

今後の検討事項に関するフリーディスカッションにおける各委員の意見  
(平成 19 年 6 月 15 日総合部会)

A 委員

防災分野における P F I の導入

B 委員

以下の点につき検討が必要

事業者選定方式

行政財産の活用（公物関連法との関係等）

契約等の標準化（モデル契約の作成等）

民間事業者の形態（グループで応募する必要性の有無等）

ファイナンス（S P C に対する債権の流動性の向上等）

V F M

C 委員

実務の慣行を制度改善につなげる仕組み等（規範のレベルアップ、標準化の促進、直接契約等市場の努力により改善されたものについての知見の共有等）

D 委員

要求水準書の明確化等（落札後の交渉の減少させるための要求水準のあり方、対話のあり方、モニタリングとの関連等）

E 委員

リスクマネジメントを実現するためのマニュアル等の必要性

リスク等の情報を包括的に収集するための仕組みの必要性

トランザクションコスト等の調査の必要性

## 平成 19 年 6 月 15 日総合部会議事録（案）より抜粋

### A 委員

#### 防災分野における P F I の導入

A 委員 参考資料 3 のメモとは直接関係ないんですが、今座長がおっしゃられたように、今後の展開ということで、私自身は防災ということにかかわっているんですけども、実は大規模な地震などの災害が起こった後のさまざまな自治体が行う災害対応業務の多くは、通常、行政が行う業務とは全く質の異なった業務がたくさん含まれております。

例えば、神戸の地震のときには、1,000 カ所 30 万人もの避難者に 1 日 2 回食事を届け続けるといったような物資の配給とか、5 万戸の応急仮設住宅の管理運営、それから、2 年で収束をするというときの出ていっていただくまでの手続き、解体・撤去の話、あるいは先般の能登半島地震でも起きたんですが、被災者の方に出さなければいけない罹災証明書の発行というのは、住宅の壊れ具合を見て、全壊だ、半壊だという判定をした上で罹災証明書を出します。それも、例えば保育士さんとか病院の職員とかを総動員しながら、壊れた建物の評価などという、建築の専門家でも普段やらないような業務をこなさなければいけないと。

そういうことをずっと見ておきますと、防災の分野で、P F I といいますか、餅は餅屋、民間のそもそもそういった技術、ノウハウを持ち、業を営んでいらっしゃる方たちとの関係を持つということが、最終的には非常に質の高い防災サービスを被災した国民に提供ができる。もちろん、コスト、事業期間の大幅な削減にもつながるといふふうに強く感じております。

経験則的にあの災害が起きたときに、自治体の職員が、自分たちにはどうにもならないので、大手のパンメーカーにパンを運んでくれよというふうに一部事業をお願いするようなことはあるんですけども、どうしても防災ということになりますと、災害対策基本法の規定の中で、第一義的な責任は市区町村長が負わなければいけないという定めがありまして、どうしても全部行政がやらなければいけない。また、国民の側も、防災対策というのを行政がやらないで民間がやるということになると、いかにも行政が責任を回避しているといったような意識も、ほかの分野ほど民間委託が望ましいんだといったような意識が、行政の側にも、サービスを受ける国民の側にもまだまだ根づいていないといったような段階にはあるんですが、こういった考えを防災の中に取り入れていくべきではないかと思っているんですが、そこで、御専門の先生方がいらっしゃる中で、ぜひそういった分野でもこういう方向性で考えていくことが可能なのかどうなのか。あるいは可能とするためにはどんなことを解決すべきなのか。あるいは P F I の冊子の見直しに当たって、そういった分野での検討も視野に入れていくということを入れることが可能かどうか、そのあたりについて、ぜひ先生方の御意見を教えていただければありがたいなと思っております。

以上です。

山内部会長 今ここで防災についてPFIがどういうふうな働きをできるかということ  
を具体的に論じることはできないと思うんですけども、敷衍して考えると、今までPFI  
は使っていなかったけれども、こういうことはPFIの手法を使うと、社会的な意義が  
あるのではないかというような分野についていろいろ議論していくというのは一つの論点  
になって、そういう意味では、いつもE委員がおっしゃっているような、例えば土木事業  
というのもそういう一つに入るとし、そういったことがなぜできないかというのも  
論点としては一つあると思います。

ほかにいかがでしょうか。

## B委員

以下の点につき検討が必要

事業者選定方式

行政財産の活用（公物関連法との関係等）

契約等の標準化（モデル契約の作成等）

民間事業者の形態（グループで応募する必要性の有無等）

ファイナンス（SPCに対する債権の流動性の向上等）

VFM

B委員 少し議論をするたたき台という形で。

PFIができて8年目ですか。前回、法律改正して、これから何をやるかと考えるとき  
に、法律改正というのは結果論であるので、法律改正に必要なことを今から考えて検討す  
るという話は、順番が逆かなと思うんですね。PFIというのをよりよい制度にして、公  
共調達の効率化をするという観点で不断にやっていくという形だと思うんです。いろいろ  
あると思うんですけども、ざっと言いますと6つぐらいあると思うんです。

1つは、事業者選定方式について、もう少し不断にといいますか継続的に、またさらに  
検討して、特に現行法制とのかかわりの中で、一応結論が出ているわけですが、さらに  
どういう形がいいのかという形は、さらに継続的に検討する必要があると思います。

それから、行政財産の活用についても一応法律的な形はできているわけですが、特に公  
物管理法との関係でいって、これもやはり継続的に検討する必要がある。

3番目に、標準様式、これは諸外国に比べて日本はかなり遅れているわけなので、標準  
契約書、標準様式の検討が3番目だと思います。

4番目が、民間事業者の形態ですね。今、グループで応募しているわけですが、  
どういう形で民間事業者、SPCがどういう事業主体という形で考えるのか。これはここ  
で考えるべきかどうかわかりませんが、特に今、指名停止の問題が非常に多くて、そこ  
PFIの事業主体との関係をどういう形で考えるのか。これは単なる問題提起という形で。

ただ、何かの形で頭の横っちょの方で考える必要があると思います。

5番目が、先ほどおっしゃいましたファイナンスとかSPCの債権の流動性の問題。

最後は、Value For Moneyについて、今回、一応の改定をするわけですがけれども、これについても少し積み残しがある。

そういうことでいくと、議論のたたき台として6つほど申し上げましたが、こういう形で全体的にPFIの仕組みが公共調達効率性をちゃんと担保しているのかどうかという形を全体的にやっていく必要があると思います。

山内部会長 どれも重要な問題。重いですね。

今日はいろいろな御意見をフリーに出していただこうと思いますので、いかがでしょうか、ほかに。

## C委員

実務の慣行を制度改善につなげる仕組み等(規範のレベルアップ、標準化の促進、直接契約等市場の努力により改善されたものについての知見の共有等)

C委員 項目的にはB委員に賛成でございますが、どうしても我が国の実際のPFIのあり方なんですけれども、マーケットにおける参加者の熱意というものが、実はPFIというのは特殊な事業ではなくて、みんなのできるんだと。そういった意味では非常に政策的効果はあったと思いますが、ビジネス・アズ・ユージュアルになってきて、市場における参加者の熱意というのがだんだん薄れてきているような気がいたします。

やはりこれは、PFIというのを1つの型に入れてしまって、こんなものなんだという形で、プラクティスの中から制度的な課題を持ち上げて、例えば今先生のおっしゃった入札手続きとか、事業者選定手続き、評価のあり方、こういったものの規範は、実はさまざま問題がありながらも、それを覆い隠すような格好で実際の官民慣行というのは何とかできてしまっている。

ここから先は、国が何らかの形でもっとベストプラクティスを探し出して広めるとか、規範をつくるとか、標準化を進めるとか、実務と政策とのアウクフヘーヴしていく過程がないんですね。我が国は。多分。そういうところからもう一度積み残しのガイドラインとか規範のあり方、分野別、もしくはガイドラインの概念はどこにやっていくのか、そういうのをマトリックスにしながら整理すべきだと思いますね。そのツールというか成果物は、ガイドラインとか規範のあり方とか、今ここでいろいろと議論されている項目の中において、まだ議論が全く進んでいない分野がある。それは、契約のあり方、直接契約の。直接契約も私は見ていまして結構進んでいます。市場の皆さんの努力で。だけど、それは万人の共通の知見になっていないですよ。マーケットの知的レベルが上がっていないわけです。一部の人は確かにいい成果を残されて、少しずつマーケットのレベルが上がって

いるかなと思いますが、残念ながら一部の人たちがそれを握っていて、それが国民の共有財産になっていないわけです。これだと、官民の知的レベルが上がっていかないですね。こういうのを是正しながら、情報公開を進めて、規範のレベルをもっとアップさせるような行動は、国としてもとれるし、地方公共団体にも促すとか、いろいろなことができるのではないかと思うんですね。国だけでPFIの推進を図ると私は当然思えませんし、地方公共団体とか、実際に参加されている民間の人たちの協力を得ながら、何かまだ一つ、もう少し積極的なアプローチができるのではないかというふうに思います。

まだ11月まで時間もございますので、何が問題なのか、もう一度整理をした上で、どこまでやるのか、あるいは積み残しになるかもしれません。少なくとも推進委員会でも御議論願いたいのは、方向性、何をやるのか、どういうマイルストーンでどういう成果物を期待しているのか、その御議論をぜひとも推進委員会でもやっていただきたいと思います。

## D 委員

要求水準書の明確化等(落札後の交渉の減少させるための要求水準のあり方、対話のあり方、モニタリングとの関連等)

D委員 今、実務の中で一番大きなのが、性能発注というのは一体何なんだろうかというのがよくわからない。性能発注、要求水準書に一体何を書けばいいんだろうか。契約という観点から見た場合に、事業契約という紙の部分、これは実は薄皮の部分で、あんこが全部要求水準になるわけです。というのは、施設を整備して、サービスを提供する。これがすべて要求水準書の記載に従いなさいと、こうなるわけですね。

性能発注したときに、手段・方法について、それは民間の提案を受けるわけですから、要求水準書が相当程度作り込まれていないと提案はできないわけで、御尽力いただいて、去年の11月22日の関係各省の申合せができて、日本型の競争的対話までは済みましたと。ですから、要求水準がなかなか書きにくいところについては、競争的対話で補っていきましょう。そのところはこれから実験をやるわけなんですけれども、なかなか難しいというか、そういう理解に少なくともあまりなっていない。

イギリスのようにネゴシエート・プロシジュアの中で、完全にベスト&ファイナルをつくらせば、他方で私たちが決定した以降に契約協議をする必要はないんだけど、設計協議も運営に関する業務設計のための協議もすることなく提案書をつくっていますので、当然落札者を決めた後でその協議が始まってしまうわけです。

ところが、それというのは2つ問題があって、1つは、提案金額との平仄は、要求水準で合わせているわけではなくて、仕様と合わせていますから、当然ずれが出てくる。これが1点目の大きなポイント。

2点目は、先ほどF委員とも話したんだけど、公共事業におけるリスクファクターの積み上げ等々がないものだから、モニタリングの項目について、数字的な基準がデータ

が全く残っていないわけです。恐らく公共側にも残っていない。したがって、モニタリング、今日を見ていて、それはそうなんだよ、わかっているんだ、そんなことと思っただけですけども、VFMのところで、もうちょっとモニタリングをちゃんとせいとあるけれども、これは無理なんです。要求水準からモニタリングの項目を抽出しようと思うと、そのバックアップのこの要求水準の裏づけとなっているデータがないと。だから、どうしたって提案にかかわる仕様とマニュアルの関連でモニタリングの項目を決めてくる。そこもまた非常にポスト・アプレイザルでずれが出てくる。

そもそも初めの要求水準の絞り込みが、今の手続の中で十分にできないがゆえに、設計協議が、契約締結後の協議が非常に重くなって、しかしながら、それも確たる書面なしに業務設計を行ってしまいますので、運営におけるところのずれが物すごく大きく。ですから、提案時の事業計画と、契約時の事業計画と、それから、病院の場合だと、開院前事業計画と言っているんですけども、普通、事業開始時の事業計画。運営の比重が高ければ高いほど、そのずれが物すごく出てくる。それが応募者の負担に全部のしかかっているというのが現状なんです。

ですから、そういうふうにして見れば、問題点というのはいっぱいあって、先ほどおっしゃってられたように、現制度の中でPFIが突出しているものでなくて、現制度の中で公共工事の中で、いろいろな工夫がなされている。それとの整合性をとっていくことによって、ある程度はカバーができるんですけども、今私が申し上げた点について言うと、そういう観点からの整理もされていないので、そのところを本当はできれば一番重要であり、かつその部分がキーになってくるだろうと思っています。

(次のE委員のご発言の後のご発言)

D委員 私とE委員の間の調整なんですけれども、先生がおっしゃったように、先生からちょうだいしたのをここで言っているのかどうかわかりませんが、リスクのワークショップでしたか、イギリスで案件を進められる前に、那邊にリスクがあるかということで検討になったと。日本だって、事前の検討の中でやっているんですけども、どこにリスクがあるのかについて、要求水準書に書いていないんですよね。契約書の一部という意味で、契約書のあんな部分という言い方もできるんですが、事業者に対して事業内容を開示することによって、事業に参加するかという意味決定をしていただくときのベースの資料なので、本来そういうところを開示すべきだと私は思っているんですよ。ですから、先ほど座長がおっしゃったように、11月までの中に、中身の検討は恐らく入れないので、何がどういうふうにも不足しているのかという議論だけでも整理して、それを端から詰めていったらどうかと思っています。

E委員

リスクマネジメントを実現するためのマニュアル等の必要性

## リスク等の情報を包括的に収集するための仕組みの必要性 トランザクションコスト等の調査の必要性

E委員 今、D委員にもお話しになっていましたリスクの話が一番メインのはずなのに、どちらかといえば、やらなければだめですねという記述で今までいろいろなところで終わってきていると思うんですね。リスクに関するガイドラインも、基本的に決まったら、分担はどっちがいいですかというような形のことはあそこでは書いてあるんだけど、その前のリスクは何なのかということから、計量する話だとか、どうやってマネジメントしたらいいのかという話のところも入っていないのではないかなと。だから、決まった典型的なものは、官がとる、民がとるという形は一応書いてあるんですけども、その中で、一連のリスク分析にかかわる、どこまでいくのかわかりませんが、マネジメントを含めたガイドラインだとかというのは、個々の市町村なんかで取り組める話では全くないと思いますので、やはり何らかの形でこういう委員会で検討して見解を示し、できれば、完全なものができるかどうかわかりませんが、少なくとも以前よりは改善できるようなマニュアル、パッケージ的な話というような形も考えていくのが必要ではないかと思います。

もう一つ、これまでいろいろな形で内閣府の方も調査されていると思うんですが、明らかにタラソだとか何かみたいな顕在化したのはもうわかってはいるんですけども、それ以外にもいろいろなリスクが、それこそイベントが発生している部分だと思うんですね。伝えられるところと伝えられないところ、両方あると思いますけれども。あるいはイギリスなんかでもいろいろなところが出てきていますけれども、一番確実なリスクのアイデンティフィケーションは、過去のリスクが何であったのかということを知ることだと思うんですね。そこに関してもう少し国内のはどういうことがあるかというのを、各市町村に聞いたとしても、日本の場合は、どちらかといえば、リスクがあったということは落ち度的に考えられる方が多いので、なかなかレポートが来ない。ところが、ハイウェイズエージェンシーなんかは、レポートをする義務を課しているんですね。そういうところで認識の違いもあるのではないかと思いますけれども、そういうことが何らかの形で調査できればいいのではないかというふうに考えます。

もう一つは、いわゆるトランザクションコストの話なんですが、一体どれぐらい時間だとか経費がかかっているのかというのが明らかでないと思いますので、当然立ち上げの段階では莫大な金額がかかっているかもわかりませんが、これだけ時間がたってきているわけですから、ある程度落ち着いてきているかなと思いますので、それについても何らかの調査があってもいいのではないかというふうに考えています。