない。」

(コメント2) 民間へのリスク移転が多いと民間の創意工夫・ノウハウが大きく引き出せるというように読めますが、リスク移転が（何らかのプレッシャーとなり？）即、創意工夫に直結するわけではないと考えます。民間に創意工夫・ノウハウを発揮させるためには、ま

ず、創意工夫・ノウハウを保護する仕組みを作ったうえで、創意工夫・ノウハウを発揮することでリターンも期待できるという、適正なインセンティブを如何に与えるかにかかっています。「総じて民間へのリスク移転が少なく」の部分は、「現状では民間への適切なリスク移転が行なわれていない」等の表現のほうが、誤解が少ないのではないのでしょうか。

3. 「民間企業においても、P F I 入札手続が従来の公共事業的な考え方から脱却していないとの批判的意見がある。」

(コメント3) ご指摘の通り、現在の入札手続は「従来の公共事業的な考え方」、より正確には公共工事入札手続きに準拠し、これによる制約に縛られている部分が見えます。P F I が、公共調達手法として拡大が期待される中、コンセッション方式の導入も視野に入れた場合、P F I 手続きが、より使い勝手のよいカスタムメイドのものとなるべく、改善が望まれるところです。3月30日のP F I 推進委員会において採択された「P F I 標準契約1 (公用施設整備型・サービス購入型版)」において契約面での改善に前進がありました。まずは、この標準契約の周知・普及を進める必要があります。そのほか次の諸点が民間から指摘・要望の多い項目です。(詳細は日本経団連、日建連等の提言を参照ください。)

- ・多段階選抜および対話方式の導入
- ・予定価格の柔軟な運用 (予定価格の公表を含めて)
- ・指名停止・失格リスク (失格基準の統一、制限的運用)
- ・議会承認、事業仕分け等、官側の事情による事業中断・中止リスク
- ・紛争時の中立的な第三者による裁定

4. 「国、地方ともに財政状況は極めて厳しく、今後一層の公共事業の削減が見込まれる中で必要な社会資本整備や既存施設の維持管理・更新を効率的に進めていかななくてはならず、経済成長と財政再建の両立を実現するためにはP F I の積極的な活用は不可欠である。その中でも、独立採算型、B O T型、特にこれまであまり事例のなかったインフラ整備等の大規模事業及び運営重視の事業が拡大していくよう、税制上の措置も含め、P F I 制度を見直していく必要がある。」

(コメント4) 議論の整理が必要と感じました。ここには「成長戦略」への言及がありませんが、政府「成長戦略」へどう関連づけてゆくのか? 「経済成長と財政再建の両立」をP F I でどのように実現しようとするのか? 想定するP F I は、サービス購入型か、またはB O T、コンセッションなどの独立採算型なのか? 「制度を見直していく」だけではなく、P F I 推進のための施策を打ち出すことが先決ではないか? など、多くの疑問が生じます。以下、整理のための論点を列挙します。

(1) サービス購入型PFIの場合、公共はPFI事業期間にわたりサービス購入料を支払うこととなり、この支払いは地方自治体の場合、起債制限比率の計算に参入される。サービス購入料の支払いは、施設整備費に関しては、一時払いを平準化し割賦払いに変える効果はあるものの、直接的に財政負担を縮減するわけではなく、VFM(通常は5~15%くらい)の分だけが財政軽減に寄与するだけで、財政という観点からは効果は限定的と言わざるを得ない。

(2) 老朽化した公共インフラの修繕更新にPFIを活用し、VFMによる財政縮減効果を期待する場合、VFMを最大化するためには、これら修繕更新事業をパッケージ化し、発注単位を大規模にすることで、スケールメリットによる効率化・コスト縮減を追求する必要があるが、このことと、特に地方における公共工事発注のあり方(現状は分離・分割発注による地元企業優先)との整合性はとれるのか?

(3) 独立採算型PFIの場合、利用者(受益者)から料金を徴収することとなるが、このことは、サービス購入型では一般財源で負担(間接負担)したコストを独立採算型では受益者負担(直接負担)とすることを意味する。この場合、まず、受益者負担を導入することの是非が問われ、さらにPFI(民間)で実施すれば官で実施した場合と比較して負担軽減(利用料が安くなる)となることが求められよう。

5・「前述したとおり、リスク移転が少ないことや民間事業者選定手続きにおいて従来の公共事業的な考えから脱却できず民間の創意工夫を生み出すには不十分である」

(コメント5) 上記コメント2および3を参照ください。

6・「また、入札は1度だけしか行われないため、施設の設計を含めかなりのコストをかけて準備してきた参加者にとって、落札できない場合には損失が大きく、地方の中小事業者がPFIに参加することに躊躇する原因にもなっているとの指摘もある。」

(コメント6) この部分、趣旨がよく分かりません。多段階選抜を実施して、民間応募者を一定数(3~4社?)に絞ったうえで(したがって、入札参加者を絞り込んで)、入札を実施するという意味でしょうか?地方の中小事業者への配慮は、施設規模、地元に着した運営体制の必要性などに応じて、応募資格を制限するなど、個別案件の制度設計により解決すべき問題と思料します。

7・「PFIを活用する範囲が限定されることがないようにするため、船舶、人工衛星等の

移動施設及び公的賃貸住宅について、P F I 施設の対象の見直しを行う。」

(コメント7) 例示が適切でしょうか? 例示としては、むしろ既出の「インフラ整備」が適切ではないでしょうか?

8. 「二 事業ノウハウの民間への移転や公共セクターの効率化を図るため、公務員の民間への出向の円滑化を図る。」

(コメント8) どのような場合を想定しているのか、もう少し丁寧な説明が必要ではないでしょうか? これまでのP F I では、このようなニーズがあるとは思えません。

9. 「ロ 民間のリスク負担と経営努力を通じて、民間のリターンと国民・利用者の負担軽減を図るため、コンセッション方式の導入を図る。また、コンセッション方式の導入を前提とし、公物管理権の民間への部分開放を実施する。必要に応じて、P F I 制度において、既存の法制度の特例を設ける。」

(コメント9) コンセッション方式の導入には賛成いたしますが、これまでのP F I 事業とは性格が大きく異なるため、導入・推進のためには、これまでの制度を白紙から見直す必要があります。課題と考える事項を列挙しました。

#### (1) 総合評価入札 v s 公募型プロポーザル

これまでのP F I 事業は入札（総合評価一般競争入札）により事業者選定が行なわれてきた（国の直轄案件では100%）が、施設建設費の競争とは異なり、輻輳する諸要素を総合的に評価し、かつ、選定過程においても、条件交渉が伴うコンセッション方式においては、入札制度ではなく公募型プロポーザル方式が望ましい。この方式を明確に定義づけるとともに、国の直轄案件においても採用できるような制度整備が必要である。

#### (2) 多段階選抜と（競争的）対話

選定手続きにおいて、官民の対話は必要不可欠であり、その前提として、対話が効果的に進められるよう、応募民間事業者を一定の基準で絞り込むことが必要となろう。これが可能となる制度を構築する必要がある。

#### (3) パブリック・ファイナンス v s プロジェクト・ファイナンス

これまで実施されたPFI事業の大半はサービス購入（BTO・施設整備）型であり、民間の必要資金（施設整備相当額）は発注者である公共がサービス購入料の支払いを保証していることから、公共の与信を拠り所に、その殆ど（90～95%）を金融機関が民間事業者（SPC）に融資するスキーム、いわゆる「パブリック・ファイナンス」であった。コンセッション方式では、料金徴収による独立採算事業がSPCの収益の源泉となり公共の保証が付かないことから（最低料金の保証など部分的な保証はありうるが）、金融機関からのSPC向け融資はいわゆる「プロジェクト・ファイナンス」となり、事業リスクの評価次第で融資額、金利等の条件が大きく変動するものとなる。したがって、コンセッション方式を成り立たせるためには、プロジェクト・ファイナンスの導入を前提とした制度整備、個別案件の制度設計を行なう必要がある。

#### （４）開発リスクと建中ファイナンス

上記（３）で言及したプロジェクト・ファイナンスに関して、特に留意すべき問題として、建設期間中のファイナンスの問題がある。プロジェクト・ファイナンスは施設完成後（施設の利用により収益が得られる状態になった後）にしか融資実行されないため、建設期間中の資金（建設費）は民間事業者が立替える必要が生じる。大型PJであるほど、建設費は多額になり建設期間も長期にわたることから、立替が長期・多額となり、民間事業者として耐えられない負担となる恐れがある。（サービス購入型PFIの場合には、金融機関からSPCへつなぎ融資を実行してもらうことで対応可）プロジェクト・ファイナンスでは、必要資金に対しての融資比率（融資掛け目）も低い（50～70%？）ことと併せて、民間事業者へ出資金、メザニンが提供される仕組み作りも必要となろう。

#### 10. 「③ 地域活性化・地域の自主性の強化

イ 地方公共団体自らの判断と責任でPFI事業を実施することを明確化するため、PFI法の義務付け・枠付けの見直し及び地方公共団体の議決に関する制限の弾力化を図る。」

（コメント10）この部分の趣旨がよく分かりません。もう少し丁寧な説明が必要と思います。

11. 「小規模な地方公共団体がPFI事業を実施しやすくするため、地方公共団体におけるPFI事業の成果を共有するための地方公共団体向けデータベースの供用を開始したところであるが、その内容の充実を図るなど、地方公共団体への情報提供・支援措置の充実を図る。」

（コメント11）地方公共団体向けデータベースの運用などの情報提供だけで十分でしょうか。そもそも地方でPFIが進まないのは、PFI事業において複雑で多岐にわたる高

度な専門性が求められるにも関わらず、P F I 事業を実務面でサポートする仕組みや体制が十分では無いことに原因があると思われます。したがって、地方自治体に対してP F I の案件創出や運営を支援する体制を整備すべきであると考えます。具体的には、英国のP U K、4 P s と呼ばれる公的なP F I の支援組織に倣う形で、P F I のノウハウの提供、案件形成、運営に至る実務支援を行う組織などです。

## 1 2 ・「⑤ 情報公開

国民・住民のニーズに適合した事業の実施と適切なサービス水準を確保するため、民間事業者の権利や競争上の地位に留意しつつ、情報公開を進める。」

(コメント1 2) 情報公開と民間事業者のノウハウ・企業秘密等の保護とのバランスの問題であり、情報公開のレベルに関しては、発注者向け、一般向けなど、きめ細かい配慮が必要と考えます。もし、すべてを(市場における競争相手を含む)一般に公開するのであれば、民間事業者はノウハウの提供を躊躇せざるを得ません。

## 1 3 . その他

「中間とりまとめ(案)」では言及されていませんが、P F I を発展・拡大させるために検討が必要と思われるその他の事項を列挙しました。

### (1) 官民の対等なパートナーシップの構築

P F I は官民の協働事業であり、十分な成果を上げるためには、官民が対等な立場で事業の実施にあたる必要があります。官民の間で十分な意思疎通を図り、双方の合意の下に事業を進めることが必要です。しかし実際には、リスク分担、契約変更、紛争時の扱いなどにおいて、官側に有利な契約や運営が行われるなど、官民が対等、公平な立場にあるとは言い難い事例も散見されます。この是正のためには、なにより、個別案件において、発注者により制度設計が適切になされることが不可欠です。所管の中央省庁にあっては、官民が真に双務的な関係を構築できるよう、P F I 法をはじめ、関係諸制度の見直しに向けた継続的な努力が求められます。

### (2) インセンティブの活用

サービス購入型P F I の場合、入札金額によりサービス購入料の支払い金額が決定(固定)され、民間企業が創意工夫によりサービスの質を向上させても支払いが増えないスキームが一般的であり、民間に一層の創意工夫を発揮させ、増進させるインセンティブが無いことが、民間事業者がP F I に取り組む上でのネックとなっています。ペナルティ(サービス購入料の減額など)条項のみでなく、インセンティブ(あるいはボーナス)条項の導入

が検討されてしかるべきものと考えます。

### （３）適切な予定価格の設定

予定価格が業務要求水準と比較して不当に低く設定され、民間応募者は業務要求水準を最低限クリアすることに汲々とし、創意工夫を活かした付加価値提案をする余地がないケースが多数見受けられます。予定価格は最低水準のサービスに対する対価ではなく、付加価値提案を許容するレベルに設定されるべきものと考えます。

### （４）PREの有効活用

財政縮減に寄与する方策として、敷地に余剰容積がある場合に、これを民間開放する（対価として民間から権利金・地代等を収受する）ことが考えられます。公共不動産（PRE）の有効活用にもなり、また、誘導する用途に制限をつけることで、政策的な土地利用を推進することにもつながります。成長戦略の一環として積極的な位置づけを与えてもよいのではないのでしょうか。

以上