

# PF I 法等の改正等に係る提言

2004年2月

特定非営利活動法人  
日本PF I 協会

## はじめに

1999年9月24日に「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」(以下「PFI法」という。)が施行されてから本年9月で5年となる。PFI法附則第二条(検討)において「政府は、この法律の施行の日から5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則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。」又、同第三条において「政府は、公共施設等に係る入札制度の改善の検討を踏まえつつ、特定事業を実施する民間事業者の選定の在り方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。」と規定されている。日本PFI協会ではこの機会に、PFI法及び2000年3月13日に小淵内閣総理大臣名で告示された「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」(以下「基本方針」という。)、「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」、「VFM(Value for Money)に関するガイドライン」、「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」等について改正等に係る提言書を作成した。

本提言書は日本PFI協会の会員である地方自治体、民間企業等の実務担当者の参加によって構成された「PFI法等の見直しに関する提言部会」における真剣な議論に基づき作成され、特に地方自治体関係者の提言を多く含むものである。提言の内容はPFI法の理念、目的を実現する為に、換言すれば日本の公共部門と民間部門の協調によって、「良質廉価な公共サービス」、「VFMのある公共サービス」を生み出す為に必要不可欠なものと考えられる。

本提言が政府、PFI推進委員会等において行われる同様の検討において参考となれば幸いである。

## ・ 基本的課題

「VFMのある公共サービス」の実現の為に、PFI法、基本方針の理念、目的及びその枠組みはルールであり、それらルールは遵守されなければならない。まず「ルールを守る」ことから始まる。「公共のサービスの管理者」である国、地方自治体等の公共部門、そして「公共サービスの提供者」となる民間企業等の民間部門が既存のルールに従いPFI事業を推進していることが前提であり、その前提の上に立ってはじめてPFI法等の改正の議論が意味のあるものになると考える。ルール違反の中で最も深刻な下記3点について、PFIに係るすべての関係者に注意を喚起したい。

### 透明性原則の軽視

多くの地方自治体のPFI事業においては、その事業者選定でのプロセスが極めて高い透明度で行われている一方、多くの国のPFI事業或いは一部の地方自治体が推進するPFI事業のプロセスの透明性は低いと言わざるを得ない。基本方針では、民間事業者選定の各段階においてその結果を適宜速やかに公表することが繰り返し規定されている。基本方針三においては「協定等は公開すること（ただし、公開することにより、民間事業者の権利、競争上の地位、その他正当な利益を害するおそれのある事項については、あらかじめ協定等で合意の上、これを除く。）」と規定されている。協定等の公開度ははかばかしくない。透明性は「公共サービス」の原点であり、透明性が確保されない事業者選定のプロセスは既にPFI事業方式の健全なる発展に著しく悪い影響を与えていると言っても過言ではない。透明性原則がすべての問題の解決策或いは解決策への道筋であると考えられる。

### 契約主義の軽視

「VFMのある公共サービス」はPFI事業契約によって担保されなければならない。これは住民への保証でもある。PFI事業方式に基づく「公共サービス」は契約に始まって契約に終わるものであり、「契約書」が唯一、公共サービスの継続性を担保するものである。公共側コンサルタントの選定において過度な価格競争を強いられることにより、結果として弁護士費用を削減する傾向が広く見られる。又民間部門においても契約書（案）に対する、十分な検討或いは交渉を行うことなく与えられた契約書を受け入れている。融資契約との整合性、直接協定の軽視等は将来、不測のコストを生み出す原因ともなる。ライフサイクルコストの縮減は契約主義の徹底によって実現するものである。

## 事業採算性の軽視

P F I 事業の成功の鍵、即ち「良質低廉（V F M）の公共サービス」の継続性の担保は事業の継続性そのものである。S P Cの設立は事業採算性を倒産から守る為に不可欠な仕組みである。プロジェクトファイナンスの為のリスク分析は将来の不測のコストを最小化することによって事業採算性を守る不可欠な作業である。P I R R、E I R R、D S C R等の適切な水準を確保することが事業採算性の出発点であることは言うまでもない。今日、民間事業者（コンソーシアム）が提出する事業提案の事業採算性は極端に低いものとなっている。これでは制度が如何に改善されても、事業の継続性は危ういものであり、公共部門、民間部門の双方にとって失うものが大きい結果になりかねない。公共部門は安ければ良いとは考えていない。民間部門は勝てればよいとは考えていない。バランスの取れた事業採算性が高く評価される審査基準を作ることが重要であると考えます。

## 提言

### ● P F I法に係る提言

P F I事業の対象として既存の公共施設等の設備整備、維持管理及び運営（これらに関する企画を含む。）を明文化する。

P F I法の目的が公共施設等を整備するのではなく、整備する施設等を通じて国民にとって良質低廉な公共サービスを提供することであることを明確にする。

予定価格の事前公表をP F I法に規定する。

行政財産の貸付において、特定事業と他の事業等（付帯収益事業）との事業リスクの分離を明確にする為、別途特別目的会社を設立することを規定する。

P F I事業に適した入札・契約制度を検討する為の調査を実施する。

（国内の実態調査及びE Uの入札・契約制度の見直しに関する調査）

P F I法の見直しを「この法律の施行の日から五年以降も随時」に改定する。

### ● 基本方針に係る提言

民間事業者の発案に対するインセンティブの付与の規定を設ける。

### ● ガイドライン等に係る提言

総合評価一般競争入札における絞り込みについての手続きを明記する。

V F Mの検証の際に使用される現在価値算定の為の割引率の統一をはかる。

公の施設に係る「指定管理者制度」の導入に伴う関連ガイドラインを改訂する。

国のP F I事業の審査基準における総合評価値の計算方式として除算方式に加え加算方式も選択できるようにする。

W T O政府調達協定の対象で、国及び地方公共団体の特例政令の適用事業を随意契約(公募型プロポーサル)できるように改正する。

V F Mを同一のサービス水準の基で比較する為にP F IのL C Cに基づくサービスの水準と同等のものが得られるP S Cであることを明記する。

民間事業者の参加費用低減のために募集要項において一定額を公共部門側が負担する仕組みを明記する。

B O T、B T O等によって異なる税制財源等のすべての措置に関しイコールフットイング(同等の措置)とする。

PFI法等の改正等に係る提言

<p>改正等 提言内容</p>	<p>PF事業の対象として既存の公共施設等の設備整備、維持管理及び運営（これらに関する企画を含む。）を明文化する。 PF法の目的が公共施設等を整備するのではなく、整備する施設等を通じて国民にとって良質低廉な公共サービスを提供することであることを明確にする。</p>
<p>該当条項</p>	<p>・ PF法 第一条 (目的)</p>
<p>原文</p>	<p>(目的) 第一条 この法律は民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の建設、維持管理及び運営（これらに関する企画を含む。）の促進を図るための措置を講ずること等により、効率的かつ効果的に社会資本を整備し、もって国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする。</p>
<p>改訂案</p>	<p>(目的) 第一条 この法律は民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の建設、維持管理及び運営（これらに関する企画を含む。）<u>或いは既存の公共施設等の設備整備、維持管理及び運営（これらに関する企画を含む）</u>の促進を図るための措置を講ずること等により、効率的かつ効果的に社会資本を整備し<u>良質低廉な公共サービスを提供し</u>、もって国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする。</p>

PFI法等の改正等に係る提言

<p>改正等 提言内容</p>	<p>予定価格の事前公表をPF法に規定する。</p>
<p>該当条項</p>	<p>・PF法 第七条 (民間事業者の選定等)</p>
<p>原文</p>	<p>(民間事業者の選定等)            第七条 公共施設等の管理者等は、前条の規定により特定事業を選定したときは、当該特定事業を実施する民間事業者を公募の方法等により選定するものとする。            2 前項の規定により選定された民間事業者は、本来同項の公共施設等の管理者等が行う事業のうち、第十条第一項に規定する事業計画又は協定において当該民間事業者が行うこととされた公共施設等の整備等を行う</p>
<p>改訂案</p>	<p>(民間事業者の選定等)            第七条 <u>2 公共施設等の管理者等は特定事業を実施する場合、予定価格の事前公表を行うものとする。</u>            原文2項を3項とする。</p>

PFI法等の改正等に係る提言

<p>改正等 提言内容</p>	<p>行政財産の貸付において、特定事業と他の事業等（付帯収益事業）との事業リスクの分離を明確にする為、別途特別目的会社を設立することを規定する。</p>
<p>該当条項</p>	<p>PFI法第十一条の二（行政財産の貸付）2及び5</p>
<p>原文</p>	<p>（行政財産の貸し付け）          第十一条の二 2          前項に定めるもののほか、国は、選定事業者が一棟の建物の一部が該当選定事業に係る公共施設等である当該建物の全部又は一部を所有しようとする場合において、必要があると認めるときは、国有財産法第十八条第一項の規定にかかわらず、行政財産である土地を、その用途又は目的を妨げない限度において、当該選定事業者に貸し付けることができる。          第十一条の二 5          前項に定めるもののほか、地方公共団体は、選定事業者が一棟の建物の一部が当該選定事業に係る公共施設等である当該建物の全部又は一部を所有しようとする場合において、必要があると認められるときは、地方自治法第二百三十八条の四第一項の規定にかかわらず、行政財産である土地を、その用途又は目的を妨げない限度において、当該選定事業者に貸し付けることができる。</p>
<p>改訂案</p>	<p>8. <u>行政財産の貸付において、選定事業以外の他の事業が行なわれる場合、選定事業者の主要株主は、選定事業以外の他の事業等の為に別途特別目的会社を設立し、選定事業との分離を明確にすることができる。</u>          原文8項を9項とする。</p>



PFI法等の改正等に係る提言

改正等 提言内容	PFI事業に適した入札 契約制度を検討する為の調査を実施する。 (国内の実態調査及びEUの入札 契約制度の見直しに関する調査)
該当条項	PFI法附則第三条(検討)
原文	(検討) 第三条 政府は、公共施設等に係る入札制度の改善の検討を踏まえつつ、特定事業を実施する民間事業者の選定の在り方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。
改訂案	(検討) 第三条 政府は、 <u>これまで推進された特定事業等の調査を行ない</u> 、公共施設等に係る入札制度の改善の検討を踏まえつつ、特定事業を実施する民間事業者の選定の在り方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。

PFI法等の改正等に係る提言

<p>改正等 提言内容</p>	<p>PFI法の見直しを「この法律の施行の日から五年以降も随時」に改定する。</p>
<p>該当条項</p>	<p>PFI法 附則第二条 (検討)</p>
<p>原文</p>	<p>(検討) 第二条 政府は、この法律の施行の日から五年以内に、この法律に基づき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。</p>
<p>改訂案</p>	<p>(検討) 第二条 政府は、この法律の施行の日から五年以降も随時この法律に基づき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。</p>

PFI法等の改正等に係る提言

<p>改正等 提言内容</p>	<p>民間事業者の発案に対するインセンティブの付与の規定を設ける。</p>
<p>該当条項</p>	<p>・基本方針 4(1)(2)(3)</p>
<p>原文</p>	<p>国等は、PFI事業の促進にとって有益な民間事業者からの活発な発案を促すため、民間事業者からの発案に関し、次の点に留意して対応するものとする。</p> <p>(1)省略 (2)省略 (3)省略</p>
<p>改訂案</p>	<p><u>(3)民間事業者からの発案を促すためインセンティブとして、発案者が民間事業者の募集に参加する場合、発案者へシート権を与える。民間事業者の選定は多段階方式を採用し第一次募集で2グループに絞り込み、その2グループにシート権を得た発案者グループが参加し、合計3グループが第二次募集で競合することとなる。</u> 原文(3)を(4)とする。</p>

PFI法等の改正等に係る提言

<p>改正等 提言内容</p>	<p>総合評価一般競争入札における絞り込みについての手続きを明記する。</p>
<p>該当条項</p>	<p>・プロセスのガイドライン ステップ4 4- 1(10)</p>
<p>原文</p>	<p>(10) さらに、上記の資格要件に加え、応募者の負担の軽減も考慮し、民間事業者が提案しようとする事業計画が、募集する事業に関して一定の性能を有しているかどうかの審査を事前に行うことにより、当該事業を適切に実施できる能力を有する民間事業者のみが、より詳細な事業計画等を作成の上、一般競争入札に参加できるようにすることが適当であると考えられる。なお、その資格審査のための提出資料については必要最小限の内容のものにとどめるものとする。</p>
<p>改訂案</p>	<p>(10) さらに、上記の資格要件に加え、応募者の負担の軽減も考慮し、民間事業者が提案しようとする事業計画が、募集する事業に関して一定の性能を有しているかどうかの審査を事前に行うことにより、当該事業を適切に実施できる能力を有する民間事業者のみが、より詳細な事業計画等を作成の上、一般競争入札に参加できるようにすることが適当であると考えられる。なお、その資格審査のための提出資料については必要最小限の内容のものにとどめるものとする。 <u>なお、平成15年3月20日付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関係省庁連絡会議幹事会申合せ「PFI事業に係る民間事業者の選定及び締結手続きについて」(1)において絞り込みが規定されているが、絞り込みの基準の作成、及び評価選定は民間事業者選定審査委員会において行われるものとする。</u></p>

PFI法等の改正等に係る提言

<p>改正等 提言内容</p>	<p>VFMの検証の際に使用される現在価値算定の為の割引率の統一をはかる。</p>
<p>該当条項</p>	<p>√VFMガイドライン 四 3</p>
<p>原文</p>	<p>四 3 現在価値への換算</p> <p>(3) 割引前の各年度の公的財政負担額が名目値で算定されている場合は名目割引率を、実質値(名目値からインフレ分のみを除いたものをいう)で算定されているときは実質割引率を用いなければならない。</p> <p>また、PSCの割引率とPFI事業のLCCの割引率については同一のものを用いなければならない。</p>
<p>改訂案</p>	<p>四 3 現在価値への換算</p> <p>(3) 割引前の各年度の公的財政負担額が名目値で算定されている場合は名目割引率を、実質値(名目値からインフレ分のみを除いたものをいう)で算定されているときは実質割引率を用いなければならない。また、PSCの割引率とPFI事業のLCCの割引率については同一のものを用いなければならない。</p> <p><u>名目割引率は年率4%とし、変更が必要とされる場合別途定める。</u></p>

PFI法等の改正等に係る提言

<p>改正等 提言内容</p>	<p>公の施設に係る「指定管理者制度」の導入に伴う関連ガイドラインを改訂する。</p>
<p>該当条項</p>	<p>・プロセスのガイドライン ・モニタリングのガイドライン 契約のガイドライン</p>
<p>原文</p>	<p>該当なし</p>
<p>改訂案</p>	<p>(1)プロセスのガイドライン 施設、手続、管理基準、業務範囲を条例で定め議会の議決を得ること、更に、指定管理者の指定及び指定期間について議会の議決を得なければならないが、PF事業者の選定の手続きとの整合性をはかること。</p> <p>(2)モニタリングのガイドライン 指定管理者 (PFI事業者)は当該管理の業務又は経理の状況に関し報告を求められるが、他のモニタリング事項との整合性をはかること。</p> <p>(3)契約のガイドライン 指定の取り消し、業務の全部又は一部停止等の行政行為と契約上の取り決めとの整合性をはかること。</p>

PFI法等の改正等に係る提言

<p>改正等 提言内容</p>	<p>国のPF事業の審査基準における総合評価値の計算方式として除算方式に加え加算方式も選択できるようにする。</p>
<p>該当条項</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・平成12年5月27日付大蔵大臣通知蔵計第766号</li> <li>・平成14年5月25日国官会第479号等</li> </ul>
<p>原文</p>	<p>・大蔵大臣通知蔵計第766号 二          評価及び性能等に係る総合評価は、入札者の申込みに係る性能等の各評価項目の得点の合計を当該入札者の入札価格（補償費等の支出額等を評価する場合には、入札価格にその費用を加算した価格。）で除して得た数値をもっておこなう</p> <p>・国官会第479号          価格及び事業計画事項に係る総合評価は、入札者の申込みに係る事業計画事項の各評価項目の得点の合計を当該入札者の入札価格（補償費等の支出額等を評価する場合には、入札価格にその費用を加算した価格。）で除して得た数値をもって行う</p>
<p>改訂案</p>	<p>(上記に追加)  <u>・或いは点数化した入札価格と提案書の評価点の点数の合計した数値で落札者を決定する。</u></p>

## PFI法等の改正等に係る提言

改正等 提言内容	WTO政府調達協定の対象で、国及び地方公共団体の特例政令の適用事業を随意契約(公募型プロポーサル)できるように改正する。
該当条項	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 国の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令」</li><li>・ 地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令」</li></ul>
原文	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 国特例政令第十二条(随意契約によることができる場合)</li><li>・ 地方特例政令第十条(随意契約)</li></ul>
改訂案	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 上記特例政令の随意契約可能な場合としてPFI法に基づくPFI事業に関する調達を加える。</li></ul>



PFI法等の改正等に係る提言

<p>改正等 提言内容</p>	<p>VFMを同一のサービス水準の基で比較する為にPFのLCCに基づくサービスの水準と同等のものが得られるPSCであることを明記する。</p>
<p>該当条項</p>	<p>・VFMのガイドライン</p>
<p>原文</p>	<p>二 PSCの算定 1 算定の前提条件 PSCは、公共が自ら実施する場合の事業期間全体を通じた適正な事業費用予測に基づく公的財政負担の見込額の現在価値であり、財政負担とは、PF事業のLCC（ライフサイクルコスト）との比較を前提に、事業費用又はそれを賄う資金支出の総額を意味するものとする。その算定に当たっては、対象とする事業を公共施設等の管理者等が自ら実施する場合にその時点で採用すると考えられる事業形態を想定して計算するものとする。例えば、事業の一部を請負、委託等によって民間事業者を実施させる事業については、その事業形態を想定する。</p>
<p>改訂案</p>	<p>二 PSCの算定 1 算定の前提条件 PSCは、公共が自ら実施する場合の事業期間全体を通じた適正な事業費用予測に基づく公的財政負担の見込額の現在価値であり、財政負担とは、PF事業のLCC（ライフサイクルコスト）との比較を前提に、事業費用又はそれを賄う資金支出の総額を意味するものとする。その算定に当たっては、対象とする事業を公共施設等の管理者等が自ら実施する場合にその時点で採用すると考えられる事業形態を想定して計算するものとする。例えば、事業の一部を請負、委託等によって民間事業者を実施させる事業については、その事業形態を想定する。<u>VFMを同一のサービス水準の基で比較する場合においては、PFのLCCに基づくサービスの水準と同等のものが得られるPSCであることが原則となる。</u></p>

PFI法等の改正等に係る提言

<p>改正等 提言内容</p>	<p>民間事業者の参加費用低減のために募集要項において一定額を公共部門側が負担する仕組みを明記する。</p>
<p>該当条項</p>	<p>・プロセスのガイドライン ・VFMのガイドライン</p>
<p>原文</p>	<p>省略</p>
<p>改訂案</p>	<p>(例)          (1) 提案報奨金方式          公共部門が自ら失注者に支払う場合 (四日市方式)          ・応募者提案コストの負担について          第二次提案審査の結果、次点以下の者に対しては提案報奨金として各々200万円を支払う予定である。(四日市市立小中学校施設整備事業施設整備事業)          受注者が失注者に支払う場合          ・募集要項において各参加グループが「参加費用負担金」として一定額 (例 2,000万円) を入札 (提案) 価格に見込んでおく。受注者 (SPC) は全体の資金調達の一部として2,000万円を金融機関より借入れ、失注者グループに均等に支払う。          (2) 供託金方式          ・募集要項において各参加グループは供託金として一定額 (例 2,000万円) を発注者に預託する。失注者の供託金は同額失注者に返還される。受注者の供託金は、失注者に均等に支払われる。</p>

PFI法等の改正等に係る提言

<p>改正等 提言内容</p>	<p>BOT、BTO等によって異なる税制財源等のすべての措置に関しコールドフットイング (同等の措置)とする。</p>
<p>該当条項</p>	<p>・PF法 第十六条 (支援等)</p>
<p>原文</p>	<p>(支援等)          第十六条 第十一条の二から前条までに規定するもののほか、国及び地方公共団体は、特定事業の実施を促進するため、基本方針及び実施方針に照らして、必要な法制上及び税制上の措置を講ずるとともに、選定事業者に対し、必要な財政上及び金融上の支援を行うものとする。          2 前項の措置及び支援は、整備される施設の特性、事業の実施場所等に応じた柔軟かつ弾力的なものであり、かつ、地方公共団体の主体性が十分に発揮されるよう配慮されたものでなければならない。</p>
<p>改訂案</p>	<p>(支援等)          第十六条 第十一条の二から前条までに規定するもののほか、国及び地方公共団体は、特定事業の実施を促進するため、基本方針及び実施方針に照らして、必要な法制上及び税制上の措置を講ずるとともに、選定事業者に対し、必要な財政上及び金融上の支援を行うものとする。          2 前項の措置及び支援は、整備される施設の特性、事業の実施場所等に応じた柔軟かつ弾力的なものであり、かつ、地方公共団体の主体性が十分に発揮されるよう配慮されたものでなければならない。  <u>尚、特定事業における施設等に係る所有権の移転時期が異なる場合等においても同等の措置が講じられるものとする。</u></p>