

平成 20 年 5 月 16 日

事業実施プロセスに関するWG委員・専門委員各位
内閣府民間資金等活用事業推進室御中(木村様)

美原 融(専門委員)

WG提示案等に関するコメント提出の件

下記コメントします(時間の制約上、5月2日に新規に提示された案に関してのみコメントします。再提示された資料①～③については、前回案と比し、内容が変更されたため、別途コメントする予定です)。

記

1. 資料4:法令変更に関する契約書モデル及び解説(案)

* 基本的な留意点と対処に係る基本的な考え方

法令変更とは、もしかかる事象が生じた場合、その対象、範囲、影響度を予め定義することが難しく、本来的には費用への影響度の評価・判断が単純な形ではできない事象であることを理解する必要がある¹。かかる事情から、法令変更の種類、内容、属性等に着目し、特定事業との関係性を判断することにより、費用的な影響度を評価しやすくすることが通例となる。契約ガイドラインは「当該選定事業に直接関係する法令を予め特定し、これら法令の変更に基づく増加費用は管理者等の負担」(P1)と規定しているが、どの法令が如何に「直接的に関係する」のかを予め予測し、特定することは、現実的には難しい。契約締結時点で、「法令変更が予想される場合」(P2)とは、極めて希有な事象でしかない。また例え直接的に関係していても、価格的な影響度をどう評価し、判断するかは、通常単純計算で決まることは稀で、諸外国でも係争の対象になる

¹ 例えば全ての案件において、法令変更の場合の価格へのインパクトを想定して、詳細なブレイクダウンを準備し、合意したり、適用できるフォーミュラーを合意したりしているわけではない。法令変更による影響が契約の一部要素であった場合、その適用範囲に関する評価、費用へのインパクトへの詳細評価・判断は、多くの場合、単純にはならない。評価の為に合理的な立証書類を提出することになるが、何を、何処まで、どのように費用を調整するかに関し、全てを予め想定しきることは極度に難しいのが現実でもあろう。この意味では、法律を特定することは負担適用の可否判断に資することにはなるが、全てを解決できる良策ではない。

ことが多い(ガイドラインにおける特定化の趣旨は、対象を予め明確にし、公的主体の責任範囲を限定することが好ましいという施策を反映したものであろう。但し、法令を「特定化」することが問題を解決するわけではないことを理解する必要があると共に、問題の本質はこれだけではないことに留意する必要がある)。

かかる事情より、法令変更に対応する契約的な措置は、①法令の属性に着目し、因果関係の明確性や、影響度の在り方に着目し、類型化して対応を考えること、②法令変更の効果に着目し、概念的に定義を詳細化する(Sub-definition)することを考慮することなどにより、対象となる範囲や費用への影響度を、より明確にかつ正確に把握できるように、内容を詳細化していくという手法を取る(英国 SoPC4 はかかるアプローチを取っている。法律の内容、属性により、負担の考えを変え、合理的な限りにおいてその費用的帰結を民間も負担したり、分担したりしつつ、事業者が管理できない場合は、公的部門が合理的に費用的帰結を担うとする考え方になる。このアプローチは、我が国においても考慮されるべき一つの選択肢でもあり、否定されるべきではない)。

一方、案 2 (2)に記載された考えは、これとは対比的に、法令変更は、民間では管理できないリスクという一般的判断により、特定の事象以外を除き、その費用負担を公的部門が担うべきとする考え方になる。この場合、適用除外事象の考え方が、適切か、合理的か、曖昧さはないのか、公正たりうるのかという点が課題となるが、提示された文案には下記課題がある。

- ① 主観的な判断要素を含む内容では、逆に選定事業者が担う負担リスクは増えかねない(「選定事業者の合理的な範囲内の努力により法令変更による影響を抑えることが可能と判断される場合」では、何が「合理的な範囲内の努力」となるのが争点になってしまう)。影響を抑えることは選定事業者にとっての努力義務として別途規定することは適切だが、これを論拠に費用負担を民が担うということは争点になりかねない。(この意味では一方的に断定する考えは適切とは判断されない。3(4))。
- ② 利用料金などの値上げ等により法令変更による費用増加を一般利用者に転嫁する場合は選定事業者負担と断定するのは必ずしも適切ではない場合もある。事業者により、「合理的な費用を吸収、救済できる手段がある場合、当然かかる手段を利用すべきこと」ならば原則たりうるが、利用料金変更はリスクプロファイルを変え、需要減をもたらしうると共に、契約上の料金規定や料金政策との適合性などの課題も生じかねず、料金への転嫁が適切か否かは個別具体の案事情にもよる。第三者に転嫁できるならば問題は解決できるとする単純な発想に至らぬように、合理的な判断基準を設けるべきである。(この意味では、単純に一方的に断定しないほうが適切であろう。3(5))。
- ③ 固定的に考えない方がより適切という事例もある。具体例を示すことにより、考え方の妥当性を考慮すべき要素もあり、断定的に決めつけることは好ましくない。例えば、医療法に基づく診療報酬の改定は、必ずしも個別の医療行為や医療業務を対象にしたわけではなく、医療

経営全体の改善・改革がその本来的な法の意図・趣旨になる。これが為に例えば検体の個別単価が診療報酬改定の結果として削減される場合、病院側と検体事業者との間で交渉の上、合理的に負担を分担しあっている慣行が現状になる。診療報酬改定は合理化努力を関係当事者双方に求めている以上、分担することが適切な考え方になり、かつこれが実態経済におけるベストプラクティスとなっている。これを PFI の枠組みだから、法令変更費用は全て公的部門と単純に規定した場合、診療報酬のマイナス改定が予測される状況においては、公的部門は確実にかかる業務を民委託の対象とはしない。PFI という理由で公的部門に費用負担を押し付けることを意味し、市場におけるよき慣行を歪めることにもなりかねない。個別の問題の解決は全体の問題の解決にはならないという事例でもあり、法令変更の趣旨、実際や利害関係者の立場次第では、単純に考えることが必ずしも適切ではないという事例があることを理解すべきであろう。

上記の如く、案 2(2)に記載された考え方のみを断定的に好ましいとするには問題がある。断定的に規定するのではなく、一つの選択肢に留めるべきで、かつ、必ずしもこれで既存の問題が全て解決できることにはならないことを喚起すべきであろう。現状の案文では、曖昧さを含み、公平な考え方となるかは懸念を抱かざるを得ない。

一般的に、法令変更事由は、トリガーとなる事象(法令変更事由)と実際にその費用的インパクト(プラスないしはマイナス)が結実するまでに時間的経過があることが通常である。この場合、通常とられる手順は、①法令変更事由と費用に対する影響が想定される事実を認知した段階で、速やかに相手側に通告(案文にあるように、「速やかにその内容の詳細を通知」(P 5)は非現実的で、詳細を把握するまでに時間がかかりすぎる。例え詳細が無くとも合理的に影響がありうると契約当事者が判断した段階で、相手側に通告することが適切である)²、②上記通告をもとに、法令変更の属性、内容に応じて、その影響度の評価に関する協議を開始する(「日ごろのコミュニケーション」ではなく、この後の段階での密度の高い、真摯なコミュニケーションこそが重要になる)、③この段階で、影響を抑える努力の有無、費用増減の評価、影響度の評価、負担のあり方、合理性の判断、契約的な処理のあり方に関して、当事者協議を実施し、方向性を定めて合意する(時間的対応余裕がある場合、費用を縮減できたり、影響度を軽減できたりする可能性はゼロではない)、④この結果として、費用増減の負担のあり方の取り決め、あるいは場合によっては契約義務の一部履行不能などが決まる、④合意できない場合には、係争処理の手順に従うことになるとともに、合意した場合には、費用の帰結を確定し、その処理をすることになる。現実には想定されている実務はこの様な時間をかけたステップとすることが世界の標準的な考え方でもあり、P5 記載の契約手順は簡略化しすぎている(だからこそ、解りづらい)。対象を明確に規定でき

² 正確には①履行可能だが当初のリスクプロファイルや契約の前提が大きく変わる場合(時間的余裕、致命的ではない場合)、②一部ないしは全ての業務が直ちに履行不能となる場合(時間的余裕はなく、影響が致命的となる場合)に別れ、P1 の如く全てに関し「履行不能通知の発出」があるわけではない。

ず、かつ影響度のあり方が個別事象に即して変わり、その確定までに時間的余裕がある事象は、この様に、立証責任を相手に課すことを前提として、影響度の評価に関し、お互いが合理的に納得するまで議論することが有効な手順ともなる。

尚、法令変更に伴う資本的支出相当分の費用負担に関し、予めレーヤーを定め、民間事業者負担を取り決める場合(P4, (2))には、民間事業者は民間負担相当分を予め予備費として応札価格に取り込み、VFM 削減に繋がりがかねない可能性もあるため、メリット、デメリットをバランスよく判断する必要がある。

2. 資料 5: モニタリング・支払メカニズム解説(案)

* 全般:

一部内容は既存の「モニタリングに関するガイドライン」と重複しうる側面がある。既存のガイドラインとの関係性を明確にし、何を補完しようとしているのかを前提として明らかにすべきであろう(一部概念は既存のガイドラインにも記述があるが、今回は異なった形で記述されており、その関連性を整合させた記述でなければ、バラバラに異なることを規定しているという懸念を払拭できなくなる)。

* 詳細:

- ① P1,2 (1): モニタリングや支払メカニズムは、「重要な部分については入札段階で応札者に開示」とあるが、極めて曖昧な考え方になり、適切ではない。何が重要かの判断基準を明示すべきで、「リスクと費用を応札者が評価し、価格決定するにたる必要かつ十分な情報は開示しなければならない」であるべき。詳細は契約後、調整すればよい、重要部のみ開示し、後刻変更すればよいとする考え方が、様々な争点をもたらしている原因ではないだろうか。曖昧な表現とするよりも、何が情報として最低開示が必要とされるかの要件を述べる方がより適切になる。
- ② 「基準」と「指標」を峻別し、わかりやすく定義することが好ましい(契約時点で原則固定する指標と、一定時間の経験を経て実際にあわせる基準が説明が無いためにわかりにくくなっている)。
- ③ 極めて特定な状況の場合を一般化し、かつ断定的に規定することは誤解を招く側面もある 2. (4)。その他の可能性がありうる場合、バランスよく記述を考慮した方が適切であろう(サービス購入型と利用料金制の場合では状況が異なる。また減額の対象ベースを

何にするかによっても状況は異なる。この違いから、選択肢の組み合わせを解説するほうが理解しやすくなる)。

- ④ モニタリングの実施や評価は、管理者と選定事業者による定常的、日常的な協議事項でもあり、既存の協議の枠組みの中で協議がなされていることが現実の姿であり、慣行になる。この現実を否定することなく、かかる協議の一要素としてモニタリングを強調することは適切であろうが、別途定期モニタリング委員会(3)(1)として同じ機能の協議の枠組みを規定することには疑問を感じざるを得ない。形式ではなく、中身が重要で、委員会を別途設定することで、現実がよくなるということはない。官民双方がアドミ業務を効率化し、議論すべき所は集中して議論すべきでもあり、枠組みを形式的に設けることが解決策に寄与するとも思えない。
- ⑤ 管理者(発注者)によるモニタリングはマイクロマネジメントにならないような留意事項を規定することが好ましい(詳細な管理者による管理は、度を過ぎると、お互いのコスト上昇に繋がりがねず、結果的にVFMが削減しうることもある)。
- ⑥ P 6 (3):解りにくいのは論理ステップや対象の説明なしに「事業コンセプトに沿った重み付け」等という表現が突然でてくること。たとえば、①対象、範囲を設定する、②一定の範囲の中で、(業務要素を区分けできる場合、これを区分けし)、重要度、影響度のあり方のレベルで区分けする、③この区分け毎に、ボーナス、ペナルティー等の重み付けを管理者の考える重要度が民間事業者に伝わり、機能するように工夫するなどという説明にしないとわかりにくいのではないか。
- ⑦ P 6 :同様にわかりづらいのは異なる指標がどの様に代替的に設定されるかの説明が無いことでこれが無いために指標間の関係が理解しにくい。サービスの属性に着目し、如何なる要素がサービスの水準や評価に影響を与えるかを考えて、指標を選択するという手順の説明が無いからであろう。これには **Availability, Serviceability, Performance, Priority, Responsiveness** などの様々な考え方がある。これら指標が相互に関係しうる場面もあることは具体事例で示すとわかりやすくなる。
- ⑧ P 8 図:選定事業者(SPC)と協力事業者(受託企業)とを一体化して括るべきであろう。既存のモニタリングガイドラインに記載されている図 2-1 を表現も一部内容も変えて別の図にする意図が理解できない。複雑に別の絵を描くよりも、既存の絵を活用すべきで、その内容がおかしければこれを修正するなどして簡素化を図るべきであろう。尚、公共側の契約管理は、あらゆる場合において公的主体が留意し、実践すべき基本の基本で(自治体の場合)事務事業を担う主管部局がこれを継続的に担うことが適切であろう(「大

学の施設部」(P8)を殊更明記することに価値は無い。あるいは何らかの意図があるのか)。

3. 資料7:要求水準書作成指針骨子(案)、資料6は骨子の為、7にコメント

* 全般:

カタカナ表現が多く、一部概念は説明なしに用いられている場合もあり、表現や概念の簡素化を試みるべきであろう。既存の慣行や実践の手順の中で補足すれば十分たりと判断される概念に対しては、新たなカタカナによる概念規定は不要となる。問題を意図的に複雑化すべきではないと判断する。

* 「コンセプト書」の位置づけ:

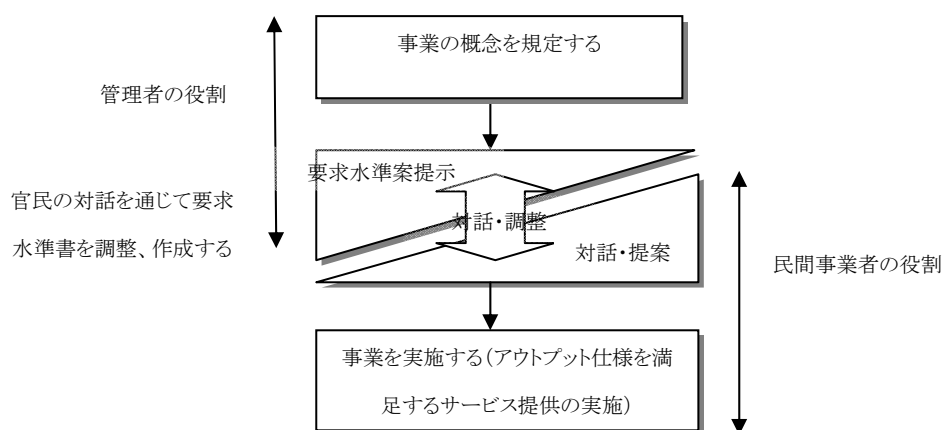
必ずしも明確でないのは、通常の企画段階で、長期整備計画や様々な公的主体固有の長期的なビジョン、構想、計画に基づき、個別事業に係る「構想」、「企画」が策定され、これに基づき実現の手法としてのPFI手法が選定されることが通例となる。事業とは何か、何がサービスとして要求されるかは、この段階でしっかりと把握され、記述されることが過去の通例でもあり、本来の考え方は事業の基本構想や事業の基本計画の不可分の要素として、明確に定義されおくことがすべての前提になる。現実にはかかる慣行が既に定着している(P8にこの考えがありながら、なぜか新たな書類を定義することに文章が構成されており、明らかに矛盾する)。

概念としてかかる考え方を明確に再認識させることは必要であろうが、本来管理者が事業の構想・計画段階で明確に把握し、定義する内容以外のものではない。これを新たな書類としてその後の段階で、あたかも新たに作成することが必要と取られかねない定義を記述することは、管理者等にとり、ダブルワークを強いることになり、解りづらい。新たな英文表記による文書の作成を定義することは、手順を複雑化することになりかねない。(P9の図が病院管理者にとり奇異に映るのは、この事業のコンセプトとは基本構想、基本計画の中で詳述される内容そのものであり、新たな言葉や概念として定義する必要もない基本の基本となるからである。

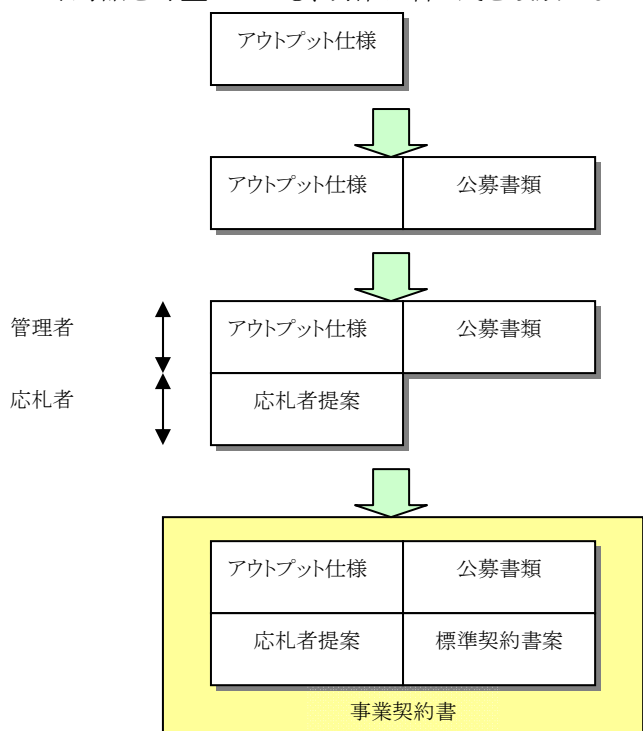
要求水準とは、基本構想、基本計画で定義された考えの一部個別業務を、第三者に委ねる場合、何が要求されているかを、如何なるサービスが提供されるべきかという視点から、管理者の立場で、別の角度から記述するものでしかない。管理者の従来考えや行動を否定する新しい考えではなく、これらをより効率化する一つの手法として示すことが、管理者にとり、「理解しやすい」解説であるといえよう。

* プロセスから見た要求水準書の位置づけ(P2):

後段で要求水準書を募集要項の一部として位置付けている以上、要求水準書を「官民の協働作業で作成する」は適切な内容、表現ではない。「民との対話と民からのインプットをも考慮し、調整しながら官が作成する」であろう。募集要項の一部要素として官が提示する書類を「協働」作業で作成することはあり得ない。あるべきサービスは管理者がまずこれを定義すべきであって、「協働で作成」ではない。P2 の図も例えば下記の如くなるべきであろう(P 20 では「共同で作成」という別の用語になっている)。



Scottish Executive は類似的な説明をする際、下記のような図を用いているが、これもインターフェースや対話を尊重しつつも、明確に官と民を峻別しながら対比する考え方になる³。



³ Scottish Executive, Output Specification 2004

*** 要求水準書の構成及び関係書類との関係 (P3) :**

提示された図では公募、提案、選定、契約段階の時系列的配慮とプロセス上の関連書類の位置づけが明確ではないために、極めてわかりづらくなっている。「提案書」は「選定時に民間が提出」ではなく、「応札時」であろう。提案、選定、契約が明確でないために、「選定時に民間が提出」、「選定後に民間が作成」では、全てが事業者「選定」後の話(即ち、選定事業者が選定され、競争状態が無い状態)になり、公募・応札から契約時点に至るまでの段階で何が固定され、その後運営に近い段階で固定されるとする『モニタリング実施要領書』に至るまで、何がどのように調整されるのかが見えなくなる。実際は、事業者との対話、事業者による提案、調整、契約への反映というステップが入るはずで、どの時点で何が契約上のコミットメントになり、どうピン止めされるかが、明示されない限り、結局全てを後追いで決めてもよいという印象を与えかねない(契約締結時点で、少なくとも支払条件は確定していなければならないし、これに反映されるべき基本的な仕様、モニタリングも枠組みは固定するのが基本ではないのか。契約の一部となる「固定された基本的な要素」と時間をかけて詰めるべき「オペレーショナルな詳細」が定義されず曖昧なまま、プロセスを定義しようとしているための混乱であろう。かかる曖昧さが、現状の様々な問題を引き起こしているのではないだろうか。全てが自由ではなく、一定の制約要因・固定要素を考慮しながら、バランスよく柔軟性を取り込むという考えが基本でもあろう。

*** 事業コンセプト書の作成と添付 (P4) :**

要求水準書に事業コンセプト書を添付とあるが、要求水準書は、法律上の「実施方針」に添付されるか、実施方針公表後、準備ができた段階ないしは募集要綱に添付されることが通例である。政策目的や当該事業により何を実現したいのか、期待されるサービスが何かは、まず法律上の「実施方針」に記載し、管理者の意思として公表されることが適切であり、これを新たな事業コンセプト書なる概念で複雑化することが適切であるとも判断されない。現実には、実施方針にかかる管理者の意思を詳細に記すことが、ベストプラクティスとして行われており、①かかる趣旨の記述を実施方針に管理者の意思として詳述することが好ましいこと、②要求水準書策定に関してはこれを参照することのみを記述すれば事足りる。「事業コンセプト書」なるものを定義し、手順や書類を複雑化することは、管理者を混乱させるだけではないのか。

(例えば P8 の記述等は、何が必要なのかを平易に解説すべきであって、「事業コンセプト書」を作ることが目的の文章では、適切な解説とはなりえない)。

*** 管理者の意図を伝えるための価格情報の在り方 (P6) :**

理解すべきは、①インプット仕様ではなく、アウトプット仕様をベースに民間事業者の提案にイ

ンプットの定義を委ねる考え方は、管理者が「正確」に予定価格を想定したり、これを設定したりすることを難しくすること、②PSC,PFI-LCC を算定する特定事業の選定時点では、管理者は、合理的な推定はできても、アウトプット仕様に対する提案やそれを反映する価格情報を得る手段にはないことにある(現在の案はこの時系列的プロセスを無視しすぎている)。「要求水準と整合した PSC 又は PFI-LCC を積み上げる」ことにより「予定価格を設定する」ことは現実的な解決策にはなっていない。仕様の設定に対話や調整を前提とし、柔軟性を手順に取り込む場合

- ① 予定価格の判断は、民間事業者との対話を経て、ある程度仕様の概念が固まり、これに対する事業者の対応・提案を想定できるまでは、現実的なものにはならないこと、
- ② 予定価格自体を厳格なものにせず、一定の幅の中で、これを判断することが本来好ましいこと、

を理解する必要がある。(確実に誤解が生じうる可能性があり、断定的な表現は避け、事実と留意事項にとどめるべきであろう)

尚、管理者側には明確な予算制約があり、アウトプット仕様の考えを取る場合には、応札予定者が企図する対応・提案価格と管理者予算との間に乖離が生じやすい。これが為、何らかの方法により、一定の予算制約の考えを提示することは(英国等でも **Affordability disclosure** としてかかる慣行が認められている)おかしな考え方ではない。但し、現行制度の予定価格の上限硬直性を維持したまま、予定価格ないしは類似的な価格情報を開示する場合には、市場における価格形成を歪めるリスクがあることに留意すべきであろう(国の場合には予定価格の開示は制度的にできない。予定価格を開示すべきという主張があるが、制度を変えることを目的とし、予定価格の考えや制度的あり方を再考することが先決であろう)⁴。

*** 要求水準・モニタリング指標・支払メカニズムの一体的検討(P6) :**

前述したとおり、募集要項、対話、公募、入札、調整、契約過程においてどの時点で何を固定し、何がどのレベルまで柔軟にどの様に修正できるのかの明確な考えを示さない限り、わかりづらい側面がある。「再確認」、「調整」とは全てをオープンし、変えて良いということにはならない。事業者選定後、契約締結前に再確認する場合には、競争の前提を歪める変更や調整があってはならず、この旨の留意事項を明記する必要がある。この点、明確な記述にしない限り、誤解される可能性がある。

*** 事業コンセプト、PFIコンセプトの検討(P8、9、10、11) :**

前述した通り、殊更英語を用い、あたかも新しい概念であるかの如く記述することに価値があ

⁴ この意味では、P5(4)のアフォーダビリティ(財政負担許容度)に関する記述は、どう検討できるのかの記述が無く、わかりづらい(民による定量的な提案無しに、正確な評価をどう可能にするかという問題に尽きる)。

ると思えない。新たな概念定義をすることにより、いたずらに複雑化しているのではないのか。PFIの考えを考え方としてなるべく早い段階で、管理者の意思として、記載することは問題ないし、現実にはこれは、法律上の書類となる実施方針において詳述されているのが我が国のベストプラクティスになる。参考として挙げられた病院の内容なども本来実施方針の一部を構成すべき要素として記述されるべきものであり、法律上規定されている実施方針の中に、如何に、効果的に管理者としての意思を明確にするかということだけではないのか(これで管理者にとり何らかの不都合があるかを考えるべきと判断する)。

P11 に記載された「事業コンセプト及びPFIコンセプトと要求水準の検討プロセス」の図は、論理と記述に整合性がなく、これ以前の記述と一致していないのではないのか。「基本構想・基本計画段階で、概念を固めることはその通りだがこの段階では達成すべきアウトプット、アウトカム の定義は期待できない。また導入可能性段階でもし、「要求水準」ができていなければ、実施方針の段階では殆ど全てが準備できていることになり、これまでの説明は何であったのかということになる。検討事項とアウトプットとの時系列的関係は矛盾しており、これを開示すれば混乱が生じかねない。

尚、P 10 にある「PFI を実施するにあたりどこにウエイトを置くべきか」という考え方と「リスク移転のポイント」の考え方は必ずしも一致しないことがある(イコールではない)。

*** アウトプットに数値的な基準を盛り込む等客観的に整理する必要性(P12,P13) :**

概念規定のみで具体的な手法や実務的処理の考えが記述されていないため、「数値的基準」、「客観的整理」は言葉を主張しているだけに聞こえる。アプローチ手法を分析・解説して、「客観的整理」とは例えばどういう要素から構成され、どうすればできるのかのヒントを説明する方が理解しやすくなるのではないのか。例えば、① 対象となるサービスを特定化する(要求されているサービスの内容を定義する。何がサービスなのかを文章化して定義する)、② 当該サービスが如何なる要素から構成されているかを分析し、ブレイクダウンする(全体のサービスが複数の作業ステップから構成される場合、この作業フローに着目し、要素を分析することにより、その主要部に関し、数値的基準を定義できることがある。勿論単純なサービスの場合にはかかることはない。例えば「給食サービス」ならば、作業ステップを分解して考えなければ、サービスの質を把握できないが、「施設清掃サービス」ならば、かかる考慮は不要な場合も多い)、③ 全体の手順の中で、優先度や問題が生じた場合の影響度や深刻度を評価の基準とし、これが客観的にどう位置づけられるかを判断する(何に問題が生じた場合、どうなるかは作業フローと作業の内容を検証することにより、理解できる。またその影響度や深刻度を評価できるようになる)、④ どうしたら評価を定量化できるのか、何に着目すれば質やレベルを評価でき、定量的な判断基準となりうるのかを工夫する(各々の行為の属性に着目し、定量化できる側面を考える)など

の手順を踏むことが有効な場合も多い。ISO等の外部で入手可能な質のレベルの判断基準を採用することや、顧客満足度調査、クレーム情報などの外部の要素を利活用するなどこの「工夫」の一環になる。全体の構図を示しながら、かつ具体的な要素が何処にはまるのかを示すことが理解はしやすくなる。

*** 公共側のサービス利用者の関与の在り方 (P19) :**

公的部門の管理部門が発注部署となり、これとは別に実際のサービスの利用者が別途公的部門内にいる場合の問題は、「ユーザー側の代表者を決め、この代表者が・・・要求水準書の作成、これに係る対話等に主体的に係ること」では問題は解決しない。相対する民間事業者にとり、二つの公的部門が存在することになり、公的部門の内部未調整が民間事業者に押し付けられる可能性が増大するからである。公的部門内部の調整は本来管理者による責任所掌として、公的部門内で予め調整すると共に、民間事業者に対する責任関係を一元化することが全ての基本であろう。

「管理部門が主導して・・・ユーザーから過剰な仕様であることを指摘」とは一側面でしかすぎず、逆に、「ユーザー部門の過剰なサービス要求や施設要求を管理部門が抑えきれず、予算制約を無視したサービス仕様を設定せざるを得なくなっている」事例もある(例えば公的医療施設の場合、各診療科の医師団の我の張り合いを調整できず、これが過剰投資施設の原因になっている事例は実に多い)。問題の一側面だけを捉えると、解決策を誤る。考慮すべきは、:

- ① 管理部門(発注主体)とユーザー部門という二つの公的部門が存在し、両者の利害が必ずしも一致しない場合、まず管理者の責任において内部調整を先行させること(事業の目的、あるべきサービス等お互いの認識を深め、お互いが共通目的に向かい協働することが本来求められているといえる)、
- ② ユーザー部門への適切なインプットと合意形成を予算制約の中で実現することを目指し、サービスへの要求(ユーザーのニーズ)と投資費用(発注者たる管理部門のニーズ)とのバランスを図ること、
- ③ 民との対話への参画に際しては、責任体制を一元化し、公的部門内での未調整を民間事業者に押し付けることは避けるべきこと、また、民との対話はかかる場合、あらゆるシクエンスでこれを実践し、公的部門内部で意識や認識のギャップが生じないような慎重かつ緻密な配慮をすること、

などであろう(「ユーザーの代表者を決め、参加させる」ことは結構だが、これだけでは、問題は解決せず、逆に問題がこじれるリスクも大きいということになる)。

*** 官民間のコミュニケーション(P20) :**

要求水準とは、本来曖昧さを避け、明確に記載すべきものである以上、後刻その内容に関し「解釈行為」があることを慣行として認めること自体は問題であろう。あるべきは内容の詳細定義、必要に応じた合理的な細分化・明確化、あるいは変更・修正であって、解釈行為により基本の中身がぶれること自体がおかしな考えになる。またこの解釈行為が一定の許容レベルを超える場合には、要求水準の変更事由としてこれを把握することが適切であろう。もし、「解釈」ができるとすれば、際限なく、契約規定と現実乖離が生じかねない事象をもたらすことになりかねない(『解釈』や『運用』は、柔軟で有効な側面もあるが、契約行為の本質を逸脱する否定的側面の方が我が国ではでやすい状況にあることに留意が必要であろう。事実かかる『解釈行為』を契約手段ではなく、議事録などに残し、後刻紛争の種になりかねない好ましくない慣行が横行しており、課題とすべきであろう)。

民間事業者が従来運営なり運営支援を行った経験のない分野、類似的経験はあるが、行政の事務手法等が公知のものでない分野、事業等に関しては、実施方針前の事業の検討段階において、

- ① まず行政による事業情報の積極的な開示と説明(作業手順や作業量、予算などの行政内部の経験値などを含む)を行い、基礎的な理解と認識を深めさせ、興味を喚起すること、
- ② これをベースとして対話等を通じ、所掌範囲やサービス仕様の在り方を段階的に精緻化、明確化して、管理者の意思を明らかにすること(責任範囲や所掌をこれにより略確定化し、サービス仕様の大枠に関し、民間主体の意見を反映させることも可能になる)、
- ③ 必要な場合、継続的な対話により、意思疎通のギャップを埋めるあらゆる配慮を実践すること、

などが効果的になる。かかる試みは、既に公的部門のベストプラクティスとして一部の分野では実践され(例えば行刑施設、病院などは当初かかる手法が採用された)、効果をもたらしていることを喚起すべきであろう。

*** 要求水準に対応したモニタリング指標の設定(P22) :**

モノや工事の調達では、調達の対象となった成果物が当初の仕様を「満足(充足)していれば、契約上の義務履行を確認できる。一方、アウトプット指標に基づくサービスの提供は、これとは異なり、仕様を充足するサービスが提供されていることを確認して、初めて契約上の義務履行を確認できることになる。また、この履行確認が、契約上の支払い行為を可能にする。この意味では、モニタリングとは、公共調達の権利義務の枠組みの中で本来なされるべき業務

でもあり、何らかの新しい業務が付加されるわけではないことにつき、誤解が生まれない説明上の配慮が必要であろう。

尚一部解説にある「モニタリング指標」(モニタリングすべき指標)はわかりづらく、「成果指標」(Performance Parameter、あるいは Performance Indicator、達成されるべきサービス成果の指標)の方が日本人にとっては理解しやすくないか(英語、英国の事例とも重なるが、単純化し、不要なところは簡素化して、意識するくらいでないとこれら部分は極めてわかりづらい内容となっている)。用語の定義は日本語で、きめうちでもかまわないわけで、簡略化の方が好ましい。

* **モニタリング指標と支払メカニズムの連動(P 25、26) :**

P25「民間事業者のコスト構造の変化を踏まえた設計」とは何を意味するのかわかりづらい。

組織品質等を規定する指標を活用すること(P26)は一案ではあるが、評価判断基準は通常(英国においても)主観的な側面が入る項目もあり、何をもちて品質劣化とみなすかに関しては、必ずしもその他の指標と代替的にならない場合もあることに留意すべきであろう。安易な形で依拠せずに、慎重に評価判断基準を考慮する工夫が求められる。

* **モニタリングの実効性を確保するための調整(P 30) :**

前述した通り、モニタリングとは PFI の契約当事者双方にとり、日常的な契約義務履行確認のための作業でしかない。モニタリング結果の検証や支払行為への連動、修復などの協議は契約当事者相互の日常業務である以上、既存の契約当事者間の協議の枠組みを活用すべきであり、この中で、行うべき業務の内容を明示的にすれば事足りる。新たな契約的な枠組み(モニタリング委員会、定期モニタリング委員会など)という形式を構成する意味はなく、これにより、いたずらに関係性を複雑にすべきではない。「型」を作ることにより問題は解決しない。

* **手順プロセス図(P33) :**

事業者「選定」(23)とは公募段階のことか。選定事業者が「選定」された後に、「対話の結果を支払メカニズムに反映する」では、競争環境が無い段階で支払メカニズムを変える(二十五)リスクプロファイルを変える)ことを意味し、公平性を担保できなくなると指摘されかねない。同様に、事業開始後、契約締結の後に支払メカニズムを調整(28)とあるが、これは契約変更を前提とする旨明記しなければおかしい(何の前提もおかずに支払条件を変えたり、調整することは契約上のリスクプロファイルを変えることを意味することに留意が必要であろう)。

*** 価格と連動した要求水準書の検討(P34) :**

前段で類似的な問題があったが、要求水準と予定価格との不均衡が生じていないかは、応札者の提案内容を取得するなど、ある程度応札者の情報を取得し、評価しなければ、数量的な評価・判断はできないのではないかと。応札ないしは価格情報の取得無しに、どう予定価格との不均衡を評価し、判断することができるのか、論理に飛躍はないのか。

*** 価格情報の提示のあり方(P 36) :**

前述した如く、何らかの手法により、予算制約の考え方を公募に参加する民間主体に開示し、期待される仕様と予算制約に関するお互いの考え方のギャップをできる限り狭めることは、おかしな考え方ではない。但し、現行制度における(総合評価一般競争入札における)予定価格の硬直性を保持したまま、何らかの参考価格をたとえ参考情報としてでも提示することは、混乱を招くリスクもある。これは、(上限拘束性の無い)参考価格の位置づけが不明で、これと予定価格の関係が不明確な場合、参考価格は限りなく予定価格に近いものと市場で判断され、参考価格に限りなく応札価格がへばりつくという企業行動を誘発しうるからである。これを無くすためには、会計法・予算令で定められている予定価格の上限拘束性を特定の事情がある場合、適用除外とする制度改定を図ることが本来望ましい(管理者がアウトプット仕様を示し、応札者の提案を募る考えは、本来、管理者が、精度のある予定価格を想定できない事象を意味しているからである。この認識が無い場合、アウトプット仕様の考えから大きく逸脱することになる)。

「民間事業者の創意工夫を組み込んだ後での予定価格の設定」とあるが、一見合理的ではあるが、これでは応札後でなければ予定価格を設定できないという事情になり、手続き上の合理性と妥当性があるのか、不明となる(対話のレベルで全ての情報を捕捉できるとは到底想定できない)。上述した通り、予定価格の制度上の概念自体を変えることが、より適切な対応ではないのか(また、これは予定価格を早い段階で作成せざるを得ないという P34 の記述とどうつながるのか)。

*** 事業者選定後の仕様と価格の確定(P 37) :**

設計書や業務遂行計画書などの業務仕様の詳細は確かに、事業者選定後にその詳細が確定すべきものであろうが、これと本来公募・入札・応札の前提となり、調整を経て契約として固定するアウトプット仕様とを混同すべきではない。事業者選定・契約段階で本来固定すべきアウトプット仕様の基本を、固定せず、後刻「民間事業者が想定していなかった様々な要求が

発注者からなされ、対応を求められる」こと自体が異常な事態であることを認識すべきであろう。考慮されるべきは、

- ① 基本的な枠組みはあくまでも契約段階で固定すべきで、どこかで線を引き、一定時点以降の変更は、原則「変更要求」として処理することが基本でもあろう。⁵ この意味では、「契約締結時ないしはその後の一定のタイミング」(P37 ②)という表現の「その後」ではオープンエンドな表現になり、適切ではない。また、
- ② オープンエンドな管理者等による「要求」は本来あってはならないし、もしかかる要求があったとすれば、当初の前提は何だったのかということになり、公募・競争上の公平性にも抵触しうることになる。
- ③ 一方、特段の費用負担や業務量の大幅な変更があるわけではないのにも拘らず、「契約書に記載が無い」という単純理由により、業務の遂行を拒否したり、費用増を要求したりする、必ずしも好ましくない選定事業者の対応もあることも事実のようである。

契約上の規定は、大きな費用増や作業量の増大が無い限り、現場レベルでの微調整を否定するものではないし、一定の判断基準を設けて、濫用が無いように配慮しつつ、柔軟に対応する仕組みを作ることは不可能ではあるまい。また、まず必要なサービス提供をしつつ、合理的ではない要求や対応の場合、その是非を後刻議論し、調整するということもできよう。あるいは、一定レベルのバッファーをお互いが設定するという考えもありうる。これら考えが実務上、うまく機能しうるか否かは、関係当事者による協働の意識のレベルにも拠る側面があると共に、契約主義と実務上の柔軟な対応との関係に関係当事者による一定のバランス感覚を必要とする。極端な考えに走ることが、実務上の問題の解決にはならないことを十分に想起させる必要もあろう。

* 要求水準作成ノウハウの蓄積・継承 (P38 ,39):

(英国を模して)業を所管する「所管官庁」をノウハウの集積・蓄積主体、ないしは要求水準書の様式の整備主体とすることは、必ずしも適切な考え方とはならない。これは、下記理由による。

- ① 国の事業として事業を実際に担った所管官庁には PFI 実務の経験が蓄積しているが、全ての所管官庁が PFI に関し、ノウハウを集積したり、要求水準書の様式を整備できるほどに個別分野の PFI 事業の内容、実務に精通したりしているわけではない。また PFI への過去の政策支援に関しても所管官庁毎に濃淡があり、全ての所管官庁が同一ではない。

⁵ 契約後に「仕様が大幅に変更されることを想定し、予備費を念頭におく」ことは、本来企業行動としてはおかしいし、ありえない。変更規定をしっかりと契約で定義すればことたりる。一方、事業者選定後から契約までの間に、費用の前提が大きく変わる要求事項が生じたとすれば、果たして公正な競争がなされたのかが問われるべきであろう。

- ② 所管官庁は、補助金付与や施策支援などに関し、地方公共団体に関与しているが、個別業のあり方に関し、深く地方自治体に関与し、指導することは、地方自主権の原則に抵触しうる。かつ、所管官庁の無い自治体の業務分野も多い。
- ③ PFI法第 21 条に基づき、国の機関として中立的なノウハウの集積主体は推進委員会であろうし、推進委員会が中立的に要求水準の基本とその様式のバリエーションを考えることは理にかなっている(我が国は英国とは事情が大きく異なり、英国の事例を単純に我が国に適用すべきではない)。

* **新規性の高い事業分野における考え方(P40):**

P20 における記述と類似的で **Redundant**。同様のコメントが言える。「避けられない」ではなく、「原則できる限り固定するようにし」、できる限りアップフロントで認識のギャップを埋める努力がまず必要であり、この後、必要に応じて修正を検討する、その場合、契約条件の変更たりうることを認識した上で行動することを喚起しない限り、管理者による安易な問題の先送りを助長しかねない点に留意すべきであろう。

— 以上 —