

PFI改正法に対する意見

1. 欠格事由（改正PFI法第7条の2関係）「親会社等」についての規定についての意見

○該当箇所

民間資金等の活用による公共施設整備促進に関する法律施行令
欠格事由（改正PFI法第7条の2関係）「親会社等」についての規定
親会社等の規定(案)

- ・当該事業者の総株主（議決権を行使できない株主を除く）又は総出資者の議決権の過半数を有している。
- ・当該事業者の役員（理事、取締役、執行役、業務を執行する社員又はこれに準じる者）の2分の1以上を自己の役職員（過去2年間に役職員であった者を含む）が占めている。
- ・当該事業者の代表権を有する役員を、自己の役職員が占めている。
- ・親会社等の親会社等に当たる者も、親会社等に該当することとする。

○意見

欠格該当事由については、改正PFI法第7条の2 一、二、五の各号、六に該当する場合と、三、四（公共施設等運営権の取り消し関連）に該当する場合に明確に区別し、親会社等についても、上記事由毎に規定すべきと考える。前者については、例示規定(案)を含め、厳しく規定すべきであるが、後者については、改正法第十条の十六の各条項内容及び公共施設等運営権の取り消しに係わる協議、係争の手続きを別途明確に定めた上で、親会社等の親会社等の遡及範囲の限定、見直しを含めた規定内容を再考すべきである。また、応募・参加表明時の資格確認作業において、上場企業についてはその手続きを簡素化する等の配慮が必要と思われる。

○理由

該当事由、三、四については、改正法第十条の十六に公共施設等運営権の取り消し事由が規定されているが、第十条の十六 一の規定には、例えば、ホ 公共施設等運営権実施契約において定められた事項について、“重大な”違反があったとき、へ “正当な”理由がなく前条の指示に従わないとき、など公共管理者等による恣意的な判断が下されることが懸念される内容が見受けられる。このような条文(改正法第十条の十六 各条)のまま、また、親会社等の規定として示されている条項案が規定されると、応募事業者は事業会社の組成に当たり、規定の恣意的な運用への懸念から、この規定に該当しない出資、役員構成を行わざるを得ない状況となることが予想され、事業会社に対する代表企業・親会社の責任ある執行を阻害する、ひいてはPFI事業・公共事業等運営権事業において、健全な事業者、サービスプロバイダーの育成を阻害する等の影響が懸念される。

また、親会社等の親会社等に当たる者も、親会社等に該当することとする、との規定案が示されているが、実際の条項の具体的文言や解釈によっては更に親会社等に遡及する可能性がある。この場合、応募・参加表明時の確認、書類作成、提出作業が繁雑化するのみならず、上記理由により、特に商社や大企業グループを中心に応募を躊躇するような事態が予想される。

2. 技術提案(改正PFI法第7条3関係)についての意見

(1)意見1

○該当箇所

民間資金等の活用による公共施設整備促進に関する法律施行令

技術提案(改正PFI法第7条3関係)

改正PFI法において準用することとされている公共工事の品質確保の促進に関する法律について、技術的読替を規定する。

改正PFI法第7条3

公共事業等の管理者等は、第7条第一項の規定による民間事業者の選定に先立って、(中略)、特定事業に関する技術又は工夫についての提案(以下、この条において、「技術提案」という。)を求めよう努めなければならない。

○意見

①技術的読替の内容について

公共工事の品質確保の促進に関する法律(以下品確法という)、について技術的読替を規定するとあるが、“技術”が公共施設の設計・建設に係わる技術に限定されるのか、公共サービスの提供を行うためのハード、ソフト技術・ノウハウ全般が対象となるのか、その内容を明確にする必要がある。

②技術提案の対象範囲について

公共事業等の管理者等は「技術提案」を求めよう努めなければならない、とあるが、PFI事業全般に適用するのか、大規模・複雑事業を対象にするのか、適用範囲を明確にする必要がある。小規模事業や実績も多く定型化している学校、宿舍、庁舎事業等の事業にまで、技術提案を求めると、かえって手続きが煩雑となり、応募者にとっても提案手間・コストの増大が予想されるため、原則、運営主体で高度な提案が求められる病院事業や公共施設等運営権事業等をその対象にするのが望ましいと思われる。

また、品確法における「技術提案」手続きをPFI事業の入札・事業者選定プロセスに織り込むに際しては、個別対話、講評を含む技術提案の可否の通知、採用の場合の提案者のノウハウ・権利保護に配慮しつつ公平性、競争性を確保する要求水準書等入札書類への反映方法等、その具体的手続きについて、「PFI事業実施プロセスガイドライン」の改正や別途ガイドラインを作成し、規定を明確化するの望ましい。

(2)意見2

○該当箇所

民間資金等の活用による公共施設整備促進に関する法律施行令

技術提案(改正PFI法第7条3関係)

公共工事の品質確保の促進に関する法律

(高度な技術等を含む技術提案を求めた場合の予定価格)第14条

発注者は、高度な技術又は優れた工夫を含む技術提案を求めたときは、当該技術提案の審査の結果を踏まえて、予定価格を定めることができる。

○意見

品確法第14条において、発注者は、高度な技術又は優れた工夫を含む技術提案を求めたときは、当該技術提案の審査の結果を踏まえて、予定価格を定めることができる、とされている。今回、改正PFI法により、PFI事業において当規定が準用されることは評価したい。一方で、本規定の準用により、入札・募集公告の段階では予定価格の公表がなされず、技術提案の審査結果後に予定価格が公表される事態も想定される。

性能発注に基づくPFI事業においては、予定価格の事前公表が必須である。品確法の手続きが準用された場合でも、予定価格は入札・募集公告時に公表された上で、技術提案審査を踏まえて、変更、公表されるべきことを周知徹底して欲しい。

3. 民間事業者による提案制度(改正PFI法第5条の2関係)についての意見

○該当箇所

民間資金等の活用による公共施設整備促進に関する法律施行規則

民間事業者による提案制度(改正PFI法第5条の2関係)

法第5条の2に規定する内閣府令で定める書類は、特定事業の効果及び効率性に関する評価の過程及び方法を示す書類とする。

○意見

①情報提供とガイドラインの作成について

民間事業者が当該特定事業に係わる実施方針を定めることを提案する場合において、特定事業の効果及び効率性に関する過程及び方法等のいわゆるVFM評価に関する書類だけではなく、公共施設等の管理者等の策定する公共施設整備計画、長期・中期計画等との整合性を始めとする当該事業の公共性を説明する資料、公共施設等の管理者等の財源負担能力、余裕度(アフォードビリティ)を検証する資料、当該提案が採択され、PFI事業が実施された場合の入札・事業者選定方法、スケジュール等プロセス案を示す資料等の添付も求めるのが適切と思われる。一方、これら提出書類がいたずらに多量、複雑化し、民間の提案意欲を削ぐことがないように、共通評価シートと補足資料等の構成により提案作成作業を効率化するような配慮も求められる。

また、上記実施方針に係わる提案に際しての要件、提案を採択した場合の当該提案内容の開示、縦覧、意見募集手続き、結果的に応募者が提案事業者1者となった場合の取り扱いを含む入札・事業者選定方法、手順、特に提案者へのインセンティブに係わる事業者選定基準の考え方やこうした提案を民間事業者が行うに当たり必要となる関連行政情報の開示方法等について、別途、VFMガイドライン及びプロセスに関するガイドラインを改正し、国全体の統一的基準・規範を示す必要がある。

②ガイドライン公表前の提案について

現在、基本方針とガイドラインの公表の時期が明確になっていないが、ガイドライン公表前に民間事業者が提案を実施する場合は、その時点での法律、施行令、施行規則に則り提案できるようにする等、配慮していただきたい。

③提案資料の取り扱いについて

民間事業者が、その事業者独自のノウハウを含んだ提案を行った場合、その内容を公表する際には、情報の取扱いについては、一定の配慮をしていただきたい。

4. 民間資金等の活用による公共施設整備促進に関する法律施行規則についての意見

○該当箇所

民間資金等の活用による公共施設整備促進に関する法律施行規則

公共施設等運営権実施契約の締結(改正PFI法第10条の9関係)

公共施設等運営権者は、公共施設等運営事業を開始する前に、実施方針に従い、内閣府令で定めるところにより、公共施設等の管理者等と、次に掲げる事項を含む契約(以下、「公共施設等運営権実施契約」という。)を締結しなければならない。

公共施設等運営権の設定の時期等(改正PFI法第10条の6)

公共施設等の管理者等は、(中略)、民間事業者を選定した場合は遅滞なく(当該実施方針に定める特定事業が公共施設等の建設、製造又は改修に関する事業を含むときは、その建設、製造、改修の完了後直ちに)、当該実施方針に従い、選定事業者に公共施設等運営権を設定するものとする。

○意見

改正PFI法第10条の6(公共施設等運営権の設定の時期等)、同10条の9(公共施設等運営権実施契約の締結)の規定によれば、特定事業が公共施設の建設、製造、改修(以下、建設という。)を含む場合、公共施設等運営権の設定及び公共施設等運営権実施契約の締結は、施設建設の完了後運営事業開始前、とされている。すなわち、当該事業が施設建設を含む場合、従来PFI法手続きにおけるPFI事業契約締結の段階及び融資契約締結の段階では、運営権の設定はなされておらず、また、運営権実施契約も締結されていない。よって、融資契約締結の段階で運営権に抵当権を設定することはできないこととなる。

公共施設等運営権事業の対象となる施設は、大規模、長期の事業が主に想定されるが、このような状況では、優先融資を含む外部からの資金調達を行うことは極めて困難であり、事業者にとっては、施設完工後までの資金立替を余儀なくされる事態が大いに懸念され、事実上、資金調達は不可能に近く、結局事業参画を断念せざるを得ないと思われる。

このため、PFI事業契約締結の段階で、公共施設等運営権の設定及び運営権実施契約の締結を予約、担保(用語要検討)することを目的とする、「公共施設等運営権に関する基本協定」を締結する手続き明確化し、プロセスに関するガイドラインにおいて明文規定することが必要である。

5. 公共施設等運営権の移転許可について

○該当箇所

民間資金等の活用による公共施設整備促進に関する法律施行規則
処分の制限(改正PFI法第10条の3関係)

4 公共施設等の管理者等(地方公共団体の長に限る。)は、第二項の許可を行おうとするときは、あらかじめ、議会の議決を経なければならない。ただし、条例に特別の定めがある場合は、この限りでない。

○意見内容

公共施設等の運営権の移転に際して公共施設等の管理者等からの許可が必要であり、さらに地方公共団体の公共施設等の場合には、条例で特別の定めがない限り議会の議決が必要とされているため担保権の実効性に欠ける内容となっている。

公共施設等運営権実施契約等において、運営権の移転許可要件を明確に示した上で、その要件が充足されている場合には公共施設等の管理者等に当該移転に関する許可を与える義務を課す、また地方公共団体の事業の場合には条例で地方公共団体の長の専決事項にするなど実効性を高める措置が必要である。

6. 公共施設等運営権の取り消しについて

○該当箇所

民間資金等の活用による公共施設整備促進に関する法律施行規則
公共施設運用権の取り消し(改正PFI法第10条の16関係)
損失の補償(改正PFI法17関係)

公共施設等の管理者等は、前条第一項(第二号に係る部分に限る。以下この条において同じ。)の規定による公共施設等運営権の取消し若しくはその行使の停止又は前条第四項の規定による公共施設等運営権の消滅(公共施設等の管理者等の責めに帰すべき事由がある場合に限る。)によって損失を受けた公共施設等運営権者又は公共施設等運営権者であった者(以下この条において単に「公共施設等運営権者」という。)に対して、通常生ずべき損失を補償しなければならない。

○意見

公共施設等の運営権について法律上の取り消し事由が第10条の16に定められている。ひとつは公共施設等運営権者の事業運営について何らかの問題が生じた場合で、もうひとつは、公益上やむを得ない場合となっている。公益上やむを得ない取り消しの場合には、通常生ずべき損失について公共施設等の管理者等が補償をすることが定められているが、公共施設等運営権者に問題が有った場合の取り消しについては、補償の規定は設けられていない。(第10条の17第1項)

その結果、公共施設等運営権者の帰責で運営権が取り消された場合、なんらの金銭的補償もないまま事業を失ってしまうこととなるように読める。しかし、特に施設建設型コンセッション事業の場合なんらの補償もなく運営権が取り消されるとすれば事業への投融資に多大なリスクが伴うこととなるため、運営権取り消しの明確な基準、金銭的補償に関して明確なガイドラインが必要である。なお、この点につき、本規定は、民事法の規定に従った損失補償や損害賠償等を排除する主旨のものではないとの見解があるが、その旨について、補償が行われる場合や補償の範囲等を含め、ガイドライン等で明確化すべきである。

7. 公共施設等運営権と指定管理者の関係についての意見

○該当箇所

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施行規則

公共施設等運営権実施契約の締結(改正PFI法第10条の9関係)

実施方針に関する条例(改正PFI法第10条の5)

公共施設等の利用料金(改正PFI法第10条の10)

○意見

従来、PFI法においても、PFI事業者と指定管理者の地位、PFI事業契約と公の施設の指定管理者制度、地方自治法、条例との不整合が指摘され、実際の事業においても様々な問題が生じている。

今回PFI法改正による公共施設等運営権事業においては、さらに運営権の設定、運営権実施契約の締結等の、行政処分及び契約行為が重なることとなり、公共施設等の運営について、2重、3重の手続きが必要となる。

このため、公の施設において運営権を設定する場合、指定管理者の指定と運営権の設定という各行政処分の重複及び各処分の効果等の齟齬という深刻な理論上の問題を生じさせることになる。また、実際面においても、地方自治体議会で同様内容の議案を重複して議決することが必要となり、実務上極めて非現実的かつ煩雑であること、PFI事業契約及び融資契約締結時には運営権の設定にかかる条例の制定や議会の議決、利用料金の承認等がなされておらず、また、事業契約締結、運営権設定後に指定管理者の指定に係る議会議決が否決される恐れがあり、事業の予見可能性を著しく低下させる恐れがあることなど、極めて深刻な問題を孕んでいる。

特に特定事業が施設の建設を含む場合には、資金調達が極めて困難となることも予想され、運営権制度により資金調達を容易にするという法改正の趣旨に反して、運営権制度創設により、却って事業の資金調達を阻害することにもなりかねない。

他にも、運営開始後、運営開始時点で議会承認された料金改定手続きに則った料金改定が承認されず、事業計画に著しい影響を及ぼし、事業破綻の可能性も懸念される等々、様々な課題が内在している。

これら課題の抜本的な解決を図るためには、地方自治法も含めた関係法規の改正を検討するほかにないと考えられるが、それまでの暫定的な手当てとして、PFI事業契約、運営権の設定、運営権実施契約、指定管理者制度に係わる条例、議会議決の時期、内容について整合性を確保する措置を講じる事が必要である。その上で、従来PFI法+指定管理者制度の対象事業と、今回改正法における公共施設等運営権事業の対象を明確に区分し、後者については、他の関連手続きに対して、運営権事業の手続きを優先させる、あるいは運営権事業の手続きの実施により他の関連手続きの実施を兼ねることとする等の措置の検討(必要な法改正の検討を含む)も必要ではないかと思われる。

以上