

平成17年度国土交通省PFIセミナー

平成17年11月16日

PFIの展開と 事業者選定の課題

西村ときわ法律事務所

弁護士 前 田 博

<はじめにー PFIの現状>

- ・ 民間資金等の活用による公共施設等の設備等の促進に関する法律(「PFI推進法」)が施行されて6年余りになる。平成17年11月1日現在、PFI推進委員会のホームページに公表されているPFI(Private Finance Initiative)事業を進捗状況別に見ると、以下の通りである。

	<u>H17.11.1</u>	<u>(H16.11.19)</u>
・実施方針の公表	: 6件	(12件)
・特定事業の選定	: 4件	(4件)
・民間事業者の選定手続中	:26件	(29件)
・民間事業者の選定結果の公表	:17件	(14件)
・事業契約締結	:89件	(75件)
・サービスの提供開始	:71件	(36件)
	<u>213件</u>	<u>(170件)</u>

1. PFIの新たな展開

(1) 施設整備型PFIから運営重視型PFIへ

・「運営重視型PFI事業」の類型

① 業務運営型事業

公共からのサービス対価を変更することなく、業務要求水準や対象業務の変更を求められる可能性がある。(病院、刑務所等)

② 設備運営型事業

要求水準を満たした性能を有する設備を整備し、これを運営するノウハウを必要とする。(廃棄物処理施設等)

③ 独立採算型事業

公共からのサービス対価を受けることなく、事業を行うので、需要リスクにさらされる。(空港ターミナル事業等)

- ・ これらは、「小さな政府」や「官業の民間開放」の点から、当然、今後増加することが予想されるPFIの対象事業であるといえることができる。

(2) 運営重視型PFIにおける新たな課題

PFI事業が単純な「施設整備型」から「運営重視型」に拡大してきている。運営重視型PFI事業では、事業期間中に事業内容や需要が変化することが予想される。従って、提案書の審査のポイントも再検討することが必要とされる。これに対応するために、以下のような課題が生じている。

- ① 情報の非対称性を解消するために必要とされる情報の提供のために、厳格な入札手続きのもとで、どのような手段、方法まで認められるのか、検討が必要である。
- ② SPCも、単なる「導管体」では足りず、事業内容の変化に対応できるだけの「事業主体」としての実態を整えている必要があると考えられるようになってきている。

- ③ 従来は、強力なスポンサーの参加が重要視されていたが、長期間の事業であることから、スポンサーの信用に依存することの当否が問われている。他方で、モラル・ハザードを防ぐには、スポンサーの信用が重要な要素であることに変わりはない。
- ④ 「運営重視型」事業においては、事業計画の審査の重要性が増大する。その際、ファイナンシャル・アドバイザーによる、当然スポンサーと融資金融機関との間の民間のリスク分担についての検討の熟度が重要である。
- ⑤ 現在PFI案件における事業者から提出されている金融機関からの「関心表明」又は「融資確約書」は、資金調達能力を審査する上で、どの程度有効か、再確認する必要がある。
- ⑥ 公共と融資金融機関との間で締結される直接協定に従い、両者の間で、適切な協働関係を構築することが必要である。

2. PFI事業における契約

(1) 性能発注と事業者の選定

PFIにおいては、民間の資金、経営能力及び技術的能力の活用が重要であるとされる。**相応しい相手方**との間で、**相応しい内容の契約**を締結することが必要となるところ、「工事請負契約書」と「発注仕様書」とに基づき、価格競争により落札者を決めるという従来の仕様発注の場合とは異なり、一般競争入札によっては、必ずしもこうした目的を達成することができない。そこで、従前とは異なる事業者の選定方法をとることが必要となる。(平成17年PFI改正法第8条参照のこと)

(2) PFI推進のための入札手続に関する通知

① PFI事業者の選定方法として、地方自治法施行令第167条の10の2に規定する総合評価一般競争入札の活用を図ること

(「地方公共団体におけるPFI事業について」(平成12年3月29日付自治画第67号(平成15年9月2日、平成17年10月3日一部改正)自治事務次官通知)参照のこと)

② 落札者の決定後協定を締結する段階において、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、協定締結に変更が一切許容されないものではない

(「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」(平成15年3月31日付総行行第43号、総行地第44号)総務省自治行政局行政課長、総務省自治行政局地域振興課長通知参照のこと)

(3) 事業契約に関連する実務上の課題

性能発注

相応しい相手方の選定(総合評価方式)

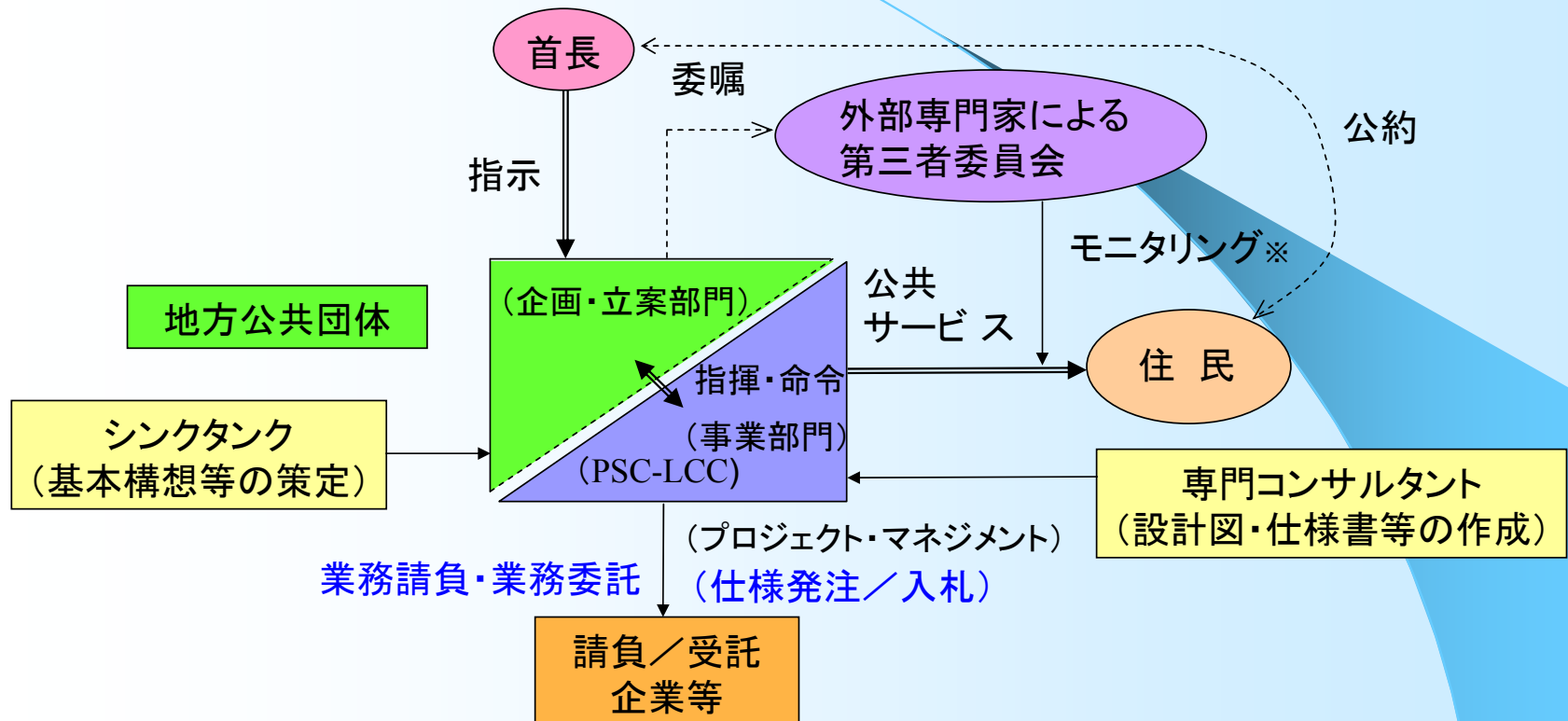
- ・ 提案(入札)金額のみならず、提案内容を検討する必要がある。
 - 十分な情報を提供するための手続き
 - 適切な審査のために必要な提案対象
 - 適切な審査に必要な体制

相応しい内容の契約の締結(契約協議)

- ・ 取引コスト削減のために、事業契約書の標準化が必要である。
 - 前例の蓄積と事業類型ごとの定型化
- ・ 提案書の詳細を詰めるために官民間の協議が必要である。
 - 協議対象や範囲、その手続きの明確化
- ・ PFI事業継続ために、融資金融機関との協議が必要である。
 - 協議の目的と対象の明確化

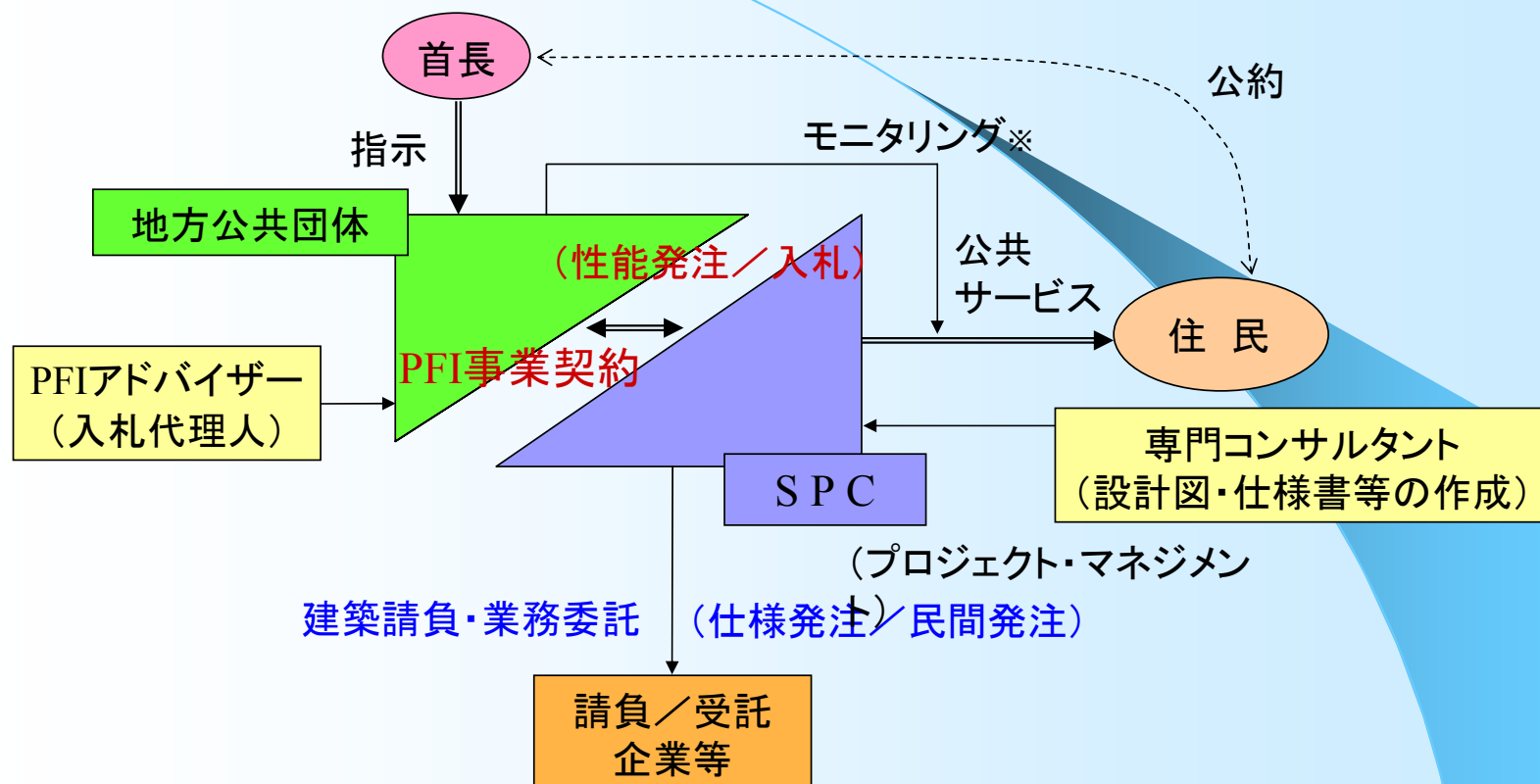
3. 公共工事とPFIとの相違点

(1) 公共工事方式



※ 適切かつ十分な公共サービスが提供されているか否かをチェックする

(2) PFI方式



※ 要求水準を満たした市民の満足するサービスが提供されているか否かをチェックする

(3) 公共工事とPFIにおける役割分担

(A) PFI方式

(B) 公共工事方式

① 契約当事者

- ・事業契約
- ・請負・委託・調達契約

官民間(入札)

—

民民間(自由)

官民間(入札)

② 官側コンサルタントの役割
入札手続の補助

入札書類作成等

仕様書の作成等

③ モニタリング

- ・市民要望の満足
- ・要求水準の作成
- ・仕様書の作成

官
官
民

官
—
官

④ 契約の管理

- ・事業契約
- ・請負・委託・調達契約

官
民

—
官

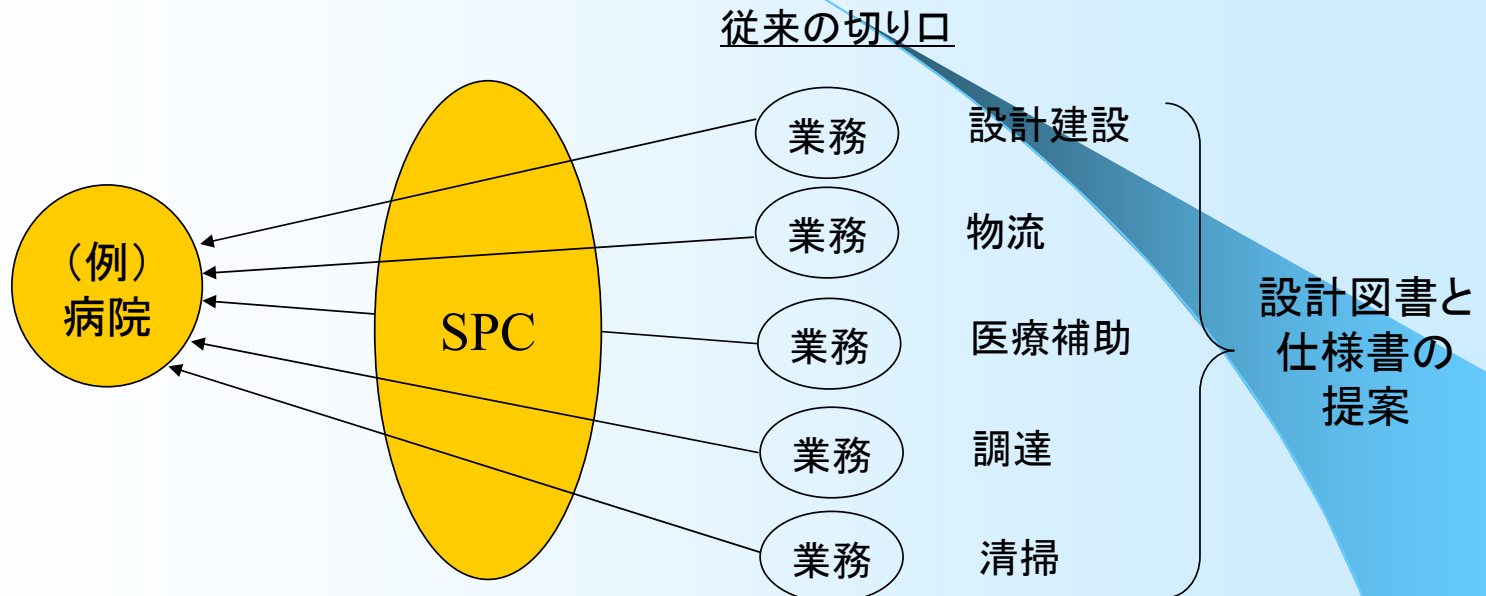
⑤ 事業の主体

民

官

4. 事業者の事業遂行能力

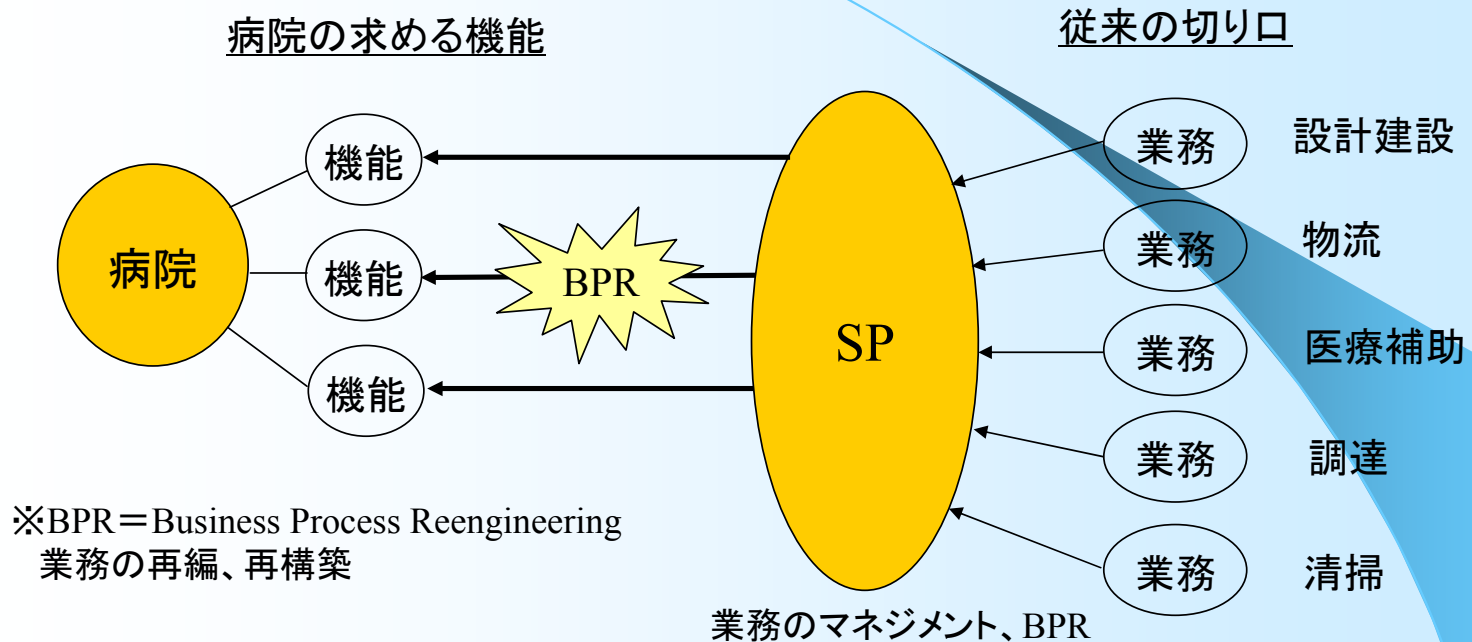
(1) (従来型)「包括委託型」事業モデル



⇒ SPC(及び代表企業)に必要とされるのは、多数の協力企業の調整能力。

※ 出典：東京都病院経営本部「多摩広域基幹病院(仮称)及び小児総合医療センター(仮称)整備等事業要求水準書第1総論」(平成17年3月)

(2)「運営重視型」事業モデル

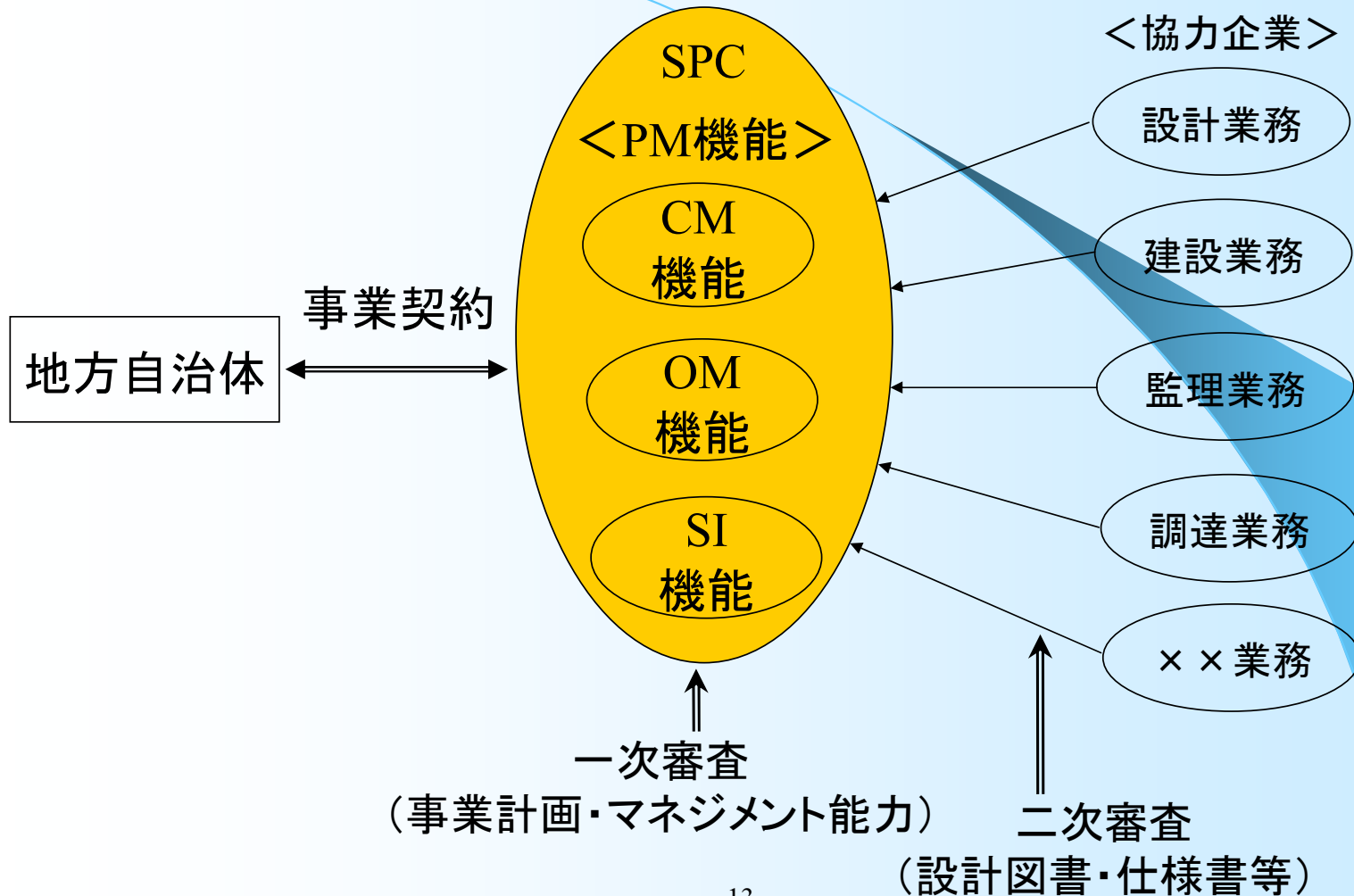


⇒ SPには、経営能力が必要とされている。

※1. SP: サービスプロバイダー

※2. 出典: 東京都病院経営本部「多摩広域基幹病院(仮称)及び小児総合医療センター(仮称)整備等事業要求水準書第1総論」(平成17年3月)

(3) 運営重視型PFI事業におけるSPCの役割



(4)「包括委託型」事業モデルの問題点

- ① PFI事業が「ハコモノ」や「プラント」から始まったことで、提案時に協力企業(＝スポンサー;実質上の事業主体)が決まっていることが重要だと考えられていた。
- ② スポンサーの影響力が強く、公共とSPCとの契約協議に基づく仕様の変更等に柔軟な対応ができない。
- ③ SPCによる財貨・サービスの調達に関し、民民間の契約交渉の優位性が生かせない。
- ④ 事業期間中に生ずる契約内容の見直し、協力企業の変更等への対応が難しい。

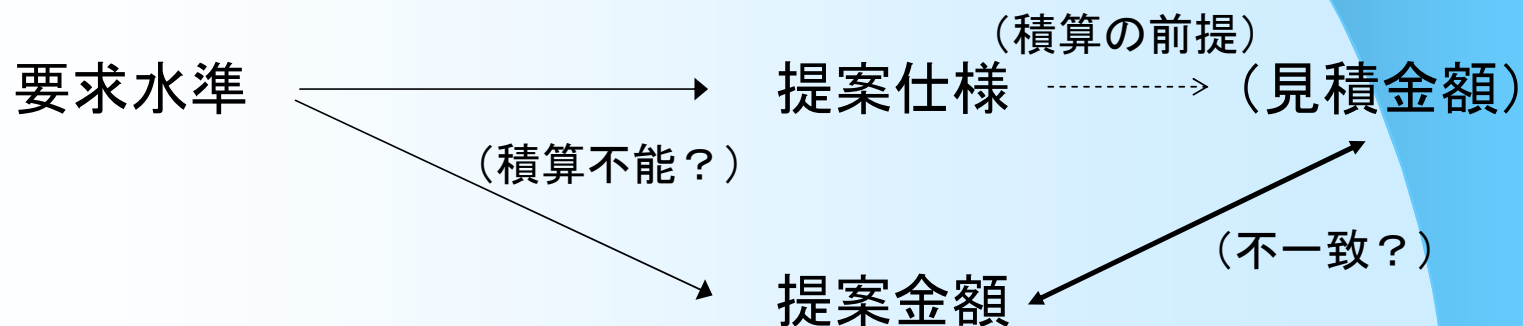
5. 性能発注における金額提案の難しさ

(1) PFIでは、公共の規定する要求水準を満足するサービスの具体的な手段・方法(=仕様)を民間の提案に委ねる。

- ・ 要求水準から必ずしも一義的に相応しい仕様が決まらない。提案内容を巡る官民間の協議の結果が、提案金額の内訳に影響を与える。専門のコンサルタントの活用が重要。

地方自治体の指示

民間事業者の提案



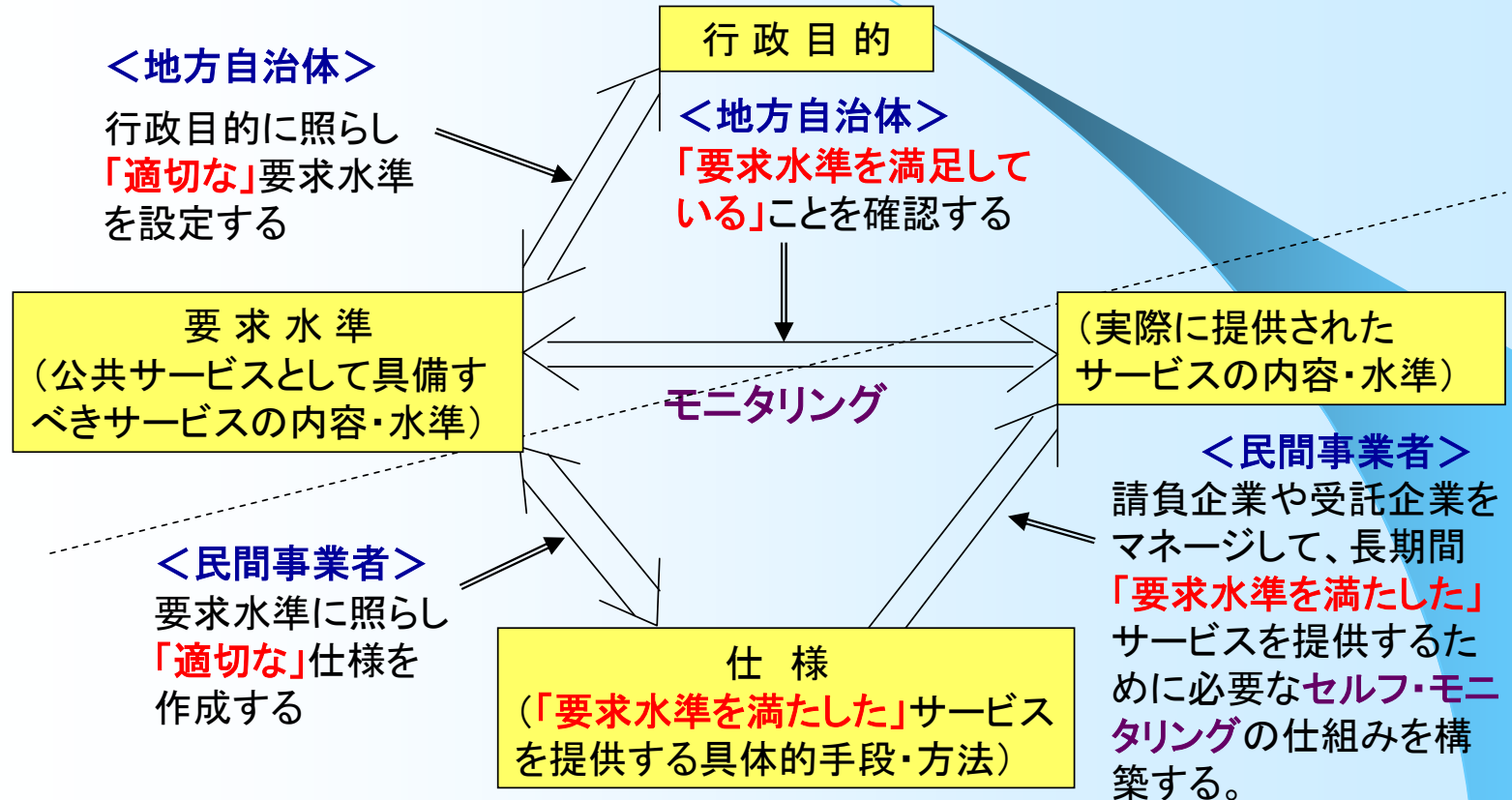
(2) 性能発注特有の問題として、以下の留意点がある。

- ① 会計法、地方自治法上、入札手続きの過程で、官民間で提案内容の詳細を協議をすることが許されていない。落札者決定後、提案内容の詳細を確定するために、官民間の契約協議が必要である。
- ② 民間事業者の提案する事業内容に疑義のある場合や仕様が要求水準を満足する水準に達していない場合等提案内容を変更する必要がある。
- ③ そもそも公共側が仮定的条件を設定し、それに基づいて提案を求める場合、当然、仕様の見直しがある。

このような協議の結果、提案金額の範囲内で、SPCに対し、業務内容等を変更することが求められる。予想される提案内容の変更に対応することができるように、SPCにおいて、適切な仕組みを構築しておく必要がある。

(3) PFIにおける専門的知識の必要性

どのような提案が要求水準を満たしているかは、専門的判断による。



6. 長期契約の課題

- 「施設運営型」等の場合、時の経過により、求められる公共サービスが変化し、業務要求水準書に規定された水準等の変更が求められることがある。
- 契約変更が常に契約金額の増額を伴うことにはならない。原則は、官民間で協議し、増額と減額をもたらす仕様、水準の変更により、当初の契約金額を変更せずに継続することが要請される。
- 将来予想される契約変更に対応できるように、契約金額の根拠を明確にしておくことと、受託企業との契約期間や内容等につき、予め留意しておく必要がある。
- 尚、極端な場合は、対象事業の変更や契約の一部または全部の解約が求められることもありうる。事業契約の全期間にわたる「うべかりし利益」を賠償するものではない。

<おわりに>

- 今後、PFI事業が単なる「包括委託型」から、「運営重視（マネジメント・アウトソーシング）型」へ拡大していくことが予想される。これに伴い、事業者の選定において、要求水準を満足するサービス提供に係る具体的な手法・方法の審査から、財貨・サービス及び資金の調達とともに事業運営能力を含む事業実施の能力にまで、広がることになる。
- PFIの目的として民間の創意工夫の活用である以上、PFIが事業として成立しうるものでなければならない。この点で、専門家による事業者選定の必要性とともに、民間金融機関による財務面での審査の重要性が再確認される時期が到来したといえることができる。