

先進事例を踏まえた PF実施上の課題と対応

財団法人 国土技術研究センター (JICE)

[1]位置付け

本資料は、(財)国土技術研究センター・(財)日本経済研究所の経験、およびPFI実施自治体へのヒアリング等を基にPFIの課題とそれに対する対応をとりまとめたものである。

1. PF事業導入スキーム構築上の課題

Q1. 公共施設の管理者にかかる個別法の規定、PF導入に際しての見解

Q2. PF導入可能性検討事業

Q3. BOTとBTOの選定判断基準

< BOTとBTOの一般的特性 >

Q4. 民間事業者の創意工夫の図りやすさ

Q5. 検討時におけるコスト上の要件

Q6. 移転リスク

Q7 .先進事例における独立採算型導入の考え方

Q8 . PF事業期間の設定の考え方

Q9 . PF事業の成立判断基準

Q10 .大規模修繕の問題点、支払方法

< 先進事例における官民のリスク分担 >

Q11 .民間事業者が保険でカバーできない部分

Q12 .需要変動がある事業

Q1. 個別法は管理者についてどのような規定をしており、PF導入に際しては、どのような見解が示されているか。

A1. 個別法のうち、いわゆる公物管理法では、公共施設の管理者を国、地方公共団体等に限定するとともに、公物の管理、利用の基準等を規定している。

(注) 公物管理法とは、公物について、その本来の目的を達成させるための作用に関する法律で、公の支配権や目的を妨げるような私権の制限などを特徴とする。

A1 . PFI事業を行うにあたり、国土交通省が所管する都市公園、下水道、河川、道路等の公共施設等については、「公物管理法との関係において、PFI事業者は、公共施設等の管理者との間で定める協定等において規定することにより、様々な公物管理業務を行うことが可能であり、また、金融機関からの資金調達や許認可手続き等の面でも支障が生じることはない。」との見解が示されている。

Q2. どのような事業に対して、PF導入可能性の検討を行っていくか。

A2. 事業自体の向き不向きの定性的判断（創意工夫の余地、維持管理ウェイト、事業規模、リスクコントロール、安定した需要、補助金の有無）

事業スケジュールが既に決まっている場合には、PFI導入可能性調査、実務手続きを行う期間があるかをチェックする。

Q3 . BOTとBTOの選定判断は、どのような手順
により行うか。

A3 . 法制度上BTOもしくはBOTに関する
規制があるかを調査。

A3 . 補助金交付など条件的制約がある場合には、導入を期待される民間事業者の創意工夫と補助金を受けないこと等の利害得失を比較検討。法制度の規制をうけない場合には、両者を併行して検討することが多い。

A3 . 事例によると、選択の判断は、概略的にPFIの導入メリットを以下にあげる項目のうち何に求めるかによる

- ・民間事業者の創意工夫によるサービス水準の向上を重視するのであれば、BOTを選択する傾向にある。
- ・VFMの達成を重視する場合において、税負担がVFMの支配的要素となる時には、BTOを選択する傾向にある。
- ・民間事業者へのリスク移転を重視するのであれば、BOTを選択する傾向にある。

Q4 .民間事業者の創意工夫の図り易さについて、
BOTとBTOには、一般的にどのような特性があるか。

A4 .BOTでは、民間事業者が所有権を有するため、
BTOに比較して、その運営について自由度が高く、
創意工夫が図りやすい。

Q5 .検討時におけるコスト上の要件について、BOTとBTOには、一般的にどのような特性があるか。

A5 . BOTでは、民間事業者が施設所有に係る諸税を負担するため、他の条件を同一とすれば、民間事業者のキャッシュ・アウトフローがBTO方式と比較し大きく、結果としてVFMが小さくなりやすい傾向にある。

A5. サービス購入型の場合において、BOTでは、施設の減価償却費を計上する。一方、BTOでは、施設の割賦原価を計上する。BOTとBTOのどちらが民間事業者のキャッシュフローが大きくなるか、結果としてVFMを得やすいかは、前提条件によって変わってくる。

Q6 .移転リスクに関して、BOTとBTOには、一般的に、どのような特性があるか。

A6 . サービス購入型のBOTでは、民間事業者が施設の所有者であるため、施設に関するリスクのうち、公共の責め以外の事故等による施設損傷リスクは民間事業者が負担するなど、民間事業者に移転する管理上のリスクがBTOよりも多くなる。

A6. BTOでは、破綻時には対象物に対する民間事業者の所有権の不存在により対応は限定されBOTより民間事業者のリスクが大きい。
(但し、場合によって公共に対する契約不履行に起因する請求権を得る。)

Q7. 先進事例では、サービス購入型と独立採算型との併用の場合、独立採算型の部分をどのような考え方で設定しているか。

A7. 民間事業として、採算がとれる見込みがあることが基本。

A7. 採算性が悪い場合、事業の性格に応じて需要の最低保証など公共が適切なリスク負担を行うこともありうる。(但し、採算の見通しが甘いことに起因する過剰な公共側のリスク負担は、適切なリスク分担とは言い難い。)

Q8 . PF事業期間の設定に際して、考慮すべき点
は何か。

A8 . PFI事業期間は、公共サービス提供の継続性
やVFM等を考慮して決定されるものであるが、
民間事業者による運営が可能となるよう 次
の ～ にも留意が必要。

A8 . 民間事業者のファイナンスが可能か。
民間事業者がリスク等を考え、取組み得る期間であるか。
民間事業者が一定水準以上のIRRが確保できるか。
大規模修繕の問題点 (Q10 - 1)を踏まえ、
大規模修繕が不必要な期間とした事例もある。

Q9. PF事業の民間事業者による運営が成立するか否かの判断基準をどの程度の水準に設定するか。

A9. 一般的には、各指標の下限について、民間事業者、金融機関が次の ~ を要求するケースが多いものの、事業類型（サービス購入型、独立採算型）、事業方式（BOT、BTO）、リスクなどによって各指標の下限は変わってくるので、個別の判断が必要。

A9. (参考値)

プロジェクトRR:

民間事業者の平均調達金利
(エクイティ・リターンを含む)

DSCR : 1.1 ~ 1.2

LLCR : 1.35 ~ 1.5

(出典): 日本版 PFI / 山海堂

(注) 以上は、民間事業者のリスクがかなり軽減されていることが多い英国の例による。

Q10-1 . PF導入にあたっての大規模修繕の問題点 は何か。

A10-1. 基本設計段階において、民間事業者は大規模修繕の見積りが難しく、公共としても審査するのが難しい。

一般の民間企業には、特別修繕準備金の積み立ての損金計上が税法上認められておらず、課税対象となる。

Q10-2 .先行事例では、サービス購入型の場合に、
公共からの大規模修繕の支払をどのような
方法により行っているか。

A10-2. 毎年支払うサービス対価に含める。
(公共がサービス対価を平準化できる)

A10-2. 毎年支払うサービス対価には含めず、大規模修繕を行う事業年度のみ、その費用を上乗せして支払う

イ)公共の予算の範囲内で大規模修繕を行った事業年度に民間事業者を支払う方法

ロ)最初に民間事業者に長期の修繕計画を出させ、修繕計画通りに支払う方法

(民間事業者の大規模修繕費の支払時期に併せて、対価が支払われるので、民間事業者の新たな資金手当てが不要)

Q11 .先行事例では、民間事業者が保険でカバーできない部分の金額のリスク分担をどのように行っているか。

A11. 民間事業者の補償額が多額に上がることが想定される場合には、それにより民間事業者が破綻する可能性があるので、負担額の上限を設定し、負担額の上限までは民間事業者が負担し、それ以上は公共が負担するケースがある。

Q12 .先行事例では、需要変動がある事業のリスク
分担をどのように行っているか。

A12. 需要変動リスクは、民間事業者が負うものと考え
える場合がある。この場合、ある一定の需要を
下回った場合にはペナルティに、上回った場合
にはインセンティブになる。

2. PF制度上の課題

Q13 .入札方式の考え方

Q14 . PF事業を行う上での法人税制上のポイント

Q15 .その他税制のポイント

Q16 . PF事業における補助金の取扱い

Q17 .補助金の適用可能性がある事業の対応

Q18 . PF事業における地方交付税の取扱い

Q13 .入札方式の考え方はどうなっているのか。

A13. PFI事業の入札方式については、自治省事務次官通知や基本方針において総合評価一般競争入札方式の活用を図ることとされている。一方で、PFI実務手続きが終了あるいは進行中の具体的案件については、公募型プロポーザル方式を採用している例も多い。

A13. (参考)各入札方式のメリット

総合評価一般競争入札方式	公募型プロポーザル方式
・公共側にとっては、事業者選定後の事業契約交渉の負担が減少する。 ・公募プロポーザル方式に比較して、契約を比較的短期間締結。	・最優秀提案者選定後の交渉が可能（この結果、官民間のより適切な役割分担を構築することが可能）。 ・最優秀提案者との契約が交渉の結果、困難になった場合に次順位者と交渉が可能。 ・1次審査を通過した応募者について詳細な2次審査を行うことが可能。

A13. (参考)各入札方式のデメリット

総合評価一般競争入札方式	公募型プロポーザル方式
・基本的に入札公告後に条件を変更することができない。 ・落札者が契約を締結しない場合、随意契約は落札金額の金額の範囲内で契約しなければならないため、次位者の提案価格が落札者より高い場合は契約締結が困難であり、再度入札をやり直すこととなる。	・公共側に、事業契約交渉の負担がかかり、交渉を行いうる能力が必要。 ・総合評価一般競争入札方式に比較して、契約に比較的長期期間を要する。

Q14 . PF事業を行う上で、法人税制上のポイントとは何か。

A14. 民間事業者が大規模修繕するための準備金積立の損金計上が認められていない。

資産の法定耐用年数と、PFI事業期間が異なるので、民間事業者はPFI事業期間内に投資回収する際、法定年数が長い資産では、税負担が重くなる。

Q15 . PF事業を行う上で、その他税制上のポイントとは何か。

A15. 不動産取得税 :BTOの場合においては、民間事業者が、建物の取得者として、不動産取得税を支払う必要があるのか否か不明。

固定資産税 :BOTの場合、民間事業者は事業資産の所有にかかる税負担がある。

Q16 . PF事業における補助金は、どのような取扱いとなっているか。

A16. 通常の公共事業等による場合とのイコールフットディングを図る観点から、次の ~ のような事業について、PFI事業に対しても交付可能な補助金制度が明示されている。

A16. 留学生宿舎（文部科学省）

公設卸売市場（農林水産省）

一般廃棄物処理施設等（環境省）

新エネルギー関連施設、工場再配置促進のための貸工場・環境保全施設等

（経済産業省）

市街地再開発、公営住宅等の各事業

（国土交通省）

Q17 .補助金の適用可能性がある事業の場合には、
どのように対応していくか。

A17. 所管省庁との調整

通常の公共事業による場合と同様の手 続きと
ともに、補助金の交付にかかる予算措置の時
期、交付方法 (一括か分割か)等の調整を早
い時期から行うことが必要。

A1 7. 特定事業の選定時

・補助金交付の可否は、特定事業の選定時には決定していないことが多い。

・この場合、特定事業の選定の際のVFMの検討において、PSCおよびPFI方式を導入した場合のコストに補助金の交付は盛り込まないことが望ましい。

Q18 . PF事業における地方交付税の取扱いについては、どのような規定となっているか。

A18. 『旧自治省財政局長通知』によれば、以下の ・ の要件を満たすものに係る施設整備費について、次の(1)・(2)の地方財政措置を講ずる。

要件 当該施設の所有権が一定期間経過後に当該地方公共団体に移転するもの又はPF契約が当該施設の耐用年数と同程度の期間継続するものであること。

通常当該施設を地方公共団体が整備する場合に国庫補助負担制度がある事業については、PF事業で整備する場合にも同等の措置が講じられること。

A18. (1) 国庫補助負担金が支出されるPF事業

当該国庫補助負担金の内容に応じて、直営事業の場合と同等の地方債措置又は地方交付税措置を講じる。

(2) 地方単独事業として実施されるPF事業

直営事業の場合に施設の種別に応じた財政措置の仕組みがある施設については当該措置内容に準じて、そのような財政措置の仕組みがない施設については一定の範囲で地方交付税措置を講じる。

3. 地元対応上の課題

Q19 . 先行事例において、PF事業に際して、議会で
議論になった点

Q19 . 先行事例において、PF事業に際し、議会において議論になったのはどのような点か。

A19 . 民間事業者の破綻時などにおける非合理的な支払の可能性

(事業破綻時に民間事業者が有する債務を公共が負うのではなく、資産の処分により金融機関に返済することによって、公共は不合理な支出を行わないと説明したケースがある。)

A19. 地元中小企業対策

(地元中小企業の参画する可能性が限られるという議論。中小企業支援への配慮として、地元中小企業が入りやすいスキームづくり等の対応が考えられる。)

長期に渡るサービス対価の支払能力