

平成 18 年 4 月 21 日

民間資金等活用事業推進委員会総合部会委員・専門委員各位
内閣府民間資金等活用事業推進室御中

美原 融(専門委員)

VFM にかかわる課題に関して (意見提出)

4 月 7 日総合部会の議論並びに 4 月 10 日付内閣府要請に基づき、意見下記します¹。

I. 全般:

官と民を比較することにより、合理的に民に委ねることが価値を見出しうることを確認することが VFM 評価となる。この VFM の大枠の考え方は略理解されていると想定され、PFI の特定事業評価に際して、VFM 評価は多くの管理者等により実践されている。この中には、問題の本質を理解しながら、適切に評価しているケースもあれば、何のためにかかる評価をするのかという正確な理解も無いままに、コンサルタントに一任したり、数値としての VFM が形式的な評価に終始しているケースも散見される。一方、既存のガイドライン自体は概念的かつ全体の手順や考え方を中心にしたものであり、個別の要素や前提条件のあり方、実務的な手法に関しては必ずしも明確な解説をしているわけではない。かかる事情により、ガイドラインの実際の適用において考え方やアプローチに大きなブレや考え方の幅が大きくなってしまった項目や、一部項目に関しては実際の適用において混乱が生じている側面なども存在する。

VFM 評価に際し、全てを画一的、統一的に考える必要性は無く、評価の実践は一定の共通的な指針のもとに、管理者による個別かつ適切な判断に委ねられることが本来好ましい(ガイドライン前文参照²)。一方、1)あるべき規範と実践のあり方に大きな乖離があり、本

¹ 課題として提起された主題を主に見解提示するもので、議論の為のペーパーであると共に、全ての項目に亘り網羅的にコメントしたものではない。

² VFM ガイドラインはガイドラインに示したものの以外の方法などにより、PFI 事業を実施することを否定しているわけではない。一方 PFI 事業の実施状況や PFI 事業に係わる調査検討の進展などを踏まえ、必要に応じ、ガイドラインを変更したり、新たなガイドラインを示す可能性を示唆している。

来の目的や考えから大きく離れている場合、2) 規範の適用のあり方に混乱があり、如何なる考え方が適切に関し、意見が分かれている場合、3) 現在のガイドラインでは想定していなかった実践の過程で生じた様々な前提条件に関する課題等、不明確な点や争点になりうる点がある場合などに関しては、手続きや考え方に関し、明確化を試みたり、とりうる範囲の選択肢を明示したり、考え方を定義することなどにより、VFM 評価のあり方をより一層解りやすいものにする必要がある。またこれにより、多様な実践のあり方を一定の範囲内に収斂することができると共に、これら規範のあり方や実務的考え方の周知徹底を図ることにより、PFI のより一層の推進を図ることができる。

II. 基本的な考え方に関して：

下記諸点などが論点になる。

* 判断基準明確化の必要性(求められるのは合理性、客観性、明確な根拠)：

VFM 評価は行政内部での評価手法でもあり、公共施設の整備等に関し、PFI 手法の選択に合理性と価値があることを確認する行為になる。VFM が存在することが PFI 選択に繋がり、この VFM を最大化することが求められているが、VFM は必ずしも絶対的な指標ないしは判断基準ではないことを理解する必要がある(一定の仮定条件のもとにおいて、合理的に推定される評価でしかない。その有無、多寡は前提となる仮定条件により大きく左右される。この意味ではガイドラインが示す考えは、必ずしも VFM の厳密な算出を求めているものではないことを理解する必要がある)。求められるのは、精緻な形式化でなく、できる限り恣意性を排除した合理的な考え方をとること、客観性をもたせた評価であること、また一定の仮定条件の採択に際し、明確な根拠があるアプローチであることであり、その判断に合理的な妥当性が存在することにある。VFM の有無や多寡に拘泥し、形式化した議論になることを避けたり、根拠の無い曖昧な判断をできる限り避けることが VFM 評価の質を高めることに資する。かかる基本的な認識を理解することが肝要であり、これに基づき、個別の課題の方向性を議論することが必要となる。

* VFM 事後評価(Post Appraisal)ルール化の必要性：

VFM の評価は特定事業選定時のみに適用される一回限りの考え方ではなく、その後の PFI 事業の展開において、当初の評価のあり方がフォローアップされることをルール化することが好ましいといえる³。特定事業選定後の PFI 事業の進展の過程で、複

³ ガイドライン自体はこの可能性につき言及しているが、現実的に全く行われていないのは、目的、効果、考え方、

数の時点でこれをとらえた事後評価(Post Appraisal)をすることにより、この目的を達成できる。VFM 評価自体を多段階でフォローアップし、検証することにより、実データを蓄積し、当初考慮した合理的な期待値の精度を高めることができる。後刻明らかになるデータをフィードバックすることにより、予めとった考え方やアプローチの妥当性を検証できることにもなる。何らかの形で当初の特定事業評価・VFM 評価を市場実体が明らかになった段階で再評価するないしはレビューすることが必要でもあり、本来かかるレビューないしは再評価に耐えられる評価が当初の時点において実施されることが好ましいともいえる。事後評価は当初のガイドラインにおいても示唆されているが、具体的な考えとして提示されているわけではない。その目的、考え方、アプローチ、実際の活用のあり方、モニタリングや監査との関係性などを明らかにし、その有効性を管理者が認識し、事後評価を励行することにより、VFM 全体の考え方の質の向上を図ることが肝要である⁴。

* VFM 事後評価(VFM Post Appraisal)に定性的な価値(Value)をも評価対象に：

VFM はすぐれて事業の定量的な側面に焦点をおき、評価する手法になるが、この考え方では創意工夫やサービスの質向上などを評価の対象にすることはできにくい。ガイドラインはサービスの質の評価をも評価対象として明確に把握している⁵が、この記述が絵に描いた餅になり、何ら実践されていないのは、市場からの提案を検証せずに、サービスの質向上を想定し、評価できないという単純な理由による(恣意的な判断になりかねないためである)。類似施設や既存の施設が存在する場合には、現在提供されているサービスの質を正確に捕捉しておくと共に、これと入札に規定される期待要求値としてのサービス要求水準や、実際に提供されるサービスの質とを比較検証し、その価値向上をも評価すべきであろう。この意味では、事後評価の一環として、後刻、事業の実施段階において、定性評価をも踏まえて全体評価がなされることが適切であると考え、VFM の Value が効率的かつ質の高いサービスを提供するという意味での Value である場合、その価値をより広義に捉え、全体を評価する枠組みがあっても良いという考えになる。

* リマインドされるべき基本的な考え方：

利活用のあり方などに関し、説明が不足であると共に、その必要性に関し、管理者等の理解を得られていない為である。事後評価の励行は、当初の評価における緊張感を高め、評価全体の質を高める効果をもたらす。

⁴特定事業評価時点と、実際の入札を経た段階では大きな前提の差異が生まれることは当然で、単純なVFMの確認に留まらず、前提条件の差異に係わるギャップ分析を行い、市場の実態・評価を正確に捕捉することにより、当初の判断をレビューすると共に、将来の案件検討への参考とすることができる。

⁵ VFM ガイドライン一、1項、五、1項。

必要なのは： 概念だけではなく、考え方や実務的な選択肢の在り方を提示する。前提条件等複雑な対応や判断を求められるものではできうる限りその考え方や基本的な選択肢のあり方を提示する。なぜかかるアプローチをとるのかの理由・手法をわかりやすく解説し、理解させることなどにある。管理者が自らの判断に関し、説明責任を果たせることが全ての前提になり、説明できない、あるいは根拠の無い条件の設定では問題となる。また、比較対象を試みる場合の前提条件に関する基本的な考え方は 利用するデータや比較対象となる対象はできる限り実体に近い方が好ましい(同じカテゴリーで類似的な考え方が複数存在する場合は、実体に近い方を選択する)こと、 手法やデータの採用は合理的かつ客観的で、かつ明確な根拠をもって、アプローチや考え方が説明できることが好ましいことなどがあげられる。

- * 必要となるより解り易い解説とその周知徹底、不断の実践・教育、知識やデータの蓄積とその共有・フィードバックの仕組み：

VFM 評価は民間部門では投資効果試算の応用になるが、従来の公的部門にはあまり経験の無い世界でもあったことも事実となる。またこれはあくまでもライフサイクルコストとしての官(PSC)と民(PFILCC)の比較になる。わかり難いのは一時的な時点のみにおける費用の多寡ではないことにある(単発の買い物の高い・安いではない)。かかる理由により、理解のレベルや実践のあり方に差異が生じ、必ずしも考え方が理解されていなかったり、徹底されていなかったりした側面が現実には存在した。よりよい実践を期するためには、何らかの組織的な教育なり、実践的な演習により、公的部門において実践を担う職員の不断のキャパシティー・ビルド・アップを図る努力が必要でもあろう。この為に一定の具体的なツール(汎用スプレッドシートによる計算モデルや、より実務的なマニュアル、ないしは標準ガイドブックなど)を作成し、これを活用することなども考えられる。また情報や経験の蓄積とこれが管理者間で共有できうる体制やシステムを作ることも有効になる。自治体間における情報のフィードバックの仕組みは、データベース構築や将来における判断の精緻化に資することにもなる。

III. **前提条件の設定に係わる課題に関して：**

VFM の算定に際し、前提条件をどう設定するかはの選択肢に係わる諸課題と関連する論点でもあり、この考え次第では、VFM は大きくぶれることになる。恣意的な条件設定は、VFM の考えを大きく歪める可能性が高く、何らかの合理的な根拠を持った条件設定がなされることが好ましい。この問題に関し、第三者であるコンサルタントに委ねたという事実のみをもって、説明責任を果たさないのは管理者として適切な行動であるとはいえない。如何なる合理的な根拠をもって一定の前提条件を設定したのかは管理者自らが理解し、認

識すべき問題でもある。

下記諸点などが論点としてあげられる。

PFI LCC に関し、施設整備費・維持管理費等の算出に削減率を用いる妥当性(PFI LCC の前提条件):

- * 「削減率」とは、市場において自生的に生まれた考えで、民の施設整備費や維持管理費等の算出に関し、公的部門のPSCを単純に一定率で削減して民間の想定費用とする考え方を意味している。民間が担った場合、公的主体が同じ事を担う場合以上に、合理的に期待できる価格削減がありうるという意味での「期待値」と考えるべきで公的部門による合理的期待感を表しているのであろう。市場のサウンディングや、実際の参考価格、類似施設の価格評価など、1)何らかの合理的な相対評価や判断基準をもとにこれを算出する場合もあれば、2)実際のPFI案件における実績値からの類推としてこれを類推してみたり、3)恣意的な削減期待値として任意の%が採用され、実践されている場合も存在する模様である。

- * 現行のガイドラインは、特定事業評価の段階で(すなわち入札前の段階で)いかなる手法で民間事業者の費用を積み上げ、推定するか具体的な手法に関しては必ずしも明確に示していない。過去の経験の蓄積やデータ、類似施設のコスト把握・比較、コンサルタントを通じた市場での間接的情報収集やヒアリング・データの活用などが有効な手法・ツールとして考えられるが、必ずしも全てのケースにおいて管理者がかかるデータを把握できるわけではない。PFI LCC 算出に必要な効果的なツールやデータが無く、他に有効な手法も無い場合には、合理的な前提の下に、民間が担う場合の効率化の期待推定値をベースとなるPSCを一定率で削減して推定する考えは、おかしな考え方になるが、経験やデータがない場合には、100%否定することはできない。但し、何らの合理的な根拠が無いままに、単純に一定率を削減するだけではやはり問題は残る⁶。もっともかかる場合においても、できる限りデータや、類似事例などで一定の判断を補強し、検証する努力を担い、何らかの合理的な根拠があることが好ましいと共に、事後VFM検証(Post VFM Appraisal)を慣行としてルール化し、検証する手

⁶ 民に同じサービスを提供することを委ねた場合、確実に費用が削減することを前提にするということは、官が考える施設の仕様や設備費用自体が過剰であることをも含意し、行革によるコスト削減が可能であることを自ら認める行為になる。削減できる余地があるならば、なぜ官が自らその努力をしないのか、なぜ官ではできないのかという議論に繋がる。尚、この期待推定値としての削減率を採用した推定価格と実際の落札によってもたらされた価格との関係を実証的に検証した信頼おける文献等は存在しないが、フォローアップし、検証すべきであろう。問題が生じていないのは、削減率を上回る費用削減効果があったケースも数多く存在したことを意味し、逆は無いということに尽きる。これが為、本来公的部門が担う事業自体の見積もり(PSC)算定の甘さこそが問題であり、これが顕在化したに過ぎないとする指摘も存在する。

法をもって、当初の判断を確認していくなどの何らかの是正ないしは検証手法を併用することにより、判断の恣意性を縮小化するなどの工夫が考慮されるべきであろう。

PFI事業者の資本コスト(Debt & Equity)の算定(PFILCCの前提条件):

- * 市場において民間主体が構成する資本コスト(資本と負債のコスト)をどう評価し、算定するかという課題でもあり、具体的にはSPCの債務資本比率、調達金利、EIRRをどう想定するかということになる。この前提条件の設定は必ずしも十分な検討無しに、コンサルタントのアドバイスやあるいは周りの慣行に基づき、一定の前提をおいているというのが実態ではないかと想定される。実際に行われている慣行はリスク・プロファイルや市場における反応や対応を考慮せずに、一律で物事を考えたり、EIRRに関してはかなり非現実的な低い数値を設定しているケースも多い⁷。
 - * 本来考えるべきは;
 - ✓ 個別案件のリスク・プロファイルや特性を考慮しつつ、市場におけるマーケット・サウンドにより、(コンサルタントが)リスク実態を反映した負債・資本比率(Debt/Equity Ratio)を設定すること、またかかる個別案件のリスクを反映した、市場における投資コスト(DebtとEquity)に係わる費用(金利とリターン)を合理的に考慮することであり、
 - ✓ できる限り市場実態に近い考え方であることと共に、合理的根拠をもった条件設定であることが好ましい⁸
- ことになる。

管理者等の資金調達コストの算定(PSCの前提条件):

- * 通常の場合、管理者等が施設整備に要する資金調達のあり方(補助金、自主財源、起債の組み合わせなど)を基本として前提を考えるのであろう(実体と乖離することは

⁷ 例えば、恣意的に負債資本比率を9/1に設定するなどの考えがある。一方現実には例えば箱物割賦リースを前提としたサービス要素の無い、リスク移転も限られる案件は最低資本金か(会社法改正により資本金が限りなくゼロになるケースもでてこよう)資本金は殆ど無く、実質的には負債のみで構成されているというケースも多い。一方市場リスクが大きい案件は市場において20~30%のEquityとして構成される事例も存在し、個別案件のリスク・プロファイル次第では資本のコストは大きく異なる。またCash Equityではなく、税効果のある中間的なQuasi-Equity(Sub-Debt)で出資者拠出金が構成されることも慣行として根付いており、市場における資本コスト算定は単純な構造ではないことに留意する必要がある。

⁸ 具体の案件の融資に係わる負債資本比率、テノール、スワップコストを含む金利等は案件のリスク・プロファイルや金融市場動向、直近の類似リスク案件における市場の評価を精査することにより、ある程度合理的な範囲で市場の評価と許容度を把握することができる。EIRRは個別民間主体の資本の期待費用とリスクに対するプレミアムを反映して構成され、リスク・マネーである以上、当然の事ながら、負債のコストより高いのが通例である。市場における金融行動の評価と実態の精査はコンサルタントやアドバイザーが担うべき業務でもあり、この経験と力量の無いコンサルタントは、本来特定事業評価を担うことには適さないともいえる。

好ましくない。起債は償還の対象になるため費用は明確だが、公的部門には資本コストの概念そのものが無く、返済不要の財源に関しても一定の機会費用を考慮すべきとする考え方もありうる。一方、分かりやすい指標ということで全額起債対象とし、想定される起債の費用を過去の平均値等を用いて、資金調達費用とする前提（即ち、100%負債充当として調達コストをキャッシュ・フローとして顕在化させる）なども考えられる。

- * りんごとオレンジを比較しても意味が無い、考えられる選択の中で実態に近く、かつ民間事業者と類似的な Funding Structure を選定し、比較対象のベースとするということでもあり、一定の合理的説明があれば、多様な資金調達のあり方があること自体は否定できない側面がある。

管理者等の取引費用 (Transaction Cost) の算定ないしは調整:

- * 現実の特定事業評価の際に管理者にとり負担となる取引費用の概念自体が認知されず、考慮されていない事例も多い。現実的には案件の形成・準備検討、入札手続き、契約等書類処理、契約管理、仕様変更、義務履行モニターと評価、支払い管理、係争処理などが追加的な業務として表れ、これら一部業務遂行に関し、外部コンサルタントやアドバイザーを起用する費用や追加的なマンパワー等を前提として考慮する場合、かかる費用を考慮の対象にするか、何らかの形で調整すべき⁹という課題になる。
- * 取引費用に関しては経験もデータも蓄積されつつあるが、費用の多寡は業務の内容と必要とされる業務量に大きく左右されると共に、経験・学習効果により費用を縮減できる側面があることも事実であり、管理者等が時間と作業量を捕捉し、管理することにより、支出額を予算内にコントロールできる余地があることなどに留意し、一定の合理的な費用を算入の前提や調整の対象とすることが適切であろう¹⁰。

間接費用のより合理的な算定 (PSC の前提条件):

- * 一定の公共サービスを管理者が担う場合の費用は施設整備や維持管理に伴う直接費のみならず、間接費をも含む総体になる。一方、往々にして、管理者等による間接費は全体としては把握されながらも、個別のサービスや事業毎(セグメント毎)にこれを捕捉するという慣行は公的部門には無い。これが為に、間接費の捕捉は甘くなると

⁹ 取引費用は官民双方に発生するが、官が業務を担う場合には発生せず、民委託の場合追加的に官に発生するという考えになる。

¹⁰ コンサルタントやアドバイザーの作業内容や予算・費用を管理することは管理者にとり極めて重要であり、多様な考え、ツールが存在するが、一般的にわが国の管理者等はかかるノウハウも知見も無く、効果的な作業管理ができていないとは判断できない。予算管理の手法も含めて、この分野における組織的な訓練と教育が必要であろう。

もに、これを無視したり、あるいは一定率の推定値としてPSCの中に組み入れるなどの慣行が存在している。現在の公会計と平行的に発生主義に基づくセグメント的なバランスシートが構成できうれば、間接費は把握できるが、現状かかる慣行は一般化されていない為、何らかの簡易的な手法により、活動因子毎に間接費を把握し、個別事業に振り分け、評価するなどの実務的工夫が必要とされると判断する。

- * 一定のサービスを提供するに際し、間接費を含む行政コストを正確に把握することは、全体費用を縮減するための前提にもなり、公的部門にとり重要な今日的課題である。VFMガイドラインは明確な記載を省いているが、「合理的な」¹¹間接費の計算手法を提示し、規範のあり方を解説すべきであろう。

現在価値割引率(含むインフレ率、VFM算定の前提):

- * 現状の割引率の考え方は「社会資本整備に係わる費用対効果分析に関する統一的運用基準」(1998年旧建設省)に依拠しており、議論の発展もその後の理論的精緻化や実務的な検証も無いままに過半の管理者等において4%割引率が恒常化する事態を招いている。果たして現在においてもこの考えが適切かつ有効か否かに関しては議論の余地が大いにある。
- * 現在価値比較は公的主体にとりわかりづらい考えでもあり、現実には多様な考え方に基づく割引率も利用されている。中には果たして合理的な根拠といえるか疑問とせざるを得ない考え方もある。割引率設定はVFMの有無を意図的に操作できうる側面があるために、本来一定の規範の枠の中で実践がなされることが望ましい。よしんば、多様なあり方を認めるにしても、考え方やアプローチの規範は明確な根拠のもとに定義されることが本来求められるといってもよい。かつかかる根拠は開示されることが望ましい。

IV. 適切な調整に係わる課題に関して:

上記IIIに基づき、一定の前提条件を設定しても、官(PSC)と民(PFI LCC)を公平・公正に比較するためには一定の「適切な調整」をすることが判断としては合理的となる側面がある。

これに関しては下記論点などがある。

¹¹ VFMガイドライン、二、3項「間接コスト」(2)

税金の取り扱いの基本的スタンスの明確化：

- * 税の取り扱いをどう処理するのかは、どういうスタンスに軸足を置くかということ次第では変わってくる側面もある。一般的には、税のあり方が事業者の Performance に依存するか否かという判断基準で、税を区別して捉えることが適切であると考えられる。目的は比較を公平にするために税の効果を中立化して、評価することにある。この意味では全ての税種を同一視して考える必要はない。
- * その実現が事業者の Performance に依拠したり、事業者の判断により操作可能な税種は、通常の場合には「調整」の対象となることが適切となるか否か懸念が残る所であろう(例えば、費用を多く支出する経営判断をとれば、所得課税は減る、配当性向は任意に変えられる側面もある。かかる所得税をプラスの算定調整の対象にするというのもおかしい。事業者の努力(Performance)や行動によってしか実現しない税目は、未実現リスクが存在することより、予め安定的な所与の固定値とすることはおかしいとも判断される)¹²。
- * 一方、固定資産税、不動産取得税等、実質的に事業者が事業を担う上で固定的に賦課される税種は、民が事業活動を担う限り確実に賦課され、官には無い費用となる。かかる税負担は契約上の対価の中ではパス・スルー・コスト(転嫁上のせ費用)として、単純に(サービス対価に)費用が上乘せされるだけであること(事業者の Performance には全く関係ない)、もし公的主体が同様のサービスを担う場合、かかる費用がかからない可能性も高いことより、「適切な」調整をすることで、官と民を同等の立場におくことが、評価上は適切であると考えられる(もちろん、都道府県税、市町村税という課税主体が異なる場合で、管理者等がこのどちらかである場合、状況はイーブンではないこともあり、個別の自治体の事情に即して、適切な調整が図られるべきであろう)。

リスク移転調整～実証的研究と努力の必要性～：

- * VFM の本来のドライバーは官から民へのリスク移転でもあり、リスクの移転を前提とした評価があり、初めて VFM は生きる。リスク移転評価に係わる基本的な考え方はガイドラインにも記載されているが、概念規定のみに留まり、この考えが慣行として実践されているわけではないという厳然たる事実を認識すべきであろう。本来、この考え方が適用できるためには、リスクデータの蓄積やリスクの定量化に係わる実証的な調査・

¹² 従来英国でもこのような前提をとってきたが 2003 年以降は考え方を換え、企業所得税をもプラスとして調整する考えをとっている。但し、これは割引率や評価のベースの考え方を大きく変えたことに伴う方針変更でもあり、税のみを取り出して、わが国の状況と比較することはできない。

研究の努力が継続的に為されていることが前提となるが、国・地方公共団体のレベルでは実証的なスタディーや調査を行い、リスクを特定化し、定量化する努力は行われていないのが現実になる。本来かかる実証的な調査努力から、一定のリスク移転に係わる設定値を導き出す試みが試行されるべきであろう。これら努力をせずして、リスク移転に係わる設定値が算出できるわけがない。

- * PFI を選択することにより、リスク移転を評価する場合、如何なるリスクがありうるかを特定化できていること、行政のセグメント化された活動毎に正確な費用を把握していること(コストアップを別の予算枠や将来の契約で埋め合わせなどの慣行も過去存在、これでは費用を把握できない)が前提になるとともに、かかるリスクが生じる確率、もし生じた場合の費用等がある程度トラックレコードとして過去のデータ等の蓄積や経験などが存在していること、が無い限り、リスクのコスト評価はなかなかできにくいという実態がある。リスクのコスト評価は単純ではなく、客観性のある合理的な判断が難しいが：
 - データ等や類似ケースの蓄積等で数値把握できるものは合理的な推定はできる(この為には実証的なリスク・スタディーを励行し、データや資料を整理することが必要となる)。
 - 保険等を活用化し、リスクを費用化できる部分もあるが、全てには適用できない。また保険の費用も保険の条件設定次第では変わりうることより、注意が必要である。

V. VFM の算定・公表などに係わる課題に関して：

VFM の算定・公表時期及び算定結果のフィードバック等手続き上の課題：

- * VFM ガイドラインは PSC 及び PFI LCC に関しては原則として特定事業の選定の際に公表するものとし、かつかかる開示によりその後の入札等において正当な競争が阻害されるおそれがある場合等においては、PSC と PFI 事業の LCC の差又は比により VFM の程度のみを示すこととしても差し支えない旨を規定している¹³。この場合、VFM の算定根拠や PSC/PFI LCC の算出前提条件等(ガイドラインには記載の無い詳細情報)をも公表するか否か、また公表する場合、何時如何なる公表のあり方が適切か、VFM のフィードバックを考慮する必要があるかなどの課題になる。
- * VFM は本来特定事業の評価であり、行政内部における PFI を選択するか否かの評価判断基準になる。特定事業選定に際し、その評価の結果を公表することは当然とも判

¹³ VFM ガイドライン 四、4 項

断されるが、行政内部にて設定される予定価格との関係で、詳細情報を入札前に開示することに関する抵抗感は強い。現行制度を前提とする場合、予定価格を含意する情報の開示は、競争の範囲を狭め、管理者等の発注者としての立場が損なわれる可能性はゼロではないこと、あるいは開示される内容が、応札者の価格設定行動に顕著な影響を与える場合には、必ずしも自由な競争が実現するとは限らないことに留意した判断が必要である¹⁴。

- * 一方、入札後の段階においては、評価に係わる情報開示は積極的になされるべきであり、管理者としての説明責任を果たす意味でも、前提条件等を含めたできうる限りの情報開示を徹底すること、あるいは VFM の事後検証・結果公開することにより、本来果たすべき説明責任は貫徹できうるものと考えられる¹⁵。

(尚、一般競争入札手続における予定価格との関連で、VFM やPSC の詳細前提の公開を要求する考えは本来、制度としての入札手続論、予定価格制度のあり方などで議論されるべきで、特定事業評価と混同されるべきではない。現行の会計法令の規定は予定価格の事前開示を認めているわけではないことに留意する。一方、PSC とは何か、これは入札手続上上の予定価格に相当しうるのか否かに関しては、確かに議論の余地があるが、過去の推進委員会は意図的に十分な整理をしてこなかったという経緯がある。必ずしも明示的な規範を設けず、管理者自らの判断で予定価格を考えるべきという考えにも一理はあるが、議論無く、課題を放置していることが適切といえるか懸念もある。)

(対象の特定化が優れて提案に依存したりする案件においては、公的部門の概略予算的な情報を開示したり、お互いの意思疎通により、官の期待感と民の実現提案をできる限り一致させる試みは英国では Affordability Disclosure といわれ¹⁶、一部では実践されている。この場合、単純予算額の提示ではなく、予算を想定できる図面などを提示することにより事業者に概略予算の考えを間接的に開示し、お互いの思い入れのミスマッチを防ぐための慣行になる。一定の条件下においては、確かにおかしい考えではないが、わが国の議論は、予定価格の厳格度からこの問題が提起されているとしたならば、議論の筋は全く異なる。また、サービス要素が限定される、単純なハコ物割賦リース PFI でリスク移転も限定される案件の場合、銀行スプレッドやその

¹⁴ 例えば箱物と呼ばれるリスク移転の限られた案件の中には、限りなく単純な公共施設整備と類似的になる案件も存在し、この場合、VFM 算定的前提条件等の詳細を開示することは予定価格を開示することに限りなく近くなる。

¹⁵ 管理者等が情報開示をためらっているのは、VFM 算定に係わる前提条件や考え方の妥当性・合理性が批判に耐えられないためではないのかとする議論すら存在する。積極的な情報開示こそが、本来あるべき道筋になる。

¹⁶ Section 5, Policy Statement 2, UK Treasury Task Force(英国大蔵省)

他の要素も市場において可視化される状況が生じてしまっている。かかる状況の下で、予定価格的な詳細情報を開示することは、競争を制限する効果をもたらしかねない側面もある。)

サービスの質を加味した VFM の算出：

- * Value とは何かという議論になる。創意工夫に伴うサービスの質や内容の改善、利用者にとってのアクセスや Availability の改善や早期供用効果などは、本来評価すべき Value の側面となるが、現在の VFM の主要評価となる定量的評価の仕組みでは、かかる価値は「調整」しない限り、評価される対象にはならない。一方、客観的な判断基準でかかる Value を数値評価することは極度に難しいのが実態でもある。
- * また管理者等にとり、特定事業評価の段階で、まだ実現していないサービスの提供の質を想定して評価することは、極めて恣意的な判断につながりかねない。実現性、実効性を無視した判断になりうるからである。一方、入札後の段階においては、管理者等が定めるサービス仕様や実際のサービスの質が可視化する状況生まれることにもなるわけで、この段階で、当該 PFI 事業のサービスの質を加味した VFM を評価することは可能、かつ有効であると考えられる。

事業収入と公共からの収入が混在する事業における VFM 評価のあり方の明確化：

- * 「独立型」、「JV型」という定義は、必ずしも精緻な前提として定義されていたわけではないという事情がある。実際に生じた案件は運営費は専ら利用料金でまかないながら、施設整備の一部ないしは全てを公的主体が Availability Fee という形で支払う混合型の案件になる。一方、独立型といっても、明確に補助金等が入り公的資金が導入されている場合もあったり、あるいは土地などの貸借関係が存在したりして、公的主体にとっての機会費用を考慮すべき要素なども存在し、純然たる独立型というのは少ない。独立型、JV型、あるいはサービス購入型という通称的な分類で仕分けし、VFM 評価の必要性を考える¹⁷のではなく、評価上の判断基準をより明確に設定し、VFM を実施すべきであろう。
- * 分類に拘わらず、VFM 評価は必要である。但し、個別案件の内容次第では、評価のあり方に工夫を要する側面もあると考えられ、具体の考え方や事例をもって考え方を解説することが好ましい。

¹⁷ 例えば JV 型故 VFM 評価は不要という立場をとりながら、現実的には補助金や土地の貸借関係等に関し、公的資金が入っており、本来 VFM 評価がなされるべきケース等がある。あるいは評価の対象領域に関し、混乱が生じているケース等もある。

付帯的施設(事業)の取り扱いの明確化:

- * PFI 事業の中に含まれる付帯的施設を PFI 事業の中でどう位置づけ、VFM 評価の対象とするかに関しては、
 - ✓ 個別の付帯的施設の内容、性格、当該施設が果たす機能や役割(当該施設部分の整備費用分担と利用のあり方)、
 - ✓ 施設利用者にとっての利便性向上等の利用者からの視点、
 - ✓ PFI 本体事業との係わり(機能の補完性、充実化)や重要性、密接不可分性、
 - ✓ 仕様上、管理者等が要求する必置施設となるか、民の判断による任意の付帯的施設となるかの判断(一定の行政の意思が存在する場合と存在しない場合)、などの観点から PFI 事業とどう係わりがあるのかを慎重に検討した上で判断することが好ましいと考える。この結果例えば色々な考え方や選択肢がとれることもあり、どうするかは管理者の合理的な判断に委ねるべきであろう。単純に、収益判断基準(民間による営利事業で、民が利用料等を収益として確保)で整理するには無理な案件も確かに存在し、実態を見て、重要性・合理性判断基準をも加味して考慮することも必要であろう。

- * 公的部門が利用者の為に必要な施設として認識しているが、施設のあり方としては付帯的施設で民による営利事業、ただし、施設全体としては利用者にとりなくてはならないもので、もし無い場合には施設全体の利便性や活用のあり方が大きく減少してしまう付帯的施設(例えば大きな自治体病院の見舞い客等一般飲食施設で、近隣に類似民間施設が無いような状況の場合)は PFI の中に含みうる独立的施設と考えられないこともない。もちろんかかる場合には、施設は PFI の一部となり、BTO の場合には事業者がこの部分を、使用料を支払い、占有するということになるのであろう¹⁸。

IV 議論の進め方:

提起されている課題はいずれも、内容的には VFM のガイドラインの改定、ないしは Up-date で全てを対応できる可能性がある。但し、対象範囲がかなり詳細化、細分化、専門化しているのが実態であり、個別の課題がガイドラインの中にどうフィットインできるかは、個別課題にかかわる論点や課題を整理した上で判断した方が好ましい。改定、補論、追加論点あるいはテクニカル・ノート

¹⁸ VFM とは直接的な関係は無いが、一般的に附帯営利事業に関しては、既存のガイドラインでは必ずしも考え方が整理されているわけではなく、多様な課題を抽出しながら、そのあり方を整理する必要がある。例えば改正 PFI 法における附帯収益施設の第三者への譲渡の許諾に関しても、その判断基準のあり方(例えば対象主体の適切性、利用・用途の適切性、譲渡理由の適切性、譲渡タイミングの適切性など)に関しては、法は明示的ではなく、何らかの具体的な指針が求められているともいえる。

など内容を解説したり、充実化するための手法は多い。全体が纏まるのを待つことなく、段階的に論点毎に充実化していくという考え方もありえよう。尚、一部課題に関しては、あるべき方向性や考え方を示すことはできても、完璧な対応措置にはならないこともある。これら課題に関しては Quick Fix は無く、今後とも、不断の継続的な検討を要求される。逆に現段階においても具体の選択肢を詳述できる項目も存在し、課題毎に異なったきめの細かい対応が必要となる。

議論の進め方は、本来総合部会自体が目的、全体の方向性を定め、直ちに自らがワーキンググループを組成し、必要な場合、外部専門家を招請しつつ、個別論点を整理するべきであろう。事務局である内閣府が私的な勉強会を構成し、推進委員会とは離れた私的な形で実質的に個別課題のワーキングを主導している手法は適切な議論の進め方とも判断できない。総合部会の構成員自らが Proactive にワーキンググループを構成し、自らの意思で議論し、動くべきではないのか。

尚、政策論というよりも個別実務的、専門的な課題が多くなってきており、多様な考え方もある以上、議論に際しては、ワーキングを含めた議論もできる限りその議事録を公開することを前提とすることが好ましいともいえる。また、本来市場から情報と課題を常に救い上げる体制を構築し、検証する何らかの仕組みが必要でもあり、議論の課題対象が現実についていけないという現実が生じてきていることを認識する必要がある。国の機関としての推進委員会のあり方も含めて、PFI の推進のために、何らかのより効果的かつ継続的な議論の枠組みが考慮されるべきではないのか。

以上