

**入札プロセスに関する研究  
(中間報告 - その2)**

**平成15年6月**

## 目次

### はじめに

#### 第1章 PFIにおける民間事業者の募集、選定に係る法令等の適用

1. PFI法、会計法、地方自治法等における事業者選定の考え方について
  - (1) 国内における関係法令等の適用
  2. WTO政府調達協定の適用について
    - (1) WTO政府調達協定の適用について
    - (2) WTO政府調達協定における事業者選定方法の分類
    - (3) 随意契約について

#### 第2章 入札プロセスにおける具体的課題

1. 発注者へのアンケートの実施
  - (1) 実施方法等
2. 事業内容の変更
  - (1) アンケート結果
  - (2) 民間事業者の意見・要望
  - (3) まとめ
3. 多段階選抜について
  - (1) アンケート結果
  - (2) 民間事業者の意見・要望
  - (3) まとめ
4. その他の事項
  - (1) アンケート結果
  - (2) 民間事業者の意見・要望（主要なもの）
  - (3) まとめ

## はじめに

P F I 事業では、事業者の公募においては、総合評価一般競争入札等の、実務における経験の蓄積がまだ十分になされていない入札方法が用いられることもあり、各公共施設等の管理者等の実施する公募手続きに関し、制度運用上の取り扱いについて日本経済団体連合会（「P F I 推進に関する第二次提言」（平成14年6月17日））を始め、民間事業者等から改善要望も出され、また、平成14年12月12日には総合規制改革会議の「規制改革の推進に関する第2次答申」において、P F I 事業の入札プロセスに関する事項が盛り込まれた。

内閣府民間資金等活用事業推進委員会（P F I 推進委員会）では、平成14年9月4日開催の第26回合同部会において、P F I 推進委員会・合同部会において当面優先的に取り組むべき事項のうち、現行制度上の課題（運用上の取り扱いの明確化を含む）の把握、実務的調整について、委員による指導の下でP F I 推進委員会事務局が研究する事項の1つとして「入札プロセスに関する研究」を決定、その後同年11月14日開催の第8回P F I 推進委員会に、その旨の報告がなされた。

本報告は、これを受け、事務局において、西野事業推進部会長のご指導を仰ぎつつ、各事項に関連する現行法令の内容、制度の運用などに関し研究を行い、地方公共団体等に対するアンケート調査、関係省庁への照会結果を踏まえつつ、一定の整理を行ったものである。なお、総合規制改革会議において指摘された事項については、平成15年3月20日に「P F I 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」として、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において申合せがなされている。

本報告が、今後のP F I 推進委員会・部会における「入札プロセス」に関連する事項の審議に際し、その参考に供せられれば幸いである。

## 第1章 PFIにおける民間事業者の募集、選定に係る法令等の適用

### 1. PFI法、会計法、地方自治法等における事業者選定の考え方について

#### (1) 国内における関係法令等の適用

PFI事業における民間事業者の募集、選定の手続きを行う際には、PFI法や基本方針、会計法、地方自治法といった関係する法令等の定める手続きにしたがって行うこととなる。本章では、PFI事業の民間事業者の募集、選定手続きにおいて関係する法令の具体的な内容について整理する。

#### 1) PFI関係法令

##### PFI法

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)では、民間事業者の選定は、公募の方法等により選定するものと規定されている。

#### PFI法上の民間事業者選定の定義

(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ことができる。

#### 基本方針

基本方針は、PFI法に基づき、特定事業の実施に関する基本的な方針として定められたものである。基本方針は、国等が公共施設等の管理者として行うPFI事業について主に定めるものであり、同時に、地方公共団体においても、法の趣旨にのっとり、基本方針の定めるところを参考として、PFI事業の円滑な実施の促進に努めるものとされている。

基本方針では、国のPFI事業における民間事業者の選定について以下の留意点が規定されている（なお、特殊法人その他の公共法人は、当該留意点に準じて、公正かつ適正に実施するものとされている。）

## 基本方針上の民間事業者選定の留意点

### 二 民間事業者の募集及び選定に関する基本的な事項

- 1 国（法第2条第3項第1号に掲げる者をいう。以下同じ。）は、法第7条第1項に基づく民間事業者の選定及び法第8条に基づく客観的な評価の結果の公表については次の点に留意して行うものとする。
  - (1) 民間事業者の募集及び選定に関しては、「公平性原則」にのっとり競争性を担保しつつ、「透明性原則」に基づき手続の透明性を確保した上で実施するよう留意すること。加えて、できる限り民間事業者の創意工夫が発揮されるように留意するとともに、所要の提案準備期間の確保にも配慮すること。
  - (2) 会計法令の適用を受ける契約に基づいて行われる事業を実施する**民間事業者の選定に際しては、会計法令に基づき、一般競争入札によることを原則とすること。**
  - (3) 競争入札に際し、会計法令の規定に従い**価格及びその他の条件により選定を行うこととする場合には、客観的な評価基準を設定すること。**公共サービスの水準等について、やむを得ず定性的な評価基準を用いる場合でも、評価結果の数量化により客観性を確保すること。
  - (4) 会計法令の規定の適用を受けない場合においても、競争性を担保すること。また、この場合又は随意契約による場合においても、上記(3)の趣旨にのっとり客観的な評価を行うことを条件とすること。
  - (5) 募集に当たっては、民間事業者の創意工夫が極力発揮されるように、会計法令に定めるところの範囲内において、提供されるべき公共サービスの水準を必要な限度で示すことを基本とし、構造物、建築物等の具体的な仕様の特定については必要最小限にとどめること。
  - (6) 民間事業者には質問の機会を与えると同時に、質問に係る情報提供に当たっては、競争条件を損なわないよう、公正に行うこと。
  - (7) 民間事業者の選定を行ったときは、その結果を評価の結果、評価基準及び選定の方法に応じた選定過程の透明性を確保するために必要な資料（公表することにより、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ものを除く。）と併せて速やかに公表すること。
  - (8) 民間事業者の募集及び選定に係る過程を経た結果、民間事業者を選定せず、特定事業の選定を取り消すこととした場合においては、上記一(3)(4)及び(5)に準じ、公表すること。

### 事業実施プロセスに関するガイドライン

**内閣府民間資金等活用事業推進委員会は、国がPFI事業を実施する上での実務上の指針として、「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」等のガイドラインを取りまとめ・公表しており、国がPFI事業を実施する場合、PFI法及び基本方針にのっとり、これらガイドラインに沿ってPFI事業を実施することが望ましいとされており、また、国以外の者（地方公共団体など）が実施するPFI事業においても参考となり得るものであるとされている。**

プロセスのガイドラインは、国のPFI事業の実施に関する一連の手続について、その流れを概説するとともに、それぞれの手続における留意点を示しており、「ステップ4 - 1」において民間事業者の募集、評価、選定について、以下のように規定している。

## 事業実施プロセスに関するガイドラインにおける事業者選定

### 4 - 1 民間事業者の募集、評価、選定

(基本的な考え方)

(1) 特定事業の選定に続いて、これを実施する民間事業者の募集、評価・選定を行う。民間事業者の募集、評価・選定に当たって、別途適用を受けるべき現行法制度がある場合はこれに従うこととなるが、いずれの場合においても、次の事項に留意する。

「公平性原則」にのっとり競争性を担保しつつ「透明性原則」に基づき手続の透明性を確保した上で実施すること。

できる限り民間事業者の創意工夫が発揮されるよう留意すること。

所要の提案準備期間や契約の締結に要する期間の確保に配慮すること。

応募者の負担を軽減するように配慮すること。

(中略)

(4) 上記(1)の期間の確保については、民間事業者が応募するに当たって、性能発注に対応する仕様の検討、創意工夫及び長期の事業期間に対応する事業計画の検討を行う必要があること等、また、契約を締結するに当たって、選定された民間事業者が提案した事業計画に基づく契約書の作成を行う必要があること等から配慮が必要である。

(5) 上記(1)の応募者の負担の軽減については、募集の際に明示する評価項目・評価基準以外のもので評価しないことを明記すること、当該提案書について必要とする内容を明確にし、必要以上のものを求めないこと等が有効であると考えられる。

(6) 募集内容に関する公共施設等の管理者等の意図が応募者に的確に伝わるように、募集に当たっては、契約書案を添付すること又は入札説明書等において契約条件の基本的な考え方をできる限り具体的に示すことが必要である。

また、民間事業者への支払方法や民間事業者に課すペナルティについても同様に事前に示すことが重要である。一方、当該支払方法やペナルティについて、民間事業者が提案できるものとして募集の際にあらかじめ明示した上で、民間事業者の選定のための評価項目の対象とすることも考えられる。

(7) 民間事業者には質問の機会を与えるとともに、質問に対する回答については、公平性を確保するため他の応募者にも公表することが適切である。ただし、応募者の特殊な技術ノウハウ等に係る質問・回答については公表することにより応募者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるものは公表しないといった配慮が必要である。

また、公共施設等の管理者等と応募者の間で考え方の齟齬を来さないように、可能な限り複数回、質問・回答の機会を設けることが望ましい。

なお、質問に対しては十分検討した上で回答する必要があるが、民間事業者が応募に当たって必要とする回答については、民間事業者の応募の検討に間に合うように回答する必要がある。

(会計法令の適用を受ける場合)

(10) 会計法令の適用を受ける契約によって実施される事業については、次の事項に留意する。

民間事業者の選定については、会計法令に基づき、一般競争入札によることが原則である。

一般競争入札において、民間事業者の創意工夫を評価する選定を行う場合、会計法令の規定に従い **価格及びその他の条件により選定を行うこと(いわゆる「総合評価一般競争入札」が可能である。)**

一般競争入札において、一般競争参加者の資格要件を設定する場合、調達しようとするサービスの種類、内容に応じて、資金調達に関する能力、長期間のリスク管理能力やマネジメント能力等の要件

を含め、一般競争参加者の資格要件及び審査基準を適切に設定することが必要である。なお、意欲のある民間事業者の参加機会を制限しないためにも、資格要件として応募者のPFI実績を過度に評価しない工夫も、当面必要と考えられる。

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。

契約の相手方となるべき民間事業者の申込みに係る価格で提案内容に適合した履行がされないおそれがある場合は、その実現可能性を確認することが必要である。

入札後、契約の締結に当たっては、民間事業者が提案できるものとして募集の際にあらかじめ明示された事項や軽微な事項を除き、落札者の入札価格及び入札説明書等に示した契約内容について、変更できないことに留意する必要がある。会計法令の適用を受ける契約に基づくPFI事業においては、一般競争入札が原則であるが、競争によることが不可能又は困難な場合、随意契約によることが可能である。また、競争に付した結果、入札者がいない、落札者がいない又は落札者が契約を結ばない場合、再び入札を実施するほか、会計法令に従い随意契約によることが可能である。なお、随意契約による場合にも、4-1(3)の考え方にのっとった客観的な評価が必要である。なお、**これら民間事業者の選定等の手続に当たっては、政府調達協定(\*)との整合性の確保が必要**である。

(\*)「政府調達協定」とは、1994年4月15日マラケシュで作成された政府調達に関する協定をいう。

## ■ 地方公共団体におけるPFI事業について（平成12年3月29日付自治事務次官通知）

### 第5 契約関係

#### 1 契約の相手方の選定方法の原則（一般競争入札）

##### 総合評価一般競争入札の活用等

PFI事業者の選定方法は、公募の方法等によることとされており（PFI法第7条第1項）、一般競争入札によることが原則とされていること。

この場合において、PFI契約においては、価格のみならず、維持管理又は運営の水準、PFI事業者とのリスク分担のあり方、技術的能力、企画に関する能力等を総合的に勘案する必要があることにかんがみ、**総合評価一般競争入札（地方自治法施行令第167条の10の2）の活用を図ること。**

この際、あらかじめ学識経験者の意見を聴き、落札者決定基準を適切に定め、公表すること等、所定の手続について十分留意すること。（「地方自治法施行令の一部を改正する政令の施行について」（平成11年2月17日付け自治行第3号自治事務次官通知）を参照のこと。）

## 2) 会計法及び地方自治法における事業者選定方式

### 事業者の選定方法

国の行う契約については会計法において、地方公共団体の行う契約については地方自治法において、その手続きが定められている。このうち、事業者の選定方法については、下記の法令の規定にしたがい、一般競争、指名競争、随意契約のいずれかの方式をとることとされている。国の契約に

において、**指名競争**は、契約の性質又は目的により競争に加わるべき者が少数であるため一般競争に付す必要がない場合、あるいは一般競争に付することが不利と認められる場合等において、政令に定めるところによって行われる。**随意契約**は、契約の性質又は目的が競争を許さない場合、緊急の必要により競争に付することができない場合及び競争に付することが不利と認められる場合、予定価格が少額である場合等において、政令で定めるところにより行われる。地方公共団体における契約においても、同様の方法により事業者の選定が行われる。

## ■ 国の契約について

### 会計法

第二十九条の三 契約担当官及び支出負担行為担当官（以下「契約担当官等」という。）は、売買、貸借、請負その他の契約を締結する場合には、第三項及び第四項に規定する場合を除き、**公告して申込みをさせることにより競争に付さなければならない。**

- 3 **契約の性質又は目的により競争に加わるべき者が少数で第一項の競争に付す必要がない場合及び同項の競争に付することが不利と認められる場合においては、政令の定めるところにより、指名競争に付するものとする。**
- 4 **契約の性質又は目的が競争を許さない場合、緊急の必要により競争に付することができない場合及び競争に付することが不利と認められる場合においては、政令の定めるところにより、随意契約によるものとする。**
- 5 契約に係る予定価格が少額である場合その他政令で定める場合においては、第一項及び第三項の規定にかかわらず、政令の定めるところにより、指名競争に付し又は随意契約によることができる。

### 予算決算及び会計令（予決令）

(指名競争に付することができる場合)

第九十四条 会計法第二十九条の三第五項の規定により指名競争に付することができる場合は、次に掲げる場合とする。

- 一 予定価格が五百万円を超えない工事又は製造をさせるとき。
  - 二 予定価格が三百万円を超えない財産を買い入れるとき。
  - 三 予定賃借料の年額又は総額が百六十万円を超えない物件を借り入れるとき。
  - 四 予定価格が百万円を超えない財産を売り払うとき。
  - 五 予定賃貸料の年額又は総額が五十万円を超えない物件を貸し付けるとき。
  - 六 工事又は製造の請負、財産の売買及び物件の貸借以外の契約でその予定価格が二百万円を超えないものをするとき。
- 2 随意契約によることができる場合においては、指名競争に付することを妨げない。

(随意契約によることができる場合)

第九十九条 会計法第二十九条の三第五項の規定により随意契約によることができる場合は、次に掲げる場合とする。

- 一 国の行為を秘密にする必要があるとき。
- 二 予定価格が二百五十万円を超えない工事又は製造をさせるとき。

- 三 予定価格が百六十万円を超えない財産を買い入れるとき。
- 四 予定賃借料の年額又は総額が八十万円を超えない物件を借り入れるとき。
- 五 予定価格が五十万円を超えない財産を売り払うとき。
- 六 予定賃貸料の年額又は総額が三十万円を超えない物件を貸し付けるとき。
- 七 工事又は製造の請負、財産の売買及び物件の貸借以外の契約でその予定価格が百万円を超えないものをするとき。
- 八 運送又は保管をさせるとき。
- 九 国際協力銀行、日本政策投資銀行、公庫の予算及び決算に関する法律(昭和二十六年法律第九十九号)第一条に規定する公庫その他特別の法律により特別の設立行為をもつて設立された法人のうち財務大臣の指定するものとの間で契約をするとき。
- 十 農場、工場、学校、試験所、刑務所その他これらに準ずるものの生産に係る物品を売り払うとき。
- 十一 国の需要する物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品を売り払うとき。
- 十二 法律の規定により財産の譲与又は無償貸付けをすることができる者にその財産を売り払い又は有償で貸し付けるとき。
- 十三 非常災害による罹災者に国の生産に係る建築材料を売り払うとき。
- 十四 罹災者又はその救護を行なう者に災害の救助に必要な物件を売り払い又は貸し付けるとき。
- 十五 外国で契約をするとき。
- 十六 都道府県及び市町村その他の公法人、公益法人、農業協同組合、農業協同組合連合会又は慈善のため設立した救済施設から直接に物件を買い入れ又は借り入れるとき。
- 十七 開拓地域内における土木工事をその入植者の共同請負に付するとき。
- 十八 事業協同組合、事業協同小組合若しくは協同組合連合会又は商工組合若しくは商工組合連合会の保護育成のためこれらの者から直接に物件を買い入れるとき。
- 十九 学術又は技芸の保護奨励のため必要な物件を売り払い又は貸し付けるとき。
- 二十 産業又は開拓事業の保護奨励のため、必要な物件を売り払い若しくは貸し付け、又は生産者から直接にその生産に係る物品を買い入れるとき。
- 二十一 公共用、公用又は公益事業の用に供するため必要な物件を直接に公共団体又は事業者売り払い、貸し付け又は信託するとき。
- 二十二 土地、建物又は林野若しくはその産物を特別の縁故がある者に売り払い又は貸し付けるとき。
- 二十三 事業経営上の特別の必要に基づき、物品を買い入れ若しくは製造させ、造林をさせ又は土地若しくは建物を借り入れるとき。
- 二十四 法律又は政令の規定により問屋業者に販売を委託し又は販売させるとき。
- 二十五 国が国以外の者に委託した試験研究の成果に係る特許権及び実用新案権の一部を当該試験研究を受託した者に売り払うとき。

第九十九条の二 契約担当官等は、競争に付しても入札者がいないとき、又は再度の入札をしても落札者がいないときは、随意契約によることができる。この場合においては、契約保証金及び履行期限を除くほか、最初競争に付するときに定めた予定価格その他の条件を変更することができない。

第九十九条の三 契約担当官等は、落札者が契約を結ばないときは、その落札金額の制限内で随意契約によることができる。この場合においては、履行期限を除くほか、最初競争に付するときに定めた条件を変更

することができない。

## ■ 地方公共団体の契約について

### 地方自治法

第二百三十四条 売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものとする。

- 2 前項の指名競争入札、随意契約又はせり売りは、政令で定める場合に該当するときに限り、これによることができる。
- 3 普通地方公共団体は、一般競争入札又は指名競争入札（以下本条において「競争入札」という。）に付する場合においては、政令の定めるところにより、契約の目的に応じ、予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもつて申込みをした者を契約の相手方とするものとする。ただし、普通地方公共団体の支出の原因となる契約については、政令の定めるところにより、予定価格の制限の範囲内の価格をもつて申込みをした者のうち最低の価格をもつて申込みをした者以外の者を契約の相手方とすることができる。
- 4 （略）
- 5 （略）
- 6 競争入札に加わろうとする者に必要な資格、競争入札における公告又は指名の方法、随意契約及びせり売りの手続その他契約の締結の方法に関し必要な事項は、政令でこれを定める。

### 地方自治法施行令

#### (指名競争入札)

第六十七条 地方自治法第二百三十四条第二項の規定により指名競争入札によることができる場合は、次の各号に掲げる場合とする。

- 一 工事又は製造の請負、物件の売買その他の契約でその性質又は目的が一般競争入札に適しないものをするとき。
- 二 その性質又は目的により競争に加わるべき者の数が一般競争入札に付する必要がないと認められる程度に少数である契約をするとき。
- 三 一般競争入札に付することが不利と認められるとき。

#### (随意契約)

第六十七条之二 地方自治法第二百三十四条第二項の規定により随意契約によることができる場合は、次の各号に掲げる場合とする。

- 一 売買、貸借、請負その他の契約でその予定価格(貸借の契約にあつては、予定貸借料の年額又は総額)が別表第五上欄に掲げる契約の種類に応じ同表下欄に定める額の範囲内において普通地方公共団体の規則で定める額を超えないものをするとき。
- 二 不動産の買入れ又は借入れ、普通地方公共団体が必要とする物品の製造、修理、加工又は納入に使用させるため必要な物品の売払いその他の契約でその性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき。
- 三 緊急の必要により競争入札に付することができないとき。
- 四 競争入札に付することが不利と認められるとき。
- 五 時価に比して著しく有利な価格で契約を締結することができる見込みのあるとき。
- 六 競争入札に付し入札者がいないとき、又は再度の入札に付し落札者がいないとき。

七 落札者が契約を締結しないとき。

2 (以下略)

■ 地方公共団体における PFI 事業について (平成 12 年 3 月 29 日付自治事務次官通知)

第5 契約関係

2 随意契約による場合の留意点

上記1によらず、随意契約の方法によるためには、地方自治法施行令第167条の2第1項各号に該当することを要すること。この場合において、以下の点に留意すること。

(1) 地方自治法第167条の2第1項第2号「その性質又は目的が競争入札に適しないものをするとき」については、普通地方公共団体において当該契約の目的、内容に照らしそれに相応する資力、信用、技術、経験等を有する相手方を選定しその者との間で契約の締結をするという方法をとるのが当該契約の性質に照らし又はその目的を究極的に達成する上でより妥当であり、ひいては当該普通地方公共団体の利益の増進につながると合理的に判断される場合もこれに当たると解されているところであり(別紙昭和62年3月20日最高裁第2小法廷判決参照) PFI 契約についてもこれを踏まえて適切に判断するものであること。

(2) 特例政令第10条本文において引用する地方自治法施行令第167条の2第1項第3号の「緊急の必要」とは、例えば、災害時において一般競争入札又は指名競争入札の方法による手続をとるときは、その時期を失し、あるいは全く契約の目的を達することができなくなり、経済上はなほだしく不利益を被るに至るような場合を想定していること。

(3) 特例政令第10条第1項第6号は、設計契約について随意契約によることができるとしているものであり、建設、維持管理、運営等、設計以外の内容を一体的に含むPFI契約は、その対象ではないものと解されること。

### 落札者の決定方式（総合評価方式）

国の契約においては、競争入札の手続きにしたがって落札者を決定する際には、予定価格の制限の範囲内で最低の価格で入札をした者を契約の相手方とすることが原則とされている。但し、その性質又は目的から、予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもって申込みをした者を契約の相手方とすることにより難い契約については、政令の定めるところにより、予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込みをした者のうち、価格及び価格以外の条件が当該発注者にとって最も有利なものをもって申込みをした者を落札者とすることができることが定められている。PFI事業については、価格及び価格以外の要素を総合的に評価した上で国にとって最も有利な者を落札者とする手続き（総合評価落札方式）をとることが可能とされている。また、同様の方式は、地方公共団体が行う契約においても可能とされている。

## ■ 国の契約について

### 会計法

第二十九条の六 契約担当官等は、競争に付する場合においては、政令の定めるところにより、契約の目的に応じ、予定価格の制限の範囲内で最高又は最低の価格をもって申込みをした者を契約の相手方とするものとする。ただし、国の支払の原因となる契約のうち政令で定めるものについて、相手方となるべき者の申込みに係る価格によつては、その者により当該契約の内容に適合した履行がされないおそれがあると認められるとき、又はその者と契約を締結することが公正な取引の秩序を乱すこととなるおそれがあつて著しく不適當であると認められるときは、政令の定めるところにより、予定価格の制限の範囲内の価格をもって申込みをした他の者のうち最低の価格をもって申込みをした者を当該契約の相手方とすることができる。

- 2 国の所有に属する財産と国以外の者の所有する財産との交換に関する契約その他その性質又は目的から前項の規定により難い契約については、同項の規定にかかわらず、政令の定めるところにより、価格及びその他の条件が国にとって最も有利なもの（同項ただし書の場合にあつては、次に有利なもの）をもって申込みをした者を契約の相手方とすることができる。

### 予決令

（交換等についての契約を競争に付して行なう場合の落札者の決定）

第九十一条 契約担当官等は、会計法第二十九条の六第二項の規定により、国の所有に属する財産と国以外の者の所有する財産との交換に関する契約については、それぞれの財産の見積価格の差額が国にとって最も有利な申込みをした者を落札者とすることができる。

- 2 契約担当官等は、会計法第二十九条の六第二項の規定により、その性質又は目的から同条第一項の規定により難い契約で前項に規定するもの以外のものについては、各省各庁の長が財務大臣に協議して定めるところにより、価格その他の条件が国にとって最も有利なものをもって申込みをした者を落札者とすることができる。

## ■ 地方公共団体の契約について

### 地方自治法施行令

(一般競争入札において最低価格の入札者以外の者を落札者とすることができる場合)

第百六十七条の十の二 普通地方公共団体の長は、一般競争入札により当該普通地方公共団体の支出の原因となる契約を締結しようとする場合において、当該契約がその性質又は目的から地方自治法第二百三十四条第三項 本文又は前条の規定により難いものであるときは、これらの規定にかかわらず、予定価格の制限の範囲内の価格をもつて申込みをした者のうち、価格その他の条件が当該普通地方公共団体にとって最も有利なものをもつて申込みをした者を落札者とすることができる。

2 普通地方公共団体の長は、前項の規定により工事又は製造その他についての請負の契約を締結しようとする場合において、落札者となるべき者の当該申込みに係る価格によつてはその者により当該契約の内容に適合した履行がされないおそれがあると認めるとき、又はその者と契約を締結することが公正な取引の秩序を乱すこととなるおそれがあつて著しく不適當であると認めるときは、同項の規定にかかわらず、その者を落札者とせず、予定価格の制限の範囲内の価格をもつて申込みをした他の者のうち、価格その他の条件が当該普通地方公共団体にとって最も有利なものをもつて申込みをした者を落札者とすることができる。

3 普通地方公共団体の長は、前二項の規定により落札者を決定する一般競争入札(以下「総合評価一般競争入札」という。)を行おうとするときは、あらかじめ、当該総合評価一般競争入札に係る申込みのうち価格その他の条件が当該普通地方公共団体にとって最も有利なものを決定するための基準(以下「落札者決定基準」という。)を定めなければならない。

4 普通地方公共団体の長は、総合評価一般競争入札を行おうとするとき、総合評価一般競争入札において落札者を決定しようとするとき、又は落札者決定基準を定めようとするときは、総務省令で定めるところにより、あらかじめ、学識経験を有する者の意見を聴かななければならない。

5 普通地方公共団体の長は、総合評価一般競争入札を行おうとする場合において、当該契約について第百六十七条の六第一項の規定により公告をするときは、同項の規定により公告をしなければならない事項及び同条第二項の規定により明らかにしておかななければならない事項のほか、総合評価一般競争入札の方法による旨及び当該総合評価一般競争入札に係る落札者決定基準についても、公告をしなければならない。

## 2. WTO政府調達協定の適用について

### (1) WTO政府調達協定の適用について

WTO 政府調達協定は、中央政府（国の各府省等）、地方政府（都道府県及び政令指定都市）、政府関係機関が行う調達のうち、協定の付表において定められている基準額を上回る金額の調達を行う際に対象となる。基準額の適用に当たっては、PFI事業の場合には複数の分野にわたる調達が含まれることが考えられるが、当該調達の主たる目的が何であるかをもとに適用分野が決定され、当該分野における基準額以上の調達を行う場合には、協定が適用されることになる。WTO政府調達協定の実施に当たっては、「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」（昭和55年政令第300号）、「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」（平成7年政令第372号）が定められており、国及び地方公共団体の契約手続きは、これらの政令にしたがって行われることとなる。

なお、WTO政府調達協定とは別に、公共事業の入札・契約手続きについては、国際的な建設市場の開放を背景とした諸外国からの我が国建設市場への参入要望の高まり等も踏まえ、国及び政府関係機関においては、「公共事業の入札・契約手続の改善に関する行動計画（平成6年1月18日閣議了解）」（以下、「行動計画」と称す）にしたがって、自主的措置をとることとされている。また、都道府県及び政令指定都市が行う一定の基準額以上の調達については、地方の実情及び関係法令の規定を踏まえ、行動計画に準じた必要な措置を原則として採るよう勧奨されている。

協定適用基準額（平成14年4月1日～平成16年3月31日までの国内適用額）

区分	中央政府	政府関係機関	都道府県・政令指定都市
物品	10万SDR (1,400万円)	10万SDR (1,400万円)	20万SDR (2,900万円)
サービス	10万SDR (1,400万円)	10万SDR (1,400万円)	20万SDR (2,900万円)
建設サービス	450万SDR (6億6,000万円)	1,500万SDR (22億2,000万円)	1,500万SDR (22億2,000万円)
設計コンサルティングサービス	45万SDR (6,600万円)	45万SDR (6,600万円)	150万SDR (2億2,000万円)

(注1)SDRとは「Special Drawing Right」（特別引出権）の略であり、IMF(国際通貨基金)加盟国が、国際収支の悪化をきたしたときに、これを引き渡すことにより外貨を豊富に保有している他の加盟国から外貨を引き出すことができる権利のことである。SDRの価値は、米ドル、日本円、ユーロ、英ポンドの4通貨の加重平均(5年間の財及びサービス輸出量に占める割合を勘案し、その構成比を決定する。)により決定される。

(注2)( )の邦貨換算額は、平成14年4月1日から平成16年3月31日まで適用される。

(注3)物品、サービスに係るWTO政府調達協定上の中央政府又は政府関係機関が行う調達に適用される基準額は13万SDRであるが、「新たな時代における経済上の連携に関する日本国とシンガポール共和国との間の協定」（平成14年11月30日発効）における同分野に係る基準額が10万SDRであるため、上表の当該部分の基準額を10万SDRとしている。

## (2) WTO政府調達協定における事業者選定方法の分類

WTO 政府調達協定第7条においては、調達機関による事業者選定の手続きが、以下の3種類に分類されている。

公開入札 (open tendering)

= 関心を有するすべての供給者が入札を行うことのできる手続き

選択入札 (selective tendering)

= 調達機関によって入札を行うよう招請された供給者が入札を行うことのできる手続き

入札を行うことができる供給者を、調達機関が選択して招請する点において、公開入札と異なっている。なお、供給者の資格審査は、調達機関により参加できる供給者を招請するために行われるものではないため、公開入札においても選択入札においても行われるものと解される。

限定入札 (limited tendering)

= 調達機関が供給者と個別に折衝する手続き

限定入札を行うことができる場合は、WTO政府調達協定の第15条において定められる特定の要件が満たされる場合であるとされている。具体的には、競争に付しても入札に応ずる者がいない場合、特許権等の排他的権利に係る物品の調達を行うため競争を許さない場合等が挙げられている。

WTO政府調達協定では、限定入札を行うことができる場合について、次のように規定されている。

### 第15条 限定入札

- 1 公開入札及び選択入札の手続を規律する第7条から前条までの規定は、次の場合には適用する必要がない。ただし、限定入札の手続が、最大限に可能な範囲での競争を避けるために又は他の締約国の供給者間における差別的手段若しくは国内の生産者若しくは供給者の保護的手段となるように用いなければならないことを条件とする。
  - (a) 公開入札及び選択入札に応ずる入札がない場合又は行われた入札が、なれ合いによるものである場合、入札の基本的要件に合致していないものである場合若しくはこの協定により定められた参加の条件を満たしていない供給者によるものである場合。ただし、当初の入札の要件が契約の締結に当たって実質的に修正されないことを条件とする。
  - (b) 産品又はサービスが、美術品若しくは特許権、著作権等の排他的権利の保護との関連を有するものであるため又は技術的な理由により競争が存在しないため、特定の供給者によってのみ供給されることが可能であり、かつ、他に合理的に選択される産品若しくはサービス又は他の合理的な代替の産品若しくはサービスがない場合
  - (c) 機関の予見をすることができない事態によりもたらされた極めて緊急な理由のため公開入札又は選択入札の手続によっては必要な期間内に産品又はサービスを入手することができない場合において真に必要なとき
  - (d) 機関が供給者を変更することにより既存の供給品若しくは設備又はサービスとの互換性の要件に合致しない供給品若しくは設備又はサービスを調達せざるを得なくなるため、既存の供給品若しくは設備の部分品の交換又は既存の供給品の補充、既存のサービスの拡大若しくは既存の設備の拡張

のための追加の納入又は提供を当初の供給者から受ける場合（注）

（注） 「既存の供給品若しくは設備」には、ソフトウェアの当初の調達協定の適用を受けた場合には、当該ソフトを含む。

(e) 調査、実験、研究又は独自の開発にかかる特定の契約の過程において、かつ、当該契約の対象として、機関の要請により開発された原型又は最初の産品若しくはサービスを当該機関が調達する場合。当該契約が履行された後においては、産品又はサービスは、第7条から前条までの規定に従って調達される。（注）

（注） 最初の産品又はサービスの独自の開発には、実用実験の結果を取り入れるために及び受入れ可能な品質基準に合致する産品又はサービスとして当該産品又はサービスを多量に生産し又は供給することができることを証明するために限られた生産又は供給を行うことを含むことが、商業的採算を確立し又は研究開発の費用を回収するために多量に生産し又は供給することを含まない。

(f) 当初の契約には含まれていないが当初の入札説明書の目的の範囲内にある追加の建設サービスが、予見することが出来ない事情により、当該当初の契約に定める建設サービスを完了するために必要になった場合において、当該追加の建設サービスを当該当初の契約に定める建設サービスから分離することが技術的又は経済的な理由により困難であり、かつ、機関にとって著しく不都合であることから、当該機関が当該当初の契約に定める建設サービスを提供する契約者と当該追加の建設サービスの契約を締結する必要があるとき。ただし、当該追加の建設サービスのために締結する契約の総価額は、主たる契約の額の50%を超えてはならない。

(g) 基本的な事業計画に合致する新たな建設サービスであって当該事業計画に係る当初の建設サービスと同様の建設サービスの繰り返しからなるもののうち、当該当初の建設サービスの契約が第7条から前条までの規定に従って落札され、かつ、機関が当該当初の建設サービスに係る調達計画の公示において当該新たな建設サービスの契約の締結につき限定入札の手続を用いる可能性があることを公示している場合

(h) 商品市場において購入される商品

(i) 極めて短い期間においてのみ生ずる例外的に有利な条件の下で購入される場合。この(i)の規定は、通常は供給者でない企業による例外的な処分又は清算中の若しくは管財人により管理されている企業の資産の処分を対象とするものであり、通常の供給者からの日常の購入を対象とすることを意図したものではない。

(j) 契約が、契約コンテストの受賞者と締結される場合。ただし、当該コンテストは、その受賞者と設計契約を締結することを目的として独立の審査員団によって審査されるものとし、特に、的確な資格を有する供給者の当該コンテストへの参加に対する招請についての第9条に規定されているような公示は、この協定の原則に合致する方法で行われていることを条件とする。

2 機関は、1の規定による個々の契約の締結について報告書を作成する。この報告書には、調達を行った機関の名称、調達された産品又はサービスの価格、種類及び原産国並びにこの条に規定する場合のうちいずれか該当するものについての説明を含める。この報告書は、必要がある場合には第18条から第20条まで及び第22条に手続に従って使用されるため、期間について責任を有する政府当局が利用することができるように機関により保管される。

〔参考〕公共事業の入札・契約手続の改善に関する行動計画

公共事業の入札・契約については、「公共事業の入札・契約手続の改善に関する行動計画」において、次のように規定されている。

公共事業の入札・契約手続の改善に関する行動計画

【具体的措置】

・透明・客観的かつ競争的な調達方式の採用

1. 調達方式

工事及び設計・コンサルティング業務については、以下のとおり、国際的な視点も加味した透明・客観的かつ競争的な調達方式を採用する。ただし、安全保障に係る調達並びに緊急を要する場合及び秘密を要する場合等における調達については、これらによらないことができる。

(1) 工事 一般競争入札の採用

国及び政府関係機関の工事で、2.に定める基準額以上の調達については、一般競争入札方式で調達を行う。

(2) 設計・コンサルティング業務 公募型方式の導入

国及び政府関係機関の公共事業に係る設計・コンサルティング業務で、2.に定める基準額以上の調達については、公募型プロポーザル方式又は公募型競争入札方式で調達を行う。ただし、新たなガット政府調達協定における我が国のオファーで除外されている定型的な単純業務が単独で発注される場合を除く。

2. 基準額

(1) 各発注者ごとの基準額は、下表によるものとする。

	[ 対象業務 ]	[ 基準額 ]
(イ) 国	<u>工事</u>	<u>450万SDR</u>
	設計・コンサルティング業務	45万SDR
(ロ) 政府関係機関	<u>工事</u>	<u>1,500万SDR</u>
	設計・コンサルティング業務	45万SDR

～（中略）～

・都道府県及び政令指定都市への勧奨

政府は、都道府県及び政令指定都市が行う以下の基準額以上の調達については、地方の実情及び関連法令の規定を踏まえ、行動計画に準じた必要な措置を原則として採るよう勧める。

(1) 工事 1,500万SDR

(2) 設計・コンサルティング業務 150万SDR (後略)

### (3) 随意契約について

WTO政府調達協定を実施するため、国の締結する契約のうち協定の適用を受けるものに関する事務の取扱いに関し、「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」(昭和55年政令第300号)が定められている。政府調達協定が随意契約によることができる場合の要件について厳格に規定している趣旨にかんがみ、随意契約によることができる場合についての規定が整備されている。

なお、地方公共団体の締結する契約のうち協定の適用を受けるものの取扱いに関し、同様に「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」(平成7年政令第372号)が定められている。

#### 国の契約について

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

(随意契約によることができる場合)

第十二条 特定調達契約につき会計法第二十九条の三第五項の規定により随意契約によることができる場合は、予決令第九十九条第十八号に掲げる場合並びに予決令第九十九条の二及び第九十九条の三並びに予決令臨時特例第四条の八(前条第二項において準用する場合を含む。)の規定により随意契約によることができるものとされる場合に限るものとする。

2 予決令第九十九条の四の規定は、特定調達契約に関する事務については、適用しない。

(随意契約によろうとする場合の財務大臣への協議)

第十三条 各省各庁の長は、契約担当官等が特定調達契約につき随意契約によろうとする場合においては、あらかじめ、財務大臣に協議しなければならない。ただし、次に掲げる場合において随意契約によろうとするときは、この限りでない。

一 他の物品等をもつて代替させることができない芸術品又は特許権等の排他的権利に係る物品等若しくは特定役務の調達をする場合において、当該調達の相手方が特定されているとき。

二 既に調達をした物品等(以下この号において「既調達物品等」という。)の交換部品その他既調達物品等に接続して使用する物品等の調達をする場合であつて、既調達物品等の調達の相手方以外の者から調達をしたならば既調達物品等の使用に著しい支障が生ずるおそれがあるとき。

三 国の委託に基づく試験研究の結果製造された試作品等の調達をする場合

四 既に契約を締結した建設工事(協定の附属書 日本国の付表4に掲げる建設工事をいう。以下この号において同じ。)(以下この号において「既契約工事」という。)についてその施工上予見し難い事由が生じたことにより既契約工事を完成するために施工しなければならなくなつた追加の建設工事(以下この号において「追加工事」という。)で当該追加工事の契約に係る予定価格に相当する金額(この号に掲げる場合に該当し、かつ、随意契約の方法により契約を締結した既契約工事に係る追加工事がある場合には、当該追加工事の契約金額(当該追加工事が二以上ある場合には、それぞれの契約金額を合算した金額)を加えた額とする。)が既契約工事の契約金額の百分の五十以下であるものの調達をする場合であつて、既契約工事の調達の相手方以外の者から調達をしたならば既契約工事の完成を確保する上で著しい支障が生ずるおそれがあるとき。

五 緊急の必要により競争に付することができない場合

六 前条第一項の規定により随意契約によることができる場合

2 契約担当官等が特定調達契約につき随意契約によろうとする場合においては、予決令第百二条の四の規定は、適用しない。

予決令

(随意契約によることができる場合)

第九十九条 会計法第二十九条の三第五項の規定により随意契約によることができる場合は、次に掲げる場合とする。

一~十七 (略)

十八 事業協同組合、事業協同小組合若しくは協同組合連合会又は商工組合若しくは商工組合連合会の保護育成のためこれらの者から直接に物件を買い入れるとき。

十九~二十五 (略)

第九十九条の二 契約担当官等は、競争に付しても入札者がいないとき、又は再度の入札をしても落札者がいないときは、随意契約によることができる。(後略)

第九十九条の三 契約担当官等は、落札者が契約を結ばないときは、その落札金額の制限内で随意契約によることができる。(後略)

予決令臨時特例

第四条の二 内閣総理大臣は、当分の間、自衛隊の装備品その他その装備に必要な物品の製造をなさしめ又は買入をする場合において、その需要数量が多いときは、当該製造又は買入について行う法第二十九条の三第一項の競争(以下「一般競争」という。)又は指名競争は、その需要数量の範囲内で供給者の供給を希望する数量及びその単価を入札せしめ、予定価格をこえない単価の入札者のうち、低価の入札者から順次需要数量に達するまでの入札者をもつて落札者とする方法によることができる。

(略)

第四条の八 第四条の二第一項の規定による競争に付した場合において、落札数量が需要数量に達しないとき又は落札者のうち契約を結ばない者があるときは、需要数量に達するまで、最低落札単価の制限内で、令第九十九条の三及び令第九十九条の四の規定に準じて随意契約によることができる。

## 地方公共団体の契約について

地方公共団体の物品又は特定役務の調達手続の特例を定める政令

第十条 特定調達契約については、地方自治法施行令第167条の2第1項第3号、第6号又は第7号の規定によるほか、次に掲げる場合に該当するときに限り、地方自治法第234条第2項の規定により随意契約によることができる。

1 他の物品等若しくは特定役務をもって代替させることができない芸術品その他これに類するもの又は特許権等の排他的権利若しくは特殊な技術に係る物品等若しくは特定役務の調達をする場合において、当該調達の相手方が特定されているとき。

2 既に調達をした物品等(以下この号において「既調達物品等」という。)又は既に契約を締結した特

定役務（以下この号において「既契約特定役務」という。）につき、交換部品その他既調達物品等に接続して使用する物品等の調達をする場合又は既契約特定役務に接続して提供を受ける同種の特定役務の調達をする場合であって、既調達物品等又は既契約特定役務の調達の相手方以外の者から調達をしたならば既調達物品等の使用又は既契約特定役務の便益を享受することに著しい支障が生ずるおそれがあるとき。

3. 特定地方公共団体の委託に基づく試験研究の結果製造又は開発された試作品等（特定役務を含む。）の調達をする場合
4. 既に契約を締結した建設工事（以下この号において「既契約工事」という。）についてその施工上予見し難い事由が生じたことにより既契約工事を完成するために施工しなければならなくなった追加の建設工事（以下この号において「追加工事」という。）で当該追加工事の契約に係る予定価格に相当する金額（この号に掲げる場合に該当し、かつ、随意契約の方法により契約を締結した既契約工事に係る追加工事がある場合には、当該追加工事の契約金額（当該追加工事が2以上ある場合には、それぞれの契約金額を合算した金額）を加えた額とする。）が既契約工事の契約金額の100分の50以下であるものの調達をする場合であって、既契約工事の調達の相手方以外の者から調達をしたならば既契約工事の完成を確保する上で著しい支障が生ずるおそれがあるとき。
5. 計画的に実施される施設の整備のために契約された建設工事（以下この号において「既契約工事」という。）に接続して当該施設の整備のために施工される同種の建設工事（以下この号において「同種工事」という。）の調達をする場合、又はこの号に掲げる場合に該当し、かつ、随意契約の方法により契約が締結された同種工事に接続して新たな同種工事の調達をする場合であって、既契約工事の調達の相手方以外の者から調達をすることが既契約工事の調達の相手方から調達をする場合に比して著しく不利と認められるとき。ただし、既契約工事の調達契約が第4条から前条までの規定により締結されたものであり、かつ、既契約工事の入札に係る第6条の公告又は第7条の公示においてこの号の規定により同種工事の調達をする場合があることが明らかにされている場合に限る。
6. 建築物の設計を目的とする契約をする場合であって、当該契約の相手方が、総務大臣の定める要件を満たす審査手続により、当該建築物の設計に係る案の提出を行った者の中から最も優れた案を提出した者として特定されているとき。ただし、当該契約が、地方自治法施行令第167条の2第1項第2号に規定するその性質又は目的が競争入札に適しないものに該当する場合に限る。

## 第2章 入札プロセスにおける具体的課題

入札プロセスに関する具体的課題を検討するため、PFI事業を実施した公共施設等の管理者等に対してアンケートを実施するとともに、民間事業者からの意見・要望について整理した。

PFI事業の入札プロセスにおける具体的課題として、日本経団連からの提案（参考資料2）ほかで指摘されている、1）交渉・協議によって契約内容を詰める手続の中で、どのような問題が生じているのか。2）絞り込み、即ち多段階選抜がどの程度行われているか。また、それがどのように実施され、どのような課題が生じているのか、を中心に、その他、課題と認識される点あるいは要望等について広く把握した。

第2章2.3.4.に各事項ごとにアンケート結果と民間事業者の要望を整理し、課題とそれに対する留意点を取りまとめている。

PFI事業について、標準的な入札プロセス（総合評価一般競争入札）の手続フローチャートにしたがって整理した各段階毎の留意点は、以下のとおりである。

標準的な入札プロセス (事業の発案)	留意点等
実施方針の策定	<ul style="list-style-type: none"> <li>想定されるリスク及びその分担をできる限り明確化</li> <li>適用可能な補助金等の具体的内容をできる限り明確化</li> </ul>
特定事業の評価、公表	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 第2章2. 事業内容の変更等 参照</li> <li>民間事業者等からの意見を受付、必要に応じ規定書等に反映すること</li> <li>提案準備期間確保への配慮（余裕あるスケジュール、実施方針の変更も行うことあり）</li> <li>事業内容の明確化のための事前の意見交換</li> <li>競争性の担保、手続の透明性の確保</li> <li>契約書案の添付や契約条件の基本的な考え方明示</li> <li>所要の提案準備期間や契約締結に要する期間</li> </ul>
(入札方式等の選択) 入札公告	
申請書及び資料の提出	
競争参加資格の確認	2 第2章3. 多段階選抜について 参照
確認結果の通知 (資格がないと認めた理由 の説明要求、同 回答)	
(質問書の提出)	3 第2章2. 事業内容の変更等 参照
(質問書に対する回答)	
入札	

<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">決 定</div>	<p>4 第2章2. 事業内容の変更等 参照</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 規定の適用関係 契約書は入札説明書及び入札提案の内容を踏まえて成文される。</li> </ul>
<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">契 約 締 結</div>	
<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">( 結果公表 )</div>	

## 1. 発注者へのアンケートの実施

### (1) 実施方法等

PFI法に従ってプロセスを進めており、かつ、選定事業者が既に決定された事業を対象とした(調査時点において選定事業者の決定まで至っていた国の事業は未実施であったため、地方公共団体の事業のみを対象とした。)当該事業を行っている各地方公共団体の担当部局に対し、アンケート調査票を郵送し、担当者により記入された調査票を回収、事務局が取りまとめを行なった。

表 - 1 アンケート調査の実施時期

1	アンケート調査依頼(郵送)	平成14年10月8日(火)
2	アンケート調査の回答期限(郵送等)	平成14年10月18日(金)
3	実際の回収時期	平成14年10月17日(木)~31日(木)

その結果、表 - 2の通り回答があった。改修されたアンケート数及び回収率は以下の通り。

表 - 2 回収されたアンケート数及び率

事業段階	(回収数 / 依頼数)	回収率 (%)
1 供用中	( 8 / 9 )	89
2 建設中	( 15 / 20 )	75
3 選定事業者決定済み	( 11 / 11 )	100
計	( 34 / 40 )	85

なお、具体的な調査項目及び様式は、(参考資料1)アンケート調査票 のとおり。

## 2. 事業内容の変更

### (1) アンケート結果

#### 1) 集計結果概要

P F I 事業の実施方針公表後の事業内容変更についての集計結果は表 - 3 の通り。

表 - 3 事業変更の有無及び変更の時期

時期 変更の有無	実施方針公表～事業者選定まで	事業者選定後		
変更の要望がなかった	18 件	25 件		
変更の要望があったが 変更しなかった	3 件	5 件		
<b>変更した</b>	13 件	4 件 (うち公募型プロポーザル方式 3 件) (うち総合評価一般競争入札 1 件)		
変更した時期	実施方針～入札公告まで 11 件 入札公告後～入札まで 2 件			
変更内容の公表方 法	ホームページ等 10 件 質問・回答による 3 件			
変更内容	業務内容	1 件	軽微なりスク分担の明確化	1 件
	契約書案	5 件	公共からの仕様追加依頼	1 件
	スケジュール	4 件	事前に明確でない条件明確化	1 件
	法制度等の変更に伴う 事業内容の修正	2 件	公共が想定していない民間 (新技術) 提案	1 件
	その他	1 件		

#### 2) 入札までの事業内容の変更について

##### 要望があったが変更しなかった事例

表 - 4 変更しなかった事例とその理由

	要望内容	変更しなかった理由
事例 1	示された環境基準が厳しい。国の基準を満たすことで了解して欲しい。 (スラグの品質基準、水処理基準など)	全て必要な基準と考えたため。
事例 2	提案準備期間や契約交渉期間の延長。削減実績の検証と報告の頻度の削減(毎月 半年)	項目が重大な変更に至らなかったため。
事例 3	サービス購入型へのスキーム変更。事業終了時の施設の有償譲渡への変更など。	意見書が提出された企業の全てから同一の要望があったわけではなく、必ずしも変更の必要性があるとは考えられなかったため。

変更内容別の整理（入札までに事業内容などの変更が行なわれた事例）

ア．業務内容の変更が行なわれた事例

事例 1：特定事業の選定時において看護師宿舍施設整備業務及び看護師宿舍施設維持管理業務を本事業の対象からはずし、施設規模を約 32,550 m<sup>2</sup>から 30,380 m<sup>2</sup>に縮小。（HP で公表）

イ．契約書案の変更が行なわれた事例

事例 1：契約書案、落札者決定基準：

実施方針公表時に示していなかった契約書案、落札者決定基準を追加すると共に各資料の内容を詳細化した。

事例 2：初期投資に相当する部分の支払い：

実施方針時には、事業期間（30 年間）に渡り支払う事としていたが、公募時に 20 年間で 30 年間から事業者が選択することに改めた。

事例 3：入札参加者の資格：

グループの構成員は出資しなければならない。グループの構成員は原則として出資しなければならない。

事例 4：施設の瑕疵担保期間：30 年 10 年に短縮（HP で公表）

事例 5：基準金利の適用時期：契約締結時の金利 完工後の金利

ウ．スケジュールの変更

事例 1：提案書受付までの期間：2 ヶ月程度から 3 ヶ月強に変更

事例 2：提案書提出時期：13 年 9 月 13 年 11 月

事例 3：入札書の提出日：実施方針 8 月 17 日 入札公告 9 月 5 日

（入札参加資格の審査に関し、厳正を期したためスケジュールが遅れた。HP で通知）

事例 4：提案の受付スケジュール：14 年 2 月 14 年 3 月（質問回答書の配布資料として配布）

エ．法制度などの変更に伴う事業内容の変更

事例 1：税制度リスク（入札説明書で変更）

実施方針（変更前）：

P F I 事業者に影響を与える税制度の変更（法人税、固定資産税、建物所有、維持管理に関するもの 等） 事業者負担に変更

広く事業者全般に影響を与える税制度の変更（消費税 等） 県負担に変更

入札説明書（変更後）：

法人税の変更に関するもの（法人の利益に係るもの）、新税以外の税率の変更に関するもの（固定資産税、建物所有・維持管理に関するもの 等） 事業者負担に変更

法人税の変更に関するもの（法人の利益に係るもの以外のもの）、消費税の変更に関するもの、土地及

## び建物所有に係る新税 県負担に変更

事例2：税制度リスクなどのリスク分担：

体験学習施設について、募集要項において、法人の利益に係るもの以外の法人税の変更に関するもの、消費税の変更に関するもの、県への所有権移転前の建物所有に関する新税又は税率の変更リスク負担を県が負うことに変更。

### まとめ

- ・事業者の募集前に民間企業の意見受付や、質問回答などの機会を設けPFI 事業に対する民間企業の意見を取り入れ、場合によっては契約書案などの見直しが行なわれている。
- ・中でも民間事業者による提案書作成期間の延長が一番多く見られる変更である。
- ・その他は、税制変更のリスク分担の変更、初期投資部分の支払い期間、入札参加者の出資条件、基準金利の基準時等の変更があるが、事業の根幹にかかわる本質的な変更はない。

### 3) 選定事業者決定以降のプロセス

要望があったが変更しなかった事例

表 - 5 変更しなかった事例とその理由

	要望内容	変更しなかった理由
事例1	市は、周辺に競合する種類の施設を建設しない旨の文言を入れて欲しい。	周辺に競合する種類の施設を建設しない旨は約束できない。
	駐輪場を有料にしたい。	実質利用料が上がるため。
事例2	事業者の責めによるペナルティが高いので見直して欲しい。	事業契約条件規定書に記載されており、これを基に提案されていると考えるため。
事例3	都市公園の使用料の上昇は公共がリスクを負担すること	条例等で定めている内容であり本件のみを特例としない。

落札者決定以降に変更を行なった事例

事例1：リスク分担についての変更：(公募型プロポ)

軽微な変更と認められるリスク(法令変更の一部、運営関連事項、事業の遅れ)の分担を一部変更(公側も分担)

事例2：設計変更：(公募型プロポ)

市民ホール、駐輪場入口の追加(入口について選定者の提示した案よりも良い考え方があったので、増加費用は公共の負担する前提で設計を変更)

インセンティブ・ペナルティの取扱：

議会から指摘があり入場料金収入が一定額より少なかった場合にその不足分の一部を事業者が負担するよう現在交渉中。

事例3：火災保険の質権設定の条件について：(一般競争入札)

県とSPCの取り分の按分を調整。(事前に明確化し定めていなかったもの)

事例4：新たな蓄電方法の採用：(公募型プロポ)

落札者の提案を採用し、当局が当初想定していなかったNaS電池(蓄電池)の取扱を認めることとした。(入札結果に影響を与えない軽微な変更として)

## まとめ

回答のあった34事例のうち事業者が選定された後で変更が行なわれたものは4件で、その変更内容は以下である。

表 - 6 契約交渉段階での事業内容変更の例

(審査の公平性に影響を及ぼさない)軽微なリスク分担の明確化	1件
公共からの仕様追加依頼	1件
事前に明確でない条件明確化	1件
公共が想定していない民間(新技術)提案	1件

## 4) 選定事業者との間で契約締結時に問題となった事項

契約締結段階で問題となった主な事項(回答重複あり)

ア. 官民の役割、費用負担の分担	12件
イ. 官民のリスク分担	16件
ウ. 民間事業者が得るサービス対価等	1件
エ. 維持管理、モニタリング	8件
オ. その他	12件

### 具体的事項

#### ア. 官民の役割、費用負担の分担について

- ・ 県への所有権移転時の修理・改修等の費用、県によるサービス対価の支払の保証
- ・ **大規模改修にかかる改修の範囲**
- ・ **性能保証発注における設計・施工について、市と事業者の関わり方を書類にて確認**
- ・ 独立採算施設に関する事業者の自由裁量の範囲
- ・ 事業者に起因しない事業協定不調時における費用負担の明確化
- ・ 民間収益事業と施設を共同利用する際の施設運転トラブルの際の立証責任及び立証方法。
- ・ (公共側) 他事業との工事の取合点、消化ガス及び処理水の変化責務

#### イ. 官民のリスク分担について

- ・ 契約終了時のリスク分担
- ・ **法令変更の場合リスク分担**
- ・ **第三者による事故・トラブルの取扱い(同様、計2件)**

- ・(協定締結時から実際に融資契約締結時までの)金利変動リスク(同様、計2件)
- ・宿泊など使用料の改定による収益変動リスク
- ・不可抗力等による履行不能時のリスクについて(同様、計3件)
- ・公共施設の利用者が共有部分で施設損害を与えた場合のリスク分担
- ・官民が付保する保険の内容等について
- ・自然災害により施設の存続が危ぶまれる事態が発生した際の判定方法(温泉の枯渇等の関する定義)及びリスク分担(同様、計2件)
- ・その他 3件

#### ウ．民間事業者が得るサービス対価等について

- ・市の負担に係る一定の工事に要した費用の確認方法

#### エ．維持管理、モニタリングについて

- ・モニタリングの方法及び評価方法。(例:モニタリング結果を評価した後の手続き(評価に対する民間事業者の意見を述べる機会の確保、是正措置発動までの具体的手続き等、計3件)・独立採算部分の運営内容変更のための協議手続き、独立採算部分の業務不適性の場合の措置)
- ・モニタリングの結果、是正する際の手続きの具体化
- ・要求水準の解釈について(例:一部齟齬が生じ、事業の進め方に調整を要した)
- ・**維持管理水準やモニタリング方法、特にモニタリングの時期、内容、実施者等**
- ・その他 1件

#### オ．その他

- ・事業破綻時の対処(例:公共サービスの継続方法を契約書にどのように表現するか、事業破綻時の施設買取規約(一括か分割か、予算措置難航時の損害賠償項目等)など)
- ・事業に用いる県有地への地上権設定について(例:事業者側からの解約権を追加したいという事業者の要望があったが、入札条件の変更になってしまうので、変更しなかった。)
- ・都市公園内の独立採算施設、都市公園法での許可期間と事業期間の差異(許可最長10年ごととする規定と事業期間30年との関係、許可継続の担保)
- ・契約に関する議会の議決時期の明確化
- ・事業終了時に施設を引き渡した後の瑕疵担保についての考え方
- ・その他(例:提案にかかる設計条件の確認(どのような場合に設計変更とみなされるのか)事業期間の明確化、料金の改定方法)

#### 事項による整理

なお調査の結果より、契約締結段階で明確化を図らなければならない事項を、民間事業者による個別提案に関する事項、その他内容をより具体的に定める事項に分類し整理すると、次のようにな

る。

(1) 民間事業者による個別の事業提案の内容があらかじめ発注者が契約書案で想定し得る範囲のものでないことから必要となる事項(具体例)

事業者の個別提案に応じて定めるべき具体的事項(民間事業者から新しい技術、事業実施方法等を提案し、採用された場合の取扱い)

に関連して生じるリスク分担の取り決め(その提案に従い、新たに管理することとなるリスクの分担等)

に関連して定めなければならないモニタリング方法(具体的なモニタリングの方法、頻度等)

に関連する減額規定等の事業の円滑な継続に向けた是正措置の適用等

(2) その他内容をより具体的に定めるべき事項

(具体例)

事業を円滑に運営するための調整機関として発注者と民間事業者で構成する協議会の設置・運営等(企業グループ内の業務分担に応じた必要メンバー数、具体的なメンバー、運営方法等)

加入すべき保険の具体的な契約方法、履行保証保険の期間等

具体的な資金調達方法の確定に伴う発注者の具体的サービス対価の支払い方法

不可抗力事由による事業損失発生の際のリスク分担の具体的範囲の明確化

通常避けることができない騒音等の第三者損害の賠償に関するリスク分担の、具体的範囲の明確化

発注者からの支給材料を使用し、その材料に起因する損失が生じた際のリスク分担の具体的範囲の明確化

個々の事業固有の状況に派生して、直接契約等の関連で事業契約に盛り込まなければならなくなった事項

民間事業者が債務不履行の結果減額認定された際の減額の具体的算出方法

発注者が別途選定した業者に、業務のうち情報システム構築等専門的分野を委託する場合の条件

発注者による任意解除の際の、損害賠償の具体的範囲

発注者の指定金利の、民間事業者側提案の基準日への変更

需要変動に伴い購入費が変化する際の事業収入変動リスクの明確化

民間事業者帰責で契約解除する際の、違約金規定

(議会対応など)発注者側の帰責事由により工事を中止する場合の、民間事業者の損害賠償額の具体的範囲

S P C株式の譲渡、株主割当増資等の場合の不承諾の条件

## 5) 一度選定された事業者の変更

選定事業者の変更（建設中、供用中29件対象）

変更あり	1件
なし	28件

変更した事例

- ・ 審査委員会で優秀提案が決められたすぐ後、県の決定（公表）までの間に第一位から辞退の申し出があり、第二位を落札者として決定し、公表した。

## 6) その他の民間事業者からの要望

入札公告で提示した契約書案の内容を変更してもらいたい（一般競争）

（提案への対応）契約書案に記載の条件を変更することはできないと回答

公募型プロポ方式なので、契約後提案書の内容を交渉により、場合によっては変更してもらいたい（公募型プロポ）

（提案への対応）提案書の内容を変えることができないのが基本であると回答。

公募型プロポによる事業者選定に変更して欲しい（一般競争）

（提案への対応）県事業、特定調達の対象事業であり、総合評価一般競争入札方式を採用

**十分なプレゼンテーション機会を設けた入札手続を行って欲しい**（公募型プロポ）

（提案への対応）計画し、各事業者からのプレゼンテーションの時間を1時間づつ設けた。

入札グループの構成会社名を伏せて欲しい（一般競争）

（提案への対応）入札予定価格のみ公表。入札グループ他社名の公表は行わなかった。

## 7) その他地方公共団体からの要望、意見

総合評価一般競争入札の場合は契約交渉ができないため、予め入札までの間に十分な契約内容の詰め（調整）が必要

（病院運営業務という広範・複雑な事業内容のため）契約方式を含んで交渉により事業者を選定することが適当であると判断し、公募型プロポにより事業者を選定することとした。

特定役務の調達も、公募型プロポで行えるようにして欲しい。（一般競争）

## (2) 民間事業者の意見・要望

### 1) 入札公示前の民間事業者の意見の採用

- 意見1：総合評価一般競争入札の場合は契約交渉ができないため、予め入札までの間に事業内容を明確にするため、公共側で十分な検討を実施して欲しい。
- 意見2：契約内容の変更は原則行わないので、入札公告前にできるだけ民間事業者の意見を取り入れる必要があると考える。神奈川県や東京都のように契約案を示した後、何回も質疑応答を行なうことが望ましいと考える。
- 意見3：文書による質問回答だけでは、公共側の本音が判らない。神奈川県が開催した意見交換会のように対面方式で感触も含め事業内容について質問・その場で回答頂けるとニュアンス伝わり、公共側が行いたい事業内容の正しい理解に役立ち、提案が出しやすい。
- 意見4：一部の地方公共団体では、質疑結果の公表に固執するなどの理由から、契約書案で想定していない新技術の利用が可能かどうかなどの、民間からの相談を前向きに聞き、適切な対応をしていないと感じられた。その結果、選定後の協議が長引く、または最適な事業形態が採られない恐れがあるので、対応を見直して前向きに対応、適切な事前修正に努めて欲しい。

### 2) 契約締結段階で交渉可能な範囲の明確化等

- 意見1：官民のリスク分担を適切に行い、それを契約によって明確化することは、PFI事業を成功させるために必要不可欠である。しかしながら、これまでの事例をみると、PFI事業を実施するにあたって、公共側と民間事業者が「事業」を行うパートナーとして対等な立場にあるとの認識がともすると薄いことや、PFI事業者の選定手続きにおいて契約交渉・協議が認められていないことなどもあって、民間側に過度なリスク負担を強いるケースが多い。あるいは、官民間でリスク分担の詳細について折り合いがつかず、契約締結後に多くの協議事項が持ち越されるケースも生じている。(日本経団連2次提言)
- 意見2：最近の事例では改善されつつあるが、公共側職員等の過失による損害のリスク分担を民間事業者側に全部押し付ける、自然災害等不可抗力事由の損害のリスクを全部民間事業者に押し付けるなど、不合理なリスク分担を契約書案で提示することは止めて欲しい。また、万一これらの事項が案に盛り込まれた場合には、最低限、協議の場に着き、前向きに修正に取り組んで欲しい。
- 意見3：個々には発生確率の僅かな事項や小さなリスク分担に関する事項でも、数多くまとめて協議会での協議事項として後送りした場合、事業のリスク管理上、民間が合理的に取ることが難しくなる。また、リスクにより借入金利が高くなるなど、資金調達コストに影響することにもなるので、できる限り契約締結段階で明確化して欲しい。
- 意見4：最近の事例では金利変動リスクを一方的に民間事業者に押し付ける事業は少なくなったが、借入時期も含めて、契約締結段階で相談できるようにして欲しい。
- 意見5：民間事業者の新技術の採用など個別提案内容により新たに取決めが必要となった事項【各

種運用上の規定等、関連するリスク分担、モニタリング方法（、必要に応じ減額等の支払いとの連動方法）については、契約締結段階で協議により明確化し、必要に応じて契約書案を改善することが事業の円滑な実施のために必要である。

### 3) その他

意見1：PFI事業は民間の資金や技術・ノウハウ等を活用して行う公共事業であり、民間事業者の**創意工夫やノウハウが発揮しやすいような事業スキーム**にするとともに、事業としての採算性につき民間事業者や金融機関の意見を聴取するなど事業の実現可能性を検証するため、実施方針の策定段階において、**事業スキームやリスク分担等について民間からの意見を十分に取り入れ、適宜詳細化する**など実施方針を段階的に改訂すべきである。そのため、実施方針の策定から、特定事業の選定までの間、**十分にゆとりのあるスケジュールを組む**ことが重要である。（日本経団連2次提言）

### (3) まとめ

アンケート調査及び民間事業者の要望等を整理した結果、PFI 事業の事業者選定を円滑に実施するためには、事業内容の変更について、次の点に留意することが必要であると思われる。

- 1) **事業実施方針が公表された後、入札が行われるまでの間**、入札を行おうとしている民間事業者において、**詳細な事業提案の作成等の入札準備が円滑に進められるよう、入札の際の判断材料となる事項について、発注者側との間で十分な意思疎通が図れること**
- 2) 特に、PFI 事業は、契約の履行期間が長期に及ぶものも多く、事業の特性に応じて、事業期間中に生じ得る様々な事由に対応するために、個々の事業の特性に応じてリスク分担等を決めることが必要となる。その際、リスク分担については、「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」(平成13年1月22日とりまとめ)の内容を踏まえ、事業実施のための最適な分担を定めること
- 3) **落札者決定以降、契約締結の際に契約書案の変更を行うことについて、まず現行会計法令上可能と考えられる事項が明示されること**

1) 及び 2) については、発注者は、できるだけ早期に契約書案等検討に必要な資料を提示し、入札までに十分な期間を設け、入札希望者からの質疑等により、事業内容及び契約条件を明確化するとともに民間事業者のノウハウが十分発揮でき、VFM が大きくなるよう努めることが重要である。このためには、以下の点に留意することが重要である。

(入札前の事業の実施方針、契約書案等の変更等について)

**P F I 事業においては、事業の実施方針の公表後の市場調査や、民間事業者等からの発案や意見を踏まえ、必要に応じて特定事業の選定までに当該実施方針の内容(事業内容、リスク分担のあり方等)を見直し、事業実施のスケジュールに配慮しつつ、実施方針の変更を適宜に行うことによって、事業の円滑な実施が図られるものと考えられる。**

また、事業の実施方針が公表された後、入札が行われるまでの間、入札参加予定の民間事業者において、詳細な事業提案の作成等の入札準備が円滑に進められるよう、入札の際の判断材料となる事項について、発注者側との間で十分な意思疎通が図られるべきである。

特に、P F I 事業は、契約の履行期間が長期に及ぶものも多く、事業の特性に応じて、**事業期間中に生じ得るさまざまな事由に対応するために、個々の事業の特性に応じてリスク分担等を決めることが必要**となる。その際、リスク分担については、「P F I 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」(平成13年1月22日とりまとめ)の内容を踏まえ、事業実施のための最適な分担を決めることとなる。

「P F I 事業実施プロセスに関するガイドライン」においては、**民間事業者の募集に当たり、**

発注者の意図が応募者に的確に伝わるように、契約書案の添付又は入札説明書等において契約条件の基本的な考え方をできる限り具体的に示すことが必要であるとされており、また発注者と民間事業者との間で考え方の齟齬を来さないように、可能な限り複数回、質問・回答の機会を設けることが望ましいとされている。

発注者においては、質問・回答等の機会において提示される民間事業者の意見に耳を傾けつつ、円滑な事業実施のために必要と認められる場合には、契約書案、入札説明書等の内容についての適宜の修正や変更を行い、民間事業者に対して公表することとする。修正や変更の際には、民間事業者が検討を行うために必要な時間を確保することに留意する。

なお、会計法令の適用を受ける契約について、公告において提示された内容を変更した場合には、変更後に会計法令等において定める公告期間が必要となることに留意する必要がある。

特に、3) 落札者決定以降、契約締結の際に契約書案の変更を行うことについては、以下の点に留意することが重要である。

(協定締結の手続きについて)

P F I 事業においては、いわゆる性能発注の考え方を取ることが必要であるため、個々の事業者の事業提案内容が、あらかじめ発注者が契約書案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ず、例えば事業者の個別提案に応じて、関連するリスク分担の取決めやモニタリングの方法など、別途に決めることが必要な事項が生じることもあり、また、契約の内容に含めるべき個別事項について、入札前の契約書案の中で具体的・確定的に定めることが現実的に困難であるケースも想定される。

したがって、実際に P F I 事業を実施するに当たり、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、必要に応じて、落札者が決定された後の協定を締結する段階において、発注者と事業者との間で明確化を図ることは、P F I 事業の円滑な実施に資するものであると考えられ、入札前に公表された契約書案、入札説明書等の内容について、協定締結時に変更が一切許容されないものではない。

ただし、他の競争参加者が当該落札者よりもより有利な条件や価格を提示することが明らかに可能となる条件変更を行うことは、競争性確保の観点からは許容されない。

以上の事項については、平成15年3月20日に開催された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において申し合わせがなされた。

### 3. 多段階選抜について

#### (1) アンケート結果

##### 1) 集計結果

多段階選抜の有無

多段階選抜を行なった事業 20件

多段階選抜を行なわない事業 14件

選抜の段階（複数回答あり）

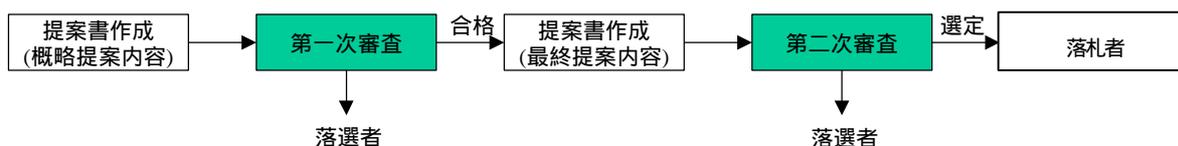
表 7 多段階選抜の内容の分類

	件数	備考
事前審査（資格等のみによる選抜）	7件	応募資格の確認のみ。（事業者の提案書作成の負担を減じるための効果は少ない）
概略プロポーザルの審査	8件	民間事業者の提案書作成と公共の審査の両方が多段階に行なわれ、多段階選抜の効果が発揮される。
正式プロポーザルの審査	5件	審査は多段階であるが、提案は一段階であり、多段階選抜の効果が発揮されにくい。（審査のみが多段階であるが、応募者は全提案書を作成する必要があり、応募コストの削減には繋がらない。）

- 資格審査(資格等による選抜)

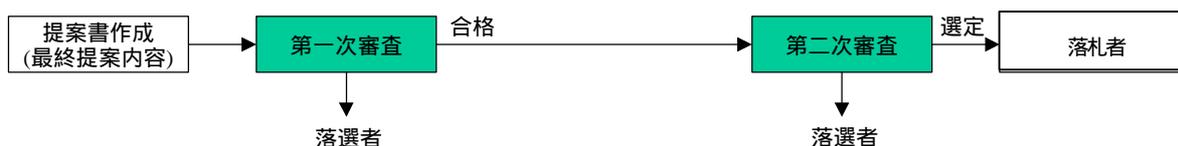
民間事業者の資格だけでは、差を付けにくい場合が想定される。あらかじめ想定した数どおりに絞り込むことは難しい。

- 概略プロポーザルによる審査



概略プロポーザルに対する審査で絞り込みを行なう方法。概略プロポーザルで落選した民間事業者にとっては、提案コストの削減に繋がる。

- 正式プロポーザルによる審査(選抜のみ多段階)



概略プロポーザルによる審査が行われず、正式プロポーザルによる審査で、選抜方法のみが多段階である場合は、民間事業者の提案コストは削減されない。また、必ずしも選定期間が短縮されるわけではない。選抜方法のみが多段階である本選抜方法は、民間事業者にとっては、一段階選抜と何ら変わりはない。

審査に用いられた資料

表 8 多段階選抜の審査に用いられた資料

	(資格審査)	事業への 考え方	概略事業内容 (計画)	詳細な 事業内容	金額
事前審査(資格審査等のみによる選抜)	(7件)				
概略プロポ段階	(8件)	6件	2件		0件
正式プロポ段階	(5件)			13件	13件

(複数回答あり)

・その他の地方公共団体からの意見として、募集要項公表から入札(事業者提案)までの間に時間を要する。多段階による審査を行わないと事業者の負担が重くなるとの指摘があった。(一般競争)

まとめ

概略プロポザルにより、事業者の選抜を行なおうとした事例は、34件中8件であり、また、一次審査に参加した事業者数が選抜予定数と同じであった事例2件を減じれば、実際に一次選抜が行なわれた事例は6件で、全体の2割にも満たない。

表 9 多段階選抜の際の概略プロポの審査項目

		事業 A	事業 B	事業 C	事業 D	事業 E	事業 F	事業 G	事業 H
選 抜	一次提案通過グループの制限数(グループ数)の規定			5	約5				
	提案グループ数	7	4	6	9	4	5	5	9
	一次提案通過グループ数	4	4	5	7	4	3	5	3
期 間	一次提案受付～一次審査結果公表までの期間(月)	1	1	1	1	1	1	1	1
	一次提案受付～二次(最終)審査公表までの期間(月)	5	6	6	3	3	3	4	2
審査項目百点満点中の配点、 は配点不明	地域調和性	6							
	景観調和性	1							
	環境負荷低減性	4							
	周辺環境保全性	15							
	防災性	7							
	利便性	8							
	施設の魅力	4							
	イニシャルコスト削減	2							
	ランニングコスト削減	3							
	イニシャルコストとランニングコストのバランス	9							
	事業者が実施するサービス	23							
	安全管理システム	7							
	スペース・入退室管理システム	2							
	運用管理費の低減	3							
	維持保全費の低減	6							
	医療の現状、今後のあり方などについての考え方		24						
	特定事業の実施に関する基本的な考え方		45						
	IT事業者参画についての基本的な考え方		12						
	資金調達についての基本的な考え方		9						
	本事業の基本的な考え方			20	35	40		15	15
	施設の設計・建設に対する考え方			25			17		75
	施設の維持管理に対する考え方				30		10		10
	施設の運営に対する考え方			15			8		15
	活用促進策の実施に対する考え方								15
	民間事業施設・収益事業に対する考え方			30	35	7			
	資金調達及びリスク分担の考え方			10		8		10	
	PFI 事業と合築事業の一体性					10			
実績							10		
総合評価			10						

事業Hでは、当初、一次審査で3グループが通過したことを公表したが、うち2グループが辞退したため、関係応募者の了解を得た上で、一次審査で通過しなかった別の2グループについて一次審査の通過を認めた。ただし、PFI事業者は結局、当初の一次審査通過者に選定されている。

## (2) 民間事業者の意見・要望

事業者を選定することに関し、民間事業者からは、採択されるかどうか判らない事業提案に長期間  
多人数の人員を確保することは多大の負担となり、これを軽減して欲しいという意見が非常に強かつ  
た。

意見1：現在行われている入札の多くが、途中で効果的な選抜が行われず、数多くの民間事業者が、  
総合評価一般競争入札における詳細な最終提案の提出が求められ、負荷が大きい。設計図  
面等の作成経費や、担当する人材の確保が膨大となっており、改善して欲しい。

意見2：多段階選抜が実施されている例においても、途中段階で落とされる入札参加グループは僅  
かであり、公平かつ透明性あるなか、効果的な選抜を行って欲しい。簡易なプロポーザル  
による選抜はできないものか。(最低限の資格、事業経験を基に実施。)

意見3：提案者(グループ)全員に、入札参加費用を公から支出する事業の例があったが、この事  
業では、詳細な設計図面等も求められ、民間が参加のために使用した実費用に比べると僅  
かの額で、持ち出しが多かった。

## (3) まとめ

アンケート調査及び民間事業者の要望等を整理した結果、PFI事業の事業者選定を円滑に実施す  
るためには、事業者の選抜方法について、次の点に留意することが必要であると思われる。

(民間事業者の選定方法について)

P F I事業は、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）について、具体的な仕様の特定を必要最小限にとどめて発注を行うことにより、民間の資金、経営能力及び技術的能力を積極的に活用することを目的とするものである。したがって、P F I事業においては、民間事業者は応募に際して価格と事業提案をあわせて発注者に提出することとなるが、事業内容が複雑で多岐にわたる事業において、多くの事業者に並行して詳細にわたる事業提案を作成させる選定手続きをとった場合には、**最終的に落札する可能性が低い中で詳細な提案を作成することが民間事業者にとって過大な負担となることも考えられる。**

P F I事業を円滑に実施するためには、民間事業者の創意工夫を最大限活用することが重要であり、民間事業者の負担に関して発注者として適切に考慮するとの観点から、事業内容によっては、**競争性を損なわないとの前提の下で、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が考えられる。**

「P F I事業実施プロセスに関するガイドライン」においては、会計法令の適用を受ける契約に関しては、一般競争参加者の資格要件及び審査基準を適切に設定すること、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されている。

この考え方にに基づき、**競争入札の資格（国の行う契約については、予算決算及び会計令第72条及び第73条に規定される資格）の審査に際して、各民間事業者に、事業についての基本的な考え方や、施設の設計・建設、維持管理・運営についての考え方、資金調達及び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案させ、各提案があらかじめ定める審査基準を満たしているか否か審査することによって、事業者の絞り込みを行うことが可能である。**

以上の事項については、平成15年3月20日に開催された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において申し合わせがなされた。

なお、関係法令では、一般競争参加者の資格は、以下に示すような規定になっている。

それぞれ、追加的に資格を定め、その資格を有する者によって一般競争入札を行わせることができるとされている。

■ 国の競争参加者の資格

予決令

(各省各庁の長が定める一般競争参加者の資格)

第七十二条 各省各庁の長又はその委任を受けた職員は、必要があるときは、工事、製造、物件の買入れその他についての契約の種類ごとに、その金額等に応じ、工事、製造又は販売等の実績、従業員の数、資本の額その他の経営の規模及び経営の状況に関する事項について一般競争に参加する者に必要な資格を定めることができる。

2 各省各庁の長又はその委任を受けた職員は、前項の規定により資格を定めた場合においては、その定めるところにより、定期に又は却時に、一般競争に参加しようとする者の申請をまつて、その者が当該資格を有するかどうかを審査しなければならない。

3 各省各庁の長又はその委任を受けた職員は、第一項の資格を有する者の名簿を作成するものとする。

4 各省各庁の長又はその委任を受けた職員は、第一項の規定により一般競争に参加する者に必要な資格を定めたときは、その基本となるべき事項並びに第二項に規定する申請の時期及び方法等について公示しなければならない。

(契約担当官等が定める一般競争参加者の資格)

第七十三条 契約担当官等は、一般競争に付そうとする場合において、契約の性質又は目的により、当該競争を適正かつ合理的に行うため特に必要があると認めるときは、各省各庁の定めるところにより、前条第1項の資格を有する者につき、さらに当該競争の参加する者に必要な資格を定め、その資格を有する者により当該競争を行わせることができる。

## ■ 地方公共団体の競争参加者の資格

### 地方自治法施行令

#### (一般競争入札の参加者の資格)

第百六十七条の四 普通地方公共団体は、特別の理由がある場合を除くほか、一般競争入札に当該入札に係る契約を締結する能力を有しない者及び破産者で復権を得ない者を参加させることができない。

2 普通地方公共団体は、次の各号の一に該当すると認められる者をその事実があつた後二年間一般競争入札に参加させないことができる。その者を代理人、支配人その他の使用人又は入札代理人として使用する者についても、また同様とする。

一 契約の履行に当たり、故意に工事若しくは製造を粗雑にし、又は物件の品質若しくは数量に関して不正の行為をした者

二 競争入札又はせり売りにおいて、その公正な執行を妨げた者又は公正な価格の成立を害し、若しくは不正の利益を得るために連合した者

三 落札者が契約を締結すること又は契約者が契約を履行することを妨げた者

四 地方自治法第二百三十四条の二第一項の規定による監督又は検査の実施に当たり職員の職務の執行を妨げた者

五 正当な理由がなくて契約を履行しなかつた者

六 前各号の一に該当する事実があつた後二年を経過しない者を契約の履行に当たり代理人、支配人その他の使用人として使用した者

第百六十七条の五 普通地方公共団体の長は、前条に定めるもののほか、必要があるときは、一般競争入札に参加する者に必要な資格として、あらかじめ、契約の種類及び金額に応じ、工事、製造又は販売等の実績、従業員の数、資本の額その他の経営の規模及び状況を要件とする資格を定めることができる。

2 普通地方公共団体の長は、前項の規定により一般競争入札に参加する者に必要な資格を定めたときは、これを公示しなければならない。

#### 第百六十七条の五の二

普通地方公共団体の長は、一般競争入札により契約を締結しようとする場合において、～(中略)～前条第1項の資格を有する者につき、**更に、当該入札に参加する者の事業者の所在地又はその者の当該契約に係る工事等についての経験若しくは技術的適正の有無等に関する資格を定め、当該資格を有する者により当該入札を行わせることができる。**

## 4. その他の事項

### (1) アンケート結果

#### ・地方公共団体からの意見・要望

総合評価方式の場合に価格部分の重み付けにより最低価格提案事業者が優先交渉権者とならないことがあり、とってそれ以外の評価について明確な重みを示すことができない。(公募型プロポ)

契約書の雛型を欲しい。(公募型プロポ)

PFI の事業期間中に公共側の担当者は異動することから、担当者が変わっても契約書の意味がわかるように、契約書について逐条解説等を作成している。

落札者との交渉が不調に終わった場合は、得点の高い提案者(次順位者)から順に交渉をすることとなるが、次順位者との契約には地方自治法上の制約を受けることになる。総合評価一般競争入札は一般競争入札の一形態であることから、次順位者との随意契約は落札金額の範囲内でしか契約が出来ない。そのため、次順位者の提案価格が落札金額よりも高い場合は、提案価格を落札金額まで引き下げないと契約出来ないことになる。(一般競争)

公共側の担当者にとって、契約交渉の経験が少ない。契約交渉において不用意な発言は出来ない、等の理由から、契約交渉は難しい。契約交渉における公共側の負担は、総合評価一般競争入札の方が公募型プロポーザル方式よりも少ない。(一般競争)

公共側が PFI 手法の導入を検討する段階で、民間側と接する機会は殆どないことから、民間アドバイザーに調査を委託して、PFI 事業の内容を固めていくことになるが、民間意見が十分に反映されていない可能性がある。そのため、実施方針や公募要項への質問回答等で、事業内容等を修正することで民間の意見を反映させて来たが、公共と民間との意見討論会等を開催するのも、より有効であると考え。

### (2) 民間事業者の意見・要望(主要なもの)

#### ・提案段階事業内容(入札公告・要求水準書等)

公共側が事業を特定事業に選定する際には、ある水準や条件を設定して PSC(従来手法の公共コスト)を計算している筈であり、その内容が要求水準の基礎となると考える。しかし、要求水準書の記載が具体的でない事業がある。具体的でないと、公共の求める水準や条件がわからない。また、要求水準書の記載内容が具体的であっても、民間事業者は、可能な範囲でノウハウを活用出来ることから、民間ノウハウを妨げることにはならない。また、具体的に記載されていない場合は、契約交渉の段階で疑義が生じやすくなる。要求水準は具体的に記載して欲しい。

公共でどの部分に提案を望んでいるのか明確でない事業がある。公共として要求する部分と、民間の提案に委ねる部分を明確にして欲しい。また、民間提案に委ねて評価する際には、どの部分が評価されるのか明確にして欲しい。

提案期間、契約交渉期間が短い事業では、民間としては、民間の創意工夫が発揮されない。

契約書案を早期に提示し、質問回答等により契約書案を柔軟に修正し、公共側と民間側が対等な立場で契約出来る内容の契約書案にしてから、公募することが望ましい。

質問回答で、民間から質問した内容について、公共から明確な回答が得られないままで入札しなければならない場合がある。事業内容について、出来るだけ明確にしてから入札することが望ましい。

民間事業者は、同じ条件で提案する必要がある。税務処理（課税・非課税）の問題は、入札価格に大きく影響を与えるので、入札金額を算定する際の条件と、現実の課税が乖離した際の取り扱いは明確にしておくことが望ましい。

#### ・審査方法等

審査委員会における審査プロセスが明確に示されないことがある

学識経験者等からなる審査委員会のあり方やアドバイザーの活用方策等についても検討すべきである。さらに、応募事業者名の公表はもちろん、選定結果や選定理由の公表に際して、公共側はアカウントビリティ(説明責任)を十分に果たすことが必要である。(日本経団連2次提言)

審査委員会に委ねられた範囲や、審査の分担、審議の方法等に課題がある事例がある。公共施設管理者等の中には、自らの業務・責任に対する認識が十分でない団体もあり、プロセスのガイドラインに示されている「民間事業者の選定に対する意思決定の責任、説明責任は公共施設の管理者等にあること」等を徹底して欲しい。

#### ・契約交渉・契約内容等

あるPFI事業に応募するにあたり、民間としてリスクが大きくて受け入れられない契約条項があった。問題となる契約条項があると、金融機関からの資金調達が困難になる。事業契約を締結する際に、金融機関の意向が反映出来る仕組みが望まれる。

契約交渉の段階で、公共側から新たな情報や条件を提示される場合がある。PFI事業を実施する上で関係すると考えられる情報は、出来る限り事前に公表することが望ましい。

### (3) まとめ

#### 事業者選定に係る審査方法、審査基準の明示

審査委員会等を活用した審査方法等については、プロセスのガイドライン4-1(11)に、

「また、審査委員会を設ける場合、次の点について留意する。

ア 審査委員会委員を事前に公表すること。

イ 審査委員会の位置付けを明確にすること。

ウ 設計等の技術的評価の定量化を図り、各項目について複数の委員による評価を行う等、評価の客観性を確保するような措置を講じること。

なお、いずれの場合においても、民間事業者の選定に対する意思決定の責任、説明責任は公共施設等の管理者等にあることに留意する。」と記述されている。

以上、審査の1つの方法として審査委員会を設けた場合の留意事項等が、示されているが、その徹底に努めるとともに、審査方法、基準について、あらかじめ具体的に提示されることが望ましい。

また、プロセスのガイドライン4-2(2)に、選定結果に関し、

「公表に当たっては、評価の結果、評価基準及び選定の方法に応じた選定過程の透明性を確保するために必要な資料をあわせて公表する。」と記述され、公共施設等の管理者等の説明責任の下、公表することについても、留意する必要がある。

#### 要求水準書の具体的記載

民間事業者の募集、評価、選定については、プロセスのガイドライン4-1(2)に、

「発注する性能の具体的な要件については、できる限り明確に提示し、応募者が共通の理解を得るようにすることが重要である。」と記述されている。

実施した事業の中には、民間事業者の創意工夫が発揮されるよう性能発注の考え方を採ったが、要求水準が具体的に提示されていないという指摘がなされたものがある。

要求水準が具体的に提示されない場合は、公共の求める水準が不明確になり、契約締結の段階で疑義が生じる懸念もあることから、性能の具体的な要件については、できるだけ明確に提示することが重要である。

#### 評価項目・評価基準の具体的表示

民間事業者の募集、評価、選定については、プロセスのガイドライン4-1(3)に、

「民間事業者の提案を評価するための客観的な評価基準の設定が必要となる。さらに、公共サービスの水準等について、やむを得ず定性的な評価基準を用いる場合でも、評価結果の数値化により客観性を確保することが必要である。」と記述されている。

また、評価の留意事項として、

「価格その他の条件により選定を行おうとする場合には、評価項目、評価基準、配点等を

募集の際にあらかじめ明示すること。」と記述されている。

しかし、実施した事業の中には、評価基準が具体的に提示されていないという指摘が見られる。例えば、「提案内容が適切になっているか？」というような抽象的な記述の評価基準は、民間事業者側から見ると、どのような提案が評価されるのか判断が困難であるため、以下の問題が生じる場合がある。

- ・公共が求めない高い(仕様)水準の提案内容になり、結果として公共のコストが上昇する。
- ・公共が最低限と考える(仕様)水準を下回る提案しかなく、結果として公共の要求が満たされない。

このような問題が発生するのを防ぐために、評価項目、評価基準については、できるだけ具体的に記述することが望ましく、この場合、数値等の使用も有効であると考えられる。

また、総合評価における提案内容と提案された価格を評価する方法として、一般には、提案に対する評価点を価格で除す除算方式が取られることが多い。この他の方法として、提案に対する評価点と、価格に基づく点を別々に計算する加算方式もある。いずれの方法を採用する場合にも、評価項目のウエイトを適切に設定することが必要となるが、その際、例えば最良の提案の採点と最低の提案の採点との幅が、それぞれの予想される入札価格と比べて、適正なものとなっているかなどを、あらかじめ考慮した上で、評価項目ごとの配点を決定することにも留意することが必要である。

#### 提案書の具体的記述への誘導

民間事業者の募集、評価、選定については、プロセスのガイドライン4-1(3)に、「民間事業者の提案を評価するための客観的な評価基準の設定が必要となる。さらに、公共サービスの水準等について、やむを得ず定性的な評価基準を用いる場合でも、評価結果の数量化により客観性を確保することが必要である。」と記述されている。

また、評価の留意事項について、「提供されるべき公共サービスの水準等を示した仕様書に対する追加の提案事項として評価の対象とするものについては、募集の際にあらかじめ明示すること。原則として明示されていないものについては評価をしないこと。」と記述されている。

実施した事業の中には、提案書に記載する方法が具体的に提示されていないものが見られるという指摘がある。例えば、「計画について提案」というような抽象的な表現の提案の求め方は、民間事業者からは、どの程度詳細な提案が求められているのかの判断が困難となる。この場合、提案書の記述に抽象的なものが増えるとともに、記載内容の精度の差が広がり、提案内容の評価が難しくなるばかりでなく、結果として契約締結の段階で疑義が生じやすくなる。

このような問題が発生するのを防ぐために、提案書にどのような記述を求めるのか具体的に明示することが望ましい。

また、実施した事業の中には、求めた提案書の各記載項目がどの評価基準と対応しているのか不明である場合がある。このような場合、客観性を確保した評価が難しくなる恐れがあるので、提案書の記載項目と評価基準については、どのように対応しているのか明らかとなるよう、一体的に提示した上で、民間事業者に事業提案を求めることが望ましい。

#### 提案内容の実現性についての質疑

民間事業者の提案内容の実現性を確認することについては、プロセスのガイドライン4 - 1 (10)に、

「契約の相手方となるべき民間事業者の申し込みに係る価格で提案内容に適合した履行がされないおそれがある場合、その実現性を確認することが必要である。」と、公共側が民間事業者の提案内容の実現性を確認することについて示されている。

PFIにおいて、民間事業者の創意工夫により、サービスの提供が、公共の想定した方法と全く異なる方法で提案され、そのサービス提供の円滑かつ安定的な提供が危惧される場合も想定される。その場合には、提案内容の実現性を確認することが望ましい。確認の方法としては、公共から民間事業者に対して、提案内容に関する質疑等を実施して、提案内容の明確化を図っておくことも考えられる。

ただし、この場合の質疑については、事業者選定の公平性及び透明性が確保されることに留意する必要がある。

## 【資料編】

(参考資料1) アンケート調査票

(参考資料2) 日本経団連意見書( P F I 推進に関する第二次提言)(抜粋)  
総合規制改革会議(規制改革の推進に関する第2次答申)(抜粋)

## (参考資料1) アンケート調査票

### P F I 事業実施中の地方公共団体に対するアンケート調査

#### 1 入札(プロポーザル方式では第1回目のプロポーザル受付)までの間の事業内容の変更

実施方針公表後、入札までの間、質疑の内容等により、公表した事業内容等を変更しましたか。

ア はい( )、 イ 要望はあったが変更しなかった( )、 ウ その種の要望が全くなかった( )

(公表後変更した場合のみ)

いつの時点で変更しましたか( )

何について変更しましたか( )

変更項目の公表はどのように行いましたか

( )

その後、スケジュール変更等行った場合その概要をお答え下さい。

( )

( へ )

(以下、要望があったが変更しなかった団体)

どのような要望でしたか( )

変更しなかった理由はなぜですか( )

(以下、全ての団体)

その他、入札希望者側からの入札制度に関する要望内容がありましたか。あればその内容及びそれに対する官側の対処をお答え下さい。

内容( )

対処( )

その他、官側も含め、入札までの段階における入札制度に関連する課題があればお答え下さい。

( )

2 入札（プロポーザル方式では第1回目のプロポーザル受付）から選定事業者決定までのプロセスについて

1) 多段階選抜について

いわゆる多段階選抜を行いましたか。 ア はい、 イ いいえ

(以下、実施された団体にお聞きします)

いつの段階で選抜しましたか。(複数回答可)

ア 事前審査

イ 概略(第1段階)プロポーザルを受けて(「総合評価一般競争入札制度に定められた学識経験者を加えた審査委員会等の機関(以下、審査委員会等)」の審議を経ず)

ウ 概略(第1段階)プロポーザルを受けて(「審査委員会等」の審議により)

エ 正式プロポーザルを受けて(「審査委員会等」の審議を経ず)

オ 正式プロポーザルを受けて(「審査委員会等」の審議により)

カ その他( )

段階の選抜は、何に基づき実施しましたか(複数回答可)

ア 事前審査 .....( )

イ 概略プロポーザルを受けて(「審査委員会等」の審議を経ず) ... ( )

ウ 概略プロポーザルを受けて(「審査委員会等」の審議により) ... ( )

エ 正式プロポーザルを受けて(「審査委員会等」の審議を経ず) ... ( )

オ 正式プロポーザルを受けて(「審査委員会等」の審議により) ... ( )

カ その他 .....( )

{凡例:( )参加企業経営状況、( )事業実績、( )維持管理等における事業継続性、( )概略プロポーザル内容1(デザイン等)、( )概略プロポ2(機能・仕様のユニークさ等)、( )概略プロポ3(LCC等コスト)、( )概略プロポ4(維持管理のコスト・容易さ等)、( )正式プロポーザル内容(委員会審議に基づく最終評価)、( )その他( )}

2) 入札公募後の事業内容の修正について

入札から選定事業者決定までの間に事業内容の修正を行いましたか。ア はい、イ いいえ

(以下、事業内容の修正を行った団体にお聞きします)

どのような内容を修正しましたか。( )

修正した内容は、最初に誰が提案しましたか。

ア 官側自らの発意(単純ミス等、その他)

イ 選定事業者以外の入札者、入札希望者からの質問等

ウ 選定事業者からの質問等

エ その他(具体的に )

修正の決定はどのように行いましたか。

ア 審査委員会等



## 2) 選定事業者の変更

何らかの理由により、一度決定した選定事業者と、事業の契約を結ばなかったことはありますか。 ア はい、 イ いいえ

(以下、契約しなかった団体にお聞きします)

その理由は( )

次点の選定事業者を事前に決めて(公表して)いましたか。

ア はい( )、 イ いいえ( )

(事前に募集要綱等で選定事業者と契約を結ばなかった場合の対応を決めていなかった団体のみにお聞きします)

その後どのような措置を講じましたか。

ア 入札公告から再度やり直し

イ 既に応札済みの他の企業等から審査委員会等の審議により選定

(審議によることが妥当と思えた理由: )

ウ スキームの大幅な見直しを含み現在対処方針を検討中

エ その他( )

オその後取った(取りつつある)具体的な手続きの概要

( )

(事前に決めていた団体にお聞きします)

カ 次点の選定事業者との、その後の交渉の過程(仕様の変更等の調整を行ったか等を含む)を簡単に説明願います。

( )

キ 次点の選定事業者との交渉を法制度上どのように位置付けましたか

( )

## 4. 最後に

その他、入札に関する事項に関して、PFI推進委員会(内閣府PFI推進室含む)に対し、要望等あれば(ご自由に)

( )

(参考資料2) 日本経団連意見書 (PFI推進に関する第二次提言)(抜粋)  
総合規制改革会議 (規制改革の推進に関する第2次答申)(抜粋)

(1) 日本経団連の提言内容

日本経団連の事業者選定方法への提言内容

・法制度や手続き等の面で解決すべき課題等

1. PFI事業の特性に則した事業者選定手続の確立

(1) 多段階選抜と契約交渉・協議を可能とする事業者選定手続の導入

現行規定では #14、PFI事業の事業者選定方法について、「公募の方法等による」とのPFI法の条文を受けて、「基本方針」により、「一般競争入札 #15 によることが原則」とされ、地方公共団体においても 2000 年 3 月の自治事務次官通知により、総合評価方式を採用した一般競争入札 (総合評価一般競争入札 #16) の活用を図るべき旨示されているが、この方法では、PFIの特性を十分に活かしたPFI事業を行うことはできない。

PFI事業は、従来型の公共事業とは異なる新しい発想・枠組みで行われる公共サービスの調達手法である。その事業範囲は、建設のみならず設計・維持管理・運営・資金調達に及び、事業期間も 20 年、30 年と長期間に及ぶ。また、性能発注を基本とし、プロジェクト・ファイナンス手法を駆使した官民の適切なリスク分担を契約書に具体的に明記することで、事業の安定性・継続性を確保する必要がある。したがって、PFI事業の契約書で明らかにすべき事項は複雑多岐かつ長期にわたる。また、プロジェクト・ファイナンスを活用するにあたって、金融機関等からは、安定した事業遂行のために適切なリスク分担が求められ、それらのリスク分担等の条件を契約書等に盛り込む必要が生じる。

そもそもPFI事業は、民間の資金・ノウハウ・創意工夫等を活用して公共サービスの提供を行うものであり、その実施にあたっては、官民が対等な立場に立ち、英知を結集してVFMを最大化できる諸方策を考えることが重要である。その結果として、より、大きなVFMの実現が可能となり、公共側においては国民にメリットを与えるものとなる。

このように、従来の法制度の枠組みを超えた新しい公共サービスの調達手法である、PFIの特性を最大限発揮させるとともに、官民双方の入札手続に係る負担を軽減するため、競争上の公平性と透明性の担保を前提として、公共側があらかじめ一定の審査基準等を明確化し、段階的に事業者を絞り込む(多段階選抜)とともに、交渉・協議によって契約内容を詰める手続(契約交渉・協議)が明確に行えるようにする必要がある。

これは、わが国法令上明確な法規定のない「公募型プロポーザル方式 #17」と実質的に同じ手続きであり、多段階選抜と契約交渉の手続は、欧州公共調達規定では公平性、透明性、競争性を担保する慎重な手続きを採ることにより認められており、また、WTO政府調達協定に違反しないものとする。したがって、競争性・公平性の観点からも問題はないと考えるが、わが国の法体系の中では必ずしも明確な手法として法的に位置付けられているわけではない。現行規定では、公共側が片務的な契約内容を民間事業者に強いることにより、適切な官民のリスク分担が実現されない可能性や事業の安定性が担保されない可能性、契約により明確なリスク分担に合意せずリスクを先送りにする可能性、さらには民間の参入意欲を削ぐおそれもある。これらの問題は、単に民間事業者側にとって不適切であるだけでなく、不適切なリスク分担は最終的には、納税者即ち国民の不利益につながるものである。

従って、多段階選抜ならびに契約交渉・協議の手続きを可能とするため、WTO政府調達規定に準拠しつつも、公募型プロポーザル方式と類似的な手続きを新たな公共調達の一類型として明確にこれを法律上位置付け、PFI

I事業に限って適用すべきである。

当面、法改正には時間を要することに鑑み、ガイドラインで対応することも検討すべきである。現行法令解釈の下で最大限許容される範囲内で、リスク分担の明確化・詳細化などについて契約協議を行い、契約書案の変更を行うことが可能なこと、さらには事業提案の内容に係る審査を複数段階に分けて行う多段階選抜の適用が可能なことを明確にすべきである。

これまで行われてきたPFI事業では、評価の基準など根幹に係らない部分の契約書案の軽微な変更、例えば当初契約書案に明記されていなかった詳細なリスク分担等を明確化するために、契約書案の変更をすることさえ、認められないケースが多い。

\* 《詳論》多段階選抜と契約交渉（協議）の必要性

#### **契約交渉・協議の必要性**

PFI事業の**契約締結事項は複雑多岐にわたることから、公募公告の段階で、公共側が予定価格やサービス条件、リスク分担等について合理的な判断を行えない可能性がある**。また、より大きなVFMを実現するためには、性能発注方式の採用をはじめ、民間事業者の創意工夫を活かす余地を大きく残した公募要件の設定が望まれる。また、プロジェクト・ファイナンス手法の導入が事業の安定性・継続性に大きく寄与することに鑑み、**契約を通じた適切なリスク配分に関わる実務に精通している金融機関の意見を早い段階から取り入れつつ、官・民共同で契約骨子を作り上げていくプロセスが必要不可欠**である。

#### 多段階選抜の必要性

PFI事業の**契約内容は広範囲かつ複雑であり、入札コストが非常に高む**。具体的かつ詳細なリスク分担等の議論を全ての入札希望者で行うよりも、数次にわけて入札希望者を絞り込む方が、官民双方にとって合理的である。また、**落札できなかった企業の入札コストの損失は膨大であることから、現状のままでは、次第にPFI事業への参入希望者が少なくなっていく懸念もある**。

#### (2) その他事業者選定手続きに係る課題

##### 1. 公募から事業者選定までの十分な期間の確保

PFI事業の事業範囲は、設計から建設、維持管理、運営等を広く含み、また、通常コンソーシアム #18を組んで事業を実施することから、民間事業者が事業提案を作成するにあたって多大な作業と時間を要する。このことに十分配慮して、公共サービスの質の向上がより実現できるPFI事業とするため、公募から事業者選定までゆとりあるスケジュールを設定すべきである。

ちなみに、アンケート調査結果では、公募から事業提案の提出締切まで、適当と考えられる募集期間について、案件の内容によって当然異なるとしながらも、3～6ヶ月程度は必要であるとの回答が多かった。

##### 2. 審査手続の公平性・透明性の確保

PFI事業の事業者選定手続において、公平性・透明性の確保を図ることは極めて重要であり、情報公開の徹底を図るべきである。具体的には、定性的な基準も含めて評価基準を事前に明確化し、公表すべきである。特に、総合評価を行う際の評価基準のあり方については、より質的な面を評価する方向で、今後さらに検討する必要がある。また、学識経験者等からなる審査委員会のあり方やアドバイザーの活用方策等についても検討すべきである。さらに、応募事業者名の公表はもちろん、選定結果や選定理由の公表に際して、公共側はアカウントビリティ(説明責任)を十分に果たすことが必要である。

##### 3. 事業公募時点での税務処理の明確化

PFI事業に対する税務処理について、その取扱い・解釈が事業の公募時点において必ずしも明確化されていない場合が多い。民間事業者間の公平・公正な競争条件の確保を図るとともに、税務処理に関して民間事業者に過度なリスクを負わすことなく、事業の安定性を確保するためにも、事業の公募にあたって、公共側は前提

となる税務処理を明確化しておく必要がある。

#### 5. その他、今後改善を図るべき課題

##### (1) PFI事業の選定ならびに事業の組成に係る課題

###### 1. 「実施方針 #26」から「特定事業の選定 #27」までの十分な期間の確保と対話の促進

PFI事業は民間の資金や技術・ノウハウ等を活用して行う公共事業であり、民間事業者の創意工夫やノウハウが発揮しやすいような事業スキームにするとともに、事業としての採算性につき民間事業者や金融機関の意見を聴取するなど事業の実現可能性を検証するため、実施方針の策定段階において、事業スキームやリスク分担等について民間からの意見を十分に取り入れ、適宜詳細化するなど実施方針を段階的に改訂すべきである。そのため、実施方針の策定から、特定事業の選定までの間、十分にゆとりのあるスケジュールを組むことが重要である。

( 中略 )

##### (2) 適切なリスク分担の明確化に向けた関係者の努力等

官民のリスク分担を適切に行い、それを契約によって明確化することは、PFI事業を成功させるために必要不可欠である。しかしながら、これまでの事例をみると、PFI事業を実施するにあたって、公共側と民間事業者が「事業」を行うパートナーとして対等な立場にあるとの認識がともすると薄いことや、PFI事業者の選定手続きにおいて契約交渉・協議が認められていないことなどもあって、民間側に過度なリスク負担を強いるケースが多い。あるいは、官民間でリスク分担の詳細について折り合いがつかず、契約締結後に多くの協議事項が持ち越されるケースも生じている。

第三セクター方式による民活事業の失敗の轍を踏むことのないよう、前述のとおり、PFI事業者の選定手続きにおいて契約交渉・協議を認めるとともに、契約によるリスク分担の適正化・明確化に向けた関係者の努力が求められる。

##### (3) PFI事業における契約保証金等の見直し

公共事業を請け負う民間事業者は、国・地方自治体と契約を締結するにあたって、会計法ならびに地方自治法の規定 #29 に基づき、通常、契約金額の10%以上の契約保証金を納付しなければならない。この規定によって、建設のみならず維持管理・運営等も含むPFI事業では、その契約金額が通常の公共事業の場合よりも大きくなるため、多額の契約保証金が求められることになる。このことは、多数の民間事業者にとって、応募する際の障害となる可能性が大きい。従って、長期にわたる広範囲な事業を担い、契約によってリスク分担の明確化等が図られているPFI事業については、契約保証金を減免するなどの措置を講じるべきである。

**#17 公募型プロポーザル方式**：公募により提案書を募集し、予め示された評価基準に従って最優秀提案書を特定した後、その提案書の提出者との間で契約を締結する方式。**形式としては随意契約に該当するため、採用にあたっては調達内容が随意契約の要件を満たしていることが必要**となる。要件が満たされていれば、発注者たる**公共と最優秀提案書の提出者との間で予定価格の範囲内で契約の交渉を行い、その価格以下で交渉がまとまれば契約が締結される。**

(2)総合規制改革会議

**規制改革の推進に関する第2次答申（平成14年12月12日）**

**PFI事業の推進【平成14年度中に措置】**

PFI手法を有効に活用するためには、民間の創意工夫が最大限発揮できるようにすることが重要である。

このため、(a)入札前に、リスク分担等の契約内容の明確化を図るために、国・地方公共団体と入札参加者が十分に意思疎通を行い、必要があれば、全ての入札参加者に周知した上で契約書案の変更を行うこと、(b)事業内容に応じて、資格審査段階において、まず簡易な事業提案に係る審査を行うことにより、入札前の多段階選抜を行うこと、(c)入札後の契約締結の際に、入札前には確定していないリスク分担等の明確化を図るために契約書案の変更を行うことについて、現行法令上可能である事項を発注者に対して明示すべきである。