しかし、VFM 評価の中心は、いわば PFI を実施することにより削減できるコストと、PFI により増加する費用を比較するプロセスである。したがって、それぞれの段階に必要な費用の見積りは、いわば PFI-LCC 算定の核心部分であり、この部分が説得力を有しなければ、VFM 評価の意味が失われる可能性がある。また、削減率が実現困難なレベルで設定された場合、これを踏まえて設定された予定価格によって応札できる者がなくなり入札が不調になったり、応札者が若干無理をして応札した結果、その後の条件や事情の変更に柔軟に対応することが困難になったりする等の重要な問題を生じる可能性がある。

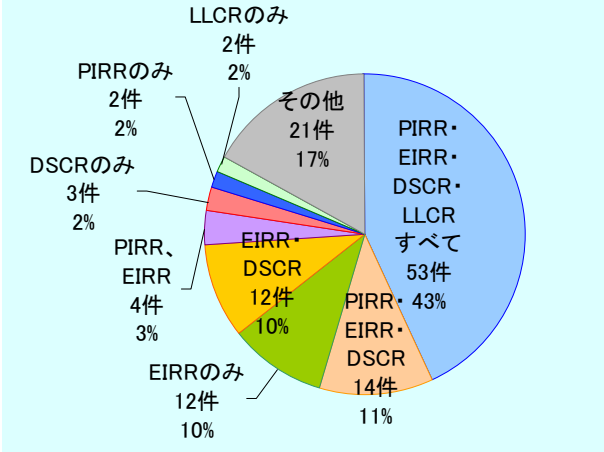
一方、PFI の実施事例も蓄積されており、かつてに比べればより多くの情報が入手できるようになってきているといえる。

したがって、この削減率については少なくとも合理的根拠が必要と考えるべきであり、そうでない場合には厳にその採用は慎まれるべきである。そして、その根拠についても、できる限りデータや類似事例等により検証することや前項で示したとおり VFM の前提条件等のレビューを励行することにより、事後的にその妥当性を検証することが必要である。

(2) PFI 事業者が確保すべき収益性

ガイドラインでは、PFI-LCC の算定にあたって、民間事業者の損益計画、資金収支計画等を想定し計算すること及び民間事業者が求める適正な利益、配当を織り込む必要があることに留意することとされている。

図表　3－2－6 指標の組合せ（図表 2－2－14 の再掲）



具体的には収益性を示す指標としては、事業期間を通じた事業全体の収益性を示す PIRR（事業内部収益率）及び PFI 事業者（SPC）の出資者の収益性（投資利回り）を示す EIRR（株式内部収益率）、安全性を示す指標としては、DSCR と LLCR が代表的なものとして挙げられる。各々の指標は、PFI 事業に関係する様々なステークホルダーが求める収益性・安全性を示しており、その意味するところは同じではない。この点からそれぞれの指標の意味を理解した上で、事業の特性に応じて適切な指標を選択することが必要と考えられる。たとえば、近年の動向として、

PFI 事業者の資金調達における出資金の額を小さくし、この代替として劣後借入を出資者が融資する形態が増えつつある。このような実態を踏まえた収益性の検討も必要であると考えられる。

第 2 章のアンケート結果では、上記「適正な利益、配当」を示す収益性評価指標や、安全性評価指標として、PIRR や EIRR、DSCR、LLCR といった複数の指標を組合せて用いる事例が 90%を超えている（その他に含まれる回答を一部含む）が、その組合せ方法は事例ごとにばらつきがみられることが明らかとなった（図表 3－2－6）。

PFI 事業として収益性と安全性の両方が確保されるべきものであることを踏まえ、収益性を示す PIRR 及び EIRR、安全性を示す DSCR 及び LLCR の両グループより、それぞれの指標を採用し検討することが必要である。この場合、それぞれの指標の意味を理解した上で、事業に応じて適切な指標を選択する必要がある。

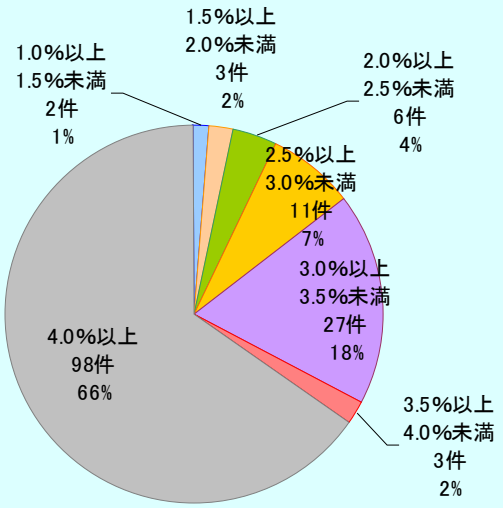
また、各指標が確保すべき水準については、可能な限り市場実態を踏まえた合理的根拠を持った設定を行うよう努力する必要がある。

3　現在価値への割引率の設定方法

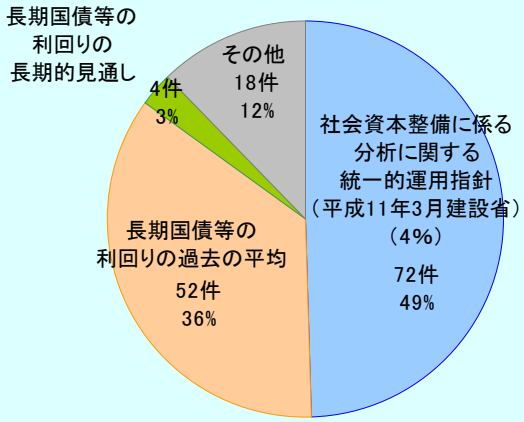
ガイドラインでは現在価値への換算に使用する割引率については、リスクフリーレートを用いることが適当とされ、たとえば、長期国債利回りの過去の平均や長期的見通しを用いる方法があるとされている。

第 2 章のアンケート結果では、割引率を 4.0%以上とした事例が 66%を占めており、設定根拠については「社会資本整備に係る分析に関する統一的運用指針（平成 11 年 3 月建設省）」に定められる 4%を根拠とした事例が 49%を占め、長期国債等の利回りの過去平均を採った事例が 36%を占めていることが明らかとなった（図表 3－2－7、3－2－8）。

図表　3－2－7　設定した割引率
（図表 2－2－17 の再掲）



図表　3－2－8　割引率の設定根拠
（図表 2－2－18 の再掲）



割引率については、どの数値を用いるかにより現在価値が変わることとなり、結果として VFM の評価結果が異なることとなるが、そもそも現在価値に割り引くという理論的背景や必要性等について十分な理解が得られているとは言い難い。

公共投資の便益や費用は一時点のみに発生するものではなく、通常は、多期間にわたって生ずるものであり、その意味で、PFI の PSC や PFI-LCC の比較を行う際と同様、一定の割引率で割り引いて現在価値で比較することが必要である。「公共事業評価の費用便益分析に関する技術的指針」（平成 16 年 2 月国土交通省）では、このような場合に適用する割引率を社会的割引率とし、その設定方法について、理論的には、①資本機会費用、②社会的時間選好により設定する方法の 2 つが考えら

れるが、実務的には②の考え方に基づき設定することは困難であるあるため、①の考え方に基づき、市場利子率、具体的には国債の実質利回りを参考値として設定している。

他方、割引率を用いた現在価値への換算は、金利スワップや債券価格、株価の算出、M&A における企業価値の算出、不動産取引における不動産価格の算出等、金融実務でも多方面で用いられており、割引率の設定方法もその使用目的によって同じではない。ただし、比較的共通しているのは、リスクフリーレートを用いずに、これに対象事業のリスクを踏まえたリスクプレミアムが加えられること及び換算時点の金利水準を前提としていることが挙げられる。また、事業期間に対応した期間の金利が用いられることも多い。

また、換算時点の金利水準を用いる背景には、競争的な市場において十分多数の競争者が参加し形成された市場金利には、その時点で市場参加者が想定する将来見通し等すべての情報が反映されているという考え方がある。他方、このような市場の完全性については異論もあり、市場にはすべての情報が反映されておらず、市場は不完全とする考え方もあり、この場合には、たとえば異常値を除いた過去の金利の平均をとって割引率とすることとなる。ガイドラインでは、割引率についてはリスクフリーレートを用いることが適当とされており、具体的な例示として、長期国債利回りの過去の平均や長期的な見通し等を用いる方法が掲げられている。その意味では社会的割引率に近い考え方を踏まえているともいえる。

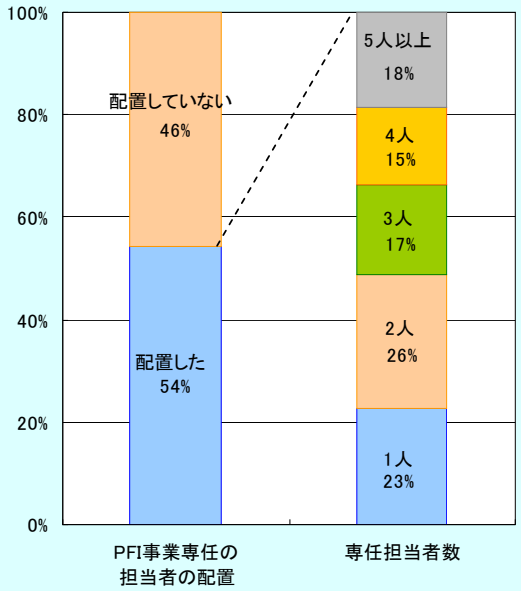
今後このような考え方を示し、各事業実施主体（公共施設等の管理者等）が適切に理解できるよう環境を整備していく必要があり、事業実施主体（公共施設等の管理者等）は、個々の PFI 事業について、ここに示した考え方を踏まえて当該事業に最もふさわしい割引率を設定し、その説明責任を果たすことが必要である。

4　VFM の評価にあたっての公共施設等の管理者等の体制

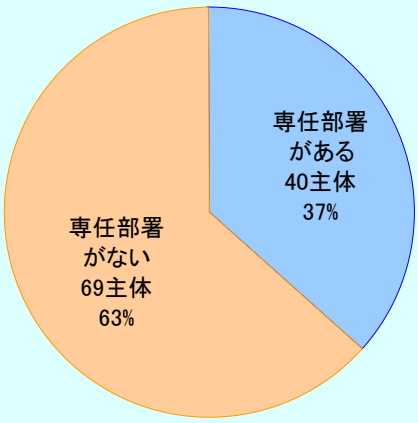
PFI 法第 8 条においては、特定事業の選定にあたって「客観的な評価（当該特定事業の効果及び効率性に関する評価を含む。）を行い、その結果を公表しなければならない。」と規定されている。また、基本方針において、客観的な評価の公表について「民間事業者にゆだねることにより、公共サービスが同一の水準にある場合において事業期間全体を通じた公的財政負担の縮減を期待することができること又は公的財政負担が同一の水準にある場合においても公共サービスの水準の向上を期待することができること等を選定の基準とすること。」とされており、VFM の考え方が特定事業選定にあたっての選定基準とされているところである。

PFI はVFM評価等専門的知識を必要とする業務であることから、事業実施主体（公共施設等の管理者等）において専任担当者・部署を設置する、コンサルタントを活用する等、業務の内容に見合った体制を組むことが必要とされる。アンケート調査結果からは、事業実施主体（公共施設等の管理者等）においては一部ではその専門性等に配慮した推進体制が採られている一方、専任部署がないものが過半数の 63%を占めていることが明らかとなった（図表 3－2－9、3－2－10）。また、コンサルタント活用の実態については、第 2 項（1)に示すとおり PSC や PFI-LCC の算出においてコンサルタントを活用する事例が相当の比率を占めていることが明らかとなっており、VFM の評価にあたってコンサルタントの果たす役割が大きいことがうかがえる。

図表　3－2－9　個別事業担当部署内での選任担当者の配置の有無（図表 2－2－23 の再掲）



図表　3－2－10 全庁的な PFI 推進体制（図表 2－2－24 の再掲）



こうした現状に対して、特に VFM の評価は、事業実施主体（公共施設等の管理者等）の担当者にとってあまり経験のない業務であるため、事例ごとに事業実施主体（公共施設等の管理者等）の理解のレベルや実施方法等にばらつきが生じている側面があるとの指摘がある。VFM 評価には専門的知識が必要であることからコンサルタントを活用することはより効率的・効果的に VFM を評価する上で有益であるが、VFM 評価の過程等について、まず説明責任を果たすべきは事業実施主体（公共施設等の管理者等）である。このため、事業実施主体（公共施設等の管理者等）は、説明責任を果たすため、これらの評価の過程等の情報を公表し、VFM 評価の客観性・透明性を高めていく必要がある。また、国等も一定の具体的評価ツールの作成やキャパシティ・ビルディングの場の提供等を行うことにより、事業実施主体（公共施設等の管理者等）の職員を支援していく必要がある。さらに、こうした VFM の評価の過程等の公表を促進することにより、事業実施主体（公共施設等の管理者等）の担当者の意識が高まり、VFM 評価の真価が高まることが期待される。

なお、この際考慮する必要があるのは、英国と異なり我が国においては小規模の PFI 事業も多数実施されており、こうした事業では VFM 評価等にかけることができるコストが限定されているため、VFM 評価等にコストをかけすぎるとそれがゆえに VFM 自体が減少するという本末転倒に陥りかねないということである。このような観点からも、上記の評価過程等の情報の公表による情報の共有、具体的評価ツールの作成やキャパシティ・ビルディングの場の提供等を通じ、事業実施主体（公共施設等の管理者等）において過大なコストをかけずに VFM 評価等を行う体制が確保できるような環境の整備を進めることが必要である。

第３節　入札に関する課題

1　PFI 事業の入札を中心とした事業者選定手続きをめぐる最近の動向

近年、PFI 事業が進捗し、具体的な事例が集積するとともに、総事業費が 1,000 億円を超える大型事業がみられるに至っている。また、病院や刑務所のように運営の比重が高く事業実施主体（公共施設等の管理者等、なお、この章では「発注者」と呼称する）のみで要求水準等を作成することが困難な事業が出現している。こうした状況に伴い、発注者及び民間事業者の双方から、段階的な事業者選定や民間事業者との対話の実施の必要性等、手続の改善を求める指摘がなされている。こうしたことを背景に、平成 17（2005）年の PFI 法改正にあたり、附則第 3 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、民間事業者から質問又は提案を受けること等の特定選定（中略）における民間事業者との対話の在り方、段階的な事業者選定の在り方、特定選定の手続における透明性及び公平性の確保その他の特定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」とされた。

また、PFI については、価格のみでなくサービスの質その他の条件より評価を行ういわゆる総合評価が行われており、平成 17（2005）年の PFI 法改正にあたり、第 8 条（客観的な評価）第 2 項において、事業者選定は「原則として価格及び国民に提供されるサービスの質その他の条件により評価を行うものとする」との規定が追加され、いわゆる総合評価によるべき旨が明記されたところである。しかしながら、必ずしもその選定過程につき透明性が確保されておらず、また、評価基準等の背景にある評価についての考え方が不明確であり、評価が公平、公正になされているか否かにつき、民間事業者の根強い不満がある。このような状況のもと、平成 18（2006）年 7 月 6 日に公表された「経済成長戦略大綱」においては、「PFI について、運営段階における事業の適切な遂行のための評価の在り方や、非選定事由の開示、総合評価の在り方等選定過程の透明性確保及び入札手続に係る発注者・応募者双方の負担軽減について、2006 年度中に検討を行い、とりまとめた方針をできるだけ速やかに公表する」こととされた。

これらの状況を踏まえ、内閣府において PFI 事業の入札を中心とした事業者選定手続きについて、入札プロセスに関する課題及び評価に関する課題の 2 つの観点から検討を行った。前者（入札プロセス）については、段階的な事業者選定と民間事業者との対話の在り方について検討を行い、その結果を踏まえ、PFI 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協定締結手続きについ

て」）がまとめられた。また、後者（評価）については、総合評価方式の在り方を中心に、発注者・民間事業者の意向を把握するとともに、課題への対応策を整理した。

なお、これらは検討の一環として行ったものであり、今後とも入札プロセス、また評価の在り方について引き続き改善すべき点につき、不断に検討することが必要である。

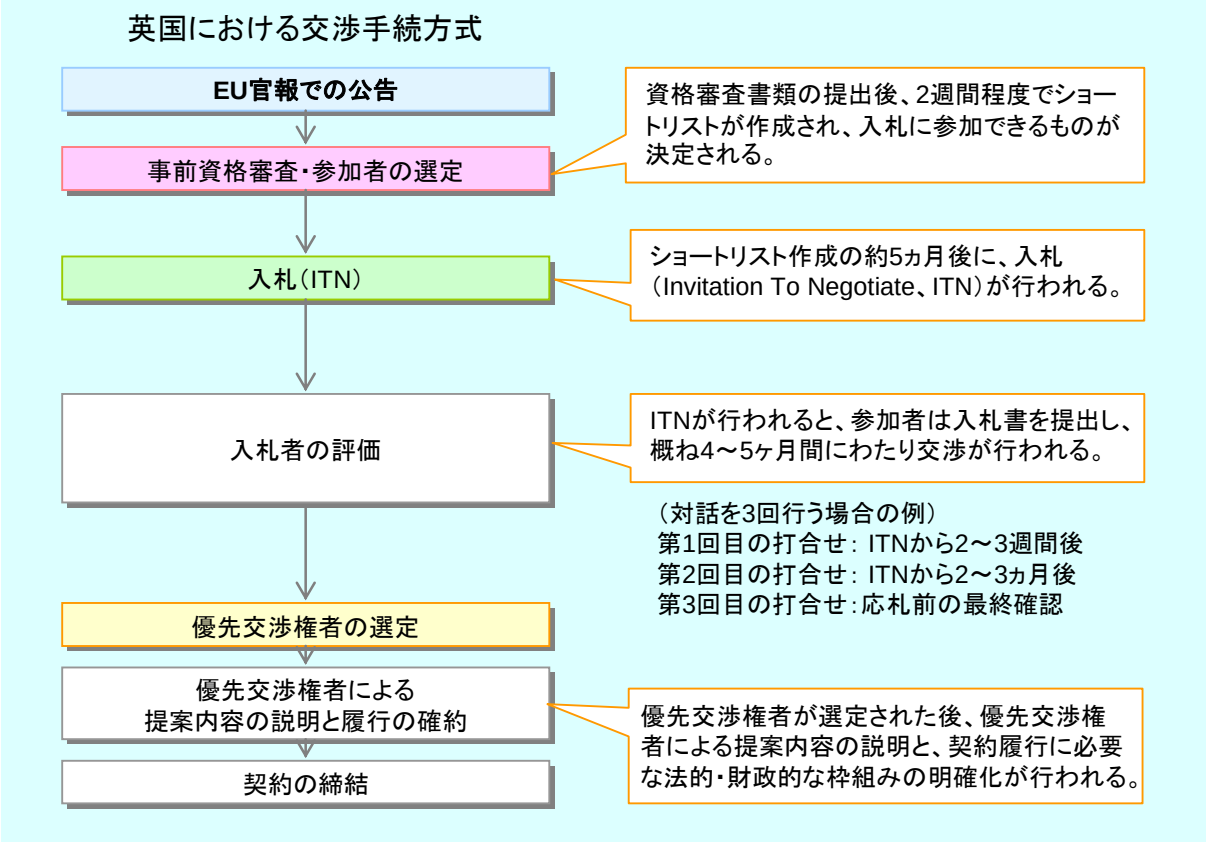
2　入札プロセスにかかわる課題の整理とその対応策
―関係省庁連絡会議幹事会申合せに向けて―

（1）欧州における競争的対話方式等の導入の状況

ア　英国における交渉手続方式

英国では、PFI 制度の導入当初から、交渉手続方式（Negotiated Procedure）により事業者選定が行われてきた。交渉手続方式では、資格審査書類の提出後、ショートリスト[9]が作成され、入札に参加できるものが決定される。なお、PFI 事業の初期の案件（1990 年代）では、ショートリストの前にロングリスト[9]が作成されていたが、2000 年以降ロングリストを経ない案件が増加した。その後入札招請（Invitation To Negotiate: ITN）が行われ、最初の提案（tender）が提出された後、発注者と参加者との間で数回対話（交渉）が行われ、最終提案（Best and Final Offer: BAFO）に至るまで実質的な交渉が行われる。その結果優先交渉権者（Preferred Bidder）が選定され、この優先交渉権者と契約条件を固めるための交渉（Post Tender Negotiation : PTN）が行われることとなる（図表 3－3－1）。

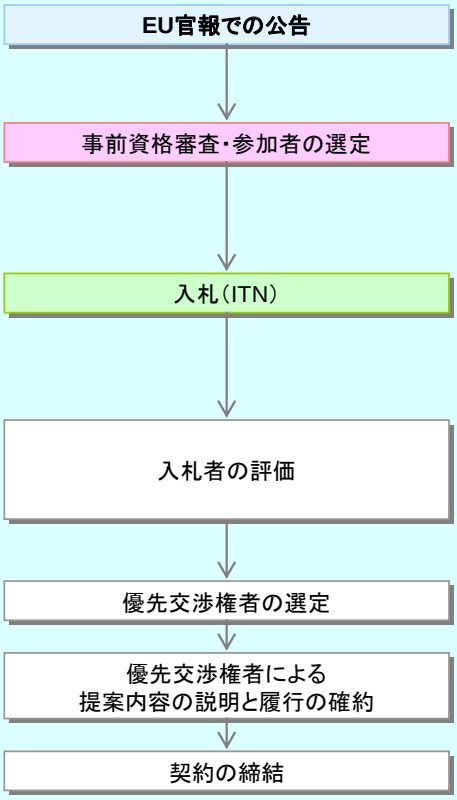
図表　3－3－1　英国における「交渉手続方式」の実態　その１



[9] ショートリスト、ロングリストとは、英国において PFI 事業者選定の途中で作成される応募者のリストで、ロングリストは資格審査を通過した応募者のリスト、ショートリストは一定の絞り込みを行い、対話の段階に参加できる応募者のリストを指す。

交渉手続方式については、発注者と民間事業者の交渉により入札手続きが進められるため全体として入札期間が長くなる傾向にあり、特に落札者（優先交渉権者）決定後の段階において、入札後契約までの期間が長くかかる特徴がある。

図表　3－3－2　英国における「交渉手続方式」の実態　その２



１．価格よりもサービス重視の傾向

・予算が開示されているため、予算の範囲内であれば価格の評価に差がつきにくく、結果的に質重視の評価となりやすい。評価項目の中では非定量的項目の比重が高い。
・よりValue For Moneyが高まるような代替提案（Variant Bid）を推奨している。

２．サービスのユーザーが交渉に参画

・交渉にあたっては、サービスのユーザー（学校であれば教師など）が参加し、ユーザー側のニーズを直接伝達している。

３．優先交渉権者の概念

・最終入札書を評価して選定される民間事業者が、優先交渉権者として位置づけられている。
・ただし実際の調達で次順位者に交渉権が移ったことはないとのことである。

４．入札期間の長さ

・交渉手続き方式では、全体として入札期間が長くなる傾向にある。
・特に、優先交渉権者が選ばれた後の段階においても、契約条件を固めるための交渉が行われるため、入札後の期間が長くかかる。

（英国PFI事業者からのヒアリングにより作成）

このように英国の PFI 事業については、交渉手続方式によるのが一般であったが、EU 委員会は、2004 年に、交渉手続方式は、あくまで限定的な運用（①open procedure（一般競争入札方式）、もしくは restricted procedure（制限競争入札方式）で入札不調等があった場合、②研究や実験に関する案件の場合、③事前に価格について決定することが不可能な契約の場合、④仕様が定められない知的サービスに係る契約の場合）とすべきとの考え方を示すに至った。また、Pimlico 学校 PPP／PFI 案件と Ipswich 空港案件（PFI ではない）の 2 件につき、英国政府は、2000 年に EU 調達指令違反のおそれについて EU 委員会より指摘を受けた経緯がある。

競争的対話方式は、このような経緯のなかから、いわば交渉手続方式を EU 調達指令の枠にはめる作業を経て作りだされた手法である。

2004 年の新 EU 指令により、競争的対話方式が導入されたことから、英国においても、2006 年 1 月に競争的対話方式が制度化され、交渉手続方式の適用は、極めて

限定的なものになった。

イ　EU 指令による競争的対話方式

●　経緯

競争的対話方式は、平成 16（2004）年 4 月に公布された新 EU 公共調達指令（2004/18/EU Directive）第 29 条に規定された新たな入札方式である。同条はいわゆるオプション規定であり、導入するか否かは、加盟国の任意であるが、全加盟国が導入の意思決定を行っており、平成 18（2006）年 3 月末現在で 12 ヶ国が導入のための国内法制化を行った。

●　競争的対話方式の適用対象について

競争的対話方式は、発注者が特に複雑であると考える契約のうち、①技術的に複雑、②事業の法的・財務的構造が複雑、のいずれかに該当する場合に適用するとされている。同方式を実際に適用するか否かは基本的に発注者の判断にゆだねられているが、発注者は完全に自由に判断できるものではない。発注者が解釈を誤って競争的対話を適用した場合、入札参加者は法的な異議申し立てや損害賠償請求を行うことが認められている。また、EU 委員会はこれらの異議申し立てや自らのイニシアティブにより、違背是正手続きを行うことができる。

指令の説明文書（Explanatory Note - Competitive Dialogue - Classic Directive）では、「事業の法的・財務的構造が複雑」であるとの要件について、「例えば、発注者が、公共としての管理権を保持しながら、施設（学校、病院、刑務所等）に関する融資、建設及び運営（維持管理、メンテナンスサービス、警備サービス、ケータリングサービス等）を、長期間にわたり民間事業者にゆだねる事業が考えられる。」とされており、PPP/PFI 事業はこれに該当するものと考えられている。

なお、EU 委員会へのヒアリングによれば、競争的対話方式は、先験的に PPP/PFI に適用されるものではなく、個別の事例ごとに発注者の判断にゆだねられるものであるとのことであった。

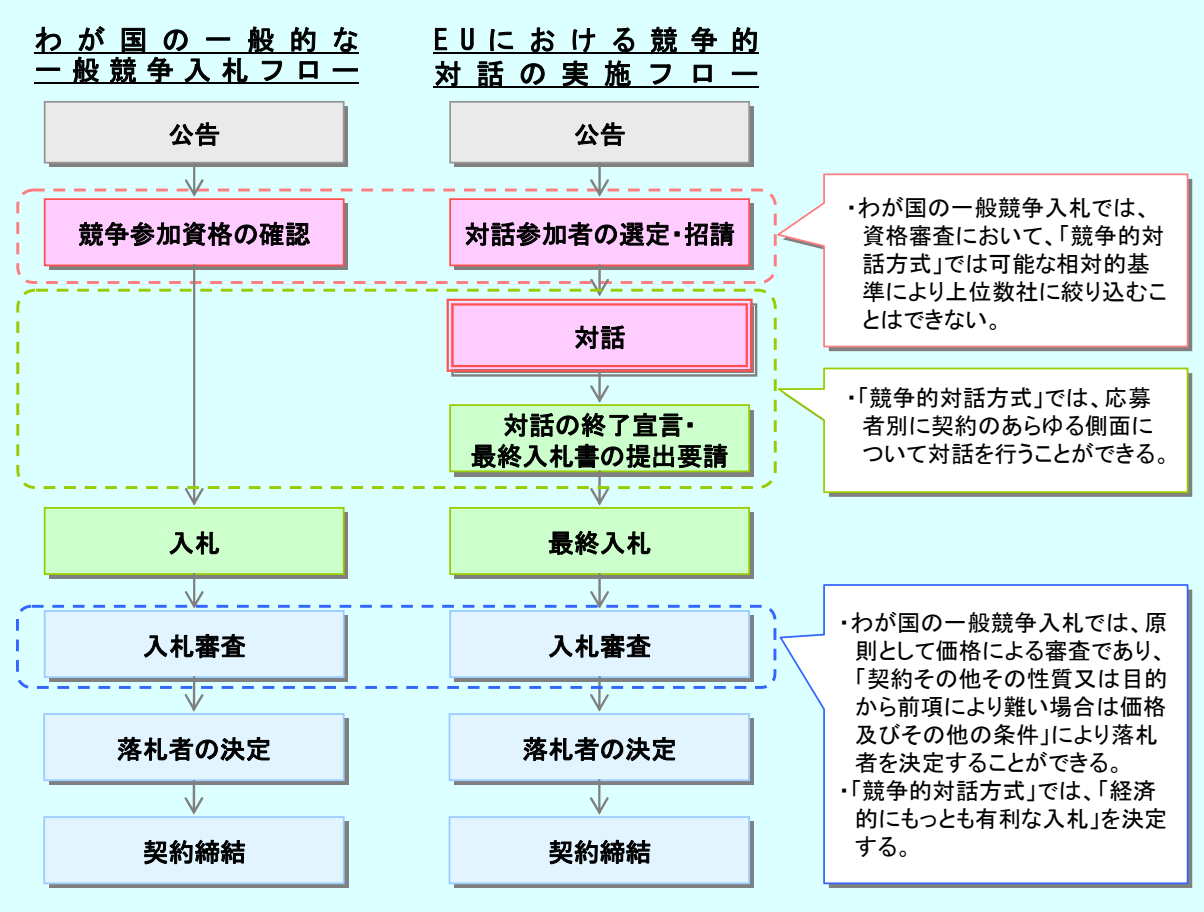
●　競争的対話方式の実施フローについて

競争的対話方式では、資格審査によって対話を行う数者（最低三者）を選定した後、「対話参加招請」が行われ、候補者ごとに対話が実施される。対話では、発注者は候補者に対し、提案を書面で提出するように要請することができ、契約に関してあらゆる観点の議論を行うことができる。この対話を経て、候補者は最終入札書の提出を行うこととなる。発注者は公告または説明文書に定める落札者決定基準に

基づき、受領した入札を審査し、経済的に最も有利な入札（most economically advantageous tender）を選定することとする。

落札者の決定後、発注者は提案内容や履行の確約について確認することができるが、競争結果をゆがめるような修正はできない。したがって、EU 委員会の同指令の解釈によれば、落札後の優先交渉権者という概念は存在しない。[10]

図表　3−3−3　新 EU 指令の「競争的対話方式」の実施フローと特徴



● 競争的対話方式の透明性・公平性の確保等について

競争的対話方式の透明性・公平性を確保するため、発注者は対話中、全候補者の取扱いの公平性を保証しなければならないとされている。

新 EU 指令においては、候補者間の公平性に関して以下を規定している。

・発注者は対話中、すべての入札者を等しく取り扱うことを保証すること

・特に、情報を不公平な方法で提供することにより、特定の参加者が他者より優位に立つことがないことを保証すること

・発注者は、他の参加者が提案した解決策または対話に参加した候補者から得たそ

[10] 英国の競争的対話方式においては、依然として優先交渉権者の概念が存在しており、EU 委員会の指令の解釈と異なる国内法化がなされている。

の他の機密情報を、当該参加者の同意なく他者に漏らしてはならないこと
また、できる限りの情報開示を行う仕組みとなっている。

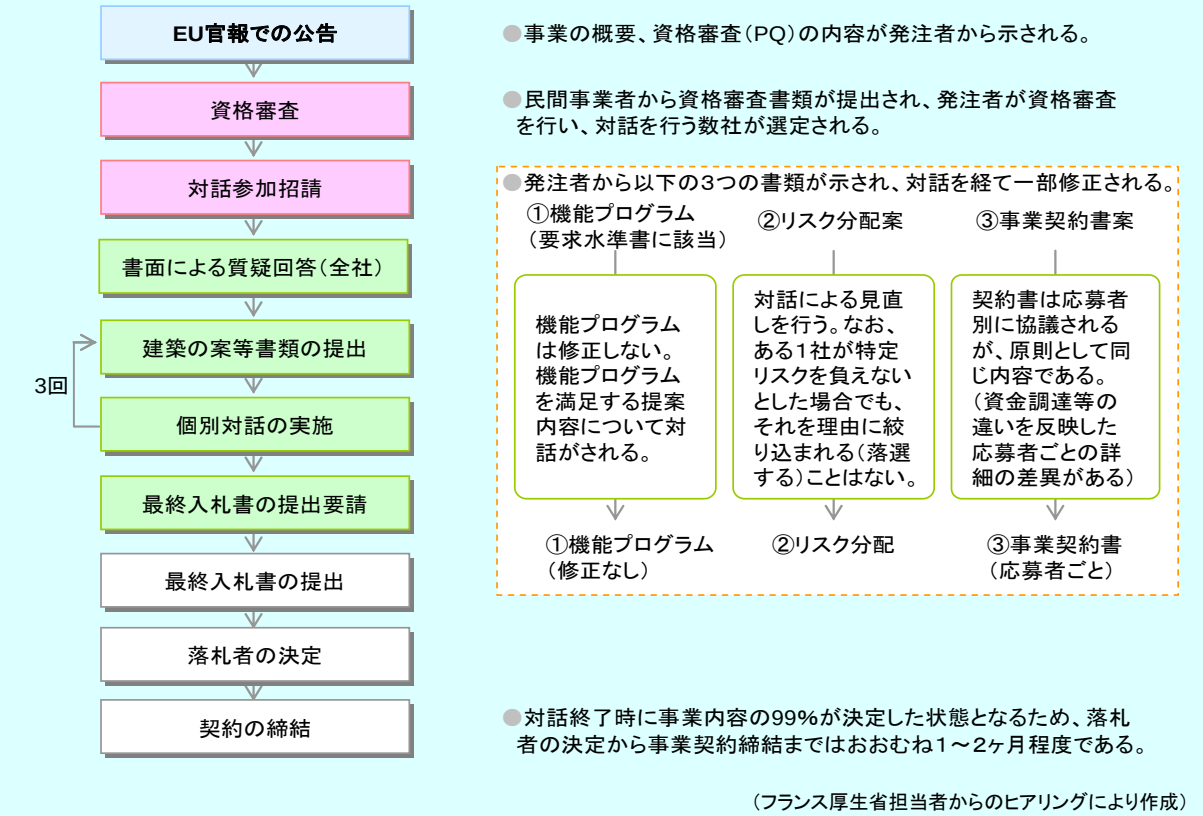
ウ　フランスにおける競争的対話方式の制度化、運用の実例

フランスは、競争的対話方式をいち早く導入しており、既に、病院、刑務所、警察施設等多くの PPP/PFI 事業において適用されている。特に、病院分野では 2006 年 6 月現在、14 件の PPP/PFI 事業のすべてにおいて適用されている。

フランスでは、Hopital 2007 により病院を PPP/PFI 的手法によって整備するにあたり、厚生省がガイドライン「Le Guide B.E.H」を策定している（2005 年 2 月）。この第 6 章において、競争的対話方式の手続きが定められている。[11]

資格審査（PQ）の審査対象は、業務の実行能力、財務力、技術力、実績、コンソーシアムの組織力等で、形式的な簡易なものとなっている。対話招請者に対して、発注者から①機能プログラム（要求水準書に該当）、②リスク分配案、③事業契約書案、④対話の規則が配布され、図表 3－3－4 に示すような手続きで対話が実施される。

図表　3－3－4　発注者の意向の把握



（フランス厚生省担当者からのヒアリングにより作成）

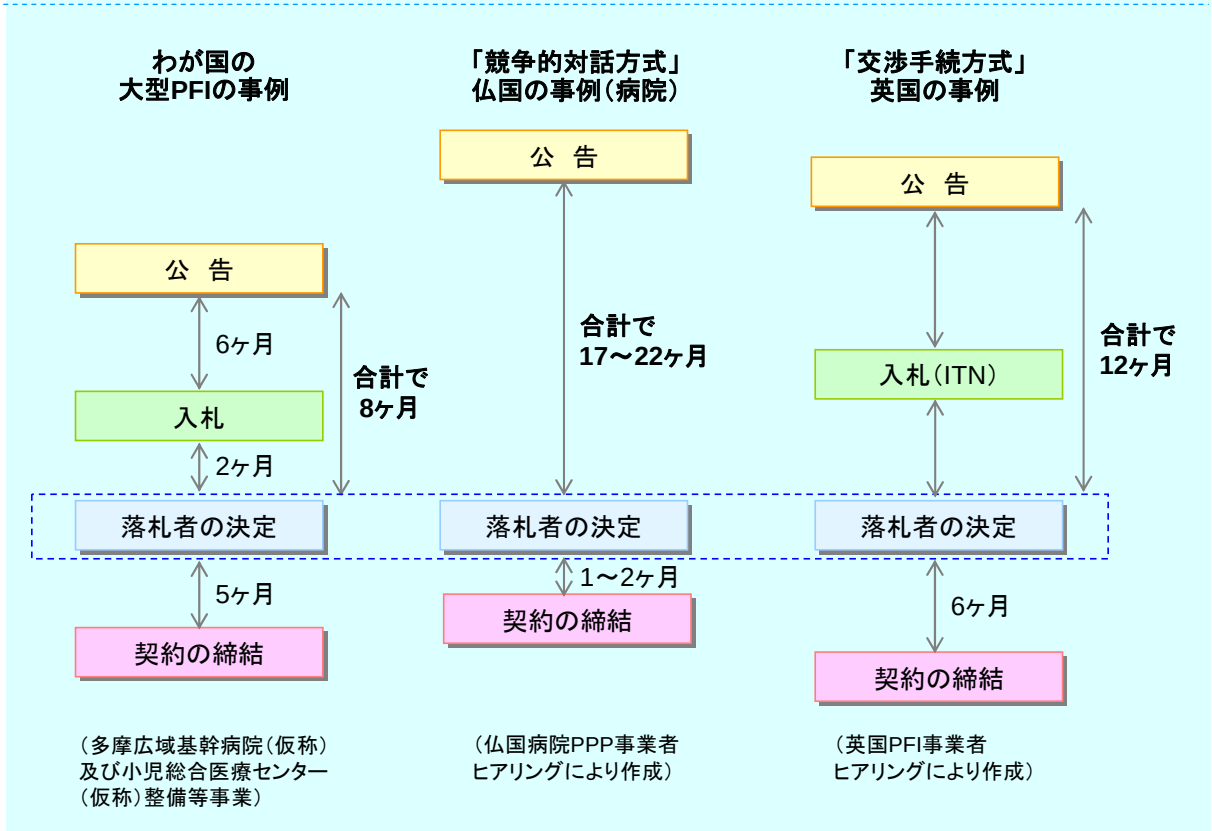
[11] ヒアリングによると、競争的対話方式を経験していく中でガイドラインに定めた手続きを改善してきており、ガイドラインも見直し中ということである。

対話は、三回程度行われる。競争的対話を行うのに要する時間は長期に及ぶ一方、落札者の決定から契約の締結までは 1～2 ヶ月と短い。

厚生省病院投資支援ミッション（La Mission d'Appui à l'Investissement Hospitalier に対するヒアリングによれば、競争的対話方式を適用した場合、発注者の満足度は一様に高いとのことである。発注者の細かなニーズを応募者に伝え、引き出すことができているためと考えられる。

しかしながら、競争的対話方式は手間がかかる上、有効な対話を行うためには、応募者からの提案内容に関してコンソーシアムと同程度の知識をもっている必要があるため、発注者にとっての負担は増大し、高い能力も求められるということである。このため、それだけの体制・時間がとれないのであれば、かえって競争的対話方式を適用するべきでないという見解であった。

図表　3－3－5　日英仏の PFI 入札契約に係る期間の比較



（2）発注者・民間事業者の意向等に関するアンケート調査等の実施

入札プロセスにかかわる発注者・民間事業者の意向等を把握するため、平成 18 年 1 月 13 日までに実施方針を公表した 231 事業実施主体（公共施設等の管理者等）を対象にアンケートを行うとともに、病院や刑務所等内容が複雑な事業に応札経験を持つ民間事業者 7 社に対してヒアリングを実施した。

以下、その主要な内容につき示していくこととする。

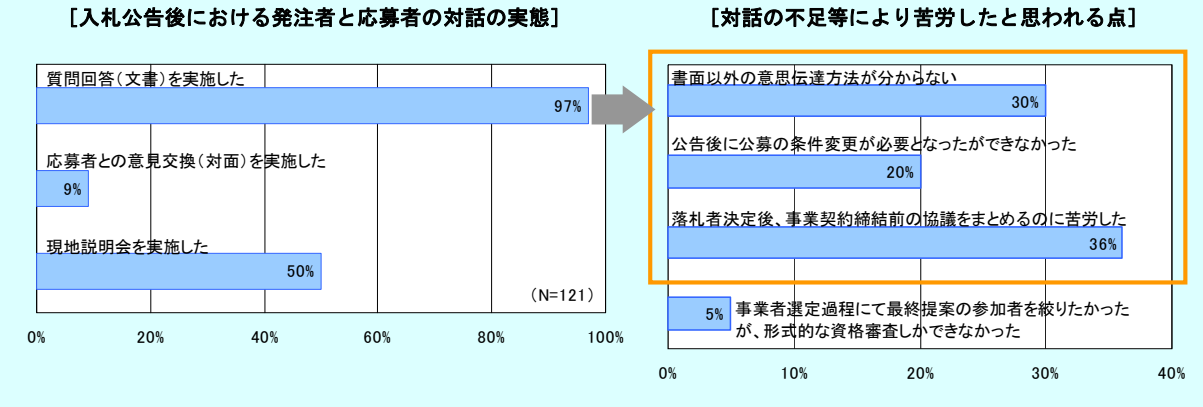
ア　発注者アンケートの結果

●　PFI 事業に一般競争入札を適用する場合の課題について

入札公告後 97%の発注者が文書による質問回答を実施しているものの、「文書による質問回答では相互の意思疎通が難しいが、書面以外の意思伝達方法がわからない」、「落札者決定後の契約協議をまとめるのに苦労する」等の意見があった（図表 3－3－6）。

また、具体的な発注者の要望として、入札公告後の官民の意思疎通については、「書面の質疑応答だけでは十分とは言えず、さらなる充実が必要」、「応募者から発注者の意図と相違する提案が出された場合は変更が困難であるため、提案前に十分な意思疎通を行う必要がある」等の意見が出された。

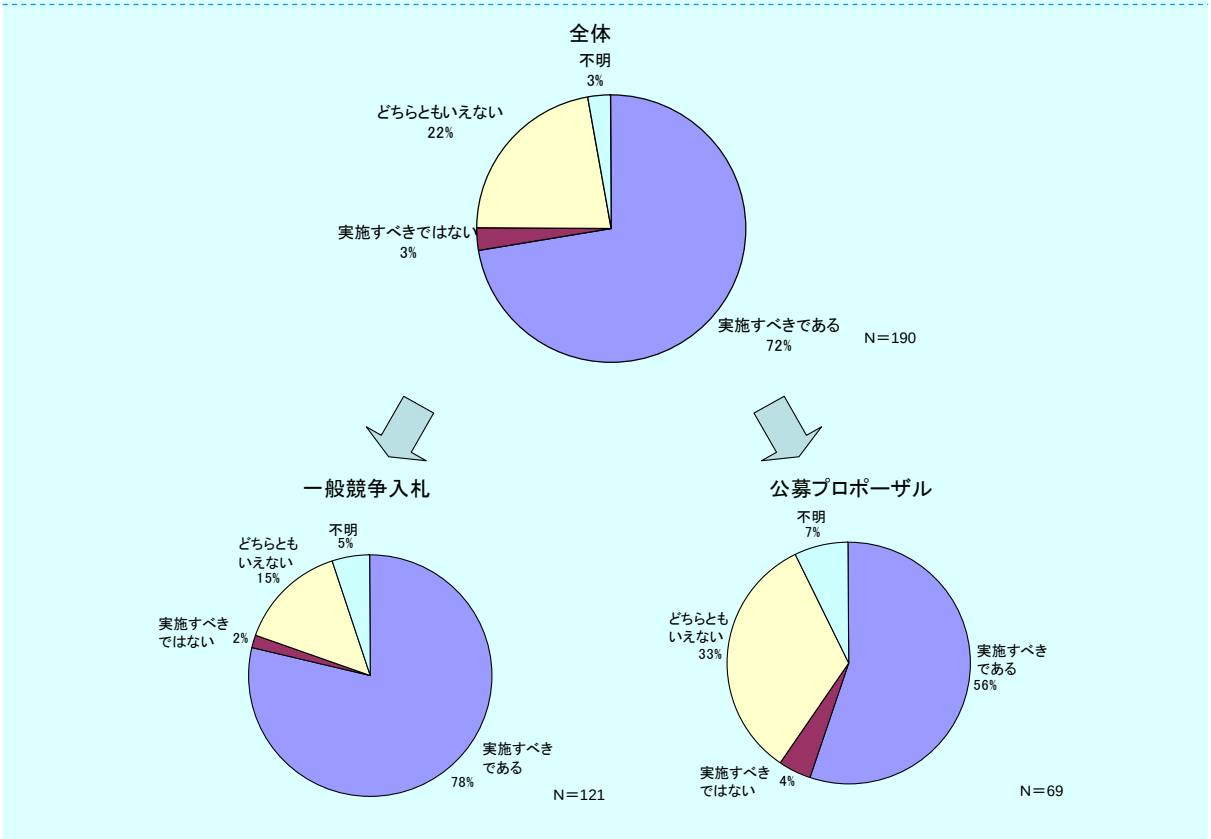
図表　3－3－6　発注者の意向の把握



●　入札公告前の発注者と応募者の意思疎通について

入札公告前の発注者から応募者への情報発信について実施すべきかどうかという問いに対しては、7 割以上の発注者が入札公告前の対話を実施すべきと回答している。公募型プロポーザルと一般競争入札と比較すると実施すべきとの比率は、一般競争入札の方が高い（図表 3－3－7）。

図表　3－3－7　入札公告前の発注者から応募者への情報発信を実施すべきかどうかについて

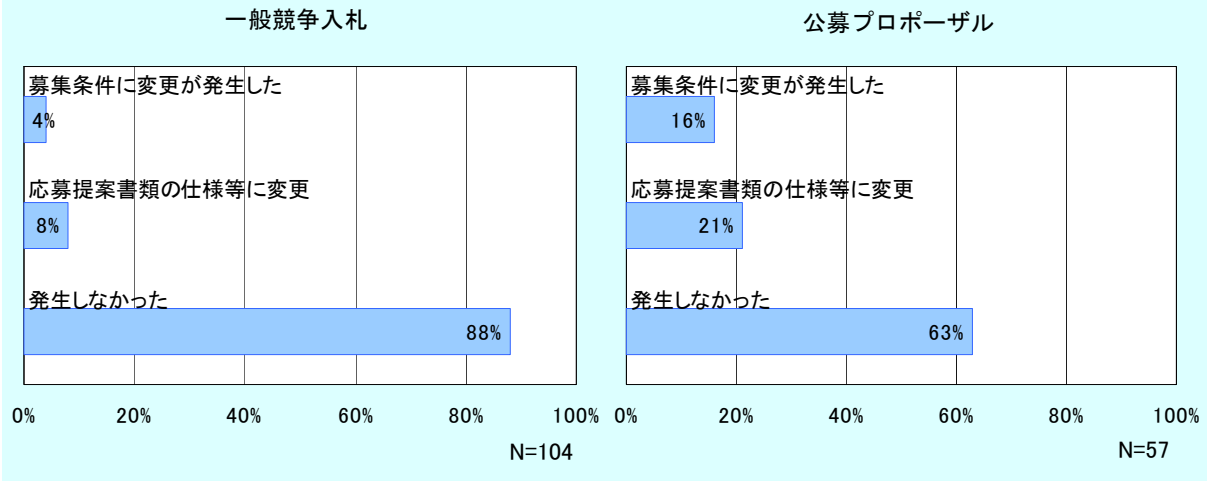


● 落札者（または優先交渉権者）選定後の条件変更について

一般競争入札に比較し、公募型プロポーザルの方が、募集条件や応募提案書類の仕様変更の発生が多くなっている。これは公募型プロポーザルを選択する理由がそもそも優先交渉権者決定後、詳細条件を交渉することによるものと考えられる。

なお、一般競争入札についてもわずかであるが、募集条件を変更した事例があることが判明した（図表 3－3－8）。

図表　3－3－8　落札後の応募提案書類の仕様等の変更を行ったか



イ　民間事業者ヒアリング結果

民間事業者ヒアリングの結果から、現行の PFI 事業の事業者選定に係る課題として、意思疎通の不足に起因する問題が指摘され、多段階選定、応募した民間事業者ごとの対話のニーズが確認された（図表 3－3－9）。

図表　3－3－9　病院や刑務所等、事業内容が複雑な事業に応札経験を持つ民間事業者 7 者に対するヒアリングの結果

項目	指摘された課題
①資格審査による絞込み	・現在行われている概要提案の審査は、一般論すぎて絞り込みとして機能していない。 ・入札時に提出する提案書との整合性を取る必要があり手間がかかる。 ・概要提案の審査は、従来の資格審査とは異なるため、相応の情報提供や審査を行ってほしい。
②質疑回答	・現在の書面による質疑回答の方法では、質問の趣旨が伝わりにくく有効な質疑回答ができない。 ・自らの提案に関わるような質問は全応募者に回答が開示されることから事実上できない。
③落札者決定後の応募条件、提案内容の変更	・現行のシステムにおいては、落札者決定後の契約詳細の詰めにおいて、官民の認識の差異等によって新たな条件等を考慮せざるを得ない場合があり、金額に影響を与えうる修正が必要になることがある。
④提案書の作成及び評価	・提案書類の枚数が多く、過大な負担を強いている。 ・提案書の評価軸にメリハリがなく、総花的な選定基準になっている。このため、民間事業者の提案内容が膨大になり、応札コストの増大を招いている。 ・審査委員会が決定権を握り、発注者である地方公共団体の関与が薄く問題である。
⑤その他	・非選定理由に関して、「異議申し立て」のような位置づけではなく、選定されなかった理由を把握し次回に役立てるための「デブリーフィング」をしてほしい。

（3）多段階選抜、対話方式実施にかかわるグッド・プラクティス（東京都の例）

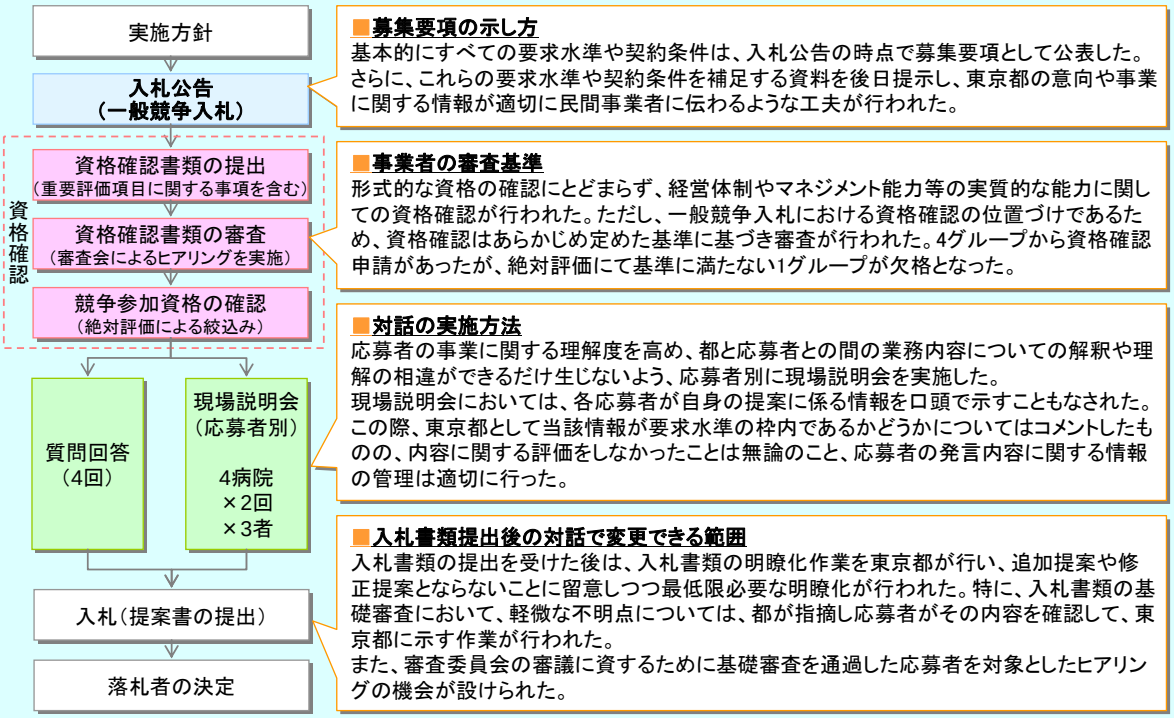
上で示されたような PFI における入札にかかわる課題を受けとめ、これに対して一定の対応をしている取組がみられる。ここでは、そのようなグッド・プラクティスの一例として東京都の例を紹介する。

PFI 事業に関する事業者選定において、詳細な事業提案を提出する事業者を一定の段階であらかじめ絞り込むことや、複数回の質問・回答の機会を設ける等発注者と民間事業者の間で十分な意思疎通を行うことは、平成 15（2003）年 3 月 20 日 PFI 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協定締結手続きについて」）によって認められている。この申合せを活用して実際に資格審査における提案概要での絶対評価による絞込みや、応募者別説明会としての対話を実施したのが、東京都の「多摩広域基幹病院（仮称）及び小児総合医療センター（仮称）整備等事業」（以下「多摩病院 PFI 事業」という。）である。

多摩病院 PFI 事業では、入札公告後、資格確認申請がなされた 4 グループに対して資格審査が行われ、あらかじめ定めた評価点（絶対評価）に達しなかった 1 グループが欠格となった。その後資格審査を通過した 3 グループで入札が行われ、落札

者が決定された。また、応募者の事業に関する理解度を高めるため、応募者別の現場説明会という形で事業実施主体（公共施設等の管理者等）と民間事業者の間の対話が行われた。

図表　3－3－10　多摩病院 PFI 事業（東京都）における多段階選抜、対話方式の活用



（4）関係省庁連絡会議幹事会申合せ

内閣府は、発注者、入札参加者（民間事業者）の意向把握と課題の整理、これらに対応する動きとしての東京都のグッド・プラクティス等を踏まえ、対応策の検討を行った。

こうした検討の成果も踏まえ、平成 17 年の PFI 法改正の附則第 3 条において規定された特定選定における民間事業者との対話の在り方、段階的な事業者選定の在り方等に係る検討の一環として、会計法を所管する財務省、地方自治法を所管する総務省をはじめとした PFI 関係省庁で協議、調整を行い、平成 18（2006）年 11 月 22 日、PFI 関係省庁連絡会議幹事会申合せがとりまとめられた。

この申合せは、書面のみならず、必要に応じて対面で対話を行うことを認める一方、対話の結果のうち秘匿の必要のない情報の公表等を定めている等、様々な点で公平性の確保に配慮している。これにより、発注者は、公平性を害することなく、対話の結果把握された問題点について柔軟に対応することが可能となることが期待されている。一方、段階的審査については、総合評価一般競争入札において相対評価による絞込みまでは認めていないが（公募型プロポーザルでは可能）、事業計画の概要の審査により資格審査をすることができることを明確にしており、適切な審査基準の設定により発注者及び民間事業者の負担の軽減がはかられることが期待されている。

また、対面による対話は公共にとって負担増につながることは確かであるが、本申合せは最低何回（あるいは何ヶ月以上）実施しなければならないといった点については言及しておらず、発注者の意向にあわせて柔軟に運用できる内容になっている。落札後に変更する方がはるかに制約が多く、負担も大きいことを考慮すれば、若干負担が増加しても、対面の対話の必要性が認められる案件ではこれを行うことが期待される。

図表　3－3－11　PFI 関係省庁連絡会議幹事会申合せ（平成 18 年 11 月 22 日）の概要

背　景

1．病院や刑務所のように、**運営の比重が高く、発注者のみの能力で要求水準を作成することが困難な事業**の出現

2．平成 17 年 PFI 法改正附則第 3 条に基づく**民間事業者との対話の在り方、段階的な事業者選定の在り方等の検討の必要性**

3．欧州における**競争的対話方式の導入**の状況

基本的考え方

応募者が発注者の意図を明確に把握して提案するためには、
十分な意思の疎通＝対話が必要

ポイント

対象事業	**発注者のみの能力では要求水準書等を作成することが困難な事業**についての適用を想定。適用するか否かは**発注者の判断にゆだねられている**。
段階的審査	**絞込みについての一定のルール及び例について示している**。 **一定の基準により点数評価、最低3者程度が妥当等**。 マネジメント能力等の**実質的な能力に関しての資格審査を行い、絶対評価基準に満たない応募者を欠格とした事例につき例示**。
対話	対話は実施方針公表後、**入札公告前でも可**。また入札公告前に対話を行い**要求水準を修正することを推奨**。 必要に応じて、**応募者ごとの対面での口頭による対話も可**。 公平性の確保等につき、**具体的な留意点を提示**。
落札者決定後の変更	落札者決定前に対話を行うことにより、落札後の変更を最小化する必要性あり。 **あわせて落札後の応募条件等の変更が可能となる「競争性の確保に反しない場合」につき例示**。

ア　関係省庁連絡会議幹事会申合せのポイント

●　適用対象事業について

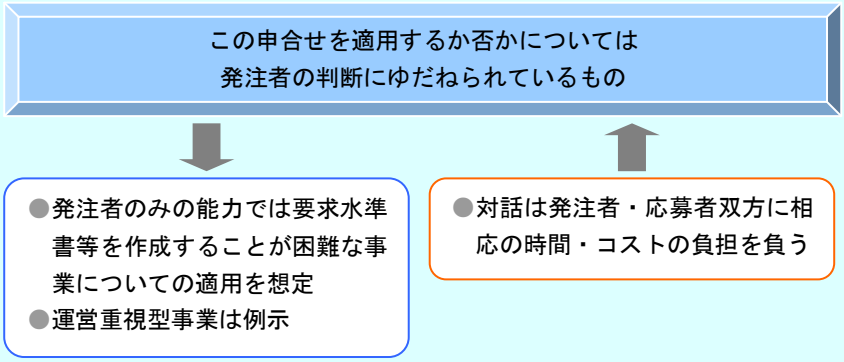
この申合せは、すべての PFI 事業に適用することが想定されているものではなく、発注者の能力では要求水準書等を作成することが困難な事業について適用することを想定している。

これは、EU の競争的対話方式が、特に複雑であると発注者が考える場合で、①技術的に複雑、②事業の法的、財務的構造が複雑のいずれかに該当する場合に適用するとされているのと同様の考え方をとったものである。

EU の競争的対話方式を適用するかどうかは、発注者の判断にゆだねられているのと同様、この申合せを適用するか否かも発注者の判断にゆだねられている。したがって、いわゆる運営の比重の高い事業等に限らず、たとえば庁舎等の建設と維持管理が中心の PFI 事業であっても発注者が必要と判断すれば適用することは可能である。

なお、申合せでは、例示として、運営の比重の高い事業のほか、複合施設、意匠性の高い建物等、発注者の意図を明確に伝えるのが困難と考えられる事業が挙げられている。

図表　3－3－12　ポイント１　適用対象事業



●　対話について

<u>○対話は実施方針公表以降行うことを推奨</u>

この申合せでは、発注者と民間事業者との間の意思の疎通をはかることがなによりも重要としているところである。

その理由として、PFI 事業は、発注者がサービスの水準を要求水準書として規定し、具体的な仕様は応募者が個別に提案するいわゆる性能発注であるため、応募者の提案に幅が生じるとし、それゆえに、発注者は応募者に対してニーズを明確に伝え、応募者からニーズにあった提案が提出されるための工夫をする

ことが必要であること等を挙げている。

このため、実施方針公表以降において、入札の際の判断材料となる事項について、発注者と民間事業者との意思の疎通をはかるための対話を行うことが重要としている。

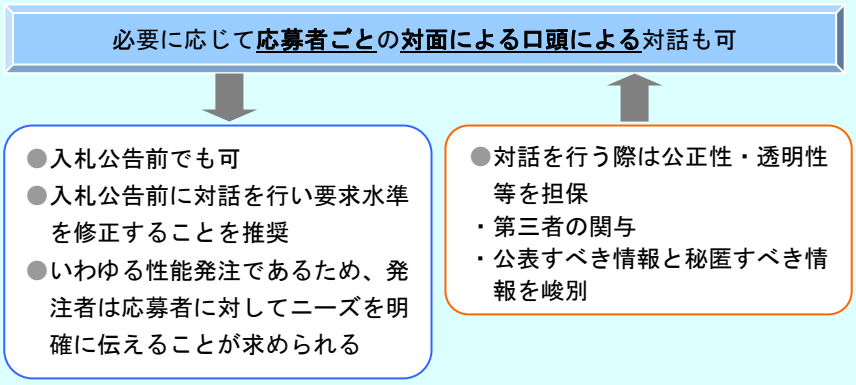
このようにこの申合せでは入札公告以降だけでなく、実施方針公表以降において対話を行うことを推奨している。当然のことながら対話の結果、民間事業者の意向を踏まえて要求水準書を修正することも想定をしている。現に申合せでは、入札公告を行う前の段階の対話にあたっては、民間事業者からノウハウやアイディアを聴取するのではなく、民間事業者が創意工夫を発揮しやすい要求水準書等を作成するという観点で民間事業者の意見を求めるべきと明記している。

もとより、実施方針公表以前の段階においても、マーケットサウンディング等を通じて、発注者は民間の需要、意向を把握すべきであることは言うまでもない。

○対話を行う方法（応募者ごとの対面で口頭によるものも可）

この申合せでは、必要に応じて応募者毎に対面による対話を行うことも考えられるとし、応募者ごとの対面による口頭による対話が可能であることを明確に示した。

図表　3－3－13　ポイント２　対話



○対話にあたって留意すべき事項

（公表すべき情報と秘匿すべき情報の峻別の必要性）

この申合せでは、応募者毎に個別に対話を行う場合には、入札に際して提出される提案書に関する情報が提供される場合も考えられるとした上で、公表すべき情報と秘匿すべき情報の明確化をはかる必要があるとした。応募者の提案にかかると考えられる発言内容を、当該応募者の了解なしに第三者に漏洩する

行為、ほのめかすような行為、特定の応募者に限り提案内容を誘導するような行為を行わないよう、特に留意する必要があるとしている。

これは EU 指令において、発注者は、他の参加者が提案した解決策または対話に参加した候補者から得た機密情報を当該参加者の同意なく他者に漏らしてはならないと規定しているのと同様の趣旨である。なお、EU 指令においては、第 6 条で、「機密保持に関する一般条項」が規定されており、さらに保護が強化されている。

○対話にあたって留意すべき事項（対話により新たなニーズや条件を認識した場合）

応募者ごとに個別に対話を行う場合、発注者が新たなニーズや条件を認識した場合は、その都度、全応募者に通知することが必要としており、公平性を保ちつつ、柔軟な対応をすることを可能としている。

● 段階的審査について

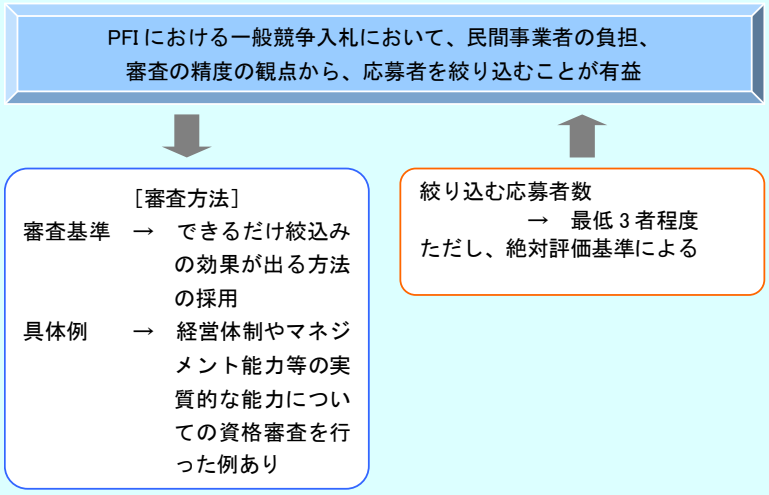
この申合せでは、発注者は、一般競争入札の参加資格の審査において事業計画の概要を提案させ、審査を行うことで、最終的に入札に参加する応募者を絞り込むことが有益であるとし、資格審査段階での応募者の絞り込みの必要性を明確に認めている（特に応募者が多い場合、対話、提案の準備、審査等のために官民双方に過大な負担が生じることがあることに配慮したものである。）

この場合、資格審査の審査基準の作成にあたっては、できるだけ絞込みの効果が出るような方法、たとえば、あらかじめ定める基準により事業計画の概要提案を点数化し、一定の点数に満たない提案を欠格とするといった方法を採用することが望ましいとしている。

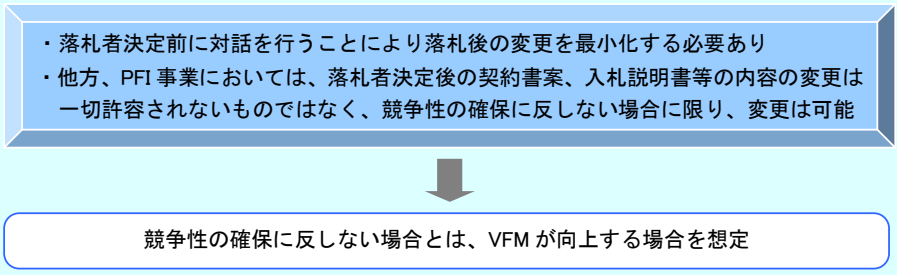
さらにグッド・プラクティスとして、形式的な資格の確認のみではなく、経営体制やマネジメント能力等の実質的な能力に関しての資格審査を行い、絶対評価基準に満たない応募者を欠格とした例を紹介している。

なお、資格審査により絞り込む応募者の数は、EU 及び欧州諸国の規定や発注者の審査精度等を考慮すれば最低 3 者程度が妥当と考えられるとしつつ、一般競争入札の前提のもとでは、資格審査において相対的な評価を行い絞込みの数をあらかじめ指定することはできないとしている。

図表　3－3－14　ポイント 3　段階的審査



落札者決定後の応募条件の変更

落札者決定前に対話を行うことにより、落札後の変更を最小化すべきことはいうまでもない。しかしながら、個々の事業者の事業提案内容が、必ずしもあらかじめ発注者が契約書案、入札説明書等を作成する段階で想定し得る範囲内のものであるとは限らない。そこで、この申合せでは、落札者決定後の契約書案、入札説明書等の内容の変更は一切許容されないものでなく、競争性の確保に反しない場合に限り変更は可能であるとした。したがって、落札者決定後に競争性の確保に反しない限りで、要求水準書についても変更することは可能である。

図表　3－3－15　ポイント 4　落札者決定後の変更