

美 原 専 門 委 員  
提 出 資 料

民間資金等活用事業推進委員会第4回総合部会

平成16年2月24日

平成 16 年 2 月 20 日

内閣府民間資金等活用事業推進委員会  
総合部会委員・専門委員各位  
内閣府民間資金等活用事業推進室御中

美原 融  
(専門委員)

## 意見提出 —あるべき PFI の制度と実践に向けて—

下記意見提出します。

### 1. 現状の評価:

- (ア) PFI 法は実施法の性格を兼ね備えた基本法になる。但し、法そのものは完璧な形で構成されているわけではなく、その実践には多様な制度的課題を内包している。一方、法の実践は思考錯誤的に経験を積み重ね、一定の考えや規範が市場にて定着。明確に PFI は公共調達の一手法として定着しつつあり、かつ官民連携のあり方に効果的な考えをもたらし、市場を創出し、一定の政策効果を上げたことは評価されるべし。
- (イ) 但し、現状の実践のあり方は、BTO、割賦リース手法に基づく、極めて施設整備色の強い案件が一つの「型」として定着。この考え自体は否定されるべきではないが、ライフサイクルコストにおける財政負担縮減という意味では、効果を発揮できていない。官から民へのリスクの移転も限定され、かつ、民間事業者も金融機関もリスクを回避し、限りなく民間からの単純資金借りに近いスキームの案件も多い。評価のあり方や実践のあり方も極めて形式主義に陥り、施設整備を図るが為の形式的評価に陥っている案件も散見される。法・基本方針が企図した財政負担の縮減、官から民への合理的なリスク移転とリスク分担、官民の創意工夫発揮や VFM の効果的実現に関してはその効果的実現が妨げられている側面も散見される。結果、事業のガバナンスが弱い構造をもたらしており、関連当事者にリスクを適切に管理せしめる経済的誘引は弱くなっている懸念もある。
- (ウ) 本来多様な選択肢があっただけだが、制度的要因により管理者等の選択肢が限定されているという事実も存在する。公共施設等の管理者等による社会的選択肢を増やし、スキームや手法を個別の管理者等が適切に選択できることは PFI の推進に大き

な効果をもたらす。制度的要因がある側面に関しては、制度のあり方を含めた制度改定や規制緩和が PFI の更なる推進を可能にする。現状を単純に肯定するのみではなく、PFI を公共にとっても民間主体にとってもより効果的な手法とする為には制度のあり方自体をも再考し、市場を喚起する施策が必要になる。

(エ) 市場の行動を正確に把握し、これを反映しながら、制度や規制のあり方も必要な場合、議論されるべき。また、法・基本方針の精神に立ち返り、PFI がどうあるべきか根源的な課題が議論されるべき。制度のあるべき方向性はこの中にある。

## 2. 制度の見直しと実践のあり方の改善の必要性:

- ① PFI の可能性と選択肢を広げることが PFI の推進に繋がる(「現状の制度でもできる」ではなく「制度を変えることにより、より効果的・効率的な社会資本整備ができる」との発想にたつべき)。法は分野と対象、適用可能性を限定していなくとも、実体経済においては様々な規制が社会的可能性と官民による選択肢を制限していることに着目すべき。
- ② よって社会的選択肢を増やす施策と制度のあり方が重要になる(例えば箱もの割賦リース方式の偏重は、税制等の制約により他に手法が無いという理由に大きくドライブされている。条件をイーブンにすることで管理者等に対し、社会的選択肢を増やし、多様な選択肢が可能になる)。公共にも民間にも創意工夫と革新が発揮できうる仕組みを志向しなければ PFI の更なる推進はない。この為の制約要因を除去する制度的・政策的配慮が必要であろう。(公的部門から民間部門への効果的なリスク移転を図る考えは現状の日本的な「型」からは生まれにくい。リスク移転を促進すると共に、市場がかかるリスクを適切に評価し、Pricingし、かつ事業性を保持しながら、VFMを向上させる考え方が推進されるべき。施設整備に特化したモノからサービス志向へと公民の意識を変え、あるべき方向性を提示すべき段階にある)。多様な対象、多様な手法、多様なスキームはPFIの価値を高める。この観点から制度と実践のあり方の両方の有り様を検証すべき。
- ③ 現状は経済実体が先行し、制度や規制の改革は後追いとなっている。実践の中から様々な細かい課題が浮かび上がってきており、かかる課題を効果的に経済実体から吸い上げ、市場の声を反映しながらあるべき規範を考慮しない限り、政策や法の実践は機能しない要素もある。ベスト・プラクティスや経験・知識の共有、共通的な規範の形成は不断のUpdatingとあり方の検証が必要になる。公民による実践力の向上はお互いの取引費用を縮減し、PFI推進に多大の効果をもたらさう。

- ④ 行政手法としてより効果的、効率的に PFI 手法を適用できるように、PFI 法第 17 条の趣旨に鑑み、現行制度や規制のあり方を見直し、規制緩和の動きに繋げる試みも必要であろう。明らかに制度的障害となりうる項目は制度のあり方も含めて検討の対象とすべき。PFI が行政手法として効率的、効果的に利用できる国の制度を作る、あるいは規制緩和を図ることが重要になる。現実にある制度としての PFI 法をより効果的、効率的なものにすることにより、様々な相乗効果を期待できる。また PFI 法以外の一般法においても、派生的な制度的課題は存在し、議論と検証の対象にすべきである。PFI は地方活性化、地方における産業・雇用創出、地方再生の為の重要なツールになる。推進の為の施策はどうあるべきか、法・基本方針に立ち返りそのあり方を検討すべきか。

### 3. 論点となる要素:

制度的な Uncertainty を極力縮減する(市場の混乱や思考錯誤を防ぎ、推進を図る為には制度や規範のあり方の明確化が必要)。必要な場合、PFI 法改正、制度改革が志向されるべき。

- 改正 PFI 法第 11 条の 2 のあり方:合築に係わるさまざまな制度的・実務的課題の整理の必要性:
  - 平成 12 年度 PFI 法改正に伴い基本方針や適用すべきガイドラインや考え方を整理せずに施行されたために市場における実務上の混乱が存在。法改正の趣旨を生かし、合築の考え方を市場においてより発展せしめるためには法の不安定要因を払拭する考えが必要。  
(底地貸し付け対象が選定事業者に限定されているため、民間区分所有部分を例えば貸出人たる金融機関ないしは善意の第三者が取得した場合の土地利用権の不安定性。選定事業者破綻時における措置の混乱の存在)
  - 行政財産の利用のあり方、合築がもたらす様々な事象は実務上解決されたわけではなく、法第 11 条の 2 のあり方を含め、PFI 法の枠組みの中で何らかの合理的な措置が検討されるべき(場合によっては法自体の改定、条文の明確化、基本方針による措置の明確化等が必要)  
(底地としての行政財産のあり方は PFI 環境下ではより柔軟な考え方をとらない限り、法が企図した合築は推進できにくい要素がある。法化遺制の趣旨をより効果的なものにする考えをとらない限り、制度自体に Uncertainty を残すことになる。)

税や補助金の適用のあり方を中立化し、管理者にとっての多様な選択肢の中で PFI 選択が公平かつ適切に考慮できうる制度改定を図るべし。

- 一定の条件の下で税や補助金のあり方が、管理者による選択肢を歪め、結果として Level Playing Field をもたらさない現行制度の改定を図ることが検討されるべし。

- PFI 税制の創出：

- 税のあり方は公的主体によるスキームや考え方を大きく変えると共に、民間主体の行動様式をも変える。公的主体にとり何が合理的かの観点から整理し、スキームの選択肢を狭める税制のあり方は再検討されることが好ましい。

- 不動産取得税、固定資産税、事業所税、登録免許税等に関しては契約期間終了後、資産の総体が公的主体に譲渡される案件に関してその総体を免除する。また完工後資産が公共に譲渡される案件も不動産取得税を明確に免除し、行政解釈で処理する考えは是正されるべき。

(いずれの場合も税費用はサービス費用に上乗せさせられるのみで、税収をもたらすとはいえ、その分財政負担自体が大きくなり、意味がない。免税することにより、ネットに国に負担をかけるわけではなく、いびつなあり方を是正すべきという議論になる。課税主体が国、都道府県、市町村と分かれることから発生する公的主体間の税負担のあり方もこれにより中立化することができる。この改正が図られれば、公的主体が資産を保持する誘引は薄くなり、BOT/BTO 選択がイーブンになる)。

- 長期修繕費などで見合い入金が見合入金が平準化される場合の税負担軽減(無税準備金枠の創出)：

(修繕費見合い準備金相当額が課税対象となるため、税の先取りになり、実際の支出に使えなくなる。これが為、現状税コスト分を現在価値で割戻し、サービス対価に上乗せする慣行が定着。VFM はその分減少する)

- 資産の減価償却と契約期間が不一致となることから生じる税務的課題の是正(資産の所有権が民間となる場合の課題)：

(譲渡時残存簿価対価支払いに対する収益課税への合理的措置あるいは PFI 加速度償却制度導入の考慮)

(BOT, 期間満了後無償譲渡を前提とする場合には、残存簿価対価は現在価値換算され、サービス対価に上乗せされるため、VFMが減少しうる)

- 補助金が交付される PFI 事業における補助金適正化法適用のあり方の緩和措置の必要性：

- 民間事業者債務不履行事由や契約中途解除に伴う措置のあり方でもあり、特殊要因に応じた柔軟な制度へと補助金適正化法の厳格な適用の規制緩和を図る必要性：

(例えば補助金の返還義務等。本来の補助金適正化法上の趣旨から考慮する場合、一定の契約的枠組みの中において、事業者破綻事由等が生じた場合の契約的措置が複雑になる。あるいは目的外使用の考え方も地方公共団体による選択肢を狭める効果をもたらしている要素がある。また補助金を取得した民間資産に対する担保の制限措置もそのあり方が考慮されるべきか。)

- また一般的に補助金交付のあり方には再考が必要な要素が多い：  
(個別事業法・補助要項上の課題。但し、考え方と手法を提示し、関連省庁に再考を促すこともできる。BOT/BTOによる差別的補助金交付の実態ははまだ存在し、全ての問題が明確になっているわけではない。統合補助金や交付のコミットのあり方も予算補助の場合には実務的には前近代的で現行制度の枠組みの中でも改善の余地はある)

■ 教育・福祉関連事業に係わる民間PFI事業者への直接的補助金交付を可能とする制度解釈、制度運営ないしは制度改定の必要性(憲法 89 条解釈問題、総合規制改革会議の論点)：

- 主体の属性による差別化の是正の典型事例：  
(主体の属性に着目した補助金のあり方の是正、あるいはバウチャー制度への移行等考慮すべき手法は多い)
- 問題が是正されない限り、多様な社会的選択肢は存在せず、限られた公設民営しか手法はなくなる。この制約がある限り、民間資金を活用した効率的な教育・福祉施設 PFI 事業は実現できにくい。  
(現状の考え方-公設民営方式、民間ファイナンス無し—では財政負担の縮減をもたらすににくい。多様な手法を導入できうる制度的措置を図ることが施設整備を効率的に実現する手法に繋がる。現行制度のみで十分と判断することなく、社会的需要の多い施設整備に関しては、柔軟な制度設計が無い限り、公民を動かし、活性化することは難しい。総合規制改革会議の議論を継承し、PFIの枠組みの中で教育・社会福祉施設のより効果的な民間資金活用の手法が如何にあるべきかが検討されるべき。価値をもたらすものは資産形成と資産の保持ではなく、資産の利用価値。資産の形成と保持に拘泥する現行法制のあり方を是正する方向性が好ましい。)

法の対象と実際の適用範囲を狭くする制度的矛盾・規制を解消し、より効果的な手法にする。この為に、法の実際の適用範囲・対象を広げる措置が考慮されるべし。

- PFIが管理者にとり、より効果的かつ効率的な行政手法となりうる為の規制緩和を図る。官製市場の民間開放(小泉改革宣言)を効果的に実現する一手法としてPFIを明確に位置付ける。  
(公物管理規制の緩和、行政財産のより柔軟な利用のあり方の規制緩和。これは改正 PFI 法第 12 条の 2 並びにその他の課題にも関連する。)
- 公物管理法にかかわる諸課題の検討、規制緩和措置の推進：
  - 事実行為としての委託の積み上げではなく、資産の形成・保持・維持管理・運営責任をも含む形での業法上の制約措置の段階的是正を図る施策検討の必要性：  
(「聖域無き官業の開放」(経済財政諮問会議 2002)を前提に、公権力の関与が正当化される以外の分野のあらゆる公共サービスの提供にPFI手法が採用できうる制度的枠組みは必要、かつPFIの推進に資する)。
  - 占有使用許可のあり方と占有使用期間とPFI契約上の期間等の不一致の是正：  
(個別事業法に規定された管理者等による占有使用許可と契約上の契約期間等の不一致是正の必要性。民間事業者に対し、業務の責任と共に管理委託できうる仕組みを業法上も担保する等の考え方が必要になる。PFI 法に基づく私法上の取り決めが制度上も Honorされる考えでない限り、制度に対する Uncertainty は払拭できない。総合規

制改革会議第三次答申の内容も参照。PFI法と公物管理法との法的整理はやはり必要であろう)

- 改正地方自治法第 244 条の実際の適用のあり方と公物管理法との整合性保持の必要性:

地方自治法 244 条の改正は一步前進。但しこの指定管理者制度は行政行為でもあり、契約上の権利義務と不一致が生じうる可能性もあり実務的手法のあり方には詳細に検討が必要で規範のあり方も明確化せざるを得ない側面がある。同時に公物管理規制との整合性は検証する必要がある。(総合規制改革会議第三次答申の内容も参照)

■ 公的資産活用型 PFI を可能にする規制緩和措置推進の検討:

- 現状活用されていない未利用となる国有財産、公有財産を(行政財産としての位置付けを保持したままで)積極的活用を図る PFI 類型を推進する制度的措置の推進。

(公物の有効活用は明らかに現代的な課題。普通財産への転用は必ずしも単純ではなく、実務的課題が多すぎる。行政財産の一部活用は改正 PFI 法で可能となったが、より広いコンテキストで公物の有効活用が議論されるべき)

- 利用のあり方等に関し、一般法の制約条件を特則で抜くことにより、より Creative な資産活用や案件形成ができる余地も生まれる(総合規制改革会議の論点と同一)。

(プラスアルファの発想から生まれる PFI 類型を位置付け、これを促進する考え方もあろう。この場合、本来利用されていない公的資産を活用して収益を上げたのだから、当該事業から公的主体が得る付加価値は、一般歳入とせず、当該事業分野に係わる支出等への優先支出を認める一イヤー・マークする一など、公的部門の当事者にとっての誘引が働く考えが公民の創意工夫を発展させる。英国の Wider Market Initiative とはかかる考え方・アプローチをとっている)

■ 既存社会資本更新 PFI 事業にアフェルマージュ(Affermage)的手法(資産は公共が保持、運営は受益者の関係を含めて民間、維持更新投資義務も民間)を新たな手法として採用する制度的措置を検討する:

- 既存の公物管理、業法のあり方を再考し、新しい手法を選択肢として導入する考えで、特に上水、工水、下水分野に適用でき、確実な需要が存在し、効果的な手法たりうる。

(例えば上水の場合には、事実行為の積み上げとしての浄水場の包括委託だけではなく、水運用、受益者との関係、料金の徴収、施設・配管の管理並びに維持更新投資義務、全体管理をも纏めて管理委託できるように個別事業法の規制緩和を図ることを意味する。管理要素を公共に残しながら法律上の水道事業者の役割を契約行為において分担しあう構図となる。国の権限は水質基準等に限定し、供給のあり方の選択肢はその全てを地方に委ね、自治体の裁量と責任でかかる仕組みが実現できうることを考える。この為には個別業法上の規定を変えざるを得ない。本来の民間委託とは単純な業務の積み上げではなく、一定の業務範囲とその遂行責任が委ねられなければ、広まりと効率性は限定される。民間委託を単純にアウトソーシングの拡大と把握することなく、より広い概念として、社会的な選択肢を増やすべきであろう)

■ BTO 手法、民間による運営権取得、無形資産の減価償却による新たなスキームの適用を認める:

- 民間に運営リスクがある案件で、資産を公共が無償譲渡を受け、民間はその対価として運営権を取得、この減価償却を認めることで BOT 的な性格の案件に仕立てることができる。

(但し、優れて税務上の問題でもあり、かつ全ての案件には適さない。特例として国税庁が認めた PFI 事例もあり、税のあり方を含めてその可能性が検討されるべきか。また優れて契約上の権利に民間事業者の生存が依存するスキームとなるため契約上の権利義務関係が明確に定義されることが前提になる。)

- 中期アウトソーシング契約も PFI の対象に(専ら役務の提供を対象とする業務も、PFI 法の趣旨に則る限り、PFI の対象とし、(国の場合)契約期間、債務負担行為のあり方を柔軟に措置することを検討する):

- 国の場合の債務負担行為上限5年に係わる制約措置を、専ら役務の提供を対象とする民間委託であっても、その趣旨が PFI 法本来の目的に適う場合、特例措置としての債務負担行為設定をより柔軟に措置できるように図る。

(但し、実務上は役務の対価と市場実態とが乖離しない仕組みを考慮しながら併用することが必要で実務的手法を Develop する必要がある。例えば、エスカレーション、ベンチ・マーキング、マーケット・テストの手法等)。

(国、地方公共団体における中期的なアウトソーシング契約も PFI の一類型と見なす考え方をとることを意味する。民間側に固定費はありうるが、投融資が無い場合の中期契約の実務的契約の枠組みやガイドラインはわが国では整理されておらず、将来の検討項目になりうる。)

(国の規範を示すことにより地方公共団体にあって同様の考え方をとることを促すことができる。)

PFI にとり、より適格的な事業者選定手法のあり方を新たな選択肢として、現行制度の中で位置付け創出することが検討されるべし。

- PFI に適格的な事業者選定手法のあり方の検討:

- 競争的対話入札手法(Competitive Dialogue 手法)ないしは競争的交渉入札手法(Competitive Negotiation 手法)を PFI に適格的な一つの事業者選定の一手法として現行法の枠組みの中で何らかの手法により位置づけることを検討すべし:

(現行の原則総合評価一般競争入札手法が適格的な案件もあれば、これが現実的ではない案件もあるという厳然たる事実を正確に理解する必要がある。実体は限りなく入札制度に近い透明性、公平性を担保した手続きを前提とし、案件の性格に鑑み、競争する入札者との交渉・対話を可能にさせる。透明性、公平性、競争性の担保は全て的前提。ショートリストを実行し、競争性を担保しながら一定の交渉が存在することは WTO 規定にも違反しないし、現実に各国で行なわれている)。

(この考え方は本来入札制度改革の一環として検討されるべきもの。但し、「省庁申し合わせ」にその考えが規定された PFI における多段階選抜のあり方は実務上機能しないと想定される。この事実を認識すべき。かつ総合評価一般競争入札手法のみでは対応できない複雑な案件が現実に存在し、特例政令の規定により一部自治体は身動きできない状態にある。あるいは法の解釈行為により、不自然な理屈も存在しており、適切な行為とも判断されない。



現行法の枠組みの中で何らかの対応措置を図り、社会的選択肢を増やし、管理者等にその適合性を選択せしめる手法が好ましいといえる。）

➤ **上記に伴い現行特例政令のあり方の再検討が必要：**

（国内法の枠組みや位置付けを変えることにより、WTO に準拠しつつも、新たな入札手法や考え方を検討することができる。国際公法の問題ではなく、基本的には国内法並びに政策的選択肢に係わる課題であろう。先進諸国は全てこのスタンスをとっている。国際公法のあり方には一定の解釈の幅があると考えていることになる）

■ **民間事業者発意の促進と実務的なあり方・事業者選定手法の再考：**

➤ **競争性、公平性を担保しながら、民間事業者発案を合理的に取り入れる実務的手法が考慮されるべき**

（但し、法律上の問題ではない。PFI 法はこの考えを否定していないが、ガイドライン等は必ずしも明確ではなく、かつまた創意工夫の動機付けが難しい仕組みになってしまっている。実務的に改善・工夫の余地はあろう。この場合競争性が担保されることが前提で、随意契約の発想は適切とは判断されない。）

➤ **サービスが重要視される案件はサービス仕様を公共が作るよりも民間に委ねた方が創意工夫の余地は大きくなる。その為の仕組みが必要。**

（この場合も公平性、競争性は担保されるべきで伝統的な随契の発想は好ましいとは言えない）

■ **入札手続における総合評価に関する実務的なガイドラインの必要性：**

➤ **PFI に係わる総合評価の実務手法や手順・考え等は必ずしも明示的なガイドラインが存在せず、従来の公共工事における考えを援用しながら対応しているが、実務上の混乱は多い。**

（公共工事の場合と同様に、基本的な考え方や手順、考慮されるべき選択肢等を整理することにより、公的部門のスキルが向上し、混乱は軽減する。考え方の選択肢を提示することにより管理者にとっての実務的に利用可能なツールを提供できうれば、事務量が軽減する）

具体の案件の実践は個別の管理者に委ねつつも、公共施設等の管理者等による実践の評価、監査を担い、実践のあり方を中立的に評価し、今後の経験にこれら経験をフィードバックする制度的メカニズムを措置すべき。

■ **法は、枠組み構築実現の手法を規定するが、包括的な監査・評価・モニタリングの考えを規定していない。**

➤ （規制ではなくLesson Learnedを社会的に共有し、PFI実践のスキルを高める為には監査や評価の手順を整えることは極めて重要である。管理者の独自性を尊重しながらも何らかの枠組みが必要）

■ **PFI 事業の事後評価、第三者評価・監査の実務的なあり方の検討体制具備が必要：**

➤ **評価と監査のシステムは現状のPFI事業では甘い。特定事業選定評価の公開を義務づけると共に、現在実施中の案件に係わる事後評価、第三者評価・監査のシステムの実**

## 務的手法とあり方を検討することが必要

(実体の精査、あるべき規範の整備、ベスト・プラクティスの把握が必要。また英国 NAO のように特定案件や事業分野毎の評価、失敗した案件・実現しなかった案件の背景・評価などを公表し、課題や経験を吸い上げる努力等も本来推進委員会あるいは国が担うべき機能の一部でもあろう)

ガイドラインの継続的な Up-Dating と規範の標準化は公民のスキルや慣行を向上せしめ、取引費用を下げる効果がある。現状に拘泥することなく、継続的な努力が実施されるべき。

### ■ あるべき共通規範・ガイドラインの継続的な検証と改定・Up-Dating と標準化推進の必要性：

- PFI の多様な可能性にフィットしたガイドラインの策定、また既存のガイドラインの不断の Up-Dating と非整合性の是正の必要性。規範作りの継続的な推進、考え方の標準化は①官民の取引費用を縮減し、②官民の実践力を確実に向上させる：

(使われないガイドラインは市場のニーズがより高度・複雑なレベルに展開していることを意味する。市場実体を反映し、先取りしてあるべき方向性を提示しない限り規範としての価値は薄まる。また内容の整合性を図り、既存のガイドラインの周辺で取り残された事由なども継続的検討を図り、規範化することが望ましい。例えば専ら施設整備のみを中心とした契約のあり方のみではなく、運営中心、民間へのリスク移転がより強い案件の契約ガイドラインが必要になる。業務要求水準、施設性能水準は試行錯誤の中で展開されており、そのあり方は整理されておらず、考えの標準化が必要であらう。モニタリングや事業の安定的・継続的な遂行を図る試みも一部で試行錯誤的に始まった段階でしかなく、実践の課題を吸い上げ、考え方や Best Practice を集約する必要がある。)

(株式譲渡制限等のスポンサーと管理者のかかわり方、スポンサーによるコミットメントと管理者のあり方、管理者と融資金融機関のあり方と関係性—直接協定—等 PFI 事業契約周辺に存在する関係性や考え方、手順等も未議論のままであり、市場においてかなりの実践が展開されているにも拘らず、公的部門にとっての効果的なマニュアルも指針も存在しない。これら課題を取り上げ、あるべき規範のあり方を考慮する必要がある)。

(項目が細分化される場合には例えばガイドラインではなく、技術指針、推進委員会見解としてセグメント毎にあるべき方向性や規範のあり方、考え方の提示などをする手法等も考慮されるべし)

(個別省庁の努力による特定分野における実践を推進するための規範や調査研究、マニュアル化等は更にこれが推進されるべき。但し、国全体としての方向性の調整等は機能的になされているとは思えず、個別省庁と国の機関との協力・連携のあり方が模索されてしかるべし。)

- 実体経済のスピードは速い。効果的なベスト・プラクティス把握の手法を検討すべし：

(知識の効果的な共有化は実現には程遠い。公民の実践力を向上させるために知識の共有化は必須の要素でもあり、継続的な市場のモニターと実践のあり方の把握と規範への反映は不可避となる)。

### ■ リスク移転評価、VFM 評価の実務的あり方の検証体制や考え方の整理が必要：

- VFM ガイドラインの再検証並びに Up-Dating の必要性：

(議論が存在しない分野になるが、実践のあり方を踏まえ包括的な検証と検討が必要であろう。リスクの内容やリスク移転評価やこれに絡めた VFM 評価のあり方は実体経済では一部考え方・手法・前提が形骸化している為、詳細な検討が不可避になる。行政のツール・コストを把握したり、PSC,PFILCC の考え方、実務に密着した評価手法のあり方等を継続的に把握し、改善していくことは正しい PFI の考えには必須の要件になる。かつまた、VFM 評価は多段階で実践することがより適切とも判断され、その実務的手法を規範化すべきとも判断される。継続的な努力の傾注が必要な分野でもあろう)

■ (法案提出が予定されている)ADR 法制を活用した何らかのファースト・トラック官民係争フォーラム創出の検討とその手法の検討:

- 効果的な ADR 手法と枠組みは契約的な選択肢を明らかに増やし、契約行為の予測可能性を高める効果がある。

(協議と訴訟しかない係争手法を多層化・多段階化することは契約社会におけるグローバル・スタンダードになる。ファースト・トラックでなくては事業が潰れるリスクがあり、一定の時間的制約の中で事実認定を争う ADR が効果的な手法となる。)

公的部門の Capacity Build Up は不可避の要素で自治体に対する効果的な知的支援の枠組みが必要。権限の行使ではなく、国としての統一的な支援の枠組みは必要で効果的な仕組みが考慮されるべき

■ 地方自治体支援と協調・調整の枠組みの必要性:

- 現行 PFI 法の規定の中で措置することには無理があるが、現実にある必要性は変わらない。

(地方自治体による案件形成に係わる事務量や費用負担を軽減するあらゆる施策メニューが考慮されるべし。この場合、単純な補助金交付では効果が薄い)

(地方自治体による地方自主権を尊重しつつ、国が権限を保持しない形で効果的な支援・調整・意見交換の場が形成されることが好ましい。かかる業務は財政的な権限を保持する省庁が本来リードすべきではない)

- 中立性、公開性、独立性が担保されながら、地方自治体を支援し、地方独自の枠組みができるように公的主体の能力のビルド・アップを図る必要がある。

(本来、地方自治体の自主的な組織を構築せしめ、例えばこれと国の機関が連携を図る、支援の枠組みを構築する等が理想的。知識や経験を蓄積し、共通の規範を作るあるいは個別事業分野や事業スキーム毎の実務的規範や案件形成に係わる知的支援—財政的支援ではない—が効果的に自治体に対してできるスキームが好ましいがこれできていないという現実を認識すべきか。問題は国や国の機関が何処まで、何をできるかにもよる。現状は行政権限法定主義に基づき、国の機関が直接間接的に地方の案件に関与することはできない)

(効果的な手法が無い場合、PFI 法第 21 条のあり方も再考されるべきか)

- 自治体間での知的資産、経験、知識の共有化の枠組み形成を国として支援すべき。

(例えば広域単位で公的部門内に自治体間の知的支援組織形成を促し、地域単位での法務・金融アドバイザーを

育成し、費用を軽減する。経験のある人的資産を共用する、Expertise をプール化するなどの考え。かかる実務的な知的支援の枠組みにこそ国の財政支援が効果的になる)

金融手法改革は PFI の枠組みでも検討され推進されるべき(金融実務手法の改善、手法の拡大、これに伴う金融市場の発展は PFI 推進を加速化させ、金融的革新と PFI の更なる推進をもたらす)

- 直接協定上の地位譲渡予約権の行使に際し、融資金融機関が代替事業者を選定し、管理者に提案できるまでの間、暫定的な形で契約上の地位譲渡を受ける考えを明確に位置付けるべし:

- 第三者への地位譲渡を目的とした融資金融機関への暫定的な地位譲渡の考えを直接協定上明確に認める施策を明らかにし、周知徹底すべし:

(株式質権の行使により、法的な主体を変えずに効果的に株主支配権を第三者に譲渡できる。この考えをとることを前提に、融資金融機関が暫定的に経営支配権を保持しながら、事業契約上の修復の権利を行使し、第三者への代替を認める手続き的な考え方が認知されるべき。現状は明確な指針も政策も論拠も無いままできないとする主張が公的部門に存在し、ステップインの権利のみが規定され、実質的な事業継承の手続は規定されず全てが「協議」となり予め予測可能性を高める慣行がなされていない。行政解釈を明確にし、周知徹底を図るべし。地方自治法上の課題があるとすれば、制度のあり方に関し議論する必要がある。)

- 事業者選定後、直接協定にいたるプロセスのガイドライン化の必要性:

直接協定は PFI の必須の要素ともなりつつあり、その手順、考え、背景等につき共通的な規範のあり方やガイドラインが整備されることが好ましい。公的部門における実務上の混乱を避け、費用と時間を管理する考えをとることにより、官民の取引費用を下げる効果がある。

- 特定融資枠契約に関する法律における株式会社の資本金基準[3 億円]規制を PFI 環境下においては廃止することを検討すべし:

(実体経済と法制度の乖離が存在している一例となる。融資金融機関にとり利息制限法並びに出資法の適用除外となる法規定だが、諾成消費貸借契約のニーズは高く、かつ資本金基準を設けること自体が現在のプロジェクト・ファイナンス環境下では意味がない。実体は正当な業務の対価であるという立証をすることを前提に、正当業務行為として違法性を阻却できうという判断をもって実務上突っ走っているに過ぎない。刑罰法規の構成要件に該当する事象が現実存在し、これを解釈行為によりカバーしているという事実は制度的な Uncertainty を払拭できない。制度とは経済実体を反映すべきものであろう)

- 債務者と債権者が特定化される特定の状況における現在及び将来における一切の財産などを包括的に担保の目的物とする新たな制度創出の検討:

(平成 12 年総合規制改革会議規制緩和推進 3 ヶ年計画改定作業(中間公表)におけるリース事業協会による規制緩和要望並びに法務省・総理府民間資金等活用事業推進室見解を参照。財団抵当制度、企業担保法はプロジェクト・ファイナンス)

スでは実務上つかえない。今ある制度で十分とする議論は現実を直視していない。プロジェクト・ファイナンス環境での担保設定は現状、パッチワーク的に実務上の措置がなされているが、将来集合債権の譲渡担保を含め一部グレーな要素があり、かつ今後の金融手法の展開には課題もある)

- 担保の共有のあり方の再考(特定の債務者と債権者における担保手法のあり方に現行民法上の規定を Deviate し、より柔軟な担保設定のあり方を制度的に導入することを検討すべし):

(Transaction 費用が下がる。Syndication がより容易になる。Security Interest を集合したり、分散保持したりする仕組みは金融手法を多様化させ、金融市場の拡大と PFI の進展をもたらす)

- 現行担保附社債信託法を改定し、プロジェクト・ファイナンス的環境において、選定事業者が債券を発行できる法的スキームを新たに導入することが検討されるべき:

(プロジェクト・ボンドの発行を可能にする制度的枠組みの創出が必要。現行法では大きな実務的障害があり、我が国においてプロジェクト・ボンドは実現できない。多様な資金拠出主体や金融手法の PFI への活用を図ることが、PFI の推進に繋がる)

制度のあり方を再考することにより、社会的選択肢は増える。多様な可能性があってしかるべし。PFI 法第 17 条に規定された規制緩和は本来不断に検証され、あるべき姿が模索されるべきもの。PFI の推進に効果的な様々な制度的課題は積極的に検討され、提言されるべき

- PFI や民間委託の考えを促進する為の地方公務員の民間セクター移転に係わる制度的枠組み創出の検討:

➢ プラス  $\alpha$  の雇用を市場で創出すると共に、現在の公的部門の肥大化を抑制し、公務員の雇用を確保しながら小さな政府を志向する制度的試みが考慮されるべき。

(多様な手法、考えを採用しつつ、雇用を確保しながら、官民間の労働力の融通を可能にさせる制度的枠組みを我が国においても検討することが好ましい。移転に係わる処遇に配慮し、公から民への職員の移転を可能にする試みが考慮されるべきか)

- 全く利用されない無利子融資制度を、重要基礎インフラ等特定事業、特定案件のみに適用できるように制度改定の可能性の検討:

➢ 過度な利用の可能性は立法過程で課題に。最も現行制度ではそもそも使えるわけがない(誰も利用できず、また利用もされていない)

(その利用のあり方を明確に限定しつつも、実際の市場の Funding Mechanism にのる制度や考えをとらない限り、PFI 法 13 条は機能しない。意味の無い法律条項を改定し、意味のある形にする。但しその使用のあり方はモラルハザードを防ぐ為、厳格に規定すべきか。考えのみが先行し、実務上のメカニズムを配慮しないからこそ、使えない条

項が法律として規定されている)

■ 債務負担行為とは何か、地方公共団体の与信に絡み議論すべき要素がある：

- 例えば偶発債務の処理に関しては多様な考え方が存在し(例:債務負担行為の対象とする、あるいはしない)、整理されていない。(また将来の議会を拘束できないとする理由から、債務負担行為となりうる、管理者等の債務不履行事由に伴う違約金や損害賠償の範囲を意図的に曖昧にする「予算の範囲内」慣行が市場において定着し、契約行為の価値が減殺される行為が生じてしまっている)
- PFI の支払い全てが義務的経費と判断するのは幻想でしかない。地方自治法における再議も原案執行権も保証された考えではない。市場が自治体与信リスクを判断し、これを Pricing できるように、昭和 29 年の法体系を現代的に組みなおし、自治体リスク法制を整備することにより、市場ははじめて自治体の与信リスクを把握できるようになる。(もし近未来に赤字団体が増えれば昭和 29 年代と同じ状況になり、確実に倒産法制の整備に迫られる。今の法体系は問題を糊塗し、市場の混乱を防いでいるだけ。市場は時間の問題でこれを正確に認識する)
- 地方独立行政法人ができた場合、地方公共団体による債務負担行為のみに依拠して与信をしてきた市場慣行は崩れうる  
(恐らくこの場合の民間委託は需要者との関係を含めたりリスクとベネフィットを一体化して整備や運営のリスクを独立的に評価させる仕組みを志向しない限り、地方独立行政法人の PFI 化は市場により拒絶されかねない。営業譲渡やアフェルマージュの手法を組み合わせながら、現在の地方公営企業の仕組みを独法化とともに再構成できる余地がここにある)

国の機関としての推進委員会のあり方、推進のあり方は議論されるべき

- 国の機関として地方公共団体の意思や行動を規制すべきではない。但し、地方自治体が抱える様々な課題や地方公共団体による PFI 推進のために、何らかの推進委員会との対等な立場での対話・調整のメカニズムがあってしかるべし：  
(権限を保持する省庁ではない中立的な主体がこれを担わなければ自由な意見や建設的な話にはならない要素がある)。  
(民間主体に対しても法第 23 条 2 項をより効果的にする為に、民間による意見陳述に対する見解開示や意見募集に関しても本来推進委員会としての個別の見解が開示されることが対等的な立場から活発な民間主体の意見吸い上げに資することになる)
- 「PFIの推進」とはあるべき課題を不断に検証し、障害を是正しつつ、実務規範を定め、公民の創意工夫を喚起し、あるべきPFIのあり方を提示し、その促進を図ること。官民の取引費用軽減のために不断の規範のReviewと知識の標準化を実践すること。この為に必要となる国の施策はどうあるべきかを検討されること。

— 以上 —