

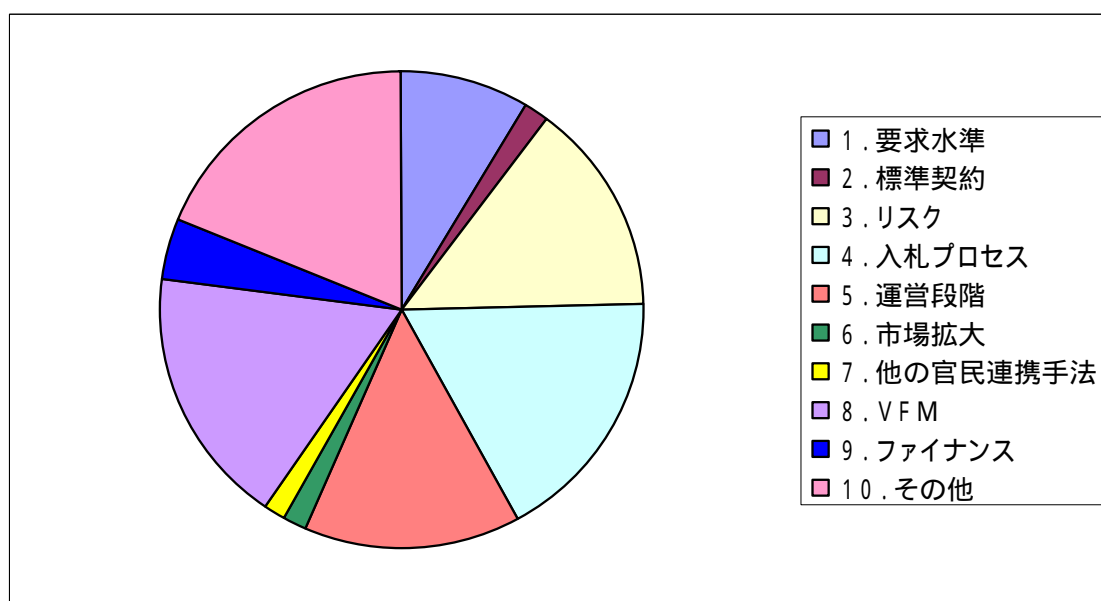
P F Iに関する公開意見募集の結果について

P F Iに関する公開意見募集については、平成19年8月15日から9月4日までホームページ等を通じて行ったところ、13名より69件の御意見を頂いた。お寄せ頂いた御意見は別添のとおり。

1. 御意見の項目別の内訳

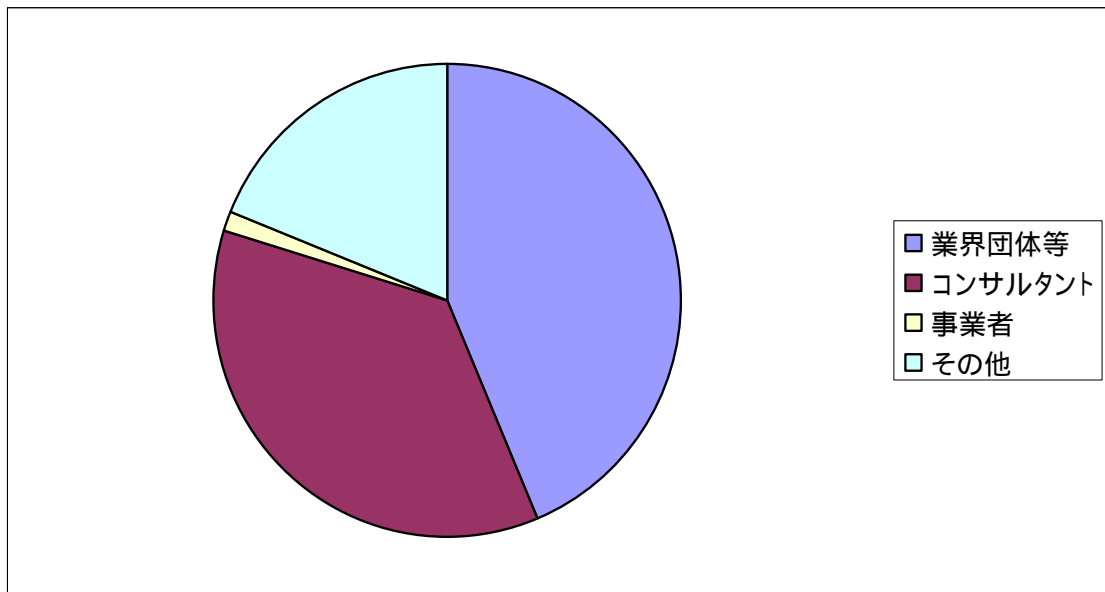
(項目については、便宜上資料1の項目にあわせて整理している。)

	意見数
1. 要求水準	6
2. 標準契約	1
3. リスク	10
4. 入札プロセス	12
5. 運営段階	10
6. 市場拡大	1
7. 他の官民連携手法	1
8. VFM	12
9. ファイナンス	3
10. その他	13
合計	69



2. 御意見の御提出者の内訳

	提出者数	意見数
業界団体等	4	30
コンサルタント	4	25
事業者	1	1
その他	4	13
合計	13	69



		御意見
1	要求水準	<p>〔仕様発注と性能発注〕 PFIでは従来の「仕様書発注」ではなく、民間ノウハウを最大発揮させるために「性能発注」とされています。しかし、大半の発注機関にはいまだに「性能発注要綱」が未策定のため、結果的に従来の「仕様書」に基づいた指示～指導が主体になってしまいます。結果的に「民間負担が大きくなり、民間ノウハウが上手く発揮されない状況」になっています。内閣府が中心となって、「各省庁別性能発注要綱」の策定を推進すべきと考えます。</p>
2	要求水準	<p>〔アウトプット仕様書とは〕 手段や手法を示さず、要求する結果や成果を示した上で、モニタリングの要素や、減額発動の要素を含んだ形で示すことが重要であって、イノベーションやBPRを引き出すための要素として認識することが重要である。わが国でも、事業毎に仕様書の作り方のガイドラインを作成することが望ましい。</p> <p>以下はOGCが示した一般的なアウトプット仕様書の作り方のガイドラインのタイトルのみを示した。 導入部：(ア)発注者の照会、(イ)仕様書の目的・構成、(ウ)免責や留意点等 事業内容：(ア)含むもの、(イ)含まないもの、(ウ)オプション、(エ)資産・スタッフの取り扱い等 要求の背景説明：(ア)事業戦略、(イ)目的、(ウ)関連事業、(エ)事業に影響を与える活動内容の詳細、(オ)調達に関連する将来予測、(カ)方針、(キ)標準化、(ク)PFI調達の目的等 要求の重要度によって区別する要求レベル：(ア)必須要求、(イ)望ましい要求、(ウ)情報(要求よりも必要性のカテゴリーが低い) 機能の要求：(ア)何を達成したいかを記載し、その手段や手法は避けること。(イ)評価と連動させることが望ましい 業績要求：(ア)処理能力、(イ)正確性、(ウ)アベイラビリティについて品質水準を設定する。(水準は高すぎても低すぎてもいけない点に留意) その他の要求：(ア)警備、(イ)標準化、(ウ)法令・基準・慣習、(エ)意図した代替機能の受け入れ基準、(オ)研修など 制限条項：(ア)タイミングについての考慮、(イ)他の事業者との連携、(ウ)他のITシステムとの結合 実施上の要求：(ア)管理情報、(イ)管理の変更 契約及びサービス管理要求：(ア)契約内容の遵守、(イ)内容の変更、 調達と契約上の要求：(ア)契約の特性、(イ)提案内容の反映部分、(ウ)サービス契約の管理のための提案、(エ)役割と責任 調達手続き：(ア)スケジュール、(イ)評価基準とプロセス、(ウ)追加情報の連絡先 提案様式及び内容：(ア)政府調達に慣れていないものに対する説明、(イ)質問の最小化、(ウ)評価プロセスの促進、(エ)提案書の内容・記載上の注意など 添付資料：(ア)事業活動の詳細、(イ)事業関連の情報や数値、(ウ)組織の詳細、(エ)既存のサービス・技術的環境等</p>
3	要求水準	<p>〔発注者は、PFI事業で民間のノウハウや創意工夫を活用するために性能発注を主体とし、やむを得ず仕様発注とする場合であっても、その仕様と同等以上の性能であれば、事業者の提案を受け入れるべきである。〕 〔理由〕仕様規定を絶対条件とすると、その仕様と同等以上の性能である提案であっても受け入れられず、事業者のノウハウや創意工夫を封じることになる。このことは、発注者にとっても事業者にとっても、PFI事業を採用した効果が十分に発揮できないことになる。</p>
4	要求水準	<p>〔PFI事業の提案書は、可能な限り具体的な仕様を記載させるようにすべきである。〕 〔理由〕発注書としての要求水準は、事業者のノウハウや創意工夫を引き出すためにも、できるだけ性能記載とすべきである。一方、提案書は、要求性能が確保されていることを、提案審査の段階でも、事業期間中のモニタリングの段階でも確実に確認できるよう、可能な限り仕様を記載させるべきである。</p>
5	要求水準	<p>〔「要求水準書に関するガイドライン」の作成〕 分野毎の標準マニュアル(Standard Output Specification)の作成も視野として、PFI事業における要求水準書の位置づけ、性能発注の概念・責務、仕様提案を行う事業者の責務範囲、VFM評価・予定価格への反映、入札前・選定後協議における確認プロセス等を内容とする、「性能発注による要求水準書作成に関するガイドライン」の作成を望みたい。 〔理由〕 要求水準が曖昧・不明確、仕様発注に近い事例、要求水準と価格設定が乖離していると思われる事例、性能発注を理由に提案内容に係わらず、結果責任を求められる事例が散見されるため。</p>
6	要求水準	<p>〔要求水準書に関するガイドラインの策定〕</p> <p>〔内容〕 対話方式等を導入し、入札前段階で、要求水準、契約条件等を官民で確認 要求水準書記載の性能発注部分について、出来る限り双方納得のいく仕様水準書を落札後に整備 要求水準書作成に関するガイドラインの策定</p> <p>〔理由〕 ・要求水準が曖昧・不明瞭、あるいは逆に仕様発注に近い事例が散見され、民間事業者の創意工夫が発揮されない。 ・性能発注を理由に、事業者が結果責任を要求される事例が多い。</p>
7	標準契約	<p>〔標準化されたPFI契約書の考え方を示す必要あり〕</p> <p>今年3月末に、英国の財務省が「PFI契約の標準化第4版」(Standardisation of PFI Contract Version 4:SoPC4(ソブシーフォーと読む))を公表した。この第1版は、日本のPFI法が公布された1999年7月と同じ時期であり、日本語にも翻訳されているが、それ以降のフォローがなされていない。今回の第3版と第4版の変更は著しいので早急にわが国も、この新しい考え方を取り入れるべきである。</p> <p>SoPC4の目次は以下の通り</p> <p>〔SoPC4の目次〕</p> <p>1 はじめに、2 契約の存続期間、3 サービス提供の開始、4 サービス開始(変更)、5 併発事象、6 保証、価格と支払メカニズム、利用可能であることの要求、パフォーマンスの要求、支払いのメカニズム管理とモニタリング、11 メンテナンス(維持管理)、12 支払と相殺、サービスの変更(* 実質的な変更項目)、14 法令の変更、15 価格変動、16 下請け契約、雇用、書類の変更、17 契約譲渡、18 所有権の変更、19 土地、機器その他資産に関する利害、20 サービス提供期間満了による契約終了、21 中途解約、22 中途解約時の支払いの算定と支払い、23 満了および終了の際の調査、24 損失補償、保証および契約上の請求、25 保険、26 情報と秘密情報、27 知的所有権、28 紛争の解決、29 当局の介入、30 その他の諸条件、31 直接契約とシニアレンダー、32 競争的対話とコミットメントレター、33 サブコンと資金調達書類についての精査、34 リファイナンス、35 財務的堅牢性、事業者の苦悩、36 ボンドファイナンス、37 コーポレートファイナンス、標準的保険の様式</p> <p>特に、7章から10章、および13章は、今回の変更の最も重要な部分であり、わが国のPFIでは、十分な検討が出来ていない部分であるので、留意する必要がある。</p>

		御意見
8	リスク	<p>PFI等の多年度契約においては、政府、自治体は債務負担行為の設定が必要とされている。単年度会計の原則からしてそれは仕方ないとしても、PFIにおいては官民双方でさまざまなリスクの負担があり、リスクの種類によっては契約金額の増加もあり得る。しかしながら、契約時の債務負担の額は、リスクによる契約金額増加が生じない場合の標準的なケースの金額で設定されているケースが多い。こうなると、公共側の増加負担には、債務負担行為の再設定が必要となって、議会関係を考えると困難な作業が予想されるため増加負担に応じないか(応じるにしてもかなりの交渉が必要となる)ケースが発生しかねない(現に非公式には発生しているとも聞く)。これにより、官民ともに債務負担行為の額に縛られることとなって実務上支障が生じる(生じている)。したがって、債務負担の位置づけについて、金額のみに縛られるのではなく、債務負担の内容(契約内容)に応じて増減するという解釈ができるように、法改正(財政法、地方自治法、地方財政法など)あるいは通知がされることを望みます。</p>
9	リスク	<p>[リスクの定義を官民が共有できるものに変更する必要あり] 既存の「PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」では、リスクが、「協定等の締結の時点では、選定事業の事業期間中に発生する可能性のある事故、需要の変動、天災、物価の上昇等の経済状況の変化等一切の事由を正確には予測し得ず、これらの事由が顕在化した場合、事業に要する支出または事業から得られる収入が影響を受けることがある。選定事業の実施に当たり、協定等の締結の時点ではその影響を正確には想定できないこのような不確実性のある事由によって、損失が発生する可能性をリスクという。」と定義されている。これは発注者側から見たリスクの定義であり、この概念をリスク移転の観点で官民が共有することは困難である。 PFI事業に限らず、契約当事者間のリスク分担の考え方は重要である。リスクの定義を官民が共有できるように規定することが望ましい。 英国の「財務省によるリスクの定義」は、次のように、官民が共有できる概念となっている。 「リスクとは行動や行事に伴う将来の成果の不確実性であり、ポジティブなチャンス(機会)もネガティブな脅威のどちらも含まれたもの」であり、そして、そのリスクは、「何かが起きる可能性」と「もしそれが実際に起きたときの影響」の組み合わせによって評価できる(英国財務省が2004年10月に発行したThe Orange Book(リスク管理の理念と概念を記載した政策書類)による定義) このようにリスクを定義することによって、官民がリスクの概念を共有化することが可能になり、従来コスト要素にしかなくなっていた公共リスクを、民間に移転することによって民間がバリューを生み出すという考え方につながるようになっていけると考えられる。</p>
10	リスク	<p>[リスク移転するために必要な仕様書とモニタリングの考え方] 基本方針の三2(2)に、「公共施設等の管理者等は、協定等において、選定事業者により提供されるサービスの内容と質、サービス水準の測定と評価方法、料金及び算定方法等、協定等の当事者双方の負う債務の詳細並びにその履行方法に加えて、当事者が協定等の規定に違反した場合に、選定事業の修復に必要な適切かつ合理的な措置、債務不履行の治癒及び当事者の救済措置等を規定すること。」と記載されているが、現状では、基本方針で規定されたこれらの項目が、次のような項目として独立して記載されているだけで、項目間の連動ができていない。 1. 選定事業者により提供されるサービスの内容と質(要求水準書) 2. サービス水準の測定と評価方法(モニタリング) 3. 料金及び算定方法等(入札額) 4. 協定等の当事者双方の負う債務の詳細並びにその履行方法(融資契約) 5. 当事者が協定等の規定に違反した場合に、選定事業の修復に必要な適切かつ合理的な措置、債務不履行の治癒及び当事者の救済措置(事業契約及び直接契約) これらの項目が連動しないと、PFI事業において、公共リスクを民間に移転することができない。この点を改善することが重要である。 公共リスクを民間に移転することによってVFMを生み出す場合、公共リスクを民間に移転する仕組みを構築する必要があるため、この公共リスクを民間に移転する仕組みである「仕様書 - モニタリング - 支払」の連動をガイドラインに明確に示す必要がある。 要求水準書では、次の6項目を連動させて作成することが望ましい。 どのような要求が必要なのか、 その要求の満足度を評価する定量化可能な指標は何か、 適切な指標値は幾つか、 他のエリアや、他のサービスと比べた重要度を設定したか どのようなモニタリング方法を活用するのか、 どの頻度でモニタリングを実施するのか このようにして、要求水準とモニタリングを連動させ、そのモニタリング結果を支払と連動させることでリスク移転が可能になる。</p>
11	リスク	<p>[リスク分担がVFMを生み出すことを前提としたリスク・ガイダンスが必要] リスクとは行動や行事に伴う将来の成果の不確実性であり、ポジティブなチャンス(機会)もネガティブな脅威のどちらも含まれたものであるという概念を前提として、官民の双方が「従来公共が取っていたリスクを民間に移転することによってバリューが生まれるということ」を共通認識したうえで、リスク移転がどのようにしてVFMを生み出すのかを合理的に説明できるようにリスク・ガイダンスを、利用者の立場に立って見直す必要があると思われる。 既存の「PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」では、リスク分担を次の4つのステップで行っている。 (1) リスクとその原因の把握、(2) リスクの評価、(3) リスクを分担する者、(4) リスクの分担方法 この大きなステップの流れは、世界標準の考え方と同じではあるものの、リスク分析の詳細が記載されていないため、実際には、リスク分担表が作成されることからスタートすることが多い。そして、リスク分担表によって、リスクを相手のものであると決めた瞬間から、相手のリスクのことに深く検討しなくなってしまう傾向にある。 既存の、リスクが定量化できていない問題点を解決するためには、事業化の検討段階で行うリスク分析の手順を次の5つのプロセスにすることが望ましいと考えられる。 (1)現状分析、戦略再定義とPFI導入の意義や目的の明確化、(2)事業全体のリスクの洗い出し、(3)リスクの対応方法の検討と対応コストの見積もり、(4)官民の業務分担、(5)官民のリスク分担 このようなプロセスとしたのは、リスクに影響を与える要素を明確にした上で、リスクを洗い出し、対応方法を考慮してからでないと、業務分担の適切性の評価や、業務に連動させた詳細なリスク分担が難しいためである。また、このように、リスクコストが業務分担や、リスク分担の前の段階で行われるため、リスクを定量化することが出来るようになる。</p>

		御意見
12	リスク	<p>[資金調達のためのリスク分析と、資産形状判断に必要なリスク分析の違い] PFI事業における、金融機関にとってのリスク分析と公共にとってのリスク分析は全く異なったものであるため、公共にとってのリスク分析にもっと焦点を当てるべきである。</p> <p>金融機関は、ファイナンスをするにあたって、設計建設を含めた事業リスクの分析を行い、融資を決定する。そのため、PFI事業のリスクという、事業開始前のファイナンスのリスクに焦点を当てる。既存の「PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」においても記載されている次の6種類のリスクは、金融機関の認識するリスクである。</p> <p>1 調査、設計に係るリスク、2 用地確保に係るリスク、3 建設に係るリスク、4 維持管理・運営に係るリスク、5 事業終了段階でのリスク、6 各段階に共通に関連するリスク</p> <p>一方、公共セクターは、融資をしないため、リスク分析はファイナンスリスクではない。</p> <p>公共は、契約において、PFI契約の対象となっている資産を公共の資産として計上するか、民間の資産として計上するかを判断するために、運営開始後のPFI事業のリスク分析を行わなければならない。</p> <p>例えば英国では、PFI事業の運営期間中のリスクとして次の10種類を取り上げている。</p> <p>1.需要変動リスク、2.第三者使用収益変動リスク、3.設計リスク、4.低業績(不具合)リスク、5.低業績(品質低下)リスク、6.費用変動リスク、7.技術陳腐化リスク、8.残存価値リスク、9.法令変更リスク、10.金利変動リスク</p> <p>上記の10種類のリスクには、設計が適切でないために、支払が減額されることはありうるので設計リスクは含まれているが、既に建設は終わっているため、建設リスクについては含まれていない。</p> <p>公共セクターの実施するリスク分析は、PFI事業の資産を公共の確定債務として認識するか、それとも民間事業者の開発事業資産として認識するかに関わるリスク分析であり、財政健全化法にも関連するので留意する必要がある。</p>
13	リスク	<p>PFI事業の場合、予防保全を前提とした維持管理を想定している場合が多いが、リスクの大小とそれに係るコスト等のバランスを考慮し、対象(部位)ごとに、リスクに応じた合理的な予防保全と事後保全の組み合わせを容認すべきである。</p> <p>[理由] 一般的に、事後保全ベースの維持管理は、予防保全ベースでの維持管理より費用が低く抑えられる。従って、「職員用トイレの照明器具は、照明が切れてから器具を取り替えても大きなリスクは発生しない」など、全てをオンラインシステムの設備と同様に予防保全をする必要はない。合理的かつ容認できるリスクの範囲内であれば、事後保全も許容されるべきである。</p>
14	リスク	<p>[リスク定量化マニュアルの作成及び、PFI事業全体を対象とするリスクデータベース構築の検討] リスクの適切な移転がPFIにおいて最も重要であることが題目化している。実際の事業の特定事業選定等においては、定量化作業の困難さを理由として、リスクの定量化を行わないことが一般化しつつある。この結果、リスクコストが算定されず、リスクを内在したままPSC、PFI事業のLCCが過小評価されている懸念がある。先般改定された「VFMガイドライン」において、引き続きリスク定量化について検討を行うとともに、国、地方自治体を問わず、PFI事業全体を対象としたリスクデータベースの構築について至急検討すべきである。</p> <p>(理由、参考) ・平成19年3月までに実施されたPFI事業(途中断念された案件も含む)で特定事業選定がなされた278件の内、リスクの定量化結果(比率、金額)が公表された案件は22件(7.9%)にとどまり、しかもその内、PFI導入期である平成13年度以前の案件が13件となっており、最近の案件では、リスクの定量化を実施しないことが一般化している。また、22件の管理主体別内訳では、国等が1件、都道府県・政令指定都市が17件、市町村が4件となっている。(当協議会調査、「リスク契約研究会調査報告書」、平成19年3月による。)</p>
15	リスク	<p>施設建設を主たる目的とするPFI事業では、事業期間が長期に亘る場合に、修繕等の大きなリスクをSPCが負うことになるため、殆どBTO方式で実施されているが、施設建設後の運用開始前に財産が官に移管されれば、現行の法律の中で全て処理され、民間へのリスク移転や瑕疵期間など全てが旧来の官工事発注システムと同じになりがちであることから、PFI事業の目的に適った制度となるよう事業方式のガイドラインを整備されたい。</p>
16	リスク	<p>[リスク分担、契約に関するガイドラインの改定] リスク分担に関する原則(リスクに最も効率的に対処できる主体による負担、帰責による負担、等)に基づく、適切な官民リスク分担の再構築を図るため、「リスク分担に関するガイドライン」、「契約に関するガイドライン」の見直し、代表的な事業種別・分野における標準契約書等の作成検討が望まれる。</p> <p>[理由] ・現状のPFIにおいて、PFI事業に特定されない一般税制変更等については、事業者負担となっているが、PFI事業者裁量余地は限定されており、リスクへの対処が困難である。また、大半の事業で建設中の物価上昇は事業者負担とされている。こうした、事業者のみによって対処できないリスクに対しては、無条件にPFI事業者負担とするのではなく、仕様の変更を含めたサービス対価変更や利用者料金の改定手続き等を契約で定めるべきである。</p> <p>・公共(管理者)の指示、あるいは提示条件の不備等、公共帰責による設計変更等に対して、事業契約では公共負担となっているにも関わらず、契約書(契約金額)の変更が困難との理由で、事業者の一部または全部の負担を求める案件が見られる。契約の遵守が大前提であるが、実務的対処方法を含めたルール作りが急務である。</p>
17	リスク	<p>[適切なリスク分担] [内容] リスク分担の原則の徹底(リスクに最も効率的に対処できる主体による負担、分担、帰責による負担、分担) リスク分担に関するガイドラインの改定</p> <p>[理由] ・民間がコントロール不可能なリスクをすべて又は一部負担させる事例がある。 ・事業契約上、公共負担になっているが、契約額の変更、議会承認が困難等の理由から事業者負担を求められる事例が多い。</p>
18	入札プロセス	<p>米国は、事業者選定の手続き(入札・プロポーザル・契約手続等)が「公共事業の入札・契約手続きの改善に関する行動計画」(1994年1月18日閣議了解)に準じ、行動計画に定められる発注体が請負う、且つ同行動計画基準額を超える全てのPFIプロジェクトにおいても採用されるよう日本政府が保証することを勧奨する。</p>
19	入札プロセス	<p>全PFIプロジェクトに対し、PFIプロジェクトの選定基準や個別プロジェクトの情報、また請負業者および供給業者の選定経過や調達・評価プロセス等が、全ての関係者一同へできるだけ早期において主要ウェブサイト上にて事前開示されるよう、米国は日本政府が保証することを勧奨する。</p>
20	入札プロセス	<p>従来、庁舎等の建設に関しては、国、地方自治体等の公共機関が長期的な整備計画に基づき、企画、設計を行い、公共工事として発注を行ってきており、発注に当たっては、略称「入契適正化法」「品確法」の趣旨に則り、施工の責任や工事に係るコストの明確化が図られる観点から建築工事と設備工事の分離発注が活用されているが、PFI事業においては、入札参加資格要件として構成建設企業の設備工事における施工実績として、分離発注された設備工事の元請施工実績が求められていない。</p> <p>この建築工事においても空調、衛生、電気設備工事を施工・監理するのは設備専門工務会社であり、民間活力を利用するのであれば、実際建築現場がどの様に施工・監理されているかの実績に添って、分離発注または異業種JVを活用するようガイドラインを作るべきと考える。</p>

		御意見
21	入札プロセス	<p>〔予定価格及び債務限度額の算定ベースの公表〕</p> <p>PFI事業においては、可能な限り要求水準の明確化を図った上で、予定価格や算定根拠を公表すべきである。予定価格等が公表されている案件においてもPSCベースかPFI事業のLCCベースかについては不明であり、特に地方自治体案件においては統一されていないと思われる。このため、算定ベースを統一すべきである。さらに、性能発注規定が主体の要求水準については上限拘束性を持たない参考価格としての予算設定についても検討すべきである。</p> <p>(理由、参考)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・国等(例、「官庁施設のPFI手続き標準」、平成15年10月、国土交通省大臣官房営繕部)においては、予定価格はPFI事業のLCCベースとすべきと規定されているが、地方自治体案件については、統一されていないと思われる。
22	入札プロセス	<p>〔対話型協議方式の原則化とガイドライン等における手続きの明確化〕</p> <p>「PFI事業に係る民間事業者の選定及び協定締結手続きについて」においてを行うのが適当と考えられる事業として、「病院や刑務所のように、運営の比重が高く、かつ運営内容を規定するために民間事業者の知見が重要となる事業や、複合施設、意匠性の高い建物等、発注者の意図を明確に伝えるのが困難と考えられる事業」が例示されているが、PFIにおいては、対話型協議の考え方が基本であり、先行事例等があり対話型手続きに拠らなくても特に問題が生じないと考えられる事業を除き、対話型協議を原則とすべきである。</p> <p>また、口頭、書面での対話について公平、透明性の確保のため、「プロセスに関するガイドライン」等で対話型協議の手続きの統一化を図ることが必要である。</p> <p>(2)理由</p> <ul style="list-style-type: none"> ・プラント型事業は勿論、いわゆるハコモノ(施設整備主体型)についても不十分な官民の疎通による様々な問題が生じているため。 ・対話型協議に要する時間、コストよりも官民の意思疎通が第一義的に重要と考えられ、結果的に効率的、安定的な公共サービスの提供が可能となると思われるため。
23	入札プロセス	<p>〔審査結果の公表のあり方について(応募者への審査講評内容説明会の実施)〕</p> <p>公表された審査講評の内容が不明確で応募者が十分納得できない案件が依然として散見される一方で、審査講評公表とは別に、落選したグループに対して個別に説明会を設け、講評内容の詳細説明、疑問点への説明、当該事業や公募プロセス等についての意見・感想を聞く事例も増加している。民間事業者にとっては非常に有意義な機会であり、今後の一般化を望みたい。</p>
24	入札プロセス	<p>〔提案に係わるノウハウ保全、提案書の取扱いについて〕</p> <p>提案、ノウハウに係わる著作権等の保護、取扱いについては、入札説明書等において規定されているが、審査終了後の提案書の取扱い(保管、破棄、応募者への返送等)を含めた応募者ノウハウの保護・保全についての規定、ルール作りが必要と思われる。</p>
25	入札プロセス	<p>〔PFIの特性にあった事業者選定方式の確立〕</p> <p>〔内容〕</p> <p>多段階選抜、入札前協議の確実な実施</p> <p>〔理由〕</p> <ul style="list-style-type: none"> ・現状では選抜による応募者負担の軽減効果が殆ど得られていない。
26	入札プロセス	<p>〔提案審査の透明性、公平性の確保〕</p> <p>〔内容〕</p> <p>事業者選定等における発注者責任(主体)の明確化 選定結果の速やかな公表及び、疑義等を受け付ける場の設置 審査委員に対する、専門分野以外の審査の禁止</p> <p>〔理由〕</p> <ul style="list-style-type: none"> ・審査委員会の審査に対する公平性、透明性への疑問。 ・審査方法についてはプロセスに関するガイドライン改定時に盛り込まれているが、さらに強力な措置を求める。
27	入札プロセス	<p>〔参考価格の公表〕</p> <p>〔内容〕</p> <p>「参考価格」又は予定価格の事前公表 予算(上限価格)の前提となるPSC、LCCの算出根拠の公表義務付け(金額明細は事業者選定後)</p> <p>〔理由〕</p> <ul style="list-style-type: none"> ・要求水準書が不明確なため、要求水準と連動する提案価格の検討が困難。 ・落札上限価格があまりに非現実的な案件が多い。
28	入札プロセス	<p>〔指名停止の際の統一ルールの策定〕</p> <p>〔内容〕</p> <p>構成企業が指名停止となった際の、管理者間における統一したルールの策定</p> <p>〔理由〕</p> <ul style="list-style-type: none"> ・参加企業の指名停止による応募グループ全体あるいはSPCが失格するケースが多発。 ・管理者ごとに措置が異なる。
29	入札プロセス	<p>〔議会不承認の際の補償〕</p> <p>〔内容〕</p> <p>選定された事業グループが議会で承認されなかった際の違約金又は補償を契約に明記</p> <p>〔理由〕</p> <ul style="list-style-type: none"> ・議会での不承認の際のリスクを民間側の負担とし、行政に対する異議申し立てができない。

		御意見
30	運営段階	<p>【PFI事業の価格と支払メカニズムについての考え方】</p> <p>わが国のPFI事業では、サービス購入という表現を使いながら、施設整備費を支払っているケースが多い。施設整備費を支払うと、従来公共が取っていたリスクをそのまま抱え込んでしまうことになり、民間へのリスク移転が出来なくなる。</p> <p>そこで、PFI事業の支払のメカニズムには、支払額を算定する次の二つの要素があることを前提として構築することが望ましい。なお、この考え方は、市場の実態に合わせて、英国のSoPC4に新たに記載されたものである。</p> <p>1.利用可能度(アベイラビリティ): 施設が利用可能であるかアクセス可能であるかに基づいて判断する要素。利用可能であるかどうかを判断する要求水準を設定し、その要求水準を満たしていない場合に利用不可能(アンアベイラブル)であると判断し、減額を行う。</p> <p>2.業績(パフォーマンス): どのようにサービスを提供するかではなく、「要求されるサービスの水準」が生み出す結果を示すことによって規定する。特に適切な比較対象やベンチマークなどが存在しない場合には、調達競争の段階で適切な性能(評価)体制を構築することが望ましい。</p> <p>民間にリスクを移転する支払メカニズムの原則として次のような7項目を設定することを提案する。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.サービス受け取り後の支払: 要求したサービスが提供されない限りは支払い義務がないこと 2.支払要素: 支払は利用可能度(Availability)と性能(Performance)に連動した不可分な単一料金(Unitary Charge)によって行われること 3.前払いの禁止: 単一料金は前払いをしないこと(インドでは運転資金を発注者が事業者に対して仮払いするという考え方もある) 4.支払メカニズムの調整要素: 減額に不履行の重要度を反映されたものを組み込むこと。 5.減額要件のバランス: 支払メカニズムに組み込まれた変数(不履行、初期対応、修復期間等)に対して最初に適用される減額の重要度付けと、反復不履行に対して適用される加速度減額のバランスをとること 6.性能と支払の連動の仕組: 性能と支払を連動させる場合は、副次的要素であるインプット(建築工事の部分完成や、材料費、人件費)ではなく、アウトプット(施設の利用可能度やサービス性能)に連動させること。 7.割賦支払の禁止: 支払メカニズムの中には、パフォーマンスの如何に関わらずに受け取れる要素を含まないこと
31	運営段階	<p>【施設が利用可能であることの要求についての考え方】</p> <p>わが国では、アベイラビリティの概念が明確化されていないため、モニタリングがうまく機能していない。PFI手法で民間資金を使う根拠である「施設のアベイラビリティに対する支払の概念」を確立することが望ましい。</p> <p>民間事業者に移転するリスクの一つに、施設が利用不可能になるリスクがある。従来の不具合などが生じることによって施設利用が不可能になるリスクであり、従来は、その施設の所有者である公共がコストを負担して修繕をしていた。施設が利用不可能になるリスクを民間に移転するためには、施設が利用可能な状態であることを条件とした支払の仕組を構築する必要がある。そしてそのような契約を締結するためには、「利用可能であること(アベイラビリティと呼ぶ)」もしくは、その反対の「利用可能ではないこと」を定義しなければならない。</p> <p>この定義が、事業の採算性を左右することになるため、事業者と金融機関は、この定義が、客観的であり、定量化可能で、合理的なものであり、達成不可能な要素や重要でない要素が含まれていないことを要求する。それゆえ、アベイラビリティの定義は、客観的で定量化可能な要素を含んだサービスのコア機能について記載されていなければならない。また、モニタリングのコストにも影響を与えるため、なるべくシンプルであることが望ましい。</p> <p>利用不可能である状態は、利用可能であることを決定する重要な客観的要素が満たされない場合に発生する。従って、その要素は事業毎に異なるが、事務所施設の場合には次のようなものが含まれる。</p> <ul style="list-style-type: none"> 特定のアクセスに関する要素が満たされていない場合 特定の物理的条件や環境条件が満たされていない場合 電気、ガス、水道、その他の公共サービスが提供されていない場合 活動領域における温度が特定のレベルに収まっていない場合 特定の照明の明るさが満たされていない場合 通信又は情報サービスのインフラが問題なく機能している状態でない場合 関連したエリアに適用される法令が遵守できていない場合 利用者もしくはアクセスする人に対する安全衛生上の特定の危険が及ぶ場合、火災探知機や警報装置の故障も含む その他の特定の要素を満たしていない場合(継続運営を妨げる要素など) <p>このアベイラビリティの要素は、事業の業種によって異なるので、業種別のガイドラインにアベイラビリティの規定を組み込むことが望ましい。</p>
32	運営段階	<p>【業績要求についての考え方】</p> <p>わが国のPFIでは、モニタリングの仕組がうまく機能していないといわれるが、それは、最初の要求水準の設定の仕方が適切でないからである。要求水準を設定する場合には、施設が利用可能であるかどうかに基づいて支払を変動させる仕組と、業績要求が満たされていない場合に業績評価に基づいて支払を変動させる仕組を組み込むことが望ましい。</p> <p>この業績要求についての考え方は、2003年ぐらいに確立された比較的新しいものであり、SoPC4に組み込まれたのも、2007年3月であるが、この考え方は、既に世界標準のPFIの仕組では基本的なPFI事業のリスク移転要素として見なされている。</p> <p>サービスの品質を評価することは、簡単ではないが、要求するパフォーマンスのレベルを設定し、そのパフォーマンスレベルをモニタリングする手法と、事業者が要求されたレベルを満たすことが出来なかった場合の処置を設定することが出来れば、減額値を設定することが可能になる。</p> <p>この仕組を支払メカニズムに組み込む場合には契約の中に次の3つを設定しなければならない。</p> <ul style="list-style-type: none"> 要求するパフォーマンスのレベル 要求されたパフォーマンスレベルに対する事業者パフォーマンスのモニター方法 事業者が要求されたレベルを満たすことが出来なかった場合の処置 <p>このような、要求とモニタリングと支払を連動させた仕組が、サービス品質の業績変動リスクを民間に移転する際に不可欠であり、これがVFMの源泉となると考えられている。</p>

		御意見
33	運営段階	<p>[モニタリングの8手法と契約管理の8要素をPFIに組み込む]</p> <p>英国では、2007年3月のSoPC4の改定までは、PFI事業のモニタリングの位置づけはISO9000等による、事業者の業務管理のひとつとして位置づけられていた。そのためか、支払のメカニズムは明確に示されていなかった。また、モニタリングの項目で、頻繁に発生する不履行項目に対してラチェットメカニズムを組み込む必要がある等は記載されていたが、支払メカニズム管理についての明確な記載はなかった。これに対して、2007年3月に改定されたSoPC4では、現実のPFI事業でモニタリングによる事業者へのリスク移転が確立したことを反映して、契約管理の観点から、契約書の構成を大きく見直した。</p> <p>市場で標準化されたモニタリング手法 実際のモニタリングの仕組として、病院PFIの標準サービス仕様書の第2版および、学校PFI事業に組み込まれている8つのモニタリング手法</p> <p>ヘルプデスクによる要求水準書のモニタリング、事業者提案の実施の確認、セルフモニタリング、ベンチマーク指標との比較、満足度調査、下請け業者の記録と報告書の整合性、法的許認可事項の確認、監査が標準化された。</p> <p>モニタリングとは、「価格と支払メカニズムの仕組」を監視し、支払に連動させるためのしくみであり、契約管理の重要な要素に次の8項目がある。</p> <p>責任を明確化すること、モニタリングの開始時期を明らかにすること、サブコンを変更する場合の必須事項、サブコンのセルフモニタリングの内容、事業者の監査の内容及び権利、モニタリングの費用は誰が負担するか、モニタリングの結果をどのような形で報告するのか、他の事業や他の契約とのインターフェイスリスク、請求書の作成提出と支払の手続き</p> <p>これらをモニタリングガイドラインへ反映させることが望ましい。</p>
34	運営段階	<p>[発注者は、事業期間に応じた「大規模修繕」の条件(イメージを含め)を明確に提示すべきである。]</p> <p>[理由] 一般的に「大規模修繕」は、建築後10年～20年あたりで実施されることが多い。一方、PFI事業の事業期間は、15年～20年に集中している。このため、事業期間のうち設計・建設の期間を除くと、PFI事業の事業期間終了時と「大規模修繕」の実施時期が重なってくることになる。従って、「大規模修繕」の定義を明確にするともに、「大規模修繕」のどの部分をPFI事業の事業者が行うのか、「大規模修繕」のどの部分を事業終了後に施設を引き継いだ公共が行うのかを明確にしておく必要がある。なお、事業終了後の施設をどのように活用するかが提示されれば、PFI事業の事業者が「大規模修繕」を行っても、無駄な手戻り工事が発生することを防ぐことも可能となる。</p>
35	運営段階	<p>[モニタリングの実施方法や判断基準等をあらかじめ明確にし、そのモニタリングの結果として、ペナルティを付加させるだけでなく、場合によってはインセンティブを付与すべきである。]</p> <p>[理由] 発注者は、要求水準が確保されているかどうかをチェックするモニタリングについて、その実施方法、判断基準、協議機能等について、あらかじめ明確に示すべきである。</p> <p>また、要求水準を満たしていなかった場合のペナルティの付加が一般に行なわれるが、PFI事業の陳腐化の防止や将来の発展を考えるとともに、事業者の経営に対する意欲を高揚させるためにも、インセンティブ(ボーナス)の付与についても考慮すべきである。</p>
36	運営段階	<p>[事業終了時の検査内容を明確にすべきである。]</p> <p>[理由] 事業終了時は、新築時の引渡しとは異なり、事業期間が経過しているために、施設は当然に劣化が進んでいる。この問題は、「大規模修繕」をPFI事業の事業者と公共のどちらが行うかだけでなく、提案における維持管理及び修繕計画の考え方にも大きく影響する。事業終了時の所有権を公共側に移転するBOT方式の場合には、劣化した状態のまま施設を公共に移転するのか、劣化部分についても補修する必要があるのか、その後の使用に併せて改修をするのかを明確にすべきである。その条件により、所有権移転に必要な工事費負担が大きく左右される。さらに、用途変更等が行なわれる場合は、手戻り工事にもつながる。</p> <p>既に所有権が公共側にあるBTO方式の場合でも、PFI事業期間中は公共の意向を反映しながら維持管理されており、事業終了時の建物の状態については公共にも責任があり、事業終了時の劣化等についての対応方法を明確にしておかなければならない。</p>
37	運営段階	<p>[PFI事業の協議円滑化、紛争解決を図る中立的調停組織の設置]</p> <p>上記に述べた課題を含め、現状PFIで様々な課題、問題が生じている。また、長期にわたるPFI事業において将来契約変更が必要となった場合も協議の難航が懸念される。</p> <p>ガイドラインや手引書等の再検討、改定作業と合わせて、PFI法第21条(民間資金等活用事業推進委員会)、第22条(委員会の組織)を改定し、民間資金等活用事業推進委員会に、PFI事業に関する裁判外紛争解決手続き(ADR)を推進、監督する機能を付し、ADR組織を委員会の下部組織として設置する、等の案の検討が必要であると思われる。</p>
38	運営段階	<p>[事業期間中の契約の見直し]</p> <p>[内容] 契約内容の見直しの必要が生じた場合、協議、見直しが可能である旨を契約に明記</p> <p>[理由] ・PFI事業は契約期間が長期に渡るため、経済状況の変化や技術進歩により当初の契約内容では対応できなくなる可能性がある。</p>
39	運営段階	<p>[第三者機関の設置]</p> <p>[内容] 事業契約締結以降の変更等に関する、第三者としての監視、意見・助言を行う機関の設置</p> <p>[理由] ・官民の力関係の歪み(公共側からの一方的な要求など)を排除し、合理的な事業の実施を図るため。</p>
40	市場拡大	<p>[公共土木(治山治水)工事の施工にPFI方式の大幅導入を]</p> <p>これまでのPFI工事の実績を見ると山地、河川、海岸等の砂防、護岸、地滑り防止などの公共工事には殆ど適用されていない。周知の通りこれらの工事は永年にわたり産官の癒着による談合入札方式が支配的であつたために、工法などの技術革新、工事のコスト削減等は甚だしく遅れている。今後民間の知識ノウハウ等を活用したPFI方式を導入すれば、これらの工事に多くの新しいアイディアが導入され公共土木工事の大幅な改革と関係業界の大いなる活性化が期待できる。例えば数多くある危険な崖の土砂崩れ防止などは地域の実情に詳しい業者が工夫を凝らして迅速に適切な工事を施工できる。またPFI工事の経験を積んだ外資系業者の参入を幅広く認めることも検討すべきである。</p> <p>また国土交通省は新しいPFI工事の提案を敬遠するような態度を改めるべきである。私は昨年9月1日同省にPFI方式による富士山剣が峰の山腹崩壊防止工事の提案をしました。規則によれば同省は提案の採否について速やかに提案者に通知し理由などを公表することが求められているのにこれまで全く無しのついでです。PFI方式拡大に対する同省の極めて消極的な態度を感じます。</p>

		御意見
41	他の官民連携手法	<p>PFIで事業者整備と運営の業務を委託しつつ、指定管理者に自治体の外郭団体の財団等を指定する。事業者にとっては予想外の展開で、外郭団体の指示で事業者が運営することとなる。以下の二つの問題がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・運営の決定権を外郭団体が持つので事業者のノウハウが十分活かされない。 ・財団は何もしない丸投げであり法令違反の疑いあり。 <p>何か指導やガイドラインが必要では？ こういったケースは例えば東京都府中市市民会館・中央図書館複合施設整備事業等で見られます。</p>
42	VFM	<p>[サービス変更要素に対する柔軟性がVFMを生み出す] PFI事業でVFMを生み出す要素として最も重要なものである、「長期契約の中に組み込まれたサービス変更に対する柔軟性が生み出すVFM」をどのようにして達成するかを基本的なガイドライン、事業別のガイドライン(新たに作るもの)の中に組み入れることが望ましいと考える。</p> <p>以下は、SoPC4に記載された、サービスの変更に関する考え方の概要である。 サービス要求水準書は、現在の要求だけでなく、予測可能な将来のサービスの変更を予見し、発注者の長期的な要求として契約書に組み込む必要がある。長期にわたってサービス内容を変更しないことは、ありえないので、どのようにして変更するかが重要になる。 サービスの変更への対応の仕方には、次の二つがある。一つ目は、予測可能な変更に関する適切な価格の柔軟性をオリジナルの契約に組み込むことである。二つ目は、予見不可能な変更に対応するため、契約期間全体に適用される合意手続きを標準化することである。</p> <p>1 予測可能な変更: 予測可能な変更に関する適切な価格の柔軟性は、オリジナルの契約に組み込む ・予測可能な変更が記載可能な場合には必ず記載すること。 ・入札段階における競争環境下で変更に対する解決手段の提案を求めることが望ましい</p> <p>2 予測不可能な変更: 予見不可能な変更に対応するため、契約期間全体に適用される合意手続きを標準化する。 ・多くの変更は、予測可能であったとしても、最初の調達を行うときに仕様書や設計や価格に組み込むことが難しい場合が多い。</p> <p>また、PFI事業のサービス変更の分類を大きく分類すると次の3つになる。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 利用もしくは機能に関する変更、 2 容量もしくは処理能力に関する変更、 3 サービス仕様書又は性能水準に関する変更 <p>これらの要素を事業毎に洗い出し、どのように官民で分担できるのかを事業毎に細かく検討した結果を事業毎のガイドラインとして構築すると利用者にとって有意義なものとなる。</p>
43	VFM	<p>[導入調査段階におけるVFMの妥当性] PFI実施の是非判断のために多くの案件では「PFI事業化ー可能性導入調査」が実施されています。しかしながら、多くの案件では単純に10%～20%の値引きに基づいた「VFM算出」をしているに過ぎません。しかも多くの「導入調査案件」では、価額競争での業者選定がなされており、受託金額も非常に安価なものになっており、とても「基本設計レベル」でのコスト比較算定がなされているとも、できるとも思えない状況にあります。日本版PFIでは以前から、「VFMの呪縛」と「過剰期待」に翻弄され続けてきた歴史があります。今以上に真剣に「導入調査段階におけるVFMの算定責任～算定基準」について、内閣府は方針を明記するべきと考えます。</p>
44	VFM	<p>[補助金に関するイコールフットingの考え方の統一 その1] 補助金に関する従来方式とPFI方式のイコールフットingの考え方を明確化する必要がある。</p> <p>改善点その1: 従来の補助金は、建設費補助として捉えられていたものが多く、PFI事業に適用する場合に、これを従来と同様に、建設費の補助として支払うことは適切ではない。民間事業者に施設を整備させ、その施設を買うのではなく、民間事業者が施設を整備させ、その施設を提供するサービスを購入するという考え方を取ることを望ましい。そして業績に連動したサービス購入をすることによって、従来施設の所有者が取っていたリスクを民間に移転することが出来るようになる。</p> <p>不適切な建設費補助としての補助金支払 建設費補助金として支払うのであれば、従来型と同じである。民間事業者にサービスの業績変動リスクを移転するのであれば(即ち、サービスの品質が低下した場合には、支払を減額するという仕組みを組み込むのであれば)、サービスを受け取ってから支払うべきであり、サービスを受け取る前に、施設整備費を支払うべきではない。</p> <p>対応には二つの方法があると考えられる。</p> <p>方法1: 法律を改定して、サービスに対しての支払とする。この仕組みを用いるために、英国では、PFIクレジットという長期にわたって補助金を支払う仕組みを構築している。 建設費補助から、サービス料金支払の補助に変更するという事は、PFI法の民間資金の利用の仕方にも関連してくる事業の最も根本的な部分であるので検討が必要。(インドのPPPでは、この点を明確化している。)</p> <p>方法2: 暫定的に、建設費に対する補助をする仕組みを維持しながら、実質的にサービスに対する支払が行えるようにする。信託銀行の金銭信託を利用することによって、建設費補助が複数年にわたって実質的に支払われるようにエスクロー機能を持たせる。</p>

		御意見
45	VFM	<p>〔補助金に関するイコールフットingの考え方の統一 その2〕 補助金に関する従来方式とPFI方式のイコールフットingの考え方を明確化する必要がある。</p> <p>改善点その2: イーコールフットingは、財務上のものでなければならない。</p> <p>BOT案件が伸びていない背景に、省庁の補助金の支払時期の違いに関する問題がある。 イーコールフットingとは、そもそも、従来型とPFIとで、補助金が適用されたりされなかったりすることは不適切であるというところからスタートしている。従来型で補助金を出すのに、PFIになったら出さないというのでは、従来型を推進していることになり、従来型とPFI手法がイーコールフットingになっていなかったからである。</p> <p>同様に、PFI手法の場合も、BOT方式とBTO方式で、補助金の支払時期は同じであることが望ましい。BTOの場合はサービス開始時に補助金を出す、BOTの場合はサービス終了時に補助金を出すことにすると、明らかにBTOを推進していることになる。なぜなら、BOTの場合にサービス終了時に補助金を出すという条件にすると、将来補助金を取り消されるリスクの発生率、およびその将来の補助金の現在価値を算定をどうするのかという問題が生じることから、BTOとBTOの財務上の条件がイーコールフットingにならないからである。この補助金制度廃止リスクと現在価値の問題の解決方法を示すことなしに、公共への所有権の引渡し時と設定することは出来ないはずだ。</p> <p>廃棄物処理施設の場合には、厚生省により、SPCが調達する施設の建設費補助金に対して25%分の国庫補助金が民設民営の場合でも提供される制度が創設されているため、BTOであっても、BOT方式の場合でも事業者(SPC)に対する補助金が、建設が終わってサービスが開始される時点で支払われる。同じ時期に、同じ金額が支払われるので、補助金リスク廃止リスクも、現在価値の問題も生じないので、BTOとBOTでの財務上のイーコールフットingは成立する。</p> <p>PFI事業に対して施設整備費を支払うことの課題は、法改正もしくは、金銭信託を活用して解決することとして、厚生省の廃棄物処理施設の補助金にあわせて、他の省庁も、BOT、BTOに関わらず、事業開始時に支払うという考え方が取れるように調整する必要があるとおもわれる。</p>
46	VFM	<p>〔VFMの算定について〕 英・仏・豪・韓・日・世界銀行・欧州投資銀行などで行った「PPP Web Tokyo Conference 2007」において分かったこととして、日本以外の国では、PFI事業の事業者を選定するのにVFMを活用していることがあげられている。</p> <p>それは、民間事業者の提案が、事業者毎に異なっていることから、内容が違うものを入札価格で比較することは合理的ではないからである。先だって、「VFMに関するガイドラインの一部改定及びその解説」が公表されたが、このような事業者選定の基準としてのVFMについての取り扱い方が十分にカバーし切れていない。PFI事業の事業者選定の際にVFMを使う方法については、諸外国でのVFMについてのガイダンスを参考にすべきである。</p> <p>PFI事業の事業者選定にVFMを算定する方法が最も分かりやすく説明されているのは、オーストラリアのビクトリア州のガイドラインであると思われる。このガイドラインでは、PSCの算定の際に、リスクの分析を組み入れたうえで、事業者提案を比較する際に、リスク調整を反映させたVFMを算定する方法を示している。</p> <p>具体的なVFM算定方法は次の通り: 民間収益事業や、民間事業者によるBPR提案などの要素を全て取り除いた、PSCと比較可能な数値の基本入札(Compliant Bid)を提示させた上で、民間収益事業や、BPRによってどのような改善を行ったのかについて、Compliant Bidとの違いを明らかにさせた提案入札(Variant Bid)を提示させる。</p> <p>正式な入札額は、Variant Bidであるが、VFMを算定するために、PSCと比較可能なCompliant Bidを提示させることで、共通部分を価格で比較できるようになり、異なった部分は、その異なった要素毎に、価格評価だけでなく、定性的な評価、リスク評価、契約条件遵守評価、事業安定性評価などをすることが出来るようになる。</p> <p>ただし、このようなVFM評価をする場合には、VFMは効率性の議論だけでは無くなっていくので、VFMのガイダンスを再度見直す必要がでてくる。</p>
47	VFM	<p>〔国内PFI事業における導入可能性調査の問題について〕 PFI事業の対象となっているほとんどの事業が実施する必要性の高い事業であるため、実施するかしないかの検討ではなく、その事業をPFI手法で行うかどうかの検討となっている。この検討のための調査をPFI事業導入可能性調査と呼ぶ。しかしながら、このPFI事業の「導入可能性調査の位置づけ及び、検討内容」が明確に規定されていないため、明確な根拠なしに、VFMを算定しているらしいケースが見受けられる。VFM算定根拠を明確にするためのガイダンスが必要である。</p> <p>英国の地方自治体も同様に、概要事業計画(Outline Business Case)と呼ばれる事業計画を立て、VFMが生まれているかどうかを検証するが、同時に民間資金を使うことによってVFMを向上させるように官から民への適切なリスク移転が行われていることの検証に合格しなければならぬ。このリスク移転検証ができない限り民間資金を使う必要性が認められない。英国政府は、地方自治体に際して、PFIクレジットと呼ばれる国の補助金を交付しているため、補助金を交付するに値しない事業計画に対しては、補助金を支給しない。したがって、このような事業はPFI事業として成立しないことになる。</p> <p>そもそもPFI手法とはNPM(新しい公共管理手法)のひとつの手法であり、「民間資金を利用することによって、公共のVFMの向上と民間事業者の収益向上を同時に達成するためのバリューを生み出す仕組が不可欠」である。民間資金を利用することによって生み出されるバリューがないのであれば、民間資金よりも資金調達コストの安い公債によって調達された資金を使うのが当然だからである。</p> <p>VFMの算定および感度分析は、民間事業者に対してヒアリングしたり、民間の見積を確認したりしながら行う必要があるが、最も重要なのは、事業者ヒアリングおよび算定をする前に、そもそもVFMを生み出す仕組と要素が組み込まれているかどうかを検証することである。</p>
48	VFM	<p>〔VFMの概念について〕 前回のVFMガイドラインを見直した時の解説の中に、「VFMとは効率性の議論であること」および、「英国のVFMの考え方が効率性の議論であったことを暗示させる表現」として「英国では、VFMの考え方は、バリューは、定量的な支払い(費用)でみるべきものでなく、定性的なものの評価も含んだ費用と質の最適な結合から生まれるとの考え方に変わってきている。」という記述がある。このPFI事業のVFMの概念は、PFI事業の根本の部分であるが、表現の仕方が適切ではない。修正することが望ましい。</p> <p>英国では少なくとも1999年から、VFMは「発注者の要求を満たすライフサイクルコストと品質の適切な組み合わせにいたること」であると規定されている。そもそも、バリューという単語には、価格以外に、重要性、評価、評価基準などという概念が含まれることから、VFMを効率性の議論であると断定すること自体が合理的ではない。</p> <p>VFMを効率性の議論としてしまったがために、VFMの評価についても、「ガイドラインの2 PFI事業の種類とVFM評価」において、次のように価格だけの評価になってしまっている。「VFMの評価は、前述のとおり、基本的にPSCとPFI事業のLCCを比較することによって行われる。」</p> <p>「PPP Web Tokyo Conference 2007」において、「日本以外の国では、PFI事業の事業者を選定するのにVFMを活用している」ことが分かったという記載があるが、わが国の「VFMのガイドライン」で規定しているVFMでPFI事業者を選定しているわけではないことに留意する必要がある。</p>

		御意見
49	VFM	<p>〔VFM発生要因について〕 VFMのガイドラインの見直しの中で、VFM発生要因については明確にされなかった。この部分を、明確にすることが望ましいと考えられる。</p> <p>PFI事業でVFMが生まれるのは、民間資金を利用することによって画期的な事業改善がおこなわれたり、民間へのリスク移転によって損失が大幅に軽減できたり、民間の収益事業との組み合わせによって過去の非効率性からのブレークスルーが見つかることができるからである。</p> <p>画期的な事業改善をしたりブレークスルーを見つけたりするためには、そのためのインセンティブが必要である。この場合のインセンティブとは、イノベーションやブレークスルーが見つければ、それが生み出すバリューを官民で配分することが出来るという仕組みである。</p> <p>ここで留意すべき点は、PFI事業特有のVFMは、少なくとも、公共調達上、公共がその気になれば実施することが出来る「分離分割発注を一括発注にすること」や、「品質を下げてコストを下げたり、人件費を下げてサービス料金を下げたりすること」から生み出されるものではないという点である。なぜならそれらは民間資金の利用とは関連していないからである。このような一般的な業務改善は、単なる業務改善として実施すればよいことから、PFI事業のVFMを生み出す仕組みと混同してはならない。</p> <p>PFI事業のVFMはどうして生まれるかは、国家会計監査局(NAO)が1999年8月に出した、「PFI手法による取引のVFMの検証」と、同じくNAOが2006年5月に出した「PFI事業の実施を評価するための枠組み」という報告書が分かりやすい。</p> <p>入札段階におけるVFMの要素として次のような20の要素が示されている。</p> <p>デザインの変動要素、運営の変動要素、財務上の変動要素、成果物の変動要素、リスク移転の変動要素、財務的評価、リスク移転評価、事業者の財務安定性評価、サービス品質評価、費用、応札者の実績、設計上の特性、運営上の特性、リスクの影響度、財務上の調整、設計上の変更、運営上の変更、成果物、リスク配分、制裁措置</p> <p>これらのVFMを生み出す要素とVFMを生み出す仕組みの関係を分析しながら、わが国においてもこのようなVFM分析を行うことが望ましいと考える。</p>
50	VFM	<p>〔VFMの検証・算定の仕方について〕 導入可能性調査の位置づけを明確にして、次の4つのステップを踏むことをプロセスのガイドラインに組み込むことが望ましいと考える。</p> <p>第一のステップは「優先度の高い事業であることの確認」 「事業の歴史」や「ニーズの認識」、「放置すると悪化する問題点」や、「上位計画」および「並行して動いている他の施策とのバランス」を示すことによって、発注者がその事業に優先度を置いていることを明らかにする必要がある。</p> <p>第二ステップは「達成したい事業成果を明確化」 この事業成果を明確化する手法がアウトプット仕様書である。最近、求める結果を「投資に関連する建物関連要求」と、「投資に関連しない支援サービス」の二つに大きく分類してアウトプットで表現する手法が確立されている。「モニタリングの手法や頻度」の設定に連動させて仕様書を作成することが望ましい。この作業と並行して「リスク分析」を行う。リスクとは「特定の活動に連動した将来の不確実性」を示すものであり、その振れ幅に応じてリスクコストが変動する。導入可能性調査時には、シナリオ分析を用いるのが一般的である。今まで公共の管理下で発生していたコストに繋がる事象を民間に管理させた場合にコスト削減に繋がる要素がある場合には、それがVFMを生み出す要素となる。</p> <p>第三ステップは、「理想的なパートナーシップの形態を事前に設定」 ここでは、事業の特性を反映させた支払いメカニズムを検討する必要がある。アウトプット仕様書の概要や、リスク分担、モニタリング、減額の仕組みなどを含めて事業の概要をまとめた後で、概算見積の協力と民間ヒアリングを行い、アウトプット仕様書をふくめた事業の前提条件の適切性を確認し、必要に応じて前提条件を調整する必要がある。</p> <p>第四ステップは、「導入可能性調査によるケース分析」 以上のような結果をまとめてPSCと民間事業者の見積内容の比較やリスク比較などを行い、VFMを算定し、必要に応じて仕様書、モニタリング、減額の仕組みを見直し、VFMを調整する。</p> <p>最終的に導入可能性を判断する報告書には、目的の明確化、選択肢の種類と事業特性を考慮したそれぞれの評価結果、事業スケジュールの概略、事業提案評価分野の検討結果、発注者としての財務上のコミットメント範囲も含ませることが望ましく、これらの項目と民間資金を利用することを連動させて、VFMの根拠を見つけ出す必要がある。</p>
51	VFM	<p>発注者は、維持管理に係る部分のVFMの算出にあたって、PSCとPFI-LCCとを公正に比較できるよう、両者の算出条件としての要求水準(要求性能)を同一のものに設定すべきである。</p> <p>〔理由〕 PFI事業の維持管理に係る部分のVFMの算出にあたって、PSCの算出条件としての水準が、PFIで要求する水準とは異なり、従来の公共施設で行っていた水準に基づいて行われていることが多い。このため、PSCとPFI-LCCとが公正に比較されず、実際よりも低いVFM、実際よりも低い予定価格となってしまうことがある。</p>
52	VFM	<p>現在実施されているPFI事業の多くが、国民への直接的なサービス提供を目的としてない、行政機関の庁舎、宿舍、学校等の単なる施設建設が主たる目的のものとなっている。</p> <p>PFIの全体事業費において、国民へのサービス提供(運営)に要する費用に比して施設建設に関わる費用の割合が多くウェートを占める場合には、VFMが非常に低く、PFI事業としての選定に疑問のあるものも見うけられることから、PFI事業選定に当たっては福祉施設等のサービス提供型の事業に限定する等、真にPFI事業の目的に適ったものとするようガイドラインを設けるべきと考える。</p>
53	VFM	<p>〔事業所税等PFI事業に係る課税措置の統一、明確化とイコールフットingの観点からの減免税の検討〕 PFI事業に係る税制については統一した見解がなく、個別事業毎に質疑確認により確認を行っているが確証は得られず、課税リスクを抱えたまま応募する場合が依然として多い。</p> <p>特に、指定管理者制度については、平成18年11月14日付の総務省通知「指定管理者の導入に伴う事業所税の取り扱いについて」において、「指定管理者の料金収入が自治体からの委託料より多い場合、指定管理者に課税する」することを課税判断の目安とすることが示されているが、自治体毎に課税、減免措置が統一されていない。</p> <p>PFI事業者が指定管理者を兼ねた場合、事業所税課税の可能性はあるが、地方自治体、事業者を含めて明確に認識されておらず、協議上問題になりつつある。</p> <p>PFIに係る税制について、見解統一が必要である。また、事業所税、BOT事業に関する不動産取得税、修繕積立金に対する法人税等について、官民イコールフットingの観点からも引き続き減免措置等の検討が必要である。</p>

		御意見
54	ファイナンス	<p>[PFI手法導入の趣旨と民間資金利用を連動させる必要性]</p> <p>財政健全化法に基づき、バランスシートを導入することになると、PFI事業の資産債務を官のバランスシートに記帳する場合のルールを決める必要がある。</p> <p>PFI事業では、施設の完成後、運営が開始されてから、官民の契約において、どちらが事業運営上のリスクを多く取っているかを比較して、PFI事業に関連する資産・負債をどちらのバランスシート上に記帳するかを判断する。</p> <p>英国では、公共のバランスシートに載せるかどうかを判断する基準は、「取引の実態」にあるとして、取引上のリスク分担を判断するための会計基準FRS5を設定している。</p> <p>わが国でも、従来の公共リスクを適切に民間に移転することによってPFI事業のVFMが生まれるという考え方にに基づき、適切なリスク分担が出来た場合に、PFI事業の資産債務が、民間事業者のバランスシートに計上されるかどうかを判断する資産計上基準を導入することが望ましい。</p> <p>わが国のPFI事業では、金融機関のコーポレートファイナンス型の融資リスクに焦点が当たりすぎており、金融機関は融資条件として公共施設を担保に取る傾向にある。また、公共も金利を下げるために、施設整備費分を割賦払いにすることで、金融機関にほとんど貸し倒れリスクがない公共に対するファイナンスリースとする傾向にある。</p> <p>一見、発注者も金融機関も互いに合意した方法であるのだからよさそうであるが、このような方法は、キャッシュフローを改善するためのために、公債よりも資金調達コストが高い民間資金調達を使うためにプレミアムを支払うことを意味し、VFMを最大化していない。このような資金調達方法は、PFIの本来の趣旨に反する。また、このような形態の融資は、タラソ福岡で発生した、事業収支が悪化しても、金融機関が事業介入するインセンティブのないPFI事業を誘発することにつながる。</p> <p>PFIという手法によって、サービスの業績と支払を連動させる仕組みを利用することによって、バリューを生み出す方法があるのだから、割賦という安易な資金調達手法を利用するのは、納税者に対する背信行為となることに留意する必要がある。</p>
55	ファイナンス	<p>[直接契約の在り方についてのガイドラインの整備]</p> <p>直接契約に関する項目として、基本方針の三.2(8)に次のような表現がある。</p> <p>(8) 上記(4)から(7)までに規定する協定等の当事者の対応が、選定事業における資金調達の金額、期間、コストその他の条件に大きな影響を与えることに留意し、適切かつ明確な内容とすることに留意すること。また、当該選定事業が破綻した場合、公共施設等の管理者等と融資金融機関等との間で、事業及び資産の処理に関し直接交渉することが適切であると判断されるときは、融資金融機関等の債権保全等その権利の保護に配慮しつつ、あらかじめ、当該選定事業の態様に応じて適切な取決めを行うこと。</p> <p>この直接契約における取り決めは、発注者、金融機関、事業者 - の3者間で締結されるべきものであり、その内容は、事業介入に関する手続き及び事業者を交代する場合の更改契約に関するものである。特に、留意しなければならないのは、契約において発注者と応札者の間で配分したリスクを再配分するために直接契約を用いてはならないという点である。</p> <p>ところが、具体的な直接契約の雛形が示されたガイドラインがないため、金融機関が、従来のコーポレートファイナンスで用いた資産担保に基づく債権保全等の権利の保護に配慮した草案を提示し、それに合意しているという実態がある。著しい場合には、事業契約の中に記載されていない、事業者と金融機関の融資契約上のリスクを、直接契約によって公共に移転することがありうる。具体的には、事業者が事業のキャッシュフローを担保にして借りた融資残高を、契約解除時に公共が金融機関に対して支払うことを保証するというようなケースがある。</p> <p>また、事業介入によって、事業を立て直すという目的においては、金融機関と公共の利害は一致しているものの、契約不履行に伴う契約解除の際の事業介入と、公共による事業介入は、性格が異なるので、別々に考えなければならない。契約不履行に伴う契約解除に先立ち、金融機関に認める事業介入は、あくまでも事業のキャッシュフローが生み出す価値の下落を防止することが目的であるのに対して、公共の事業介入は、必ずしも契約不履行時に発動するものとは限らないからである。</p> <p>公共の事業介入は、公共事業として公共が事業遂行責任を取っているという背景から、公共が事業介入を必要であると判断した場合に発動した場合に、金融機関に事業介入を認める必要はない。</p>
56	ファイナンス	<p>事業計画等に関する適切な選定基準及び審査の実施</p> <p>事業者が提出する事業計画、キャッシュフローモデルの内容が十分に評価、審査されず、結果としての指標数値や、経営悪化時に対する追加出資や劣後融資等スポンサーサポート措置のみに重点がおかれ審査される案件や、事業期間中、劣後融資元金の返済、配当を行わない事業計画を評価するような事例も散見される。</p> <p>PFI事業におけるプロジェクトファイナンスの意義、我が国におけるPFIサービスプロバイダーや投資家の育成、多様な資金調達手法の確立等の観点からも適切な選定基準の設定及び審査の実施について一層の啓蒙が重要であると思われる。</p>
57	その他	<p>また米国は、特に国際的要素を持つPFIプロジェクトにおいて「地区の都市計画等を含む、プロジェクトのマスタープラン」、「デザイン・アーキテクト (Design Architect)」、「PM・CM」等様々な分野に及び国際的な設計や建設技術の採用を日本政府が推進するよう要請する。</p>
58	その他	<p>米国は、特定目的会社 (SPC) が下請け業者を含む実際の請負業者および供給業者 (設計、コンサルタント、土木・建築工事業者等) の提供するサービスに対して、適正な対価を支払うことを日本政府が保証するよう勧奨する。</p>
59	その他	<p>[PFIの定義の明確化について]</p> <p>わが国では、PFI法の第1条(目的) 第2条(定義)のどちらにも、民間資金をどのような目的で使うのかについての明確な記述がない。英国を参照にPFIの定義を明確にすべきである。</p> <p>英国におけるPFIの定義</p> <p>PFIの基本的な考え方は、公共セクターが資産を取得するのではなく、サービスを取得することである。民間セクターの事業者が必要な資産に投資を行い、提供したサービスに対しての支払を受ける。一般的に支払は、当局により行われるが、利用料金が代わりに当てられる場合もある。また、鉄道のように公共が補助金を支払う場合もある。そのため、普通は、発注当局の初期投資を回避することができることになり、そのかわりに、サービスが提供される期間(しばしば30年に及び)にサービスに対しての支払が行われる。</p> <p>民間ファイナンスは、一時的なものであり、最終的には公共が支払うことになる。事業者は、提供したサービスの支払を受け取ることで、資産の建設に起因したリスクは事業者が取るようにアレンジすることが可能である。そのリスクとは、例えば、コストが予想以上にかかったとか、要求されたサービスの提供に適切でない施設となるリスクである。</p> <p>リスクについて...(以下省略)</p> <p>民間資金の基本的な使い方を制限しないと、安易に割賦払いとして民間資金を使い、公共の支払を平準化することが目的化されやすい。資金調達コストの高い民間資金で支払の平準化をするために割賦支払をするだけでは、民間資金を利用しない場合に比べてVFMが低下することは明白。</p> <p>PFIの定義に必要なと考えられる要素。</p> <p>公共が資産を購入する仕組ではなく、民間に資産を持たせ、サービスを購入する仕組とすること(割賦支払に民間資金を利用することの禁止)</p> <p>公共は要求-モニタリング-支払 が連動した事業枠組みを設定し、事業者はその事業枠組みを用いて、要求されたサービスを提供する手段とモニタリングの仕組を提案すること(公共の事業枠組みと事業者提案の関係)</p> <p>(ア)発注者はイノベーションの活用が出来るように、サービス要求内容を手段や手法ではなく、結果や機能を用いて設定すること</p> <p>(イ)事業者は、従来公共が取っていたリスクをとり、そのリスクと民間資金が連動した提案をすること</p> <p>事業期間のライフサイクルコストではなく、設備更新リスクを含んだ施設の耐用年数のライフサイクルコストを比較すること(公共リスクの民間移転)</p>

		御意見
60	その他	<p>[ガイドラインの整備について]</p> <p>わが国のガイドラインの整備状況は不十分であり、世界標準の考え方からのずれが大きいため、修正する必要がある。適切なガイドラインを策定するためには、適切な組織の構築が必要である。英国のPFI制度を監督する組織を参照にすると、わが国でも、次の5つの組織によるPFIの推進が考えられる。</p> <p>内閣府PFI推進委員会の機能拡大。(財務省との連携も必要か?)</p> <p>英国の事例:財務省が、PFI事業における投資の基本的な考え方(PFI契約の標準化のアップデート)、リスクの適切な考え方、資産管理の適切な考え方などを構築、ガイダンスを公表。OGC(公共調達支援のための財務省管轄組織)と連携</p> <p>会計検査院もしくは、第三者評価機関によるPFI事業の評価(新設の必要性あり)</p> <p>英国の事例:国家監査院(National Audit Office)が主に国の投資事業の内容をVFMの観点から継続的に分析しており、フィードバックの必要な内容を指摘。</p> <p>官民協働によるPFI支援組織および投資組織(新設の必要性あり)</p> <p>英国の事例:PUK(Partnership UK)が、国の政策的なPFI事業のガイドラインを整備すると同時に、自治体に対して専門家を派遣、リスク資本の投資という側面も持つ。</p> <p>省庁別の投資審査部局(新設の必要性あり)</p> <p>英国の事例:各省庁のPFU(プライベートファイナンスユニット)民間資金部が、省庁別のガイドラインの策定を行っている。</p> <p>地方自治体のためのPFI事業支援組織:ふるさと財団の自治体PFI推進センターの機能の拡大</p> <p>英国の事例:4Ps(Public Private Partnerships Programme)が地方自治体のためのPFI推進組織、ガイドラインを作成し、プロジェクトのサポートを行い、Gatewayレビューと呼ばれるクリティカルステージでの審査業務を行い、技能研修を行い、必要な事業契約書の雛形も策定する。</p> <p>このような組織が連携を取って、次の3つのプロセスを進めると効果が期待できる。</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 基本的な考え方の整理 2. 事業別のPFI事業推進ガイダンス 3. 業績仕様書、モニタリングを含んだ事業別の契約モデル、支払メカニズムの策定
61	その他	<p>[ライフサイクルコスト、ライフサイクルCO2削減を促す事業スキームの確立・標準化について]</p> <p>省エネルギー、省CO2の社会的要請を受け、PFI事業においてもライフサイクルコスト(LCC)、ライフサイクルCO2(LCCO2)の削減を果たすことは、重要な課題であると考えます。施設整備のみの従来型の公共発注とは異なり、維持管理・運営業務を組合せた発注方式であるPFI事業は、事業期間を通じて、事業者に対し、継続的にLCC、LCCO2削減のインセンティブを組込むのに適した事業方式であるといえます。</p> <p>しかし、現状の多くのPFI事業では、LCC/LCCO2削減を理念として掲げ、要求水準書等により要求するものの、これを実現するための具体的な手法については、確立・標準化されるに至っていないと認識しております。LCC/LCCO2審査に関して、定量的な数値や具体的な審査内容・審査ポイントの重み付けが不透明な場合、事業者に対し、LCC/LCCO2削減のインセンティブが充分与えられないこととなります。</p> <p>上記は、LCCの主要な構成要素の一つである光熱水費を事業予算外としており、定量的・担保性のあるLCC/LCCO2の提示を事業者に要求していないことが主要な要因であると考えられます。従って、都立病院等の一部のPFI事業では既に実施されているように、光熱水費を入札価格に織り込み、PFI事業にエネルギー関連業務を包括的に組込むことが肝要と思われます。</p> <p>以上を踏まえ、PFI事業におけるLCC/LCCO2削減の実効性を改善するため、事業スキームとして以下をご提案します。</p> <p>エネルギー調達を事業範囲とし、入札価格に光熱水費を含めること</p> <p>LCC/LCCO2削減について、要求水準書や審査項目等に明記すること</p> <p>維持管理業務の一部として、エネルギー管理業務を明記し、事業者がエネルギー調達、エネルギー供給、エネルギー管理業務を包括的に担わせること</p> <p>また、上記により期待できる効果としては、以下が挙げられます。</p> <ol style="list-style-type: none"> (1)PFI事業のLCC/LCCO2が削減すること (2)ランニングコスト削減につながる高効率な省エネルギー設備等の導入が促進されること (3)SPCがエネルギー関係業務を包括的に担うことにより、事業期間中を通じた省エネルギー、省CO2削減の活動が継続的に推進されること
62	その他	PFIによってコスト削減と言うが、スペース確保が優先されニーズを無視し事業主の権利主張ばかり先行しかえって長期的コストが割り増しになっている。
63	その他	PFI事業主の意志尊重のために行政機関を利用する一般国民の利便性に問題があるケースがある。
64	その他	PFI事業主が選択する設備、機器等が最新の技術を利用していないため結果として行政機関の品位を保てない場合がある。
65	その他	PFI事業者が施設内の全サービスに対する利権を独占するため品質が低く安定してしまう。
66	その他	PFI事業者の問題があっても早期に事業者の変更が行えず、結果として悪意の癒着構造が維持される。
67	その他	PFI事業の事業者が施設運営の主体性がない場合には、光熱水費等の負担はPFI事業からははずすべきである。 [理由]特にBTO方式のようなPFI事業の場合には、施設の運営は発注者の権限(主体性)によって決定される。このため、光熱水の使用時間、使用方法、使用量等をPFI事業の事業者がコントロールする余地が極めて少ない。従って、運営の内容により大きな幅が生じる光熱水費は、施設運営の権限(主体性)を持つ発注者が負担すべきである。
68	その他	[国庫補助対象となるPFI事業においては補助金はPFI事業者に直接交付してほしい] 国庫補助対象となるPFI事業においては、補助金を自治体に交付するかPFI事業者に交付するかは各主務大臣の裁量とされていますが、自治体に交付する方式はPFIの趣旨を踏まえると極めて問題が多いと思います。 最も大きな問題は、自治体が補助ウラを一旦ファイナンスしなければ補助金が交付されないため、自治体ファイナンスから民間ファイナンスに移行しようというPFI事業の趣旨を逸脱する結果となっていることです。 2番目の問題は、主務大臣からみればこの方式は、自治体が補助金と起債で実施する通常の事業と全く変わらないことになり、そのため、補助基準、技術基準が、直営事業と全く同じ感覚で適用され、民間が知恵をしぼる領域が極めて限定されてしまうことです。 自治体に交付する方式は、現在、BTO方式のPFI事業として公認されていますが、国庫補助金と民間ファイナンスで事業が実施できるよう、PFI事業者への補助金交付を可能にしてほしい。(筆者は上下水道分野を念頭においています)
69	その他	[設計変更の取り扱いの明確化] [内容] 設計変更(一旦合意された設計からの変更)、設計内容変化(契約締結後、企画設計レベルの提案を煮詰めていく過程での設計内容の変化)への柔軟な対応 契約締結までに提案条件明確化のための場を設定 「設計変更・設計内容変化」、「提案後のVEによる設計変更」に対応する契約上の規定の設定 [理由] ・受・発注者間の設計変更等に関する見解の違いによるトラブルの多発。