

リスク認識共有化に向けた新たなプロセス形成

平成 20 年 3 月

自治体 PFI 推進センター専門家委員会

は し が き

平成 11 年に「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。）が成立してから、地方公共団体では様々なタイプの PFI 事業が取り組まれています。その過程で多くの課題も明らかになっています。

特に、リスクの分担については、平成 12 年 3 月に示された「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」により、「想定されるリスクをできる限り明確化した上で、リスクを最もよく管理することができる者が当該リスクを分担するとの考え方に基づいて取り決めること」とされていますが、PFI の実務においてリスクの分担にあたっては、官民双方の認識不足などの理由により、リスクの設定に苦慮している状況が見受けられます。

こうした現在の状況から、自治体 PFI 推進センター専門家委員会では、平成 19 年度は、「リスク認識共有化に向けた新たなプロセス形成」をテーマとして取り上げ、研究いたしました。具体的には、PFI 導入済み又は導入中の地方公共団体に対するアンケート調査を実施し、その結果から実務上の課題や問題点を抽出したうえで、対応の方向性を探るべく、年間 4 回にわたり議論・検討を行いました。

それらの結果を踏まえ、算定の課題と今後の対応の方向性について事例を交えながら取りまとめを行い、本報告書を作成いたしました。

貴重な御意見をいただいた本専門家委員会の委員の皆様、また、アンケート調査等にご協力いただいた地方公共団体の皆様に対し、厚くお礼申し上げます。

今後、PFI 事業に関心のある地方公共団体が本報告書を活用され、地方公共団体の PFI 事業推進の一助となれば幸いです。

平成 20 年 3 月

自治体 PFI 推進センター専門家委員会
委員長 清矢 守

目 次

○自治体 PFI 推進センター専門家委員会について	1
(1) 目的	1
(2) 委員構成	1
(3) 平成 19 年度の検討テーマ	2
(4) 各回の討議内容	2
第 1 章 自治体 PFI 事業におけるリスク分担の現状	3
1. 自治体 PFI 事業の現状	3
(1) PFI 事業の進捗状況	3
(2) 分野別の動向	4
(3) 事業方式別事業数	5
(4) 地域別事業数	6
2. リスク分担の枠組	8
(1) PFI 法およびガイドライン等におけるリスク分担の考え方	8
(2) PFI 法及びガイドライン等におけるリスク認識共有化のための留意事項	12
第 2 章 自治体と事業者とのリスク認識共有化の実態と課題	19
1. 自治体アンケート調査から見るリスク認識共有化の実態	19
(1) 調査の枠組	19
(2) 回収結果	20
(3) 回答事例の特性	20
(4) 実施方針公表段階および入札公告（募集）段階におけるリスク認識の共有化の実態	24
(5) 各種文書の事前公表によるリスク認識の共有化の実態	27
(6) リスク分担の検討時期	32
(7) リスク定量化の実施状況	32
(8) 保険を利用したリスクの移転	33
(9) 事業者決定後のリスク分担の調整	33
(10) 自治体アンケートのポイント整理	36
2. 事業者側から見たリスク認識共有化へ向けての問題点	38
(1) 実施対象	38
(2) 実施方法	38
(3) ヒアリング結果	39
第 3 章 リスク認識共有化に向けた取組事例	44
1. 神奈川県における取組	44
(1) リスク分担の考え方	44
(2) リスク認識共有化のための取組事案	44
(3) 事業者意見に基づくリスク負担の変更事案	45
2. 欧州の PFI 制度における公共リスクの民間移転の取組	46
(1) リスク定義の相違	46
(2) リスク管理に対する考え方の相違	46

(3) 事業手法とリスク分担の相違	47
(4) リスクの把握	47
第4章 リスク認識共有化に向けた新たなプロセス形成	48
1. 適正なリスク分担に向けての整理範囲と基本的方向性の確認	48
(1) 整理対象とする範囲	48
(2) リスク分担における基本的方向性	49
2. 「特定事業の選定段階」における対話の改善	49
(1) 導入可能性調査の活用	49
(2) 募集関連書類の早期開示	49
(3) 意思疎通チャネルの多様化	50
3. 「民間事業者の募集及び選定等」における対話の改善	51
(1) 提案書作成期間の確保	51
(2) リスク認識の不一致時における対応	51
4. 最後に：リスク分担検討過程の再認識	52
◆資料編	
参考資料1 平成19年度自治体PFI推進センター専門家委員会議事要旨	資料 1
参考資料2 アンケート調査票	資料 15
参考資料3 アンケート回答内容	資料 24
参考資料4 アルファベット略語一覧	資料 38

○自治体 PFI 推進センター専門家委員会について

(1) 目的

PFI 事業における課題や問題点とその対応策等について、専門的な観点から検討を行い、その成果を自治体に提供する等して、自治体における PFI 事業の円滑な推進に資することを目的とする。

(2) 委員構成

財団法人地域総合整備財団常務理事を委員長として、学識経験者・総務省・自治体職員等で構成される。平成 19 年度委員は図表 0-0-1 の通りである。

図表 0-0-1 平成 19 年度専門家委員会委員名簿

◎	伊藤 宏治	埼玉県総合政策部改革推進室長
	稲山 博司	総務省自治財政局調整課長
	小幡 純子	上智大学教授
	金谷 隆正	財団法人日本経済研究所常務理事調査局長
	熊谷 弘志	アビームコンサルティング株式会社 社会基盤・サービス統括事業部ディレクター
	黒田 武一郎	総務省自治財政局地方債課長
	幸田 雅治	総務省自治行政局行政課長
	清矢 守	財団法人地域総合整備財団常務理事
	関 友孝	三井住友海上火災保険株式会社法人営業推進部 企画開発チーム 課長
	寺田 清伸	仙台市企画市民局総合政策部長
	野村 正	清水建設株式会社投資開発本部 PFI 推進部長
	前田 博	西村あさひ法律事務所弁護士
	松本 俊彦	みずほコーポレート銀行 ストラクチャード・ファイナンス営業部長
	溝口 周二	横浜国立大学教授
	武藤 浩二	神奈川県総務部財産管理課長
	渡辺 秀樹	総務省自治行政局地域振興課長

注釈) 敬称略、五十音順。◎は専門家委員会委員長

(3) 平成 19 年度の検討テーマ

「リスク認識共有化に向けた新たなプロセス形成」

PFI 事業でリスク分担を決定する際には、各種書類を提示し事業者からの意見を吸収するという質疑を重ね認識の共有化を図るプロセスが存在しているが、建設的な意見の反映や質疑を通じた内容の明確化等は、必ずしも十分でないように見受けられる。この背景には、限られた時間と紙面だけによる質疑が中心であり、審査主体による意見聴取や事業者による意見陳述の場が設定されない事情が、影響していると考えられる。

こうした現状から、平成 19 年度自治体 PFI 推進センター専門家委員会では、リスクについて官民が認識を共有化できるよう、リスク認識共有化に向けたプロセスの構築について検討することとした。

(4) 各回の討議内容

各回の議題は下図の通りである。議論の詳細は参考資料「議事要旨」にて紹介する。

図表 0-0-2 討議内容

開催日	討議内容
第 1 回 (8 月 8 日)	<ul style="list-style-type: none">・今年度専門家委員会の進め方について・「1. PFI 事業におけるリスク認識共有化の現状」について・事例紹介
第 2 回 (9 月 26 日)	<ul style="list-style-type: none">・「1. PFI 事業におけるリスク認識共有化の現状」について・「2. PFI 事業におけるリスク認識共有化の実態把握」について (自治体アンケートの実施)・事例紹介
第 3 回 (12 月 18 日)	<ul style="list-style-type: none">・「2. PFI 事業におけるリスク認識共有化の実態把握」について (自治体アンケートの結果)・「3. PFI 事業におけるリスク認識共有化の問題点」について・「4. 欧州におけるリスク認識共有化の手法」について
第 4 回 (2 月 26 日)	<ul style="list-style-type: none">・「5. リスク認識共有化に向けた新たなプロセス形成」について・報告書(案)について

第1章 自治体 PFI 事業におけるリスク分担の現状

PFI 事業の課題は、PFI 法によるところだけに限らず、地方自治法、公共契約制度全般、税制度、補助金制度、国有財産法、公物関連法制、金融法制等に複合的に関わっている。しかし、自治体の現場では、標準約款等が整備されていない、あるいは運用上の取扱について判断基準が統一されていない等の状況から、直面する課題に対して個々に解決策を模索しているのが実状である。

本章では、日本の PFI 事業の現状、PFI 法や関連する基本方針・ガイドライン等によるリスク認識共有化の枠組を整理するとともに、日本における個々の事例から特徴的なリスク認識共有化の取組を紹介する。

1. 自治体 PFI 事業の現状

PFI 法が制定されて以来、平成 19 年 9 月 26 日までに自治体により実施方針が公表された PFI 事業は 246 事業にのぼっている。

(1) PFI 事業の進捗状況

246 事業の進捗状況を確認すると、既にサービス提供段階にある事業が最も多く 99 事業 (40.2%) とほぼ 4 割を占める。次いで、協定等締結段階にある事業が 49 事業 (19.9%) でほぼ 2 割である。PFI 法の施行からおよそ 8 年間に経過したこともあって、自治体においても、既に相当数の事業が進行してきたことが伺える。

ただし、実施方針は公開したが、その後何らかの理由で事業中止となった事業も 15 事業 (6.1%) 確認されている。この 15 事業は分析対象からは除外し、以後は残る 231 事業を対象に現況を整理した。

国、特殊法人その他公共法人による PFI 事業と比較して、入札公告や協定等締結の段階が多い傾向がある。

図表 1-1-1 進捗状況ごとの事業数

進捗状況	自治体による事業		国、特殊法人その他公共法人による事業	
	件数	割合	件数	割合
実施方針	16	6.5%	6	8.3%
特定事業の選定	9	2.4%	6	8.3%
入札公告	26	10.6%	3	4.2%
審査結果公表	35	14.2%	6	8.3%
協定等締結	49	19.9%	17	23.6%
サービス提供開始	99	40.2%	33	45.8%
事業中止	15	6.1%	1	1.4%
総計	246		72	

資料) 自治体 PFI 推進センター「国内 PFI 事業一覧」(平成 19 年 9 月 25 日時点) より作成

(2) 分野別の動向

事業分野ごとの事業数を確認すると、教育文化スポーツ施設が 64 事業 (27.7%) で他分野に比べて圧倒的に多い。これは、全国に小・中学校、高校など、教育施設がそもそも多いことに起因すると考えられる。そのほかで比較的事業数が多いのは、公営住宅 21 事業 (9.1%)、廃棄物処理施設 20 事業 (8.7%)、社会福祉施設 18 事業 (7.8%) である。

国、特殊法人その他公共法人による PFI 事業のほとんどが大学や庁舎といった特定分野に偏っているのに対し、自治体による PFI 事業は、幅広い事業分野に渡っていることが特徴である。

図表 1-1-2 事業分野ごとの事業数

分野	自治体による事業		国、特殊法人その他 公共法人による事業	
	事業数	割合	事業数	割合
教育文化スポーツ施設	64	27.7%	29	40.3%
給食センター等	12	5.2%	0	0.0%
庁舎	10	4.3%	8	11.1%
宿舍	3	1.3%	20	27.8%
公営住宅	21	9.1%	0	0.0%
社会福祉施設	18	7.8%	0	0.0%
医療施設	10	4.3%	1	1.4%
廃棄物処理施設	20	8.7%	1	1.4%
余熱利用施設	6	2.6%	0	0.0%
斎場	6	2.6%	0	0.0%
公園・観光施設	5	2.2%	0	0.0%
駐車場等	8	3.5%	2	2.8%
港湾・空港	6	2.6%	3	4.2%
上下水道	13	5.6%	1	1.4%
開発	1	0.4%	0	0.0%
情報関連施設	3	1.3%	1	1.4%
エネルギー関連施設	4	1.7%	0	0.0%
ESCO ¹ 関連施設	4	1.7%	0	0.0%
その他施設	17	7.4%	6	8.3%
総計	231		72	

資料) 自治体 PFI 推進センター「国内 PFI 事業一覧」(平成 19 年 9 月 25 日版) より作成

1 ESCO (Energy Service Company) ※参考資料 4 アルファベット略語一覧参照

(3) 事業方式別事業数

事業方式ごとの事業数をみると、BTO²方式が最も多く全体の6割強の146事業(63.2%)となっている。次いでBOT³方式が44事業(19.0%)であり、BTO方式とBOT方式で全体の8割強を占めている。また、BT⁴方式が10事業あるが、特定の自治体による事業に集中している。

図表 1-1-3 事業方式ごとの事業数

DBO ⁵ 方式	5	2.2%
BTO方式	146	63.2%
BOT方式	44	19.0%
BOO ⁶ 方式	13	5.6%
RO ⁷ 方式	4	1.7%
BT方式	10	4.3%
BTO/BOT方式	4	1.7%
その他	5	2.2%
全体	231	

資料) 自治体 PFI 推進センター「国内 PFI 事業一覧」(平成 19 年 9 月 25 日版) より作成

2 BTO (Build Transfer Operate) ※参考資料 4 アルファベット略語一覧参照 (以下同様)
3 BOT (Build Operate Transfer)
4 BT (Build Transfer)
5 DBO (Design Build Operate)
6 BOO (Build Own Operate)
7 RO (Rehabilitate Operate)

(4) 地域別事業数

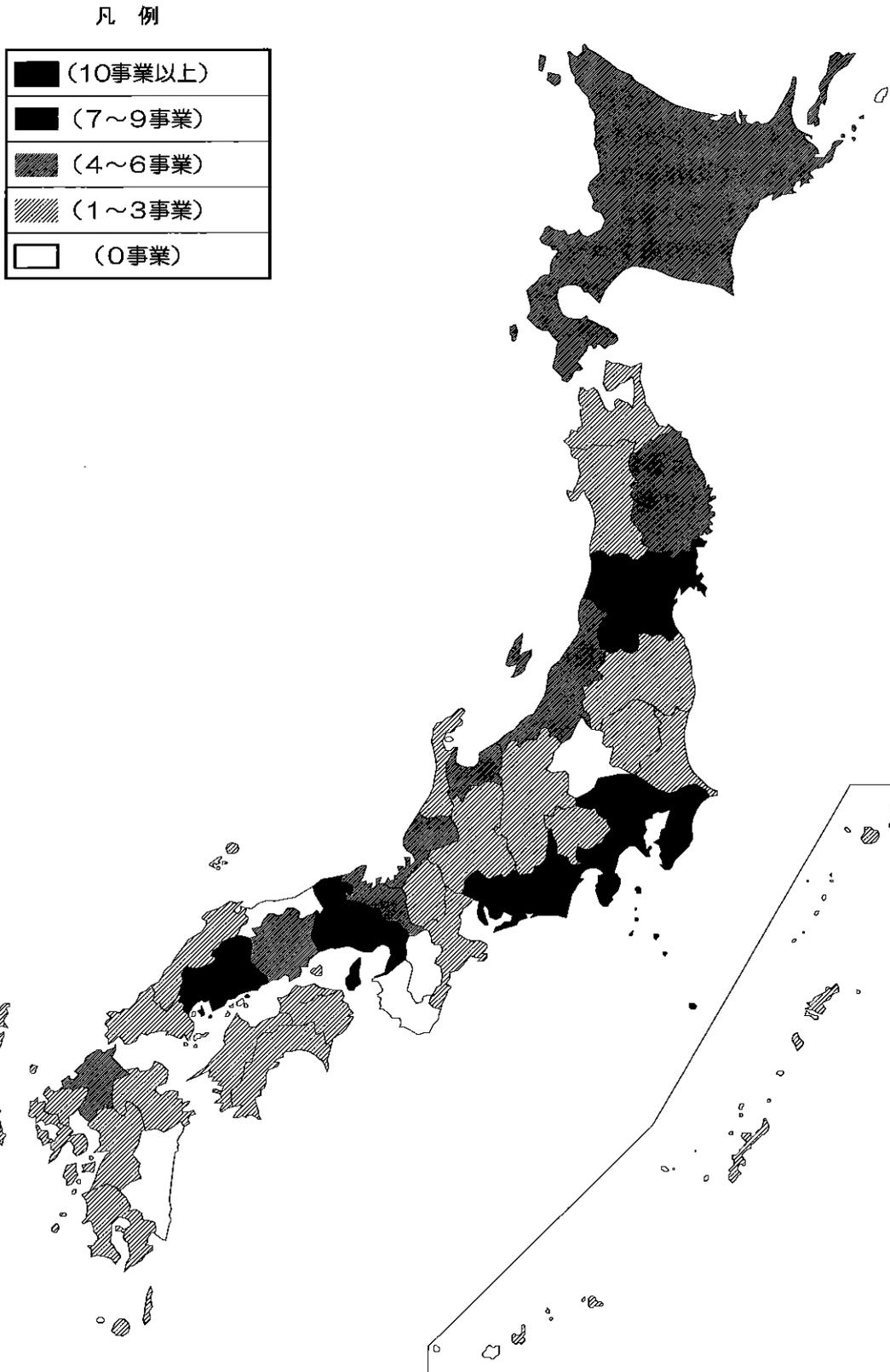
地域ごとの事業数をみると、東京都、千葉県、神奈川県、愛知県、大阪府といった大都市圏に集中している一方で、東北では宮城県、山形県、中国・四国では広島県で周辺に比べて件数が多い。群馬県、奈良県、和歌山県、鳥取県、宮崎県はいまだに PFI 事業が無く、既に数多くの PFI 事業を手がけて経験を積みつつある都道府県とそうでない都道府県との差が生じている。

図表 1-1-4 都道府県ごとの事業数

北海道	6	東京都	22	滋賀県	3	香川県	2
青森県	1	神奈川県	17	京都府	6	愛媛県	1
岩手県	6	新潟県	5	大阪府	21	高知県	1
宮城県	7	富山県	4	兵庫県	9	福岡県	5
秋田県	2	石川県	1	奈良県	0	佐賀県	1
山形県	8	福井県	5	和歌山県	0	長崎県	1
福島県	1	山梨県	2	鳥取県	0	熊本県	2
茨城県	2	長野県	1	島根県	3	大分県	3
栃木県	1	岐阜県	3	岡山県	6	宮崎県	0
群馬県	0	静岡県	9	広島県	10	鹿児島県	2
埼玉県	11	愛知県	15	山口県	3	沖縄県	1
千葉県	16	三重県	3	徳島県	3	総計	231

資料) 自治体 PFI 推進センター「国内 PFI 事業一覧」(平成 19 年 9 月 25 日版) 等より作成

図表 1-1-5 自治体による PFI 事業の地域分布



資料) 自治体 PFI 推進センター「国内 PFI 事業一覧」(平成 19 年 9 月 25 日版) 等より作成

2. リスク分担の枠組

(1) PFI 法およびガイドライン等におけるリスク分担の考え方

①PFI 事業の現行制度体系

PFI 事業の実施にあたっては、PFI 法に基づいて基本方針が定められており、実務上の指針としてガイドラインが 5 種提示されている。これらのガイドラインは、国が PFI 事業を行うにあたっての指針であるが、国以外の者が実施する PFI 事業においても参考となりうるものとされている。

このうち「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」と「VFM⁸に関するガイドライン」は、平成 19 年 6 月に部分的に改訂されたところであり、ガイドラインについては、その内容が精査されていく段階に入ったものと考えられる。

図表 1-2-1 PFI 事業に関連する法律と政令

○法律
・ 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 (平成 11 年法律第 117 号、最終改正平成 17 年法律第 95 号)
○政令
・ 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の施行期日を定める政令 (平成 11 年政令第 278 号)
・ 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令 (平成 11 年政令第 279 号)
・ 民間資金等活用事業推進委員会令 (平成 11 年政令第 280 号、平成 12 年最終改正政令第 303 号)

図表 1-2-2 PFI 事業にかかる基本方針とガイドライン

○基本方針
・ 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 (平成 12 年 3 月 13 日総理府告示)
○ガイドライン
・ PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン (平成 13 年 1 月 22 日、平成 19 年 6 月 29 日改正)
・ 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)
・ VFM に関するガイドライン (平成 13 年 7 月 27 日、平成 19 年 6 月 29 日改正)
・ 契約に関するガイドライン—PFI 事業契約における留意事項について— (平成 15 年 6 月 23 日)
・ モニタリングに関するガイドライン (平成 15 年 6 月 23 日)

8 VFM (Value For Money) ※参考資料 4 アルファベット略語一覧参照

②ガイドラインにおけるリスクの定義

「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」では、PFI 事業におけるリスクを図表 1-2-3 のように定義している。

図表 1-2-3 ガイドラインにおけるリスクの定義

- ・ 選定事業の実施に当たり、協定等の締結の時点ではその影響を正確には想定できないこのような不確実性のある事由によって、損失が発生する可能性をリスクという。
- ・ 選定事業の適正かつ確実な実施を確保するうえで、リスクが顕在化した場合、当初想定していた支出以外の追加的な支出が現実が必要となると見込まれることがある。

資料) 内閣府「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)

経済学的な意味では、損失方向(ダウンサイド)だけでなく利得方向(アップサイド)にぶれた場合にもリスクと呼ぶことが一般的であるが、このガイドラインにおいては損失方向のみがリスクと定義されていることに注意が必要である。そのため、経済学でいうリスクに対応した不確実性という訳よりは、システム工学等と同じく危険性という用語の方が概念的に近いものとなっている。

③世界標準の PFI/PPP におけるリスクの定義

諸外国の PFI/PPP 事業では、特定のリスクは、リスクをとるものが変われば、ダウンサイドにもアップサイドにも変化するという考え方がある。わが国においても、同様のリスクの定義に基づき官のリスクを適切に民間移転しようとする発想も必要となる。

④リスク分担の視点

現行の PFI 事業では、基本協定と事業契約、直接契約(Direct Agreement)⁹が、それぞれ別の文書となっている。「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」では、図表 1-2-4 のとおり適切なリスク分担を検討するための留意点が挙げられている。

⁹ SPC の業務状態が悪化等した場合の情報交換・協議、また事業遂行が困難となった場合に、金融機関が事業に介入する際の必要事項等について規定するもので、自治体と金融機関が締結する文書。

図表 1-2-4 ガイドラインにおけるリスク分担の検討にあたっての留意点

(1) リスクとその原因の把握

当該選定事業の実施に係るリスクとその原因をできる限り把握する。

(2) リスクの評価

(イ) 抽出したリスクが顕在化した場合の必要と見込まれる追加的支出のおおよその定量化が望ましい。

(ロ) 定量化が困難な場合には定性的に選定事業への影響の大きさの評価を行うことが望ましい。

(ハ) また、経済的に合理的な手段で軽減又は除去できるリスクの有無の確認、当該軽減又は除去に係る費用を見積もることが望ましい。

(3) リスクを分担する者

公共施設等の管理者等と選定事業者のいずれが、

(イ) リスクの顕在化をより小さな費用で防ぎ得る対応能力

(ロ) リスクが顕在化するおそれが高い場合に追加的支出を極力小さくし得る対応能力を有しているかを検討し、かつリスクが顕在化する場合のその責めに帰すべき事由の有無に応じて、リスクを分担する者を検討する。

(4) リスクの分担方法

リスクの分担方法としては、

(イ) 公共施設等の管理者等あるいは選定事業者のいずれかが全てを負担

(ロ) 双方が一定の分担割合で負担（段階的に分担割合を変えることがあり得る）

(ハ) 一定額まで一方が負担し、当該一定額を超えた場合(イ)又は(ロ)の方法で分担

(ニ) 一定額まで双方が一定の分担割合で負担し、当該一定額を超えた場合(イ)の方法で分担といった方法が考えられる。リスクが顕在化した場合の必要となる追加的支出の分担の方法を、当該者がリスクが顕在化した場合に負担し得る追加的支出の負担能力はどの程度かも勘案しつつリスクごとに検討する。

資料) 内閣府「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)

「リスクを最もよく管理できる者が当該リスクを分担する」ことがガイドラインでの基本的な考え方であり、適切にリスクとその原因を把握・評価したうえで、そのリスクを最もよく管理することができる者を検討し、その際に生じる支出をどのように負担するかあらかじめ検討しておくという流れによって、適切なリスク分担を図ることを目指している。

②で述べた通り、PFI事業におけるリスクの顕在化は、何らかの損失の発生を意味している。したがって、当初想定していた支出以外の追加的な支出が必要になると見込まれるため、分担を含む措置を具体的かつ明確に規定しておく必要がある。

「PFI事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」では、図表1-2-5のとおり措置を規定しておくことがあり得る事項についての例示がある。個別事業によってリスク要素が異なることは当然であるが、リスクを想定する上ではこの例示による整理に沿って検討されることが一般的であると考えられる。

図表 1-2-5 ガイドラインに例示されている PFI 事業において想定されるリスク

<p>(1) 調査・設計に係るリスク</p> <p>■ 選定事業に測量若しくは地質等調査又は設計（以下、設計等）の一部または全部が含まれる場合</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 設計等の完了の遅延 ・ 設計等の成果物の瑕疵 ・ 設計等費用の約定金額の超過 <p>(2) 用地確保に係るリスク</p> <p>■ 選定事業に公共施設等の敷地の取得、工事の施工上必要な用地の一定期間の使用権の取得等、事業用地等の確保の一部又は全部が含まれる場合</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 用地確保の遅延 ・ 用地確保費用が約定金額を超過 <p>■ 選定事業に事業用地等の確保が含まれていない場合</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 事業用地等の確保の遅延・事業用地等の変更による、設計等、建設、維持管理・運営の各段階の中断・遅延、各段階で必要となる費用の約定金額超過 <p>(3) 建設に係るリスク</p> <p>■ 選定事業に建設の一部又は全部が含まれる場合</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 工事の完成の遅延 ・ 工事費用の約定金額の超過 ・ 工事に関連して第三者に及ぼす損害 ・ 工事目的物の瑕疵 <p>(4) 維持管理・運営に係るリスク</p> <p>■ 選定事業に維持管理・運営の一部又は全部が含まれる場合</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 運営開始の遅延 ・ 公共サービスの利用度の当初の想定との相違 ・ 維持管理・運営の中断 ・ 施設の損傷 ・ 維持管理・運営に係る事故 ・ 技術革新 ・ 修繕部分等の瑕疵 <p>(5) 事業終了段階でのリスク</p> <p>■ 公共施設を管理者に譲渡する場合</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 修繕費用の確保 <p>■ 公共施設等を撤去・原状回復する場合</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 撤去・原状回復費用の確保 <p>(6) 各段階に共通に関連するリスク</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 不可抗力 ・ 物価、金利、為替レートの変動、税制の変更等 ・ 関連法令の変更等 ・ 許認可の取得等
--

資料) 内閣府「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)より作成

(2) PFI 法及びガイドライン等におけるリスク認識共有化のための留意事項

PFI 事業におけるリスクについて、現行の法及びガイドライン等ではどのように認識の共有化が図られているのか整理する。

①実施方針の公表時における意見の受付

「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」では、実施方針の公表後において、民間事業者からの意見を受け付けることが適当であるとの認識が示されている。

図表 1-2-6 ガイドラインにおける実施方針公表後に関する記載

実施方針の公表後、民間事業者等からの意見を受け付け、必要に応じ特定事業の選定・民間事業者の募集に反映することが適当である。

また、実施方針の公表後の市場調査、民間事業者等からの発案や意見を踏まえ、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、実施方針の変更を行うことも考えられる。

資料) 内閣府「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」(平成 13 年 1 月 22 日、平成 19 年 6 月 29 日改正)

②民間事業者の選定及び客観的な評価結果に対する質問の機会

「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」においては、民間事業者の募集及び選定に関する事項として、民間事業者の選定¹⁰及び客観的な評価結果の公表¹¹、すなわち特定事業選定後のプロセスにおいて、民間事業者に質問の機会を与えることを留意するよう求めている。

図表 1-2-7 基本方針における民間事業者の募集及び選定に関する記載

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。

…… (略) ……

(6) 民間事業者には質問の機会を与えるとともに、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。

資料) 総理府「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」(平成 12 年 3 月 13 日告示)

10 (民間事業者の選定等) PFI 法第七条第一項 「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。」

11 (客観的な評価) PFI 法第八条 「公共施設等の管理者等は、第六条の特定事業の選定及び前条第一項の民間事業者の選定を行うに当たっては、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。」

③要求水準書及び事業契約書の事前公表と意見聴取

「モニタリングに関するガイドライン」においては、事業者との意見交換の重要性が認識され、できるだけ早い段階で事業者からの意見を幅広く受け付けることで、入札公告の段階では要求水準書や事業契約書の成案を提示できることが望ましいとされている。

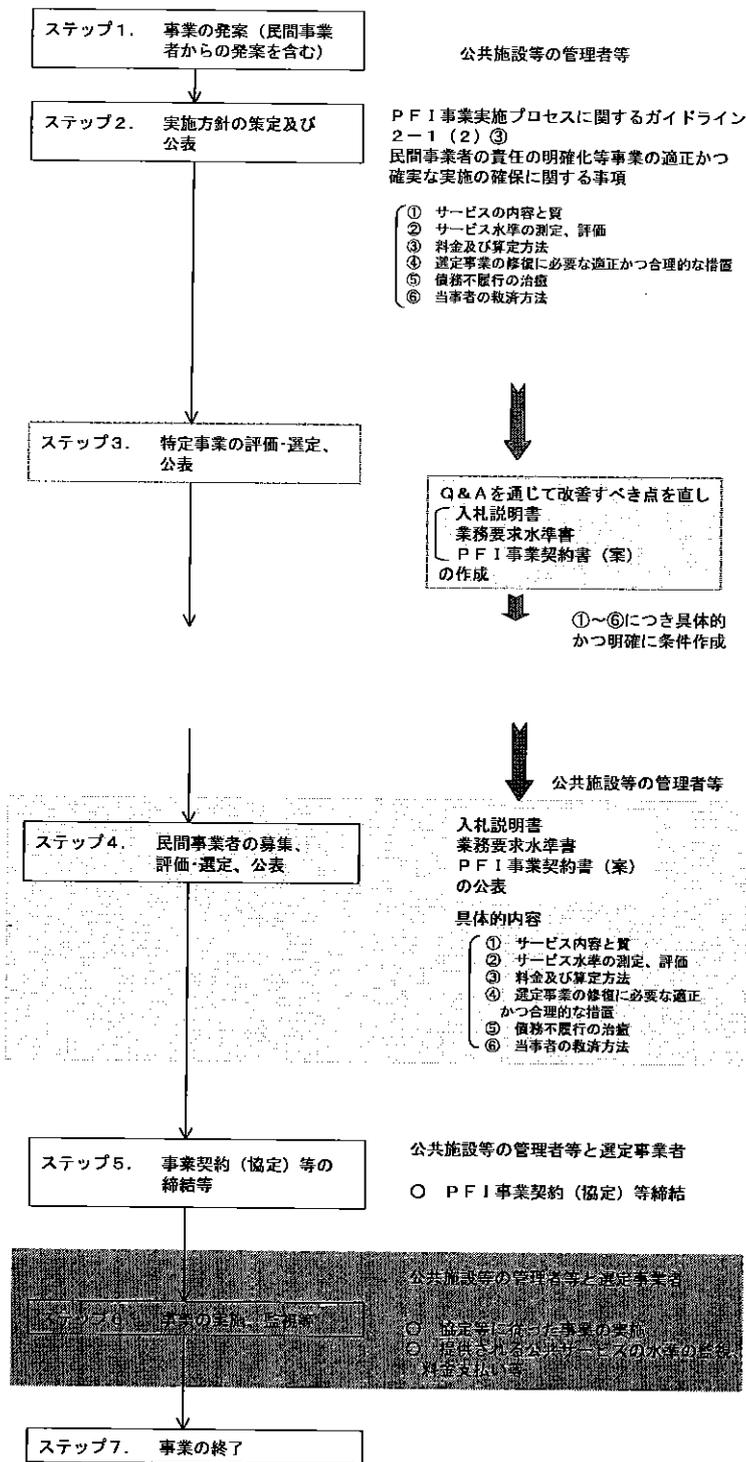
図表 1-2-8 ガイドラインにおける民間事業者の意見聴取に関する記載

可能な限り前の段階で、例えば、実施方針策定時にでも、業務要求水準書案及び PFI 事業契約書案として提示し、質問と回答で広く意見聴取を行い、民間事業者の募集（入札公告）の段階で成案を提示できるようにすることが望ましい。

資料) 内閣府「モニタリングに関するガイドライン」(平成 15 年 6 月 23 日)

図表 1-2-9 は、管理者等がモニタリングに関して留意すべき事項を時系列的に示したものである。これによると、実施方針の策定及び公表時に、民間事業者の責任の明確化等事業の適正かつ確実な実施の確保に関する事項として、サービスの内容と質、サービス水準の測定・評価、料金及び算定方法、選定事業の修復に必要な適正かつ合理的な措置、債務不履行の治癒、当事者の救済方法を実施方針の中に盛り込むことが求められている。さらに、特定事業の評価・選定については、質疑回答を通じて改善すべき点を改善し、入札説明書、業務要求水準書、PFI 事業契約書（案）を作成することが望ましいとされており、これらの情報については、実施方針の公表後、応募の時点でアウトラインを示すことが重要となる。

図表 1-2-9 モニタリングに関するガイドラインに示されたフロー



資料) 内閣府「モニタリングに関するガイドライン」（平成 15 年 6 月 23 日）

④リスク認識共有化に向けた問題点

②③でみてきたように、リスク認識共有化にあたっては、内閣府から示された基本方針や各種ガイドラインによる枠組に沿って、各自治体ではリスク認識共有化を図ることが一般的と考えられる。

しかし、実際の事業に当てはめた場合は、以下のような問題点も指摘できる。

図表 1-2-10 リスク認識共有化に向けた問題意識

- ・ 紙ベースの質疑応答のみで本当にリスク認識の共有化は図られるのか。
- ・ 事業のタイプごとにリスク認識にズレが発生するポイントが異なるのではないか。
- ・ リスク認識にズレが起きた際に、どのように対処するのか。
- ・ 事業者の独自ノウハウに基づいた、合理的かつ望ましいリスク分担の意見・提案があった際にはどのように対応するのか。

こうした問題意識に対して、現状の枠組においても、「書類による質疑応答」と「リスク認識のずれ」以下に記すような対応の工夫が可能と考えられるところである。

しかし、「両者間での認識の不一致が発生してしまった場合」「事業者より逸脱提案があった場合への対応」については、まだまだ議論が必要な段階と考えられる。

1) 質疑応答（コミュニケーション）方法の多様化

書類でのやりとりだけでなく、ヒアリングの実施やパブリックコメントの募集、あるいは非公開の意見・提案を受け付ける等の取組が挙げられる。これにより、発注者側からすれば新たなアイデア等の吸収が、また事業者側からすれば独自ノウハウに関する情報収集により参加可能性の拡大が図られることになる。

2) 各種書類の事前公表

入札説明書等を先行的に公開し、事業内容の明確化と、事業者の理解の深度化を図る等の取組が挙げられる。つまり、仕様や基本協定、事業契約書を早めに公開することで、質疑応答の多頻度化やそれに伴う事業内容の相互理解の促進につながることになる。

⑤自治体によるリスク認識共有化の工夫と効果

以下、これまでの事業の中から、リスク認識の共有化において特徴的なプロセスを踏んだ事例について紹介する。

1) 神奈川県衛生研究所等施設整備等事業（神奈川県）

神奈川県衛生研究所等施設整備等事業は、実施方針の公開と同時に要求水準書案やVE¹²提案要領等を公表した日本で初めての事業である。また、平成12年7月に、企業に対しヒアリングを実施し、公表の許可が得られたもののみを同年9月18日に公表している。この事業以前にも既に4事業の実施方針が公表されていたが、質問の受付も無く、実施方針と要求水準書等の同時公表も行われていなかった。

図表 1-2-11 神奈川県衛生研究所等施設整備等事業

■日本で初めて実施方針への質問受付及び要求水準書(案)を先行公表	
・実施方針、 <u>要求水準書(案)</u> 、 <u>VE提案要領</u> を公表	平成12年4月28日
※実施方針の公表時に意見招請等を公示	
・特定事業の選定	平成12年6月23日
・入札公告	平成12年9月8日
・「意見等に関するヒアリング（平成12年7月実施）」 で公表の承諾が得られたものを公表	平成12年9月18日
・入札説明書等に関する質問回答（1回のみ）	平成12年10月3日

資料) 自治体PFI推進センター「国内PFI事業一覧」（平成19年9月25日版）等より作成

2) 区部ユースプラザ整備等事業（東京都）

区部ユースプラザ整備等事業では、契約書案の事前公表を最初に行った例である。平成13年7月に要求水準書案と契約書案の概要を公表し、同年9月と10月に2回に渡り、質問に対する回答を行い、11月に入札公告（募集）を出している。

図表 1-2-12 区部ユースプラザ整備等事業

■日本で初めての基本協定(案)及び事業契約書(案)を先行的に公表。	
・実施方針	平成13年4月12日
・実施方針の質問回答／特定事業の選定	平成13年5月24日
・ <u>要求水準書案／契約書案の概要公表</u>	<u>平成13年7月31日</u>
・ <u>要求水準書案／契約書案の質問の回答</u>	<u>平成13年9月19日</u>
・再質問に関する回答	平成13年10月15日
・入札公告	平成13年11月8日
・入札書類に対する第1回質問回答	平成13年12月14日
・入札書類に対する第2回質問回答	平成14年1月18日

資料) 自治体PFI推進センター「国内PFI事業一覧」（平成19年9月25日版）等より作成

12 VE (Value Engineering) ※参考資料4 アルファベット略語一覧参照

3) 高知医療センター整備運営事業（高知県・高知市病院組合）

高知医療センター整備運営事業では、実施方針に対する質疑回答を1回、募集要項に対する質疑応答を2回行うという、近年最も多いパターンのモデルケースとなった事例である。実施方針の公表が平成13年2月、その質疑応答が2ヵ月後の同年4月、特定事業選定後1次要項、2次要項の公表後、逐一質疑回答を繰り返すというパターンも、この事業より始まったとされている。

図表 1-2-13 高知医療センター整備運営事業

■近時の基本パターンのモデル型	
・実施方針の公表	平成13年2月21日
・質問・意見への回答	平成13年4月2日
・特定事業の選定	平成13年9月27日
・1次要項の公表	平成13年11月1日
・質問に対する回答	平成13年11月19日
・2次要項の公表	平成14年3月15日
・2次要項第1回質問回答	平成14年4月27日
・2次要項第2回質問回答	平成14年5月10日基本協定書（案）及び条件規定書（案）

資料) 自治体 PFI 推進センター「国内 PFI 事業一覧」(平成19年9月25日版) 等より作成

4) 寒川浄水場排水処理施設更新等事業（神奈川県）

寒川浄水場廃水処理施設更新事業では、平成14年8月の実施方針公表と同時に、要求水準書、特定事業契約書の素案、それから落札者決定の考え方、さらには実施方針のQ&Aまでを公表した。その後、これらの文書全てについて質疑応答を行った。こうした手法をとったのは、日本では本事業が初めてである。さらに、質問回答後の同年11月に複数の事業者を一同に会して意見交換会を行い、平成15年2月には事業者ヒアリング結果を公表している。

図表 1-2-14 寒川浄水場排水処理施設更新等事業

■日本で初めてリスク認識共有化の工夫を複合的に実施。	
・実施方針等公表	平成14年8月1日
<u>実施方針と同時に、業務要求水準書案、特定事業契約書素案、落札者決定の考え方、実施方針等Q&Aを公表。</u>	
・実施方針等の質問回答	平成14年10月18日
・意見交換会開催	平成14年10月22日
・意見交換会結果概要公表	平成14年11月5日
・特定事業の選定	平成14年11月21日
・事業者ヒアリング結果公表	平成15年2月12日
・入札説明書等公表	平成15年4月11日
・入札説明書等の質問回答	平成15年5月28日

資料) 自治体 PFI 推進センター「国内 PFI 事業一覧」(平成19年9月25日版) 等より作成

5) 松森工場関連市民利用施設整備事業(仙台市)

松森工場関連市民利用施設整備事業では、平成14年11月に実施方針と同時に要求水準書案を公表した。その結果、寄せられた意見の中にリスク分担等事業スキームに関わる内容の意見もみられたため、同年12月に予定されていた特定事業の選定が変更となり、平成15年1月に事業者との意見交換会が開催された。その後同年3月に実施方針と要求水準書の変更案が出された。先行的に文書を公表することで質疑応答や意見の交換が盛んに行われ、結果として実施方針と要求水準書に変更が加えられたという事例である。

図表 1-2-15 松森工場関連市民利用施設整備事業

■先行的な資料提供による効果が明確に示された事案。

- ・実施方針等の公表 平成14年11月8日

実施方針と同時に要求水準書案を公表。

※当初予定では同年12月に特定事業選定の予定。

- ・意見交換会の開催 平成15年1月16日

- ・実施方針等の変更 平成15年3月31日

実施方針及び要求水準書案の変更案、意見交換会の概要、質問回答を同時公表。

- ・特定事業の選定 平成15年4月22日

- ・入札公告 平成15年7月7日

資料) 自治体PFI推進センター「国内PFI事業一覧」(平成19年9月25日版)等より作成

第2章 自治体と事業者とのリスク認識共有化の実態と課題

日本のPFI事業においても、各種書類を提示するプロセスで事業者からの意見を吸収し、質疑を重ねるプロセスは存在する。しかし、建設的な意見の反映や、質疑を通じた内容の明確化等は必ずしも充分ではない。現状では限られた時間と紙面だけによる質疑が中心であり、審査主体による意見聴取や事業者による意見陳述の場が設定されないことから、リスク認識の共有化は容易ではない。

ここでは、適正なリスク分担を実現するための前提となる、自治体と事業者とのリスク認識の共有化についてアンケート調査や聞き取り調査等によって、実施における制度的、手法的な問題点に加えて、行政及び民間事業者におけるリスク認識の相違の実態を把握するとともに、課題・問題点を整理する。

1. 自治体アンケート調査から見るリスク認識共有化の実態

自治体と事業者とのリスク認識共有化の実態を把握するため、PFI事業に取り組んだ経験を有する自治体を対象としたアンケート調査を行った。

(1) 調査の枠組

①調査目的

自治体による個別のPFI事業における、事業者とのリスク認識共有化にかかる実態を把握するものとする。

②調査対象

自治体PFI推進センター「国内PFI事業一覧」(平成19年9月25日版)等に基づいて、平成19年9月25日時点で実施方針を公表済みと把握されたPFI事業233事業に対して調査への協力を依頼することとした。

ただし、協力依頼に対して、事業は消滅しているとの回答があった2事業(安曇野市「温泉利用施設等整備・運営PFI事業(穂高町)」、上天草市「松島町前島地区総合開発事業」)は最終的には調査対象から除外し、最終的な調査対象は231事業となった。

③調査項目(詳細は参考資料2アンケート調査票参照)

専門家委員会での議論を踏まえ、図表2-1-1の項目を調査した。

図表2-1-1 調査項目

- | |
|---|
| ◆対象となるPFI事業の概要(事業名称/事業方式/業務内容) |
| ◆リスク認識共有化のプロセス(実施方針公表時/入札公告(募集)時における共有化プロセス、要求水準書案/基本協定案・事業契約書案の事前公表等、共有化にかかる工夫の有無) |
| ◆リスク認識における不一致と対応(内容/発生要因/対応等) |
| ◆その他、自治体PFI推進センターの活動についての意見・要望 |

注釈) アンケート調査では、図表1-2-5で紹介したガイドラインによるリスク区分に「契約締結前のリスク」を加えたより広義なものを対象とした。

④調査方法

郵送留置法とし、②で対象とした PFI 事業の自治体担当部署に対する協力依頼とあわせて、平成 19 年 10 月 12 日（金）に調査票を発送した。留置期間は約 2 週間と想定し、同年 10 月 26 日（金）までの回答を依頼、郵送またはファクシミリ、電子メール等、回答者の希望に応じた方法で回答を回収した。

なお、同年 11 月 1 日（木）までに回答が届かなかった先に対しては、電話による再度の協力依頼を行った。

(2) 回収結果

103 自治体 162 事業の担当者にご協力いただき、有効回収率は 70.1%となった。

図表 2-1-2 調査に対する回答状況

協力依頼数	調査対象数	有効回収数	有効回収率
233 事業	231 事業	162 事業	70.1%

(3) 回答事例の特性

有効な回答があった 162 事業について、自治体による PFI 事業全体(231 事業)に比べて、その特性に偏りが無いのか、進捗段階、事業分野、事業方式について確認した。

その結果、年数の経過に伴うと考えられる進捗段階の偏りを除けば、ほぼ同様の分布を示しており、7割超という高い回収率とも相まって、本アンケートの集計結果は自治体による PFI 事業の総合的な状況を示していると考えられる。

①進捗段階

回答時点での各事業進捗段階の比率を、自治体 PFI 事業全体での進捗段階比率と比べると、サービス提供開始との回答比率が 35.2%でやや低めになっているが、その他の段階では大きな差異はみられない。

図表 2-1-3 進捗段階別事業数

進捗状況	案件数（有効回収数）		案件数（調査対象数）	
実施方針	12	7.4%	16	6.9%
特定事業の選定	6	3.7%	6	2.6%
入札公告(募集) ¹³	21	13.0%	26	11.3%
審査結果公表	26	16.0%	35	15.2%
協定等締結	40	24.7%	49	21.2%
サービス提供開始	57	35.2%	99	42.9%
全体	162		231	

13 一般競争入札によらない公募により民間事業者を募集するものを含む（以下同様）

②事業分野

教育文化スポーツ施設が 26.5%で最も多いが、調査対象事業 231 事業全体の比率とほぼ同様の分布状況であり、事業分野にも特段の偏りはみられない。

図表 2-1-4 事業分野別事業数

分 野	案件数（有効回収数）		案件数（調査対象数）	
	件数	割合	件数	割合
教育文化スポーツ施設	43	26.5%	64	27.7%
給食センター等	11	6.8%	12	5.2%
庁舎	8	4.9%	10	4.3%
宿舍	2	1.2%	3	1.3%
公営住宅	15	9.3%	21	9.1%
社会福祉施設	14	8.6%	18	7.8%
医療施設	5	3.1%	10	4.3%
廃棄物処理施設	14	8.6%	20	8.7%
余熱利用施設	3	1.9%	6	2.6%
斎場	4	2.5%	6	2.6%
公園・観光施設	3	1.9%	5	2.2%
駐車場等	5	3.1%	8	3.5%
港湾・空港	5	3.1%	6	2.6%
上下水道	10	6.2%	13	5.6%
道路・橋	0	0.0%	0	0.0%
開発	1	0.6%	1	0.4%
情報関連施設	2	1.2%	3	1.3%
エネルギー関連施設	3	1.9%	4	1.7%
ESCO 関連施設	4	2.5%	4	1.7%
その他施設	10	6.2%	17	7.4%
全 体	162		231	

③事業方式

BTO方式が107事業（66.0%）を占めて最も多く、BOT方式、BOO方式までの3方式で146事業（90.1%）となる。これも、調査対象事業231事業全体の比率とほぼ同様の分布状況であり、偏りはみられない。

図表 2-1-5 事業方式別事業数

	案件数（有効回収数）		案件数（調査対象数）	
	数	割合	数	割合
DBO方式	4	2.5%	5	2.2%
BTO方式	107	66.0%	146	63.2%
BOT方式	27	16.7%	44	19.0%
BOO方式	12	7.4%	13	5.6%
RO方式	2	1.2%	4	1.7%
BT方式	9	5.6%	10	4.3%
BTO/BOT方式	1	0.6%	4	1.7%
その他	0	0.0%	5	2.2%
全体	162		231	

全体数の6割以上を占めるBTO方式を選択した理由については、「地方自治体が施設を所有する必要があった」（51事業、47.7%）と「施設の性格上、民間事業者（SPC）による所有に馴染まなかった」（42事業、39.3%）が4割近い回答率であった。また、リスクとして懸念される要因では、「所有者責任と維持管理・運営責任の区分が容易でない（32事業、29.9%）が最多であった。

図表 2-1-6 BTO方式を選択した理由（複数回答）

	事業数	回答率
自治体が所有する必要があった	51	47.7%
民間所有になじまない	42	39.3%
民間所有ではVFMが減少または確認できない	25	23.3%
民間所有では応募者が減少する可能性あり	8	7.5%
導入可能性調査で自治体所有にするべきと意見があった	12	11.2%
実施方針公表後に自治体所有にするべきと意見があった	0	0.0%
その他	3	2.6%
全体（BTO方式の事業数）	107	

図表 2-1-7 BTO方式を選択したことによるリスクとして最も懸念される要因

	事業数	
	大規模修繕を実施する場合、負担が大きい	23
不可抗力が発生した場合、負担が大きい	19	17.8%
第三者の不法行為等で損傷が生じた場合、負担が大きい	2	1.9%
所有者責任と維持管理・運営責任の区分が容易ではない	32	29.9%
不動産取得税等の賦課によりVFMが減殺される	6	5.6%
特になし	4	3.7%
その他	10	9.3%
無回答	11	10.3%
全体（BTO方式の事業数）	107	

④業務内容

設計（151事業、93.2%）、建設（155事業、95.7%）、維持管理（147事業、90.7%）については、ほとんどの事業に含まれていることが伺える。一方で、運営は121事業（74.7%）と、3割弱の事業には含まれていない。

運営業務の内訳をみると、不特定多数への施設型サービス65事業（40.1%）、特定多数への施設型サービス35事業（21.6%）、プラント24事業（14.8%）となっている。

図表 2-1-8 業務内容別事業数（複数回答）

業務内容	事業数	回答率
設計業務	151	93.2%
建設業務	155	95.7%
維持管理業務	147	90.7%
運営業務	121	74.7%
プラント施設の運転等	24	14.8%
不特定施設への施設型サービス提供	65	40.1%
特定施設への施設型サービス提供	35	21.6%
その他	3	1.9%
無回答	3	1.9%
全体	162	

(4) 実施方針公表段階および入札公告（募集）段階におけるリスク認識の共有化の実態

実施方針公表段階と入札公告（募集）段階のそれぞれにおける、自治体と事業者のコミュニケーションの実態について比較、整理した。

① 質疑応答の回数

実施方針公表段階での質疑応答回数は、1回が131事業（80.9%）と多数を占めるが、実施しなかったものも5事業（3.1%）ある。実施方針の公開年度別にみると、平成13年度以降質疑応答を行う案件の比率が増えている。これは、「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」において、実施方針公表段階時に民間からの意見を受け付けることが適当との認識が示されたことによるものと考えられる。

図表 2-1-9 実施方針公表段階での質疑応答実施回数

実施方針公開年度	1回		複数回		0回		無回答		全体
	回数	割合	回数	割合	回数	割合	回数	割合	
H11	1	33.3%	1	33.3%	0	0.0%	1	33.3%	3
H12	1	20.0%	0	0.0%	2	40.0%	2	40.0%	5
H13	9	69.2%	1	7.7%	2	15.4%	1	7.7%	13
H14	10	76.9%	2	15.4%	1	7.7%	0	0.0%	13
H15	20	74.1%	7	25.9%	0	0.0%	0	0.0%	27
H16	17	70.8%	7	29.2%	0	0.0%	0	0.0%	24
H17	27	96.4%	1	3.6%	0	0.0%	0	0.0%	28
H18	32	91.4%	3	8.6%	0	0.0%	0	0.0%	35
H19	14	100.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	14
全体	131	80.9%	22	13.6%	5	3.1%	4	2.5%	162

一方で、入札公告（募集）段階での質疑応答回数について、入札公告（募集）段階に至っていない事業を除いた144事業でみると、年度による大きな違いは見られない。複数回実施した例が74事業（51.4%）と過半数を占め、実施しなかった事業はなかった。

図表 2-1-10 入札公告（募集）段階での質疑応答実施回数

実施方針公開年度	1回		複数回		0回		無回答		全体
	回数	割合	回数	割合	回数	割合	回数	割合	
H11	0	0.0%	3	100.0%	0	0.0%	0	0.0%	3
H12	1	20.0%	4	80.0%	0	0.0%	0	0.0%	5
H13	7	53.8%	6	46.2%	0	0.0%	0	0.0%	13
H14	6	46.2%	7	53.8%	0	0.0%	0	0.0%	13
H15	10	37.0%	15	55.6%	0	0.0%	2	7.4%	27
H16	11	45.8%	13	54.2%	0	0.0%	0	0.0%	24
H17	15	53.6%	13	46.4%	0	0.0%	0	0.0%	28
H18	14	53.8%	11	42.3%	0	0.0%	1	3.8%	26
H19	3	60.0%	2	40.0%	0	0.0%	0	0.0%	5
全体	67	46.5%	74	51.4%	0	0.0%	3	2.1%	144

②認識共有化の方法

実施方針公表段階及び入札公告（募集）段階で「質疑応答を行った」と回答した事業がどのようなリスク認識共有化の方法を採ったか、質疑応答の実施回数別に集計した。

実施方針公表段階で質疑応答を複数回行った事業では、説明会を開催していることが多い。文書による質疑だけでなく、説明会による質疑応答を組み合わせることで、認識の共有化を図ろうとしているものと考えられる。

図表 2-1-11 実施方針公表段階におけるリスク認識共有化の方法（複数回答）

			1回		複数回		無回答	
	回数	割合	回数	割合	回数	割合	回数	割合
現地説明会を開催	69	44.2%	55	42.0%	14	63.6%	0	0.0%
質問と意見を区分して提出	96	61.5%	81	61.8%	12	54.5%	3	100.0%
質問は公開、意見への対応は一部非公開	1	0.6%	1	0.8%	0	0.0%	0	0.0%
質問は公開、意見への対応の公開・非公開は事業者が選択	11	7.0%	9	6.9%	2	9.1%	0	0.0%
意見・質問共に公開	27	17.3%	23	17.6%	4	18.2%	0	0.0%
その他	5	3.2%	4	3.1%	1	4.5%	0	0.0%
無回答	3	1.9%	3	2.3%	0	0.0%	0	0.0%
全体	156		131		22		3	

注釈）質疑応答の回数を尋ねた設問には無回答であったが、枝問には答えており、質疑応答を行ったことが明らかな事業が3事業確認されたため、全体が156事業となっている。

入札公告（募集）の段階では、質疑応答回数との関係はみられないが、説明会を開催する例が過半数となっている。

図表 2-1-12 入札公告（募集）段階におけるリスク認識共有化の方法（複数回答）

			1回		複数回		無回答	
	回数	割合	回数	割合	回数	割合	回数	割合
現地説明会を開催	79	55.6%	38	56.7%	40	54.1%	1	100.0%
質問と意見を区分して提出	81	57.0%	40	59.7%	41	55.4%	0	0.0%
質問は公開、意見への対応は一部非公開	2	1.4%	1	1.5%	1	1.4%	0	0.0%
質問は公開、意見への対応の公開・非公開は事業者が選択	9	6.3%	1	1.5%	8	10.8%	0	0.0%
意見・質問共に公開	21	14.8%	9	13.4%	12	16.2%	0	0.0%
ヒアリング実施	18	12.7%	10	14.9%	8	10.8%	0	0.0%
無回答	6	4.2%	5	7.5%	1	1.4%	0	0.0%
全体	142		67		74		1	

注釈）質疑応答の回数を尋ねた設問には無回答であったが、枝問には答えており、質疑応答を行ったことが明らかな事業が1事業確認されたため、全体が142事業となっている。

③意見や提案への対応

実施方針公表段階で質疑応答を実施した 156 事業のうち 28 事業（17.9%）では意見や提案に対して何も対応していないとの回答であった。意見や提案がなかった等を除き、内部での検討資料としたり、ヒアリングを実施したりするなど何らかに対応した 119 事業のうち、結果としてリスク分担が見直されたのは 42 事業（35.3%）である。

入札公告（募集）段階で質疑応答を実施した 142 事業のうち、意見や提案に対して何も対応しなかった事業は 49 事業（34.5%）であり、実施方針公表段階よりも対応しない比率が高まっている。何らかに対応した 85 事業のうち、結果としてリスク分担が見直されたのは 24 事業（28.2%）と、実施方針公表段階より低い比率にとどまっている。

実施方針公表段階に比べ、入札公告（募集）段階では質疑応答回数、説明会の機会とともに増加してはいるが、対応の点では形骸化がみられる。

図表 2-1-13 実施方針公表段階での民間事業者からの意見や提案に対する対応

対応内容			リスク分担を見直した		リスク分担を変更しなかった		無回答	
対応あり	119	76.3%	42	35.3%	75	63.0%	2	1.7%
内部で検討	106	67.9%	32	30.2%	72	67.9%	2	1.9%
ヒアリング実施	13	8.3%	10	76.9%	3	23.1%	0	0.0%
対応なし	33	21.2%						
対応せず	28	17.9%						
意見・提案なし	5	3.2%						
その他	1	0.6%						
無回答	3	1.9%						
全体	156							

図表 2-1-14 入札公告（募集）段階での民間事業者からの意見や提案に対する対応

対応内容			リスク分担を見直した		リスク分担を変更しなかった		無回答	
対応あり	85	59.9%	24	28.2%	61	71.8%	0	0.0%
内部で検討	80	56.3%	20	25.0%	60	75.0%	0	0.0%
ヒアリング実施	5	3.5%	4	80.0%	1	20.0%	0	0.0%
対応なし	53	37.3%						
対応せず	49	34.5%						
意見・提案なし	4	2.8%						
その他	1	0.7%						
無回答	3	2.1%						
全体	142							

(5) 各種文書の事前公表によるリスク認識の共有化の実態

要求水準書（案）と事業契約書（案）のそれぞれについて、事前公表による自治体と事業者のコミュニケーションの実態について比較、整理した。

① 事前公表の時期

要求水準書（案）の公表時期は、「実施方針と同時」57事業（35.2%）、「特定事業の選定公表前に公表」から「入札公告（募集）の前に公表」の合計は60事業（37.0%）、「入札公告（募集）まで公表せず」が39事業（24.1%）と散らばっている。

初期の頃は「入札公告（募集）時まで公表せず」が主流であったが、平成15年以降は「実施方針と同時に公表」が代わって主流となっている。「モニタリングに関するガイドライン」で、実施方針と同時に公表されることが望ましいとされたことの効果と考えられる。

図表 2-1-15 要求水準書（案）の事前公表について

実施方針 公開年度	実施方針と同時 に公表		特定事業の選定 公表前に公表		特定事業の選定 と同時に公表		入札公告（募集） の前に公表		入札公告（募集） 時まで公表せず	
	数	割合	数	割合	数	割合	数	割合	数	割合
H11	0	0.0%	0	0.0%	1	33.3%	0	0.0%	1	33.3%
H12	1	20.0%	1	20.0%	1	20.0%	0	0.0%	2	40.0%
H13	2	15.4%	2	15.4%	0	0.0%	1	7.7%	8	61.5%
H14	5	38.5%	2	15.4%	0	0.0%	1	7.7%	5	38.5%
H15	11	40.7%	2	7.4%	1	3.7%	7	25.9%	6	22.2%
H16	8	33.3%	4	16.7%	2	8.3%	5	20.8%	4	16.7%
H17	12	42.9%	5	17.9%	0	0.0%	5	17.9%	6	21.4%
H18	12	34.3%	5	14.3%	3	8.6%	9	25.7%	6	17.1%
H19	6	42.9%	0	0.0%	2	14.3%	1	7.1%	2	14.3%
全体	57	35.2%	21	13.0%	10	6.2%	29	17.9%	40	24.1%
実施方針 公開年度	現時点では未定		要求水準書を作 成せず		無回答		全 体			
H11	0	0.0%	1	33.3%	0	0.0%	3			
H12	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	5			
H13	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	13			
H14	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	13			
H15	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	27			
H16	0	0.0%	0	0.0%	1	4.2%	24			
H17	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	28			
H18	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	35			
H19	3	21.4%	0	0.0%	0	0.0%	14			
全体	3	1.9%	1	0.6%	1	0.6%	162			

一方で、「モニタリングに関するガイドライン」では、要求水準書（案）と同様、実施方針と同時に公表することが望ましいとされている基本協定（案）・事業契約書（案）の公表時期をみると、「入札公告（募集）まで公表せず」が91事業（56.2%）とまだ多数派である。「特定事業の選定公表前に公表」から「入札公告（募集）の前に公表」の合計は50事業（30.9%）となっており、「実施方針と同時に公表」は13事業（8.0%）にとどまっている。

図表 2-1-16 基本協定（案）・事業契約書（案）の事前公表について

実施方針 公開年度	実施方針と同時 に公表		特定事業の選定 公表前に公表		特定事業の選定 と同時に公表		入札公告（募集） の前に公表		入札公告（募集） 時まで公表せず	
	H11	1	33.3%	0	0.0%	0	0.0%	1	33.3%	0
H12	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	4	80.0%
H13	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	3	23.1%	10	76.9%
H14	1	7.7%	0	0.0%	0	0.0%	3	23.1%	9	69.2%
H15	4	14.8%	0	0.0%	3	11.1%	6	22.2%	12	44.4%
H16	2	8.3%	2	8.3%	4	16.7%	6	25.0%	10	41.7%
H17	4	14.3%	1	3.6%	2	7.1%	5	17.9%	16	57.1%
H18	0	0.0%	4	11.4%	2	5.7%	5	14.3%	23	65.7%
H19	1	7.1%	1	7.1%	2	14.3%	0	0.0%	7	50.0%
全体	13	8.0%	8	4.9%	13	8.0%	29	17.9%	91	56.2%
実施方針 公開年度	現時点では未定		要求水準書を作 成せず		無回答		全 体			
	H11	0	0.0%	0	0.0%	1	33.3%	3		
H12	0	0.0%	0	0.0%	1	20.0%	5			
H13	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	13			
H14	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	13			
H15	0	0.0%	1	3.7%	1	3.7%	27			
H16	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	24			
H17	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	28			
H18	1	2.9%	0	0.0%	0	0.0%	35			
H19	3	21.4%	0	0.0%	0	0.0%	14			
全体	4	2.5%	1	0.6%	3	1.9%	162			

②意見や提案への対応

要求水準書（案）の事前公表を行った 118 事業のうち、意見について対応しなかった事業は 28 事業（23.7%）である。一方で、基本協定（案）と事業契約書（案）の事前公表を行った 63 事業のうち、意見について対応しなかった事業は 20 事業（31.7%）であり、要求水準書（案）の場合よりも、対応しない比率が高まっている。

図表 2-1-17 事前公表した要求水準書（案）への意見や提案への対応

	内部での検討資料		ヒアリングを実施		対応せず	
	件数	割合	件数	割合	件数	割合
実施方針と同時に公表	42	73.7%	3	5.3%	10	17.5%
特定事業の選定公表前に公表	13	66.7%	2	9.5%	6	28.6%
特定事業の選定と同時に公表	7	70.0%	1	10.0%	0	0.0%
入札公告（募集）の前に公表	17	58.6%	0	0.0%	11	37.9%
無回答	0	0.0%	0	0.0%	1	100.0%
全体	79	66.9%	6	5.1%	28	23.7%
	意見・提案なし		その他		全体	
実施方針と同時に公表	0	0.0%	2	3.5%	57	
特定事業の選定公表前に公表	0	0.0%	0	0.0%	21	
特定事業の選定と同時に公表	1	10.0%	1	10.0%	10	
入札公告（募集）の前に公表	1	3.4%	0	0.0%	29	
無回答	0	0.0%	0	0.0%	1	
全体	2	1.7%	3	2.5%	118	

注釈）要求水準書の事前公表について尋ねた設問には無回答であったが、その後の枝間に答えており、事前公表を行ったことが明らかなものが 1 件確認されたため、全体が 118 事業となっている。

図表 2-1-18 事前公表した基本協定（案）・事業契約書（案）への意見や提案への対応

	内部での検討資料		ヒアリングを実施		対応せず	
	件数	割合	件数	割合	件数	割合
実施方針と同時に公表	10	76.9%	1	7.7%	1	7.7%
特定事業の選定公表前に公表	2	25.0%	1	12.5%	4	50.0%
特定事業の選定と同時に公表	11	84.6%	0	0.0%	1	7.7%
入札公告（募集）の前に公表	12	41.4%	2	6.9%	14	48.3%
全体	35	55.6%	4	6.3%	20	31.7%
	意見・提案なし		その他		全体	
実施方針と同時に公表	0	0.0%	1	7.7%	13	
特定事業の選定公表前に公表	1	12.5%	0	0.0%	8	
特定事業の選定と同時に公表	0	0.0%	1	7.7%	13	
入札公告（募集）の前に公表	0	0.0%	1	3.4%	29	
全体	1	1.6%	3	4.8%	63	

要求水準書（案）に対する意見に対し、内部での検討やヒアリングなど何らかに対応した 85 事業のうち、分担を見直したのは 18 事業（21.2%）となっている。

基本協定（案）・事業契約書（案）に対する意見に対して何らかに対応した 39 事業のうち、分担を見直したのは 14 事業（35.9%）で、要求水準書（案）の事前公表の場合より、見直される比率は高まっている。

図表 2-1-19 事前公表した要求水準書（案）のリスク分担の見直し

	見直した		変更せず		全 体
	件数	割合	件数	割合	
実施方針と同時に公表	11	24.4%	34	75.6%	45
特定事業の選定公表前に公表	4	26.7%	11	73.3%	15
特定事業の選定と同時に公表	2	25.0%	6	75.0%	8
入札公告（募集）の前に公表	1	5.9%	16	94.1%	17
全 体	18	21.2%	67	78.8%	85

図表 2-1-20 事前公表した基本協定（案）・事業契約書（案）のリスク分担の見直し

	見直した		変更せず		全 体
	件数	割合	件数	割合	
実施方針と同時に公表	2	18.2%	9	81.8%	11
特定事業の選定公表前に公表	2	66.7%	1	33.3%	3
特定事業の選定と同時に公表	5	45.5%	6	54.5%	11
入札公告（募集）の前に公表	5	35.7%	9	64.3%	14
全 体	14	35.9%	25	64.1%	39

要求水準書（案）の事前公表に対する意見に対応してリスク分担を見直した 18 事業のうち、「要求水準書」に意見が反映されたのは 12 事業である。一方、基本協定（案）・事業契約書（案）の事前公表に対応してリスク分担を見直した 14 事業のうち「事業契約書」に意見が反映されたのは 12 事業である。要求水準書（案）に対する意見を反映した文書は、要求水準書以外の事業契約書・入札説明書（募集要項）に及んでいる事業も多い。

図表 2-1-21 要求水準書（案）の事前公表で見直したリスク分担・反映した文書（複数回答）

リスク分担の内容	回答数	反映した文書	回答数
契約締結前のリスク	3	実施方針	2
事業期間各段階共通のリスク	9	要求水準書	12
計画設計段階固有のリスク	7	基本協定	1
建設段階固有のリスク	7	事業契約書	6
維持管理段階固有のリスク	6	入札説明書（募集要項）	8
運営段階固有のリスク	10	審査基準	1
全体	18	無回答	1
		全体	18

図表 2-1-22 基本協定（案）・事業契約書（案）の事前公表で見直したリスク分担・反映した文書（複数回答）

リスク分担の内容	回答数	反映した文書	回答数
契約締結前のリスク	1	実施方針	0
事業期間各段階共通のリスク	2	要求水準書	1
計画設計段階固有のリスク	6	基本協定	2
建設段階固有のリスク	10	事業契約書	12
維持管理段階固有のリスク	5	入札説明書（募集要項）	1
運営段階固有のリスク	7	審査基準	2
無回答	1	無回答	1
全体	14	全体	14

※アンケートで例示した各段階でのリスク

契約締結前のリスク

【契約不締結リスク等】

事業期間における各段階共通のリスク

【税制度変更リスク、建設期間中あるいは維持管理・運営期間中の金利変動リスク、建設期間中あるいは維持管理・運営期間中の物価変動リスク、不可抗力リスク等】

計画・設計段階固有のリスク

【現地調査の不備に伴う計画や仕様の変更、環境調査等に伴う計画や仕様の変更等】

建設段階固有のリスク

【地中障害物リスク等】

維持管理段階固有のリスク

【修繕・更新費の増大リスク、維持管理期間における第三者損害リスク等】

運営段階固有のリスク

【需要規模の変化リスク、需要内容の変化リスク等】

(6) リスク分担の検討時期

事業者のリスク分担を検討した時期については、「導入可能性調査で検討したものを事業者募集中に再検討した」が101事業(62.3%)と多数派であるが、導入可能性調査においては検討せずに「事業者募集の過程において検討した」例も38事業(23.5%)あった。導入可能性調査の段階で固定されている事業は多くなく、8割以上の事業では、事業者募集に入ってからリスク分担の検討が進んでいる。

図表 2-1-23 事業者とのリスク分担を検討した段階

導入可能性調査の時点で確定	17	10.5%
事業者募集の過程で再検討	101	62.3%
事業者募集の過程において検討	38	23.5%
無回答	6	3.7%
全体	162	

(7) リスク定量化の実施状況

事業者のリスク分担を検討するに当たり、リスクの定量化を実施したかどうかについては、「その他」としての回答で「定量化はしていない」が63事業(38.9%)に達したため、設問とは別の独立した区分とした。

何らかの定量化を行ったとする事業は79事業(48.8%)であるが、内訳は「アドバイザーの意見に基づき定量化したリスクもある」が58事業(35.8%)とほとんどを占め、全てを定量化したとの回答は5事業(3.1%)となっている。

図表 2-1-24 リスクの定量化について

定量化している	79	48.8%
全て定量化	5	3.1%
主要なリスクに絞って定量化	16	9.9%
アドバイザーの意見に基づき定量化	58	35.8%
定量化していない	63	38.9%
その他	3	1.9%
無回答	17	10.5%
全体	162	

(8) 保険を利用したリスクの移転

保険を利用したリスクの移転のために、特別な対応策を実施したかどうかについては「アドバイザーの意見を基に決定した」が 97 事業 (59.9%) と多数であり、保険事業者に対するヒアリングを実施したのは 8 事業 (4.9%) にとどまった。アンケートを行った例は回答にはなかった。

図表 2-1-25 保険を活用したリスク移転の検討について (複数回答)

保険事業者を対象としたヒアリング	8	4.9%
保険事業者を対象としたアンケート	0	0.0%
アドバイザーの意見を基に決定	97	59.9%
特にしていない	20	12.3%
その他	14	8.6%
無回答	31	19.1%
全体	162	

(9) 事業者決定後のリスク分担の調整

事業者決定後、リスク分担に対する調整の必要が生じたかどうかについては、事業者決定済の 126 事業のうち、決定後に調整の必要があった事業は 19 事業 (11.7%) で、リスクの数でみると平均 2.2 個のリスクとなっている。

図表 2-1-26 事業者決定後にリスク分担に調整の必要が生じた事業

調整の必要あり	19	11.7%
調整の必要なし	107	66.0%
事業者決定段階にない	35	21.6%
無回答	1	0.6%

図表 2-1-27 調整の必要が生じたリスクの数ごとの事業数

1 事業あたりのリスクの数	事業件数	リスクの数
1 つ	6	6
2 つ	5	10
3 つ	3	9
4 つ	3	12
全体	17	37

①調整の必要が生じたリスクの段階

調整の必要が生じたリスクは段階別には特段の偏りは無かった。

図表 2-1-28 調整の必要が生じたリスクの段階

段 階	事業件数	リスクの数
契約締結前のリスク	3	4
事業期間各段階共通のリスク	6	10
計画設計段階固有のリスク	3	3
建設段階固有のリスク	5	5
維持管理段階固有のリスク	4	4
運営段階固有のリスク	6	11
無回答	0	0
全 体		37

②調整の必要が生じた要因

調整の必要が生じた要因としては、「その他」としての回答で「事業者決定までは想定していなかった新たなリスク項目が認知されたこと」が多く挙げられている。

図表 2-1-29 調整の必要が生じた要因

要 因	事業件数	リスクの数
入札説明書等の記載について	3	6
質問の回答の記載について	2	2
質問の回答における質問真意の誤解	2	3
質問への回答に当たっての関連する質問間での回答が矛盾	1	2
質問や意見の無かった箇所での相互誤解	5	10
新たなリスク	5	11
その他	3	3
全 体		37

③調整における合意方法

調整を通じて、どのような合意をしたかについては、「自治体の意見をベースに合意した」ものが多く、合意の具体的な対応として、要求水準書や基本協定・事業契約書を修正した事業は3割強にとどまっている。

図表 2-1-30 調整における合意方法

合意方法	事業件数	リスクの数
民間事業者の意見をベースに合意	7	8
自治体の意見をベースに合意	9	19
両者の中間で合意	3	4
その他	2	5
無回答	1	1
全 体		37

図表 2-1-31 合意における結果反映

合意結果の対応	事業件数	リスクの数
要求水準書を修正	0	0
基本協定あるいは事業契約書を修正	6	7
別途に覚書を締結	7	11
その他	9	16
無回答	2	3
全 体		37

【その他】

・ 何もしなかった。(3事業)

(いずれも「調整を通じた合意の仕方」で「自治体の意見をベースに合意」を選択)

(10) 自治体アンケートのポイント整理

①事業と施設所有リスクに対する認識

施設の所有によるリスクについての認識を事業方式別で見ると、全体の6割以上を占めるBTO方式(107事業)では、BTO方式を選択した理由として、自治体所有が必要(51事業、47.7%)、民間所有になじまない(42事業、39.3%)が上位を占めた。自由回答結果をみると、学校教育施設において補助金を理由としていた事業が多かった。また、BTO方式の選択により最も懸念されるリスクとして挙げられていたのは「所有者責任と維持管理・運営責任の区分が容易ではない」(32事業、29.9%)であった。

補助金や税金の問題で自治体が施設を所有することが有利な場合においては、自治体が施設を所有し事業者が運営を行う「分離形式」が採られることが一般的であり、結果として、サービス提供期間中の所有者責任と運営者責任が曖昧になりやすいリスクを負う結果になっている。

しかし、仙台市の「新野村学校給食センター整備事業」のように、補助金の交付時期が施設所有権の移転時期、すなわち事業最終年度となることを確認した上でBOT方式を採用している例もある。BOT方式では補助金が後回しになってしまう、またそのときには補助金制度が無くなっている可能性がある等のデメリットもあるが、運営期間中の責任がより明確化できる点など優れた点もあり、補助率や財政事情とも照らし合わせ、両者を比較、選択することは可能である。

②リスク認識を共有化する具体的な工夫

実施方針公表時には、質疑応答を1回行う例が80.9%と大多数を占める。質問や意見は全て公開する事業が多く、非公開を認める例は12事業と全体の7.7%にとどまった。

一方で、入札公告時には、質疑応答を複数回行う例が増加し、過半数となる。質問や意見について非公開を認める例は、実施方針公表時と同様12事業にとどまった。

要求水準書(案)については、実施方針と同時に公表する例が35.2%と比較的多い。また、実施方針と同時に公表した事業では、寄せられた意見・提案を内部検討資料として活用する例が75.0%と多く、公表時期が入札公告に近づくほど、寄せられた意見・提案に対して対応しない例が増加する傾向がみられる。

事業契約書(案)については、入札公告まで公表しない例が56.2%と過半数である。

こちらでも、公表時期が入札公告に近づくほど、寄せられた意見・提案に対して対応しない例が増加する。公表時期が遅れるほど、民間事業者が自らのノウハウを活用しての独自提案を行うことは難しくなる傾向があり、事前公表については、早期に公表する実態的に意味のある事業と、形式として行うだけで形骸化している事業とに大別されてきている。

③リスク認識の不一致が生じた場合の対応

事業者決定後、リスク分担に調整が必要となったのは19事業(11.7%)であり、事業者決定段階にない35事業を除くと15.1%であり、6~7事業に1事業に達する。

調整の必要が生じたリスクは特定の段階に偏在してはおらず、いずれの段階も対象となっている。

調整が必要となったのは、お互いに想定していなかった項目と、入札説明書等の書類における記載について官民の理解が異なっていたために質問や意見のなかった項目が多くなっている。

調整を通じた合意としては、自治体側の意見をベースとする場合が多い。合意内容について契約書等を修正した例は少なく、別途覚書等に対応している例が多い。自治体側の意見をベースとする場合、結果として修正や対応が無い例も多数みられる。

2. 事業者側から見たリスク認識共有化へ向けての問題点

個別の PFI 事業におけるリスク認識共有化の現状を把握するために、自治体向けアンケート調査を実施したが、共有化の現状を把握するには、自治体側からの視点だけでなく事業者側からの視点も必要である。

PFI 事業に関わってきた事業者の顔ぶれを眺めると、特定の事業者に集中していることから、事業者側からみた共有化の現状についてはヒアリングで把握することとした。

(1) 実施対象

自治体の PFI 事業のうち事業者決定済の 200 事業を対象に、落札グループの構成企業を分析した。

開発系では、大林組の 18 事業を最高に総合建設業者（ゼネコン）が中心となっており、なかでも大手 5 社（スーパーゼネコン）がそのまま上位 5 社を占めているほか、6 位以降も新日本製鐵の他は全てゼネコンである。金融系では全てリース会社であり、なかでも三菱 UFJ リースおよびその前身企業による取組事業数が、相次ぐ合併によって過半数となる一方、3 位以下の企業はそれぞれの取組事業数も 3 事業以下と低い水準にとどまっている。

図表 2-2-1 自治体 PFI 事業の落札グループにおける構成企業

◆開発系

企業名	事業数(事業)
大林組	18
鹿島建設	14
大成建設	13
竹中工務店	10
清水建設	9
新日本製鐵	8
奥村組	8
戸田建設	8
東亜建設	5
木原建設	5
松井建設	4
上條建設	4
東急建設	3
合計	109

◆金融系

企業名	事業数(事業)
三菱 UFJ リース	20
うち旧 UFJ セントラルリース	8
うち旧ダイヤモンドリース	7
うち旧セントラルリース	2
大和リース	9
うち旧大和工商リース	7
首都圏リース	3
オリックス	2
日鐵リース	2
芙蓉総合リース	1
合計	37

資料) 自治体 PFI 推進センター「国内 PFI 事業一覧」(平成 19 年 9 月 25 日版) 等より作成

(2) 実施方法

図表 2-2-1 内の企業 6 社に協力をいただき、訪問等による面談型の聞き取り調査（ヒアリング）を実施した。なお、協力の条件として企業名は非公開としているため、ヒアリング結果は企業別ではなく項目別にまとめて記載している。

(3) ヒアリング結果

① リスクの考え方

<応募時のリスクの捉え方>

- 施設整備型の案件は役割分担がはっきりしているため、リスク分担は難しくない。個別の案件に対して情報収集し、自治体の制度設計を見極めていく中で極端なリスク分担の有無等をチェックする。プラント型では個々の案件においては施設整備型のように同じようなスキームがないので、コンソーシアムを組むメーカーと協議して役割分担を決める。(開発)
- 実績要件を重視しているが、BOT方式やBOO方式の温泉施設などでは、リスクによって応札を判断する場合がある。法外な違約金を契約書に記載しているなど、リスクの観点から断念せざるを得ないケースもある。物件ごとに実施方針を見て、リスクを想定しながら応札するかを決めている。(金融)

事業へ応募する際は参加資格や実績の有無が重視されるが、極端に事業者にとって不利となるリスクを伴う事業は当然ではあるが敬遠される。

<コンソーシアム内でのリスク分担>

- 費用の割合により代表企業を務めるかを見極め、役割に応じた責任を担っている。(開発)
- SPCを組む各企業に対して適切なリスクを配分するのは、1つの事業を多数の企業で分担する建設業のノウハウが活用できるためだと思う。弊社では清掃や警備、建物の維持管理など普段の業務に近い部分には積極的に関与し、プールや病院、食事など専門の業者を要する部分は適切な業者に任せ、弊社は束ねる役割をしている。(開発)
- 一番リスクをコントロールできるものがリスクを負担することが基本である。プラントメーカーと運業者でほぼ全てのリスクを担うが、運業者は100%出資の子会社なのでコンソーシアム内のリスク分担は問題とならない。(開発)
- 業者が担当する業務のリスクを担う。その他不可抗力や法令変更などPFI特有のリスクは、当初はSPCに留保していたが、最近是对応可能な構成企業にパススルーして、できる限りSPCにリスクを残さない。SPCにリスクが残らないほうが事業の安定性が図られ、自治体としても安心である。(金融)
- リスクは各専門会社にできる限りパススルーし、公共リスクや違約金リスクなどはリスクマネーをSPCに置いておく。不可抗力などどうしても残るリスクはキャッシュを厚めに置く、費用を多めに見積もる等に対応し、なるべくリスクを残さない方針である。(金融)

建設企業では、従前から多くの関連業種との連携・分担を日常的業務として経験してきた経緯があり、業務の分担とリスクの負担とがセットとして理解されている。なお、プラント型では、大手プラントメーカーと関連子会社が一体として参加する傾向が強く、最終的には受注したプラントメーカーがグループとして全てのリスクを負担する構造となっている案件が多い。

事業の安定性を図るため、リスクは対応可能な構成企業に極力パススルーしてなるべくSPC¹⁴に残さないようにしている。SPCに残ったリスクに対してもリスクマネーを

14 SPC (Special Purpose Company) ※参考資料4 アルファベット略語一覧参照

置く、費用を多めに見積もるなどの措置を行っている。

<その他参考意見>

- S P Cからの直接委託ではなく、代表企業から委託できるようにするなど、代表企業がリスクを取るような提案が認められれば、提案側としてはやりやすい。(金融)
- リスクが顕在化した場合は該当する企業が責任を持って対応するのが原則。しかし、現在のリスク分担表は非常に大雑把で不十分。事業を進めるうえで起こりうる状況を全て想定し、それぞれについて厳密にリスク分担を決める必要がある。(開発)
- 導入可能性調査のアンケートを情報源として活用している。その段階で自治体側の狙いが分かれば事業者側としてもやりやすい。(開発)
- プラント型の場合、B O O方式やB T O方式では、定量的に評価できないリスクについて銀行との間でリスク分担等のやり取りが必要になるなど、事業者にとっては負担がかかる。D B O方式では整備サイドと運営サイドの役割分担が明確なので、やりやすい。ただし住民対応など、従来は自治体が担ってきた責任の所在があいまいになりがちである。(開発)
- 各企業に負担すべきリスクをきちんと分配すれば、最終的にS P Cにリスクが残ったとしても定量化できると考えている。(建設)

② 事業における自治体とのリスク調整

<要望でリスクの負担主体や割合の変更がされた事例>

- 付帯事業となる飲食等は事業として成立しないと自治体に申し入れたところ、結果的に付帯事業を行う分の賃借料が無料となった。(開発)
- 入札参加資格を獲得するための登録が無駄だと意見したところ、参加業者の入札資格要件が変わったことがある。(開発)
- 不可抗力による費用の損害について、通常より過大に設定されていたため要望により変更されたケースがある。(金融)
- リスクの分担がはっきりしない部分を協議して主張が通ったことがあるが、基本的に枠組が抜本的に変わることはまずない。(開発)
- 契約締結後にリスク負担の主体が変更されることはまずない。(金融)
- 運営についての変更提案を行ったことがあるが、たいていの場合には認められない。他の参加グループだが違約金についての変更を訴えて認められたケースはある。(金融)

実施方針が公表された後にリスク内容の限定化や程度が緩和されるケースはあるが、基本的な方針が変更される事案はほとんどないと理解されている。

<官民間でリスクの認識にズレが生じているケース>

- 物価上昇リスクの大半を民間側が負担しているのが現状である。(開発)
- 近隣対応、電波障害への対応等のリスクや物価上昇に伴うリスクなどは建設会社が引き受けている部分が多い。予測不可能なリスクは官側が負担していただきたい。(開発)
- 建築基準法の改正により手続きが変更して費用が増加しても自治体が予算を取れず、結局民間が負担しているケースがある。(開発)
- 官民で対話を行った際、リスクに関する認識が全くずれていることが判明したことがあった。自治体側にもSPC側にも振り分けられずに残ったリスクをどう分担するかで、弊社は公共事業の一環であり自治体が担うべきと考えていたが、自治体側は当然SPCが担うべきだと主張した。(開発)
- 要求水準書のあいまいさにより発生するリスクが事業者側に転嫁されている。(開発)
- 要求水準書における費用負担に関して解釈の違いがあった。(金融)
- 現状のリスク分担表では議会による政治リスクが無条件に民間側にあるが、本来議会リスクは不可抗力であり、官民で分担するべき。(金融)
- 議会リスク、保証人のリスク、当該事業にのみ関連する法制度の有無などは、協議規定として設けるべき。(開発)
- 大規模修繕については事業期間が15年程度ではほとんど発生しないが、民間としてはリスクを算定し提案せざるを得ない。しかし自治体は想定以上の対価を支払う必要がないと考えており、両者の齟齬は致命的である。大規模修繕のリスクを明示することが必要である。(金融)
- 事業者が収益を上げるタイプの事業では、収益が上がらない場合に事業者と自治体の両方が被害を受けることになる。公的サービスの提供部分と収益部分とは別々に発注し、総合設計とするほうがいい。(金融)

施設整備面のリスクについては、建設中の物価上昇リスクを除いては、概ね官民双方の理解が確保された状態にある。現状の大きな論点としては、共通リスクにおける不可抗力リスクの民間負担割合及び運営段階リスクに焦点が当てられている。

運営段階のリスクについては、需給リスクの内容の明確化が重視されている。現状では、自治体と民間事業者も事業期間を通じたリスクの見通しが必ずしも十分でないと考えられており、どのようなリスクがどの程度発生するか検証している段階にあると考えられる。

<その他参考意見>

- 環境プラントの場合は不可抗力、住民対応、法令変更、搬入されるゴミの問題など想定されるリスクが最初からある程度分かっているため、最近では一定の比率でSPCが負担し公平性を保っている。ただし本来的にはゴミ処理は官の固有業務であり、官が負担すべきリスクである。(開発)
- 価格変動は、何をもち「著しい変更」とするか何らかの指標を設定することが必要である。(開発)
- 自治体の柔軟な対応で、事業者の体制上必要ない保険を除去できた。(開発)

③ リスク認識の方法

<契約締結に際して別途覚書や協約を結んだケース>

- 覚書は実務レベルで解釈を統一するために交わしたケースはある。契約書はなるべく変更を加えたくない。(開発)
- 廃棄物処理施設事業で、ゴミの質の責任について官民で認識を統一するために文書を締結した。リスクの予測には限界があり、不確定なリスクに関しては官民の協議の中で決めていく余地を持たせた制度設計のほうが現実的である。(開発)
- 官民間の認識の統一を図り、リスクのブレを最小限にするため覚書を締結する必要がある。(開発)
- 事業契約のほかに覚書を作成することはあるが、あくまで法律に基づいた解釈の統一を図るためのものであり、契約書類に大きな変更を加えるような覚書を作成したことはない。(金融)

リスクの範囲や内容の詳細を確定するにあたっては、紙面での質疑等だけでは意向がつかめないと考えられており、契約締結に際しての議事録作成や別途の覚書作成が重視される結果となっている。

④ 適正なリスク分担実現のための意見と提案

<事業スケジュールについて>

- 要求水準書・事業契約書の公表が早いほど準備期間が長くなり、体制面でも金銭面でも余裕が持てる。(開発)
- 自治体の公表書類では、確定している事項と暫定的な事項との区別を明確にするなどしてもらえれば、暫定的な部分に民間からの意見を述べることができる。(開発)
- 提案書作成期間は最低でも3ヶ月は必要。(開発)
- リスク分担の調整・合意形成には1～2ヶ月を要する。(金融)

要求水準書(案)や事業契約書(案)の公表タイミングは、早いほど望ましいとされている。近時では参加表明(資格審査)後の提案書作成期間が非常に短い案件が多いとの問題点が指摘されており、事業者からは2～3ヶ月の期間確保が要請されている。

<意見交換について>

- 最初の段階で様々なことが決められているよりは、協議の中で融通が利くような方法のほうが現実的である。(開発)
- 質疑応答は重要なプロセスであり、質疑応答を通じてあらゆるリスクを明確化し、どの業者が負担するかをあらかじめ決める必要がある。(金融)
- リスクVEについては事業者によってリスク分担の考え方がそんなにずれるとは思えず、多少の違和感がある。事業者の工夫によっては利益が出るくらいに、要求水準書を緩めに作ったほうが効果的ではないか。(開発)
- 官民間の対話の場は情報管理の問題から一社ずつで行うしかなく、費用面から考えて現実的ではない。現状の意見、質問の受付および回答で十分なので、むしろ提出された意見が実際の契約等に反映されるようにしてほしい。(金融)
- 競争的対話の導入には賛成だが、自治体側が事業全体を考慮し公平性を持って対話する姿勢を持つことが重要である。(開発)

意見交換の活発化及び有効な活用、要求水準書を緩めに作成して事業者の提案を受け入れる余地を求める声があった。

個別の事業者から「独自のノウハウに基づいた」より合理的かつ適正なリスク負担の提案、いわゆるリスクVEについては、現行の入札制度を前提とした制度設計では実施困難との理解が強かった。

第3章 リスク認識共有化に向けた取組事例

第1章において、日本の自治体における PFI 事業のうち、リスク分担の観点から特徴的な事例を紹介した。また、海外においてもリスク認識共有化のための取組がみられており、欧州連合（EU）では、2004年4月に EU指令（2004/18/EU Directive）を交付し、新しい入札契約制度として「競争的対話方式（Competitive Dialogue）」を設け、EU 諸国は、自国の法制においてこの新制度入札方式を位置づけつつある。

ここでは、国内外におけるリスク認識の共有化を図っている具体事例を紹介する。

1. 神奈川県における取組

（1）リスク分担の考え方

神奈川県におけるリスク分担の基本的な考え方は、平成12年9月に公表された「神奈川県における PFI の活用指針」に示されており、「より適切にリスクを管理できる者がリスクを負担する」との理念に立ちつつ、「費用を最小化する」ことを原則としている。このため、責任分担やリスク分担の明確化については、民間の活力を最大限に活用する原則に基づき、「民間で可能な業務については民間に委ねる」とし、事業主体である自治体としては、民間事業者にできる限りリスクを移転することを方針として示している。

（2）リスク認識共有化のための取組事業

このような原則に立ちつつ事業の具体化を進めるためには、事業者との認識の共有化が重要になると考えられ、そのために様々な取組がなされてきた。例えば、寒川浄水場廃水処理施設更新事業では、平成14年8月の実施方針の公表と同時に、要求水準書案、特定事業契約書素案、落札者決定の考え方、さらには実施方針のQ&Aを公表した。その後、公表文書の全てを対象として事業者等からの質疑応答を受け付け、同年10月に回答を公表している。このように入札に当たって必要とされる一連の入札説明書等の原案を含めて全ての関連書類について、実施方針公表と同時に公表したのは本事業が初めてである。

図表 3-1-1 寒川浄水場排水処理施設更新等事業

実施方針等公表	平成14年8月1日 実施方針と同時に、業務要求水準書案、特定事業契約書素案、落札者決定の考え方、実施方針等Q&Aを公表。
実施方針等の質問回答	平成14年10月18日
意見交換会開催	平成14年10月22日
意見交換会結果概要公表	平成14年11月5日
特定事業の選定	平成14年11月21日
事業者ヒアリング結果公表	平成15年2月12日
入札説明書等公表	平成15年4月11日
入札説明書等の質問回答	平成15年5月28日

資料) 神奈川県資料より作成

また、本事業の特徴としては、実施方針等に対する質疑回答後の同年11月に複数の事業者を一同に会したいわゆる対話方式の原型とも考えられる「意見交換会」を開催し、民間事業者との意思疎通を図るとともに、民間の意見を取り入れる工夫をした点にあり、翌15年2月には事業者ヒアリング結果を公表している。なお、近時の案件においては、事業者との意見交換会については希望者によって全体で実施されていると共に、事業者ヒアリングについては個別で開催されている。これは、事業者におけるノウハウやアイデアに配慮しつつ、競争性を確保するための配慮として考えられている。

(3) 事業者意見に基づくリスク負担の変更事案

寒川浄水場事業案件では、このような事業者との意見交換会、ヒアリングによる対話を通じて、瑕疵担保の期間等が変更されている。この背景には、当初は一律10年間とされていた期間について、通常の整備と比較して、設備機器の瑕疵担保責任の設定期間が過重であるとの指摘を受け、変更されたものである。

また、金利変動リスク等についても、その性格として事業者がこれをコントロールできるリスクではないとの指摘を受け、県での負担に変更されている。

2. 欧州の PFI 制度における公共リスクの民間移転の取組

(1) リスク定義の相違

日本と英国の PFI 事業の本質的な相違は、日本が BTO 方式を中心として施設整備費を支払うのに対して、英国は施設提供サービス料を支払う点である。すなわち、「施設完成後に施設整備費全体の債務を負うのか(日本)、サービスを受け取った後の料金支払いなのか(英国)」が大きな違いとなる。また、日本では PFI 契約の 5 原則（公共性原則、民間経営資源活用原則、効率性原則、公平性原則、透明性原則）および 3 つの主義（客観主義、契約主義、独立主義）が示されているが、従来型調達のとおり大きな差はない。一方英国のファイナンシャル・レポーティング・スタンダード No.5（1998 年）によると、PFI 契約には「サービス購入原則」、「契約分離に該当しない原則」、「業績連動の原則」、「官が条件を設定し、民が主体的に管理する原則」、「ライフ・サイクルコスト比較原則」等の原則が当てはまる特徴があると示されており、その特性の違いは明らかである。

このような日英の原則論の相違点は、リスクの概念にも影響する。すなわち、日本の PFI のガイドラインにおいては、リスクを「不確実性のある事由によって損失が発生する可能性」とネガティブなものとして定義しているのに対し、英国財務省が公表したリスク管理指針である「オレンジブック」では、リスクを「行動や行事に伴う将来の成果の不確実性」であって、ポジティブなチャンスもネガティブな脅威もどちらも含まれているものと定義している。このため、リスクコントロールできない主体がリスクを管理すると、リスクは将来確実に顕在化してリスクコストとしてネガティブなものとして確定するが、リスクをコントロールできる主体は、リスクをコントロールできない主体からリスク管理業務を請け負い、利益を生み出すことができると理解される。

(2) リスク管理に対する考え方の相違

リスク定義の相違は、リスク管理や負担に対する相違となって具体化する。英国では、リスクが顕在化した結果としてのリスクコストとリスク管理コストは異なったものであり、リスク管理コストがリスクコストを下回った場合に、そこから VFM や民間収益を生み出すことができると理解されている。このようなリスク移転にはアウトプット仕様書が用いられ、リスク移転により得られるメリットが、民間資金調達コストによるコスト増のデメリットを上回るので PFI 事業が成り立つとされる。

英国では、このような積極的なリスク管理の考え方に基づいて、事業者投資によるリスク管理を行い、リスクを発生させないようにプロセスを見直したり、あるいはイノベーションを導入したりする。この点、日本においては、プロセスの見直しやイノベーション手法を取り入れる事業者の逸脱提案を積極的に認めていない。

英国においては、リスク移転テストが行われ、リスク移転のできていない自治体の案件には PFI クレジットと呼ばれる補助金が支給されない。日本にはこのような仕組みはないが、VFM はライフサイクルで算定される必要がある。施設耐用年数が 60 年ある施設に対して 10 年程度の契約期間とする PFI 事業が日本では散見されるが、契約期間終了後の不具合の発生を承知の上で初期投資を抑制することや不適切な維持管理をすることによって結果的に耐用年数が短縮されると、単年度コストが膨れ上がり、VFM が出なくなるので留意

する必要がある。

英国会計検査院 (National Audit Office, UK) は、PFI 事業から VFM が導出されうる要素の分析を行っており、リスクの配分やリスク管理が VFM に与える影響が戦略分析の段階から運営の成熟段階まで多段階にわたって存在していることを指摘している。

(3) 事業手法とリスク分担の相違

日本では、DBO と PFI の相違はファイナンスの相違だけであり、官から民へのリスク移転がほとんどない。これに対して、英国のように業績連動するサービス提供に基づく PFI 契約では、官民の事業契約及び民と金融機関の融資契約に加えて、官・民と金融機関の三者がこの2つの契約を連動させるために直接契約を締結する。その結果、PFI では官から民にリスク移転が行われるので、リスク移転のない二者間契約の DBO とは大きく異なる。

また、そのリスク移転の考え方も、進化している。例えば、王立武具博物館案件では、入場者数が予測された採算分岐点を大きく下回り事業が破綻した。このため、反省点として、事業者がコントロールできない事業リスクは、事業者に移転すべきではないとの考え方が明確化された。従来 of コンセプションでは、需要が予測を上回れば事業が順調に伸展し、需要が予測を下回ると事業が破綻する可能性があった。このリスクを回避するため、バンディング・ストラクチャー¹⁵による支払いが導入され、需要変動があっても、早期に融資が回収できる仕組みが考え出された。しかしながら、このような方法は、事業者リスクを下げているだけであり、適切なリスク移転になっていないことから、最近では、利用可能性に連動した支払いの仕組みが適用され、事業者の負担可能なリスクと支払い額を連動させるような契約が主流となっている。

(4) リスクの把握

リスクの把握は、導入可能性調査段階、公共調達価格 (PSC) 算定段階、入札段階、最終コスト確定段階でそれぞれ行われ、様々な変動要素が価格にどのような影響を与えるかを検討することが一般的である。また、多段階にわたりコストを積算すると共に、変動要素に係る変数に基づいて、PSC に対する影響を感度分析することが適切である。

PSC は公共が要望する一定水準のサービスに基づいて算定される。そのため、PSC と同じ条件で入札書類を提出する事業者と、逸脱提案を提出する事業者を比較する際にはベースとなるリファレンス・ビッド (Reference Bid) とバリエーション・ビッド (Variant Bid)¹⁶ の考え方で検討する必要がある。すなわち、逸脱提案であったとしても、要求水準に基づく部分 (比較可能な共通部分) と事業者が独自に提案した部分に分離することで、逸脱提案同士の比較がしやすくなる。2007 年 12 月に英国で公表された「業務調達パック」では、異なった提案内容を比較できるように、競争的対話方式によって、発注者である公共と事業者が入札までに仕様書をどのように調整すればよいかの考え方が示されている。

15 需要が予測を下回ったとしても、事業者を支払うサービス料金が大きく変動しないように、需要を複数の帯 (バンド) に分けて、ある程度の需要があれば融資返済を可能にする仕組み。ただし、支払いの上限が決まっていたため、需要が予想を上回った場合の追加支払いには適切に対応できなかった。

16 発注者の要求に基づいた入札 (Reference Bid) に対する、応募者独自の条件に基づいた入札 (Variant Bid)。内訳がどのように変動するかの詳細リストを添付しなければ、Variant Bid は提出してはならない。

第4章 リスク認識共有化に向けた新たなプロセス形成

日本の自治体における PFI 事業でのリスク認識共有化の現状、自治体側、事業者側の双方からみた課題と問題点をふまえ、国内外における先導的、特徴的な取組を参考としながら、適正なリスク分担の実現に向け、多数の当事者が参加する PFI 事業における望ましい対話方式について検討する。

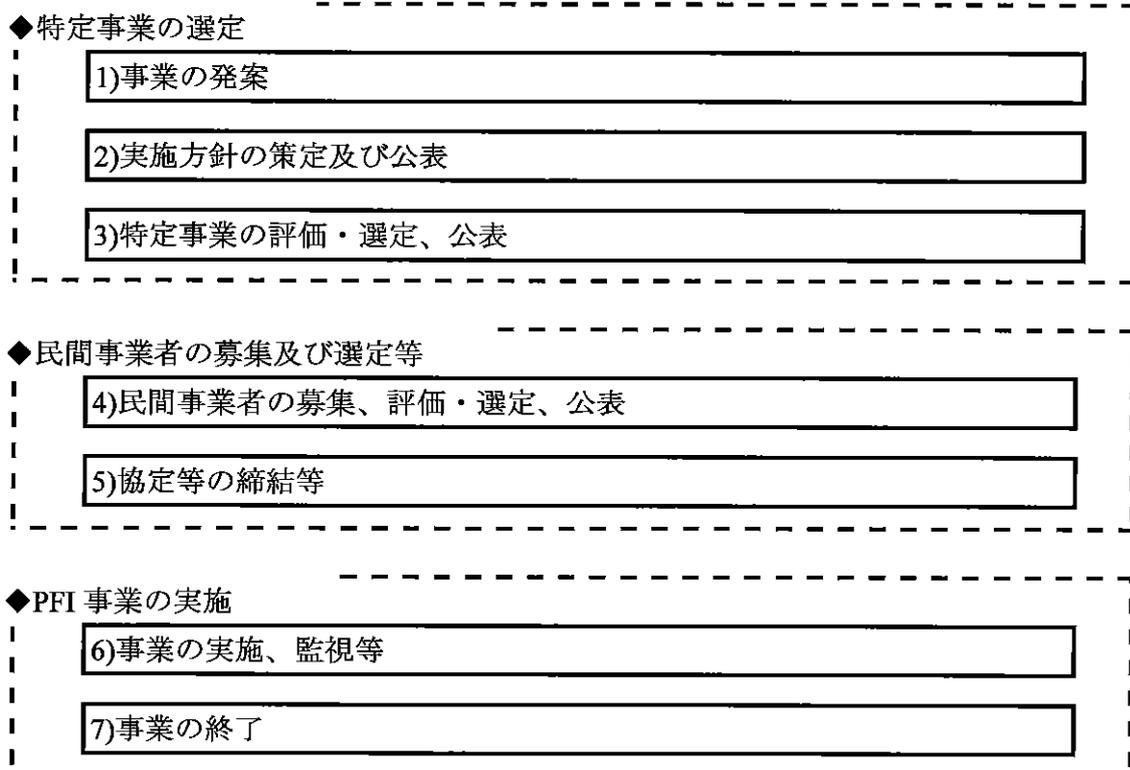
1. 適正なリスク分担に向けての整理範囲と基本的方向性の確認

(1) 整理対象とする範囲

日本の PFI 事業におけるプロセスは一般的に「特定事業の選定」「民間事業者の募集及び選定等」「PFI 事業の実施」の大きく3段階に区分される。また、「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」等では、これをさらに細分化した7つのプロセス段階（図表 4-1-1）が一般に用いられているところである。

本報告書では、主として「民間事業者の募集及び選定等」の段階におけるリスク認識共有化を対象としているが、その前段階である「特定事業の選定」等における対話も重要であることから、この2つの段階における課題・問題点と対応の方向性を整理する。

図表 4-1-1 PFI 事業のプロセス



資料) 内閣府「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」(平成 13 年 1 月 22 日、平成 19 年 6 月 29 日改正) 等

(2) リスク分担における基本的方向性

「PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」にも記載されているように、PFI 事業のリスク分担においては、想定されるリスクをできる限り明確化した上で、そのリスクを最もよく管理することができる者が分担することが基本である。

そのため、PFI 事業に関係する自治体、民間事業者等のなかで、いずれがリスクを適切にコントロールできるのか、また顕在化した場合にカバーできるのかという対応能力に応じて、リスクの負担者を設定することが求められる。

2. 「特定事業の選定段階」における対話の改善

(1) 導入可能性調査の活用

①課題・問題点

日本の PFI 事業の大多数では、事業者募集を主目的とするアドバイザー業務に先立って導入可能性調査が実施されているが、その多くは、VFM 導出の確認に大きな比重が置かれ、公共調達価格(PSC¹⁹)と PFI を導入する場合の財政負担額の現在価値(PFI-LCC²⁰)の算出が重要な作業となっている。その正確な算出には、業務内容を詳細に整理し、具体的な仕様あるいは要求水準として示すことが望まれるが、現実には、数値としての VFM の算出に重点がおかれ、業務内容の明確化については、具体の募集業務である実施方針の作成や要求水準の作成を通じて実施される傾向にある。

②方向性

海外においては、事業者の募集業務に先立ち相当期間を準備に活用している事案が多い。こうした募集開始に先立つ十分な準備は、具体の募集業務における事業者との対話や調整に多くの時間を活用しうる大きな要因となっていると思われる。

日本においても、リスク認識を共有化するための情報提供の前提となる分析や検討を行う重要な機会である導入可能性調査の位置づけを再検討する必要があると思われる。VFM の確認のみで導入可能性を決定づけるのではなく、導入可能性調査に十分な時間と調査研究の確保に留意することが望ましい。

また、事業者側からは導入可能性調査の段階での市場調査での接触が、参加を検討する上での大きな情報となっていることも指摘があったところであり、「特定事業の選定段階」以前における、リスク認識共有化に資するひとつのコミュニケーション手段としても位置づけられるところである。

(2) 募集関連書類の早期開示

①課題・問題点

「モニタリングに関するガイドライン」においては、できるだけ早い段階、例えば実施方針公表策定時にでも、要求水準書(案)や事業契約書(案)を提示し、事業者から

19 PSC (Public Sector Comparator) ※参考資料4 アルファベット略語一覧参照 (以下同様)
20 LCC (Life Cycle Cost)

の意見を幅広く受け付けることで、最終的に入札公告を出す際には要求水準書や事業契約書を公開できるようなプロセスが望ましいとされている。

一方で、「望ましい」という表現からもわかるように、要求水準書（案）や事業契約書（案）等を提示する時期は不明瞭であり、個別事案における各種の条件を勘案して、逐次公表され、質疑等についても個別事案の条件に合わせて実施されている状況にある。

今回回答のあった 162 事業のうち、要求水準書（案）を入札公告よりも早い時期に公表したのは 117 事業（72.2%）と半数を上回ったものの、うちガイドラインで「望ましい」とされる実施方針と同時に公表したのは 57 事業（35.2%）にとどまっている。また、事業契約書は、さらに提示が遅めになっており、入札公告よりも早い時期に公表したのは 54 事業（33.3%）で半分にも満たず、うち実施方針と同時に公表したのは 12 事業（7.4%）しかない。

②方向性

枠組において推奨されているだけでなく、応募を予定する事業者等からの意見においても、要求水準書（案）や事業契約書（案）の公表時期は、早ければ早いほど望ましいとされている。

特定事業の選定段階で要求水準を確定させられるよう、質問・回答を一回は行うべきであり、業務内容を確認しつつ、リスク分担を設定する上での前提となる認識を共有化するためには、関連書類について一層の早期開示に努めることが必要である。

（3）意思疎通チャネルの多様化

①課題・問題点

「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」においては、実施方針の公表段階で民間事業者からの意見を受け付けることが適当との認識が示されている。

これを受けて、実施方針の公表段階においても、民間事業者に対する質疑応答を行う例が一般化しており、今回回答の 162 事業のうち 153 事業（94.4%）が 1 回または複数回の質疑応答を行っている。ただし、説明会を開催した事業は 69 事業（44.2%）であり、応募予定者等との意思疎通は、紙面を通じての質疑応答や意見表明が中心となっている。

このような紙面に限定された情報交換は、提供される情報内容の公平性を担保するために有効であり、同時に、提供手段としての透明性の確保のために適切な方法といえる。また、市民等に対する説明責任を果たす上でも重要な役割を担っているともいえる。しかしその一方で、このような限定された情報交換は、発注者の真意を応募予定者に伝達する上での制約・阻害要因となっている。紙面による質疑応答においては、公表を前提・必須とする事業が大多数を占めており、事業者側がノウハウの活用可能性等を探るために、特段の説明要望や意見具申を実施すべき事案においても、ノウハウの漏洩を恐れる結果、紙面での質疑応答が形式化している。

このため、事業者側からみて、発注者の意図確認を行う上では、支店等による情報収集活動が実態として重視されることとなり、正規の意思疎通手段であるはずの紙面による質疑応答や意見表明等が、単に形式的なやりとりにとどまってしまう可能性がある。

②方向性

リスク認識共有化のためには、発注者からは事業のねらいを正確に伝えること、受注者としてはそれを正確に受け取ることが重要であるが、公平性や透明性を過度に重視した結果、このようなお互いにとって不利益な状況が発生し、リスクが高まる要因となっている。

これを解消するには、枠組の範囲内において、紙面によるもののほかにも多様な対話形式を確保していく取組が求められる。紙面による質疑応答や意見表明による不具合や制約を改善する手法として、透明性、公平性に配慮した上で、さまざまなチャネルを用いてコミュニケーションを図ることが重要である。例えば、説明会の開催やヒアリングの実施等による新たな意思疎通チャネルを設定し、より相互理解を深めるための手法の活用を図ることが望ましい。この場合のメリットは、回答者がその場で、質問者の真意についての確認をすることが可能な点であり、これによって、より適切な質問と回答の組み合わせが構成される。

なお、対話の内容を記録することが困難な場合、対話終了後に書面による確認の場を設けることが必要である。

3. 「民間事業者の募集及び選定等」における対話の改善

(1) 提案書作成期間の確保

①課題・問題点

事業者からは、参加表明（資格審査）後の提案書作成期間が非常に短い案件が多く、提案書の作成に集中できないと指摘されている。事業の内容・難度にもよるが、1か月程度では構成員や協力会社間の調整や、各社の内部決裁だけで期間が過ぎてしまうことから、少なくとも2～3か月の期間を確保することが要請されている。

②方向性

リスク認識の共有化のためには、双方が質疑を繰り返しながら、理解を深めていく時間が何よりも必要である。ここで十分な期間が確保できないと、結果として認識の不一致を招き、全体としての不利益に繋がる可能性が高い。

具体的には提案書作成期間を3か月程度確保できるような工程で、事業を進めていく必要がある。どうしてもその確保が難しい場合であっても、各事業者における事前意思決定を助ける助走期間として、各種書類の早期開示を積極的に行うことは有効である。

(2) リスク認識の不一致時における対応

①課題・問題点

事業者決定後にリスク認識の不一致が発生した事業は、回答のあったうち事業者決定済みの126事業のうち19事業（11.7%）であり、1割程度の事業ではリスク認識の不一致が発生している。また、認識の不一致が起きたリスクは、特定の段階や内容、対象に偏ったものではなく、その発生理由も双方の思い込みや行き違いに起因するものがほとんどであることからみても、あらゆる場面で発生する可能性があるものと考えられる。

このような場合は、発注者側と受注者側のどちらの意見も等しく尊重されるものであるが、合意に際しては自治体の意見に沿って合意したものが、民間事業者の意見に沿って合意したものに比べて事業数で1.3倍、リスク数では2.4倍となっており、自治体の意見に沿って調整されている傾向がうかがえる。

②方向性

本来的な意味での対話の枠組を設定することで、思い込みや行き違いによる不一致の発生率を減少させることは可能と考えられる。

一方、自治体側の意見に沿っての合意が多くなっていることについては、現在のPFI事業の多くは入札の形式を取っているため、両者の認識が相違した場合でも、その際に提示した書類の変更が難しくなっていることが指摘できる。しかし、事前の質疑において修正すると回答している場合でも書類の修正が行われなかったり、覚書を交わしているものですら守られないこともある、との事業者側からの指摘もある。対話での合意の結果をきちんと各種書類に反映していき、遵守することは両者の信頼関係の醸成につながり、長期にわたるPFI事業を円滑に進め、両者が適切なパートナーシップを構築する上で、特に重要度が高い。

例としては、需要変動等は将来が読みにくい点もあり難しいが、そもそも十分な予定価格を用意せずに、後から価格に見合わない要求を事業者に対して行っている場合もあるとの指摘があり、両者の対等な関係からすれば、自治体側は要求に見合った解決策を提示していくことを心掛けなくてはならない。

4. 最後に：リスク分担検討過程の再認識

自治体においては、導入可能性調査の実施、各種募集書類等の先行的な公表、応募予定事業者との意見交換等の意思疎通の積極化による事業の円滑化や迅速化に様々な取組を行っている。

しかし、事業者へのヒアリング結果において、独自個別の情報収集活動が重視される背景には、自治体におけるリスク認識が甘く、業務及びリスクの両面において、分担の内容や程度の適切性に問題があると指摘された事案が少なくない。このような背景には、今回のアンケート結果においても示されたように、自治体のリスク分担に対する認識が十分でないことが影響しているとみられる。このため、今後の事業実施に際しては、定量化を含めて事業実施におけるリスク判断の重要性を十分に再認識して、原点に立ち返りリスクの抽出、分析、定量化、統制に関する取組を、アドバイザー等と共に重視する視点が求められる。

これからのPFI事業では、リスク管理の観点は今まで以上に重要視されてくるものと考えられる。そのため、適切な情報交換や相互理解を通じて、官民でリスク認識を共有し、PPP (Public Private Partnership) の文字通り官と民が対等なパートナーとして連携することが求められる。リスク管理について考えることを一つの契機として、官と民のパートナーシップが強化されることで、自治体におけるPFI事業が、一層発展していくことが期待される。

<資料編>

第 1 回

- 日時：平成 19 年 8 月 8 日（水） 10：00～12：00
- 場所：財団法人地域総合整備財団 1 階会議室

I. 議事

1. 開会
2. 委員紹介
3. 議題
 - ① 自治体 P F I 推進センター専門家委員会 平成 19 年度の進め方について
 - ② P F I 事業におけるリスク認識共有化の現状について
 - ③ 事例調査（神奈川県）
4. 意見交換
5. その他
6. 閉会

II. 配布資料

- 資料 1 自治体 P F I 推進センター専門家委員会委員名簿
- 資料 2 自治体 P F I 推進センター専門家委員会 平成 19 年度の進め方（案）
- 資料 3 P F I 事業におけるリスク認識共有化の現状（その 1）
- 別添資料 神奈川県における P F I 事業に係るリスク分担の考え方と取組について

III. 討議内容

1. 平成 19 年度自治体 P F I 推進センター専門家委員会 平成 19 年度の進め方について
資料 2 に基づき、本年度の進め方を事務局より説明。

<質疑応答および意見交換> (注)：「→」は事務局回答

○前田委員

- ・リスクの範囲は、どのようにとらえるか。
- 現状の P F I 事業にみられる典型的なリスクについて取り上げる。
- ・制度面を踏み越えて、入札条件を変更するような提案を認めるところまで踏み込んだ議論をするのか。
- リスク V E*（リスク分担に関する負担主体や負担割りの見直しのうち、行政における定量的・性的な V F M の向上に資するもの）が日本でできるかというような点を議論したい。

○松本委員

- ・金融機関からみると、リスクは想定される金額の変動の大小に収斂する。こうした観点から P F I 案件の分類を施した上で、それぞれの分類ごとにリスクを考えていく必要があるのではないか。
- 資料 3 で紹介する P F I 事業の分類をベースに、それぞれ整理していきたい。

○野村委員

- ・事業者と行政の対話においては、リスクの問題より要求水準をいかに明確にするかということのほうが重要なのではないか。
- 要求水準の明確化がなされた上で、行政および事業者がお互いのリスク分担についてどのように考えるか、といった議論をしたい。

2. PFI事業におけるリスク認識共有化の現状について

資料3に基づき、PFI事業におけるリスク認識共有化の現状について事務局より説明。

<質疑応答および意見交換> (注)：「→」は事務局回答

○渡辺委員

- ・自治体の立場からすれば、維持管理・運営に関するリスクが最も難しい。
- ・建築基準法が変わるなど、予測不可能な種類のリスクもあるのではないか。
- 全ての段階で共通するリスクについては、今回の考察対象からは外している。議論の対象とするリスク項目については、次回委員会で議論していただきたい。
- ・リスクを共有化した上で、どのような分担するかということが重要なのではないか。
- 成果としてリスク分担表のモデルプランは作成したいと考えているが、具体的なリスク分担というよりは、リスク処理のプロセスを中心に議論を深めたい。
- ・報告書は地方公共団体のPFI担当者にとって役立つものになることが大事だと思う。

○熊谷委員

- ・リスクの定義について事業者側からの観点が欠けている。行政側と事業者側の双方の視点を考慮したうえで、リスクの定義についての議論をした方が良いのではないか。
- 事業者側からの視点については、事例紹介等も含め第2回委員会で議論を予定しており、第1回委員会では行政側の視点で統一している。
- ・英国等での先進事例についても目を配る必要があるのではないか。
- 進め方(案)でご案内の通り、海外事例は第3回委員会でご紹介する予定としている。
- ・公共リスクを民間に委託する観点からは、リスクの定量化が重要である。今回の委員会の目標であるプロセス形成の中でリスクの定量化が抜けているのではないか。
- 今年度委員会の進め方でご案内の通り、基本テーマはリスク分担であり、その背景にあるリスク認識に重点をおいた議論を予定している。リスクの定量化は、必要に応じて第3回委員会で扱うこととなる。
- ・リスクについては、資料にある段階別整理のほか、金融機関によるファイナンスの観点からと官のバランスシート上の債務の観点からの両面からみる必要がある。特にバランスシート上の債務は大きな部分で、施設に不具合が生じたり利用できない場合に減額措置が発生する仕組みになっているか、サービスの質が低下した場合のパフォーマンスリスクが民間に移転されているかという2点は非常に大きなリスクであり、これを議論の対象として追加するべきではないか。
- リスク分担というテーマに即して整理することとし、そのほかの整理の視点については、今回は議論の対象から外してある。

○金谷委員

- ・専門家委員会での議論を通して、自治体の担当者がPFIに取り組む上で、リスクについて良く理解でき、実務上役立つ成果を出していただきたい。

→鋭意努力させていただく。

3. 神奈川県におけるPFI事業に係るリスク分担の考え方と取り組みについて

神奈川県総務部財産管理課長 武藤委員に事例紹介を行っていただいた。

<質疑応答及び意見交換>

○金谷委員

- ・事業者との意見交換会、あるいは事業者ヒアリングを行っているのが特徴的だが、事業者サイドからの反応や問題点などはあるか。

○武藤委員

- ・事業者さんから特段の意見はいただいております、評価を受けているものと考えている。

○金谷委員

- ・色々と公平性・透明性を保つよう工夫をされているのでは。

○熊谷委員

- ・「県企業庁寒川浄水場特定事業」において、建築以外の設備の瑕疵担保期間が1年に短くなったのは何か特別な理由があるのか。

○武藤委員

- ・民間事業者からの意見を取り入れたものである。

○野村委員

- ・設備、プラントというのは、1年の瑕疵担保というのが慣習となっている。

○松本委員

- ・「花と緑のふれあいセンター」は入場者数が推定を下回るとサービス購入料が減額されるかなり難度の高い案件だと思うが、事業者との意思疎通が非常に上手くいっていると感じられる。どのような工夫をしたのか。

○武藤委員

- ・個別事業における交渉の詳細は事業担当課が把握しており、この場での回答が難しい。

○清矢委員長

- ・それでは、次回以降にご報告いただくこととしたい。

→契約書と同時に、解釈に関する覚書等の締結という過程を踏んでいると聞いている。

○前田委員

- ・「県立がんセンター」については導入可能性調査をどのあたりまでやるのか。

○武藤委員

- ・この点についても、事業担当課に詳細を確認し、後日ご報告させていただく。

4. その他

○前田委員

- ・可能性調査に比重を置くのか、あるいはある程度、逸脱提案を認めるような方向を考えているのか、どちらに比重を置いて最終的な報告書とするのか。
- 事業内容や運営の範囲によって分かれるのではないかと考える。そのときにリスクVEをどのタイミングで取り込むのが難しいところである。
- ・入札において、条件を確定する際に、なるべく明確に、しかも将来に向かって変化する可能性があればそれを提示するような方向がよいのではないか。
 - ・現状では、入札時に逸脱提案を書いてもらいリスクに対処できる深みを持たせようとしているが、限界がある。

○熊谷委員

- ・契約内容を変更する場合に、仕様書によって民間にそのリスクを移転できるものと、仕様書では単純にリスクが移転できないものと、2種類ある。

○前田委員

- ・後者については、要求水準に変更があった場合に、事業者側から提案を受けてそれで合意できなかった場合には、その部分を解除するという方法がある。
- ・前者についてはどのような仕組みなのか。

○熊谷委員

- ・事業期間中にどういう状態であるべきかというアウトプットが規定されていないがために、ものを維持管理していく運営期間中のリスクが移転できなくなってしまうということである。

○前田委員

- ・それは仕様書の書き方の問題であり、難しい問題ではない。

第1回委員会 閉会

第2回

●日時：平成19年9月26日（水） 14：00～16：10

●場所：財団法人地域総合整備財団 1階会議室

I. 議事

1. 開会
2. 議題
 - ①事例紹介（清水建設株式会社）
 - ②事例紹介（株式会社みずほコーポレート銀行）
 - ③PFI事業におけるリスク認識共有化の現状について
 - ④自治体向けアンケート調査の実施について
3. 意見交換
4. その他
5. 閉会

II. 配布資料

- ・資料1 PFI事業におけるリスク認識共有化の現状
- ・資料2 自治体向けアンケート調査実施概要（案）
- ・資料3 自治体向けアンケート調査票（案）
- ・リスク分担上の問題とその認識の共有化に向けた課題（清水建設 野村委員）
- ・参考資料（みずほコーポレート銀行 松本委員）

III. 討議内容

1. 事業者におけるリスク分担上の問題とその認識の共有化に向けた課題について
清水建設株式会社投資開発本部 PFI推進部 野村委員に事例紹介を行っていただいた。

<質疑応答および意見交換>

○清矢委員長

- ・保険をかける際に特定の構成員にだけリスクが及ぶことがあるのか。例えば、特定の構成員に関わるものであれば、その構成員だけが保険料を払うということもあるのか。

○松本委員

- ・重複や抜けの可能性があるので、SPCの財務能力の範囲で保険料を払い、できる限り一つの全体の傘の中に保険を入れるようにしている。保険をかけるのはSPCであり、その範囲において出資の原則からは、株主である各企業にリスクが及ぶ心配はない。

○渡辺委員

- ・サービス購入型で、予想外に入場者が増えたため費用がかかり、開館時間を制限したという事例の話があったが、本当に事業者が開館時間を変更できる権限を持っているのか。

○野村委員

- ・私どもの事業ではないため詳細は不明である。

○前田委員

- ・本来であれば行政が追加の予算を取って運営費を出せばいいのだが、この案件は初期のものであり、そこまで考えていなかった。制度的な問題というよりは、手法の問題である。

2. 金融機関におけるリスク認識共有化の現状について

みずほコーポレート銀行ストラクチャードファイナンス営業部 松本委員に事例紹介を行っていただいた。

<質疑応答および意見交換>

○熊谷委員

- ・松本委員によるPFI事業分類はサービス購入型がさらに3つに分類されているが、ここで整理されているほとんどが、施設整備を分割で払う施設購入型として分類できるのではないかと。
- ・ここでのサービス購入型とは別に、海外で通常契約締結しているような業務のパフォーマンスに連動したPFI事業には、ここで記載されていないアベイラビリティリスク、パフォーマンスリスクといったリスクがある。この点について、どのようにお考えか。

○前田委員

- ・廃棄物処理などは処理量で考えられるが、BTO方式の施設だと、引渡後に建物の代金相当額を減額することは難しい。また、コンソーシアムの内部の負担を巡る問題もあり大幅な減額は難しい。

○熊谷委員

- ・BTO方式の場合、官が施設を所有した後にリスク移転ができなくなるところに問題があるのではないかと。

○前田委員

- ・本来であれば施設購入型というのもBOT方式に変えられるのだが、行政側の固定的な考え方もあり難しい。

○金谷委員

- ・行政としては毎年支払う金額が大きく変動すると非常に困る。ここを変えていく対応を考えないと、割賦で長期債務という形式から、なかなか脱却できないのではないかと。

○寺田委員

- ・行政も減額にする方は扱いやすい。仙台市では、給食センターを整備費も減額対象にする方式で実施した。この場合、減額によるリスク移転によりサービスの質を確保するという、むしろ前向きなとらえ方ができる例である。

3. PFI事業におけるリスク認識共有化の現状について

資料1に基づき、PFI事業におけるリスク認識共有化の現状について事務局より説明。

4. 自治体向けアンケート調査の実施について

資料2、資料3に基づき、自治体向けアンケート調査の実施について事務局より説明。

<質疑応答及び意見交換> (注)：「→」は事務局回答

○熊谷委員

- ・具体的なリスクの定量化の手法、そのリスク自体の体系化の方法、リスクを分担する際のコストベースでの官民の違いなどについての質問項目はどこにあるのか。
- 今回のテーマはリスク認識の共有化の現状であり、そういった項目は外した。
- ・判断基準なしにどのようにリスクを分担するのか。
- リスクに対して行政がどう処理し、どう見直したのかという結果を重視した構成にしてある。

○渡辺委員

- ・アンケート結果は統計的に処理するとあるが、自由記入についてはどう対処するのか。
- ある程度の類型化を図った上で整理する。興味深い回答内容については、事業が特定されないよう注意しながら、電話等で確認し許可が取れたものなど使えるものについては使っていきたい。

○溝口委員

- ・リスク認識の共有化の調査としては、行政側と事業者側との認識の違いを確認する必要がある。このアンケートだと行政側の一方的なものにならないか。
- 今回のアンケートには全国各地にある自治体の状況を把握するという目的がある。事業者側の状況については、主な事業者の数も限られており、その多くが東京に拠点を置いているので、ヒアリングにより把握する予定である。

○金谷委員

- ・経験的には、自治体のほとんどはリスクの定量化まで踏み込んでいない。そのため、細かな設問は回答が難しいので、定量化したかどうかだけに絞って確認してはどうか。
- 自治体の実態を把握することもこの調査の一つの役割かと思うので、リスクを定量化したかどうかについて尋ねる設問を加えることとする。

○前田委員

- ・リスク認識の共有化における検討内容や結果がどの文書（要求水準書、入札説明書等）に反映されたかを確認してはどうか。
- ・発注者側が事業者からの要望を聞く上での、苦勞なり工夫なりを尋ねてはどうか。
- ・仕様に対し民間事業者がどのように反応するか判断できないような場合に、どう対処するのか、といったことを聞いていただきたい。
- ご指摘を踏まえ、検討する。

○寺田委員

- ・「認識の不一致」のようにネガティブな意味にとられやすい表現の設問には回答が得られにくいので、工夫してはどうか。

→ご指摘いただいた点につき、検討の上で表現を改良する。

- ・リスク認識不一致の有無の認識についても行政と事業者では食い違うであろうから、事業者側に対するヒアリングは必要であるとする。

→代表的な総合建設業者が6社ほど、金融機関が2社ほど挙げられる。それらの中から対象を絞ってヒアリングを行う予定である。

○熊谷委員

- ・リスクの洗い出し、官と民のソリューションの明確化、それぞれの対応コストの判定、業務分担の決定、リスク配分、リスク配分が適切かどうかの判定、以上のステップを踏んで初めてリスク分担が適切な形で流れる。事業者にヒアリングする際には、こうしたプロセスを踏まれているかどうか分かるような形で行ったほうがいいのではないかと。

○清矢委員長

- ・時間の都合上、アンケートの最終的な判断は委員長一任とさせていただきたい。

第2回委員会 閉会

第3回

●日時：平成19年12月18日（火） 14：00～16：00

●場所：財団法人地域総合整備財団 1階会議室

I. 議事

1. 開会
2. 議題
 - ①自治体向けアンケート調査の結果について
 - ②事業者向けヒアリング調査の結果について
 - ③欧州のPFI制度における公共リスクの民間移転とVFM（熊谷委員）
 - ④報告書構成（案）について
3. 意見交換
4. その他
5. 閉会

II. 配布資料

- ・資料1 自治体向けアンケート調査結果概要
- ・資料2 ヒアリング調査結果概要
- ・資料3 平成19年度自治体PFI推進センター専門家委員会 報告書構成（案）
- ・PFI事業におけるリスク認識の共有化の現状に関する調査 調査票
- ・平成19年度自治体PFI推進センター専門家委員会 自治体アンケート調査について
- ・欧州のPFI制度における公共リスクの民間移転とVFM（熊谷委員より）
- ・第1回、第2回委員会資料

III. 討議内容

1. 自治体向けアンケート調査の結果について
資料1に基づき、自治体向けアンケート調査の結果について事務局より説明。
2. 事業者向けヒアリング調査の結果について
資料2に基づき、事業者向けヒアリング調査の結果について事務局より説明。

<質疑応答および意見交換> (注)：「→」は事務局回答

○前田委員

- ・入札公告後に要求水準等が変更された場合には、地方自治法上、日にちをおく必要があるが、そうした手続が取られているかどうか、今回のアンケートから分かるか。
- 今回のアンケートでは把握していない。得られたデータ等から追えるか検討したい。

○熊谷委員

- ・アンケート結果につき、今後事業分類別に分析を行うのか。
- 事業分類と各設問の回答でクロス集計を行ったものも、配布した集計表には掲載してある。しかし、区分ごとの回答数が少ないため、分析を加えるにはデータの信憑性が低い。特にこの組み合わせは紹介すべきといった意見があれば本編での紹介を検討したい。

○武藤委員

- ・PFI法施行当初と現在とでは状況が異なるので、アンケート結果も時系列で分析する必要があるのではないか。
- 現在は、事業の進捗状況と各設問の回答とのクロス集計を行うことで、古い案件と新しい案件の違いを見せているが、実施方針の公表日時を用いるなど、よりよい時系列の設定方法がないか、検討したい。

○野村委員

- ・自治体向けアンケート調査結果概要にて「何も検討していない」という回答があるが、これは「検討したが何もしなかった」という方が正確なのではないか。
- 検討の有無と検討した場合の対応の有無という2段階に分けて尋ねている。言い方は多少厳しいが意味合いとしては「何も検討していない」ということである。
- ・アンケートの集計表について、数値を再確認してほしい。
- 今後、回収される調査票も含め、最終報告書までに再度集計を行うとともに再確認を行う予定としている。

○前田委員

- ・実施方針や要求水準書などの書類を作成する時期について、他の自治体やアドバイザーが参照できるように神奈川県の場合を報告書に盛り込んでいただきたい。
- 日本のPFIのモデルプロセスは神奈川県が実施した「寒川浄水場排水処理施設更新等事業」である。この事例においてどの段階から導入調査や実施方針を含めた各資料の原案作成をなされていたのかを神奈川県武藤委員にお聞きし、報告書に記載したい。

3. 欧州のPFI制度における公共リスクの民間移転とVFM

資料に基づき、欧州のPFI制度における公共リスクの民間移転とVFMについて熊谷委員よりご説明いただいた。

<質疑応答および意見交換> (注) : 「→」は事務局回答

○渡辺委員

- ・熊谷委員に紹介していただいた欧州における事例であるが、実際の計算はかなり複雑かつ専門的なものであり、自治体の担当者も完全に理解しているわけではないであろう。結果的に自治体が損失を被る可能性があるのではないか。

○熊谷委員

- ・イギリスではすでに様々な分野について事業ベースのガイドラインが出ている。自治体はアドバイザーを使いながら適切な条件を設定して検討しているので、内容を理解した上でリスク移転がなされている。

4. 報告書構成（案）について

資料4に基づき、報告書構成（案）について事務局より説明。

<質疑応答および意見交換> (注)：「→」は事務局回答

○金谷委員

- ・報告書の4章で、これまでの検討を踏まえ専門家委員会としてどういったメッセージを打ち出すかということが重要である。
- ・個人的にはリスク認識を共有化するための機会をどのように設けるかということ、またリスクの抽出・分析・定量化・コントロールを数字に立ち返り厳密に行うことの2点が重要であると考える。

○清矢委員長

- ・報告書の内容については、次回委員会にて検討したい。

第3回委員会 閉会

第4回

- 日時：平成20年2月26日（火） 14：00～16：00
- 場所：財団法人地域総合整備財団 1階会議室

I. 議事

1. 開会
2. 議題
平成19年度自治体PFI推進センター専門家委員会報告書（案）について
3. 意見交換
4. 閉会

II. 配布資料

- ・平成19年度自治体PFI推進センター専門家委員会 報告書（案）
- ・参考資料 「PFI事業に関する政策評価」評価の結果及び勧告・資料
（平成20年1月11日 総務省行政評価局発表）

III. 討議内容

「平成19年度自治体PFI推進センター専門家委員会報告書（案）」について

資料1に基づき、「平成19年度自治体PFI推進センター専門家委員会 報告書（案）」について事務局より説明。

<質疑応答および意見交換> (注)：「→」は事務局回答

○前田委員

- ・競争的対話について何度かでてくるので、制度についてどこかで何らか言及していただきたい。
- 適切な箇所に説明を加える。

○渡辺委員

- ・PFI、BOT、BTO等アルファベット数文字で示されている略語が目立つので、参考資料でまとめて紹介していただきたい。
- アルファベットによる略語は、参考資料に一覧で掲載する。

○野村委員

- ・アンケートにおける「契約締結前のリスク」は、ガイドラインによるリスクの定義には含まれていないのではないかと。
- アンケート実施の際に意見があつて選択肢に追加したものであり、ご指摘の通りである。アンケートにおいては、ガイドラインのリスク区分に「契約締結前のリスク」を追加した広義な範囲を対象としている旨、注釈を付けさせていただく。

○前田委員

- ・募集関連書類の早期開示において、特定事業選定段階で事業内容を確定させる必要があるということを明記していただきたい。
- ・口頭での対話のメリットとして、質問の意図をその場で確認できることを挙げていただきたい。また、そのやりとりを書面に落としとして共有化する方法、ノウハウの漏洩の対応等についてももう少し書き加えていただきたい。

○野村委員

- ・複雑な案件においては事業者との対話を持つとする動きがあるが、その内容を記録として残すことは難しい。したがって、対話の後に書面で確認する機会を持つことが非常に重要であると考え。
- ・日本では競争的という言葉がなじまないので、「対話方式」に用語を統一した方がよい。
- ・アンケート結果では、書面以外の方法を採用した事業も非常に多くなっているが、ほとんどが一方向的な説明で終わっていることが実態であり、対話にはなっていない。

○金谷委員

- ・対話にも様々なチャンネルがあるので、アンケートの選択肢で具体的に記載し、公平性、透明性に配慮した上で、様々なチャンネルを活用していくべきと明記していただきたい。
- 委員によって多少意見が分かれた部分もあったので、持ち帰って検討したい。ただし、一方向的な説明会は必ずしも対話ではないという指摘については確かにその通りであり修正を加える。

○寺田委員

- ・早めに準備して事業者とやりとりすることが大切というのは見えてきた。今回の報告書では難しいが、どの段階でどういう観点から具体的に何をすればよいのか記されているガイドラインができれば、はじめて担当する自治体職員にとっても役に立つ。
 - ・学校教育施設の場合は補助金を受けるためにBTO方式を選択しているケースが多いということだが、仙台市の給食センター事業では補助金について確認の上でBOT方式を選択した。責任の所在が明確になるなど、BOT方式を選択した場合のメリットもあることを述べ、適切に選択していくべきというような形で記述していただきたい。
- BOT方式とBTO方式のメリットとデメリットについては非常に参考となる話であり、意見に沿った形で再整理を行う。

○桑田課長補佐（稲山委員代理）

- ・実際に官と民の認識が不一致であった場合には、官の意見に沿って合意しているケースが多くなっているが、この事実は何らかの分析を加えてほしい。

○前田委員

- ・官民の認識が不一致となるリスクとして、ここではどのようなものを想定しているのか。
- 具体的には利用者の需給変動リスクを想定している。

○関委員

- ・官と民が対話を行っても事業者側からの意見に聞く耳を持たず、質疑では修正すると回答していても書類の修正が行われない等の例が結構ある。覚書を交わしているものですら守られないこともあり、対話での合意の結果を書類に反映することは記述してほしい。

○前田委員

- ・そのような契約約束違反に当たるような事案で一番多いのが、予定価格の計算が甘いために要求水準書との乖離が大きく、結果的に民の負担が増しているようなケースである。このまま予定価格が下がり続けると応募者がなくなるといった事態も考えられる。
- 対話結果が反映されなかったり、合意が自治体の意見に沿う傾向があるのは、入札の枠組みによるものと思われる。そのあたりから該当部分の文章を整理したい。

○熊谷委員

- ・廃棄物処理施設の場合、BOT方式でも運営に入る段階で補助金が出る事例がある。学校教育施設でも、BOT方式でもBTO方式でも補助金が出るような仕組みを考える必要があるといった、自治体PFI推進センターとして、要望のようなものを出してもよいのではないかと。
- 学校教育施設の場合も、仕組みとしてはBOT方式で運営開始時に補助金が出るようにも読めるが、運営開始時に補助金が出た事例は無く、報告書での記載は難しい。
- ・金融機関がとる融資リスクについてはどのように考えるのか。
- 今回は自治体と事業者に着目して整理しており、前段でも銀行等は対象としていない。実態からみても質疑等に参加してくる例がなく、今回の範囲で取り扱うのは難しい。

○金谷委員

- ・報告書として課題を挙げて終わるのではなく、官と民がリスク認識を共有化することでよりよいPFI事業となっていくというような、前向きのメッセージで締めてはどうか。

○清矢委員長

- ・以上をもって本年度の委員会を終了とさせていただきます。

第4回委員会 閉会

参考資料 2 アンケート調査票

I. 実施事業の概要について、お尋ねします。

Q1. 事業名称をご記入ください。(記述式)

--

Q2. 事業方式は、下記のいずれに当てはまりますか。(選択式：○は1つ)

01. DBO方式	02. BTO方式
03. BOT方式 → Q3. △	04. BOO方式 → Q3. △

Q2. SQ1. その方式を選択した理由として、当てはまるものはどれですか。(選択式：○はいくつでも)

01. 地方自治体が施設を所有する必要があった。 → (【具体的に】)
02. 施設の性格上、民間事業者 (SPC) による所有に馴染まなかった。
03. 民間事業者 (SPC) が施設を所有した場合、VFMが減少、または確認できなかった。
04. 民間事業者 (SPC) が施設を所有するとした場合、応募者が減少する可能性があった。
05. 導入可能性調査で、民間事業者から地方自治体が施設を所有するべきとの意見があった。
06. 実施方針の公表後、民間事業者から地方自治体が施設を所有するべきとの意見があった。
07. その他 → (【具体的に】)

Q2. SQ2. その方式を選択することによるリスクとして、最も懸念される要因は何ですか。(選択式：○は1つ)

01. 大規模修繕を実施する場合、地方自治体の負担が大きい。
02. 不可抗力が発生した場合、地方自治体の負担が大きい。
03. 第三者の不法行為等による施設の損傷が生じた場合、地方自治体の負担が大きい。
04. 所有者責任と維持管理・運営責任の区分が容易でない。
05. 不動産取得税等の賦課により、VFMが減殺される。
06. その他 → (【具体的に】)

Q3. 業務内容として、含まれるものはどれですか。(選択式：○はいくつでも)

01. 設計業務
02. 建設業務
03. 維持管理業務
◆ 運営業務が含まれる場合、以下のなかからお選びください。
04. プラント施設の運転等を主とした運営業務 【例：廃棄物処理施設、斎場、上下水道、情報関連施設、エネルギー関連施設、ESCO事業】
05. 不特定多数の住民等の来訪を前提とした施設型サービスの提供を主とした運営業務 【例：教育文化スポーツ施設、庁舎、社会福祉施設、医療施設、余熱利用施設、公園・観光施設、駐車場、空港・港湾】
06. 特定多数の利用者の存在を前提とした施設型サービスの提供を主とした運営業務 【例：給食センター、宿舍、公営住宅】
07. その他の運営業務 → (【具体的に】)

Ⅱ. リスク認識の共有化プロセスについて、お尋ねします。

Q 1. 実施方針の公表段階で、質疑応答は何回実施しましたか。(選択式：○は1つ)

- 01. 質問への回答を1回実施した。
- 02. 質問への回答を複数回実施した。

Q 1. SQ 1. 実施方針の公表段階で民間事業者とのリスク認識を共有化するために、どのような方法を用いましたか。(選択式：○はいくつでも)

- 01. 現地説明会を開催した。
- 02. 質問と意見を区分して提出を求めた。
- 03. 質問・意見への対応の一部を非公開とした。
- 04. 質問への回答は公開とし、意見への対応の公開/非公開について事業者に選択肢を与えた。
- 05. その他
→ (【具体的に】)

Q 1. SQ 2. 実施方針の公表段階での民間事業者からの意見や提案に対する対応としては、どのような措置を行いましたか。(選択式：○は1つ)

- 01. 内部での検討資料として、リスク分担を再検討した。
- 02. 具体的な意見内容を聴取するためにヒアリングを実施し、リスク分担を再検討した。
- 03. 特に対応は行わなかった。 → Q 2. ^
- 04. その他
→ (【具体的に】)

Q 1. SQ 3. 実施方針の公表段階での民間事業者からの意見や提案に基づき再検討した結果、リスク分担を見直しましたか。(選択式：○は1つ)

- 01. 再検討の結果、リスク分担を見直した。
- 02. 再検討したが、リスク分担は変更しなかった。 → Q 2. ^

Q 1. SQ 4. 見直したリスク分担は、どの段階のものでしたか。(選択式：○はいくつでも)

- 01. 契約締結前のリスク
【契約不締結リスク等】
- 02. 事業期間における各段階共通のリスク
【税制度変更リスク、建設期間中あるいは維持管理・運営期間中の金利変動リスク、建設期間中あるいは維持管理・運営期間中の物価変動リスク、不可抗力リスク等】
- 03. 計画・設計段階固有のリスク
【現地調査の不備に伴う計画や仕様の変更、環境調査等に伴う計画や仕様の変更等】
- 04. 建設段階固有のリスク
【地中障害物リスク等】
- 05. 維持管理段階固有のリスク
【修繕・更新費の増大リスク、維持管理期間における第三者損害リスク等】
- 06. 運営段階固有のリスク
【需要規模の変化リスク、需要内容の変化リスク等】

Q 1. SQ 5. 見直したリスク分担は、どの文書に反映されましたか。(選択式：○はいくつでも)

- 01. 実施方針を変更した。
- 02. 要求水準書を変更した。
- 03. 基本協定を変更した。
- 04. 事業契約書を変更した。
- 05. 入札説明書を変更した。
- 06. 審査基準を変更した。

Q 2. 要求水準書（案）について、事前公表を行いましたか。（選択式：○は1つ）

- 01. 実施方針の公表時に同時に公表し、質問及び意見を受け付けた。
- 02. 実施方針の公表後、特定事業の選定公表前に公表し、質問及び意見を受け付けた
- 03. 特定事業の選定の公表時に同時に公表し、質問及び意見を受け付けた。
- 04. 特定事業の選定の公表後、入札（募集）公告の前に公表し、質問及び意見を受け付けた。
- 05. 入札（募集）公告時まで公表しなかった。 →Q3. ^
- 06. 現時点では未定である。 →Q3. ^

Q 2. SQ 1. 要求水準書（案）の事前公表で受け付けた民間事業者からの意見や提案については、どのように取り扱いましたか。（選択式：○はいくつでも）

- 01. 内部での検討資料として、リスク分担を再検討した。
- 02. 具体的な意見内容を聴取するためにヒアリングを実施し、リスク分担を再検討した。
- 03. 特に対応は行わなかった。 →Q3. ^
- 04. その他
→（【具体的に】）

Q 2. SQ 2. この段階での民間事業者からの意見や提案に基づき再検討した結果、リスク分担を見直しましたか。（選択式：○は1つ）

- 01. 再検討の結果、リスク分担を見直した。
- 02. 再検討したが、リスク分担は変更しなかった。 →Q3. ^

Q 2. SQ 3. 見直したリスク分担は、どのような内容のものでしたか。（選択および記入式：○はいくつでも）

- 01. 契約締結前のリスク
→（【具体的に】）
- 02. 事業期間における各段階共通のリスク
→（【具体的に】）
- 03. 計画・設計段階固有のリスク
→（【具体的に】）
- 04. 建設段階固有のリスク
→（【具体的に】）
- 05. 維持管理段階固有のリスク
→（【具体的に】）
- 06. 運営段階固有のリスク
→（【具体的に】）

注釈）各リスクの例示はQ 1. SQ 4. （16頁）参照。

Q 2. SQ 4. 見直したリスク分担は、どの文書に反映されましたか。（選択式：○はいくつでも）

- 01. 実施方針を変更した。
- 02. 要求水準書を変更した。
- 03. 基本協定を変更した。
- 04. 事業契約書を変更した。
- 05. 入札説明書を変更した。
- 06. 審査基準を変更した。

Q 3. 基本協定（案）・事業契約書（案）について、事前公表を行いましたか。（選択式：○は1つ）

- 01. 実施方針の公表時に同時に公表し、質問及び意見を受け付けた。
- 02. 実施方針の公表後、特定事業の選定公表前に公表し、質問及び意見を受け付けた
- 03. 特定事業の選定の公表時に同時に公表し、質問及び意見を受け付けた。
- 04. 特定事業の選定の公表後、入札（募集）公告の前に公表し、質問及び意見を受け付けた。
- 05. 入札（募集）公告時まで公表しなかった。 →Q4. ^
- 06. 現時点では未定である。 →Q4. ^

Q 3. SQ 1. 基本協定（案）・事業契約書（案）の事前公表により、どのような効果がありましたか。（選択式：○はいくつでも）

- 01. 内部での検討資料として、リスク分担を再検討した。
- 02. 具体的な意見内容を聴取するためにヒアリングを実施し、リスク分担を再検討した。
- 03. 特に対応は行わなかった。 →Q4. ^
- 04. その他
→（【具体的に】）

Q 3. SQ 2. この段階での民間事業者からの意見や提案に基づき再検討した結果、リスク分担を見直しましたか。（選択式：○は1つ）

- 01. 再検討の結果、リスク分担を見直した。
- 02. 再検討したが、リスク分担は変更しなかった。 →Q4. ^

Q 3. SQ 3. 見直したリスク分担は、どのような内容のものでしたか。（選択および記入式：○はいくつでも）

- 01. 契約締結前のリスク
→（【具体的に】）
- 02. 事業期間における各段階共通のリスク
→（【具体的に】）
- 03. 計画・設計段階固有のリスク
→（【具体的に】）
- 04. 建設段階固有のリスク
→（【具体的に】）
- 05. 維持管理段階固有のリスク
→（【具体的に】）
- 06. 運営段階固有のリスク
→（【具体的に】）

注釈）各リスクの例示はQ 1. SQ 4. （17頁）参照。

Q 3. SQ 4. 見直したリスク分担は、どの文書に反映されましたか。（選択式：○はいくつでも）

- 01. 実施方針を変更した。
- 02. 要求水準書を変更した。
- 03. 基本協定を変更した。
- 04. 事業契約書を変更した。
- 05. 入札説明書を変更した。
- 06. 審査基準を変更した。

Q4. 入札公告（募集公示）の段階で、質疑応答は何回実施しましたか。（選択式：○は1つ）

- 01. 質問への回答を1回実施した。
- 02. 質問への回答を2回実施した。
- 03. 質問への回答を3回以上実施した。
- 04. まだ入札公告（募集公示）の段階にない。 →Q5. ^

Q4. SQ1. 入札公告（募集公示）の段階でリスク認識を共有化するために、どのような方法を用いましたか。（選択式：○はいくつでも）

- 01. 現地説明会を開催した。
- 02. 質問と意見を区分して提出を求めた。
- 03. 質問・意見への対応の一部を非公開とした。
- 04. 質問への回答は公開とし、意見への対応の公開／非公開は事業者に選択肢を与えた。
- 05. 質問・意見への対応の両方を公開とした。
- 06. 事業者からの意見を聴取するためにヒアリングを実施した。

Q4. SQ2. 入札公告（募集公示）の段階での民間事業者からの意見や提案に対する対応としては、どのような措置を行いましたか。（選択式：○は1つ）

- 01. 内部での検討資料として、リスク分担を再検討した。
- 02. 具体的な意見内容を聴取するためにヒアリングを実施し、リスク分担を再検討した。
- 03. 特に対応は行わなかった。 →Q5. ^
- 04. その他
→（【具体的に】）

Q4. SQ3. 入札公告（募集公示）の段階での民間事業者からの意見や提案に基づき再検討した結果、リスク分担を見直しましたか。（選択式：○は1つ）

- 01. 再検討の結果、リスク分担を見直した。
- 02. 再検討したが、リスク分担は変更しなかった。 →Q5. ^

Q4. SQ4. 見直したリスク分担は、どのような内容のものでしたか。（選択および記入式：○はいくつでも）

- 01. 契約締結前のリスク【具体的には：】
- 02. 事業期間における各段階共通のリスク【具体的には：】
- 03. 計画・設計段階固有のリスク【具体的には：】
- 04. 建設段階固有のリスク【具体的には：】
- 05. 維持管理段階固有のリスク【具体的には：】
- 06. 運営段階固有のリスク【具体的には：】

注釈）各リスクの例示はQ1. SQ4. （17頁）参照。

Q4. SQ5. 見直したリスク分担は、どの文書に反映されましたか。（選択式：○はいくつでも）

- 01. 実施方針を変更した。
- 02. 要求水準書を変更した。
- 03. 基本協定を変更した。
- 04. 事業契約書を変更した。
- 05. 入札説明書を変更した。
- 06. 審査基準を変更した。

Q 5. 事業者とのリスク分担を検討されたのは、どの段階ですか。

- 01. 導入可能性調査の時点で確定し、見直しはしなかった。
- 02. 導入可能性調査の時点で検討した上で、事業者募集の過程で再検討した。
- 03. 事業者募集の過程において検討した。
- 04. その他
→ (【具体的に])

Q 6. リスク分担を検討されるにあたり、リスクの定量化を実施されましたか。

- 01. 全てのリスクについて定量化した。
- 02. 保険等で対応可能な主要なリスクに絞って、定量化を実施した。
→ (【具体的に])
- 03. PSCやPFIのLCCを算定する際に、アドバイザーの意見に基づいて定量化したリスクもある。
- 04. その他
→ (【具体的に])

Q 7. 保険を利用したリスクの移転のために、特別な対応策を実施されましたか。(選択式：〇はいくつでも)

- 01. 保険事業者を対象としたヒアリングを実施した。
- 02. 保険事業者を対象としたアンケートを実施した。
- 03. アドバイザーの意見を基にして決定した。
- 04. その他
→ (【具体的に])

Q 8. より優れた提案や特殊なノウハウを活用することを目的として、事業者からの提案や要望を汲み上げるために、事業者選定の過程で実施された、あるいは工夫された点について、自由にご記入下さい。(記述式)

Q 9. 入札提案において、事業者から特許や独自のノウハウに基づいた積極的な逸脱提案(例えば、当初のリスク分担案よりも行政にとって有利な事業者によるリスク負担の提案)があった場合、どのように対応するのが適切であると考えられますか。(記述式)

Ⅲ. 事業者の決定後における、リスク分担の調整についてお尋ねします。

Q1. 事業者決定後、リスク分担に対する調整の必要が生じたか（選択式：○は1つ）

01. リスク分担について調整の必要があった。
02. リスク分担について調整の必要はなかった。 →Ⅳ. △
03. まだ事業者決定段階にない。 →Ⅳ. △

Q2. 調整の必要が生じたリスクの具体的な内容をご記入ください。（記述式）

①
②
③
④
⑤

注釈) 調整の必要が生じたリスクが6以上あり、記入欄が不足する場合には、別紙にてご回答ください。

Q2. でご記入いただいたリスクそれぞれについて、以下のSQ1. ~SQ4. の設問で当てはまる番号を、それぞれ回答欄にご記入ください。

QQ2. SQについての回答欄

	リスク①	リスク②	リスク③	リスク④	リスク⑤
SQ1.					
SQ2.					
SQ3.					
SQ4.					

注釈) リスク①~⑤はQ2. の番号に対応。

Q2. SQ1. 調整の必要が生じたのはどの段階のリスクですか。(選択式：あてはまる番号を回答欄に記入)

- 01. 契約締結前のリスク
- 02. 事業期間における各段階共通のリスク
- 03. 計画・設計段階固有のリスク
- 04. 建設段階固有のリスク
- 05. 維持管理段階固有のリスク
- 06. 運営段階固有のリスク

注釈) 各リスクの例示はII. Q1. SQ4. (3頁) 参照。

Q2. SQ2. 調整の必要が生じた要因はどのようなものですか。(選択式：あてはまる番号を回答欄に記入)

- 01. 入札説明書等の記載について理解が異なった。
- 02. 質問への回答の記載について理解が異なった。
- 03. 質問への回答における質問真意の誤解があった。
- 04. 質問への回答に当たっての関連する質問間での回答が矛盾していた。
- 05. 質問や意見のなかった箇所でも相互誤解が生じていた。
- 06. その他→(具体的に)

Q2. SQ3. 調整を通じて、どのような合意をしましたか。(選択式：あてはまる番号を回答欄に記入)

- 01. 民間事業者の意見をベースに合意した。
- 02. 地方自治体の意見をベースに合意した。
- 03. その他
→(具体的に)

Q2. SQ4. 合意における具体的な対応はどのようなものですか。(選択式：あてはまる番号を回答欄に記入)

- 01. 要求水準書を修正した。
- 02. 基本協定あるいは事業契約書を修正した。
- 03. 別途に覚書等を締結した。
- 04. その他
→(具体的に)

IV. 自治体PFI推進センターの活動に対するご意見・ご要望をお聞かせください。

Q1. PFIを実施する上で事務上の課題点・問題点等がございましたらご記入ください。(記述式)

--

Q2. 今後、自治体PFI推進センター専門家委員会で議論してほしい内容等がございましたらご記入ください。(記述式)

--

Q3. そのほか、自治体PFI推進センターの活動に対して、ご意見・ご要望等がございましたらご記入ください。(記述式)

--

V. ご記入内容についてお問い合わせさせていただき連絡先についてご記入ください。

(記入にあたっては、冒頭「本調査における個人情報の取扱いについて」をご参照ください)

貴自治体名		部署・役職	
ご記入者名		e-mail	
お電話番号		ファクシミリ番号	

これで調査は終了です。ご協力いただき誠にありがとうございました。

参考資料3 アンケート回答内容

I. 実施事業の概要

Q1. (略)

Q2. 事業方式は、下記のいずれに当てはまりますか。(選択式：Oは1つ)

	01. DBO方式	02. BTO方式	03. BOT方式	04. BOO方式
回答数	4	107	27	12
比率	2.5%	66.0%	16.7%	7.4%
	05. RO方式	06. BT方式	07. BTO/ BOT方式	全体
回答数	2	9	1	162
比率	1.2%	5.6%	0.6%	100.0%

注釈) 選択肢に挙げた事業方式以外の回答があり、新たに「05. RO方式」、「06. BT方式」、「07. BTO/BOT方式」という選択肢を設け集計を行った。

Q2. SQ1. その方式を選択した理由として、当てはまるものはどれですか。(選択式：Oはいくつでも)

	01. 自治体所有が必要	02. 民間所有になじまない	03. VFM	04. 応募者の減少
回答数	60	46	28	8
比率	48.8%	37.4%	22.8%	6.5%
	05. 導入可能性調査での意見	06. 実施方針の公表後の意見	07. その他	全体
回答数	12	0	4	123
比率	9.8%	0	3.3%	100.0%

Q2. SQ2. その方式を選択することによるリスクとして、最も懸念される要因は何ですか。(選択式：Oは1つ)

	01. 大規模修繕	02. 不可抗力	03. 不法行為等による損傷	04. 責任の区分	05. VFM減殺
案件数	25	20	2	36	6
比率	20.3%	16.3%	1.6%	29.3%	4.9%
	06-1. 特になし	06-2. その他	無回答	全体	
案件数	11	11	12	123	
比率	8.9%	8.9%	9.8%	100.0%	

注釈) 「06. その他」のなかに、特になしという回答がいくつか見られたため、新たに「06-1. 特になし」と「06-2. その他」という選択肢に分け、集計を行った。

Q3. 業務内容として、含まれるものはどれですか。(選択式：〇はいくつでも)

回答番号	01. 設計業務	02. 建設業務	03. 維持管理業務	運営業務	04. プラント施設の運転等
回答数	151	155	147	121	24
比率	93.2%	95.7%	90.7%	74.7%	14.8%
回答番号				全体	
	05. 不特定多数への施設型サービス提供	06. 特定多数への施設型サービス提供	07. その他		
回答数	65	35	3	162	
比率	40.1%	21.6%	1.9%	100.0%	

Ⅱ. リスク認識の共有化プロセス

Q1. 実施方針の公表段階で、質疑応答は何回実施しましたか。(選択式：○は1つ)

	01. 1回	02. 複数	03. 0回	無回答	全体
回答数	131	22	5	4	162
比率	80.9%	13.6%	3.1%	2.5%	100.0%

注釈) 質疑応答を行わなかったとする回答がいくつか見られたため、新たに「03. 0回」という選択肢を設けた。また「0回」と答えたものおよび無回答のものについては、以下の設問の全体数からは除いた。

Q1. SQ1. 実施方針の公表段階で民間事業者とのリスク認識を共有化するために、どのような方法を用いましたか。(選択式：○はいくつでも)

	01. 現地説明会開催	02. 質問と意見を区分	03. 一部を非公開	04. 公開／非公開を選択
回答数	69	96	1	11
比率	44.2%	61.5%	0.6%	7.0%
	05-1. 両方公開	05-2. その他	全体	
回答数	27	5	156	
比率	17.3%	3.2%	100.0%	

注釈) 「05. その他」のうち、「質問と意見の両方を公開した」とする回答があったため、「05-1. 両方を公開」と「05-2. その他」の選択肢に分けて集計した。

注釈) 質疑応答の回数を尋ねた設問においては無回答であったが、その後の枝間に答えており、質疑応答を行ったことが明らかなものが3件確認された。そのため全体が156件となっている。

Q1. SQ2. 実施方針の公表段階での民間事業者からの意見や提案に対する対応としては、どのような措置を行いましたか。(選択式：○は1つ)

	01. 内部で検討	02. ヒアリング実施	03. 対応せず	04-1. 意見・提案なし
回答数	106	13	28	5
比率	67.9%	8.3%	17.9%	3.2%
	04-2. その他	無回答	全体	
回答数	1	3	156	
比率	0.6%	0.6%	100.0%	

注釈) 「04. その他」のうち、「意見・提案がなかった」とする回答があったため、新たに「04-1. 意見・提案なし」と「04-2. その他」いう選択肢に分けて集計した。

Q1. SQ3. 実施方針の公表段階での民間事業者からの意見や提案に基づき再検討した結果、リスク分担を見直しましたか。(選択式：○は1つ)

	01. 見直した	02. 変更せず	無回答	全体
回答数	42	75	2	119
比率	35.3%	63.0%	1.7%	100.0%

Q1. SQ4. 見直したリスク分担は、どの段階のものでしたか。(選択式：○はいくつでも)

	01. 契約締結前	02. 各段階共通	03. 計画設計段階	04. 建設段階
回答数	7	18	6	6
比率	16.7%	42.9%	14.3%	14.3%
	05. 維持管理段階	06. 運営段階固有	全体	
回答数	17	12	42	
比率	40.5%	28.6%	100.0%	

Q1. SQ5. 見直したリスク分担は、どの文書に反映されましたか。(選択式：○はいくつでも)

	01. 実施方針変更	02. 要求水準書変更	03. 基本協定変更	04. 事業契約書変更
案件数	12	13	6	17
比率	28.6%	31.0%	14.3%	40.5%
	05. 入札説明書変更	06. 審査基準変更	全体	
案件数	16	4	42	
比率	38. %	9.5%	100.0%	

Q2. 要求水準書（案）について、事前公表を行いましたか。（選択式：○は1つ）

	01. 実施方針と同時に公表	02. 特定事業の選定公表前に公表	03. 特定事業の選定と同時公表	04. 入札（募集）公告の前に公表	05. 入札（募集）公告時非公表
回答数	57	21	10	29	39
比率	35.2%	13.0%	6.2%	17.9%	24.1%
	06. 現時点では未定	07. 要求水準書を作成せず	無回答	全体	
回答数	3	1	2	162	
比率	1.9%	0.6%	1.2%	100.0%	

注釈) 無回答の中に「要求水準書を作成しなかった」とする回答があったため、新たに「07. 要求水準書を作成せず」という選択肢を設け集計した。

Q2. SQ1. 要求水準書（案）の事前公表で受け付けた民間事業者からの意見や提案については、どのように取り扱いましたか。（選択式：○はいくつでも）

	01. 内部での検討資料	02. ヒアリングを実施	03. 対応せず
回答数	79	7	28
比率	66.4%	5.9%	23.5%
	04-1. 意見・提案なし	04-2. その他	全体
回答数	2	3	119
比率	1.7%	2.5%	100.0%

注釈) 「04. その他」の中に、「意見や提案が無かった」とする回答があり、新たに「04-1意見や提案がなかった」と「04-2. その他」という選択肢に分け集計した。

Q2. SQ2. この段階での民間事業者からの意見や提案に基づき再検討した結果、リスク分担を見直しましたか。（選択式：○は1つ）

	01. 見直した	02. 変更せず	無回答	全体
回答数	18	67	1	86
比率	20.9%	77.9%	1.2%	100.0%

Q2. SQ3. 見直したリスク分担は、どのような内容のもでしたか。(選択および記入式：○はいくつでも)

	01. 契約締結前	02. 各段階共通	03. 計画設計段階	04. 建設段階
回答数	3	9	7	7
	05. 維持管理段階	06. 運営段階固有	全体	
回答数	6	10	18	

Q2. SQ4. 見直したリスク分担は、どの文書に反映されましたか。(選択式：○はいくつでも)

	01. 実施方針変更	02. 要求水準書変更	03. 基本協定変更	04. 事業契約書変更
回答数	2	12	1	6
	05. 入札説明書変更	06. 審査基準変更	全体	
回答数	8	1	18	

Q3. 基本協定(案)・事業契約書(案)について、事前公表を行いましたか。(選択式：○は1つ)

	01. 実施方針と同時に公表	02. 特定事業の選定公表前公表	03. 特定事業の選定と同時に公表	04. 入札(募集)公告前に公表	05. 入札(募集)公告時非公表
回答数	13	8	13	29	91
比率	8.0%	4.9%	8.0%	17.9%	56.2%
	06. 現時点では未定	07. 要求水準書を作成せず	無回答	全体	
回答数	4	1	3	162	
比率	2.5%	0.6%	1.9%	100.0%	

注釈) 無回答の中に「要求水準書を作成しなかった」とする回答があったため、新たに「07. 要求水準書を作成せず」という選択肢を設け集計した。

Q3. SQ1. 基本協定（案）・事業契約書（案）の事前公表により、どのような効果がありましたか。（選択式：〇はいくつでも）

	01. 内部での検討資料	02. ヒアリングを実施	03. 対応せず
回答数	35	4	20
比率	55.6%	6.3%	31.7%
	04. 意見・提案なし	05. その他	全体
回答数	1	3	63
比率	1.6%	4.8%	100.0%

注釈)「04.その他」の中に、意見や提案が無かったとする回答があり、新たに「04-1意見や提案がなかった」と「04-2.その他」という選択肢に分け集計した。

Q3. SQ2. この段階での民間事業者からの意見や提案に基づき再検討した結果、リスク分担を見直しましたか。（選択式：〇は1つ）

	01. 見直した	02. 変更せず	無回答	全体
回答数	14	25	0	39
比率	35.9%	64.1%	0.0%	100.0%

Q3. SQ3. 見直したリスク分担は、どのような内容のものでしたか。（選択および記入式：〇はいくつでも）

	01. 契約締結前	02. 各段階共通	03. 計画設計段階	04. 建設段階
回答数	1	2	6	10
	05. 維持管理段階	06. 運営段階固有	全体	
回答数	5	7	14	

Q3. SQ4. 見直したリスク分担は、どの文書に反映されましたか。（選択式：〇はいくつでも）

	01. 実施方針変更	02. 要求水準書変更	03. 基本協定変更	04. 事業契約書変更
回答数	0	1	2	12
	05. 入札説明書変更	06. 審査基準変更	全体	
回答数	1	2	14	

Q4. 入札公告（募集公示）の段階で、質疑応答は何回実施しましたか。（選択式：○は1つ）

	01. 1回	02. 複数	03. 0回	無回答	全体
回答数	67	74	0	3	144
比率	46.5%	51.4%	0.0%	2.1%	100.0%

注釈) II Q 1. の集計結果との比較のため、選択肢をII Q 1. と揃え集計を行った。

Q4. SQ1. 入札公告（募集公示）の段階でリスク認識を共有化するために、どのような方法を用いましたか。（選択式：○はいくつでも）

	01. 現地説明会開催	02. 質問と意見を 区別	03. 一部を非公開 で実施	04. 公開／非公開 を選択
回答数	79	81	1	10
比率	55.6%	57.0%	0.7%	6.4%
	05. 両方公開	06. ヒアリング実施	無回答	全体
回答数	21	18	6	142
比率	14.8%	12.7%	4.2%	100.0%

注釈) 質疑応答の回数を尋ねた設問においては無回答であったが、その後の枝問に答えており、質疑応答を行ったことが明らかなものが1件確認された。そのため全体が142件となっている。

Q4. SQ2. 入札公告（募集公示）の段階での民間事業者からの意見や提案に対する対応としては、どのような措置を行いましたか。（選択式：○は1つ）

	01. 内部で検討	02. ヒアリング実施	03. 対応せず	04-1. 意見・提案なし
回答数	80	5	49	4
比率	56.3%	3.5%	34.5%	2.8%
	04-2. その他	無回答	全体	
回答数	1	3	142	
比率	0.7%	2.1%	100.0%	

注釈) 「04. その他」の中に、意見や提案が無かったとする回答があり、新たに「04-1. 意見・提案なし」、「04-2. その他」という選択肢に分けて集計した。

Q4. SQ3. 入札公告（募集公示）の段階での民間事業者からの意見や提案に基づき再検討した結果、リスク分担を見直しましたか。（選択式：○は1つ）

	01. 見直した	02. 変更せず	無回答	全体
回答数	24	61	0	85
比率	28.2%	71.8%	0.0%	100.0%

Q4. SQ4. 見直したリスク分担は、どのような内容のものでしたか。（選択および記入式：○はいくつでも）

	01. 契約締結前	02. 各段階共通	03. 計画設計段階	04. 建設段階
回答数	1	2	6	10
	05. 維持管理段階	06. 運営段階固有	全体	
回答数	5	7	14	

Q4. SQ5. 見直したリスク分担は、どの文書に反映されましたか。（選択式：○はいくつでも）

	01. 実施方針変更	02. 要求水準書変更	03. 基本協定変更	04. 事業契約書変更
回答数	0	1	2	12
	05. 入札説明書変更	06. 審査基準変更	全体	
回答数	1	2	14	

Q5. 事業者とのリスク分担を検討されたのは、どの段階ですか。

	01. 導入可能性調査の時点で確定	02. 事業者募集の過程で再検討	03. 事業者募集の過程において検討
回答数	17	101	38
比率	10.5%	62.3%	23.5%
	04. その他	無回答	全体
回答数	0	6	162
比率	0.0%	3.7%	100.0%

Q 6. リスク分担を検討されるにあたり、リスクの定量化を実施されましたか。

	01. 全て定量化	02. 主要なリスクに絞って、定量化	03. アドバイザーの意見に基づき定量化	04-1. 定量化していない
回答数	5	16	58	63
比率	3.1%	9.9%	35.8%	38.9%
	04-2. その他	無回答	全体	
回答数	3	17	162	
比率	1.9%	10.5%	100.0%	

注釈) 「04. その他」の中に、定量化していないとする回答があり、新たに「04-1. 定量化していない」、「04-2. その他」という選択肢に分けて集計した。

Q 7. 保険を利用したリスクの移転のために、特別な対応策を実施されましたか。(選択式：〇はいくつでも)

	01. 保険事業者対象ヒアリング	02. 保険事業者対象アンケート	03. アドバイザーの意見を基に決定	04-1. 特にしていない
回答数	8	0	97	20
比率	4.9%	0.0%	59.9%	8.6%
	04-1. その他	05. 無回答	全体	
回答数	20	31	162	
比率	12.3%	19.1%	100.0%	

注釈) 「05. 無回答」の中に、定量化していないとする回答があり、新たに「05-1. 定量化していない」、「05-2. 無回答」という選択肢に分けて集計した。

Q 8. より優れた提案や特殊なノウハウを活用することを目的として、事業者からの提案や要望を汲み上げるために、事業者選定の過程で実施された、あるいは工夫された点について、自由にご記入下さい。(記述式)

◇代表的回答◇

- ・ 提案書提出後、事業者ヒアリングを行い、反映できるものは反映した。
- ・ 審査基準に「独自提案」の評価項目を設け、積極的に評価した。
- ・ 競争的対話を実施する予定である。
- ・ 需要変動リスクに対応するためバンディングストラクチャーによる措置を講じた。
- ・ 整備手法の検討時点において事業の可能性についてアンケート調査を行った。
- ・ 要求水準の達成水準をより高めたい項目については、各事業者に対してVE改善などの提示を求めた。

/など

Q9. 入札提案において、事業者から特許や独自のノウハウに基づいた積極的な逸脱提案（例えば、当初のリスク分担案よりも行政にとって有利な事業者によるリスク負担の提案）があった場合、どのように対応するのが適切であると考えられますか。（記述式）

◇代表的回答◇

■積極的意見

- ・提案事項の一つとして、他の判断要素と合わせて総合的に判断するほかにない。
- ・事前に発注者と提案内容にかかる非公開の協議機会を設ける。
- ・設置者の意図や目的から大きく逸脱するものでない限りにおいて、積極的に評価すべきである。ただし、事前に設置者の意向を確認する機会を設けることが望ましい。
- ・事業者選定方法に総合評価方式を採用するなどして、逸脱提案による行政側のメリットとそれに伴う増加費用を極力公平に評価することが適切である。
- ・実際にその逸脱提案をもって、当該事業が円滑に推進できるかという実現可能性について、独自に及び第三者によって考察する必要がある。

／など

■消極的意見

- ・募集条件に抵触する場合は失格として取り扱わざるを得ない。
- ・逸脱提案の可能性も含めて事前に選定基準を検討すべきである。
- ・入札制度上、困難である。

／など

Ⅲ. 事業者の決定後におけるリスク分担の調整

Q1. 事業者決定後、リスク分担に対する調整の必要が生じましたか（選択式：○は1つ）

	01. 調整の必要あり	02. 調整の必要なし	03. 事業者決定段階にない	無回答	新全体
回答数	19	107	35	1	162
比率	11.7%	66.0%	21.6%	0.6%	100.0%

Q2. 調整の必要が生じたリスクの具体的な内容をご記入ください。（記述式）

◇代表的回答◇

- ・事業者決定後新たに生じた新たなリスク。
- ・帰責事由（特に不可抗力）の考え方、各事由におけるリスク負担者の明確化。
- ・入札時点から運營業務開始までの間の物価変動リスク。

/など

Q2. でご記入いただいたリスクそれぞれについて、以下のSQ1. ～SQ4. の設問で当てはまる番号を、それぞれ回答欄にご記入ください。

リスクの数	1	2	3	4	全体
回答数（案件ごと）	6	5	3	3	17

Q2. SQ1. 調整の必要が生じたのはどの段階のリスクですか。（選択式：あてはまる番号を回答欄に記入）

	01. 契約締結前	02. 各段階共通	03. 計画設計段階	04. 建設段階
回答数（リスクごと）	4	10	3	5
回答数（案件ごと）	3	6	3	5
比率（案件ごと）	17.6%	35.3%	17.6%	29.4%
	05. 維持管理段階	06. 運営段階固有	無回答	全体
回答数（リスクごと）	4	11	0	37
回答数（案件ごと）	4	6	0	17
比率（案件ごと）	23.5%	35.3%	0.0%	100.0%

Q2. SQ2. 調整の必要が生じた要因はどのようなものですか。(選択式：あてはまる番号を回答欄に記入)

	01. 入札説明書等の記載	02. 質問への回答の記載	03. 質問への回答における質問真意	04. 質問への回答に当たっての関連する質問間での回答
回答数(リスクごと)	6	2	3	2
回答数(案件ごと)	3	2	2	1
比率(案件ごと)	17.6%	11.8%	11.8%	5.9%
	05. 質問や意見のなかった箇所	06-1. 新たなリスク	06-2. その他	全体
回答数(リスクごと)	10	11	3	37
回答数(案件ごと)	5	5	3	17
比率(案件ごと)	29.4%	29.4%	17.6%	100.0%

注釈)「06.その他」の中に、新たなリスクであるとする回答があり、新たに「06-1.新たなリスク」、「06-2.その他」という選択肢に分けて集計した。

Q2. SQ3. 調整を通じて、どのような合意をしましたか。(選択式：あてはまる番号を回答欄に記入)

	01. 民間事業者の意見	02. 地方自治体の意見	03-1. 両者の中間で合意
回答数(リスクごと)	8	19	4
回答数(案件ごと)	7	9	3
比率(案件ごと)	41.2%	52.9%	17.6%
	03-2. その他	無回答	全体
回答数(リスクごと)	5	1	37
回答数(案件ごと)	2	1	17
比率(案件ごと)	11.8%	5.9%	100.0%

注釈)「03.その他」の中に、民間・地方自治体の中間で合意したとする回答があり、新たに「03-1.両者の中間で合意」、「03-2.その他」という選択肢に分けて集計した。

Q2. SQ4. 合意における具体的な対応はどのようなものですか。(選択式：あてはまる番号を回答欄に記入)

	01. 要求書 特書	02. 基本協 定あるいは 事業契約書	03. 別途に 覚書等	04. その他	無回答	全体
回答数（リスクごと）	0	7	11	16	3	37
回答数（案件ごと）	0	6	7	9	2	17
比率（案件ごと）	0.0%	35.3%	41.1%	52.9%	11.8%	100.0%

IV. 自治体PF推進センターの活動に対する意見・要望

Q1. ~ Q3. (略)

参考資料4 アルファベット略語一覧

(1) 事業方式

● DBO (Design Build Operate) 方式

公共が資金を調達して、性能発注方式で民間事業者に設計 (Design) ・建設 (Build) ・運営 (Operate) を委ねる。

● BTO (Build Transfer Operate) 方式

民間事業者が自ら資金を調達して、施設を建設 (Build) し、その所有権を公共に移転 (Transfer) し、一定期間管理・運営 (Operate) する権利を得る。

● BOT (Build Operate Transfer) 方式

民間事業者が自ら資金を調達して、施設を建設 (Build) し、一定期間管理・運営 (Operate) を行い資金回収後、公共に施設を移転 (Transfer) する。

● BOO (Build Own Operate) 方式

民間事業者が自ら資金を調達して、施設を建設 (Build) し、一定期間管理・運営 (Operate) を行う。所有権は公共に移転せず民間事業者のままで (Own) 、事業終了後に民間事業者が施設の撤去・解体等を行う。

● RO (Rehabilitate Operate) 方式

民間事業者が既存の公共の施設を改修し (Rehabilitate) 、管理・運営 (Operate) する。

● BT (Build Transfer) 方式

民間事業者が施設を建設 (Build) した後、その所有権を公共に移す (Transfer) 。管理・運営は公共が行う。

(2) PFI 関連用語

● PSC (Public Sector Comparator)

公共が、従来どおり公共事業を実施した場合のコスト。建設コストの外に想定される契約期間を通じて発生する維持管理、運営に要する経費及び解体撤去費、ならびに民間事業者に移転したリスクを定量化したもの等を含んだ総費用。割引率を用いて現在価値に換算する場合が多い。

● L C C (Life Cycle Cost)

施設の企画、設計、施工、監理、維持管理、運営、修繕、その他事業の終了までに掛かる総費用。割引率を用いて現在価値に換算する場合が多い。

● V F M (Value For Money)

支払いに対して最も高い価値のサービスを供給するという考え方。従来方式での公共事業の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値（P S C）と、P F I事業として実施する場合の事業期間全体を通じた公的財産負担の見込額の現在価値（P F I事業のL C C）を比較することにより算出される。

● S P C (Special Purpose Company)

ある特定の事業を実施する目的で設立された事業会社。特定のプロジェクトから生み出される利益で事業を行うことにより、親会社の責任・信用から切り離すことができる。P F Iでは、P F I事業を目的とする新規事業会社を共同事業体（コンソーシアム）が出資して設立することが多い。

（3）その他関連用語

● V E (Value Engineering)

製品やサービスの価値を、それが果たすべき機能とそのためにかかるコストとの関係で把握し、システム化された手順によって「価値」の向上をはかる手法。

もともとは製造業の資材部門で始まった考え方だが、サービス業や建設業など適用分野は拡大され、利益の改善に効果を発揮している。

● E S C O (Energy Service Company)

工場やビルの省エネルギーに関する包括的なサービスを提供し、それまでの環境を損なうことなく省エネルギーを実現し、さらにはその結果得られる省エネルギー効果を保証する事業。

<参考文献>

- 地域総合整備財団 P F I 調査チーム「自治体 P F I ハンドブック」(2002 年)
- 三井真「行政マンのための自治体 P F I 相談室」(2004 年)
- 自治体 P F I 推進センターホームページ : <http://www.pficenter.jp/>
- 内閣府 P F I 推進委員会ホームページ : <http://www8.cao.go.jp/pfi/>
- 社団法人日本バリューエンジニアリング協会ホームページ : <http://www.sjve.org/>
- 財団法人省エネルギーセンターホームページ : <http://www.eccj.or.jp/>