

P F I 事業の促進・定着に向けて

(提言)

2004年2月

(社)日本建設業団体連合会

総合企画委員会
P F I 専門部会

はじめに

現在わが国で行われている P F I 事業が抱える問題については、先に産業界を代表して日本経団連が「P F I の推進に関する第三次提言」を公表したところであり、その取りまとめに際しては建設業界の意見も十分に反映していただいた。

しかしながら、事業者（工事の発注者）であると同時に施工者（受注者）でもある建設業の視点から見た場合、現在の P F I 事業には、計画、設計、建設、運営等の各段階において見直すべき問題が少なからず存在しており、それらは大きく以下の二つに集約されると考える。

一つ目の問題は、事業の前提条件が曖昧または提案提出時までには確定できず、提案者の判断に委ねられる結果、競争条件が異なってしまう、事業者選定の透明性、公正性が確保されていない事例が多いということである。

二つ目の問題は、事業参加にあたっての時間的、金銭的負担が過重であること、あるいはリスク分担が民間に偏りすぎていることなど、総じて民間事業者の負担が大きすぎるということである。

これらの問題は、放置すれば提案価格の増加から P F I 導入の最大の目的である V F M の低下を招くなど、P F I 事業の円滑な推進を著しく阻害する事が強く懸念されることから、建設業界独自の提言を取りまとめるに至った次第である。

本来 P F I 事業とは、公共事業の一手法として進められるという大前提の下、事業に参画する全ての者および施設を利用する全ての人々が利益を得られるものでなければならない。

P F I 法施行から五年の節目を迎えるにあたり、よりよい P F I 事業の促進・定着に向けて、P F I 推進委員会ははじめ各方面において活発な検討が行われることを願うものである。

2004年2月

(社) 日本建設業団体連合会
総合企画委員会
P F I 専門部会
部会長 脇村典夫

【目次】

< 概要 >

1. 特定事業の選定段階
 - (1) P S C、P F I事業のL C C、V F Mの算定根拠と数値の公表
..... P1
2. 民間事業者の募集・選定および契約等の締結段階
 - (1) 民間事業者の募集..... P2
 - (2) リスク分担..... P4
 - (3) ファイナンス..... P9
 - (4) 民間事業者の選定..... P10
3. P F I事業の実施段階
 - (1) 近隣住民への対応..... P13
 - (2) 発注者の体制
4. その他
 - (1) 税制..... P14
 - (2) 発注者のスタンス..... P15

< 概要 >

P F I 事業実施プロセスごとの改善すべき課題と日建連の提言

1. 特定事業の選定段階 (各項目の左側が解決すべき課題、右側が日建連の提言)

(1) P S C、P F I 事業の L C C、V F M の算定根拠と数値の公表

公共側が想定している予算規模、V F M 等が不明なため、提案作成の障害となっている。	P S C、P F I 事業の L C C 及び V F M の算定根拠と数値の公表をガイドラインに定める。
---	--

2. 民間事業者の募集・選定および契約等の締結段階

(1) 民間事業者の募集

事業参加にあたって民間事業者の人的、金銭的負担が大きい。	提案書ページ数に制限を設ける等の具体的措置をガイドラインに定め、併せて提案段階で取り消しとなった事業の補償措置、応募費用の補填等を募集要項に明示すべき旨定める。
要求水準書が不明確で発注者の意図が把握しづらい事例や従来の仕様書に近い詳細にわたる要求水準書を提示される事例がある。	P F I 推進委員会の下に専門家によるワーキンググループを設け、要求水準書作成のための新たなガイドラインを策定する。
予測困難な長期修繕費用を算定させ、変動リスクを民間事業者に負わせる事例がある。	当初契約では予測可能な範囲の長期修繕費用を定め、以後は一定期間毎に見直しを行う。
地元企業の参画を曖昧な文脈で求める事例があり、提案作成上苦慮するケースが多い。	地域・地元企業の参画を求める際は趣旨を明確にし、事業者選定のあり方を十分検討する。

(2) リスク分担

民間側がコントロール不可能なリスクを負担させる事例がある。	民間側がコントロール不可能なリスクは公共側負担とすべき基本的リスクであることを基本方針に明記し、民間負担とする際には根拠を明示すべきことをガイドラインに定める。
B O T 方式において事業終了後の瑕疵補償を求める事例が散見され、その補償を建設会社が負わされている。	瑕疵担保保証の対象は最終年度に実施する修繕工事のみ、行使期間は1年以内とすることを事業契約に明記する旨ガイドラインに定める。
民間側帰責事由によらない事業終了等で融資実行が遅れ、損害金支払債務が生じた際の負担が曖昧な事例がある。	民間事業者に起因しない事由で発生する工事遅延、事業契約解除等に伴う損害金支払債務は公共側が負うこととしガイドラインに定める。
設計変更に関する契約上の規定が曖昧で民間事業者が負担を強いられる事例がある。	設計変更に関する考え方を基本方針に明示し、ガイドラインにて事例別に詳しく設定する。
民間事業全般に影響を与える税制の変更等による増加費用を民間負担とする契約が一般化している。	事業に影響を与える事が明らかになった場合、サービス対価の変更を行うべきであることをガイドラインに定める。
補助金交付の有無等が提案段階で確定していない事例がある。	P F I 法を改正し、事業の公募段階で補助金に関する事項を確定しておくこととする。
公共側サービス対価が固定であるにもかかわらず、利用者の大部分が公共または不特定者が利用する施設の水光熱費を事業者負担とする事例がある。	公共側サービス対価が固定されていて、利用者の大部分が公共または不特定者である場合は公共側負担とする旨ガイドラインに定める。

(3) ファイナンス

基準金利の固定時期が契約締結日等に設定されている事例がある。	基準金利の決定日は融資実施日の直前に設定する旨ガイドラインに定める。
大半の事業で事業契約終了時まで P F I 株式の保有義務を課せられている。	一定の要件を満たす場合、原則として P F I 株式の譲渡を認める旨ガイドラインに定める。

(4) 民間事業者の選定

選定基準が価格偏重であるため、民間事業者は過度の価格競争を強いられている。	価格以外の要素を高くするなど、適正な評価基準の設定についてガイドラインに明記する。
多段階選抜、優先交渉権者選定後の契約協議が制度的に難しいため、P F I 事業の特性にあった事業者選定が行われない。	P F I 事業に最も適した事業者選定および選定基準について、日本独自の P F I 調達手法を制度として確立させる。
審査委員の資格、選定基準が不明確なため、提案内容評価の公平性、適正性に疑問の残る事例が散見される。	審査委員の選定、委員構成、審査結果公表のあり方等をガイドラインに定める。併せて審査委員会制度の是非について再検討する。

3. P F I 事業の実施段階

(1) 近隣住民への対応

近隣住民からの要望等に対し、公共側から過剰な対応を要求される事例がある。	近隣住民等への満足度調査を行う場合には、事業契約で定められたサービスの種類、水準に限る旨ガイドラインに明記する。
--------------------------------------	--

(2) 発注者の体制

人事異動等により事業内容に精通していない懸念のある担当者に引き継がれる事例が多く、余計な協議の負担が生じる。	官民とも事業期間中の契約関係書類の内容把握を切れ目なく継続的に遂行する旨ガイドラインに定める。
--	---

4. その他

(1) 税制

サービス対価に含まれる大規模修繕費が課税対象となるため、結果的に公共側の負担増となっている。	大規模修繕積立金制度の創設を P F I 法に定める。
P F I 事業の事業期間が法定償却年数よりも短いため、B O T 方式においては未償却残の課税分が公共負担となっている。	事業期間内での減価償却を可能とする旨の特例を P F I 法に定める。
B O T 方式の事業においては不動産取得税等が課税されるため、公共側の負担増となっている。	P F I 事業においては不動産取得税、固定資産税、都市計画税等は事業方式にかかわらず非課税とする旨 P F I 法に定める。

(2) 発注者のスタンス

従来の公共事業における官民の片務関係が払拭されていない。	契約内容、リスク分担等は中立的立場の法律事務所等が検証する旨ガイドラインに定める。
------------------------------	---

1. 特定事業の選定段階

(1) P S C*、P F I事業のL C C、V F Mの算定根拠と数値の公表

[問題点]

P S C、P F I事業のL C CおよびV F Mの算定根拠と数値は、民間事業者が提案を作成する際に公共側の予算規模、コスト削減幅等を予測する上で重要な指標である。「V F Mに関するガイドライン」四 - 4（評価結果の公表）においても、「P S CおよびP F I事業のL C Cについては、原則として特定事業の選定の際に公表する」とされているが、下表に見られるようにP S CおよびP F I事業のL C Cの金額提示件数は減少している。

〔P S CおよびP F I事業のL C C金額提示件数〕

	～H13.11	H13.11～H14.11
P S C 金額提示	33.3%	11.8%
P F I 事業の L C C 金額提示	22.2%	14.7%

「P F I 実施案件の実態調査」（日本プロジェクト外産業協議会、2003年9月公表）

[改善案]

P F I法第七条の改正または、「P F I事業実施プロセスに関するガイドライン」4 - 1（民間事業者の募集、評価・選定）に新たな項目を加え、P S C、P F I事業のL C C、V F Mならびにその算定根拠の公表について明記する。

併せて「V F Mに関するガイドライン」四 - 4（評価結果の公表）にある「ただし、P S CおよびP F I事業のL C Cを示すことにより、その後の入札等において正当な競争が阻害される恐れがある場合等においては、P S CとP F I事業のL C Cの差または比によりV F Mの程度のみを示すこととしても差し支えない」との文章を削除すべきである。

* P S C (Public Sector Comparator)

V F Mの評価を行う際に算出される、公共が当該事業を直接実施した場合における公共のコスト負担。

2. 民間事業者の募集・選定および契約等の締結段階

(1) 民間事業者の募集

事業参加に関わる負担の軽減

[問題点]

事業内容が比較的単純な P F I 事業においても入札提案書は図面を除いて 50～100 ページを超えるものとなり、内容が複雑多岐にわたる事業となればその量は膨大なものとなる。

また、行政側の公募要項により 40 部というような大量の提案書提出を求める事例もある。

現状では、事業参加に関わる人的、金銭的負担は全て応募者が負担することが一般化しており、特に提案提出後に事業が取り消しとなった場合や優先交渉権獲得後に協議不調となった場合の民間事業者の負担が大きな問題となっている。

[改善案]

民間事業者の事業参加に関わる負担を軽減するために「P F I 事業実施プロセスに関するガイドライン」ステップ 4 - 1（民間事業者の募集、評価・選定）(1) および (5) に示されている「応募者の負担軽減」について、例えば、提案書ページ数に制限を設ける等の具体的な負担軽減措置を講じる。

併せて、提案提出後に取り消しとなった事業の参加者および協議不調となった優先交渉権者に対する補償、一次審査通過者や特に“次点者”に対する提案費用の補填等の措置をあらかじめ講じ、募集要項において明示することを追記すべきである。

要求水準書

[問題点]

性能発注が原則である P F I 事業においては、公募時に提示される要求水準書が提案のレベル、ひいては V F M を左右する重要な位置付けを持つが、その設定・記述が不明確なため、事業の目的、発注者の期待等を提案者が把握しづらい事例がある。

また、本来性能発注であるべき P F I の本旨についての発注者の理解が低く、従来方式による施設発注時の仕様書に近い詳細な要求水準が提示される事例もあり、こうした事業においては創意工夫による V F

M向上の余地が限定的で施設整備費中心の競争に陥りがちである。

いずれの場合も、公共サービスの効率化というPFI本来の効果が発揮されていない。

[改善案]

基本方針において、PFI本来の効果を発揮するための重要な源泉が性能発注であり、的確な性能規定を盛り込んだ要求水準書の設定が重要な要素であることを再確認する。

その上でPFI推進委員会の指揮下で内閣府PFI推進室の予算により専門家を起用したワーキンググループを設置し、事業の種類・種類別に適切な性能の記述手法と要求水準書作成に関するガイドラインを策定すべきである。

長期修繕費用の算定

[問題点]

これまでに実施されたPFI事業のうち、事業期間が20年、30年といった長期におよぶ案件の中には、提案時に維持管理費の一部として長期修繕費を算出させ、その変動リスクを民間事業者に負わせる事例があり、こうしたリスクは、通常、建設業者のコストリスクとされる。

予測困難な長期修繕費を算出させること自体に問題があるばかりでなく、中にはBTO方式の事業において長期修繕費用をサービス対価に含み、公共側支出平準化の対象としている事業もある。

[改善案]

運用上、予測可能な範囲(10~15年間程度)での長期修繕費を定め、その後は官民協議を行い別契約とするか、または一定期間毎に見直しを行う旨の契約とすべきである。

適切な地元企業参画のあり方と審査基準の明確化

[問題点]

これまでに実施されたPFI事業における地域・地元企業の参画については、地域経済への貢献、地域産業振興への具体的方策といった曖昧な文脈で提案を求められる事例があり、コンソーシアム組成や提案

作成上、苦慮する場合が多い。

[改善案]

特に地方公共団体による P F I 事業において地域・地元企業の参画等を検討する場合、以下の点に留意すべきである。

P F I 法第一条の主旨に照らし、参画のあり方および事業者選定のあり方を十分に検討する。

入札説明書（募集要項）での応募要件と事業者選定基準において整合性を確保する。

地域経済・産業振興への貢献を提案に求める場合は、主旨を明確にする。

地域・地元の企業が自立し、責任を持って P F I 事業に取り組めるよう、国・地方公共団体は啓蒙活動を含めた支援措置を講じる。

(2) リスク分担

不可抗力、物価変動等、民間側がコントロール不可能なリスク

[問題点]

これまでに実施された P F I 事業の中には、土地に生じた瑕疵（例えば地中障害）や、天災等による不可抗力的災害、為替レートの変動等により生ずる急激な物価変動（例えば電力使用料金）等のリスクを民間側に全てまたは一部負担させる事例がある。

[改善案]

P F I 事業においては、事業に内在するリスクを民間側の関与度に応じて負担させることで公共側のリスク回避を図り、民間側がコントロール不可能なリスクは公共側が負担すべき基本的リスクとして「基本方針」に明記すべきである。

更に、これらのリスクを民間側負担とする場合には、「契約に関するガイドライン」にその根拠を明示し、可能性調査等も公表してリスクの定量的な評価等について民間側に開示する旨を加筆すべきである。

B O T 方式における事業終了後の瑕疵補償

[問題点]

事業契約時に、事業終了後、民間事業者に対して直接履行請求をする

ことができる瑕疵保証書の提出を求める事例が散見される。

この場合、民間事業者は保証を S P C 構成員でもある建設会社に負わせざるを得ない。

長期にわたる事業期間終了時以降に対する保証を事業契約時に課せられることは、建設会社にとって明らかに重荷であり不合理である。

[改善案]

公共施設等の管理者にとって、事業終了による施設の現物返還後、施設の損傷、故障等により事業の実施に支障をきたすことのないよう、B O T 方式の場合には現物返還後一定期間について事業者に対して瑕疵担保責任を義務づける事は有用であると考えます。

しかし、施設の瑕疵と維持・管理業務の不完全履行または経年変化とを明確に区分することはできないことから、B O T 方式における瑕疵担保保証については、最終年度に実施する修繕工事のみを対象とし、瑕疵担保権の行使期間を1年以内（1年を超えない）とすべきことを事業契約書に明記する旨「契約に関するガイドライン」2 - 4 - 3（施設の瑕疵担保）に明示すべきである。

民間側帰責事由によらない事業終了等に伴うファイナンスのブレイクコスト

[問題点]

融資実行前の公共側からの事業契約解除、民間事業者の債務不履行、あるいは工事遅延による融資実行の遅れ等によりスワップが実行できなかった場合、状況によっては民間事業者に多大な損害金支払い債務が生じる。

民間事業者に帰責事由がない場合、これらの損害金支払い債務を民間事業者に負わせることは不合理であるが、公示される事業契約においてはほとんどこの点が曖昧である。

P F I 事業では着工前の諸手続き、住民対応、災害等の不可抗力に起因する損害金支払い債務の発生は極めて稀な事象とは言いがたく、特に建設会社へのリスク負担が過大である。

[改善案]

公共側事由による場合、および民間事業者に起因する以外の事由で発生する損害金支払い債務は全て公共側が負うとすることを事業契約書

に明記する旨を「リスク分担に関するガイドライン」にて明示すべきである。

また、スワップ契約をできる限り融資実行日に近接させることで、民間事業者のリスクを軽減できるよう、「契約に関するガイドライン」17(2)(金利の固定)に、民間から提案を受ける金利(基準金利+スプレッド)の基準金利の決定日を、融資実施日の直前とすることを明記すべきである。

設計変更の取扱い

[問題点]

短期間で企画設計をまとめ、発注者と直接の打合せを経ることなく金額を確定し提案するPFI事業の特性から、事業契約締結時点では設計の成熟度が低いのが宿命である。

従って、契約締結後に企画設計(提案) 基本設計 実施設計と進む過程で「性能規定による要求水準書」、「利用者を含む発注者の希望」、「近隣住民との協議」、「提案者の理解と提案金額」等をすり合わせて設計を確定する必要がある、その各段階で提案者にとって実質的な「設計変更」、あるいは「設計内容変更」の必要性が常に内在する。

一旦合意された設計からの変更を意味する設計「変更」と、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」は厳密に区分しがたいこともあり、設計を最終化する過程で官民の理解の違いから様々なトラブルが起きやすい。

このようなPFIの仕組みに起因する避けがたい問題への対処としては、落札者・優先交渉権者選定後、事業契約締結までの間に、十分に時間をかけた提案内容の説明や協議・調整の機会の設定が必要である。

また、設計変更の取り扱いに関する契約上の規定で、近隣住民との協議により設計変更を余儀なくされた場合等、帰責者負担という当然の原則が明確でないため事業者が過大な負担を強いられる事例もある。

[改善案]

基本方針において、)帰責者負担の原則を踏まえた「設計変更・設計内容変化」に関する詳細な契約条項の設定が不可欠であること、)提案から契約締結までの間に、設計を含めた提案内容の説明や協議・調整の機会を設けること、等を明示的に再確認する。

更に、「契約に関するガイドライン」2-1-2(設計の変更、法令

変更による設計の変更)を改正し、「設計変更・設計内容変化」に対応する契約上の規定に関する考え方をケース別により詳しく設定する。

また、通常的设计変更とは別に、提案後のV Eによる設計変更の取り扱いについても、V Eの成果の享受のあり方を含め、「契約に関するガイドライン」により詳しい記述を加える。

税制を含む法令変更リスク

[問題点]

P F I事業は公共事業の一手法であるにもかかわらず、通常の民間事業と同様に一般的な税制を含む法令変更のリスクを負担すべきであるという考え方にに基づき、事業に直接的に影響を与える変更起因する費用増のみを発注者負担とし、その他、民間事業全般に影響を与えるような変更起因する費用の増減は民間事業者負担とする契約条件が一般化している。

しかしながら、通常の民間事業と公共事業の一手法であるP F I事業の間には以下のような幾つかの根本的な違いがある。

通常の民間事業においては、税制や法令変更が事業に影響を与えることが明らかになった場合、事業者は事業内容や売値を変更する等の手段により収益の確保を図るのが通常である。しかしP F Iの場合は事業内容等、事業に関わる基本事項は発注者により決められており、民間事業者には事業期間中にわたってその内容変更の自由がなく、サービスの対価が変更されない場合、経常的に赤字を負担しなければならない恐れもある。

一般の民間事業者には、税制や法令変更によって事業収益が悪化し回復不可能な状態に至った場合、最後の手段として損切りをして事業を終わらせる自由がある。P F I事業者には自らの判断で事業を終わらせる自由はなく、契約解除を申し出た場合はペナルティを賦課されることとなる。

この様に、公共事業の一手法であるP F I事業を一般の民間事業と同列に扱い、民間事業全般に関わる税を含む法令の変更に伴う増加費用の負担を一方的に民間事業者の負担とすることは、民間事業者への過度なリスク移転である。

[改善案]

「契約に関するガイドライン」を改定し、税制や法令変更が事業に影響

響を与えることが明らかになった場合は、事業者側の求めにより発注者はサービス対価の変更を行うことを明記すべきである。

補助金額の確定リスク

[問題点]

補助金交付の有無、交付金額の変動、交付時期の変動およびこれらに対応する資金調達額の変動、調達時期の変動等のリスクを民間事業者に課している事例が見受けられる。

[改善案]

民間事業者間の公平・公正な競争条件の確保を図ると共に、補助金に関するリスクを民間事業者に負わせることがないように、PFI法第十六条を改正し事業の公募段階で、公共側は補助金に関する事項を確定しておくべきである。

水光熱費の変動リスク

[問題点]

不特定者が利用する公園施設等の事業では、合理的な利用者予測に基づく水光熱費の算定は困難である。

また、庁舎など利用者の大部分が公共である事業においては、民間事業者が電気、水道等の使用を制限できないため、上記の場合同様、水光熱費の合理的な算定は困難である。

こうした事業であって公共側が支払うサービス対価が固定されている場合には、水光熱費は公共側負担とするのが通例であるが、中には変動リスクを民間側負担とする事例も散見される。

[改善案]

利用者の大部分が公共、または不特定者が利用する施設で公共側が支払うサービス対価が固定されている場合については、水光熱費の負担は原則公共側とする旨「リスク分担に関するガイドライン」に明記すべきである。

(3) ファイナンス

金利の固定時期

[問題点]

基準金利の決定日については、民間事業者の調達金利確定が融資実行時であり、通常、融資の実行は施設の引渡し日など事業契約締結日からは相当の期間が経過していることから、民間事業者の金利変動リスクを軽減するために、基準日を融資実行日に近接させる事例が増えてきている。

しかし、長期債務負担行為額の確定を理由に提案提出時あるいは事業契約締結時としている事例が今でも散見される。

[改善案]

P F I 方式による公共調達では、民間が公共サービス（運営・維持管理）の提供を開始した後に公共側の支払負担が始まるのが通常であるため、公共サービスが開始される直前の金利で民間が資金調達するというのは公共の立場からみても不合理ではないと思われる。

「契約に関するガイドライン」1 7 (2) (金利の固定) に、民間から提案を受ける金利(基準金利 + スプレッド)の基準金利の決定日を、融資実行日の直前とすることを明記すべきである。

P F I 株式の譲渡、流動化

[問題点]

これまでに行われた P F I 事業では、「事前の承諾がある場合を除き、原則としてすべての出資者は事業契約が終了するまで特別目的会社の株式を保有する」など、大半の事例で当初出資者は株式の保有義務を課せられているため、出資金が長期にわたって塩漬けとなり資金的制約が大きい。

今後は資本金を多く積まなければ資金調達が難しくなる P F I 案件の増加が予想され、現状が改善されなければ資金的制約から新規案件への取り組みが制限されることとなる。

[改善案]

S P C 株の譲渡について「契約に関するガイドライン」別紙(基本協定)において、一定の要件を満たす限り、原則として株式の譲渡を認める旨明記すべきである。

(4) 民間事業者の選定

V F M確保と性能発注の観点に立った適切な選定基準のあり方

[問題点]

これまでに実施された P F I 事業における事業者選定段階の審査基準では一般競争入札が原則とされ、総合評価においても提案内容を反映する「非価格点」を入札価格で除するいわゆる「除算方式」が採用される事例が多い。

これらの事例の中には非価格点に対して高い割合の基礎点が設定されているため、価格偏重の評価となっているものが多い。

また、非価格点と入札価格点の合計で評価するいわゆる「加算方式」においても、価格点の配点が高いものが多い。

このため現状においては、民間の資金、経営能力および技術的能力を活用するという本来の主旨が十分に反映されておらず、結果的に価格偏重の審査基準となっているため、民間事業者は良質で長期安定的なサービスの提供を犠牲にした過度の価格競争を強いられている。

[改善案]

P F I 法の目的、基本理念に沿った事業者選定方式、基準の採用を周知徹底する旨を「基本方針」二（民間事業者の募集及び選定に関する基本的な事項）に明記する。

また、「P F I 事業実施プロセスに関するガイドライン」4 - 1（会計法令の適用を受ける場合）に価格以外の要素に十分配慮するよう明記し、

価格 + 非価格点によって事業者を選定する「加算方式」を採用し、非価格点の配点を高くすること

「除算方式」を採用する場合、非価格点(基礎点 + 加点) / 価格のうち加点分の配点を高くすること

等を推奨する旨、同ガイドラインに具体的に記載すべきである。

更に、「V F Mに関するガイドライン」に、事業者選定段階における V F M 評価の考え方、手順を追加し、P F I 導入の目的を達成するという観点から、各事業の性格、目的毎に提案内容と入札価格の審査基準を設定すること、価格偏重の評価基準を設定した場合は提案内容の実現性を慎重に審査する必要のあること、等を記述すべきである。

審査のプロセス

[問題点]

民間事業者の審査(評価)選定手法として多段階選抜が採用される場合、現状においては一次審査の多くが資格審査であり、選抜による応募者の負担軽減効果は殆ど得られていない。

更に、選抜実現の為に一次審査として提案を求める場合においても、要求が詳細にわたるため一次提案作成に多大な労力を要し、負担軽減にならない事例もある。

価格の最も低い者を「落札者」とし、既定の契約書で契約を交わすという一般競争入札方式では、性能発注を受け提案者により様々な違いがある提案を的確に審査・評価することは難しい。

また、公募時点の最大公約数的契約書案を基本に、詳細にわたる契約書の見直しを含む協議・交渉を経ない契約締結は、リスクを先送りし、PFIの効果の十分な発揮を妨げる要因となる。

特に、病院等、運営中心のPFI事業では、現状の(総合評価)一般競争入札方式による適切な審査・評価は難しい。

省庁間申し合わせで多段階選抜や契約協議が一定範囲で可能になったものの、未だ不十分であり、PFIの健全な発展のためには、新しい審査(評価)選定手法の制度的確立が必須である。

[改善案]

PFI法第十七条は「(PFI事業の実施を促進するため、)・・・規制の撤廃または緩和を速やかに推進する」と謳っており、PFIに適した新たな審査・評価手続きを制度として確立させることは国の責務である。

PFI法第十七条による具体的な規制緩和の対応・促進を国および地方公共団体に義務付け、PFI推進委員会等がその実情を監視するなど、法規定を修正し、その内容を基本方針で敷衍すべきである。

その上でPFI推進委員会の指揮下で、内閣府PFI推進室の予算により、専門家を起用したワーキンググループを設置して問題点を整理検討し、以下のような対応を取る。

多段階選抜の具体的な手法を研究し、事業種類別の事例を含むガイドラインを制定する。

英国の実態、EU、米国等の動向等を調査し、国益を重視したWTO対応も視野に入れ、日本独自のPFI調達手法を研究し制度として確立させる。

審査委員

[問題点]

提案内容は学識経験者等の有識者と、公共部門の職員による審査委員会を設置して評価するのが一般的であるが、公平性・適正性に疑問があるケースが散見される。

民間事業者にとっては多大な手間とコストをかけた提案が適正に評価されず、当落を分ける可能性があることから重大な影響がある。

問題の背景としては以下の点が挙げられる。

ハード、ファイナンス、契約など審査項目が多岐にわたるため、すべてを把握している審査委員は稀であり、審査項目間でのバランスを考慮した評価を行うのが難しい。また、専門以外の分野についても評価を行っている懸念がある。

十分な審査時間が確保されていない。何百ページにおよぶ応募数分の提案書を理解・評価するのに数回の審査会のみでは無理がある。審査委員への謝礼が現状は交通費程度であることから、時間的拘束、作業負荷をかけられない。

[改善案]

「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」ステップ4 - 1 (11) (審査方法) に審査委員の選定について以下の内容を加筆すべきである。

審査委員には実務経験豊富な人材を確保する。

審査委員の専門分野は事業の特徴に応じて適切に設定する。また必要に応じて部会を設け、個々の審査委員の役割を公平・適正な評価が行える範囲に限定する。

効率的な審査が行えるよう、審査委員・事務局等を含めた役割分担を明確にし、そのうえで適正な時間を確保する。

外部の有識者について、十分な時間を確保できることを条件として選任し、審査の業務量に応じて謝礼または委託費を支給する。

委員別の採点内訳、審査講評、議事録等は積極的に公表する。ただし、特許技術等提案内容の公表については配慮が必要である。

併せて、これまでの審査委員会制度による審査について発注者、民間事業者、審査にあたった有識者からそれぞれヒアリングを行って検証し、審査委員会制度自体の是非についても再検討すべきである。

3. P F I 事業の実施段階

(1) 近隣住民への対応

[問題点]

P F I 事業契約では、提供すべき適正なサービスとそれに見合った対価の支払いが定められているが、この仕組み並びに内容について認識を持たない、契約当事者以外の近隣等からの事業に対する要望、クレームに対して公共側の過剰対応要求が見られる。P F I 事業の円滑な運営のためには、契約主義の原則確認が必要である。

[改善案]

「モニタリングに関するガイドライン」二 - 3 (サービス履行状況に関する情報収集体制、<管理者等>、・サービス受益者への満足度調査等) にモニタリングを実施する場合は、事業契約で定められたサービスの種類、水準に限って行うこととする旨明記すべきである。

なお、社会経済状況等の変化によりサービスの種類、水準を変更する必要が生じた場合は、適正な対価の設定を含む契約の見直しを行うことを事業契約書に定める旨についても追記すべきである。

(2) 発注者の体制

[問題点]

公共側の定期的な人事異動等により事業内容に精通していない懸念のある事務局が担当となる事例が多い。

この場合、膨大な事業契約関連書類の引継ぎは通常の事務引継ぎ期間では不可能に近く、その結果、民間事業者にとって余計な協議の負担が生じる。

[改善案]

「モニタリングに関するガイドライン」六 - 1 (中長期的問題対応への視点) に、官民とも事業期間中、P F I 事業契約関係書類 (募集要項、業務要求水準書、質疑回答書、提案書、事業契約書等) の内容把握を切れ目なく、継続的に遂行する必要がある旨を追記すべきである。

4. その他

(1) 税制

大規模修繕積立金制度の創設

[問題点]

発注者がサービス対価支払いの平準化に拘り、大規模修繕費や更新費をサービス対価に上乗せして支払う事例が多い。

現行制度ではPFI事業に係る修繕積立金が認められていないため、法人税の課税対象となり、民間事業者は当該コストをサービス対価に上乗せせざるをえないことから、公共側は課税分の負担増となっている。

[改善案]

PFI法第十六条を改正し、PFI事業に係る修繕積立金を非課税とする制度を創設する旨の特例条項を設けるべきである。

事業期間に応じた償却制度の導入

[問題点]

PFI事業の事業期間は法定償却年数より短いことが多く、BOT方式による事業の場合、契約終了時に未償却資産残高が残ることとなる。

このため、民間事業者は残存簿価相当額をサービス対価に上乗せして回収する必要がある。

また、減価償却額を超えたサービス料は見かけ上の利益として法人税の課税対象となることから、この課税分についてもサービス対価に転嫁することとなり、結果として公共側の負担増となっている。

[改善案]

PFI法第十六条を改正し「減価償却資産の耐用年数に関する省令」の年数にかかわらず、事業期間内での減価償却を可能とする旨の特例条項を設けるべきである。

不動産取得税、固定資産税等の特例の創設

[問題点]

BOT方式による事業の場合、通常の公共事業では課されない不動産

取得税、固定資産税、都市計画税が課され、結果として公共側の負担増となっている。

[改善案]

P F I法第十六条を改正し、P F I事業の公共性・公益性の観点から不動産取得税、固定資産税、都市計画税については事業方式にかかわらず非課税とする旨追記すべきである。

(2) 発注者のスタンス

[問題点]

公募段階から事業契約締結に至るまでの過程で、質疑に対する回答やリスク分担等に対して、公共側から一方的に方針を押し付けられる事例がある。

これは官民双方が協調の精神を持って事業を完遂すべきP F I事業の理念に反し、ともすれば民間の事業実施に多大なリスクとなる場合もある。

[改善案]

基本方針では、P F I事業のもたらす成果として「官民の適切な役割分担に基づく新たな官民パートナーシップの形成」が期待されている。

従来 of 公共事業における官民の片務関係を払拭するために上記考え方を再確認した上で、アドバイザー業務に關与するコンサルタントや法律事務所に契約内容、リスク分担等を中立的な立場をもって検証させる旨「P F I事業実施プロセスに関するガイドライン」に明記すべきである。

また質疑応答、事業権契約交渉には十分な期間をとり、官民双方の意見交換によって、双方が納得した上で事業に取り組むことができるよう、スケジュール設定にも配慮すべきである。

以 上