

改正 PFI 法における 「民間事業者による提案制度」についての考察 ーフィリピンを中心に海外の Unsolicited Proposal の事例からー

加藤 聡

東洋大学大学院経済学研究科公民連携専攻
株式会社長大 事業推進本部 リスク管理部

第 1 章 はじめに

第 2 章 改正前の PFI 法における我が国の民間提案制度の問題点

第 3 章 海外における民間提案制度

第 4 章 改正 PFI 法における民間提案制度

第 5 章 おわりに

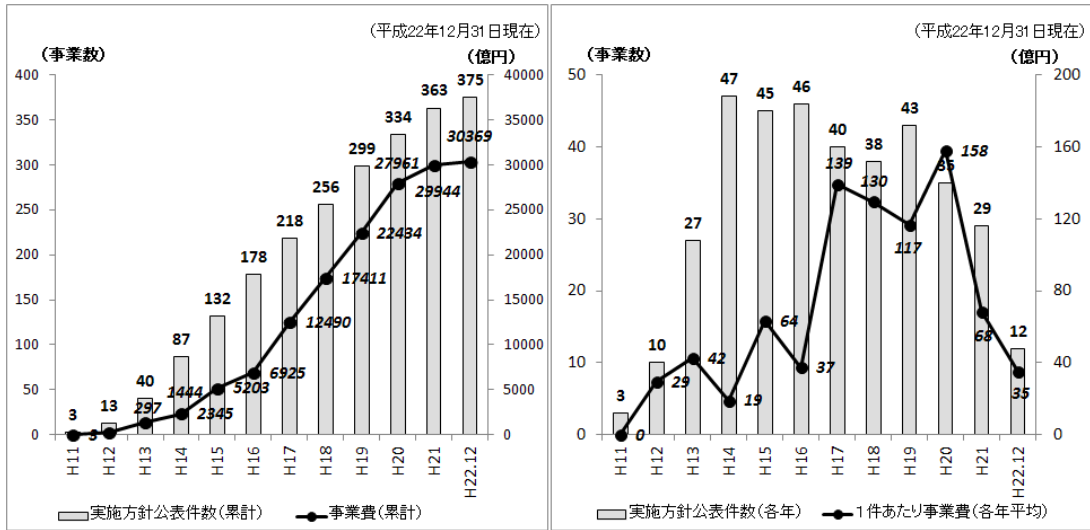
第 1 章 はじめに

1999 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」、いわゆる PFI 法が施行されて以降、図 1 の通り、我が国では 2010 年 12 月 31 日現在で、国レベルの事業で 62 件、地方公共団体 278 件、その他公共法人 35 件と、合計 375 件の PFI 事業について実施方針が策定・公表されてきた。我が国の PFI 事業は、事業数及び事業費ともに増加してきた一方、ここ数年は事業数の伸びに鈍化傾向がみられるほか（図 1）、「7 割近い事業がサービス購入型」「学校や宿舎などのいわゆるハコモノ施設が多い」といった課題を抱えているのが現状である。

PFI 法は 1999 年の施行以来 8 度にわたる改正を重ねてきたが、2011 年 6 月の「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一部を改正する法律案」（以下「改正 PFI 法」）がこれまでになく大きな関心を集める背景にあるのは、いわば閉塞状況にある我が国 PFI 事業の更なる拡大が期待されるからである。改正 PFI 法の概要、つまり改正 PFI 法がもたらす重要な改正点は大きく以下 5 点に集約される。

- 1) PFI の対象施設の拡大
- 2) 民間事業者による提案制度の導入
- 3) コンセッション方式の導入

図 1：PFI の事業数（実施方針公表件数）及び事業費の推移（左：累計、右：単年度）



出所：内閣府（2010）をもとに筆者作成

- 4) 民間事業者への公務員の派遣等
- 5) 民間資金等活用事業推進会議の創設

2010年6月22日に閣議決定された政府の新成長戦略は、「PFI事業規模について、2020年までの11年間で、少なくとも約10兆円以上（従来の事業規模の2倍以上）の拡大を目指す」としているが、新成長戦略の実現には、5つの改正点の中でもとりわけ関心を集める「コンセッション方式の導入」だけでなく、他の改正点も有効に機能していくことが不可欠である。

そこで、本稿では「民間事業者による提案制度の導入」について考察する。

改正前のPFI法でも、民間発意による事業提案は可能であったが、ほとんど活用されてこなかった。こうした点から改正PFI法では、民間発意による事業提案について行政サイドで必ず検討し、その結果を提案事業者に通知しなければならないこととなった。このことにより、民間事業者からの発意を促し、PFIの活用が増えることが期待されている。しかしながら、提案に対するフィードバックが約束されるだけで民間発意の提案が増えるとは考えにくい。

一方、海外に目を向けると、公民連携（Public Private Partnership、以下「PPP」）に民間提案制度を取り入れている事例は少なくない。そこで、まず改正前のPFI法にお

ける民間提案制度について整理した後、アジアで最初に BOT 法¹を採用するなど PPP の歴史が長いフィリピンを中心に、海外における民間提案制度の事例を参考にした上で、我が国における「民間事業者による提案制度」が有効に機能するあり方について検討を加えていくこととする²。

第2章 改正前の PFI 法における我が国の民間提案制度の問題点

1. 民間提案制度が活用されなかった3つの問題点

改正前の PFI 法でも改正 PFI 法でも、第4条第1項において基本方針³を定めることが規定されている。この基本方針には、「民間事業者の提案⁴による特定事業の選定その他特定事業の選定に関する基本的な事項」を定めることとされており(同第2項第1号)、これを受けたガイドライン⁵(以下「実施プロセスガイドライン」)では、発案の受付、評価、通知、公表等の手続きや、発案の取扱い、発案の採用に至らなかった場合の措置や留意点がより詳細に定められている。

実施プロセスガイドラインでは、民間事業者の提案について「PFI 事業の促進にとって有益な民間事業者からの活発な発案を促す」ものと位置付ける一方で、野田(2003)が指摘するように、「発案に対する民間側のインセンティブ(動機付け)があまりないことから、この発案スキームは積極的に利用されていないのが現状」である。

この理由について、難波(2011)は、「これまでの PFI 法でも民間発意のプロジェクト提案は認められていたものの、その後の手続きが明記されておらず、公共側が提案を放置するのではないかとの懸念を払しょくできなかった」と分析している。また野田(2003)は、「PFI 事業は、公平性ならびに透明性を大原則としており、事業者の選定は、厳格な競争入札を通じて行われますので、発案を持ち込んでも自らが選定される保証は一切ありません。したがって、自社の競争力が明らかに優位にあると考えられる分野でなければ、提案作成に多大な時間とコストをかけるメリットがない」とともに、「一

¹ BOTは“Build Operate Transfer”の略。BOT法は、正式には“An Act Authorizing the Financing, Construction, Operation and Maintenance of Infrastructure Projects by the Private Sector and for other purposes”(Republic Act No.6957)。

² 藏田(2011)によれば、公民連携の事業手法の中で、民間提案に基づく方法は、①PFI法に基づくもの、②市場化テスト法(競争の導入による公共サービスの改革に関する法律(平成18年6月2日法律第51号))に基づくもの、③国・都道府県・市区町村が、法律によらずに実施しているもの、の3つに分類されるが、本稿では①のPFI法に基づくものに限定して考察を行っている。

³ 改正前のPFI法の基本方針は「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日総理府告示第11号)」。「改正PFI法における基本方針は、現在基本方針改正案が内閣府より発表されたところである。

⁴ 改正前のPFI法においては「提案」ではなく、「発案」という語が使用されている。本稿では、改正前のPFI法にある「発案」も含めて、「民間提案制度」と統一した表現を用いている。

⁵ 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日改定))

方、適正な競争が見込まれ可能性もあるため、ここでもまた発案へのインセンティブが働きにくい」ことを挙げている。さらに藏田（2010）は、海外における民間提案制度との比較において、「日本ではそのような（知的財産権の）保護制度がないために、提案者自身の知的財産権に関わるような提案自体ができない状況」にある点を課題として示している。

つまり、改正前の PFI において民間提案制度が機能しなかったのは、民間提案をどのように取り扱うかという手続き上の問題、提案する民間事業者に付与するインセンティブの問題、提案に含まれる民間事業者のノウハウや知的財産の保護の問題という大きく 3 つの理由が存在していると考えられる。

2. 3つの問題点の背景

実施プロセスガイドラインでは、民間事業者からの発案に対応する際の留意事項として 3 点を挙げている（表 1）。

表 1：民間事業者からの発案に対する留意事項

- | |
|--|
| <p>(1) 民間事業者の発案に係る受付、評価、通知、公表等を行う体制を整えるとともに、発案があった場合、これについて検討、評価を行うために必要な資料の提出を求める等適切な対応をとるために必要な措置を積極的に講ずる。</p> <p>(2) 民間事業者の発案について、公共性、ニーズ、優先順位等を評価し、PFI 事業として実施することが適当であると認めるときは、自らの発案による事業と同様に、実施方針の策定等の手続を行う。ただし、特殊な技術、ノウハウ等を活用する提案等について、当該提案者と契約することが想定される場合も、同様の手続を行うことが必要であるが、公表することにより提案者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある特殊な技術、ノウハウ等に係る事項については公表しないといった配慮が必要である。</p> <p>(3) 民間事業者の発案を受けて、相当の期間内に実施方針の策定又は変更に至らなかった場合には、この判断の結果及び理由を発案者に速やかに通知する。さらに、当該事業者の権利その他正当な利益及び公共施設等の整備等の実施に対する影響に留意した上で、次の事項を適切な時期に適宜公表する。</p> <p>ア 事業案の概要</p> <p>イ 公共施設等の管理者等の判断の結果及び理由の概要</p> |
|--|

出所：実施プロセスガイドライン

これら 3 つの留意事項は、いずれも民間事業者にとって重要な事項に相違ないが、「適切な対応」「必要な措置」「相当の期間」「適切な時期」など曖昧な表現が少なくない。杉本ら（2006）が指摘するように、「PFI 基本方針やガイドラインの記載内容は抽象的なものが多く、これらの記載内容のみでは、地方公共団体が PFI 事業を実施するのは困難」である。実施プロセスガイドラインの前書きには、PFI 事業を実施する場合、PFI 法や基本方針に則った上で、「本ガイドラインに沿って PFI 事業を実施することが望ま

しい」とある。もしそうであれば、実施プロセスガイドラインにおいて、「PFI 事業を実施する上での実務上の指針の一つとして、PFI 事業の実施に関する一連の手続き」がもっと具体的に整理されるべきだったと考えられる。

また、実施プロセスガイドラインには、手続き上の問題と知的財産の問題についての言及はあるが、提案した民間事業者のインセンティブについての言及は一切なされていない。インセンティブが言及されていないのは、PFI 事業を実施する際に遵守すべき事項として基本方針に記された「5 原則 3 主義」が背景にあると考えられる（表 2）。

表 2：5 原則 3 主義

| | | |
|------|------------|-----------------------|
| 5 原則 | 公共性原則 | 公共性のある事業を対象 |
| | 民間経営資源活用原則 | 民間の資金、経営能力および技術的能力を活用 |
| | 効率性原則 | 効率的かつ効果的な実施を確保 |
| | 公平性原則 | 事業実施にあたっての公平性を確保 |
| | 透明性原則 | 事業実施にあたっての透明性を確保 |
| 3 主義 | 客観主義 | 各段階での客観性のある評価決定 |
| | 契約主義 | 当事者の役割分担の明文化 |
| | 独立主義 | 企業体の法人格上の独立性を確保 |

出所：杉本ら（2006）

民間事業者は、提案に際して多大な時間と費用をかけることになる。PFI 事業者の募集の提案では、「応募する民間事業者においては、提案書作成費用、外部コンサルタント費用など応募費用には一般に数千万円以上が費やされる」（杉本ら（2006））という。これほどの費用が費やされることはないにしても、民間提案制度のために民間事業者にかかる負担が小さくなく、これに見合う相応の対価、すなわち一定のインセンティブがなければ民間事業者として民間提案のモチベーションが働かないことは明らかである。

しかしながら、その見返りとして民間事業者に付与するインセンティブが過度なものとなれば、特に公平性原則や透明性原則、客観主義の点で 5 原則 3 主義に反することになる。さらには、国及び地方公共団体の契約は、原則として一般競争入札によらなければならない会計法⁶や地方自治法⁷の存在、また国や都道府県、政令指定都市においてはいわゆる WTO ルール⁸の存在が、インセンティブについて議論が進まなかった背景とし

⁶ 昭和 22 年 3 月 31 日法律第 35 号

⁷ 昭和 22 年 4 月 17 日法律第 67 号

⁸ WTO 政府調達協定。杉本ら（2006）によると、1994 年 4 月にモロッコのマラケシュで作成され、1996 年 1 月 1 日に発効した国際約束（条約）で、政府調達における国際的な競争の機会をいっそう増大すると同時に、苦情申立て、協議および紛争解決に関する実効的な手続が定められた。国は 6 億 6,000 万円以上、都道府県、政令指定都市は 22 億 2,000 万円以上の公共事業については政府調達協定の対象となる調達契約となり、PFI 事業においてもその対象に含まれるという。

て考えられる。

そこで次に、我が国が抱えている問題点が海外でどのように整理されているのかについて、民間提案制度の導入が進んでいる海外の事例を参考にしながら検討していく。

第3章 海外における民間提案制度

1. “Unsolicited Proposal”

海外、とりわけ新興国においては、旺盛なインフラ需要に対する供給が大きく不足している。そのため、特に資金ギャップを埋める手段としての PPP により、民間セクターをインフラ開発に巻き込むことが重要な政策課題となっている。

こうした背景から、民間発意によるインフラ開発プロジェクトの提案を積極的に受け入れるべく、民間提案の受付に始まる取扱いについての手続きや提案事業者へのインセンティブの付与の仕方等について制度化している国が存在する。これら提案は“Unsolicited Proposal”⁹と呼ばれ、公共セクターの要請によらず、民間事業者によって自発的に案出される提案と定義される。民間事業者は、自らのコスト負担で提案をまとめた後、正式な承認を得るために政府等にアプローチをすることになる。

海外における Unsolicited Proposal でも、競争性や透明性をいかに担保するかは大きな課題である。特に Unsolicited Proposal が基幹インフラに関わるような場合、競争性や透明性が確保されない状況で、ある提案事業者に排他的な開発権利を与えてしまうことは、良質かつ低廉な公共サービスを受けられたであろう国民に対して不利益を及ぼしかねないからである。

一方、提案事業者が多大な時間とコストを負担してまで提案を行うのは、自らの事業機会を創出するためである。競争性や透明性を理由に、提案事業者に何らインセンティブも付与されずに競争入札になれば、Unsolicited Proposal を行う民間事業者がいなくなる。長期的にはインフラ開発が遅れることになり、結果的に国民の利益を損なう可能性も否定できない。

表3は、排他的な開発権を求める提案事業者にみられる主張とその根拠、そしてこれらに対する反駁のポイントを整理したものである。

⁹ “Unsolicited”は「要求されていない」の意で、行政からの要求によるものではない民間発意の提案を“Unsolicited Proposal”という。これに対して、“Solicit”は「請い求める、求める」の意で、ここから行政発意による事業やプロジェクトは“Solicited Project”と言われる。“Unsolicited Proposal”の適当な日本語がないことから、本稿ではそのまま“Unsolicited Proposal”とした。

表 3：排他的な開発権を主張する提案事業者の根拠とその反論

| 提案事業者の主張 | 提案事業者の根拠 | 提案事業者の主張に対する反論 |
|---------------------------------------|--|---|
| 1) 提案に含まれる知的財産権の存在 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 当該プロジェクトのコンセプト、そこで使われる技術やテクノロジーに関する固有の知的財産権が存在する | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 技術やテクノロジーについての所有権と知的財産権が混在されがちであり、知的財産権が存在しているか留意すべきである ▪ しばしば代替技術や似たような技術で対応可能なケースがある ▪ 仕様書で、使用する技術などに言及せず、アウトプットを強調することにより、Unsolicited Proposal とは異なるプロセスや手法を用いた提案が期待できる ▪ 提案事業者には、ライセンス使用料を支払うことで対応することも可能である ▪ プロジェクトの提案にかかったコストは、提案者に払い戻す制度設計を採用している国もある |
| 2) Unsolicited Proposal に対抗する民間事業者の欠如 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 当該プロジェクトに関心を示すような民間事業者は他に存在しない | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 以下のメカニズムの導入により競争する他の民間事業者の競合提案を促すことができる <ul style="list-style-type: none"> - 補助金などの公共セクターからのサポートを供与する - 事業規模が小さいプロジェクトなら、複数のプロジェクトを束ねたコンセッションにする - 関連事業（周辺事業）を含んだ事業範囲にする ▪ 結果として 1 者入札になったとしても、透明性の観点から、汚職防止の効果は期待できる |
| 3) コスト削減 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 入札プロセスを踏めば、入札にかかる追加的なコストや労力が発生する | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 長期的な観点からプロジェクトを考えるべきである。プロジェクト期間が特に数十年にもわたるようなものであれば、入札プロセスを省くことで得られるコストメリット自体はそれほど重要ではない ▪ 仕様書の条件を作るなど、入札プロセスを通じて、プロジェクトの意義や必要性、各種規制の基準などを設定することができる |
| 4) プロジェクト開発期間の短縮化 | <ul style="list-style-type: none"> ▪ 入札プロセスを踏むことで、プロジェクトの開発が遅れる | <ul style="list-style-type: none"> ▪ いくつかの国の実例からも、競争入札によらない提案事業者との交渉・調整は、想定以上に時間を要し、結果としてプロジェクトの開発が数年間という単位で遅延するケースがある ▪ 一度入札プロセスがシステム化されてしまえば、将来のプロジェクトにおいて、より迅速かつ効率的に進めることができる。民間事業者サイドもシステムに対する理解が深まり、常に入札が開発を遅らせることにはならない |

出所：Hodges ら（2007）をもとに筆者作成

開発途上国に限らず先進国でも Unsolicited Proposal は増加傾向にある。Unsolicited Proposal を制度化するのは、競争性や透明性を確保し、不正や汚職といったネガティブ

な面を排除しながら、官民の双方にとってメリットがある連携を構築して、インフラ整備を積極的に推し進めていくためなのである。

2. Unsolicited Proposal へのアプローチ

Hodges ら (2007) は、特に提案事業者のインセンティブの観点から、Unsolicited Proposal の取扱いについて、3 つのアプローチに大別した上で (表 4)、インセンティブの付与の仕方について、3 つの主要なアプローチについて整理をしている (表 5)。

表 4 : Unsolicited Proposal へのアプローチの類型

| 類型 | 内容 |
|------|--|
| 類型 1 | ・ Unsolicited Proposal そのものを法制度上受け付けない ¹⁰ |
| 類型 2 | ・ Unsolicited Proposal のコンセプトを政府が提案事業者から買い取って、その上で競争入札のプロセスに付す。この場合、提案事業者も含めていかなる入札者にも便宜は供与されない。インドネシアで採用されている |
| 類型 3 | ・ 提案事業者に一定の便宜が図られた上で、競争入札のプロセスを経る。この場合、提案事業者が付与される便宜に採用される主要なアプローチとして以下がある。採用国は表 5 に記載 (1) 「ボーナス・システム」(Bonus System)。韓国、インドネシア、台湾などで採用されている (2) 「スイス・チャレンジ・システム」(Swiss Challenge)。フィリピンなどで採用されている (3) (1)及び(2)から発展した「ベスト・アンド・ファイナル・オファー・システム」(Best and Final Offer System)。南アフリカ、アルゼンチンなどで採用されている |

出所 : Hodges ら (2007) をもとに筆者作成

なお、我が国の PFI 法に基づく民間提案制度は、法制度上受け付けないわけではないため類型 1 には該当しないが、同時にインセンティブが規定されていないため、類型 2 にも類型 3 にも該当しない。法制度上認められていればインセンティブが付与される例が多いからこそ、帰納的に表 4 の類型が導かれていることに鑑みても、民間提案制度が法制度上認められていながらインセンティブが規定されていない我が国の状況は特異なケースであるといえる。

¹⁰ NCPPP (The National Council for Public-Private Partnership。米国 PPP 協会) の Executive Director である Richard Norment 氏によると、アメリカのノースカロライナ州では、PPP に関する法律は整備されているが、Unsolicited Proposal は認められていないという (2012 年 2 月 12 日ヒアリング)

表 5 : Unsolicited Proposal へのアプローチ類型 3 のインセンティブの付与

| | (1)ボーナス・システム | (2)スイス・チャレンジ・システム | (3)ベスト・アンド・ファイナル・オファー・システム |
|------|---|--|--|
| 制度概要 | 入札の評価の際に、字義通り、提案事業者にボーナスを付与。 ボーナス付与の仕方はいくつかあるが、提案事業者の提案が最良の提案評価から一定の範囲に収まっている場合に、提案事業者の提案が選定されるというものが多い。 | スイス・チャレンジ・システムも、ボーナス・システムと同様、第三者が競合提案を行うことが可能。 提案事業者には予め決められた便宜が供与されているわけではなく、競合提案に対するカウンターマッチする権利 ¹¹ が与えられる。 | ボーナス・システムとスイス・チャレンジ・システムの変形といえるシステム。 |
| 具体事例 | 新設の有料道路プロジェクトが Unsolicited Proposal により提案され、提案事業者に 10% のボーナスが付与されたとする。提案事業者の提案では、1km あたり 1.00 ドルの通行料金であったところ、他の民間事業者から 1km あたり 0.95 ドルの競合提案があった。この場合、提案事業者の提案たる 1.00 ドルが、最も低い(最も良い) 0.95 ドルの 10% の範囲に収まっているために、提案事業者の提案が選定されることになり、かつ提案事業者の提案通りに、当該プロジェクトでは 1km あたり 1.00 ドルの通行料金が課されることになる。 | 新設の有料道路プロジェクトが Unsolicited Proposal により提案が付与されたとする。提案事業者の提案では、1km あたり 1.00 ドルの通行料金であったところ、他の民間事業者から 1km あたり 0.95 ドルの競合提案があった。提案事業者が、定められた期間内に、最も低い(最も良い) 0.95 ドルに対抗して 0.95 ドルで再提案した場合は、提案事業者の提案が選定されるのである。この場合は提案事業者の当初の提案はカウンターマッチしたことによって、当該プロジェクトでは 1km あたり 0.95 ドルの通行料金が課されることになる。 | 【南アフリカ】 第一次入札で最も優れた 2 つの提案が選定された上で最終入札に入る。仮に事業提案者の提案が最も優れた 2 つの提案に選定されなかったとしても、事業提案者には最終入札の参加資格が与えられ、この場合 3 者が改めて自らの“最良かつ最終の提案”を提出の上、事業者が選定される。 【アルゼンチン】 事業提案者の提案が最良提案の 5% の範囲に収まっている場合、ボーナス・システムに従って事業提案者の提案が採用される。通常の場合、ボーナス・システムでは、事業提案者の提案が最良な提案の 5% の範囲を超えれば、事業提案者の提案は自動的に却下されるが、アルゼンチンでは、事業提案者の提案が最良提案の 5% 超 20% 以内に収まっていれば、事業提案者と最良な提案をした事業者の 2 者が、改めて自らの“最良かつ最終の提案”を提出の上、事業者が選定される。 |

出所 : Hodges ら (2007) をもとに筆者作成

3. フィリピンにおける Unsolicited Proposal

フィリピンは PPP への取組みが早く、1990 年にアジア初となる BOT 法¹²が制定された。現在も、2010 年 6 月に就任したベニグノ・アキノ 3 世大統領の下、BOT センターを PPP センターに改組して、公共事業道路省¹³から経済開発庁¹⁴に移管させるとともに、

¹¹ The right to counter-match

¹² 1994 年に修正 BOT 法 (Republic Act No.7718) が制定されている

¹³ Department of Public Works and Highways

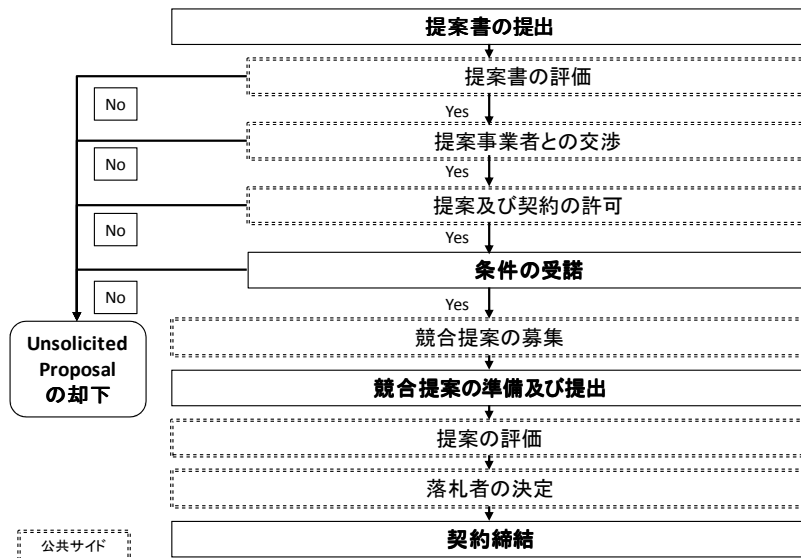
修正 BOT 法の改正に向けた動きが進むなど、積極的に PPP に取り組んでいる。Unsolicited Proposal でも、手続き上のフローやインセンティブ付与の面で、制度が整っている代表的な国の一つである。

フィリピンでは、PPP のプロジェクトの監督機関が事業費ベースで異なっており、3 億ペソ¹⁵以上が経済開発庁、2 億ペソ以上 3 億ペソ未満は投資調整委員会¹⁶、2 億ペソ未満は自治体・州となっている。事業費に基づく単純な区分のため、民間事業者にとっても相談やその他手続きの上でも分かりやすい。また、Unsolicited Proposal についても、改正 BOT 法の中で、以下の 3 つの要求事項を満たすことが明確になっている。

- 1) 新しいコンセプト、または新しいテクノロジーを含むものであること
- 2) 政府機関や地方自治体の優先プロジェクトのリストに含まれていないこと
- 3) 政府の保証、補助金、または出資を伴わないものであること

フィリピンにおける Unsolicited Proposal のフローは、図 2 に示した通りである。「競合提案の募集」から「提案の評価」までが、フィリピンが採用するスイス・チャレンジ・システムに該当する。

図 2：フィリピンにおける Unsolicited Proposal のプロセス



出所：BOT Center Philippines (2011) をもとに筆者作成

¹⁴ National Economic Development Agency

¹⁵ 約 5.46 億円 (2012 年 2 月 8 日の為替レートに基づき 1 ペソ = 1.82 円で計算)

¹⁶ Investment Coordination Committee

フィリピンでは、提案事業者が提案を提出する際に、いわゆる入札保証書にあたる Bid Bond を提出することが求められている。これは、提案事業者が自ら提案するプロジェクトの履行を保証するためのもので、不良業者や不適格業者の参入や契約辞退を抑制する効果から、円滑なプロジェクトの進捗を図ることを目的としたものである。

こうして競争環境を確保した上で、行政サイドは「競合提案の募集」を行う。提案事業者の提案における入札価格等を含む情報を開示するのか、またはこうした情報を非開示にするのかは、行政サイドの裁量に委ねられている。この点において、知的財産の保護についての取扱いはやや不透明であるといえる。

その後、競合提案が提出され、提案事業者の提案よりも優れたものであり、かつ実現性のあるものと評価された場合に、カウンターマッチするかどうかを検討するために、提案事業者に 30 営業日が与えられる。もし提案事業者からカウンターマッチする再提案があれば、即座に提案事業者の提案が選定されることになり、再提案がなければ、競合提案をした民間事業者の提案が選定されるというのが、フィリピンのスイス・チャレンジ・システムである。

なお、Hodges ら (2007) によれば、2006 年までの間に中央政府及び地方自治体に提出された Unsolicited Proposal¹⁷のうち、競合提案が採用されたのはマニラにあるニノイ・アキノ国際空港第 3 ターミナルのプロジェクトのみだとされている¹⁸。つまり、フィリピンではほとんど全ての Unsolicited Proposal で、提案事業者が最終的な落札者になっていることになる¹⁹。

結果として提案事業者が落札するケースが多い点は改善の余地があるにしても、表 3 でみたように「結果として 1 者入札になったとしても、透明性の観点から、汚職防止の効果は期待できる」。我が国における改正 PFI 法の民間提案制度を検討するにあたって、事業費ベースでシンプルに区分された監督機関、提案の受付から最終落札者選定までの詳細な手続きの明文化、スイス・チャレンジ・システムによるインセンティブの付与など、フィリピンにおける Unsolicited Proposal の事例から得られる示唆は少なくないはずである。

¹⁷ フィリピンでは図 2 の「提案及び契約の許可」のステージに至って初めて中央政府の管理するところとなるため、Unsolicited Proposal が提出された正確な数字は把握されていない。

¹⁸ The World Bank Group (2003) によると、競合提案の仕様が、提案事業者の提案の仕様と大きく異なっていることから、提案事業者は再提案を行なわなかった。その代わりに、提案事業者は、スイス・チャレンジ・システムを採用する法的有効性を求めて訴訟を起こしたとある。

¹⁹ Hodges (2007) によれば、結果としてスイス・チャレンジ・システムが最大限には機能していないことから、制度変更についての議論が既に始まっているという。

第 4 章 改正 PFI 法における民間提案制度

1. 改正 PFI 法における民間提案制度に係る条文

改正 PFI 法における民間提案制度は、新設された第 5 条の 2 に規定されている (表 6)。

表 6 : 改正 PFI 法 第 5 条の 2

(実施方針の策定の提案)

第五条の二 特定事業を実施しようとする民間事業者は、公共施設等の管理者等に対し、当該特定事業に係る実施方針を定めることを提案することができる。この場合においては、当該特定事業の案、当該特定事業の効果及び効率性に関する評価の結果を示す書類その他内閣府令で定める書類を添えなければならない。

2 前項の規定による提案を受けた公共施設等の管理者等は、当該提案について検討を加え、遅滞なく、その結果を当該民間事業者に通知しなければならない。

第 5 条の 2 第 1 項ではまず、民間事業者は「当該特定事業に係る実施方針を定めることを提案することができる」ことになっている。これは、PFI 事業のプロセスのステップ 1 にあたるものである (図 3)。

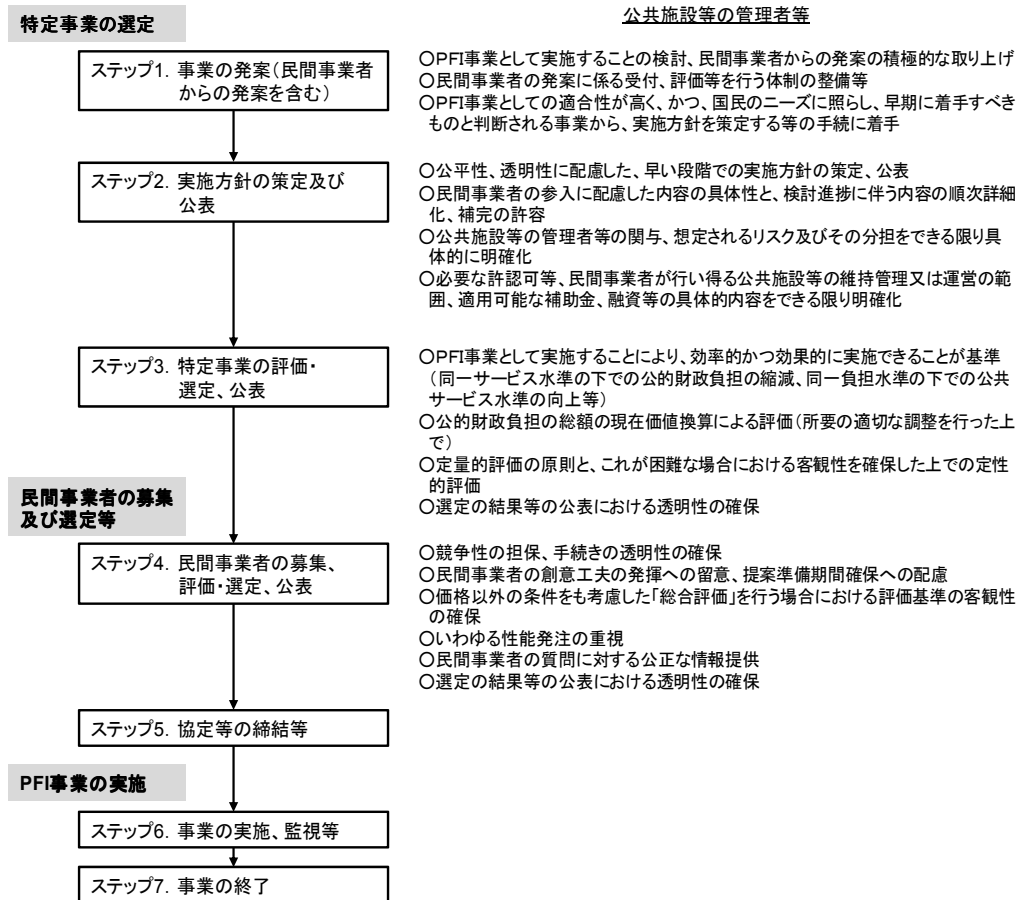
続いて、民間事業者が提出しなければならない書類が、「当該特定事業の案」「当該特定事業の効果及び効率性に関する評価の結果を示す書類」「その他内閣府令で定める書類」の 3 種であることが規定されている。この 3 つ目の「その他内閣府令で定める書類」とは、「特定事業の効果及び効率性に関する評価の過程及び方法を示す書類」である²⁰。

次に同第 2 項では、民間提案を受けた公共施設等の管理者等 (以下「官側」) が、提出された提案について検討を行い、その結果を提案事業者に通知しなければならないことが規定されている。

この第 5 条の 2 によって、改正 PFI 法では、改正前の PFI 法で明文化されていなかった手続きの一部が具体化されたといえる。こうした点は評価できる一方で、手続き上の問題に依然として曖昧な部分が残っているほか、知的財産の保護の問題、そして手案事業者に付与するインセンティブの問題に関しては、本条の新設によって解決されたとはいうには不十分である。

²⁰ 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 (平成 23 年 11 月 28 日内閣府令第 65 号) 第 1 条。「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「法」という。) 第 5 条の 2 第 1 項 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。」

図 3 : PFI 事業のプロセス



出所：「PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン」をもとに作成

2. 手続き上の問題点

第 5 条の 2 第 1 項でいう民間事業者が提出しなければならない 2 つ目の「当該特定事業の効果及び効率性に関する評価の結果を示す書類」は、いわゆるバリュー・フォー・マネー²¹ (VFM、Value For Money) の計算書類を示していると考えられる。

杉本ら (2006) によれば、「地方公共団体等では、PFI 実施に際して、PFI に精通した外部の PFI 専門コンサルタントを雇うことが一般的である。その際の委託費用は、事

²¹ 内閣府の定義によれば、PFI 事業における最も重要な概念の一つで、支払 (Money) に対して最も価値の高いサービス (Value) を供給するという考え方のこと。VFM の評価は、PSC と PFI 事業の LCC (Life Cycle Cost) との比較により行う。この場合、PFI 事業の LCC が PSC を下回れば PFI 事業の側に VFM があり、上回れば VFM がないということになる。地方公共団体が事業を実施するにあたり、事業手法を選択する際の判断基準となるもので、PFI で事業を実施した方が低廉で良質なサービスの提供が可能であると見込まれた場合、PFI が適切であると判断される。

業の内容や規模にもよるが、技術コンサルタント費用、金融・財務コンサルタント費用、法務コンサルタント・弁護士費用、業務マネジメント費用など、一般に約3,000万～5,000万円（一般的ハコモノ PFI の場合で旅費等の直接経費は除く）といわれている」という。改正 PFI 法で想定する提案作成にこれだけ多額の費用はかからないにしても、この半分、もしくは4分の1としても、提案事業者の経済的な負担は決して小さくない。

また、VFM の算定となれば、パブリック・セクター・コンパレーター²²（PSC、Public Sector Comparator）を見積りの必要がある。PSC の見積りには、官側の民間事業者に対する十分な情報開示、情報提供が不可欠になる。こうした情報開示や情報提供のあり方をどう推し進めていくかという問題も合わせて検討することが必要である。

さらに、同第2項にある「当該提案について検討を加え、遅滞なく、その結果を当該民間事業者へ通知」という手続き上の問題がある。官側は、PFI 事業を実施する場合、PFI 専門コンサルタント等に委託するのが一般的である。そのため、官側が単独で提案について検討を加えて評価する能力を有しているかが問題になる。ただし、これは外部の PFI 専門コンサルタントに業務委託すれば解決する。問題は、民間提案自体がもともと計画されたものでないため、提案評価を業務委託する費用が予算化されていない可能性が高いことにある。提案事業者にとって満足できるレベル評価体制が確保されない限り、民間事業者が多大な時間とコストをかけて提案を行うモチベーションにはならないからである。

この民間提案の評価について参考になるのが、アメリカのバージニア州の PPEA 法²³である。藏田（2009）によれば、PPEA 法では、多段階の審査方式、審査委員会による審査体制のほか、提案事業者から上限5万米ドルの審査料を徴収する仕組み・工夫が導入されているという。民間事業者は、提案費用に加えて審査料も負担することになるが、審査料は主に審査をする外部コンサルタントの委託費用に充当されるという。自らの提案を十分に評価してもらうためのコストと考えれば、民間事業者にとって審査料負担の抵抗感は薄くなるものと考えられる。一方、官側にとっても、審査料負担がハードルとなって、高いレベルの提案のみが提出される可能性が高まるとともに、委託費用を予算化していないという問題もクリアできる。また、藏田（2009）によると、提案に含まれる知的財産が十分に保護されている点も PPEA 法の特徴の一つだという。こうした仕組み・工夫により、継続的に民間提案がなされることにつながっているとのことである。

²² 内閣府の定義によれば、公共が自ら実施する場合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。提案された PFI 事業が従来型の公共事業に比べて、VFM が得られるかの評価を行う際に使用される。

²³ Commonwealth of Virginia, “Public-Private Education Facilities and Infrastructure Act of 2002”

3. インセンティブの問題点

提案事業者のインセンティブに係るプロセスは、図 3 のステップ 4 にあたる。藏田（2011）が指摘するように、PFI に限らず広く民間提案制度において、インセンティブの設計は大きな課題の一つである²⁴。

現在内閣府が検討を進めている基本方針の改正案²⁵をみると、現状の基本方針と比べて内容的には充実したものになっているが、特にインセンティブについての記載はみられない（表 7）。改正 PFI 法に関する政令や施行規則等についてのパブリックコメントに、インセンティブの付与を求める意見が複数提出されていることから²⁶、民間事業者がインセンティブを求めていることや、インセンティブに関する制度設計が民間事業者の期待する水準に達していないことは明らかである。

なお、知的財産の保護については、「民間提案を行った民間事業者の権利その他正当な利益を損ねないよう留意して当該民間提案を取り扱うこと」「民間提案を受けて実施方針を策定する際には、知的財産として保護に値する提案内容の取扱いについて配慮すること」などが基本方針改正案に盛り込まれており、現状の基本方針と比べて、内容的に前進したものになっている。

4. 民間提案制度の詳細化に向けた動きと課題

改正 PFI 法における民間提案制度の具体的な内容については、今後基本方針改正案についての閣議決定を経て、その後各種ガイドラインが整備されて、詳細化が図られる予定である。

内閣府（2010）では、PFI の総括として「案件の掘り起こし努力」を PFI の課題の一つに挙げている（表 8）。また同様に、「わが国の PFI 事業はサービス購入型が大半を占めている。しかし、現下の厳しい財政下では、将来に亘り公共部門による事業コスト

²⁴ この点については、蓮舫行政刷新担当大臣（当時）が 2010 年 4 月 19 日の内閣委員会で、糸数いこ参議院議員の質問に対して、「提案そのものが優遇されるということは制度として担保はされてはおりませんが、運用的に、現実的に考えますと、やはり実現可能性の高い提案をしていただいた民間事業者においてはそれなりのスキルであるとか経験であるとか、あるいは能力、実力というのも伴うことも想定されますので、いわゆる行政主体、発注者側においてそうした現実的な提案とその能力が何らかの形で加点されるということは否定されるものではないと思います。」と答弁している。

²⁵ 「PFI 事業の実施に関する基本方針改正案に対するパブリックコメントの募集について」（<http://search.e-gov.go.jp/servlet/Public?CLASSNAME=PCMMSTDETAIL&id=095120140>。2012 年 1 月 31 日閲覧）

²⁶ 「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の一部を改正する政令案、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案、公共施設等運営権登録令案及び公共施設等運営権登録令施行規則案に関する意見募集の結果について」（<http://search.e-gov.go.jp/servlet/Public?CLASSNAME=PCMMSTDETAIL&id=095110640>。2012 年 1 月 31 日閲覧）

負担を前提とするサービス購入型の PFI 事業を増加させることは困難である。したがって、今後は独立採算型や独立採算部分の割合が高い混合型を推進していく」として、課題とその対応方針を整理している。

表 7：民間提案に関する基本方針と基本方針改正案の対照表

| 基本方針 | 基本方針の改正案 |
|---|--|
| <p>4 民間事業者の発案に対する措置</p> <p>国等は、PFI 事業の促進にとって有益な民間事業者からの活発な<u>発案</u>を促すため、民間事業者からの<u>発案</u>に関し、次の点に留意して対応するものとする。</p> <p>(1) 公共施設等の管理者等は、民間事業者の<u>発案</u>に係る受付、評価、通知、公表等を行う体制を整える等、適切な対応をとるために必要な措置を積極的に講ずること。</p> <p>(新設)</p> <p>(新設)</p> <p>(2) 民間事業者からの<u>発案</u>に対してこれを実施に移すことが適当であると認めるときは、実施方針の策定等について、<u>公共施設等の管理者等が発案した PFI 事業の場合と同じ手続を行うこと</u>とすること。</p> <p>(3) <u>民間事業者の発案による事業案について相当の期間内に実施方針の策定までに至らなかった場合には、その判断の結果及び理由を発案者に速やかに通知すること。さらに、これらの事業案の概要、公共施設等の管理者等の判断の結果及び理由の概要につき、当該事業者の権利その他正当な利益及び公共施設等の整備等の実施に対する影響に留意の上、適切な時期に適宜公表すること。</u></p> <p>(新設)</p> | <p>4 民間提案に対する措置</p> <p>国等は、PFI 事業の促進にとって有益な民間事業者からの活発な<u>提案</u>を促すため、民間事業者からの<u>提案</u>に関し、次の点に留意して対応するものとする。</p> <p>(1) 公共施設等の管理者等は、民間事業者の<u>提案</u>に係る受付、評価、通知、公表等を行う体制を整える等、適切な対応をとるために必要な措置を積極的に講ずること。また、<u>国等は、民間事業者が円滑に提案を行うことができるように、関係する情報の公開等に努めるものとする。</u></p> <p>(2) <u>国等は、民間提案を受けたときは、当該民間提案の趣旨を踏まえ、当該提案に係る公共施設等の整備等の必要性、実現可能性等及び PFI 事業を活用することの妥当性、財政に及ぼす影響、他の手法による当該公共施設等の整備等の可能性等につき検討すること。なお、当該検討は、業務の遂行に支障のない範囲内で可能な限り速やかに行うこと。</u></p> <p>(3) <u>国等は、民間提案を行った民間事業者の権利その他正当な利益を損ねないよう留意して当該民間提案を取り扱うこと。</u></p> <p>(4) <u>国等が、民間提案を受けて実施方針を定めることが適当であると認めるときは、その旨を、当該民間提案を行った民間事業者に通知した後、速やかに、実施方針の策定を行うこと。また、民間提案を受けて実施方針を策定する際には、知的財産として保護に値する提案内容の取扱いについて配慮すること。</u></p> <p>(5) <u>国等は、民間提案を受けて実施方針を定める必要がないと判断したときは、その旨及び理由を、当該民間提案を行った民間事業者に通知すること。この場合において、新たに民間提案を行おうとする民間事業者の参考に供することが適当と認められる場合その他特に必要があると認められるときは、当該民間提案の事業案の概要、公共施設等の管理者等の判断の結果及び理由の概要につき、当該事業者の権利その他正当な利益及び公共施設等の整備等の実施に対する影響に留意の上、公表するものとする。</u></p> <p>(6) <u>国等は、民間提案の検討に相当の期間を要する場合は、当該民間提案を行った民間事業者に対し、結果を通知する時期の見込みについて通知すること。</u></p> |

出所：内閣府「基本方針の改正について（案）」（下線は原文ママ）

表 8：PFI の課題－案件の掘り起こし努力

国、地方公共団体が、PFI 活用を企図する事業（公共施設更新、公共サービス提供等）のリストを作成、公開し、当該事業に関心を持つ民間事業者と情報交換、交渉ができる機会を設ける。

具体的には、PFI 推進室のホームページに当該リストをアップする。その際、可能なものについては、想定する事業類型（サービス購入型、独立採算型、混合型）も明記する。

こうした対応によって、民間事業者の情報収集を容易にするとともに、民間事業者側の提案も受け付ける。

すなわち、国、地方公共団体によってリストアップされていない事業でも、PFI 事業化の可能性のある案件について民間事業者の提案に基づくリストも作成する。但し、この場合は独立採算型を原則とする。

出所：内閣府（2010）

こうしたことから、民間提案制度においては、主に独立採算型 PFI 事業や改正 PFI 法で導入された公共施設等運営権制度、いわゆるコンセッション制度に基づく PFI 事業を念頭に置きながら詳細化に向けた検討が進んでいくことが考えられる。

なお、独立採算型の PFI 事業であれば、官側の支出を伴わない、つまり調達に該当しないため、いわゆる WTO ルールの対象にもならないという²⁷。民間提案制度は、手続き上の問題、知的財産の保護、インセンティブ等に関する設計次第で、民間事業者にとって大いに魅力があり、実効性のある制度として広く普及していく可能性を有している。内閣府（2010）も指摘するように、「独立採算型はサービス購入型に比べて民間部門の創意工夫の余地が大きいことから、PFI 事業に参画した事業者の企業価値が向上する蓋然性が高い」ことを考えれば、PFI 法第 1 条の目的にある「民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の整備等の促進を図るための措置を講ずること等により、効率的かつ効果的に社会資本を整備するとともに、国民に対する低廉かつ良好なサービスの提供を確保し、もって国民経済の健全な発展に寄与すること」につながるからである。

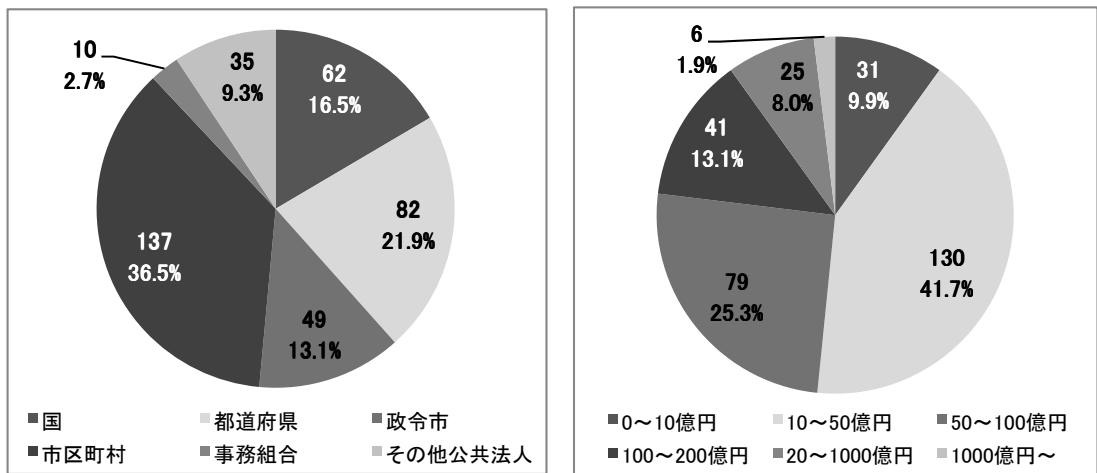
ここで問題になるのは、これまでの PFI 事業 375 件のうち、独立採算型が 16 件（4%）、混合型²⁸の 89 件（24%）を加えても 3 割に達しておらず、残りの 270 件（72%）がサービス購入型だということである（内閣府（2010））。独立採算型を増やそうとする方針の一方で、大勢を占めるサービス購入型の PFI 事業が今後急激に減少するとは考えにくい。既にみたように、サービス購入型の PFI 事業はいわゆる WTO ルールの適用対象に含まれるため、WTO ルールの適用外になるのは、基礎自治体、国であれば 6 億 6,000

²⁷ 2012 年 1 月 12 日 筆者による美原融氏（東洋大学大学院経済学研究科校門連携専攻客員教授、株式会社三井物産戦略研究所室長）へのヒアリング

²⁸ サービス購入型と独立採算型の両方を組み合わせて、公的主体からの支払いと利用者による料金等により事業コストを賄う方式をいう。

万円未満、都道府県と政令指定都市であれば 22 億 2,000 万円未満の PFI 事業に限定される。図 4 の通り、PFI 事業の実施主体や事業費の現状を踏まえると、WTO ルールの適用対象になるものは少なく、民間提案制度がこれまでと同様に制度として設けられたが活用されない可能性がある。したがって、事業類型や事業主体、事業規模に拘わらず、広く民間提案制度が活用されるような環境整備が合わせて求められる。

図 4： PFI 事業における実施主体の分布（左）と事業費の分布（右）（事業数と比率）



出所：内閣府（2010）、内閣府（2009）

この課題に対して参考になるのが、アメリカや EU、フランスなどで導入されている競争的交渉方式²⁹である。内閣府（2005）によれば、競争的交渉方式とは「従来の一般競争入札、選択的競争入札、随意契約に次ぐ第 4 の契約形態」であり、「ある候補者の提案を許可無く漏らしてはならない」「落札者選定基準の事前公表」「競争性を損なうような手順変更の禁止」など、「交渉を通じて、発注者は全ての業者に対して公平な取り扱いをする」ことが求められるが、「候補者との間で契約に関わるあらゆる事項を交渉することができる」という。

この競争的交渉方式を、日本の PFI 事業にも導入する動きがみられる³⁰。民間提案制度が、PFI 事業の広範にわたって活用できる環境を整備するためにも、競争的交渉方式

²⁹ “Competitive Dialogue”の略で「競争的対話方式」とも呼ばれる。

³⁰ 2012 年 2 月 6 日の建設通信新聞によると、政府が翌週にも予定していた改正 PFI 法に基づく基本方針案の閣議決定を遅らせ、抜本的に見直すことが決定的となったと報道された。報道記事によると、民主党の成長戦略・経済対策プロジェクトチーム（PT）の官民連携小委員会（田村謙治委員長）が、新たに 10 項目を基本方針改正案に盛り込むよう求めたことが理由で、その一つの項目に、契約条件を含めた競争的対話による事業者選定が挙げられているという。

の導入により、サービス購入型 PFI 事業でも活用されることが不可欠だと考えられる。

第5章 おわりに

前述したパブリックコメントの結果をみると、寄せられた全 95 件の意見のうち 12 件が、民間提案制度に係る第 5 条の 2 についてのものである。これは、民間提案制度に対する関心と期待の高さの裏返しといえる。こうした期待に応えることが、民間提案制度を実効性のあるものとして広く普及していくために必要である。

民間提案制度は、民間事業者だけの利益に叶うものではない。民間提案制度をうまく活用することにより、これまで行政サイドが負担していた事業の発案、発注に向けた仕様書の作成といった調達プロセスを、いわば税金を使うことなく進められるメリットがある。民間提案制度は、官民双方にとってメリットがあり、引いては住民や国民にとってもメリットがある制度という認識をもって、有効に活用していくことが必要である。

そのためには、本稿でみた海外の事例からも明らかなように、手続き上の競争性と透明性をいかに担保するか、知的財産の保護をどう図るかが重要であり、また民間発意でプロジェクトを提案する提案事業者に付与するインセンティブと、競合提案を提出しようとする他の民間事業者に与えるインセンティブとの微妙なバランスを図ることも重要になる³¹。民間提案制度が進む海外事例には、このような試行錯誤を経て改正を重ねてきた歴史が反映されている。改正 PFI 法における民間提案制度が活発に用いられて、PFI の更なる活性化につなげていくためには、広く海外事例のデータを分析した上で、我が国に合致するように制度設計を行っていくべきである。

我が国において PFI は、PPP の手法として大きなプレゼンスを有している。今後 PFI が PPP の手法として更なる活用が進むように、行政サイドが一方的に制度設計を行うのではなく、提案する民間事業者の声を広く反映しながら、制度設計の段階からまさに Public と Private が連携をしていくことが求められているのである。

本稿では、改正前の PFI 法における民間提案が活用されなかった背景を検討した上で、海外における Unsolicited Proposal の事例を参考に、改正 PFI 法における民間提案制度のあり方について検討してきた。改正 PFI 法は 2011 年に施行され、今後ガイドラインの整備が進んでいくことから、我が国における民間提案制度を具体的に設計するレベル

³¹ 齋藤（2010）の調査によると、我孫子市の民間提案制度において、提案後の競争入札によって提案者が受託できないケースが生じており、19 社のうち 10 社（52.6%）が「次回の提案はやめる（他の団体が提案をし、競争入札となるのを待つ）」という行動をとり、これが第二次募集への応募が少なかった要因の一つと分析している。

にまで十分に踏み込めなかったことは否定できない。それは今後の課題に引き継ぐこととし、本稿を終わりとしたい。

参考文献

- BOT Center Philippines (2007) “The Philippine BOT Program”
- John T. Hodges, Georgina Dellacha (2007) “Unsolicited Infrastructure Proposals” Public-Private Infrastructure Advisory Facility
- Republic of the Philippines (2010) “Public-Private Partnership Projects”
- The World Bank Group (2003) “Unsolicited Proposals” Private Sector and Infrastructure Network
- 藏田幸三 (2009) 「地方財政の自立性と民間提案制度ーアメリカ・バージニア州 PPEA 法からの示唆」 『公民連携白書 2011-2012』 時事通信出版局
- 藏田幸三 (2010) 「公民連携手法による地方財政の自立性向上に関する一考察」 東洋大学 経済学研究科紀要 第 46 集
- 藏田幸三 (2011) 「日本における民間提案型公民連携制度に関する一考察」 東洋大学 PPP 研究センター紀要 No.1
- 齋藤香里 (2010) 「我孫子市提案型公共サービス民営化制度についてのアンケート調査報告」 東洋大学 PPP 研究センター リサーチセンターレポート No.010 (2010 年 5 月 11 日)
- 杉本幸孝 内藤滋 宮崎圭生 (2006) 『PFI の法務と実務』 きんざい
- 総務省 (2011) 「地方公共団体における PFI 実施状況調査報告書」
- 難波悠 (2011) 「公民連携の動き (公共サービス型)」 『公民連携白書 2011-2012』 時事通信出版局
- 内閣府 (2005) 「PFI 事業の現況等について」 第 12 回 PFI 推進委員会 (平成 17 年 11 月 7 日) 配布資料 資料 2
- 内閣府 (2009) 「PFI の現状について」
- 内閣府 (2010) 「『新しい公共』と『財政に頼らない成長』ーPFI の総括と今後の活用に向けた基本方針」
- 内閣府 (2011) 「PFI 法改正法に関する説明会」
- 野田由美子 (2003) 『PFI の知識』 日本経済新聞社
- 野村総合研究所 (2011) 「改正 PFI 法の概要とインパクト」