

高橋委員からの意見への対応（総論）

[A-2]

内閣府民間資金等活用事業推進室 御中

民間資金等活用事業推進委員会 委員

高橋良和

「PFI事業実施プロセスに関するWG」に関する質問並びに意見表明の件

民間資金等活用事業推進室から、第3回「PFI事業実施プロセスに関するWG」（平成20年6月3日）において提示された資料についての意見は1週間以内即ち6月10日までに提出するようとの連絡を頂きましたので、下記区分に従って順次質問並びに意見をインターネットを通じて送ることに致し度く、ご関係の方々には、ご多忙の処恐縮ではございますが、推進室の意向も勘案して御回答或いは御教示を頂きたく宜しくお願い申し上げます。

なお、勿論のこと、推進室が6月3日に提示した大部の資料について、1週間以内に意見を表明せよと締め切るのは（更に、第3回WGでの事務局の発言からは、意見を出さないのは事務局提案の書面を認めたことになるとのニュアンスが感じられることには）納得のいかない点があり、仮にそうであれば甚だ乱暴な要請と言わざるを得ないと思っておりますので、私の質問に対する回答等を得てから、あるいは資料や録音テープ等を入手できてから、順次追加の質問や意見を表明する場合もあり、回答等を得てから可能な限り1週間以内に送るべく努力することをご容赦願いたいと存じます。また、PFI推進の為の諸テーマについての検討は、今後1ヶ月程で終了するのではなく、引続き議論を重ね、関係者の参考意見を聴取し、或いはパブリック・オピニオンを募ってから都度公表していくのが、従前の進め方と存じますので、WGと諸資料については、関連すると考えられる事項であれば気の付く限り採り上げて参りたいと思っております。

質問並びに意見を表明するに当たり、整理しやすいように下記区分に従って整理番号を附しますのでお含み置き下さい。

[区分A] 「事業実施プロセスに関するWG」における作業の進め方全般と、資料作成に関する質問並びに意見

（小職より提出した平成20年6月6日付メール「PFI推進委員会・総合部会・ワーキンググループの議事録（案）確認の為のテープの件」を[A-1]、その録音テープについてのお願いを[A-1-1]とし、本書面を[A

－2]として、以下順次番号を附します。)

[区分B] 事務局が「民間資金等活用事業推進委員会」宛てに提案を予定している
と見られる「資料1」「資料2-1」「資料2-2」「資料3」「資料4」
(今後追加・修正されるものを含む)に関する質問並びに意見

[区分C] 事務局より提示された「参考資料1 乃至 9」に関する質問並びに意見

[区分D] その他「事業実施プロセスに関するWG」に関する事項

次に、[区分A]の質問並びに意見として順序不同ですが取急ぎの事項として下記を採り上げます。

[A-2-1] <WGの役割と在り方>当委員会発足当初、ガイドラインを作成するに当たってテーマ毎にWGを組成し、参加した委員・専門委員が中心となって議論を重ねてドラフトを書き上げて行ったのですが(最盛期には毎週WGの会合を持った上、インターネットでのやりとりも頻繁にあった)、今般の「事業実施プロセスに関するWG」の運営実態は前例とは大きく異なっており、本年2月5日の第23回総合部会から、6月26日に予定されている次回の総合部会までの約4ヶ月半の間にWG会合は3回しか開催されず、しかもWGの作業方法や範囲を詰めるべき初回のWG会合(2月25日)は直前に突然キャンセルされて(小職がキャンセルを確認できたのは当日の午前中)1ヶ月も延期され、終にはWGとしての作業方針について話合われること無く6月26日を迎えようとしています。更には、これまで小職のみならず他のメンバーからも、十分な検討の機会を得る為に事前にドラフトを提示するように事務局に要請したにも拘わらず、WG会合の直前にいきなり完成形(勿論「内容」が完成しているのではなく、そのまま公表できる「形」をとっているの意)の大量の資料を提示し、事務局の発言には、参加者が意見書を出さずにWG会合の席で批判的意見を言うのは不当だと言わんばかりのニュアンスが感じられることから、次の疑問について事務局の答えをお願いします。

- ① 当委員会発足当初に組成されたWGの活動に鑑みて、小職は、委員会或いは部会での議論の材料をドラフトする作業の為に組成されるのがWGの役割と認識しているのに対し、現在の事務局は、「(どこで誰がどのように作成したものか詳らかにされていない)資料について、詰めた議論を経ずに(ごく限られた時間内での限定的で断片的な質疑等はありませんが)追認する機関」と考えているように受取れますが、現事務局は「WGの役割と在り方」は如何なるものとされるか?

(回答) 事務局としましても、高橋委員ご指摘のように、WGは委員会或いは部会での議論の材料につきドラフトを提示しご意見を伺う場として組成されるものと認識しております。時間的制約により開催回数が限られていましたため、WGでの高橋委員のご意見に従い、電子メール等を活用し意見集約に努めてまいりました。また、現時点のものはあくまで中間的なドラフトとして作成したものであり、今後パブリックコメントを行い、その結果を踏まえ、さらに総合部会、必要があればWGを開催し、引き続き検討してまいりたいと存じます。

なお、初回のWGは当初から3月25日に予定しており、2月25日の予定を突然キャンセルしたとの事実はございません。

- ② 官僚の方々によく前例を踏襲されると言われますが、こと本WGについては前項で触れたように、当委員会発足当初のWGとは全く異なる性格になっていることについて、これまで委員会或いは総合部会で何の説明や根拠等の提示等もなくWGの在り方を変更された目的と理由を聞かせて頂きたい。

(回答) ①の回答とおり、WGについての事務局の認識は高橋委員の認識と変わらないものと考えております。

[A-2-2] <資料1乃至4を執筆されたとされる「専門家」>事務局より提示された資料については、第2回及び第3回のWG会合において山内座長は、専門家が執筆している旨を繰返し発言されていますが、これら資料の条項毎の、或いは各部分毎に、執筆者名と、その専門分野或いはPFIに関して有する経験や専門性を付記したものを頂きたい。小職がこれまで数年に亘り各省庁に提出されたPFI推進を目的に編纂された報告を分析した経験から言えば、それらの「作品の質」には大きな幅があり、残念ながら中には合格点には届いていない水準と言わざるを得ないものもありましたし、また専門分野や立場の違いで表現や論点が異なっていたので、今般資料について意見表明を検討するに当たり、執筆者についての情報は欠かせないと考えていますので、是非とも詳らかにして頂きたい。

(回答) 事務局より提示しました資料につきましては、事務局案の作成の過程で事務局のたたき台を専門的知識を有する方にお集まりいただき、その場でアドバイスをいただき、修正したものをWGに提出致しました。

アドバイスをいただいた方のリストは別紙のとおりです。なお、別紙につきましては総合部会にも提出させていただく予定です。

[A-2-3] <「税金を投入しているから成果を出さなくてはならない」旨の発言について>WGの席上山内委員から「税金を投入しているから(期限までに)WGとしての成果(資料1乃至4の意味か?)を出さなくてはならない」との趣旨の発言があったと認識

していますが、この税金と成果の件に関し事務局が把握している情報として、具体的に何に対して幾らの税金が何時どのように投じられたのかを示して頂きたい。

(回答) ご指摘の部分は山内座長ではなく、事務局の発言かと存じます。事務局としましては委員手当について言及したものです。第1回から第3回のプロセスWGにてお支払いした委員手当の総額は計626,700円となっています。

[A-2-4] <「サービス購入型」・「ジョイントベンチャー型」・「独立採算型」について>これまで小職はこの3類型は、本邦においてはPFI事業における収入の在り方の違いに着目して分類する際に使われている表現なので、議論を進める上で誤解を招き易いことから、繰り返し変更することを申上げてきましたが、事務局は依然これらの表現を使っています(「所謂」との冠を着けることがあるようですが)。誤解を防ぎ、より正確な議論を進める為に、これらの表現について事務局として明確な「定義」を示して頂きたい。但し「サービス購入型」については、「PFI事業の収入を全額管理者等から得る類型」を意味することでコンセンサスを得られていると考えられるので、「ジョイントベンチャー型」と「独立採算型」の定義の明示だけで結構です。

(回答) VFMガイドラインには、「なお、PFI事業の事業費を利用者から徴収する料金及び公共部門の支出の双方によって賄う事業(いわゆる「ジョイント・ベンチャー型」)や、利用者から徴収する料金ですべて賄い、公共部門の支出が生じない事業(いわゆる「独立採算型」)についても、PFI事業として実施することにより効率的かつ効果的に実施できるかという評価を行うものとする。」と記載されているため、事務局としてはこれを本推進委員会の公式な定義と考えております。

[A-2-5] <マッピングについて>PFIを推進するに当たり検討に必要な重要なテーマは多岐に亘り、また広範囲(行政手法、事業構造、官民間の関係etc.)に及ぶことに加え、本邦では過去に経験の乏しい事項も多い為、PFI全体について短期間に完璧なガイドラインや標準契約モデル等の検討を終えて提言することは不可能であろうと思います。一方では、管理者等と民間事業者は、特に地方公共団体の実務担当者は、すぐに役に立つ情報を求めているという状況があります。したがって、民間資金等活用推進委員会としては、様々なPFIの事業の類型とパターンを分析して、その中で領域を明示しながらテーマを絞りながら検討を進め、その結果を順次提言していく手法が、誤解や間違いを避けつつ(誤った内容では元も子も無く、PFI推進の障害にすらなる可能性があることは言うまでも無い)、意味のある提言を可能にするのに適していると考えられます。そこで、これまでの事例や経験に徴し、PFI事業を分類する為の主要な要素(細かな要素は作業効率と判り易さを勘案して取り敢えず捨象)を抽出してPFIの事業領域を特定できるようにするのが適切と思われる。これは、単に標準契約モデルの検討だけではなく、業務要求水準書やモニタリング等他のテーマの検討についても考慮すべきと考えられます。

小職としては、現時点での提案として以下の5要素の組合せによる分類を提案致しますが、勿論修正並びに他の要素の追加などの考えがあれば大歓迎致します。固より5要素だけでは拾いきれない事業例はあろうと思いますが、それらの個別の事例は例外的に特定の要素を別に検討することで対応することを考えています。

I : [施設の所有権移転時期と所有権の形態] B T O ・ B O T ・ B O O

II : [事業構造] II-A = 施設整備 (新設) + 施設維持管理 (所謂「ハコモノ」)
II-B = 施設整備 (新設) + 施設維持管理 + 業務運営 (コア及び周辺業務)
II-C = 施設整備 (新設) + 施設維持管理 + 業務運営 (周辺業務)
II-D = 既存施設整備 (改造・修繕) + 施設維持管理 + 業務運営 (コア及び周辺業務)
II-E = 既存施設整備 (改造・修繕) + 施設維持管理 + 業務運営 (周辺業務)

III : [事業規模] (事業規模により事業のプロセス・入札手続・精細または簡略な事業契約の内容の違い、等にバリエーションがあるべしと考えられる。具体的な金額区分は、管理者等の財政力等を勘案することが必要。)

III-A = 大規模事業

III-B = 中規模事業

III-C = 小規模事業

IV : [事業分野] 既存および検討中の P F I 事業の事業分野別に、件数での上位 10 分野程度とその他に分類する。

V : [事業収入] P F I 事業における収入の性格による分類

V-A = サービス購入型

V-B = 混合型

V-C = 受益者負担型 (事業収入 = 公共・公益事業の利用料金収入)

(回答) 高橋委員ご指摘のとおり、類型ごとに契約の内容が異なる場合もございますが、当方で分析をした限りでは、類型による差が大きいののは契約書の別紙に該当する部分であり、契約書の本文につきましては、類似の条項が使われている部分も多く、当方がお示ししました条項案を議論の出発点として使うことができるものと考えております。

また、高橋委員のご指摘を踏まえ、特定の分野のみに適用される条項は可能な限り含めないように致しました。なお、契約例につきましては、6月18日付け送付資料の送付状に記載しましたとおり、今回は公表しないこととしました。

[A-2-6] < P F I 事業のパターン・類型による違いについて > 第3回WGにおいて事務局より、「P F I には様々な事業のパターン・類型があり、それによる (契約上或いはプロセスにおける) 違いがあるとの指摘があるが、事務局で既に検討していて (WGとは全く別に検討の意か?)、B T O と B O T における違いを除けば違いは無い (したがってマ

ッピングなどの作業の必要性は無いとのニュアンス)」との趣旨の発言があったと認識していますが、事務局のご見解として、プロセスWGでの検討は、「BTO型とBOT型」の違い以外には違いは無いものとして進めて良いとされているのかのご確認を頂きたい。

(回答) 第3回WGの際にご説明しましたとおり、これまでに事務局にて精査した限りでは、BTOとBOTの違い以外は、現在お示ししています「標準契約書モデル及びその解説(案)」の中に概ね含まれているものと考えておりますが、ご意見を踏まえさらに検討してまいりたいと考えております。

[A-2-7] <病院PFI事業契約の提示>今回プロセスWGで検討している標準契約モデルは、以前に提示された施設整備型PFI事業を対象とした契約モデルに対して、業務運営を重点的に念頭をおいたモデルになろうかとみていますが、その最初のものとしていきなり具体的な「病院事業を想定したPFI事業契約」(資料2-2)なるものを打ち出していることには、さまざまな理由から強い懸念を抱かざる得ません。先ず典型的なPFI事業類型(例えば、BTO/II-B/III-B/(一般的な公共事業のパターンか、できるだけ単純で判りやすい事業分野)/V-A)について基本パターンとして検討し、個別具体的な事業分野を採り上げるのであればその後か、少なくとも基本形と同時に検討して違いが判るように提言すべきと考えます。実務者の誤解が生ずることは極力予防すべきであり、契約モデルが却ってトラブルの原因となることは委員会として絶対に避けなければならないことは言うまでも無い。従って、「病院事業を想定したPFI事業契約」は今回の検討成果として公表する中に含めず、継続的に検討を加え、必要に応じて実務担当者からの意見聴取等を行った上で、公表するかを議論すべきと考えます。

(回答) 契約例につきましては、6月18日付け送付資料の送付状に記載しましたとおり、今回は公表しないこととしました。

[A-2-8] <「標準契約モデル」と「業務要求水準書」の検討について>PFIの推進の為にはできるだけ多くのテーマについて、できるだけ早い機会に検討を加えることが望ましいことは言うまでもありません(その為小生としては2003年以来継続して主要テーマの検討を委員会・部会に提案してきたつもりです。)然し乍ら、今般のプロセスWGで提示されている資料の中で、契約に関する事項(「標準契約モデル」或いは契約条用例等)とそれ以外の事業推進手続き(「業務要求水準書」やモニタリング等)に関する事項の性格の違いには注意を要します。

第1に、「業務要求水準書」等のガイドラインを検討する場合、ベストプラクティスの提示や、選択肢の検討を主に考えればある程度の効果を期待できますが、事業契約の条文を提示した場合には、それが現実実際の契約に引用されてからの契約の持つ法的な拘束力や影響を考えなければならないので、自ずと検討の精度と、提示した場合の責任に違いが生ずることを考えなければなりません。

第2に、今回の業務要求水準書の検討については、確かに事業契約を考える上で業務要求水準書の内容が非常に重要になるので、その意味で採り上げざるを得ませんが、視点を変えて、実務担当者が業務要求水準書を作成する場合を中心に想定して、実務に役立つガイドラインというものを念頭に検討するならば、業務要求水準書は単に事業契約の為にのみ作成するのではなく、PFIのプロセスの特に前半の段階における重要なテーマであって、事業契約以外の他の重要なテーマ（基本計画、アフォーダビリティの検討、入札手続等）と密接に関連してくるテーマであると考えべきです。

上記を勘案すると、今回の検討を経て6月下旬の総合部会において推進委員会に提案することを決議する資料としては、業務要求水準書のガイドラインは検討が不十分と言わざるを得ないので、業務要求水準書について「継続審議」として、今回は飽く迄も標準契約書モデルとの関連性に絞って業務要求水準書について解説する貌をとるべきと考えます。

（回答）「要求水準書作成指針」につきましては、専門家のご意見を踏まえ作成したものでありますが、あくまで中間的なドラフトとして作成したものであり、今後パブリックコメントを行い、その結果を踏まえ、さらに総合部会、必要があればWGを開催し、引き続き検討してまいりたいと存じます。

以上取り急ぎの質問・意見として[A-2-1]乃至[A-2-8]を送りますが、引き続き追加分を予定していますので宜しくお取り計らいの程お願いします。

（回答）高橋委員より6月17日に追加いただきましたご意見も踏まえ、6月18日付け送付資料の送付状に記載しましたとおり、契約例は今回は公表しないこととしました。

以 上

※ 「回答」部分は、あくまで事務局としての回答であり、委員の了解を得たものではありません。