

委員及びヒアリング対象者より提起されたご意見等

・ 現状についての認識

本来 PFI は官民が対等な関係を構築し、民間事業者が PFI 事業に取り組みやすい環境の整備がなされるべきものであるが、個々の事業の実際の進捗の状況を見ると、官民が対等な立場とは言い難い状況にある。また、プロセスの透明性が必ずしも確保されていないため、提案した内容が正当に評価されていないのではないかと根強い不満がある。したがって、国、地方公共団体の意識改革を進めていくとともに、ガイドラインの改定や関係省庁での申し合わせ等の現場への浸透、さらに制度や具体的な手続きを具体的に改善していく必要がある。

PFI の制度や慣行をよりよいものとしようという熱意が従前に比し、後退している。

これは、

公共施設等の管理者等にとっては、PFI は手間がかかり、使いやすい手法となっておらず、その反面、効果が明確に確認しえないこと、本来事業進捗のプロセスの中で内容や質の向上がなされるべきものの、現実には必ずしもなされていないことにより、満足する効果がでていないこともあること、さらに、規範の標準化、グッドプラクティスやノウハウの共有も不十分であることがその背景としてあると考えられる。

また、民間事業者にとっては、PFI 事業は総じて取引費用が高いものの、多数を占める単純な施設整備中心の案件は収益ポテンシャルが減少してきており、その一方で創意工夫努力を發揮することができ、収益ポテンシャルもある案件が限定されていることから、市場参入意欲が縮小しつつあること、要求水準書等の設定が不十分、入札段階等での官民の意思疎通が不十分であるため、後刻契約や運営段階で実務上の問題が生じている事例があること、さらには、公正、公平な契約条件か、また、合理的なりリスク分担になっているかについて、根強い不満があること等がその背景としてあると考えられる。

・ 個別の課題

1．要求水準の明確化

要求水準書をどのように設定すべきかについて、具体的な事例を示していく必要がある。

公共施設等の管理者等は、要求水準書を策定する前の段階で、どんな目的でどんな効果を期待するのか、基本構想、基本計画の内容として、そのコンセプトを十分に検討する必要がある（公共施設等の管理者等は、何を買いたいのか、明確なコンセプトをアウトプット仕様の形であらかじめ整理する必要がある。）。

要求水準書は、モニタリングに耐えうるような数値的な基準等を盛り込む等、具体化を図るべきである。しかしながら運営部分についてはこのような具体化、明確化が困難であり、これが、落札した後の落札者の大きな負担の要因となっている。

コストとサービスの質との関係を明確化すべきである。

本来、性能発注の仕様である要求水準に見合ったコストが検討され、これがいわゆる予定価格として設定されるべきであるが、現実には必ずしもこのような検討の過程を経て要求水準書が作成されておらず、結果として、入札参加者に当該予定価格では実現不可能な過大な内容の要求水準書を示している傾向がある。

2．標準契約化の推進

我が国は諸外国と比較し、契約等の標準化はかなり遅れているので、検討すべきである。英国で PFI が魅力的と考えているファクターが我が国の場合、すべて欠けている。その一つがプロセスのコストの縮減策の実施であり、英国では、標準の契約書や、標準の OS 化等様々な分野で標準化を進めている。

単一の標準契約では不十分であり、事業分野ごとに作成を行うべきである。

契約の内容は要求水準書で規定されるのであり、要求水準書の書き方、提案書様式等の標準化も検討することが必要である。また、標準化は幅広く投資家を集めるためにも有用である。

3．リスクマネジメント等についての考え方の整理

リスクの定量化、リスクマネジメントのあり方については、現行のガイドラインには示されていない。リスクマネジメントを含めたマニュアル的なものを作成する必要がある。

現行のリスクのガイドラインには、リスクマッピングやリスクワークショップの考え、具体的なリスクの管理手法、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おさえるべき点が欠けており、これらの実務的な規範の整理と充実が求められる。

要求水準書にリスクワークショップ等の結果を踏まえた具体的なリスクを開示すべきである。

リスクは、廃棄物処理施設と病院では異なる等、施設の類型により異なるものと考えられるが、典型的な施設について考えられる典型的なリスクというのは、明確にしておくことが、事業の円滑な進捗にとって必要と考えられる。

4．より透明性が高く民間の創意工夫が生かせる入札プロセスの実現

審査委員会の審査のあり方について改定したプロセスのガイドラインの趣旨を徹底すること等により、事業者選定手続きの透明性の確保、向上を図ることが必要である。

関係省庁連絡会議幹事会申し合わせによってかなり状況は改善されたと考えられるが、入札プロセスについて引き続き改善すべき点がないかどうか検討すべきである。

性能発注が有効に機能するためには、要求水準書に示された公共施設等の管理者等の意図をより具体的に入札参加者が把握することが必要なため、両者の間の意思疎通（対話）が必要である。この点を踏まえ、平成 18 年 11 月の関係省庁申し合わせがなされたところであるが、この対話方式等についてより広範に現場に浸透させるとともに、具体的な手順についてガイドラインに盛り込むべきである。

これらの課題を抜本的に改善するためには、会計法や地方自治法の改正まで踏

む込むことが必要である。

5 . 運営段階における課題に対する適切な対応

- 1) 制度変更、技術革新等に伴う当初定めた要求水準書の内容の変更に適切に対応するメカニズムの導入

年月の経過により当初想定していた条件が変わることはありうることであり、その際、金融機関も含めて合意が形成されるような契約変更のあり方を整理する必要がある。

なお、英国では、一定の期間ごとにその時点におけるサービスの支払対価や支払い方法あるいはサービスの要求水準と比較しこれらを変更できるような仕組み（ベンチマーキングテスト、マーケットテスト）を構築し、契約規定とすることが推奨されている（モニタリングに関するガイドライン 六 1 参照）。

- 2) 事業の運営が適切になされるようなモニタリング、支払いメカニズムの充実

要求水準書は、サービスレベルを明記したアウトプットベースの仕様書であり、運営段階で当該要求水準を充足するパフォーマンスが発揮されているか否かをモニタリングによりチェックし、支払い対価の減額等の支払いシステムの執行により担保することになる。従って、明記されたサービスレベルとモニタリングの基準、支払いメカニズムは連動している必要があり、また、同時期に作成される必要がある。

サービスの質を確保するため、モニタリングの結果、業務が要求水準に到達していない場合、サービス購入対価の支払いを減額することがあるが、この際、減額の対象には施設整備費も含めるいわゆるユニタリーペイメントを採用している例がある。

- 3) 中立的な裁定機関の必要性

入札手続きや運営開始後において管理者等と民間事業者との間で意見が対立し、両当事者間の調整では結論がでない場合も想定されるが、これ

らの場合に両当事者の裁定を行う機関を設置するべきである。これにより、管理者等ごとに対応が異なるといった状況も解消することが期待される。

4) 事業期間終了後の課題に対する対応

事業期間終了時において引き続き PFI 事業を行う際には、政府調達協定が適用となる場合、一般競争入札を実施することになるが、事業継続の確保という観点からみると随意契約により従来の事業者が継続的に事業を実施する方がベターである場合も考えられ、このような事例についての対応のあり方について検討する必要がある。

事業期間終了時の施設のコンディションについて不明確な要求水準書が多く、事業期間が終了し施設が管理者等に引き渡される際のコンディションについて、何らかの確保策を検討することが必要である。

事業期間中、施設を診断し、予防的保全を行うことにより、施設の劣化が進まないような措置を講じている例がある。

6 . PFI の市場の拡大に向けた検討

PFI の事業領域を拡大し、これまで、官の事業領域とされていた公共サービス分野についても対象とするべきである。特に公営事業及び公共インフラ整備とその管理についての民間活力をいかにして進めるかが重要な課題である。

実際の案件の多くが単純なリスク移転のないハコモノ的案件となっており、企業にとって付加価値がなく利益も少なく参加者に魅力のないものとなっている。リスク移転を促進して、より複雑で大規模な参加者にとって魅力的な案件が増加していくべきである。

PFI のファイナンスの市場を維持、拡大していくためには、相応の規模、適切な民間リスク移転（予測可能リスクに限る）、相応のリターンのある案件が供給されることが必要である。具体的には、住民にとって真に必要なしかるべき規模をもったインフラ整備等が考えられる。

7 . 他の官民連携手法とのノウハウの共有、活用及び必要な調整の実施

PFI と同じく官民連携の手法である指定管理者制度、市場化テスト等も視野に入れて今後の PFI についてのあり方を検討すべきである。

例えば、PFI 法が制定された後に制度化された市場化テスト法では、公権力の行使について、同法により個別の法律の特例を定めることにより、これらの業務につき、民間事業者に委託をすることを可能とした。このような PFI 法制定後に他の制度で具体化された措置について、今後の PFI について検討する際、参考とすべきである。また、指定管理者制度については、同制度の法的な性格は行政処分であること、一方で PFI については契約行為であること等により、両方の制度を併用する場合、調整すべき点があるとの指摘が特に実務サイドからなされており、対応する必要がある。

8 . VFM 評価についての継続的検討

VFM は、PFI の核となる考え方であり、ガイドライン改定の際、税の取り扱いとイコールフットィング等検討保留事項とされた事項については、今後ともその検討を継続的に実施する必要がある。

9 . ファイナンス手法のあり方についての検討

ファイナンスのあり方と SPC の債権の流動化の問題について検討する必要がある。

ファイナンスについては、選択肢をできる限り広くさせて、市場をつくっていくことが重要である。

証券化、ボンドという話になると、参加者が増え、手間もコストもかかることになる。日本の PFI のように直接事業者と銀行との間でプロジェクトファイナンスを行った方がコスト的にはメリットがある。また、流動化、投資家の投資対象ということになると、いわゆる金融機関のモニタリング等により事業の適切な進捗がはかられるという PFI のファイナンスの基本的なところからどんどん離れていくことになる。したがって、可能性があるとするれば、事業契約の全体の枠組みを投資商品に仕組みやすいように設定しこれを類型化していくというアプローチはありうると思う。いずれにしても、ファイナンスのやり方、手法というものは、金融機関がやりたいからやるということではなくて、投資家が望むものをやるということを前提にして議論がなされるべきである。

我が国でファイナンスの多様化が進まないのはそのインセンティブがないからである。その理由としては、まず、政府自治体が固定金利を非常に選好することがあげられる。固定金利ということになると事業期間を一気通貫でやるというファイナンスでやらざるをえない。次に英国等でリファイナンスが盛んなのは、完工リスクがあるからだが、我が国では完工リスクはあまりない。さらに英国等にはない金融機関として審査能力を備えた地方銀行がある。英国でモノラインインシュアラーや格付け審査機関が参加する仕組みが構築されているのは、英国では審査能力が相対的に軽装備な金融機関や投資家が多いことによる。

ファイナンスの多様化を進める際に検討すべき制度的障壁としては、担保法制等の法制面等があるが、実務的には対応が進みつつある。

PFI 案件は、大型で複雑な案件と主に市町村発注にかかる比較的小型で単純な案件に二極化してきている傾向にある。小規模で住民の生活に密着しているような事業は地域完結型案件という形で、今後、発注者、地域金融機関、地元企業の三者が三位一体となって進めていくべきである。

地方銀行は、地域の情報を幅広く有していること、また、長期にわたる運営期間についてもモニタリングについて実効性をもって対応できること、さらには、地元情報を有しているので、有事の場合も迅速適確に対応できること等の強みがある。地域の企業が受注をしやすいよう、業務に応じた地域企業をまとめた地域コンソシアムを組成し、事業者の需要に対応できる体制を整える等の努力を行っている例がある。ただ、ノウハウにおいては不足しているところがあるので、ノウハウの移転等が促進されるような方策を検討すべきである。

金融機関の役割についてはいわゆる事業及びファイナンスのストラクチャリングといった仕組みづくりの部分、そしてモニタリングの部分に期待がなされていると理解している。

直接契約についてノウハウを共有できるようにすべきである。

10 . これらの課題を具体的に推進する検討の方向

1) あるべき規範の標準化

現在のガイドラインの充実化を図るとともに、現行の枠にこだわることなく、不断の変化や様々な状況に対応する多様な手法により、あるべき規範を段階的に整理し、知識の集約化・共有化を図ることが望ましい。

2) 知識と経験の共有化と普及

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ものであり、これらの情報公開をさらに促進するとともに、ベストプラクティス事例のマニュアル化、データベース化を図ることが必要である。

ベストプラクティスとして公表されているものには、本当のポイントはでていない。公表されない本当のポイントを共有できるようにしないと情報がゆがんでしまう。

3) PFI 事業に関する中立的なサポート組織の必要性

これまでの PFI 事業に関する情報やノウハウを蓄積し、官民双方が、先行事例における知見を活かして、より効率的な仕組みを構築する必要がある。英国財務省が中心となって設立した PUK (Partnerships UK) 等を参考にして、PFI 事業の未実施自治体への導入、円滑な立ち上げ、運営に関する実務支援を行う等、総合的かつ効率的に PFI 事業が推進されるよう政府内の体制整備を進めるべきである。

11. 今後の議論の進め方

どのような方策をとると、どのようなことが解決されるかといった論点相互間の関係を明確に意識する必要がある。

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。

このためには、推進委員会総合部会を複数のワーキンググループに組成し、必要に応じ、外部専門家を招聘し、継続的なワーキンググループが常に現状の課題をトレースしながら、あるべき規範を議論していくアプローチが必要である。

12. その他

英国の場合、施設については、いろいろな施設が複合化して、民間がそれを一貫して運営していくということで、施設の魅力が増すというケースが見られるが、我が国の場合は単一的な施設整備の形がずっと行われている。

行政財産の活用、また、公の施設、公物管理との関係をさらに検討するべきである。

取引費用について、時間、費用の実態を把握すべきである。

大規模な地震の後等の自治体の災害対応業務の多くは通常行政とは全く質の異なる業務であり、このような分野は、民間のノウハウの活用が望ましく、民間の専門家に任せることにより、質が上がり、一方コストが下がるのではないかと感じている。