

日本版PFの現状と今後の課題

政策研究大学院大学

西野 文雄

日本版 PFI(PPP)とは

- 公共調達の一手法
- 公共の財政逼迫が PF 導入の大きな理由
- 公共事業支出の繰り延べ、本質的には起債と同じ
- 世界的には民間資金の活用と民間の創意工夫による公共事業の効率化が目的
- 民間資金の活用では日本は世界の最先進国（財政投融资資金、建設国債、国債・地方債など）
- 日本での PF は公共事業価格の低減が主目的
- 将来の財政の硬直化を考えると全公共事業の 10～20% が適切か、サービス価格の平準化をさすれば多くて良い。

PFの本質

- 公共の効率性の向上、小さな政府を目指す一手法
- 公共サービスを公共機関が自ら供給する必然性無し
公共サービスの受け側は実施主体ではなく 質の高いサービスを安価に提供されること
- 全ての公共案件が対象、実際には特定の案件のみ
VFMの期待可
- 設計、建設、維持管理、運営を一括発注するのが一般的
- すべての公共事業は性能設計、PFI のみ性能設計発注との誤解が存在

制度の特徴

- 総合評価一般競争入札と二段階審査が認められている (WTOとの関連で問題が残っている)。
- 民間の創意工夫の余地のある案件向き
- 従来型の工事では採用困難な特許に守られた工事手法の採用が可能
- コンサルタントの成長が期待可
- 資金調達はプロジェクト・ファイナンスによるのが一般的
- 過渡的な現象であろうが、実施設計後のPF事業が存在、実績作りが目的か

金融機関の役割

- 起債と市場金利との金利差は負の要因
- 金融機関による厳しい案件審査による無駄な事業実施可能性の減少
- 少なくとも案件実施前に費用総額が確定
- 金融機関の介入権により事業の安定性の向上
- 全ての案件についてPFの実施プロセスを踏み、応札者がいない、あるいは応札者がいてもVFMが大きく乖離する状況を掴まない限り無駄な公共事業の実施を止めるのは困難

PF事業の実施手続き(1)

- 公共事業である限り、調達前には通常の事業と同じ手続きが必要
- 具体的には、事業化可能性調査を実施し、優先順位の高い時、公共事業の実施を決める必要
- PFI事業として実施した方が調達費用が安価と想定されるとき、PF案件としての手続きを開始
- 結果としてPFが高価となったとき、通常の公共事業として実施
- 高価となる程度によるが、特に高価になる場合は事業の実施に問題がある可能性大

PF事業の実施手続き(2)

- 調布市調和小学校の場合 PFに対する調査費と同時に、通常の公共事業として実施する予算の承認も得ていた。
- 調布市調和小学校は例外的、一般にはPF調査費が予算化された段階で、通常の公共事業として実施する予算が承認されている例は少数
- PF事業として実施するかどうかの評価(特定事業の選定を行うかどうかの評価)の結果、適切でないとの結果となった時、事業が実施される保証なし
- 特定事業の選定の評価結果が適切でない場合にも意図的に適切とする結果にする可能性あり

PFの2001年7月時点での案件総数

- 2001年7月時点で、計画、検討段階の事業数は187件、事業者決定済みは20件、実施方針策定、事業者選定段階は13件
- ほとんどが地方自治体事業であり、国の事業は緊急経済対策としてあげられた事業を含め多くの案件について計画、検討段階
- 国のPF事業、中央省庁立て替え、公務員宿舎建設、赤坂議員宿舎建て替え、国立大学等施設緊急整備5カ年計画、最近になって著しく増加

既存PF案件の概略

- 事業期間、20年から30年
- 独立採算型、2件（常陸那珂公共コンテナターミナル、ひびきコンテナターミナル）
- VFM見込み、最低で4%、5、6、7、9、22、25%から、5～8%、6～14%、9～14%、7～18%、4～21%、6～29%と幅を持たせたものも存在
- 初期のものにはVFMを推測せず実施した案件も存在
- 本来はVFMの検証は入札後に実施すべき問題

特定事業選定時と落札時 VFM

選定時 VFM% 落札時 VFM%

- | | | |
|-------------|----|----|
| • 神奈川県衛生研究所 | 6 | 21 |
| • 神奈川県近代美術館 | 7 | 25 |
| • 千葉市計量検査所 | 6 | 53 |
| • 調布市立調和小学校 | 17 | 31 |
| • 大館廃棄物処理 | 9 | 32 |
- ◻ 神奈川県近代美術館、調布市立調和小学校は基本設計、詳細設計がすんでからの PF 案件
 - ◻ 落札時 VFM は建設価格の差、選定時 VFM も建設費の差、これも実績作りが目的か

PF事業実施上の今後の課題ー 1

- 税制、補助金などでのイコール・フッティング
- 入札後の交渉により価格変更を可能とする制度
- BOT方式でのPF期間と減価償却期間の一致
- ライフ・サイクル費用増加の可能性、事業期間終了後も含めた全費用が最小になるような仕様書
- 実施方針の公表時に発注者が実施した複数の基本設計を参考資料として添付するのが好ましい。
- PF期間終了後もPFの採用を考慮する必要、大規模修理、維持・管理、運営 (Rehabilitate-Operate)

PF事業実施上の今後の課題ー 2

- 官側の契約に対する理解不足の解消
- 官側が無理な注文、PPPから程遠い官の存在
- PFを理解しない官側が受注者の選定、良い応札者が選定されない可能性
- PFに関する事業者の選定段階で、金額と提案の良否のみで選定すべき
- 入札の結果PF事業のみならず、通常の公共事業としても実施しないとき、入札者に補償すべき

PF事業実施上の今後の課題ー 3

- アドバイザリー委員会は委員個人別の各選定基準に対する単独評価と、それに対するコメントに限定、委員会としての総合評価をするべきでない
- 個人としての評価をした後、議論をし、評点を変えることも可
- 透明性、公平性を確保するためにアドバイザリー委員会では点数制を採用するケースが多いが定性的な判定に限定すべき（8名が2社を採点し、1A-6B-1Cと、2A-3B-3Cの場合、A,B,Cを3,2,1で点数化すると16対15点）
- 最終発注責任は発注者に存在

税のイコール・フッティング

- 従来型公共事業では負担しない税やPF事業体（SPC）の事業収益に対する課税
- PF事業体は元利、出資に対する配当の返済を確保するため、事業期間中はある程度の利益を出し、必要最小限の金額を内部留保する必然性
- PF事業体は事業の実施が主目的で、必要最小限の内部留保を越える利益は出資者に配当し、その配当は課税対象、PF期間終了時には利益ゼロの状態です
- SPC法と同じく支払配当の損金算入が認められることと、さらに必然性のある内部留保に対して非課税処置が必要
- PF事業体に対する課税として国、都道府県、市町村の三つの存在が問題
- 三つの税の内二つの税はVFMに対し、負の作用

PF法での税に対する言及と対応

- 第4条では特定事業の実施に関する基本的な方針を定めなければならないとし、基本方針の一つとして、「法制上及び税制上の措置並びに財政上及び金融上の支援に関する基本的な事項」を定めなければならない、と記している。
- 現実には個々の案件について財務省、あるいは自治省と交渉。本来公共事業と認めがたい事業をPF事業として実施する可能性があるのがその理由。
- 案件に応じて、全額免除、全額非免除、一定の割合で全課税対象の減免、あるいは同じ割合で、国、都道府県、市町村の内、発注機関以外が受け取った税を発注機関に移算することを提言をしたい。

税額の程度（一つのモデル・ケース）

- DSCRを1.2、プロジェクトIPRRを8%と設定
- 前提——従来型の事業とPFでの費用が全く同じ
- 従来型の費用を100%としたとき、PF事業体の事業費100%に加えて、税金総額はBOTで約30%、BTOで約18%
- 発注公共機関ごとの概略追加税額——国（BOT:14%、BTO:7%）、都道府県（BOT:24%、BTO:13%）、市町村（BOT:24%、BTO:16%）
- これだけの税額をPF事業に対する創意工夫で減額は不可能に近い

税と起債のみを資金としPF法を適用

- 法的に可能か疑問の余地、適用は地方自治体のPFIのみ（PF法14条の解釈の問題）実施出来れば税負担なし、民間の創意工夫は期待可能
- 金融リスクを公共機関が負担することから、中・小規模の企業の参加が容易
- PF事業での金融機関の役割のうち最も重要なのは融資に対するリスク、金融機関が関与しない結果事業化可能性調査の審査、事業実施中の財政のモニタリングが甘くなり、事業破綻の可能性増加
- 税制のイコール・フッティングが実現すれば不要な手法

PF法第十四条

- 国又は地方公共団体は、選定事業の実施のために必要な資金の確保若しくはその融資のあっせん又は法令の範囲内における地方債についての特別の配慮に努めるものとする。