

- 国土交通省主催 平成15年度PFセミナー

PFI(Private Finance Initiative)

政策研究大学院大学

西野 文雄

PFの導入とその背景

- 公共サービスであっても市場原理を働かせることが可能な場合には、市場原理を働かせた方が運営の効率が良くなるとの考えが広まってきたうえ、各国政府の財政の逼迫も重なり、民間資金や運営のノウハウの活用が可能な公共施設は民間に任せられた方が良い、との動き
- 英国でのPFI、米国でのコンストラクション・マネジメント方式など、公共事業調達の低価格化を目指す動きも一つのきっかけ

PF法の最も重要な点

- 平成11年7月いわゆるPF法成立、9月施行
- 国の債務負担行為を5年から30年に延ばしたこと
- 地方自治体にとっては、平成11年2月の地方自治法施行令の改訂で総合評価一般競争入札が可能となった事で、それ以後PFの実施が可能
- 国、地方自治体の両者にとって、公物管理がPFI実施上の障害と考えられてきた。
- 平成15年9月の地方自治法の改正で問題は少なくなった。(指定管理者制度)

地方自治法の改正後に残っている 民間委託の制度的障害

- 公共施設の管理・運営を自治体などに制限
 - 図書館（図書館法）、公立学校、公民館（社会教育法）
- 業務主体を自治体などに制限
 - 生活保護の決定・実施、住民票の交付業務、選挙の管理・執行
- 事務を取り扱うものを公務員などに限定
 - 学校などにおける調理業務、地方税や介護保険料の徴収事務、旅券申請・交付、食品衛生監視員（食品衛生法）
- 指定管理者制度の適用を考慮（国交省、文科省）
 - 都市公園、公営住宅、下水道、道路、港湾施設、図書館、公民館

日本での民間資金の活用

- 多くの社会資本の整備が政府の役割としても、資金だけに限れば、日本にはすでに民間資金を活用する方法が確立され、長い間活用（財政投融资資金、建設国債、その他の起債）
- 資金調達のみならず、運営面も含めて、一般に社会資本に分類されるもののうち、鉄道、通信、エネルギー・セクターはすでに完全に民営化済み
- 特定の地域の住民にとって役立つ場合には、高速道路の通過交通に支障を生じない限り、その地域が負担する資金でインターチェンジの追加建設や新幹線の新駅も地域の要請と資金負担で建設

- PFの概念のうちの民間資金の利用という意味では日本は最も先行し、かつ大量の資金を使っている国であり、世界が注目

日本版 PFI(PFP)とは

- 公共の提供するサービスの調達の一手法
- 公共の財政逼迫が PF 導入の一つの理由
- 公共事業支出の繰り延べ、本質的には起債と同じ性格
- 他の国で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ゆえ、日本での PF は公共の提供するサービスの価格の低減が主目的
- 将来の財政の硬直化を考えると新規公共事業の極く一部での採用が適切

日本版 PFI(PPP)とは

- 強調したいこと
 - PFIは公共の提供するサービスの調達の一手法
 - PFI案件は独立採算とは無関係
- PFI案件実施の前提条件として、事業の実施が決まっていること
 - ある地域でPFIが進まない理由を聞いたアンケート結果
 - ✧ 分散型の地域特性のため採算が取りにくい
 - ✧ 過疎地では事業は成立しない
- この返事は自治体で、PFIが誤解されている一例

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
- 創意工夫の余地の大きい案件でVFMの期待可
- 設計、建設、維持管理、運営を一括して(性能)発注するのが一般的
- すべての公共事業は性能設計、PFIのみ性能発注との誤解が存在

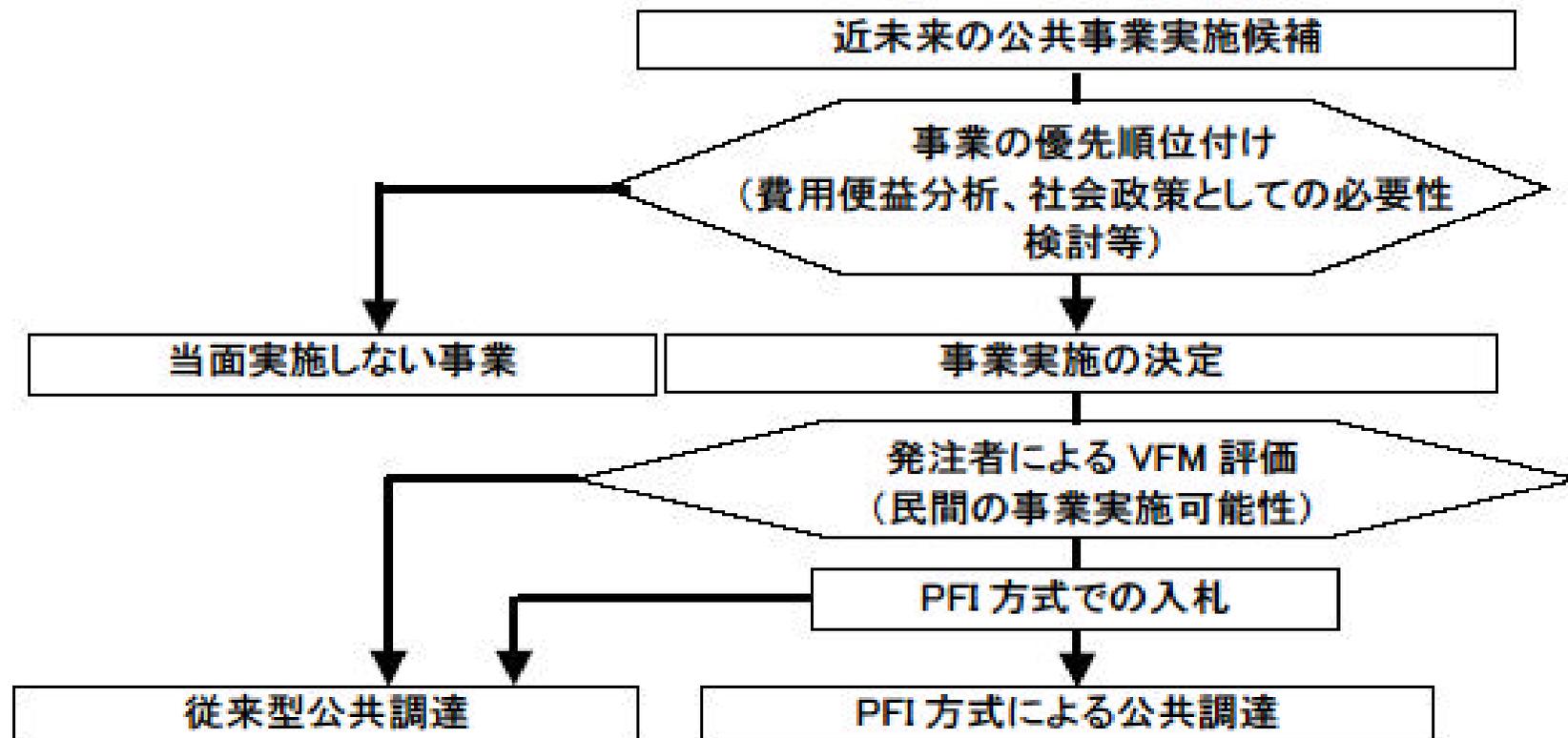
制度の特徴

- 少なくとも案件実施前に費用総額が確定、第三セクターとの違い
- 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
- 二段階審査と総合評価一般競争入札が一般的

金融機関の役割

- 民間資金を使う上で、金融機関からの融資が一般的
- 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と介入権により事業の安定性の向上

PF事業の実施手続き



PFI 方式の採択プロセス

PF事業の実施手続き(2)

- 調布市調和小学校、留辺薬町他2町の廃棄物最終処分場の場合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。
- このような予算処置は例外的、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事業として民間事業者の評価・選定の結果(入札の結果)PF事業として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
- PF事業として評価・選定の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2003年11月時点での案件総数

- 2003年11月時点で、実施方針が策定され公表されたPF事業は117件
- 国の事業は24件、地方自治体事業は93件、他に特殊法人の事業1件
- 国の事業： 宿舎7件、大学、研究所の施設整備14件、合同庁舎2件、在外大使館1件
- 地方自治体： 廃棄物処理、エネルギーなど17件、宿舎、文化会館など28件、教育関連施設など11件、スポーツ施設7件、他に病院、斎場、美術館、立体駐車場、図書館、コンテナターミナルなど

既存PF案件の概略

- 事業期間、10年から30年、最近では短くなる傾向
- VFM見込み (Value for Money : 公共事業として実施したときと比べた価格の低減率)、最低で4%、56, 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

特定事業選定時と落札時VFM

	<u>選定時VFM%</u>	<u>落札時VFM%</u>
• 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
• 留辺蘂町他廃棄物処理	9	42 (50)
◻ 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、括弧内は価格と質を考慮したVFM		

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・フットイング
- 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
- 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
- 総合評価一般競争入札による落札者、落札者決定基準の決定方法

総合評価一般競争入札による落札者と落札者決定基準の決定方法

- ガイドラインの記述——民間事業者の選定は本来官の役割、官の選定能力不足時にはコンサルタントの活用、**審査委員会を設けて意見を聞くことも一つの方法**、さらに追記的な記述がある。
- 地方自治法施行令の記述——あらかじめ学識経験者の意見を聞かなければならない。
- ガイドラインの追加的記述に問題、審査委員会ではなく、諮問委員の意見を聞く、あるいは地方自治法施行令の記述が適切な書き方か。
- 審査委員会に説明責任を転嫁しているのが現実

- 発注者、コンサルタントの能力に限界がある場合に、審査委員会委員に責任を持たせるのであれば、個々の分野の専門家を任命し、その分野の審査をし、専門家が検討に必要な時間に見合った報酬の支払いが必要
- 審査委員会の役割はガイドラインの記述通り審査委員会を設けて意見を聞く事に限定すべき
- 審査委員会委員が専門分野外の意見を述べるのは職業人の倫理規定違反になる可能性大
- ガイドラインで記述している審査委員会は落札基準、落札決定者を委員会として決めるべきでない。

税のイコール・フットイング

- 従来型公共事業では負担しない税負担
- PF事業体は元利、出資に対する配当の返済のため、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、PFI期間終了時には利益ゼロの状態です業終了
- 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
- 現在実施されている多くの案件でのVFMは設計、建設費が従来型の公共事業費に比べてかなり低価格で出来ると算定していることに起因
- 税制面でのイコール・フットイング、あるいはそれに近い条件が整う事がPFIの健全な発展にとって不可欠と判断、これに対し、PFIの推進に向けた税制措置の創設を内閣府が要望している。

PF法での税に対する言及と対応

- 第4条の基本方針の策定を受けて、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、あるいは総務省と交渉

平成15年度PF関係税制改正要望 (PF推進室より提出)

- PF法に基づき実施される公共施設等の整備等に
係わる非課税措置(固定資産税、都市計画税及び
不動産取得税)
- PF事業に係わる登録免許税(不動産)の非課税
措置の創設
- PF事業に係わる法人税の未償却分に対処する措
置の創設

上記三つの要望が出されているが実現はしていな
い。平成16年度にも同じ要望が提出されている。

公共サービスの提供にPFI法の適用

- 現在、PF期間は短くなる傾向
- PF案件として効率良く運営されていた事業の終了後、官が直営でサービスを提供するのは考え難い。選択肢はサービスの提供のみのPFIか、民営化のどちらか。PF期間終了後もPFIの採用を考慮する必要
- 新規の公共事業を伴わない大規模修理、維持管理、運営 (Rehabilitate-Operate)のみのPFIすなわちサービスの提供のみでもPFI法の適用が必要
- 以上を認めれば、新規公共事業を伴わないサービスの提供のみでもPFI法の適用が可能ではないか。既存サービスの契約に基づく民間運営が可能

公共サービス提供でのPFIの位置づけ

- 政府の総合規制改革会議は官が実施している多くのサービスの提供の民営化を提言、PFによるサービスの提言無し
- 公共サービスの提供において、PFは、官の直営と民営化の中間に位置する、と考えるべき
- 骨太の方針第3弾（平成15年6月26日）では、公設民営学校の実現に向けた検討が盛り込まれた、本質的にはPFか
- 新規の公共事業を伴うPFでは将来の財政の硬直化を避けるため、全事業費の極少ない割合が限界、公共サービスの提供では全サービスもPFとしても問題なし

プロジェクト産業協議会 (JAPIC) の報告書で指摘の課題

- 施設整備中心の「ハコモノ割賦PFI」案件が多い。
- 「ハコモノ割賦PFI」はPFIとしての応募のための準備は楽で、PFIの推進に一定の役割を果たしたとの評価
- BTO方式が多用され、民間の自由度の点ではPFIとしての本来の方向からは離れている案件が多い。
- 価格重視の傾向
- 運営にも重点のある案件の増加を期待
- PFIに関連する税制や補助金など法制度や現制度の中での運営改善の要望

JAPIC報告書の具体的改善要望項目

- 官民の対話の実施と民間意見の受容を期待
- VFM評価の大半は価格比較、質の評価も期待
- 入札に必要な費用の負担大、さらなる負担軽減への取り組みを期待（多段階選抜）
- SPCの株式の一部流動化、出資者に対する配当の実施、SPCの保有する施設割賦相当分の債権流動化、等に代表されるSPCへの円滑な企業金融の仕組みの構築とその実現
- 契約段階での契約交渉の実施、事業実施時の問題処理方法の公平な定式化

個人的に強調したい課題

- JAPICの指摘している課題も含めて特に改訂を要望したい課題
 - 民間事業者の公募から入札まで十分な期間
 - 入札後の交渉、協議
 - 審査委員会の位置づけ
 - PFI契約終了時に、維持管理、運営業務をPFI事業として継続できる旨の見解の表明
 - 税制面でのイコール・フットイング
 - 一部の自治体でのPFIに対する誤解の解消

入札後の契約事項の変更

- 入札前に明示的に確定することが出来なかった事項については、落札者が決定された後の協定を締結する段階において、発注者と事業者との間で明確化を図ることは、PFI事業の円滑な流れの実施に資すものと考えられ、入札前に公表された契約書案、入札説明書等の内容について、協定締結時に変更が一切許容されないものではない、との見解について、関係省庁幹事会での申し合わせ
- WTOの政府調達協定では二段階入札という変則的な形ではあるが、一回目の入札後にある程度の協議を認めている。さらなる検討が望まれる。