

(社)日本プロジェクト産業協議会  
提出資料

民間資金等活用事業推進委員会第3回総合部会

平成16年2月13日

PFI 法改正等、PFI の発展に向けた法制度等の  
改正についての提言

平成 16 年 2 月

(社)日本プロジェクト産業協議会

## 目 次

1、はじめに	1
2、検討結果の概要	2
（1）PFIの適用分野・範囲の拡大	2
（2）官民対話の重要性とその促進	3
（3）VFMの重要性認識と適切な算定・公表	4
（4）事業者の公募と選定および入札方式	4
（5）リスク分担についての問題点および第三者仲裁機関の活用	6
（6）民間資金の円滑な導入の促進	7
（7）PFIの発展発達とPFI推進委員会の役割	8
（8）定期的なPFIの実施状況の調査と関連制度の見直し	9
3、提言事項とその対応レベル	10
（1）PFI法に関連する事項	10
（2）基本方針に関連する事項	10
（3）ガイドラインに関連する事項	11
（4）関連する他の法制度に関連する事項	14
（5）その他取組みが必要と思われる事項	14
3．おわりに	15
【添付資料】	
資料 - 1	PFIに関する法制度改革検討事項一覧表
資料 - 2	PFIにおける官民対話スケジュール（案）
【参考資料】	
資料 - A	PFI実施案件の実態調査報告書（概要版）およびPFIの発展に向けた 問題提起と提言
資料 - B	PFI実施案件の実態調査報告書

## 1. はじめに

わが国における PFI 制度は、平成 11 年に「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（PFI 法）」が制定されてスタートした。その後約 130 件に及ぶ PFI 案件が出件されわが国に一定程度、定着しつつあり、民間創意工夫の活用や VFM の確保などの成果もあがっている。一方では、この間の制度が運用されてゆくなかでの問題点も顕在化してきた。

また、昨年 12 月に政府の地域再生本部が決定した「地域再生推進のための基本指針」で「PFI 等、公共的な事業等に対する民間資金の活用手法の一層の活用やその他の多様な手法も含めた活用のための方策についても、地域の具体的な要望に応じて検討した上で、関連制度の見直し等必要な措置を講じるなど積極的に推進していくこととする。」と定められるなど、わが国の構造改革、経済発展の観点からも PFI に対しより積極的な役割が期待されるようになってきている。

折しも、PFI 法はその附則第 2 条で「政府は、この法律の施行の日から五年以内に、この法律に基づく特定事業の実施状況（民間事業者の技術の活用及び創意工夫の十分な発揮を妨げるような規制の撤廃又は緩和の状況を含む。）について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。」と定めており、本年はちょうどその時期にあたる。この時期に、PFI 法あるいは関連する法制度、基本方針、ガイドライン等に必要な見直しを加えることは大変意義深いことであると考えます。

(社)日本プロジェクト産業協議会では次世代民生活業研究会を平成 9 年に発足させ、民間の立場から PFI について幅広く調査研究を進めてきたが、昨年 9 月には「PFI 実施案件の実態調査報告書」の公表を行なうなど、民間側の立場より実務的な観点も含めて PFI の実態の調査分析も実施してきた。今回の PFI に関する法制度や運用等の改正に向けての提言にあたっては、こうした成果も踏まえ検討を行った。また、関連する民間の諸団体の関係者や金融関係、コンサルタント関係の方との合同勉強会を実施し問題意識を広く共有し深めるとともに、法務関連の専門家からも意見をいただき、本提言を作成した。

われわれは、PFI 法第 1 条や基本方針の前文部分にうたわれているように、PFI 制度が発展してゆくことは、わが国の構造改革の推進や社会資本整備の充実に寄与し、ひいてはわが国の社会や経済がより強くより豊かに発展することにつながると確信している。その役割や意義も時代の流れとともにますます大きくなっている。本提言の検討目的もそういった点にあり、その観点でわれわれは必ずしも個々の提言の細部に固執するものではなく、こうした考え方が共通認識され、関係するすべての組織、団体、関係者等で議論が深まり、結果としてより公正で効果的な良い制度が形成され、かつ運用されることを願っている。そのための議論に参画でき、また有効な貢献ができることすれば望外の成果であると考えている。

## 2. 検討結果の概要

PFI 推進のプロセスに視点を置いて現状の課題を議論し、その検討結果を改善内容、課題・要望事項、対応方法および補足事項について整理したのが、添付の資料 - 1 である。

以下、これをベースに提言に当たっての考え方と主要な論点ならびに改善への提案の要点を述べることにしたい。なお文中において、資料 - 1 の関連項目番号を右肩文字にて付記しているので、適宜ご参照願いたい。

### (1) PFI の適用分野・範囲の拡大

#### PFI の適用分野の拡大

まず、最初にあげる問題意識は、PFI をより広い事業分野に適用できるようにしてゆくことである。基本方針では「事業の分野、形態、規模等にかんがみ、PFI の適合性の高いものから・・・(中略)・・・法第 5 条に定める実施方針を策定する等の手続きに着手することとする。」とされているが、PFI が定着してきた現段階では、さらに一歩進んで既存の法制度等の障害はできるだけ取り除きながら、PFI 方式が有力な選択肢として、あらゆる公共施設整備や公共サービス提供の検討において俎上にあげられることも必要であると考える。そういった観点から、まず PFI 事業の適用範囲の拡大のために、施設整備を伴わないものを含めて公共サービス全般をも適用範囲とすることが明瞭になるように PFI 法第 2 条を改正することが望ましい<sup>1)</sup>。

#### ユニバーサルテストング的な方法の導入

あわせて、ユニバーサルテストング的な方法の導入を提唱したい<sup>2)</sup>。自治体の中には指針等で一定金額以上の案件について PFI の検討を定めているところもあり、こうした取り組みをさらに多くの自治体などに広げてゆくことが望ましい。そのなかで、PFI の事業の性格による適不適や、PFI の採用にあたっての障害事項もより顕在化させることもできる。既存の各公物管理関連の諸法制度にあっては、公共以外の者が公物関連を管理する場合の占有期間の定めなど、PFI との整合性に欠けるところもあり、こうした点については順次折り合いをつけ改めてゆくことが必要であるが、こうした場合の問題点の把握にもユニバーサルテストング的な方法は大いに寄与しうるのであろう。

#### 行政財産の貸付に関する適用性の拡大

PFI は公共施設と民間収益事業との合築も可能である。国公有地の余剰容積その他の有効活用を図ることは都市再生、地域再生の文脈からも有効であり、既に「合同庁舎 7 号館等整備事業」のように都市再生プロジェクトに選定される合築型 PFI 事業も出ている。このような事業の促進のためには、行政財産上の民間 PFI 事業者の地位を安定させ、法制度的なリスクを軽減することが必要である<sup>3)</sup>。行政財産の民間 PFI 事業者への貸付については平成 13 年の PFI 法の改正によって加えられた PFI 法 11 条の 2 によって可能になっているが、PFI 事業が途中で終了した場合においても、契約終了後と同等に貸付を受けることができるような修正もしくは法文解釈の統一や、民間収益事業部分について別に SPC を設立する場合その SPC についても行政財産の貸付が可能であるように明示す

ることといった問題点があり、解決が求められる。また、構造改革特区制度を併用し、都市再生の効果の高い案件については国有財産法や地方自治法のうち行政財産の貸付を禁じた条項の除外を図ることも効果的な選択肢と考えられる。こうした対応によって、PFIを都市再生にも広く活用することが可能になるものと思われる。また、こうした民間収益事業とPFI事業とのリスク隔離を図る趣旨でSPCを分けることが考えられるが、その場合民間収益事業のためのSPCもPFI法11条の2の対象であることが必要である。<sup>45)</sup>

#### 民間発意によるPFI事業の促進

民間発意の促進については、現在の基本方針やガイドラインに示されてはいるが、その具体的な方策等の提示がない。そのため結果的に実効性の乏しい内容になっている。そこで、民間発意に対するインセンティブの設定（優秀発意者に対する提案審査時の特別加点等）及びそれが透明性・公平性を損なわないように地方自治体等のPFI指針等に事前に定められることを併せて基本方針またはガイドラインに記載されることを提言したい<sup>4)</sup>。

## （2）官民対話の重要性とその促進

### 官民対話の意義と進め方

官民対話の必要性は論を待たないが、現在における課題は官民対話の目的と方法を実務的に展開することであろう。そのために、官民対話への基本的な姿勢として「官民対等原則」をうたうとともに、市場の意見に耳を傾けることが資金の円滑な調達や民間ノウハウの活用に重要であるという意義を、基本方針により明確にうたうことが望ましいと考える<sup>9)10)</sup>。実務的には、契約書案（または条件規定書）が早期に提示され、金融機関を含めた幅広い民間事業者等からの意見が提出され、契約書案等の修正が行なわれることが重要である<sup>18)</sup>。官民対話は、PFIの可能性調査から契約締結までの全プロセスの流れにおいて適切にデザインされることが必要であり、そういった観点でガイドラインへの記載を行なうことが、これまでの経験からは有効ではないかと考え、試案を添付の資料-2の通り示したい。

### 透明性・公平性の確保

PFIの基本原則とされている透明性・公平性の確保は、PFIが長期にわたる事業権としての性格を持つことからとりわけ重要である。特に応募者間に公平な競争条件を確保することは重要で、すでに基本方針に明記されているが、そのための具体的な方策について、例えばVFMへの算入についてはその実現の確実性や応募者間の公平性を考慮すべきこと等につき、ガイドラインとして具体的展開を図ることが望ましい<sup>11)24)</sup>。また、透明性・公平性の確保は、一面では民間の応募者に対して応募条件が等しく明確に明示されることでもある。そのため、課税や補助金の取り扱い等は応募者間で考え方が異なるような公募要項段階での明示が必要である<sup>12)13)</sup>。

### アドバイザーの活用

また、PFI事業の検討や実施においては、施設整備面の検討だけでなく法務あるいは金

融関連での入念な検討が必要であり、コンサルタントやアドバイザーの活用および、その選定方式や報酬にも配慮が必要であると考えられる<sup>16)</sup>。

### (3) VFMの重要性認識と適切な算定・公表

#### VFMの算定方法

VFMについては、当協議会のPFI実施案件実態調査（平成15年9月）等でもその公表レベルが後退の傾向があり、懸念されている。VFMは、PFI方式の採用による効果の認識とあわせて、現実的にはある程度事業費等にも指標性をもつために、事業の品質や民間資金の円滑な導入、ひいては当該事業の安定性にも影響を及ぼす。単なる特定事業選定のための基準というだけでない重要な意味がある。あらためてその重視を提唱したい。

VFMの算出には技術的な困難があると言われているが、「VFMに関するガイドライン」にも記載されている間接コストの算入やリスク定量化、同一サービス水準の前提などの基本的な要件を再度徹底することが必要である<sup>21)</sup>。また、現状のVFMの算出にあたっての技術的な困難の原因として、リスク等のデータの整備の遅れが指摘されているが、こうした必要な環境整備についてはPFI推進委員会の役割として対応を図ることが重要である<sup>26)</sup>。

#### VFMの公表のあり方

VFMの表示については、現在のガイドラインでは正当な競争が阻害されるおそれがある場合比率表示でも良いとされているが、原則通り数値で示すようお願いしたい。あわせて、その公表においては、算出に当たっての前提、算出精度がわかるようなコメント、算出根拠を明示し、その数値の性格が認識できるような公表のあり方が必要である<sup>22)</sup>。それにより、VFMの数値を正しく活用することが可能になる。その旨を「VFMに関するガイドライン」に明記するようお願いしたい。

#### 公共全体のVFMの算出

公共全体としてのVFMも算出し、参考値扱いでも良いので公表するようあわせて「VFMに関するガイドライン」に記載することが望ましい<sup>23)</sup>。現在、税制や補助金制度の関連でPFIの事業の組立てが制約を受ける場合もあると考えられ、公共全体のVFMが公開されることは、PFIの効果がより正しく認識されることにもつながる。

### (4) 事業者の公募・選定および入札方式

#### 2段階選抜の採用など応募負荷の軽減

現在、PFI方式の問題点としてあげられるのが、事業者選定・契約手続きに関わる負荷軽減である。今後PFIを定着させるとともに、民間事業者のPFIへの参加機会を増やし、あわせて地方の事業者等PFIに参加するプレーヤーを増やしてゆくためにも、この問題への対処は極めて重要である。そのための一つの方法は、PFI手続きのある程度の定式化や担当者の習熟度の向上などを図ることであるが、応募手続きの観点では、民間側から



は2段階選抜の活用促進や応募内容の重点化や限定化、応募費用の補助等を要望したい<sup>28)</sup>  
<sup>29)</sup>。2段階選抜については、1段階めに軽易な書類で応募者を絞り込み無理な競争を避けることが重要だが、それは結果として公共側の審査負荷の軽減につながることになる。このような、2段階選抜を導入趣旨や方法についてガイドラインに記載することが重要である<sup>27)</sup>。現時点で考えられる1段階めでの選抜方法などをガイドラインに例示しつつ、個々の案件において2段階選抜への取組みを促進し、ノウハウの蓄積を図ってゆくことが重要である。

内容の重点化や限定化については現在のガイドラインにも記載されている。そのためには官側からその事業のコンセプトの明確な提示が有効であるとともに、応募書類もいたずらに量を求めるのではなく、それに沿ったコンパクトな提案様式を求めたい。

#### 審査の方法とその基準

応募者審査は、長期にわたり当該事業を委ねるにふさわしい事業者を選定するという、PFI事業化プロセスでも最も重要とも言えるものである。審査に当たっては専門家による審査を重視することや、価格が安くても事業安定性を欠く提案を採らないためにIRRやDSCRといった安定性指標の確認や重視も提言したい<sup>32)</sup>。現在、審査については審査委員会に事実上任されることが多いが、事業者選定の責任はあくまでも行政にあるものであり、行政の審査への適切な関わり方も重要な論点である。また、納得性の高い審査を行なうには緊張感ある審査の確保が重要である。その観点では、審査結果やその理由のより詳細な公開や落選者に対する理由説明といった、審査の透明性を高めることがその改善につながるものと考えられる<sup>31)</sup>。

#### 評価方式

現在は、価格順位の高いものが選ばれる傾向が顕著であり、内容、価格両面がより適切なバランスで考慮されることが必要であろう。評価方式には加点方式と除算方式のいずれかが採られていることが多いが、公共ニーズに最も合った提案を選ぶためにはそれぞれの特長を数学的にも把握することが重要であり、こうした内容を研究し記述した手引書が広く提供されることが望ましい<sup>32)</sup>。また、内容、価格両面のバランスを図るための具体的な方法として、内容面の評価点のうち基礎的な点数のウェイトを適切に保つ等の方法が考えられる。

#### 予定価格の公表

民間側としては予定価格の公表を強く望みたい<sup>34)</sup>。PFIにおいては質的な面での評価が価格と同様に重要で、価格のみを条件に落選させることは適切ではないし、民間事業者としては応募負荷が高いこともあって価格のみによって「足切り」が行なわれることに対して抵抗感も大きい。現在でも地方自治体の案件等では予定価格の公表が可能でありその実施を望むとともに、予決令の対象になる国の省庁の案件にあっても前向きな検討と必要な法令変更等の検討が望まれる。PFIは内容面での検討等応募負荷が大きく、民間事業者にとっては応募すること自体が大きな経営判断の性格をもち、予定価格はそのため重要な要件となるものである。また、VFMの数値表示と関連することでもあるが、



PSCに基づくものか PFILCCに基づくものか等、予定価格の算出の考え方についても公表が望まれる。

#### 落札後の契約書案の変更等

入札方式については、現在は総合評価一般競争入札方式が増えている。PFIにおいては、落札又は優先交渉権者決定後の契約の精緻化作業や必要な修正が求められるが、現在では「関係省庁申合せ」で可能とされている総合評価一般競争入札方式における多段階選抜、入札前協議、落札後の契約変更については、地方案件も含めてより周知される趣旨からガイドラインに明記することが望ましい<sup>19)33)</sup>。また、その場合の契約書案の変更については、「契約の基本や競争条件の変更に繋がらない範囲では可能である」というように、広くとらえられることが望ましい。

#### PFIに適する入札方式の選択と検討

総合評価一般競争入札は一般競争入札が基本となっているために、予定価格を定める等さまざまな制約がある。PFIにおいては、透明性・公平性の確保を絶対条件としながらも官民間の契約交渉には多様なあり方を含意することが望ましく、公募型プロポーザル方式の採用も選択肢として明記されることが必要である<sup>35)</sup>。現在、基本方針では国の案件につき一般競争入札を原則とするとともに、その他の案件についてはそれに準ずると記載されているが、公募型プロポーザル方式の採用も同等な選択肢であるような記載のされ方が望ましい。入札方式についてはWTO協定との関連も指摘されている。わが国ではこの協定に対応するため特例政令において一般競争入札方式をより厳格に適用することとしているが、欧州ではPFIについてはNegotiated Procedureを随意契約の枠組みの中で検討しているといった動きもあり、わが国としてもこういった動きも見ながら、PFI法附則第3条にも定められているように事業者の選定のあり方につき検討を進めることが重要である<sup>38)39)40)</sup>。と考える。

### (5) リスク分担についての問題点および第三者仲裁機関の活用

#### リスク分担についての原則

PFIではリスク分担の明確化が重要であるとされている。リスクはよりよく管理できるものが負担するのが原則であるが、これは公共が管理できないリスクを民間が負担するという意味ではなく、民間が管理できる程度に応じて適切にリスクを移転すると解されるべきであろう。こうした観点では、現状では不適当なものも散見されることから、ガイドラインにおいて考え方をより詳しく言及しておくべき点もあると思われる。具体的には、官側との基準金利の決定時期をプロジェクトファイナンスの実行日に合わせることで、税制改正や法令改正のリスクは公共側負担が原則であること、補助金支給のリスクについては公共側負担が原則であること、不可抗力リスクを民間負担とするときは上限を設けること、等である<sup>38)39)40)</sup>。こうした考え方をもとにリスク分担は個々の案件ごとに、その事業の性格、官民の役割や権限の分担により民間のリスク負担能力や管理能力等に応じ、定められるべきものである。

### 第三者仲裁機関の活用

PFI 事業者は通常 SPC を組成して事業を行なうので、公共側との疑義やトラブルが生じ公共側からの支払いの減額等が行なわれた場合の抵抗力が弱い。そのため、トラブルの早期解決が必要である。現在、トラブル処理のための官民協議機関についてその設置につき「契約に関するガイドライン」に記載され、契約にも盛り込まれるようになってきたが、さらに進んで第三者機関による仲裁についても積極的に定めるべきであると考え<sup>50)</sup>。わが国では PFI が開始されて未だ日が浅いため、仲裁人の育成や確保に取り組む必要がある。

## (6) 民間資金の円滑な導入の促進

### SPC の株式譲渡の容認

PFI 事業の発展を考えると、民間資金の調達円滑化を図る必要があることは言うまでもない。わが国における金融環境の整備や新たなファイナンスマーケットの創設といった PFI の導入効果も基本方針に挙げられているところであるが、プロジェクトボンドの活用やエクイティーの流動化など、PFI への資金調達手法も多様化することが望ましく、また全体の実施案件の増加とともにそのニーズも現実を高まってくるものと思われる。したがって、その支障となる規定は官民間の PFI 契約等からもできるだけ除いてゆくことが必要になる。SPC の株式譲渡についてはその時期や比率などは当然何らかの制限を受けることはやむを得ないと考えられるものの、こうした条件は必要最小限にとどめ原則的には認めることを基本とすることが望まれる<sup>42)</sup>。

### 直接金融の活用

直接金融の活用の観点では、プロジェクトボンドの活用を考えると民間帰責解約時における公共側の施設整備費部分の未払い分と違約金の相殺を行なわないことが望まれる。このことは PFI 事業への調達金利の低下にも寄与し得ることを通じ、VFM の向上にも資すると思われる<sup>43)</sup>。また、事業の中途解約時の処置や施設の公共側の買い取り金額の明確化など、金融の円滑化に資する項目は他にもあげられる<sup>5)51)</sup>。前述した「市場の意見に耳を傾ける」とはこういった民間側の意見や指摘に対し、公共側が前向きな検討を加える弾力性をより大きく持つということであり、こうしたことを通じ PFI 事業の調達金利の低下なども期待でき、ひいては VFM の向上にもつながるものであると思われる。

### ボーナスなどインセンティブの活用

PFI 事業に魅力をつけるためには民間事業者の努力によって収益が向上する可能性を含むことが重要である。JAPIC で実施した PFI 実施案件実態調査においても、ペナルティーは多くの案件で規定されているのに対し、ボーナスの規定のある案件はほとんどなかった。案件の性格や狙いにもよるが、民間創意工夫が高い成果につながった場合、何らかのボーナスが民間事業者にも与えられることも考えられる。民間事業者がその努力により収益増が可能であることは民間事業者のインセンティブの向上のみならず、PFI への投資魅力の向上を通じ資金の円滑な導入にも寄与するものと考えられる<sup>46)</sup>。

## ( 7 ) PFI の発展と PFI 推進委員会の役割

### ガイドラインの役割の認識と見直しの必要性

PFI はわが国にとり新しい制度であり、また社会の発展とともに成長してゆくべき制度である。しかし、都道府県単位でみても現在に至ってまだ 1 件の出件のないところもあることから、PFI の更なる普及に向けた取組みも求められている。その観点では、実務指針やノウハウの移転が重要である。PFI 推進委員会は平成 13 年 1 月に「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」を公表して以来合わせて 5 本のガイドラインを作成、公表し、PFI 事業実施に関する実務指針やノウハウの普及を図ってきたが、その意義は大きい。こうしたガイドラインは、経済・社会の変化や PFI についての経験の蓄積に応じ改訂することも必要である。当協議会の本提言検討にあたってガイドラインでの対応項目が多くなったのもこのような理由による。また、「契約に関するガイドライン」は施設整備の比重が高く民間収益事業が付帯しないものを対象としており、今後の PFI の発展をにらんで運営の比重の高いものについてのガイドライン化も図るべきではないかと考える。

### 地方自治体の PFI 推進体制の整備

地方自治体の PFI についての検討の促進については、庁内体制の整備や自治体の指針等の制定の促進を進めてゆくことが必要であり、こうした事項を基本方針において記載することも効果的かと思われる<sup>54)</sup>。

### PFI 推進委員会の役割の強化

また、PFI 推進委員会の果たすべき役割は今後も大きい。地方へのノウハウの提供も PFI 推進委員会の役割として重要であろう。また、PFI 制度の発展を図るためには、全般的な観点から関連制度やガイドラインの見直し等に取組むことが今後も求められると考えられるが、PFI 事業については地方自治体の事業が多数を占めており今後もその傾向が続くものと考えられ、こうした地方案件の実態調査等をこうした取組みに反映させてゆくことが望まれる。また、民間事業者等からの意見に対する処理のルール策定と公表や年次報告書の作成などもその役割強化の一環として考えられる<sup>55)</sup>。

## ( 8 ) 定期的な PFI 実施状況の調査と関連制度の見直し

最後ではあるが、PFI は今後もわが国の発展とともに成長してゆくべき制度であるとの観点から、PFI 関連の法制度の見直しについても今回限りにするのではなく、今後数年以内に再度実施状況の把握と改善のための必要な措置を講ずる時期を設けることが望ましいと考える。そのため、PFI 法に附則を新たに設け「数年後(3年後程度が良いかと思われる)の実施状況の調査と必要な検討、法制度等の見直しの実施」を加えることを提言したい<sup>56)</sup>。

### 3. 改善要望点とその対応レベル

前節では PFI の主要な課題についてその考え方を述べたが、ここでは改善要望点の整理のため、資料 - 1 の対応方法欄にあげた項目について、「PFI 法関連」「基本方針関連」「ガイドライン関連」「関連法制度関連」「その他」ごとに層別し、下記に整理した。

#### (1) PFI 法に関連する事項

1. PFI の対象になりうる事業範囲の拡張に関し、PFI 法 2 条を改正する。<sup>1)</sup>

PFI 法 2 条 2 項を改正し、「この法律に言う「特定事業」とは、公共施設等の整備等（公共施設等の建設、改善、維持管理、設備の整備若しくは運営又はこれらに関する企画をいい、国民に対するサービスの提供を含む）」（下線部を原文に追加している）とする。

2. PFI 事業者への行政財産の貸付につき、その法制度的な不安定性を軽減する。そのため、そういった趣旨で PFI 法 11 条の 2 を改める<sup>3)</sup>。

PFI 法第 11 条の 2 第 3 項第 6 項では選定事業者が合築の底地につき選定事業の終了後においても引き続き貸付を受けられることが規定されているが、選定事業の終了に「中途解約の場合も含む」よう改正する。および、PFI 法第 11 条の 2 の選定事業者に「選定事業者が行なう民間収益事業のために設立した SPC」も含まれるよう改正する。

3. PFI 法附則に「3 年後の実施状況の調査と必要な検討、法制度等の見直しの実施」を加える<sup>56)</sup>。

#### (2) 基本方針に関連する事項

1. ユニバーサルテスト的な方法の導入を検討する<sup>2)</sup>。

現在でも自治体によってはその要項などでこうした規定を定めている場合もある。現在の基本方針は一 2 (1)において適合性の高いものから PFI の適用を目指すという書き方になっているが、この記載より具体化する。

2. 民間発意の促進を図るために発意に対するインセンティブの供与を検討するよう、民間事業者の発意に対する措置が定められている基本方針一 4 に付記する<sup>4)</sup>。

3. 応募に当たってはその条件について民間事業者に共通のベースが提供されなければならない。課税や補助金の扱いもそうであり、それを明確に示すことが必要である。基本方針二に民間事業者の募集及び選定に関する基本的な事項の記載があるが、その旨を追記するとともに、同じく基本方針四 2 にある税制上の問題や財政上の支援等に関する記載にその旨追記する<sup>12)13)</sup>。

4. 選定事業者が当該選定事業以外の民間収益事業を行なう場合、そのリスクが公共サービスの提供に与えるリスクを最小化するようにする旨が基本方針三 4 で記載されている。そのためには公共事業部分の SPC とは別に付帯事業について SPC を設立する方法が効果的な方法として考えられる旨記載する<sup>45)</sup>。

5. 地方自治体への PFI の普及のため、自治体の庁内体制や指針等の制定の促進を進めてゆくことが必要である<sup>54)</sup>



基本方針六 3 地方自治体における PFI 事業の推進について記載されている。ここに付記する。

6. 地方自治体への PFI の普及のため活動を PFI 推進委員会が行なう<sup>55)</sup>。また、PFI 実施のための全般的な問題点については PFI 推進委員会で調査やそれに対する措置の検討や改善への取組みを実施する。

基本方針五 2 に推進委員会が政府とともに、選定事業の実施状況や PFI に関するさまざまな情報を関係者の便宜のため一般に供することが記載されているが、この記述に上述のような点を付記するか、あるいは含まれているものと解することとする。

7. PFI 事業に臨むにあたっての基本的な考え方について、基本方針に記載しておくほうが良いと思われるものを基本方針の前書き部分に記載する。

基本方針の前書き部分には公共性原則、民間経営資源活用原則等が列記されているが、そのなかに「官民対等の意識をもって、官民の対話や契約の交渉、事業実施にあたることが重要<sup>9)</sup>」「民間資金の活用のためには、市場の意見に耳を傾けることや金融マーケットの実情に考慮することが重要。<sup>10)</sup>」との原則を付け加える。

8. PFI 推進委員会の役割強化

基本方針五に PFI 推進委員会については基本的な事項が定められている。こうした記載に則し、より活発な活動が行なわれるようにする<sup>55)</sup>。また、VFM 算出に関連してリスク評価や PSC の評価のための、データ整備を PFI 推進委員会で進める<sup>26)</sup>。

### (3) ガイドラインに関連する事項

現在までの経験などから、内容を具体化させるなどガイドラインを見直した方が良いと思われる点について主な項目を記載する。なお、それ以外の点については一部既にガイドラインに盛り込まれている内容の具体化の促進要望点も含めて、末尾に記載した。

1. 官民対話の関連

「PFI 事業実施のプロセスに関するガイドライン」に官側からの実施方針の提示時期に合わせた早期の契約書案または条件規定書の提示等、現在までの経験から得られた望ましいと思われる項目を、可能性調査から契約締結に至る全プロセス全体において配列し明記する。<sup>18)</sup>(資料 - 2「PFI における官民対話スケジュール(案)」参照)

2. 透明性・公平性の確保の関連

補助金の交付につき、公募段階までに条件が確定できないときは、交付の有無や金額、時期等のリスクを公共負担とするとともに、応募者に対し補助金の条件を公平な競争条件として明示するよう「PFI 事業実施のプロセスに関するガイドライン」に記載する。<sup>12)39)</sup>

民間収益事業部分からの税収や納付金等の VFM 算入については、その確実性や公平性の原則に照らして算入するよう、算入の留意点を「VFM に関するガイドライン」に記載する。<sup>24)</sup>

課税(不動産取得税等)の取り扱いについては、民間事業者の共通な応募検討に当

たつてのベースを提供するために不可欠の事項なので、取り扱いを統一し、その内容を明示することが必要な旨を「PFI 事業実施のプロセスに関するガイドライン」に記載する。<sup>13)</sup>

### 3. VFM の算定精度の向上と透明性の高い公表の関連

VFM の算定に含まれる間接コストの算入やリスク定量化、同一サービス水準の前提など、「VFM に関するガイドライン」に記載があるがそれをより徹底する。<sup>21)</sup>

VFM の公表は金額表示とし、算出に当たっての前提、算出精度がわかるようなコメント、算出根拠を明示するよう「VFM に関するガイドライン」に明記する。<sup>22)</sup>

公共全体の VFM も算出し、公表するよう「VFM に関するガイドライン」に記載する。<sup>23)</sup>

### 4. PFI の応募負荷軽減の関連

負荷軽減のために 2 段階選抜の活用を促進する。そのため、2 段階選抜を導入する趣旨や導入の方法について「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」に記載する。<sup>27)</sup>

応募にあたって、内容の重点化や限定化を進める必要がある。あわせて、公共側が事業コンセプトを明確に提示することが有効であり、「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」に加筆する。<sup>28)</sup>

応募費用の官側からの補助につき、その実行を促進されるように「PFI 事業実施のプロセスに関するガイドライン」に記載する。<sup>29)</sup>

### 5. 審査の妥当性の向上の関連

審査の妥当性を高めるため、審査のあり方や審査委員会のあり方について、専門家による納得性の高い評価などこの間の問題点改善を図る。そのための留意点を「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」に記載する。<sup>31)</sup>

事業者の選定については、価格以外の内容面の評価をより反映できるよう、留意点を「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」に記載する。<sup>32)</sup>

### 6. 契約書案の変更など入札方式についての関連

「関係省庁申合せ」で可能とされている、総合評価一般競争入札方式における多段階選抜、入札前協議、落札後の契約変更については、その旨を「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」に書き込む。<sup>19) 33)</sup>

予定価格の公表を進めるよう「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」に記載する。<sup>34)</sup>

### 7. リスク分担の関連

官側との基準金利の決定時期をプロジェクトファイナンスの実行日に合わせるよう「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」に明記する。<sup>38)</sup>

税制改正や法令改正のリスク、補助金のリスクについては公共側負担が原則とするよう「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」に記載する。また、不

可抗力リスクを民間負担とするときは上限を設けるよう「契約に関するガイドライン」に記載があるがその内容の徹底を図る。<sup>39)</sup>

需要リスクの適切な分担を進めるよう「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」に記載する。<sup>40)</sup>

#### 8. 民間資金の調達の前滑化の関連

SPC の株式譲渡については、これを認めることを基本とするように「PFI 契約に関するガイドライン」に記載する。<sup>42)</sup>

解約時のペナルティーの相殺規定はしないことが望ましい旨、「PFI 契約に関するガイドライン」に記載する。<sup>43)</sup>

ペナルティーだけでなく、ボーナスの運用も考えられる旨「PFI 事業実施のプロセスに関するガイドライン」や「モニタリングに関するガイドライン」に記載する。<sup>46)</sup>

#### 9. 迅速で公平なトラブル処理の関連

トラブル処理について、その迅速化のため第三者仲裁機関を定める<sup>50)</sup>。

#### < ガイドラインに関する項目で上記に記載できなかったもの >

PFI ではコンサルタントやアドバイザーの役割も重要。コンサルタントの選定には公募型プロポーザル方式とするとともに、十分なコンサルフィーを設定し十分な活動を行なうことができるようにする。<sup>16)</sup>

付帯事業についてはそのリスクが選定事業に及ぼす影響を最小限にするよう配慮するように「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」に定めているが、官側より規定される付帯事業については、事業性評価を行なう等過度なリスクを民間に押し付けないよう配慮する。<sup>17)</sup>

行政側が契約交渉中に PFI を断念した場合には、その理由により落札者もしくは優先交渉権者への補償が必要になる旨、「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」に明確に書いておく。<sup>20)</sup>

VFM を特定事業選定段階にとどまらず、事業者選定段階等でも段階的に算出するよう「VFM に関するガイドライン」に記載する。<sup>25)</sup>

応募著作権は民間がもつことが妥当な旨、「PFI 事業実施のプロセスに関するガイドライン」に明記する。<sup>30)</sup>

「リスクをよりよく管理できる者が当該リスクを分担する」との原則を正しく徹底するようにする。<sup>37)</sup>

施設の瑕疵担保責任について、「契約に関するガイドライン」に準じた適切な運用を図る。<sup>41)</sup>

BTO 方式の場合、ペナルティーの範囲について「PFI 契約に関するガイドライン」に施設整備費に及ぼさないこととする趣旨の記載があり、それをより徹底する。<sup>44)</sup>

PFI 事業者に対する支払いを、大規模修繕等 PFI 事業者の予定される支出スケジュールに従って凸凹払いとすることも考えられる旨、「契約に関するガイドライン」4 - 1 .



5に記載する。<sup>47)</sup>

公共帰責解約時の補償の内容について、「PFI 契約に関するガイドライン」5に明記する。<sup>51)</sup>

地方自治法改正により指定管理者制度が創設された。指定管理者制度を PFI 事業に併用する場合は、PFI 契約との整合のとれた運用が絶対条件である、留意点を「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」等関連ガイドラインに記載する<sup>52)</sup>。

#### (4) 関連する他の法制度に関連する事項

##### 1. 税制関係

登録免許税、不動産取得税、固定資産税、都市計画税、事業所税につき、BTO と BOT との間課税非課税の不均衡があるので、統一を図る。<sup>5)</sup>

法人税の課税につき減価償却が事業期間内に極力終わるようにする（加速度償却の運用等）。また、大規模修繕引当金を認めることとする。<sup>7)</sup>

不動産取得税等の課税の取り扱いについては、統一、明示することが必要な旨を基本方針に記載する。<sup>13)</sup>

##### 2. 会計法令関連

現在、事業者選定にあたっては一般競争入札が原則とされているが、公募型プロポーザル方式の採用もそのなかに加えるよう検討する。<sup>35)</sup>

##### 3. 補助金制度関係

従来型公共事業方式と PFI 方式、および BTO, BOT との違いによる補助金の支給のあり方の差をなくし、中立化する。<sup>6)</sup>

##### 4. 地方自治法関係

地方公共団体の事務組合について、PFI 事業を行なった場合の債務の履行の確実化が必要である。<sup>15)</sup>

##### 5. 国立大学法人、独立行政法人関係

国立大学法人、独立行政法人が PFI 事業を行なった場合の債務の履行の確実性が必要であり、制度上の不明確さを除く必要がある。<sup>14)</sup>

#### (5) その他取組みが必要と思われる事項

1. これまで各所で触れてきた関連事項含め、PFI にふさわしい入札方法についての総合的な検討を進める<sup>36)</sup>。

2. PFI 事業で SPC を設立した場合の出資企業の連結対象外（オフバランス）とすることにつき、検討を進める<sup>48)</sup>。

3. PFI を広範な事業に活用してゆくにあたり障害となるような可能性のある、個別の公物管理法などとの調整を図るための検討を進める<sup>7)</sup>。

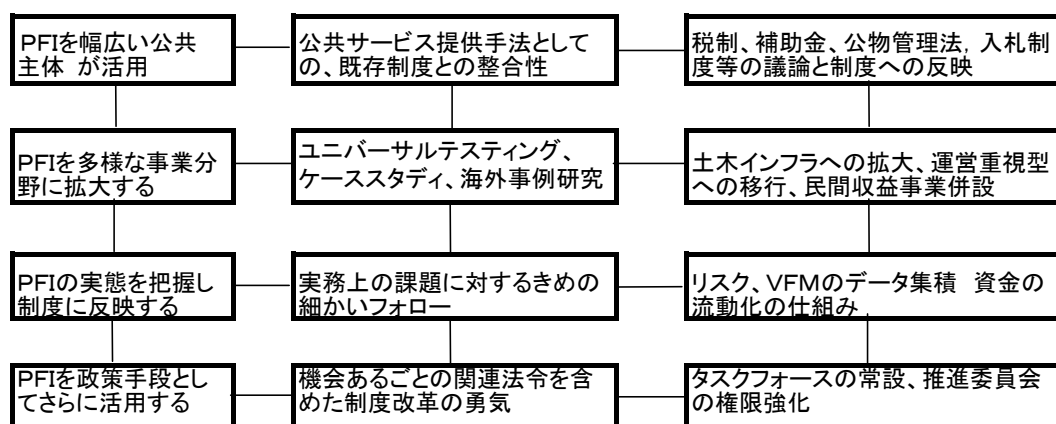
4. プロジェクトファイナンスの組成上の障害となるような現行制度上の問題について検討を加え、問題点の解決を図る。<sup>49)</sup>

#### 4. おわりに

わが国の PFI は現在までのところ施設整備に比重の高いものが多く、また事業規模も大きいものは少ないと言われており、土木基幹インフラや運営重視型、あるいは設備等の運転に重点のあるような案件はまだ少ない。わが国の PFI には未踏の領域が広く残されているのである。こうした領域に PFI の活用を図れば、PFI の果実はさらに大きいものが期待できると考えられる。

そういった観点では、わが国の個別の各業法等の緩和や、現在市川市で出件されたような学校校舎と公会堂、保育所などの異種施設を複合したり、同一施設を多目的に複活用するといった、個々の公共サービスの連携といった考え方も重要になるように思われる。こうした自由度を高くもって事業の発案を進めるとともに、また、こうした発案が民間からも提起されるよう促しつつ、PFI 法 17 条に定められた「特定事業の実施を促進するため、民間事業者の技術の活用及び創意工夫の十分な発揮を妨げるような規制の撤廃又は緩和」をあわせて進めてゆくことが求められる。本提言においては、ユニバーサルテストイングや民間発意へのインセンティブ等がこうした意味合いを包含する提言項目となっているが、具体的な規制の撤廃や緩和については、多岐にわたるわが国の既成法制度との照合や調整が必要であり、それらについて個々に網羅的に詳述することは今回は困難であった。むしろ、これらは今後、より積極的に PFI を質的にも発展させてゆこうとする前向きな取組みを進めてゆくことで、下図のようなキーワードを背景に更なる知恵を出し合いながら解決を図ることであろう。

われわれは、「3 年後の法制度の見直し」を提言したが、その間にはこのような未踏領域における PFI への取組みが進められ、より広い論議ができることを願いたいと考える。(社)日本プロジェクト産業協議会としても、今後とも研究活動を推進しわが国の PFI の発展にいくばくかでも貢献できれば幸いと考えている。今後も関係各位のご理解とご支援ご鞭撻をお願い申し上げたい。



PFI 法改正等、PFI の発展に向けた法制度等の改正についての提言

【添付資料】

資料 - 1 P F I に関する法制度改革検討事項一覧表

資料 - 2 P F I における官民対話スケジュール

平成 16 年 2 月

(社)日本プロジェクト産業協議会

資料 - 1 PFIに関する法制度改革検討事項一覧表

No	改善内容	課題、要望事項	対応方法	補足事項
<p>1、PFIの適用事業の拡大を図るとともに、事業の狙いや特性に応じた多様な事業のあり方を可能とするための提言</p> <p>現在の基本方針では「PFIの適合性の高いものからPFIの実進を進める」といった記述になっているが、本来はその事業に最も適した事業の方法が採られるべきである。PFIについてもより広範な事業にPFI方式が活用できるようにすることが重要。また、その場合の検討にあたって制約となるような規制はできるだけ撤廃することが必要である。殊に、今日のわが国のように構造改革が迫られている時期にあってはそうであり、既に構造改革特区制度などが創設、運用され、既存の法制度をはずすことによる地域活性化の取組みが図られているところでもあり、制度や規制等をできるだけ緩和、撤廃し選択の幅を広げることが必要である。</p>				
1	PFIの対象になりうる事業範囲を、サービスに重きを置き施設整備を伴わないものや、既存施設のリニューアルにも拡張するように、PFI法1条及び2条を改正する。	「官から民へ」というわが国の構造改革の推進のためには、PFIの活用可能な事業領域を拡大する必要がある。そのため、現在のPFI法で定められている特定事業についての定義を、施設整備を伴わないものにも広げることが必要である。	PFI法2条2項を改正し、「この法律に言う「特定事業」とは、公共施設等の整備等（公共施設等の建設、改善、維持管理、設備の整備若しくは運営又はこれらに関する企画をいい、国民に対するサービスの提供を含む）」（下線部を原文に追加している）とする。	左記の改正案により、情報処理やIT関連、ESCO関連、施設の保安や保全等をPFIに明確に位置づけることができる。
2	ユニバーサルテストスティング的な方法の導入を検討するとともに、そういった取組み等を通じPFIの障害になる既存の制度や規制の顕在化をはかりその解決を促す	現在のわが国においては、ユニバーサルテストスティングの導入は時期尚早と思われるが、財政資金の効率的活用やわが国の構造改革に寄与する制度であるPFIがより広範に活用されるために、公共施設の管理者等においてはユニバーサルテストスティングの準じた検討方法をとることが望まれる。 また、既存の法制度や規制がPFIの導入の障害となる可能性のある場合、進んでその規制を緩和、撤廃するような検討や具体的な措置が必要であり、ユニバーサルテストスティング的な取組みの中で明らかになった制度・規制上の問題点はPFI推進委員会が全体を把握しつつその解決に向けた取組みを進めることも重要である。（こうしたPFI推進委員会の役割についてはPFI法21条4項や基本方針五に定める委員会の権限や役割に含まれるものと解されるべきである）	基本方針一2（1）に「事業の分野、形態、規模等にかんがみ、PFIの適合性の高いものから（中略）法第5条に定める実施方針を策定する等の手続きに着手することとする。」とうたわれている。しかし、今日では規制の存在がわが国の構造改革や経済成長を阻害しているとの観点から特区制度等が導入され規制を緩和撤廃し政策意図の実現に最も適した政策の立案や実行が進められているといった状況にもあり、こうした視点から、さまざまな事業にまずPFIの採用を検討し、もし制度的な要因がその障害であればそれを顕在化させつつその改善への取組みにつなげてゆくことで、既存制度等にとらわれず最も有効な政策手段の選択を可能とするような取組みが求められている。そこで、現在の基本方針の規定をさらに一歩進め、全ての事業にPFIを検討するといった趣旨で基本方針の記載を具体化させることが望ましいものと思われる。また、そのために、PFIと特区制度を併用し規制をはずすことも政策選択のひとつとして検討されてよいと考える。	現在でも自治体では指針等において施設整備費用が10億円等一定金額以上のもの等、一定の条件を満たす事業についてPFIの検討を義務付けているケースも増えている。

3	<p>PFI 事業者への行政財産の貸付につき、その法制度的な不安定性を軽減し、国公有地活用型 PFI 案件の出件を促進し、都市再生、地域再生に役立てる。そのため、そういった趣旨で PFI 法 11 条の 2 を改める。また、構造改革特区制度との併用も方法として検討課題である。</p>	<p>PFI 法 11 条の 2 で、国有財産法及び地方自治法の例外として PFI 事業者に対する行政財産の貸付を定めている。それにより行政財産上に PFI 事業者による付帯事業が可能になり、国公有地を活用した都市再生や地域再生の取組みが可能になっており、PFI 活用の政策効果としても期待されている。しかし、PFI 事業の解約後は底地利用権が消滅するので民間側のリスクが大きくなるため、規模の大きい民間付帯事業（合築）の設置が現状では難しい。そのため、国公有地上における付帯事業も含めた民間 PFI 事業者の事業につき、底地を利用する権利を保護し、リスクを軽減することが求められている。</p>	<p>PFI 法 11 条の 2 は選定事業者に対する行政財産の貸付を定めている。その 3 項及び 6 項では行政財産の貸付を受けた者が選定事業の終了後も貸付を受けることが可能と定められているが、その「終了」を中途解約も含むものとするよう、法文の改正または解釈の統一を図ることが必要。また、付帯施設を公共が買い取る場合は、民間側のリスク軽減のため買取金額は事前に契約で取り決めておくことが望ましい。</p> <p>また、現代の経済社会においては資産の有効活用は重要な概念になっている。国公有地においても公共目的とあわせて、その有効活用も重要な概念であるはずであり、国公有財産の民間事業者への貸付や使用権の供与は重要な政策手段であり、その場合その権利の安定性が高いほど使用権の価値は高まる。今日的には、そのような観点で国公有財産の管理やその制度、運用のあり方を検討すべきとの観点もある。</p> <p>特に都市再生の重要性が高まる中、都市中心部における国公有地活用型の合築を含む PFI 事業の推進は効果的な政策である場合が多く、こうした PFI 事業に対しては特区制度を併用して国有財産法を除外し民間 PFI 事業者の使用権を保護する対応も考えられる。その場合、こうした特区が簡易な手続きで認められるように構造改革特区制度との整合性を図ることが必要であり、重要な検討課題として検討することを提言する。</p> <p>なお、民間収益事業を付帯する PFI 事業については、基本方針三 4 や「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」1-1-(4)では民間収益事業と公共事業部分とのリスクの分離を図るよううたっている。そのためには、PFI 事業のための SPC から付帯事業部分を切り分けて別の SPC の設立する方法が選択肢として考えられる（提言番号 45 参照）。それにより、公共事業部分と民間付帯事業との倒産隔離に加えてリスク分離によるファイナンス条件の改善の可能性、付帯事業 SPC の株式の一部分の譲渡による資金調達の円滑化などさまざまなことが可能になる。そのため、PFI 法 11 条の 2 に定める「選定事業者」の範囲を選定事業者に認められた付帯事業を専門に管轄する SPC も含むように法改正を行なうことが必要である。</p>	<p>PFI 事業の中には国の「合同庁舎 7 号館等整備事業」のように都市再生としての効果も大きいことから都市再生プロジェクトに選定されたものもある。PFI 事業は都市再生としても意義がある。</p>
---	--	--	--	--

4	民間発意の促進を図るために、発意に対するインセンティブの供与を検討する。また、そのインセンティブの内容や基準は自治体の指針等で具体的に定めるようにする旨、基本方針やガイドラインに記載する	基本方針－４や「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」1-2 は有益な民間発意による PFI 事業の促進についてうたっている。しかし、現状までこうした案件は極めて稀少であり、有益な民間発意に向けた具体的な取組みの開始が望まれている。 民間発意の促進に向けたインセンティブの供与が重要になるほか、こうした発意の取り扱いが公平性透明性の原則を侵すことがないように、民間発意の取り扱い基準、インセンティブの供与の判断基準、供与されるインセンティブの内容につき、各地方自治体等の要項で事前に公表することが必要である。	基本方針－４（１）や「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」1-2 には民間発意による PFI 事業の促進についての項目がある。しかし、その具体的な内容については記載がなく、民間発意が行なわれていない現状に鑑みればその促進に向けた具体策の記載が必要である。その旨を基本方針に書き加える。 インセンティブの中身としては、(1)発意者に対する加点、(2)発意者に対する金銭的供与が考えられる旨を「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」に記載する。また、こうした民間発意やインセンティブの透明かつ公平な運用や、容易性の高い発意についてはインセンティブの対象外にするなど安易な発意の除外も必要で、こうした民間発意の取扱いやインセンティブの具体的な内容は、公平性透明性の原則より自治体等の要項で事前に定め公表することが望まれる。その旨「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」に記載する。	事前調査段階や実施方針段階で官側の公共ニーズ提示に対し民間がソリューション提案を行ない、良い発案を基本に公募要項を作成する方法もあり、これについては「PFI 事業実施のプロセスに関するガイドライン」4-1(3) にも記載されている。しかし、それは独自ノウハウを事前に提供することにもなるため、民間事業者としては提案に慎重になる。この場合も、優秀発意者に対するインセンティブの供与を定めることで発意の促進を図ることができる。
5	登録免許税、不動産取得税、固定資産税、都市計画税、事業所税につき、BTO,BOT との間課税非課税の不均衡があるので、統一を図る。	現在は、BTO,BOT の選択など PFI 事業のあり方の選択において、税制が理由となりその自由度を狭めている場合がある。その事業の特性に最も合った多様な事業のあり方を可能とするためには、課税の中立性が必要である。	基本方針の四 1（２）にも「税制上の措置については、現行の制度に基づくものを基本としつつ、PFI 事業の推進のために必要な措置を検討すること。」と定めている。その実行を図る。具体的には税制改正となる。	
6	従来型公共事業と PFI 方式との間、および BTO,BOT との間の補助金の支給のあり方を中立化する。	現在は、補助金制度が理由となり PFI 方式そのものの選択の判断や BTO,BOT の選択など PFI 事業のあり方の選択において、その自由度を狭めている。その事業の特性に最も合った多様な事業のあり方を可能とするためには、補助金の中立性が必要である。	基本方針の四 1（１）にも「財政上の支援については、本来公共施設等の管理者等が受けることのできる支援の範囲内で、民間の選定事業者が受けられるように配慮すること。」とあり、その趣旨の徹底を図る。	
7	法人税の課税において、減価償却資産の耐用年数を PFI 事業期間と一致させることを認める。また、大規模修繕引当金を認めることとする。	PFI 事業では民間 PFI 事業者が施設を保有する期間は官民の協定により定められその後公共に譲渡あるいは撤去される。また、通常 PFI 事業期間は民間 PFI 事業者の施設保有期間に一致し、PFI 事業者であるところの SPC はその期間中のみ存続するケースが多い。そのため、PFI 事業期間内に減価償却を終わらせない限り、民間は投下資金の回収が不可能となり、その分のコストを民間は上乗せせざるを得ず、結果的に VFM の低下を招く。従って、法定耐用年数が PFI 事業期間を超える減価償却資産については、耐用年数を事業期間と一致させることが望まれる。 また、大規模修繕引当金についてはこれを行なわなかった場合には、平準化して支払われる公共からの収入と経費発生の不均衡が生じる。特に、大規模補修発生年度以降の数年度にわたり DSCR の悪化・低下を招き、SPC のキャッシュフローの不安定さを惹起することになる。それを回避するため、総費用の上昇あるいはスポンサーの新たな出資等が必要となり結果的に VFM の低下を招くことになる。引当金の導入による不要なコスト増回避が必要。	法人税の課税において、減価償却資産の耐用年数を PFI 事業期間と一致させることを認める。また、大規模修繕引当金を認めることとする。	

<p>2、PFIの事業の発案のあり方やPFI方式の導入に当たっての法制度的なリスクを軽減するための提言</p> <p>PFI的な事業のあり方はこれからわが国にとってますます重要なものになる。PFI事業において透明性、公平性、民間資金活用、契約主義等の原則が定められている。現状の制度でその障害になるものを取り除き、また今日的な観点からみたこうした諸原則の意味合いをあらためて基本方針等に明記することを提唱したい。また、PFIの基本は官民の権利義務関係や役割・リスク分担を契約で明確に定めることであるが、国立大学法人等現在は法制度上の問題で権利義務関係が明確にできない場合もあり、これは責任分担を明確にするというPFIの原則に照らして問題があり、何らかの対応も必要である。また、PFI事業の発案には事業性評価や法務的検討が重要な意味を持つことからコンサルタントの果たす役割も大きい。</p>			
8	<p>基本的な考え方として、PFIのもつ意義を広くとらえ、その発展を図る考え方が必要である</p>	<p>今日では、公共施設の整備や公共政策の実行に際して民間の資金や創意の活用が重要であり、また実行されている。こうしたPFI的な手法はますます重要度を増している。また、こういった場合においてもPFIの基本的な考え方である民間経営資源活用原則、効率性原則、公平性原則、透明性原則等は重要な考え方であり、こうした基本を踏まえつつ多様な事業手法の検討や実施を進めてゆくことはわが国の構造改革や経済成長にとり重要である。PFIはその嚆矢であり、今後PFIをさらに発展、拡大させてゆくことが重要である。</p>	<p>左記は、政策担当者にとり今日的に重要な視点と思われる。PFIがわが国の構造改革や経済発展にもつ意義として重要であり、基本的な考え方として左記趣旨を基本方針にうたうことも考えられる。</p>
9	<p>官民対等の意識をもって、官民の対話や契約の交渉、事業実施にあたることが重要である。その旨をPFIの原則として基本方針にうたう。</p>	<p>基本方針では「契約主義」として「公共施設等の管理者等と選定事業者との間の合意について、明文により、当事者の役割及び責任分担等の契約内容を明確にすること」が定められている。その契約は長期間の複雑な権利義務関係を定めるものであり、官民対等意識での協議が重要。実施方針や公募要項など事業者選定前における官民対話に当たっても、同様である。</p>	<p>基本方針に、契約交渉や実施段階における官民の対話等において、官民台頭の意識を持って対応することが必要である旨を、「官民対等意識原則」として記載する。</p>
10	<p>民間資金の活用のためには、市場の意見に耳を傾けることや金融マーケットの実情に考慮したPFI事業の出件が重要であり、基本方針でうたう。</p>	<p>基本方針は、PFIの原則として民間資金の活用をうたうほか、その四1(6)(7)において民間資金の円滑な調達への配慮をうたっている。民間資金は金融市場の実態を考慮することにより円滑に調達できるものであり、その実現への第一歩となる基本的な考え方は、市場の意見に耳を傾けることである。そのことで、基本方針にもうたわれているPFI推進の成果である「金融環境の整備や新しいファイナンスマーケットの創設」を可能にするものでもあると考える。</p>	<p>基本方針に既にうたわれている「民間資金の活用」、「円滑な調達」につき、その実現のための具体的な姿勢として「民間資金の活用のためには、市場の意見に耳を傾けることや金融マーケットの実情に考慮することが重要」との原則を記載する。</p> <p>また、具体的に明示的にその原則を展開する観点から、事業の発案や契約交渉にあたっては民間事業者や市場の意見を十分に考慮すること。</p> <p>金融マーケットの実情を無視したような事業の組立ては民間資金の活用や事業の安定性民間能力活用の障害になるので避けること。</p> <p>新しいファイナンスマーケットの創設等金融手法の活用や発展につながるようなPFI事業の組み立てにも配慮すること。</p> <p>以上を基本方針または「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」に書き込む。</p>



11	<p>公平性の原則は既に基本方針に記載されている。公平な競争条件(Level Playing Field)の確保は公共の責務であり、徹底を図る。</p>	<p>公平性の原則は単に情報の共有という点のみではなく、実質的に対等な競争条件が設定されることもその実現に必要である。そのためにはすべての民間事業者に平等に応募条件が明確に示されることや、ある事業者だけが可能になる要素を評価に組み入れたり特定事業選定におけるVFM算出に含める(VFMの算出については提言項目24参照)ことは、合理的な理由がなければ適切ではない。</p>	<p>基本方針には、公平性の原則として「特定事業の選定及び民間事業者の選定においては公平性が担保され」と記載されており、ガイドライン等でその内容を補完してゆくことも重要。また、その内容をさらに深める観点で、「公平な競争条件の確保」といった文言を付け加え、公平性原則のより実質的な徹底を図ることも考えられる。</p>	
12	<p>補助金の交付につき、公募段階までに条件が確定できないときは、交付の有無や金額、時期等のリスクを公共負担とするとともに、応募者に対し補助金の条件を公平な競争条件として明示する。</p>	<p>補助金の交付については公募要項段階までに確定することが望ましいが、現在は補助金制度上の問題から、公募要項段階での交付金額や時期の明示が困難な場合が多い。補助金の交付の有無やその条件が民間側のリスクになっている場合があるが、こうした公共側の裁量で決定されるものについて民間側でリスク負担をすることは適切ではない。(提言番号39参照)</p> <p>また、BOTの場合、PFI事業者に補助金の申請を行なわせるケースがあるが、民間事業者は不慣れであり補助金の申請は公共側が行なうことが適当である。</p> <p>また、応募者の間で補助金交付の条件を統一しておかないと、個々の応募者によって応募金額が異なるなど公平性を損なうため、応募に当たっての補助金の考え方を公募要項で明確にする必要がある。(補助金におけるLevel Playing Fieldの確保)</p>	<p>基本方針二や「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」に、補助金の交付についてはその内容が公募要項段階までに確定することが望ましいが、それが困難な場合は補助金の交付条件について公共側から一定の条件を提示し、それを共通条件として応募者に応募書類の検討作成を行なわせることを明記する。</p> <p>また、補助金の支給に関わるリスクは公共負担である旨「PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」に記載する(提言番号39参照)。</p> <p>補助金の申請業務については、公共側が行なうことが適当である旨を「基本方針」四1(1)または「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」にその旨を記載し徹底を図る。</p>	<p>JAPICのPFI実施案件実態調査(平成15年9月)では、不明NAを除くと公募要項段階で補助金の有無について未定とされる案件が不明を除いて14%を占める。また、補助金受給リスクを民間に負担させたり、民間に補助金申請業務を行なわせる案件も廃棄物処理関連などでみられる。</p>
13	<p>不動産取得税等の課税の取り扱いについては、統一、明示することが必要な旨を基本方針に記載する。</p>	<p>課税に対して、必ずしも統一した見解が取られていないことから、応募する民間事業者が正しくコストを見積もることができないおそれがある。その状況では契約において官民の役割分担やリスク分担を明確に定めることができない。PFIでは制度上の不確実性があること自体がおかしく、課税の扱いの統一と公募要項における課税の取り扱いの明示が必要。(課税におけるLevel Playing Fieldの確保)</p>	<p>課税対象項目内容は公募要項段階までに明確に公表されることが必要である旨を基本方針二や「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」に記載する。</p> <p>また、不動産取得税など課税非課税の見解に統一性がないものについては統一する。(なお、税制については提言番号2、提言番号4でふれた事業方式の違いによる課税の違いをなくすこと等とあわせ、PFIとの整合性を高めるための改善を行なうことが望まれる。必要に応じPFI法21条第4項に定められるようにPFI推進委員会でその推進のため内閣総理大臣に意見を表明することなど等も考えられる。)</p>	<p>事業者選定後に課税されることが明らかになる案件も実際に出ている。</p>

14	国立大学法人、独立行政法人が PFI 事業を行なった場合の債務の履行の確実性が必要であり、制度上の不明確さを除く必要がある。	PFI は契約主義がその趣旨であり、官民の権利義務や事業破綻時の責任分担は契約で明確に示すことが大原則になっている。そのためには PFI 事業全期間にわたる官側の債務の履行が確実であることが必要で、そのため PFI 法 11 条で国の債務負担行為の年限を 30 年間とする等の措置が取られている。国立大学法人、独立行政法人については、現状はこうした法人が解散に至った場合の処置や所轄官庁との財務上の関係などが明確ではない。そのため、国立大学法人、独立行政法人の支払能力につき、その信頼性が国や地方公共団体に比べて低く、またその支払能力への信頼性に対する評価についても不安定になっており、このような状態ではこれらの法人は現状では PFI の発注者として適当とは言えない。そのため、国立大学法人、独立行政法人の制度の趣旨をふまえて、こうした問題点をこうした解消するようにそれぞれの基本法を改正する等何らかの対応が望ましいと考える。	当面は、施設部分についての担保権設定や法人がクローズした場合の政府に対する施設買取請求権、官庁や自治体が債務負担行為をするといった対応が考えられる。独立行政法人、国立大学法人の制度の趣旨を考慮しながら今後検討してゆく課題である。	国立大学法人については国立大学法人法 7 条で政府が施設整備を行ない追加出資する場合は想定されている。
15	地方公共団体の事務組合について、PFI 事業を行なった場合の債務の履行の確実化が必要である。	地方公共団体の事務組合についても、事務組合の解消された場合や規約の変更により PFI 事業が影響を受ける場合の債務の継承について何らかの明文での取り決めが求められる。	地方公共団体の事務組合につき、それが解消された場合の債務の継承について、それを確実にする措置が必要になるものと思われる。地方自治法 287 条に定める「経費の支弁の方法」のなかに PFI 事業に対する対価支払いの継承を含めることや、あるいは PFI 契約の中で債務の継承について明記するように「契約に関するガイドライン」に何らかの記載をする等の措置が必要である。	
16	PFI ではコンサルタントやアドバイザーの役割も重要。コンサルタントの選定には公募型プロポーザル方式とするとともに、十分なコンサルフィーを設定し十分な活動を行なうことができるようにする	PFI 事業に当たってコンサルの果たす役割は大きい。特に民間資金が円滑に活用できるような事業の組立ての検討や長期的な契約の締結など、従来型の公共事業に比べて金融コンサルタントや法務コンサルタントの重要性が高くなっており、早期からその関与を進めることが必要である。アドバイザーは諸外国では分野・機能ごとに個別に選定することが多く、わが国においてもそういった方式も重要視点と思われる。コンサルには専門性が求められ、その選定は一般競争方式にはなじまず公募型プロポーザル方式が望ましい。また、コンサルタントが十分な活動を行なうために応分のコンサルフィーが必要である	「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」1-1(6)に「外部のコンサルタントまたはアドバイザーを活用することも有効」と記載されている。アドバイザーの選定については国土交通省ではコンサルタントはプロポーザル方式を採用することとしているが、地方公共団体等そうでない場合もみられる。地方等においても公募型プロポーザル方式を採用することが望ましい。また、コンサルフィーの問題については、留意事項として活用の留意点として「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」1-1(6)に、「外部コンサルタントまたはアドバイザーの十分な活用を図るため、必要な対価の支払い等の条件を整備することが重要」といった旨の記載を加える。	
17	官側の要求による付帯事業については、過度なリスクを民間に押し付けないよう配慮する。	官側の要求による付帯事業については、民間への過度なリスクの押し付けにならないような考慮が必要。官側が要求する付帯事業に対する事業性評価を十分に行なうことが必要。付帯事業に対する民間の任意性を高めることも必要である。	官側の要求による付帯事業については、事業の発案段階でリスク分析と公表を行い、リスクの過度な押し付けにならないようにする。また、民間収益事業についてはできるだけその内容や規模は民間に任せることも重要である。こうした付帯事業のあり方について「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」に記載する。	JAPIC の PFI 実施案件実態調査（平成 15 年 9 月）では、付帯事業については付帯事業のある PFI の 4 割強で官側の要求になっている。

<p>3、官民対話の重要性とその促進についての提言</p> <p>PFI の成功には有効な官民の対話が必要である。現在のところ、質問意見の回数が少ないなど、官民対話が単なる通過儀礼になってしまっている懸念がないとも言えない。PFI における官民対話の促進のために、現在までの経験もふまえて、その促進のための方策を提言する。</p>				
18	<p>PFI では民間意見を取り入れることや官民対話が必要であるが、こうした観点で「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」を改訂する。</p>	<p>PFI では如何に民間の創意工夫を取り入れてゆくかが重要であり、官民対話とその受容の重要性は論を待たないところである。官民対話については、単に実施方針に対する民間意見の徴募といった、プロセスの個別場面での実施事項にとどまらず、それによる官側の PFI 事業の組立ての再検討といった対応も含めた、PFI の全過程において実質的な効果が確保される性格のものである。個別のステージにおける対応を定めた「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」では不十分であり、PFI の全過程を視野に実質的な官民対話の実現のための手順をガイドラインに書き込む。また、必要とされる日数なども、この間の経験から次第に明らかになっており、こうした経験も基に「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」に記載する。また、官民対話にあたっては、応募を予定する民間事業者のみならず、金融機関など PFI に関わる多くのセクターからの意見の徴募が行われることが望ましく、実施方針の公表等に当たってはそのより広い周知を図るよう、プレス発表の活用等公共側にいっそうの配慮を求めたい。</p>	<p>可能性調査段階での民間関心表明や民間意見聴取の設定 官側からの実施方針の提示時期に合わせた早期の契約書案または条件規定書の提示 契約書案または条件規定書案による官民対話 官民対話の内容により実施方針の再検討または対話内容を取り入れた公募要項の作成を実施 実施方針への意見に対する回答義務 実施方針段階で個別ヒアリングや意見交換会の開催促進 質問意見までの十分な期間的余裕 公募要項に対する質問回数の複数化 実施方針や公募要項に対する質問意見への回答の公開 応募までの十分な期間的余裕 応募者の審査に当たりヒアリングの機会をもち相互のクラリフィケーションの機会の設定 スケジュール変更時の早期公表</p> <p>といった一連の対応が必要であり、その旨を「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」に書き込む。官民対話については、事業の発案から PFI 事業者の選定と契約締結に至る全過程を包括的にデザインするなかで、その実を確保する必要があり、ガイドラインへの記載に当たっても個別の過程における留意点にとどまらない記述の方法が求められる。(資料 2「PFI における官民対話スケジュール(案)」参照)</p>	<p>金融機関等での検討など金融面の検討作業のためにも、契約書案または条件規定書は早期に提示されることが望ましい。</p>
19	<p>落札後の契約の精緻化作業を認める旨を、「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」に記載する。</p>	<p>PFI 事業は長期にわたる事業であり、互いに納得行く契約交渉を行なうことは必須のことである。また、金融面からも、契約交渉における調整により融資の円滑化が図れることがあり、重要な観点となろう。</p>	<p>現状関係省庁申し合わせにより「入札前に明示的に確定することができなかった事項については…発注者と事業者との間で明確化を図ることは PFI 事業の円滑な実施に資することと考えられ…」と規定されているが、その旨を「PFI 事業実施プロセスに関する」ステップ 5 に記載し、地方案件も含めてより広く実効性を確保する。</p> <p>また、契約書の変更については PFI の特性からその幅を極力広く取る必要がある。公平性の原則から、競争条件の変更となるような契約書の変更はできないが、「事業の基本や競争条件を損なわない限り可能」といった表現として、変更の幅を広く持たせることが必要。</p>	<p>金融機関は事業者決定後に契約交渉に参画してくるために、契約書案についてファイナンス成立のために不適切であったり、ファイナンス条件の改善に必要な項目については、金融的な観点からも修正可能性を残すことが望ましい。</p> <p>JAPIC の PFI 実施案件実態調査(平成 15 年 9 月)では、有意なデータ数 15 のうち、変更なしが 7 案件であった。</p>

20	行政側が契約交渉中にPFIを断念した場合にはその理由により落札者もしくは優先交渉権者への補償が必要になる旨、「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」に明確に書いておく。	選定事業者が選定された場合は、その時点で相互に契約締結の意志があることが明確であるので、行政側が一方的にPFIを断念した場合は、応募作業や契約交渉に要した費用については補償がなされるべきである。最近は、「公共側が一方的にPFIを中止することがある」といった記載が公募要項等でなされることもあるが、これはそもそも契約の基本である信義誠実の原則に照らして疑念が全くないことではない。 PFIを断念する場合にはその理由によって補償が必要になる旨を、「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」に明確に書いておくべきであろう。	「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」に左記を明記する。	
<p>4. VFMの重要性の認識と適切な算定、公表についての提言</p> <p>JAPICのPFI実施案件実態調査では現状のVFMの算出や公表のあり方についてはむしろ後退している傾向もうかがわれた。VFMは単に特定事業として選定するための基準のみならず、PFILCCやPSCの算出を通じてPFI事業の安定性や政策効果の判断など多様な意味合いを持っている。そのため、VFMの公表のあり方を改善し透明性を高めるとともに、精度向上への努力やそのための環境整備が必要なものと考えられる。現在のVFMガイドラインはこうした観点で、より詳細化が必要であると思われる。</p>				
21	VFMの算定に含まれる間接コストの算入やリスク量化、同一サービス水準の前提など、「VFMに関するガイドライン」に記載があるが、それをより徹底する	「VFMに関するガイドライン」にPSCに間接コストも含めること、リスクを定量化しPSCに算入すること、税などの適切な調整を実施すること、特定事業選定段階でのVFM算出についてはPFILCCおよびPSCの算定にあたり同一の公共サービス基準を前提にすること等が記載されている。これらは、VFMがそもそもどう計算されるべきなのかにつき、基本的な内容であり、その徹底が重要である	リスクの定量化が行なわれず算入がされていない場合には、VFMの確保のためにPFILCCが低めに見積もられる可能性があり、PFI事業の安定性を欠くおそれがある。また、間接コストについても同様である。このように、VFMの算定が正しく行なわれないことはPFI事業にとって悪影響を及ぼす。こうした点もガイドラインに記載し、左記内容の徹底を図る。また、現状でそれが十分に行なわれていない理由について調査し、必要な対応をとる。また、次項でも述べるがVFMの公表において算入範囲や精度についての情報も併せてコメントしVFMを正しく利用できるようにすることも重要な観点である。	JAPICのPFI実施案件実態調査（平成15年9月）では、リスクの算入のある案件は不明NAを除くと23%にとどまる。 PSCの算定やリスクの定量化に当たっては、データ整備の不備がそれを困難にしている面があり、その改善についても項目番号26で提言している。
22	VFMの公表は金額表示とし、算出に当たっての前提、算出精度がわかるようなコメント、算出根拠を明示するよう「VFMに関するガイドライン」に明記する	VFMは客観的な公表を行なうことが必要である。そのため、必ず金額表示とすることや、算出に当たっての前提条件でもある、算出範囲、税や補助金調整の有無、割引率やインフレ率についてはこれの表示を行なう。それにより、公表されるVFM数値に対して正しい認識を持つことができる。 「VFMに関するガイドライン」-3(3)はVFM算出に過大な労力をかけ過ぎることのないよう留意することをうたっているが、それはVFMの算出と公表がおざなりでよいという趣旨ではあってはならず、数値そのものの算出には過度な労力は省くものの、公表に当たってはVFMの数値の性格を理解するための必要な情報開示を行ない透明性の高いVFMの公表をすることが必要である。	「VFMに関するガイドライン」44は比率表示も許容しているが、それはあくまで例外であってPFILCC、PSC双方の数値表示が必要である旨をガイドラインに書き込む。また、公表に当たっての算出範囲の明示、税や補助金調整の有無、割引率やインフレ率の表示、算出根拠、算出精度に関するコメントを付すように「VFMに関するガイドライン」に書き込む。また、こうしたPSCやPFILCCが入札価格において指標性をもたせようとする場合、こうした算出精度など数値の性格をよく理解して行なうことが重要である旨も記載する。また、予決令79条（予定価格の守秘）で国の案件は金額表示ができないとの見方もあるが、PSCやPFILCCは予定価格でないことと解されるべきであると考えるので、こうした考え方を何らかの形で明確にすることが望まれる。	JAPICのPFI実施案件実態調査（平成15年9月）では、不明NAを除くと金額表示のものは33%と低い水準で、かつ時系列的には減少傾向にある。また、算出項目の提示についてはPSCでは75%、PFILCCでは63%にとどまる。税調整では国税の調整がされている案件は6%、都道府県税で11%、市町村税で29%にとどまり、調整の行なわれている案件は低水準にとどまっている。また、国税地方税の別により率が違うことは、公共全体としてのVFMが算出されていないことをも表している。

23	公共全体の VFM も算出し公表するよう「VFM に関するガイドライン」に記載する。	現在は発注者となる公共主体からみた VFM の公表にとどまるものがほとんどであるが、税制や補助金制度が従来方式と PFI 方式との間で中立化されていないことによって、事実上国や都道府県、市町村といった個々の公共セクター間での税の移転が行なわれる問題があり、本来的な PFI の政策効果の測定には公共全体の VFM が把握されるべきであると考え。参考値としての扱いでも良いが、算出公表されることが必要である。	VFM に関するガイドラインに、公共全体の VFM の算出公表が必要であることを記載する。	実際には、発注者としての VFM がマイナスの場合は PFI 方式を採用しないものと思われる。こうした場合でも公共全体の VFM はプラスの可能性もあり、こうした状況があれば実態は把握されるべきである。
24	民間収益事業部分からの税収や納付金等を VFM に算入するにあたっては、その確実性や公平性の原則に照らして算入するよう留意点として「VFM に関するガイドライン」に記載する	留意点として、民間収益事業部分からの税収や納付金等を VFM に算入については、実現が不確実なものは VFM に算入しないこと、および公平性を欠くものは VFM に算入しないことが必要である。（提言番号 11 参照）	「VFM に関するガイドライン」に左記の旨を記載する	
25	VFM を特定事業選定段階にとどまらず、事業者選定段階等でも段階的に算出する	「VFM に関するガイドライン」-3 は特定事業選定段階における算出を定める一方で、事業者選定時等その他の段階についても VFM 評価を行なうことも推奨している。現在でも事業者決定に当たり VFM を公表する例も増えているが、その段階では事業の品質向上といった内容面も高い確実性を持って VFM に参入できる。このように特定事業選定後の段階でも VFM を算出することが、当該 PFI 事業への評価や、事業者選定後の事業のモニタリング等に際し重要である。	特定事業選定段階、優先交渉権者決定段階、契約段階で VFM を段階的に算出するように、「VFM に関するガイドライン」3(2)を書き改める。	現在でも落札時の VFM は公開されているケースは数多くある。
26	リスク評価や PSC の評価のための、データ整備を PFI 推進委員会で進める。	現在、VFM の算出が困難である要因は、リスクのデータや公共施設整備やサービスのためのコストのデータが整備されていないことも一因である。データ整備が必要であり、それは、基本方針に PFI 推進委員会の役割としてうたわれている「PFI 事業の円滑な寄与する情報の収集」に含まれるものと思われる。	データ整備の推進を「VFM に関するガイドライン」に明記する。また、作業の促進のために PFI 推進委員会に対する省庁の協力が必要とも思われるが、関係省庁などで申合わせる等も考えられる。	データ整備はリスク分析の基礎にもなり、広くわが国の経済発展全般にも有用。

5、応募負担の軽減と妥当性の高い審査の実施についての提言

PFI 事業については官民ともにその実行に伴う負担が大きく、その軽減が必要である。官側の費用負担としては可能性調査、実施方針等の作成や官民対話のコストとなろうが、その削減のためには作業の標準化や担当者の熟練度の向上などにより図ることが重要である。民間側としては応募書類の検討と作成にかかる費用の大きさの縮減が必要である。そのためには、「PFI 実施プロセスに関するガイドライン」にも応募書類の限定化などが上げられているが、他にも 2 段階選抜といった考えもある。このような問題は経験の蓄積によってより効率的な方法が具体的に明らかになるといった性格もある。現時点では、今までの経験を元にガイドラインの記述をより実務に則し充実させることが望ましいと考える。また、審査について、民間からは応募負担が大きいだけに納得の行く審査を求める意見が大きい。審査のあり方についても、より公正な審査のあり方につき提言する。

<p>27 負担軽減のために 2 段階選抜の活用を促進する。そのため、2 段階選抜を導入する趣旨や導入の方法について「PFI 事業実施のプロセスに関するガイドライン」ステップ 4 に記載する。</p>	<p>PFI 方式は、応募するにあたっての負担が大きくなることから、負担の軽減が求められている。その一つの方策として、2 段階選抜がある。これは軽易な応募資料により 1 段階めで応募者をふるいかけ、当選可能性の低いものを除外しようとするものである。これは、公共側の審査の負担も軽減させるものでもある。今後、PFI 案件が増加するにつれて、応募者負担の軽減と、より熟慮された応募書類の提出促進という、相反する 2 つの課題を解決する必要があり、2 段階選抜はその方法が適切であれば有効な手段になる。</p> <p>現在、民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する関係省庁連絡会幹事会申合せで 2 段階選抜については「事業についての基本的考え方、施設の設計、建設、維持管理、運営についての考え方、資金調達やリスク分担についての考え方等をその内容として含む事業計画の概要を提出させ…」と記載されており、このような「考え方の論文選考」において選抜する方法もある。こういった手法を 2 段階選抜の趣旨とあわせてガイドラインに書き込むことが望まれる。</p>	<p>当協議会による「PFI 実施案件実態調査」においても 2 段階選抜の採用比率は低下傾向であり、2 段階選抜の場合でも 1 段階めで落選者がいない場合も多く実態上は 2 段階選抜になっていない。</p> <p>2 段階選抜は応募者負担の軽減のために行なわれるので、不必要な案件にまで 2 段階審査を行なわせる必要はない。2 段階選抜の活用が効果的な案件は、案件の構成や内容が複雑である等応募負担の大きい案件である。施設整備やその維持管理に重い比重のある事業では 2 段階選抜の必要性は低い。</p> <p>その場合、1 段階めの応募に際しては軽易な応募書類とすること、それによって当選見込みの少ないと見られる応募者をふるい落とすことが、必要である。</p> <p>そのための方法として、関係省庁申し合わせでは応募書類を「事業についての基本的考え方、施設の設計、建設、維持管理、運営についての考え方、資金調達やリスク分担についての考え方等をその内容として含む事業計画の概要」とすることをあげている。1 次審査にヒアリングを加えることも有効である。また、1 次審査の公表に当たっては点数形式とし、低得点の応募者に辞退を促す方法も考えられる。</p> <p>現状のガイドラインでは 2 段階選抜についての言及がないが、その趣旨等についてガイドラインに明記し周知を図るとともに。上述のような 2 段階選抜において考えられる手段や工夫を記載することで、より有効な 2 段階選抜を普及させる必要があると思われる。以上のような趣旨を「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」に記載する。</p>	<p>JAPIC の PFI 実施案件実態調査（平成 15 年 9 月）では、不明 NA を除くと内容面での 2 段階選抜が行なわれている案件は役 3 分の 1 であるが、そのうち 3 分の 2 の案件で 1 段階めでの応募者の絞込みが行なわれていない。</p> <p>また、2 段階選抜は、民間応募者の負担の軽減だけでなく、審査の負担をも軽減するもので、より精度の高い適格な審査の推進にも資するものである。また、提言番号 29 でも論及する、応募者負担の一部公費補助の実施に際しても対象を絞るという意味で重要な意味がある。</p>
<p>28 応募にあたって、内容の重点化や限定化を進める必要がある。あわせて、事業コンセプトも提示することが有効であり、「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」に加筆する</p>	<p>民間側の応募負担軽減の方法として、応募書類の内容を公共側の事業目的等に照らして重点化することも重要である。それについては「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」4 - 1(5)に評価項目、評価基準、提案書について必要とする内容を明確にすることが記載されているが、その徹底が必要である。</p>	<p>右記の「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」4 - 1(5)の内容の徹底を図ることが重要である。PFI では民間の創意工夫が重要だが、それはいたずらに大量の応募書類が必要になるということではない。まず、公共側が当該事業の狙いと政策意図を明示することが重要であり、あわせて応募に当たってはそれに沿ったコンパクトな提案様式で応募が行なわれることが望ましい。</p> <p>その旨をあわせてガイドラインに追加して記載する。</p>	<p>応募書類に関しては、応募参加資格に対して、専任工事管理者等の担当者氏名・実務ベースの免許の写し、実績表等の極めて細かいレベルの確認資料を数多く要求されるケースが最近多くなっているとの指摘がある。</p>

29	応募費用の官側からの補助について、その実行を促進する	民間側の応募負担軽減の方法として、応募費用の官側からの補助がある。PFIについては応募にあたっては民間側では施設設計、運営、金融など多面的な検討が必要であり費用も多額に上る。また、応募書類にはこうした検討の成果がつまっており、それ自体傾聴するに値するアイデアやノウハウが含まれるものであって、官側にとってもその後の政策検討の参考に供することができるなど有為なものである。こうした点も考慮し、VFMの範囲内で応募費用の官側負担についてその促進を図ることが重要である。	左記内容を「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」に記載する。また、2段階選抜により応募者を絞ることで応募費用の官側負担を検討しやすくなるものと思われ、その観点からも2段階選抜の活用重要であることを同ガイドラインの記載に加える。	JETRO「対日アクセス実態調査報告書・公共事業・サービスにおける公共と民間のパートナーシップ」でドイツでは企画作成費用の一部が落札しなかった企業に支払われるといった例が紹介されている。
30	応募著作権は民間がもつことが妥当な旨、ガイドラインに明記する	応募著作権を公共側が持つとされている案件が散見されているが、応募書類は民間独自ノウハウが入っているので、応募著作権は民間がもつことが妥当である。	応募著作権の帰属は民間側であることを「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」に明記する。	当選者の提案書は公共目的のために、公共が自由に使えることはやむを得ない。 JAPICのPFI実施案件実態調査（平成15年9月）では公共が著作権をもつものが調査対象66件のうち7件。
31	審査の妥当性を高めるため、審査のあり方や審査委員会のあり方について改善を図る。	PFIにおいては、応募負担が大きいことから民間側にも妥当性の高い適切な審査を求める声大きい。それはPFIが施設運営と公共サービス提供を含む長期間の事業であることを考えれば官側にとっても重要であろう。現在の「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」には4-1-(11)に審査方法につき、外部のコンサルタントの活用や、審査委員会を設ける場合の注意事項として、メンバーの事前公表や位置づけの明確化、複数委員の評価等客観性の確保が定められているにとどまるが、より適切な審査を求める意見が民間側には強く、そのための方法についてもガイドラインで言及しておくことが必要である。この間の経験にも鑑み、公正妥当な審査の促進のために考えられる方法や考慮すべき点につきガイドラインに追加記載することが望まれる。 また、現在は審査委員に求められる負担に比べて報酬が少ないなど、審査委員が十分な審査を行なうための条件整備ができていないとの指摘も強い。そのため、審査委員の役割と報酬とのバランスにも考慮することが必要である。	今日までの経験も踏まえ、考えられる改善策や留意点について「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」に4-1-(11)に書き込むことが有効であると考え。その内容は下記のような点である。 ・緊張感ある審査の実施のためには審査の透明性を高めることが必要である。そのため、審査過程の内容（議事録）などの公表、詳細な講評の公表、落選者への理由説明につき要望があればそれを行なうことを義務付ける、などが有効である。 ・また、専門家による審査が必要であり、審査委員会に専門家を入れることが重要。特に金融・リスク分析については専門家の参画が必要である。また、こうした専門家の評価をより強く反映させる。また、官側の政策趣旨に則した審査を行なうためには、政策の目的や背景を最も知る立場にある行政関係者も半数に達しない範囲で参画すべきである。 ・地方自治法施行令167条の10の2で総合評価一般競争入札では学識経験者の意見を聞くことになっていることもあり、有識者の参画は通常必要であると考えられる。しかし、事業者選定の責任は行政にあるものであり審査委員会に所謂丸投げすることは適切ではなく、有識者は官側の政策目的にあった具体的な評価の着眼点や基準について明確に提起することが最も基本的な役割である。（その旨は既に「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」に4-1-(11)に記載されていることでもある） ・審査委員に対する適切な報酬が必要である。特に審査委員の役割が大きい場合は、相応の報酬が必要である。	JAPICのPFI実施案件実態調査（平成15年9月）では、不明NAを除くと金融関係者を審査委員に含むものは30%にとどまっている。



32	事業者の選定については、価格以外の内容面の評価をより反映できるようにする	JAPIC の PFI 実施案件実態調査（平成 15 年 9 月）では、選定事業者に選ばれた者は、価格順位がわかっているものではその 3 分の 2 の案件で価格順位 1 位のもので選定されているなど、価格重視の事業者選定になっている。PFI における事業者選定は長期にわたる公共サービスの提供内容を決めるものであり、内容面の審査が重要になる。また、結果的に価格が過度に重視された場合、PFI 事業の安定性を阻害する要因となる可能性があり、審査に当たってはIRR や DSCR から経営の安定性やリスク管理といった面での審査も重視することも必要になる。	PFI 事業における事業者選定が、長期にわたる公共サービスの提供のあり方を規定することに鑑み、内容面についての評価も事業者選定に十分に反映することが原則である旨、基本方針もしくは「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」に規定することが望ましい。あわせて、具体的な方策として下記のような点を「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」に記載する。 また、事業提案の評価に当たっては、現在、加算方式または除算方式が採られているが、いずれも内容面の優劣を如何に評価点に結び付けるかという手法が課題である。内容部分の基礎点の大きさを適切な大きさに縮小すること、創意工夫要素が高く課題解決に対し画期的な提案に対するエキストラポイント等が考えられる。こうした具体的な手法についても研究を進めてゆくことが重要である。 経営安定性の審査に当たっても準備金の大きさなどだけでなく、IRR や DSCR といった事業全体の組立てとその妥当性といった観点から評価することが重要である。	運営段階の比重の大きい案件や、施設整備よりサービスの提供が重視される案件においては、要求水準を仔細に定めすぎると効率性の高い優れた提案を落選させる危険がある。重要なはその事業の政策目的と達成目標であり要求水準書はその手段である。こうした観点では要求水準を一部満たさなくとも全体としての最適性が高い応募提案もあり、要求水準書の運用にある程度の弾力性を持たせることや要求水準書作成時点で政策目的・達成目標を明示した官民対話の実施が重要である。 評価方式のそれぞれの特徴についても、今後調査研究が必要である。こうした研究やその公表を通じて、事業の目的趣旨により適した評価方法を適宜選択できるような環境を整えてゆくことが大事である。
<p>6、PFI に適した入札制度のあり方についての提言</p> <p>基本方針では PFI については総合評価一般競争入札を基本とする旨が記載されている。総合評価一般競争入札は PFI の入札方式としては望ましくない点が多いと言われており、望ましい入札方式のあり方の検討を進めることが必要である。また、現在でも関係省庁申し合わせにより総合評価一般競争入札において契約書案の修正がある程度可能とされるなどの運用の改善が行なわれている。こうした、現在でも対応可能なことについてはガイドライン等で周知してゆくことが必要である。</p>				
33	「関係省庁申し合せ」で可能とされている、総合評価一般競争入札方式における多段階選抜、入札前協議、落札後の契約変更については、その旨をガイドラインに書き込む。	省庁申し合わせ内容について、地方も含めて周知を図る必要がある。	「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」に明記し、地方案件も含めて周知徹底を図る。	

34	<p>予定価格の公表を進めるよう「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」に記載する。</p>	<p>PFI については応募負荷が大きく、かつ民間能力の発揮による事業の質的な向上もその狙いとしている。そのため、価格のみに偏らない、内容面での評価の重視がなされるべきである。こうした性格を考えると予定価格を満たさないことのみを理由として落選させることは適切とは言えず、全提案について内容面も含めた審査が行なわれるべきである。そのため、PFI 事業については予定価格の公表が必要である。</p> <p>また、PFI の応募負荷の大きさを考えると、事前に予定価格を公表しその価格以下で応募が可能か事前に検討する事が可能とし、その価格以下で応募できると判断した応募者のみが応募することができるようにすべきである。</p>	<p>現行法令でも、予定価格公表は地方自治体や国の各省各庁以外では可能であり、こうした発注者については予定価格の公表を行なうように「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」に記載する。</p> <p>また、国の各省各庁については予決令 79 条（…その予定価格を記載しまたは記録した書面をその内容が認知できない方法により、開札の際これを開札場所に置かなければならない）の規定から予定価格の公表は困難と見られるが、PFI は内容面での検討等応募負荷が大きく、民間事業者にとっては応募すること自体が大きな経営判断の性格をもち、予定価格はそのために重要な要件となるものであり公表が望まれる。また、VFM の数値表示と関連することでもあるが、こうした、法令改正が難しければ、おおよその官側の考えている予算規模等を実施方針で表明する方法もあり、その旨「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」に記載することも考えられる。</p>	<p>実際に、予定価格を越えたために審査の対象にならなかったケースもでている。</p>
35	<p>現在、事業者選定にあたってはにおいて一般競争入札が原則とされているが、公募型プロポーザル方式の採用もそのなかに加えるよう、必要な関連する会計法令の改正、基本方針および「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」の改正を進める。</p>	<p>PFI にふさわしい入札方式の条件として</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 公募以前の官民対話の実施、実施方針や契約書案の変更</li> <li>・ 予定価格の公表または撤廃</li> <li>・ 契約交渉を可能とする</li> <li>・ 価格評価に当たっては NPV で比較する</li> </ul> <p>等があげられると考えられる。また、民間能力のさらに大きな活用を図る、運営段階の比重の大きい案件やサービスの提供が重視される案件においては、仔細に厳格な要求水準を定めることがその事業の政策目的と達成目標達成のために非効率になるおそれもあり、要求水準書の運用にもある程度の弾力性を持たせることが有効である場合もある。</p> <p>現在は、一般競争入札を基本とした入札方式が多く採られているが、さらに、PFI 事業において運営重視型案件の出件や民間の自由な創意工夫を促進するなどを考えた場合、こうした仕組みだけで良いかには疑問もあり、透明性公平性の原則を貫いた上で随意契約の枠組みの中でより民間発意の促進や受容を可能にするような方式としての観点で公募型プロポーザル方式の活用も選択肢として対等にうたっておくことが望ましいと考える。</p>	<p>現在、基本方針二 1（2）は国の PFI 案件について会計法例の適用を受けるものは一般競争入札の活用を定めている。また、国以外の特殊法人公共法人についても基本方針二 2 で、基本方針二 1 に準じた実施を定めている。そのため、基本方針二 1（2）を PFI 事業実施に関する「総合評価一般競争入札もしくは公募型プロポーザル方式を原則とする」と改めるか、若しくは基本方針二 2 をその旨を含めた表現に改める。また、「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」4-1(10)についても同様な改訂が必要である。</p>	<p>JAPIC の PFI 実施案件実態調査（平成 15 年 9 月）では、契約交渉段階で「契約書案から提案」「条件規定書から協議しながら契約書作成」など実質的に契約交渉が行なわれた案件は 2 件あったが、いずれも公募型プロポーザル方式であった。</p> <p>なお、入札制度については WTO 協定との関連もある。わが国では WTO 協定を国内的に特例政令という形で一般競争入札を基本に厳格に定めている。しかし、WTO 協定はイコール特例政令ではなく、わが国の入札制度改革の取組みの中で PFI にふさわしい入札制度の形成を図ることが重要であると考えられる。</p>

36	PFI にふさわしい入札方法についての検討を進める	PFI 法附則第 3 条は、入札制度の改善の検討を踏まえつつ PFI 事業における民間事業者選定のあり方についての検討と必要な措置を講ずることを定めている。PFI 制度の趣旨や現在までの経験をふまえて、PFI 方式にふさわしい入札方式の検討を開始する必要があるものと考えられる。	民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する関係省庁連絡会幹事会申合せにおいて、総合評価一般競争入札において資格審査の中に提案概要審査を含めることや、協定締結時における契約書案の一定の範囲における変更について、それが可能なことが申し合わされている。しかし、PFI 事業において運営重視型案件の出件や民間の自由な創意工夫を促進するなどを考えた場合、こうした対応のみで将来的にも十分であるかどうかには疑問があり、民間発意の促進や受容を可能にするような効率的な入札制度の検討が必要であると考えられる。	欧州では WTO 協定の解釈のなかで Negotiated Procedure を位置づけようとしており、その動きを見ながらわが国でも対応してゆくことが肝要ではないかと思われる。
<p>7、官民のリスク分担についての提言</p> <p>現在の「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」は考えられるリスクを列記しながらも、「リスク分担を明確に取り決めておく」といった記載が多くなっている。その一方では PFI 案件の出件数が増加するにつれてリスク分担のあり方に問題点も出てきており、今日までの経験もふまえて具体的なリスク分担に関する考え方を何点かガイドラインに書き込むことが必要であると考えられる。</p>				
37	「リスクをよりよく管理できる者が当該リスクを分担する」との原則を徹底する。	PFI におけるリスク分担は、「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「リスクをよりよく管理できる者が当該リスクを分担する」と記載されている。これは、公共が管理できないリスクを民間に負担させる考え方ではない。	リスク負担の原則として、「リスクをよりよく管理できる者が当該リスクを分担する」とあわせて、「公共が負担できないリスクを民間に負担させる考え方ではない」ことを「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」－「リスク分担等の基本的留意点」に記載する。 また、「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」－2(3)においてリスク防止や対応能力によってリスク分担を行なうことが記載されているが、本記述を実務的により具体的に解釈すれば、リスクを管理するには管理するための実質的な能力や権限をもっていることが必要であり、当該事業の組立てとあわせて検討する必要があることを意味する。「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」における記述に上述のような内容を含める。	現状では SPC の損益が低水準であることが多く、想定外のリスクに対する抵抗力が弱い面もある。 PFI の本来あるべき姿を考えれば民間事業者へのリスク移転が行なわれることが必要であるが、そのためには PFI 事業の収益性やそれを可能にする事業の枠組みのあり方などの問題に帰着する。
38	官側との基準金利の決定時期を施設の完工後（プロジェクトファイナンスの実行日）とするようガイドラインに明記する。	現在わが国で多く採られている、所謂ハコモノ割賦 PFI においては、PFI 事業者の業務範囲が施設整備と維持管理に置かれており、経営努力による施設建設後の経営改善の余地が狭いため、官側との基準金利と PFI 事業者の調達金利の差の変動は PFI 事業の安定性に及ぼす影響が大きくなる。 民間 PFI 事業者の調達金利はプロジェクトファイナンスの実行日に決まることが金融市場では一般的であるのに対し、官側との基準金利は契約締結時等それ以前に決まることが多い。そのため、その間の市場金利の変動については民間負担となっている。これは民間事業者が管理したり対策したりすることができないものであり、民間に負担させることは適切でない。	官側との基準金利の決定時期を完工後としてプロジェクトファイナンスの実行日にあわせるか、限りなく近づけることが必要。その旨を「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」等に明記する。	JAPIC の PFI 実施案件実態調査（平成 15 年 9 月）では、不明 NA を除くと 68% の案件で官側との金利決定時期が金融機関との決定時期より早い。

39	税制改正や法令改正のリスク、補助金のリスクについては公共側負担が原則になることを「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」に記載する。また、不可抗力リスクについては「契約に関するガイドライン」に民間負担に上限を設けるよう記載があり、その徹底を求めたい。	官側の裁量性のあるものを民間リスク負担とすることは、民間側にリスク管理能力がないことから適切ではない（提言番号 12 参照）。また、不可抗力リスクは無限大になる可能性があり、そのよう形での民間負担は適切ではない。	税制改正や法令改正のリスク、補助金のリスクについては公共側負担が原則になる旨を「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」に記載する。また、不可抗力リスクの民間負担部分については「契約に関するガイドライン」3 - 6 および 6 - 8 に記載されているように金額的に上限を設けることを徹底する。	PFI 事業者は事業範囲が定められているため、税制や法令の改正で当初の想定以外のコストアップ要素が加わった場合、抵抗力が弱い場合が多い。
40	需要リスクの適切な分担を進めるよう「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」に記載する。	JAPIC の PFI 実施案件実態調査（平成 15 年 8 月）においては、民間側から見てクリティカルなリスクとして需要リスクをあげるものが多かった。需要リスクへの対応には需要減少時の対策が取れることが重要で、例えば PFI 事業者サービス価格決定等の権限等も必要となる。また、需要減少要因の所在や蓋然性なども影響する。前記 JAPIC 調査結果は、リスクの分担がこうした事業の特性や組立てとうまく合っていないケースがあることを示唆しており、事業ごとに民間意見を聴取し熟慮することが必要である。	リスク分担については、民間事業者に与えられているリスク対応能力といった事業の組立てや、事業の性格とあわせて検討する必要がある。また、リスクが民間 PFI 事業者のコストを構成することを考えるとそのコストを民間市場がどのように判断するかについて考慮することも重要であり、そのためには民間意見を聴取し市場の意見に耳を傾けることが必要になる。こうした趣旨を「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」に記載する。	最適なリスク分担は VFM の極大化の条件でもある。
41	施設の瑕疵担保責任につき、「契約に関するガイドライン」に準じた適切な運用を図る。	BOT 方式において、事業終了による施設引渡し後の瑕疵担保責任については、既に利用に供されている施設であり、瑕疵担保責任の期間を短期間に限定することが必要。当然、事業期間が長い案件では瑕疵担保責任期間は短縮化されるべきである。 BTO 方式の場合は、施設の引渡しから一定期間で瑕疵担保責任の期間を設定する。運営段階の施設の管理状況については公共側はモニタリングなどでチェックしているので、事業期間後に官側が問題にするのはそもそも不適切であると考えられる。	BOT 方式において、事業終了による施設引渡し後の瑕疵担保責任については、「契約に関するガイドライン」にあるように期限を 90 日、180 日、1 年等で区切ることを徹底することが必要。	
<p>8、ファイナンスの自由度拡大や円滑化についての提言</p> <p>基本方針四 1（6）で民間資金の円滑な活用への配慮を定めており、重要な観点である。現在、ファイナンス上の支障になっている問題の改善を図るとともに、将来的に多彩な資金調達手法の活用を図る上での条件整備といった 2 つの観点から、具体的な要望点を取り上げた。</p>				
42	SPC の株式譲渡については、これを認めることを基本とする「PFI 契約に関するガイドライン」に記載する。	SPC 株の譲渡については現状では公共側の承諾が必要等原則禁止に近いように定められている場合が多い。しかし、SPC 株の譲渡については PFI 事業への資金の円滑な導入や回転の観点から、できるだけ可能になるように譲渡制限を緩和し、また運用することが必要である。 SPC 株をそもそも流動可能にするためには PFI 事業を軌道に乗せるのはスポンサーの責任であり、また、公共や金融機関がスポンサーに責任を求めるのも理解できる。そこで、譲渡可能な比率や時期を定めることはある程度必要であるが、できるだけ譲渡には制限をつけない原則が重要である。	「契約に関するガイドライン」6 - 1 には SPC 株の譲渡や処分、新株発行などについて公共側の承諾が必要とされるとの記述がある。SPC 株の譲渡については PFI 事業への資金の円滑な導入や回転の観点から、できるだけそれが可能になるようにする必要がある。「PFI 契約に関するガイドライン」6 - 1 において、譲渡を可能とすることが原則であることを明記するとともに、譲渡を可能にするにあたっての規制や手続きのあり方について必要に応じて言及する。	SPC 株の譲渡ができない現状では、PFI 事業に参画するたびに民間スポンサーとしては資本金が固定化する。そのため PFI 事業が拡大するとともに固定化する資金量が増加し財務上の負担になることが考えられる。

43	解約時のペナルティーの相殺規定はしないことが望ましい旨。「PFI 契約に関するガイドライン」に記載する	解約時のペナルティーの相殺をしないことによって、借入金金利の低下が期待できる。また、将来的に PFI 事業への資金調達を債券（ボンド）で行ない広く資金を集めることも考えられるが、その場合ボンドに対する支払いは確実性が高いことが必要であり、解約時のペナルティーの相殺がその障害になることから、施設整備費の未払い分との相殺規定はできるだけ行なわないことが望ましい。	「PFI 契約に関するガイドライン」5 - 5 では相殺についての考え方や手続きを規定している。その中に「選定事業者の資金調達の可能性や資金調達費用に影響を与える点にも留意が必要である」との記述がある。その具体的な内容として、左記のような趣旨を加筆する。 PFI 事業に対しさまざまな金融手法を開発することは、基本方針にあげられた PFI の導入効果にも合致し、PFI 事業が今後質的量的に発展する上においても必要なことである。したがって、ファイナンスに影響を与える項目については、順次ガイドラインにおいてその旨を詳しく注記するなど、順次記述を詳細化することが今日的視点からは望ましいと思われる。	
44	BTO 方式の場合、ペナルティーの範囲について「PFI 契約に関するガイドライン」に施設整備費に及ぼさないこととする趣旨の記載があり、それをより徹底する。	BTO 方式において施設整備費部分の公共側からの支払いが減額された場合には、PFI 事業者の経営に与える影響が極めて大きい。そこで、施設整備費部分は確定債権化させることが必要である。	右記の趣旨は「PFI 契約に関するガイドライン」4 - 4 にも記載されており、実際の案件においてもこのような配慮が行なわれる例が増えている。引き続き徹底が図られるようお願いしたい。	
45	民間付帯事業の SPC を認める。（選定事業者が、公共事業部分の SPC とは別に付帯事業について SPC を設立する）	基本方針三 4 や「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」1-1-(4)には民間収益事業と公共事業部分とのリスクの分離を定めている。そのためには事業体を分けて付帯事業のための別の SPC の設立する方法が考えられる。また、民間収益事業のための SPC が認められれば、公共事業部分の倒産隔離とあわせて、リスク分離によるファイナンス条件の改善可能性、付帯事業部分の SPC の株式の一部の譲渡などさまざまなことが可能になる。	民間収益事業部分に別に SPC を設立することを認めることが望ましく、基本方針に記載する。また、その場合 PFI 法 11 条の 2 で選定事業者に対して認められている行政財産の貸付について、民間付帯事業部分の SPC についても同様に認められるように法改正を行なうことが必要。（提言番号 2 参照） その場合、付帯事業部分の SPC の出資者を PFI 本体事業の SPC の株主構成については主要株主は同一するとともに、民間収益事業の一部流動化を可能とする観点から非主要株主については同一性を求めず、また、株式に可能な譲渡範囲を設定することが重要である。	
46	ボーナスだけでなく、ペナルティーも運用することも考えられる旨ガイドラインに記載する。	モニタリングによるペナルティーは現状でも多くの案件で行なわれているが、ボーナスのある案件は少ない。ボーナスも運用することで、事業としての魅力付けを行なうことが可能になり、資金調達の上でも有利である。	実際にボーナスを運用するためには、その認定の方法など実務的な検討が必要。しかし、ボーナスについて検討課題であると考えられる。現状の「PFI 契約に関するガイドライン」「モニタリングに関するガイドライン」にはボーナスについての言及がないため、民間 PFI 事業者への事業遂行へのインセンティブとしてのボーナスの効果についてもガイドラインで新たに言及しておくことが望ましい。	
47	PFI 事業者に対する支払いを、大規模修繕等 PFI 事業者の予定される支出スケジュールに従って凸凹払いとすることも考えられる旨ガイドラインに記載する。	大規模修繕を含む PFI 案件に合っては、民間事業者の支払いスケジュールに変動が大きい。そのため、大規模修繕引当金の導入につき提言したが（提言番号 4 参照）それが認められていない現状としては官側からの支払いを民間 PFI 事業者の支払いスケジュールに極力合わせて凸凹をつけることでの対応が取られれば、官側の費用負担の平準化は損なわれるもの改善を図ることができる。	ガイドラインにはその旨の記載がない。凸凹払いについてはこういった選択肢があることを周知する意味で、ガイドラインに記載する。	

48	PFI 事業で SPC を設立した場合の出資企業の連結対象外とすることにつき、検討を進める	PFI 事業について出資企業の連結対象範囲外とすることで、出資企業の財務上の負担や減損会計による損失発生時等の出資企業への影響を軽減できる効果がある。国際会計標準の関係から、オフバランスできる場合については、保証債務がないことや追加出資義務の有無や条件等の妥当な線引きを定める必要があると思われるが、PFI 事業に応募する企業の負担軽減や資金調達にも寄与する可能性があることや、出資企業自体の財務状況をいかに把握すべきかという観点もあり、検討に値するものとする。	オフバランス化についての検討を開始することを提言する。	
49	プロジェクトファイナンスの組成について障害となる現行制度上の問題について対応する。	補助金活用施設については補助金適化法の関連で、その解釈上施設を担保に供することが認められるかといった論点があるようである。(補助金適化法 22 条において「…補助事業等により取得し、又は効用の増加した政令で定める財産を、各省各庁の長の承認を受けないで、補助金等の交付の目的に反して使用し、譲渡し、交換し、貸し付け、又は担保に供してはならない。ただし、政令で定める場合は、この限りでない。」との規定がある。)	このような論点について検討を進めることを提言する。	
9、PFI 契約等についての提言、その他 迅速なトラブル処理に関する内容等について提言する。				
50	トラブル処理について、その迅速化のため第三者仲裁機関を定める。	PFI 事業は SPC によって営まれるため、トラブル時に公共側からの支払いが止まった場合など抵抗力が弱い。そのため迅速なトラブル処理を図る必要から、第三者仲裁機関の定めをすることが必要である。 また、仲裁にあたっては適切な仲裁人が確保できることが必要であるが、わが国においても今後の PFI 制度の定着拡大とあわせて、仲裁人になりうる人材の養成と確保に努めることが必要である。	基本方針の三 2 ( 1 0 ) や「PFI 契約に関するガイドライン」6 - 6 - 7 に当事者間の係争処理について記載されている。そこに、第三者仲裁機関の定めを行ない、仲裁人の裁定に対する双方の尊重を約することを原則とする旨を明記する。 仲裁人に強制力を付与し訴訟を行なわないことを協定で定めることも可能だが、現時点ではやや時期尚早であり、仲裁人の確保等の状況を見て、将来的にはこうした方向に進むことが望ましい。 仲裁に強制力がない場合でも、仲裁人の判断は裁判で重視されることになると考えられ、処理の迅速化にも寄与する。	JAPIC の PFI 実施案件実態調査 (平成 15 年 9 月) では、第三者仲裁期間が定められている案件が 2 案件あった。
51	公共帰責解約時の補償の内容につき、PFI 契約に関するガイドライン 5 に明記する。	現在のガイドラインには公共帰責時における補償について具体的な記述がない。認められるべき補償の内容については、ガイドラインに記述しておくことが必要である。	逸失利益も算入、付帯事業への措置や買取金額、スワップ解約費用など金融コスト、解散費等が解約時の補償対象となる旨を「PFI 契約に関するガイドライン」5 に記載する。	
52	指定管理者制度を PFI 事業に併用する場合、PFI 契約の障害にならないように条例を定める。	地方自治法の改正により指定管理者制度が導入されたため、PFI 事業者が公の施設であっても料金の決定や直接収受が可能になった。指定管理者制度の運用が PFI 事業の協定と矛盾しないようになされることが重要である。	指定管理者制度が新たに運用されるため、それと PFI 事業を併用する場合の指針につき、ガイドラインに記載することが望まれる。 指定管理者制度を PFI 事業終了以前に終了させないこと。 指定管理者制度で認められる内容は P F I 事業契約に準じた内容であること。 価格決定幅の自由度を条例で定める といった点につき、留意事項として「P F I 事業実施プロセスに関するガイドライン」等関連ガイドラインに明記する。	指定管理者制度の運用については、現在は一件ごとに条例で定めることになっているが、首長でも決められるようにして機動的に活用できる制度にすることも必要かと思われ、今後の検討課題であると思われる。

53	ステップインにおいては、公共側も公共サービスの提供責任の立場から十分に役割を果たすべき	<p>公共サービスの提供はそもそも公共の責務であるが、PFI においてはその効率化のため契約によって権利義務関係、責任分担を明確化し民間に委ねている。</p> <p>ステップインについては、金融機関はプロファイのリスク最小化の観点からその権限をもつことが必要であるが、公共サービスが遅滞なく継続されるという観点が重要であり、そのために金融機関による確実にステップインが行なわれるような DA 契約のあり方が必要になる。</p> <p>また、金融機関によるステップインが不調に終わった場合等、その金融機関に対する措置も含め、当該 PFI 事業の継続につき公共が責任を果たすことが必要である。</p>	<p>ステップインについて、確実にそれが実施されるような DA 契約のあり方につき議論が行なわれるとともに、ガイドライン等で定めておくことが必要であると考えられる。(その際、障害になる法制度上の問題があれば改善も合わせて必要となる。)</p>	
<p>10、これからも P F I 制度を発展させてゆくための提言</p> <p>PFI はまだ発展途上の制度であり、今後も情勢の変化に対応し、さらに発展させることが望まれている。そのため、取組みをさらに強めてゆくことを提言に加える。</p>				
54	<p>庁内体制や自治体の指針等の制定の促進を進めてゆくことが必要であり、その旨を基本方針に明記する。</p>	<p>PFI 事業については約 130 件もの案件が出件され、制度としての定着をみせているが、現状においても都道府県単位では 1 件の出件のない県も見られることからさらに普及が必要である。そのための方策として、自治体の庁内において PFI の事業検討や推進のための体制をつくることや、指針等を定めることが考えられる。</p>	<p>基本方針六 3 に地方公共団体における PFI 事業の推進が定められているが、そのなかに「自治体の庁内体制の整備および指針等の制定」につき明記する。</p>	



55	PFI 推進委員会の役割強化	<p>PFI 制度の発展に果たす PFI 推進委員会の役割や期待は大きく、その能力の発揮と役割強化をはかることが重要である。また、地方案件についても、地方自治の原則があるものの、まだ 1 件の出件のない県もあるなど偏りがあること等を考えると、地方自治体に対する PFI の普及促進活動の強化も PFI 推進委員会の重要な役割である。</p>	<p>現在の PFI 法では、PFI 推進委員会の国の PFI 案件についての権限を有している。しかし、地方自治の原則があるものの、PFI 制度についてその周知を図り、あるいは事業実施に必要なノウハウや規範を地方自治体に移転し、円滑な発展を図ることは重要であり、PFI 推進委員会の役割である。また、PFI の発展のために全般的に必要な法制度等の検討や改正、ガイドラインなどの実務指針の提供などは PFI 推進委員会の重要な役割で、現状では PFI 事業は地方自治体の事業が多く今後もその傾向が続くものと予想されることを考えれば、地方自治体の案件の実態の調査等も PFI 推進委員会の役割であると思われる。</p> <p>こうした役割を引き続き PFI 推進委員会が積極的に果たすことが重要である。</p> <p>また、PFI の普及と推進においてはガイドラインの果たすべき役割は大きい。そのため、ガイドラインについては随時、PFI の実態にあわせて改善が図られるべきであり、そのための調査、検討活動を実施する。その旨、基本方針五に記載する。</p> <p>また、PFI 推進委員会の役割の強化に関する事項として、PFI 法 21 条 3 項に定められている PFI 推進委員会に対する民間意見について、それへの回答義務や回答までの処理ルールの策定と公表、年次報告書の作成、規制緩和等の検討と取組み、地方案件についてもその出件の促進を図る取組みを行なう、PFI 事業全般について民間事業者等の意見を受け付ける、PFI 推進室に民間人も登用する等が具体的な施策として考えられる。</p>	
56	<p>今後の経済社会状況の変化にも対応し PFI 制度の拡充を図るため、再度、PFI の実施状況の調査と必要な措置を講ずる時期を設ける。</p>	<p>わが国の社会、経済は構造改革が迫られており、激しい変化の時期を迎えようとしている、PFI はこうした構造改革を先導する制度として重要であり、こうした変化への対応について将来にわたり図ってゆくことが重要。</p>	<p>現状、PFI 法附則 2 条で 5 年以内の検討が定められているが、新たに附則を設け、「3 年後の検討と必要な措置を講ずること」を定める。現状では、変化の激しい時期であることも考慮すれば次回は「3 年程度後」が良いのではないかと考える。</p>	

資料 2 PFIにおける官民対話スケジュール

