

第9回民間資金等活用事業推進委員会

議事録

内閣府
民間資金等活用事業推進室

第9回民間資金等活用事業推進委員会議事次第

日 時： 平成15年6月23日（月） 17:15～17:50

場 所： 中央合同庁舎4号館 共用第2特別会議室

1. 「契約に関するガイドライン - PFI 事業契約における留意事項について -
（案）」について
2. 「モニタリングに関するガイドライン（案）」について
3. 最近の PFI 事業の推進状況について
4. その他

出席者

【委員・専門委員】

西野委員長代理、小幡委員、高橋委員、原委員、前田委員、山内委員
阿保専門委員、中村専門委員、広井専門委員、三井専門委員、
光多専門委員、美原専門委員、宮本専門委員、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

西野委員長代理 それでは、ただいまから第9回「民間資金等活用事業推進委員会」を開催いたします。

本日は、樋口委員長が欠席でございますので、私が議事を進めさせていただきます。

本日の委員会は、昨年来、合同部会で調査、審議を進めてまいりました2つのガイドライン、「契約に関するガイドライン」と「モニタリングに関するガイドライン」のとりまとめを行う節目の委員会になります。

はじめに、両ガイドラインについて、これまでの検討の経緯、部会としてのとりまとめ結果について、事務局より簡潔に御説明をお願いいたします。

事務局 それでは、簡潔に説明いたします。

まず、経緯から説明いたします。資料3をご覧くださいなのですが、前年の9月4日の第26回合同部会におきまして、今後、審議会などで検討すべき事項ということで、契約のガイドライン、それからモニタリングのガイドラインを取りまとめることをお決めいただき、その後、11月14日の第8回PFI推進委員会で、「当面の取り組みについて」ということで合同部会の決定として御報告させていただいたものでございます。

それぞれ、ワーキンググループを設置してということございまして、契約ワーキンググループは10月10日、モニタリングワーキンググループは10月8日に第1回会合を開催いたしまして、最終的には8回まで御審議を精力的にさせていただき、おまとめいただいたということでございます。その間に、翌年3月25日の合同部会で審議経過について説明がなされております。

最後のページでございますけれども、両ワーキンググループ合同で地方公共団体からも意見を聞くということで、東京都と神奈川県からも意見を聞いております。

合同部会としては、5月22日に作業報告が各ワーキンググループからなされた後、先ほど終わりました合同部会で両ガイドラインを取りまとめいただいたということでございます。

経緯は、以上のとおりでございます。

次に、内容でございますけれども、ワーキンググループあるいは合同部会の御審議ということで、委員の方も専門委員の方も御存じだと思いますので、中身については省略させていただきますけれども、特に契約に関するガイドラインは、135ページを超える大部でございます。参考資料として、事務局の方で両ガイドライン

の記述内容を簡潔に整理した概要を用意してございますので、それをお目通しいただければと思います。

以上でございます。

西野委員長代理 ありがとうございます。

それでは、両ガイドラインにつきまして、御意見を伺うということになりますが、先ほどの合同部会に出席されていた委員から発言いただく前に、本委員会から御参加いただいておりますA委員から、まずは御発言いただければと思います。

いかがでございましょうか。

A委員 契約もモニタリングも非常に大きなテーマで、懸案事項でございましたが、先ほどのスケジュールを見ましたところ非常に精力的にまとめられており、他の委員から作成の御苦労もお聞きしたりしておりましたので、よくおまとめになったというように思います。

ただ、それぞれに若干の意見がありますので申し上げたいのですが、契約に関するガイドラインの概要の2番目「本ガイドラインの構成と契約規定の留意事項」の「(1)事業全体について」の2つ目のポツのところに、資金調達のリスクの話が書かれております。これは選定事業者が担うことと書かれております。これまでの金融機関を見ていると、資金調達とか、そういったところのリスクというのは、どちらかと言えば、選定事業者側が本当に負えるかということが懸念だったかと思うのですが、私は金融面の審議会にも関わっておりまして、金融の議論も大変深刻だと申しますか、金融機関の破綻など大変な状況にありまして、こういった1つの事業者側の努力だけではどうにもならない、例えば今回のりそなもそうですけれども、そういったようなリスクまで考慮されたのか、そうすると、この選定事業者だけが負うというようなことでどうだろうかということが若干気になりました。

2ページから3ページにかけて「(5)契約の終了」が書かれているのですが、これについてはどうでしょうか。というのは、つい最近、都市公団でしたか、ちょうどバブルのころに建てた公団住宅の手抜き工事と言うのですか、そういったようなことが今になって発覚をしています。バブルのころですから、ちょうど建設から15年ぐらいになると思うので、PFIの事業期間とも絡むかと思えます。PFI事業で契約終了後、公団住宅の事件のようなとんでもない不備が発覚したというようなときには、どのような御検討をなさったのか、「契約に関するガイドライン」については、そのようなことを御質問させていただきたいと思えます。

「モニタリングに関するガイドライン」の方ですが、モニタリングも大変重要だと思っております。細かいことで一点、そして全体的なところで一点申し上げます。

まず、細かい点では1ページにあります「2. モニタリングの実施方法」の最後の段落に「測定機器による計測」、「サンプルの抽出による計測」、「現地での抜き打ち検査」というように、施設に着目をしたような形の整理がされてあります。この前段にはサービスの内容について、もともと書かれているので、サービスの内容についてのモニタリングの具体的内容については、まだちょっと書き込みが不足をしているような感じがします。恐らくガイドライン本体の中では記述されていると思うのですが、この概要も世の中には出回るものですので、もう少しサービス内容についてのモニタリングの具体的内容をこの概要に盛り込まれた方がいいかなと思いました。

全体的な感じですが、この「モニタリングに関するガイドライン」の1の基本的考えの最後の段落が「住民に対し公表することが必要である」と書かれていて、情報開示の必要性はあるのですが、例えば、そのサービスの内容などを考えると、住民がどういうことを要求しているのか、要望しているのかという、そういう水準もあるかと思しますので、モニタリングの項目内容を決めるときには、もう少し住民側の参画と言うのでしょうか、双方向的な意見交換をした上で、モニタリング項目の策定をしていくようなことが必要ではないかと思えます。

そうやって読んでいくと、モニタリングを行う主体は一体どこにあるのか、勿論行政になるかと思うのですが、行政プラス住民ではないのだろうかというようなことも、全体の構成としては気になったというところです。個別具体的な議論は十分尽くされたと思しますので、全体的なところで、以上のような感じた点を申し述べます。

西野委員長代理 どうもありがとうございました。

まず、契約ガイドラインにつき2つ意見をいただきましたが、これは契約ワーキンググループの座長を務められた前田委員から説明をお願いいたします。

前田委員 A委員からの御指摘は、昨今の金融情勢の中で、民間事業者に資金調達リスクを負わせていかなものかと、これが第一点かと思えます。

今回のガイドラインをまとめるに当たっては、いろんな考え方があるのです。このガイドラインは、もともとどういう作り方がしてあるかと申しますと、PFI事

業契約を締結するに当たって、官民間で当然検討すべき問題点、リスク分担の諸点ということでも構わないのですが、それについては網羅的にとにかく挙げましょうと。また、それぞれの論点について、いろんな考え方がございますので、それについては、なるべくバランスの取れた考え方を述べましょうと。そうすることによって、多様なPFI事業契約ができ上がるようにというような構成にしてあるのです。

いろんな意見があった中で、このガイドラインは、金融機関から見た場合にどういことが最も心配な点なのだろうかということについては、ほかの記述と比べて相当詳細に記述してございます。

昨今の金融情勢の中で、実際にこのガイドラインを活用するであろう地方自治体から見た場合に、民間事業者が資金を調達できるようにするためには、地方公共団体は何に配慮すべきかということが分かるように作成してございまして、多くの方から見て、金融機関からの資金調達についての配慮が非常によくできていると評価されるものになるかと思えます。本ガイドラインは関係者間のバランスをとっております。本ガイドラインは資金を供給する金融機関の立場も、そうしたバランスを図りつつ、最大限配慮したという構造にはしております。

次に、二点目の契約終了後、もしも万が一不都合が生じた場合にどうなるだろうかという御指摘でございますが、これは、契約書の問題というよりも、事故が起こった場合に、当然、住民と地方自治体との関係ということになると思えます。

それに関しては、地方自治体は責任を免れることはできません。その上で公共から責任を追及されるのは当然民間事業者ですが、その時点で民間事業者は解散されていることあるかと思えます。

事業形態によるのですけれども、BTO手法の場合ですと、公共は施設を供用開始時に譲り受けますので、この段階で瑕疵担保責任の所在は明らかにしており、要求された水準で施設としての機能を備えているかどうかという点は、施設を活用したサービス提供期間中に公共側が確認できます。

多くの場合、問題になっているのは、BOT手法の場合で、施設を事業期間の終了時に譲り受ける場合、どうしたものだろうかということでございます。これは、机上の論点としてはございますが、例えば事業期間が20年なり30年でありと、既に施設を活用してきておりますので、施設が、仮に廃棄物処理場のようなもので運用実態の把握が技術的に難しいものであったとしても、民間事業者から提出されるレポートを受けることなどによって、公共は施設の状況の大体のことはわかるこ

とになる。

あと、今一つは15年なり25年の事業というのが終わったときに、地方自治体が施設の状況を検査して、その上で譲り受けるという契約の立て付けをしますので、その時点で何かおかしいことがあれば、施設の譲り受けを受ける最後の時点で公共はチェックをすることになります。

したがって、住民との関係では、行政が責任を逃れるわけではなくて、その施設が不十分なものであった場合に公共が民間事業者に責任を追及できるように考えた上でのガイドラインとなっております。

西野委員長代理 B 専門委員、どうぞ。

B 専門委員 私は金融機関ですけれども、A 委員の今の御質問に昨今の金融環境にかんがみという枕詞があったので、要するに、金融機関が金を貸せなかったらどうするのかという点を話したいと思います。

これは、コンソーシアムを組成するときに、管理会社がだめならどうするのか、あるいは、建築会社が債務負担が大き過ぎてだめならどうするのかという質問と全く同列でございます。どこの金融機関も金を貸せない場合には、その事業はできないということです。

金融機関が融資できるから P F I は成立するのです。初めに応札するときに、金融機関が関心表明書というのを出しますけれども、例えば、破綻寸前のような銀行が関心表明書を出しても、そこは P F I 事業に参加できないわけです。

もう一つ言いたいことは、前田座長がおっしゃったように、今回の契約ガイドライン作成にあたり、私があえて多くの意見を申し上げたのは、金融機関の立場を守るためではなくて、金融機関の P F I における存在とは何かというのを言いたかったわけです。

つまり、金融機関の究極の目的は、お金を貸して、貸したお金が無事返ってくることなのです。ここで金融機関は事業リスク、金融リスクなど、いろんなリスクをとるべきだとおっしゃる方がいるのですが、金融機関は、事業がうまくいってもエクイティーを出している人たちほどには、もうからないのです。せいぜい数%、あるいは1%とか2%、昨今の大学案件では1%切るような収益しか金融機関は取れないわけです。

金融機関がリスクをとらないで、少ない収益を得るためには、事業をきちんと継続させないと貸したお金が返ってこないと、だから、いろいろ事業に注文をつけて、

事業がきちり続くことを目標にするのです。そうすることで、お金が金融機関に返ってくるようにしているということなのです。

ですから、金融機関がそれぞれの事業でいろいろと細かいことを言っているのは、決して我々金融機関のためだけではなくて、結局は、事業がうまくいくようなスキームづくりにお役に立とうとしているということを御理解いただきたい。

A委員 私の感じとしては、勿論金融機関としては、PFI事業がうまくいかないと資金回収もできないしと、それは金融機関としてはそのとおりだと思うのですが、金融機関そのものが大丈夫かという心配です。結局、PFI事業というのは、県レベル、自治体レベルと、いろんなレベルで実施されますね。そこで参加される地元の地域金融機関がございますが、この地元の地域金融機関について、年明けから集中的に3か月ぐらい金融審議会のワーキンググループで議論したのですが、かなりのでこぼこがあるというか、いろいろあって結構心配です。

金融政策としては、だめな場合は退場していただくというような形に徐々になってきたので、金融機関そのもののリスクということ、ちょっと考えていたということになります。

前田委員 だから、そのリスクが大きければ、PFIはできないということになりますね。

A委員 そうですね。

C委員 ちょっとよろしいですか、A委員の御質問で一つ典型的な例を考えてみます。契約締結後に建築が始まりました、中間の支払いも終わりました。最後の引き渡しと、最後の支払うためのローンが残っている状況下、つまり事業契約締結後で供用開始するまでに金融機関が倒産した場合、そのリスクをどこがとるのかと、こういう議論が一つあるのだということではないでしょうか。

それはこのガイドラインの98ページに、下の方に「なお、不可抗力等により」云々とかありますけれども、これに類する事態なのかなと思います。

つまり、先ほど、前田座長がおっしゃったように、必ずしも金融機関の破綻だけではない、いろんなケースがあって、その一つとして見ることのできるわけでございますから、検討を要すると、ここでは確かに明確に書いてあるわけではありせんけれども、今後、具体的にそういうようなことがあり得るし、具体的にその記述が必要になってくる事態はありえるのだろうと思いますけれども、ここでは基本的な考え方が書かれているということになるのだろうと思うのです。

この契約ガイドラインは、第一弾目でございます、しかもサービス購入型を想定しています。それで責任逃れをしているのではなくて、今後更に必要に応じて、詳しい対応策についてのガイドラインを作成することもありえるという前提で取りまとめるということになると思うのですが、よろしいでしょうか。

西野委員長代理　よろしゅうございますか。

A委員　はい。

西野委員長代理　それでは、モニタリングワーキンググループの座長の山内部会長が、用事があるということで先ほど退出されましたので、モニタリングについては事務局から説明願います。

事務局　モニタリングの方でございますけれども、概要ですと、確かに若干端折っている部分もございます。絵姿が本文にございまして、そこで簡単に御説明します。

「モニタリングに関するガイドライン（案）」の13ページでございますけれども、全体の鳥瞰図と言いましょか、ここに「管理者等」と書いてございますが、その下に「サービス受益者（最終利用者等）」という欄がございまして、勿論、最終的にモニタリングは管理者が責任を持って行いますけれども、それに至る測定評価するための情報は、サービス受益者から得ると言うということでございまして、勿論、事業者側が、例えば、下請業者に業務報告を求めると言うようなところもございまして、その施設を利用している方、サービス受益者から顧客満足度調査というような形で情報を得るとか、それからサービスの改善要求を受けるわけです。そういった情報も、あるときは管理者に直接行ったり、あるときは事業者に行ったりというようなことで、そういう流れからモニタリングの情報を集めるということもございまして、どちらかと言うと、施設ができて、その後サービスの提供に関して利用者がどういうことを考えるのか、どういう意見を持つのかというようなところがございますので、全体としては、むしろサービスの提供の後の実態をモニタリングするというのが、このモニタリングのガイドラインの特徴とっております。

以上です。

西野委員長代理　いかがですか。

A委員　わかりました。そうしましたら、具体的な項目のところをもう少し、概要の方を少し充実されたら誤解がないように思います。

西野委員長代理 ほかにはいかがですか。

そういったしますと、今の議論も踏まえまして、是非この際、確認のために発言をしておきたいというようなことでも結構ですので、何かございませんか。

C委員、どうぞ。

C委員 特に変更になるということではありませんが、今、A委員が御指摘になった件に関連しているのですが、今、事務局から御説明がありましたように、今回のモニタリングガイドラインは、どちらかと言いますと、運用段階でどのように実施するかということが主眼になっているのだらうと思います。

A委員の方の御指摘というのは、実はその事前の段階と事後の段階と両方2つの御指摘があったと。事前の段階というのは、特にモニタリングのところだけ指摘しているわけではありませんが、考えてみますと、実施方針、そのときにいろいろ民間の意見を取り入れるというところではモニタリングに限らず、いろいろあるのだらうと思うのです。

その中に、おっしゃるような住民からの意見を取り上げるということが、まだ実施方針について、ガイドラインに出ているわけでもありませんので、今後の検討課題という認識であればよろしいのかと思いますが。

西野委員長代理 私の考えを申し上げさせていただきますと、PFIというのはある意味では公共サービスの提供に対して非常にいい方法だらうと思っております。公共サービスの本質的な内容というのは、実施方針に示されており、入札段階ではそれがより明確になっており、契約に規定される。その内容が実施されるかどうかみるのが、このモニタリングだと考えております。従来型の公共事業の実施では、そういうサービス提供の概念が欠落する傾向にあります。ここで、PFIではモニタリングをきっちりしますと出てくるのです。また、公共はどういうサービス提供が望まれているか住民から聞くことが大切であり、PFIがそのきっかけになれば公共サービス提供全体の底上げにPFIが役立つのではないかという見方をしております。今、A委員がおっしゃられたことは非常に大事なことでございますが、ある意味では公共が契約にサービス内容をしっかり明記するということと、それをきっちり履行しているかモニターするという話になると理解しています。

A委員 二点ほど、ちょっと感想的な意見を申し上げます。

1つは、PFI事業というのは、住民の参画とか、そういう形でスタートして、勿論公表みたいなことは当然入っていて皆さんおやりになっていらっしゃるの

すが、かなりPFIという言葉自体の認知度が高まっている一方で、やはり一般の市民からすると、まだ、公共事業の1つの形で、自分たちが参画するというのが、よく見えていないというところがあります。その点に一層の努力が要るのではないかということが一点です。それからもう一点、強く感じていますのは、PFIはコスト削減が、一つの大きなねらいだったのですが、私もPFIにかかるいろいろなところに参画させていただいて思うのは、屋上屋を重ねて、システムとして重くなっているような、より安全志向になって、いろんな検討会を組み合わせる複層的な形になり、非常に重くなっているのではないかなということです。責任がないことになっては困るんですけども、責任は十分果たせていて、なおかつ、もっとフットワークの軽い形式、何か工夫できないものかなと思っております。

西野委員長代理 ご意見ありがとうございます。

ほかに、ご意見ございますか。

特にないようでございますね。では、本日提出された両ガイドライン(案)を本委員会のとりまとめとして公表することで御異議ございませんでしょうか。再度、確認をさせていただきたいと思えます。

(「異議なし」と声あり)

西野委員長代理 ありがとうございます。それでは、これら本委員会の取りまとめとし、公表するというところで御了解を得たということにさせていただきます。

それでは最後になりますが、最近のPFI事業の推進状況等について、事務局から御説明をお願いいたします。

事務局 時間もかなり押してきてございますので、簡単に最近のPFI事業の進捗状況を御説明します。

資料4-2は、実施方針が策定された事業を地図上にプロットしたものでございます。

それから、若干数字的なところにつきましては、資料4-3と、資料4-4がございますので、ご覧いただければと思います。まず、資料の4-3でございますけれども、国あるいは独立行政法人も含めた国と、地方公共団体の事業主体別の動きでございます。黒いところが地方公共団体の事業でございます。地方公共団体の事業が先行し、平成14年度くらいから国などの事業が出てきたということでございます。

特に、昨年の秋ごろから、国立大学を中心に国の事業が増えてきているというの

が実態でございます。

資料 4 - 4 は事業数でございます。これは手続段階別に整理しました。まず全体の事業件数は 1 0 1 件でございます。

そして、契約締結後の件数は 4 4 件。そのうち供用開始がなされているものが 1 7 件ということでございます。既に供用開始が 1 7 件にも及んでいるというのが現在の姿でございます、このような形で事業数が増加しているというのが最近の状況でございます。

簡単でございますが、以上でございます。

西野委員長代理 どうもありがとうございました。

予定した議事はこれで終わりでございます、これで終了したいと思います、最後に事務局の竹内室長からごあいさつをいただきたいと思っております。

事務局 P F I 室長の竹内でございます。

本来でございますと、本委員会に竹中大臣が出席して皆様方にごあいさつをさせていただきますべきところですが、御承知のように、国会の審議が本日も行われておりまして、また、委員の皆様、御承知のように、骨太第三弾ということで、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2 0 0 3」というものが、いよいよ最後の調整の段階でございます、竹中大臣自ら関係者といろいろな調整に入っているということで、誠に申し訳ないのですが、本日の会議に竹中大臣は出席できませんでした。その点につき、まずご報告させていただきます。

本委員会につきましては、昨年の秋に、この 2 つのガイドラインの検討のために、それぞれワーキンググループを設けまして、委員の皆様非常に活発な御議論を展開していただきました。

また、各ワーキンググループでは、参加いただいた委員の皆さんに相当な汗をかいていただいて、草稿等も提出いただくという、通常の審議会に比べますと、相当に人使いの荒い委員会であったという感想をお持ちではないかと思っております。おかげ様で今般取りまとめたいただいたガイドライン 2 本は、先に取りまとめたいただいているガイドライン 3 本に続く、第 4 弾と第 5 弾のガイドラインとなるわけでございます。現在、進捗している P F I 事業は 1 0 0 件ぐらいになってきているわけでございますけれども、管理者、あるいは民間の方々、契約、あるいはモニタリングというものに非常に関心が深うございまして、今般取りまとめたいただいた 2 本のガイドラインがこれからの P F I 事業の発展に大きな役割を果たしていくのだら

うと思っています。

先ほど西野委員長代理からもお話がありましたが、P F I 事業は、まだまだ発展途上の事業でございますので、ガイドラインもこれで全てが決まったというのではなく、時代とともにあるいはこのガイドラインも変えていかなければいけないことあるかと思っております。また引き続き皆様方の色々な御意見を賜る機会もあるかと思っております。今日は、そういう意味でも非常に短時日の間に、このガイドラインをおまとめいただきましたことに対しお礼を申し上げて、私のごあいさつとさせていただきます。どうもありがとうございました。

西野委員長代理 それでは、本日の委員会の議事は以上で終了したいと思います。ありがとうございました。