

平成 19 年 8 月 31 日

美原 融
(専門委員)

我が国において PFI を更に推進するために ～ PFI をより使いやすく、より質の高いものに～

第 15 回総合部会の議論に基づき、また現在行われている公開意見募集の趣旨をも踏まえ、議論を活性化するために、下記意見を提出します。

1. 現状認識

PFI法制定より約 8 年が経過し、様々な分野、多様なスキームにより PFI の実践が官民主体によりなされている。PFI は制度としても実践の手法としてもこの国の様々な官民主体にとり定着しつつあり、一定の成果・効果を上げていると判断できる。一方その活用のあり方は、様々でもあり、政策の中で積極的に位置づけその活用を試みる自治体もいれば、導入が活性化していない自治体も多く¹、かつ公的主体内部での PFI に対する評価は必ずしも一致していない。民間主体も PFI の実践に数多く参加し、この分野は一定の市場に成長、着実に広まりつつあるが、制度や慣行をよりよいものにする熱意は従前に比し、後退している。

これには下記背景があると考えられる。

公的部門にとり、

PFI は必ずしも、使いかっの良いい考え・手法となっていない(準備、評価、手順

¹ 事実道府県単位でいまだに 1 件も実施していない地域がある。全国の自治体数を考慮した場合、現在までの実績は未だに十分であるとはいえない。

等に費用と時間がかかる。行政手法に対する不慣れがあり、制約要因も多く使いにくいという指摘がある。

効果を確認できない、あるいは想定効果に納得していない（手間のわりには、財政負担縮減効果はでにくい、また期待する効果は負担の平準化のみとする指摘がある。起債余力がある場合、施設整備は起債の方が安いとする根強い考え方もある。）、実務慣行として内容や質の向上を試みる努力は不十分で、問題の解決を先送りにし、妥協により実践がなされ、公的部門にとっても一部好ましくないという認識がある（様々な実務的諸課題が現場では先行して現れ、経済実態が先行し、問題を内包したまま走っている。問題を解決し、軌範を設定し、よりよい考えを共有し、実践すべきだが、現実には、あるべき軌範と実践との間にギャップが生まれている。潜在的課題や今後の実務処理の方向性など詰めるべき課題は多いが、これを問題提起し、解決を志向する官民のフォーラムは無い。またその活動は従前に比し、停滞している）。

軌範の標準化や知識の共有化もまだ十分でなく、行政手法として解り難く、使いこなせていない（情報公開はかなり進んでいるが、均一ではなく、最終的な契約書や直接契約を公開の対象としている自治体はまずいない。全ての情報が開示されているわけではなく、経験・慣行を共有できる体制にはない）。

一方民間部門にも、

単純でリスク移転も限定される施設整備中心の案件が多く、創意工夫努力を発揮できる案件は限定される。この結果、チャレンジ精神と熱意が減退している（一方、単純な案件は競争は激しくなり、収益ポテンシャルも減少している）。

民間にとっての取引費用も高く、競争も厳しいため、市場において選別的行動が起こり、参画・競争が限定的になる傾向がある（小額案件の忌避、単純箱物は建設事業者を主体にプレーヤーがほぼ限定。一方小規模、単純案件は地方で完結する事業に成長。この結果市場は二極化しつつある）。

性能発注仕様や、業務要求水準の設定はまだ不十分で、公的部門との意思疎通の欠如により、後刻契約や運営段階で問題が生まれるなど、実務面での官民間の理解のギャップが一部の案件には生まれ、様々な問題を引き起こしている。運営段階へ入っている案件も多く、実務的な課題が山積し、現場は何とか処理しているが、これが新たな案件への教訓となっていない。

公正、公平な契約条件、合理的なリスク分担か否かへの根強い疑問、現実の慣行に対する不満が民間側にはある（合理的なリスク分担のあり方、リスクマネジメントのあり方等に関しては、まだ大きな改善の余地がありながら、実務慣行としては現状に甘んじ、改善の為の声が大きくなり、将来に問題解決を先送りにしている）。

などの事情がある。

2. 検討されるべき課題

公共施設や関連するサービスの提供を企画・構想し、その提供の枠組みを実現するまでのフェーズと実際にサービスを提供しているフェーズでは検討の対象となる項目も課題も異なってくる。法制定から今日に至るまでは、主に PFI 案件をどう実現するかという Delivery に係わる手法や課題が主たる検討の対象であった。この結果、基本となるガイドラインが策定され、一定の実務知識も市場にて蓄積、PFI の基本的枠組みはうまく実践されてはいる。但し、内容的には玉石混交の感があり、その評価から実践に至るまで模範とすべき案件から、単に財政負担の繰り延べを志向しているとしか考えられない案件まで、多様な案件が存在し、その質は均一とはいえない。また個別の案件を見る場合、業務要求水準設定やその履行を確認し（モニタリング）対価支払い規律に反映する規定、あるいは個別のリスク分担のあり方なども、まだその内容を改善できる課題や、軌範自体が曖昧な側面も実務的に存在する。これは事業のガバナンスのあり方や仕組み自体にもリスクが内在することを意味し、これらを改善できる余地はまだ大きいと考える。またかなりの案件が、建設段階を終え、サービス提供段階に入りつつある以上、運営段階における課題も検討整理しつつ、当初の枠組み形成にフィードバックさせ、よりよい案件形成へと発展的につなげていくことが PFI をよりよいものにするようになる（英国と異なり、我が国では短期間に数多くの案件の実現がなされたため、案件形成過程の問題を整理しつつ、運営段階の問題をも同時並行的に検討せざるを得ない状況にある）。

上記背景を考慮する場合、今PFIに求められているのは 現状の慣行をより良いものにするという意味でPFIの質を高くする努力、 PFIに求められる軌範や手順・考え方をできる限り標準化することで、取引費用を縮減し、使いやすいPFIにする努力、 制約や障害要因を取り除き、解り易く、実践しやすいPFIにする努力にあるといってもよい。問題の難しさは制度的な課題と実務慣行としての課題が輻輳化していることにある。実務上の軌範や考え方を示し、実践知識を共有することにより、より広く、PFIを様々な官民主体が活用でき、案件の質を確実に高めることができる（実務上の課題）。一方、制度のあり方を再考し、PFIがより実施しやすくなる制度的な環境整備を図ることも本来重要な側面になり、忘れるべきではない（制度的な障害要因の除去、環境整備）。

具体的な検討課題としては、下記を列挙することができる。

取引（Transaction）の質（Quality）を高める

- ✓ サービス要求水準・性能発注仕様設定に関する実務的考え方、アプローチ手法と選択肢を整理すると共に、モニタリング手法や契約との係わり方を軌範として整理する：

業務要求水準設定や性能発注仕様の考え方、手法等は公的部門にとりまだ慣行として十分根付いておらず、試行錯誤的に一部自治体が先行しながら実践しつつある。案件の類型・性格により異なるが、考えとしては民による創意工夫を發揮できるようなアプローチ、仕組みが必要となる（勿論例外もあり、例えば施設整備色が強い箱モノでは、創意工夫發揮の余地は限定される）。一方このアプローチは官の要求水準と民間の提案条件との間に理解のギャップが生じないような入札前段階における対話や、官民の意思疎通に齟齬をきたさない手順的配慮を前提とする。サービス仕様や要求水準設定は構想・企画段階での核になる考えだが、現状の慣行は未熟で、後刻契約や運営段階で官民間の認識のギャップが露呈し、大きな問題になる事例が後を絶たない²。かかるリスクを回避するために、要求水準設定の実務的なアプローチ手法や選択肢を整理し、あるべき軌範と方向性を示すことには大きな価値がある。一方これは全体のプロセスの一環として把握されなければ意味がなく、要求水準の履行・達成の確認手法（モニタリング）や契約上の支払い対価規律へ反映する仕組みなど全て一連の問題として全体をくくりながら、あるべき選択肢を整理することが必要である。

- ✓ リスクマネジメントとリスク管理手法のあり方の軌範を取り纏める：

現在のリスクガイドラインはリスクの範疇定義のみで、リスク分担の考え方のあるべき基本や選択肢、リスクマッピングやリスクワークショップの考え、具体のリスク管理手法、個別のリスク分担に関する考え方を契約に落とす場合の留意点、リスクが顕在化する場合の基本的な対処のあり方等本来実務的に抑えるべき諸点が欠けている。また実際の案件では、民に対する過度のリスク期待から、非合理的リスク分担事項も一部には散見される。市場にはリスク管理に関する多様な考え方もあるが、これらを整理しつつ、公的主体にとってもかかる分野の実務軌範を周知徹底することにより、

² 要求水準の現在の慣行は抽象的で具体性に欠けるものが多い。あるいは性能発注仕様ではないものもある。公共が求めるサービスの質が必ずしも適格に把握できておらず、民間提案も正確に理解されないまま、契約が締結され、後刻その実行レベルで、認識のギャップがリスクとなる問題が数多く生まれているのが実態である。 要求水準仕様の設定のあり方、 官民による対話とお互いの意思を正確に把握する手法のあり方、 契約上の規律の設定のあり方などを包括的に改善する必要がある。

考え方、アプローチ、手法のあり方を正確に把握し、慣行の質を向上させることができる。官から民へのリスク移転を前提とする案件が進まないのは、リスク、リスク分担、リスク管理の実務的あり方の検討や認識が甘いからである。実務的な規範の整理と充足化が求められる分野でもあろう³。

- ✓ **評価のあり方の継続的な検討を実施し、全体のプロセスの中でこれを位置付けつつ、考え方を整理し、規範のあり方を提示する：**

VFM は PFI に関する核となる考え方でもあり、ガイドライン改訂の際、検討保留事項とされた事項は今後共継続的にその検討を実施する必要がある。考えを均一化、平準化し、解り易く、使い易く、説明しやすいものにするとともに、構想・企画、公募・事業者選定の実現過程において、継続的な評価・検証プロセスの全体の中で、この考えを位置付けるべきであろう。PFI とは制度的には柔軟性のある考え方・手法として定義されているが、本来 PFI が志向した考えに馴染まない多様な考え方も PFI とされている。VFM や評価の考えの質を高め、これを均質化することにより、到底 VFM が期待できない案件は差別化し、他の選択肢へと誘導することもできるようになる。

- ✓ **多様な分野やサービス要素の強い案件に関する契約的軌範のあり方を整理する：**

現状の契約ガイドラインは所謂施設整備色の強い案件を前提としたもので、民へのリスク移転やサービス要素が特に重視されつつある昨今の多様化した案件には適さない側面も多い。約定規律の個別側面を取り上げながら、市場にて提起された諸課題を中心に、約定概念の選択肢を整理し、規範として提示することにより、市場における慣行の質を高めることができる。これにより今後類似的な案件を検討する際、官民がより高いレベルで議論をできるようになる。尚この軌範のあり方は上述した要求水準の設定や、リスク分担のあり方ともリンクすることになる。

(上記で明らかのように、課題となる問題は狭い単一領域という視点ではなく、幅広い全体の枠の中から考えたり、時間的プロセスに跨る視点から検討したりした方が適切なものが多くなりつつある点に留意すべきであろう。これは、全体の中で正確に課題を位置づけてインターフェースやインパクトをも考慮しながら検討することが必要

³ 運営段階におけるSoft PMと呼ばれる付帯サービス等の対価見直し手法(ベンチマーキング、市場化テスト)などもリスク分担のあり方から選択肢を解きほぐし、その具体的手法と選択肢を明らかにしていくなども軌範のあり方としては検討が必要な分野になる。PFIと「安全性」に関する実務課題も、本来この大きなリスクマネジメントの枠の中で把握しながら、その実務手法や考え方を整理することが肝要になる。部分的にはその検討は開始されているが、リスクの観点から全体の整合性に配慮する考え方とはなっていない。

になることを意味している。一方、より専門化、詳細化したレベルで課題が生じることもあり、これらは個別に対応するより方法はない⁴)

取引 (Transaction) の費用 (Cost) を縮減する

✓ **あるべき軌範の標準化を推進する (ガイドラインの充実化):**

必ずしも全ての側面に亘り継続的な改定が実施されていない現在のガイドラインを何らかの手法でその充実化を図るべきである。一方、上記でも明らかな通り、現実のPFI実務は、細分化、詳細化しており、当初考えられた既存のガイドラインの枠組みだけでは捕捉できない側面や分野もあると共に、逆に全体の枠組みから見た方がより合理的な分野もある。現在の枠に拘ることなく、不断の変化や様々な状況に対応する判断の指針、テクニカルノートやあるべき軌範・選択肢など (ガイドラインの全面改訂にこだわらず) 部分的改定、追記、テクニカルノート、補論等の多様な手法により、あるべき軌範を段階的に整理し、知識の標準化・共有化を図ることが望ましい。尚、実際の検討作業は個別の分野や課題に細分化されるとともに、例えば上記で述べた項目の検討の帰結が、規範の標準化へと繋がるのであろう。この意味では異なったことを示しているわけではない。

✓ **知識と経験の共有化と普及を図る (ベスト・プラクティス事例のマニュアル化、データ・ベース化):**

分野毎の個別案件の取り組み事例 (スキーム、手法、対象、契約の取り決め方) 政策や取り組みのあり方、組織のあり方、実務処理事例、失敗事例や危機対応手法など、多様な主体によるベストプラクティス、参考となりうる事例・経験はすでに一定程度市場に蓄積されつつある。大きなものから小さなものまでであるが、経験から学び、知識を得ることは、将来の案件に対する手間と手順を簡素化し、費用を縮減しつつより合理的なアプローチがとれることを意味する。

尚、公的主体による締結済事業契約や直接協定に関する情報公開をさらに促進させ、PFIの多様な実践のあり方を官民が疑似体験できうることで知識レベルの向上には有用である。また知識の普及は一方的な方向であるよりも、双方向的であった方がより効果的になる (この意味では省庁主導のパターン化したセミナーではなく、官民が同

⁴ 例えば、民間主体が市場で構成するSPC関連の考え方、選択肢、あり方をどう考え、整理していくのかとか、SPCに対する資本と負債の性格、劣後融資をどう公的主体として位置づけるのか等に関しては、この問題に関する個別の検討や解説があれば、理解が早まる。

等に参加する双方向的なフォーラムやプラットフォーム、ワークショップを育成することに、貴重な予算を充当するほうが好ましい。

より使いやすい制度にする（制約要因の除去）

- ✓ **競争的対話方式実践の在り方を検証し、PFI に適合的な入札の手順、手続きのあり方の更なる検討を実施する：**

入札前段階での官民の対話は適切に行われる限りにおいて、要求水準の理解や提案の具体のあり方に関し、効果をもたらすが、その実務的なあり方や制度内における位置づけは必ずしも明確ではない側面もある。一方、果たして制度として、会計法・予決令に基づく現在の入札の仕組みの中でPFIにより適合的にするにはどうすべきかに関しては、必ずしも十分な議論がなされているとも思えない。競争性、公平性を担保しながらも、市場における課題を分析しつつ、よりPFIに適合的な調達の具体のあり方を検証していくアプローチはまだ必要であろう⁵。

- ✓ **PFI 推進の為に、制度そのものを見直し、継続的にこれを改革する努力が必要である：**

PFI に係わる制度的課題は、過去 2 度に亘る法改正を通じ、また必要に応じて補助金要綱や税務などの課題を段階的に解決してきたというのが実態になり、必ずしも全ての課題につき、整合性のある形で解決がはかられてきたわけではない。この意味では制度的課題を内部的に引きずったまま、実践がなされており、実務上は極めて解りづらく、実際の課題が表にできにくい構図となっている。例えば下記制度的課題等が現存する：

- 直接契約における契約上の地位譲渡予約の実行性は、その予測可能性が不安定なまま現状が放置され、議論の対象になっていない。直接契約やステップインの考え方に実行性、予測可能性をもたせるなんらかの配慮が必要となろう。また従前より議論のある BOT/BTO に差別なき補助金の適用や補助要綱の改定などもまだ完璧ではなく、税制の軽減措置も中途半端なものに終始している。

⁵ 例えば、要求水準仕様が民による創意工夫や民の提案に大きく依存する場合、公的主体は予め、民の提案の詳細を知ることができない。これにより一般競争入札制度における厳格な予定価格を前提にすると、精度をもって予定価格を設定することは不可能になり、結局そのしわ寄せがどこかにリスクとして押し付けられることになりかねない。制度と実務がうまくかみ合わない事例になる。競争性、公平性、公共の利益を担保しながらも、より柔軟な制度のあり方を検討することが求められている。

- 異なった制度（指定管理者）を PFI と組み合わせて実践する場合の制度的、実務的課題も十分にその内容や規範のあり方、整合性が議論されているわけではなく、軌範のあり方も一部不安定なまま、実践が先行している。
- 新たな制度的フレームとのインターフェースから生まれる課題も考慮すべき側面になる。例えば、会社法、信託法、債権譲渡特例法、仲裁法など様々な法令の変更は、PFI を実践する場合においても多様な選択肢を理論的に与えるが、選択肢の方向性や実際の課題は必ずしも整理されているわけではない⁶。
- 公物管理の基本問題は依然として存在する。いかなる分野のサービスをどこまでどう PFI の対象にできるのかに関しては、あまり議論が進展していない。業法、管理法に跨る様々な制約により、PFI の標準的な領域が成立し、これを超える考え方をとれないことが新たな分野開拓の障害になっている側面もある。制度を変えることを前提として、PFI の推進を図れる分野がまだ十分あるのではないか。

取引（Transaction）のイノベーションを推奨する

- ✓ **まだ PFI が実践されていない分野、新しい手法・スキームなどへのチャレンジを支援し、推奨する：**

新しい分野への PFI 手法の適用を支援し、適用できる分野、範囲を広げることが重要になる。またこの中で、よりサービスや運営を民に委ねる類型、官から民へのリスク移転を前提とする類型、アフェルマージュ手法（資産形成は民、一方資産は公共に譲渡され、一種の運営権により運営を担う考え）など、イノベーションを発揮できる可能性のある分野はまだあると考える。チャレンジを志向する国や地方公共団体を知的に支援し、イノベーションを発揮させることは不可能ではあるまい。一方、ネットワーク型インフラ施設（土木インフラを含む）複数公的主体による面、所掌、機能などの統合を前提とする施設、新しい金融手法の適用の検討など今後検討できる対象は広い。海外事例の紹介やアプローチ手法を示唆したり、関係しうる官民による具体化への検討を促したりするなど、積極的な情報発信により、あるべき方向性を指し示し、具体化へ向けての議論をすることは極めて有効なアプローチであるといえる。規制緩和の大きな流れは、地方公共団体レベルにおいて公共サービスに係わる民間開放を推進しつつあり、これらが施設整備と絡み、結果的に PFI の新たな領域を増やし、イノ

⁶ 例えば会社法の改定はSPCの多様な可能性と制約はどうあるべきかという議論をもたらすことになるが、オープンな議論がなされているわけではない。信託制度における合理的な担保権の管理のあり方や担保付社債信託法の担保種類制限の撤廃など、制度を変えることにより、PFIの実践に多様な選択肢を与え、市場を活性化することができ、検討されるべき潜在的課題は多い。

バージョンを発揮させる効果をもたらす可能性が高い。

3. 検討の進め方に関して

上記課題の検討に際しては、下記を考慮すべきであろう。

- ✓ 多岐な分野に分かれると共に専門性や実務知識が必要な側面も多いが、市場における情報や課題を効果的に吸い上げ、方向性や解決策を議論し、慣行を改善していくという何らかの継続的な枠組みや工夫が求められている（市場のスピード観や様々な情報・案件の進行と推進委員会の議論に乖離がある場合、議論の質は低下する）。
- ✓ このためには、推進委員会を複数のグループに組成、必要に応じ、外部専門家を招聘し、継続的な検討 WG が常に現状の課題をトレースしながら、あるべき軌範を議論していくアプローチが必要である。官民の市場の参加者に対して、常にあるべき軌範や選択肢あるいはその考え方を提示し、どう質の高いメッセージを届けることができるのかを考えることが求められている。また全ての議論をオープンにする前提をとるべきであろう（受託事業者経由の私的な検討ではなく、全てが情報公開の対象となる WG をベースにコアの議論をすべきである。検討すべき対象をセグメント化し、セグメントのみに集中することは、全体を見えなくし、時間と費用の無駄になる）。

PFI の市場における展開と官民の参加者による実践の努力はかなり早いピッチで市場において進展してきたことを理解する必要がある。現状は案件～実践～が先行し、課題の解決手法やあるべき軌範の策定は後追いになっており、現実と大きな乖離が生じてしまっている。ガイドラインのアップデートも一部は実現したが、過半は進展していない。軌範のあり方と実践の双方が、同時並行的にレベルアップして、初めて市場における案件の質が高まる。政策として実務上の課題や選択肢を取り上げ、あるべき方向性を軌範として取り決めたり、選択肢の幅や、ベストプラクティスや知識を共有したりすることは、確実に実践のレベルを上げる。

～以上～