

第3回VFM評価に関するワーキンググループ議事概要

日時：平成18年12月1日（金）10：00～12：00

場所：中央合同庁舎4号館共用第2特別会議室

出席者：山内座長、高橋委員、前田委員

伊藤専門委員、土屋専門委員、松本専門委員、光多専門委員、美原専門委員

事務局：町田参事官、後藤参事官補佐、荻野参事官補佐

【議事概要】

（1）第2回議事録案、議事概要案について

山内座長より、事務局からご連絡する期日までに内容をご確認いただきたい旨伝達。

（2）第2回の議論の整理について

事務局より資料4について説明。

（3）地方公共団体からのヒアリング

神奈川県

- ・PFIについての内部検討段階、導入可能性調査段階、特定事業の選定段階、事業者選定後においてVFM算定を行っている。
- ・そもそもVFMをどのようにとらえているのかという課題とVFM計算上のテクニカルな課題がある。
- ・ガイドラインにはVFMは支払に対して最も価値の高いサービスを提供するとあるが、現場では財政支出削減の尺度にしか捉えられていない。
- ・定性的な価値も評価の対象となるよう、定量化の方法について検討し、ガイドライン等において明記されるべき。
- ・VFM算定の数字は仮定に仮定を重ねたものであり、本来はより明確な根拠によって算定されるルールが検討されるべき。
- ・数値の面で各自治体が困っている、もしくは対応がばらけているものが6点ある。
- ・1点目は、PSCを算出する際における公共側の資金調達のあり方の前提であり、一定の方向付けや例示が必要である。
- ・地方債による資金調達を前提として算定するのか、施設の完成時に一般会計から一括で支払う前提で算定するのかにより、VFMの結果が大きく異なる。
- ・2点目は、PFI-LCCを算出する場合における民間事業者の資金調達のあり方で、今のところガイドラインでは特に明確に規定していないが、民間の資金調達手法に応じて算定することを明記することが必要になる。
- ・1点目、2点目の資金調達については、金利の取り方、過去何年の数字を使うとか直近の数字を使うとかいった例示、指針が必要になる。
- ・3点目は、削減率についてであり、データに基づく根拠づけが不可欠。そのために過去の類似事例等のデータを蓄積したり、もしくはそれによらない方法を何らかの形で示す

必要がある。

- ・神奈川県では、他県の同種施設による先行事例や、維持管理費については指定管理者を募集した中での費用削減効果などを参考にして削減率を定めている。
- ・4点目は、PIRR、EIRR、DSCRなどの事業性の指標を具体的に定め、民間事業者がPFI事業を行うにあたっての成立するための大まかな条件を示すことが必要であるということ。
- ・5点目は、割引率の設定。割引率の設定の仕方でもVFMの評価は大きく異なり、国、自治体を問わず、共通の割引率を定めて、必要に応じて改めていくことが必要。
- ・神奈川県では、国債の利回りの平均値にインフレ率の1%を加えて4%としてきているが、実態に合っていないという声は多く聞かれる。
- ・6点目は、リスク調整。今現在データの蓄積は特に図られておらず、どのようなリスクが定量化できて、その定量化できるリスクについてどのように定量化をするかということについて検討がなされておらず、対応がバラバラ。
- ・リスク調整そのものについての理解がなされていない。つまりPSCには公共が知らず知らずのうちに持っていたリスクがあるということについての理解がなされていない。
- ・リスク調整についてはPFIにおいて非常に重要な概念であり、検討を行い何らかの方向性を示していく必要がある。ガイドラインでは説明が不十分。
- ・将来的なVFMの検証、つまり事業期間中の数年ごと、もしくは事業終了時に事後評価を行って、公表していく必要性が出てくる。
- ・その際、お金の部分はさることながら、公共サービスの水準が結局どうなったのかということ、定量化できるなら定量化して示す方法があればありがたい。
- ・指定管理者とのリンクなどにおける事後評価の関連性なども考えながら、事後評価の仕組みをどのようにとらえていくかということも必要になってくる。

仙台市

- ・VFM評価は効率性も大事だが効果も大事。両者は一体不可分。
- ・単なる計算結果ではないが、計算結果に過ぎないという意見もある。
- ・定性的評価がお飾りになっている。
- ・どのような事業がVFMを得やすいか、VFMの源泉とは何か、VFMを得るためにどのような事業スキームが必要か、などPFIの有効性や有用性を説明する一定の明確な判断基準があれば、事業ごとにこれらの判断基準を適用しフィルターにかけることができる。説明責任の向上につながり、ある程度標準的なレベルも確保できる。
- ・海外の知見も分かりやすい形で取り入れてもよいのではないか。
- ・定量的評価は計算であるが、正確性を追求しても労力をかけるだけになってしまう。
- ・ある程度実務指針などに基づく一定の考え方、選択肢を示すと使いやすくなるのではないか。
- ・定性的評価の面では、VFMを得られる事業の実施条件を段階的に整理し、その段階に応じてPFIが最適なのかどうかを評価していく視点を加えると、導入可能性調査の意味や官民対話のプロセスの意味などが分かってくる。

- ・ V F M算定の前提条件や算定方法をすべて統一するのはナンセンスだが、考え方や選択肢を示した方がいい。
- ・ 事業者側の創意工夫の余地が広くて、運営の比重が重く、難易度が高い案件では削減率を用いない方がよい。仙台市では、天文台事業では削減率を使っていない。
- ・ 単純な箱モノの案件であれば、類似事業のケースをある程度データ化すれば削減率を使えるという面がある。
- ・ リスクの定量化は使われていないというのが実態であり、考えた方がよい。
- ・ V F Mは発注者の要求内容に適合したサービスのライフサイクルコストと品質の最適な組み合わせによって生まれるものであり、一番安いものがベストの V F Mではないと教科書には書いてあるが、説得力のある形で説明するのは難しい。
- ・ V F M評価は、段階ごとに調査、評価、判断するプロセスであり、それに基づいて基準をつくって条件を整えていく作業が結果としてバリューのある提案を引き出すことにつながる。
- ・ 導入可能性調査以前のスクリーニングと調査自体がその後の成否を決める。
- ・ V F Mの実現が期待できるある程度の規模が必要である。
- ・ 発注者が提示するフレームワークは、公共団体が何を求めているのか、何を改善したいのかということを読み取ってもらい、民間企業の創意工夫を促すものであることが求められる。
- ・ 意図と戦略を持った要求水準書や関連資料を出すことは、バリューを見出そうという戦略をしっかりと構築するという、それを伝えるということにつながる。
- ・ そのため、導入可能性調査のやり方を根本から見直さないといけない。
- ・ 考え方や手順はある程度標準化されなければならない。
- ・ 提案評価における V F M評価は、きちんとやれているか疑問。
- ・ 提案ごとに前提条件が違うものを比較する際に、当初設定の P S C と単純に比較することが正しいのか疑問。
- ・ 維持管理運営期間中の V F M評価の必要性という点については、まだ現場では対応できていない。
- ・ V F Mの実現が期待できる最低限の事業規模を設定。維持管理運営を含めて最低 30 億円とした。理想的なバランスの境目は建設：維持管理運営 = 1：2 以上を見込んでいる。
- ・ V F Mが実現される提案を引き出そうという発想を持たなければならない。例えば導入可能性調査段階から要求水準の概略版をつくって市場調査をすることが考えられる。
- ・ 官民のズレをできるだけ少なくするというのが、安全性向上だけではなく要求水準に対する理解を深めるという両方の面から必要だということで、対話の促進が求められる。
- ・ 導入可能性調査を重視する。前の活用指針の導入可能性調査の記述は 2 ページであったが、実際にやってきたものを整理したら 50 ページまで増えた。
- ・ 各段階における検討結果をチェックする基準を整理した。
- ・ 継続的に P F I を行っていくために、考え方、手順を具体的に整理した。
- ・ 別紙 1 では、P F I 導入決定および V F M 評価に関する判断の流れを記載。
- ・ 別紙 2 は、最適な事業手法の選択と事業実施条件に関するチェックリストを記載。

質疑応答

Q：他の自治体との意見交換はどのようにしているのか。

A：(神奈川県)自治体間の横の連絡は多いとはいえないが、神奈川県、仙台市は他の自治体から聞かれることが多い。このような場で顔を合わせるのは、神奈川県と仙台市、千葉市などで、担当者レベルでは横で非常に緊密につながっている。

(仙台市)よく連絡を取り合う方とはよく連絡を取り合っている。このほかに連絡を取り合っているのは、例えば福岡市の病院のPFIを担当している方などが中心。政令指定都市に限らず、いろいろなところから電話をもらったりする。このようなやり取りが一部にとどまるのはいかなものか。

Q：アドバイザーの選定基準についてどのように考えているのか。

A：(神奈川県)神奈川県については変えていかなければならないと思っている。本来のPFIアドバイザーの選び方は、設計コンペのようなあり方であるべき。プロポーザルを受けてやっていきたいが、庁内では競争入札でやるというルールになっている。総合評価的なものを持ち込めばよいが、学識経験者を外部から呼んでこなればいけないなど手間が多くなり、現時点では競争入札で選定せざるを得ない。

(仙台市)仙台市は原則は一般競争入札でやるというのはあるが、公募もしくは指名をしてプロポーザルを行って提案をいただいて評価をすると活用指針に書いているので、入札でやるという選択肢は一応捨てている。どういうことを提案してもらうのかは、一つのモデルとして新しい活用指針にはっきりと書いてある。価格ではなく内容で選ぶことにしている。

Q：(神奈川県に対し)事業者選定後のVFM算定は非常に重要だと思うが、どのように活用されているのか。

(仙台市に対して)バリューだけを前提にすると数学的な前提と評価の計算を並べただけになる。しかしバリューは全体のプロセスの中から生み出していくのではないか。この点についてどう考えるか。

A：(神奈川県)事業者選定後のVFMの算定は、次に向けての反省というよりも、一番最初にやった特定事業の選定の結果の反省に使うケースが多い。今のところは説明責任を果たしていくという域を現状は出ていない。ただ、次の事業への反省、もしくは当該事業における民間事業者任せの部分や民間のノウハウのどこに期待するのかという部分で反省の材料に結果としてなった。

(仙台市)VFMはあくまで計算の結果であり、一番大事なのは要求水準をつくる過程がある。要求水準は、行政側で提供しようとしているサービスの業務分析があって初めてできる。そうすると従来のやり方ではできないものが見えてきて、要求水準をはっきり書くことによって民間事業者の提案を引き出すことにつながる。その積み重ねが結果として高いバリューを生むことになる。

Q：導入可能性調査から概算要求水準書を出しながらやっていくことは、非常におもしろ

い。プロセスについてももう少し考えないといけないと思うが仙台市はどう思うか。
両自治体は行政の方がコンサルタントを使うということで非常に有名だが、コンサルタントには何を望むのか。

A:(仙台市)概略要求水準書を実際の案件でつくったのは天文台の案件だけで、アドバイザーからの提案があったのでできた。ほかでやっていないという反省もあるので、今後は標準的にやるのが正しいと思うが、他の自治体がなぜやらないのかが逆に分からない。アドバイザーに期待することは、我々が考えていることが世間で通用しないなら、はっきりそう言って欲しいということ。

(神奈川県)我々がアドバイザーに求めることは、当然アドバイジング。最後の判断は我々がすることになるが、民間のマーケットとずれているところや最近のPFIのトレンドからずれているところなどは率直に言って欲しい。単にエクセルで計算してくれとか要求水準や実施方針を書いてくれと頼んでいるわけではなく、最終判断の材料に足るためのアドバイジングや事例の紹介を求めている。

(4) フランスのPFI / PPPについて

美原専門委員から以下プレゼンテーション

- ・フランスにはPFIという概念はないが、歴史的に様々な他の概念がある。
- ・「本来公的主体の権限に属する複雑なオペレーションを実現する目的をもって公的主体と民間主体が締結する複雑かつ包括的な所掌となる様々な行政契約の総体を言い」というPPPの定義があるが、これは我が国におけるPFIと類似的な概念になる。
- ・公役務の委任、行政財産永代賃借権、病院関連行政財産永代賃借権、官民協働契約といった異なった概念・手法から構成されている。
- ・フランスは成文法で精緻な行政法がある国なので、明確に公共調達という概念が成文法上も判例上も定義されているが、公共調達の枠外にコンセッションや一般法の例外的な特殊契約という考えが存在する。
- ・主に公物管理の国なので、行政財産の永代賃借権、一時占有権に基づくリース手法が発展し、この発展形として2004年にできた官民協働契約という分類がある。
- ・公共調達の範囲がフランス法と欧州法では違うとともに、PPPの考え方はフランスでは明確に公共調達の例外規定になるということが一つの大きなポイント。
- ・伝統的な手法では利用者の対価支払いがない公共施設は整備手法に限られる。
- ・METP(維持管理付包括施設整備契約)が80~90年代にかけ、主に小学校の建設に使われたが、汚職スキャンダルにより2001年に廃止されている。
- ・一方、2002~3年にかけて、地方政府に関しては行政財産の永代賃借権を活用したファイナンスリース手法を認めている。国の場合には、一時的行政財産占有権、これに基づく賃借権を設定するAOT+LOAという新しい考え方を規定した。
- ・2004年に包括的にすべての分野にわたってできるような仕組みを考えようということで、新しい立法措置がなされた。これが官民協働契約といわれる制度。
- ・公共調達契約はリスクは建設だけであるが、コンセッションはアベイラビリティ、建設、

収入、管理のすべてのリスクを取っている。官民協働契約はこれらの中に位置し、収入のリスクはなく、リース方式を転換したようなもの。

- ・フランスは、この三つをパターンにしながらか、これ以外の中間的な様々なものがあるからややこしい。
- ・官民協働契約法は、あくまでも公共調達・発注ならびに公物管理に関する一般法の例外規定であるということとともに、公物の占有使用や物権の設定、あるいはリース概念を分野横断的に適応できるとする。
- ・緊急性ないしは複雑性を満たすことが法律の前提条件。
- ・フランス法では初めて厳密な事前検討評価を要することが法律上の要件になったことは非常におもしろい。
- ・補助金は現状のままで、付帯営利事業はすべて認めている。
- ・英国と根本的に違うところはリース概念であり、金融機関に対し完工後、事業者が政府に対して保持する債権譲渡を許諾している。
- ・官民協働契約の支払債務は公的部門債務としてEUROSTAT基準に基づき債務として計上し、官民協働契約の枠組みでは公務員が民間移転することはない。
- ・官民協働契約法の国の管理のあり方としては、国の行政機関に関しては、事前評価を制度上義務付けている。
- ・この事前評価を官民協働契約実現支援チームが許諾しない限り案件は実施できない。
- ・地方公共団体にはこの義務はない。
- ・地方自治体の場合には、地方でも類似的な措置を設けて評価をすることができる、ただしその評価は最終的には議会の承認を得る形になっていることが特徴。
- ・官民協働契約法の前評価は法律上明記されている。
- ・財務評価に関しては、基本的にはVFMとほとんど同じ。あくまでも絶対的な価格評価とはみなさない。
- ・比較対象の適用範囲、期待要求水準リスク分担、早期供用効果を考慮し、定性評価をやる。この意味においては、総合評価のバランスが取れているということがフランスの指標の大きなポイントで、VFMという言葉は出てこない。
- ・フランスでは全体の評価の中において説明責任を果たせるような評価を実行していこうとしており、これが一つの大きな特徴。
- ・入札手続きのあり方では、事前評価を国の専門機関（経済大蔵産業省）が認証することになっており、最終的に契約を締結するときも当然、経済大蔵産業省が合意しなければならない。
- ・経済大蔵産業省が認証した場合、実施判断から競争入札になるが、通常は競争的対話手続きをとる。
- ・事前準備、対話のルールをつくるということを明確に書いてあり、これはEU法でもイギリスでは必ずしも明確には書いていない。
- ・フランスでは緊急の場合には5社、競争的対話の場合には最低3社という形で、対話後応札するという手続きを取っている。
- ・フランスにおけるPPP実績は、1年半の間に67事業もできている。

- ・実際の施設分野はかなり多岐にわたり、投資額値段が高いのは病院、刑務所がほとんど。
- ・日本の国土交通省に当たる道路総局があるが、日本と違って彼らは官民協働契約というのは高速道路に適用できるとし、積極的にやろうという形で大臣肝入りで法律弁護士事務所を総動員して膨大なレポートを去年の末につくって、今年から高速道路の官民協働契約を実施しようとしている。対象は都市部と都市近郊とのリンク等ニーズはあるが、利用料金制にはなじみ難い案件で、これをサービス提供型でやれば公共施設整備手法は増えるという理屈。
- ・フランスでは道路法では高速道路は無料だが、特定の場合、利用料金負担制度によってコンセッションで高速道路を建築できる。
- ・様々な分野において活用されつつあるというのがフランスの実態。
- ・経済大蔵産業省は、認証はするが現実的には他の省庁に任せている。必ずしも経済大蔵産業省だけではない複数の省庁の連携によってPPP推進のための連携が図られている。
- ・フランスの大きなポイントは、官民協働契約というのは2004年に出たが、行政財産永代賃借権（BEA）でも公設民営（アフェルマージュ）でも既に様々な実績と慣行の蓄積があること。
- ・コンセッションやアフェルマージュに関しては、既に長年の経験の蓄積があるために、金融機関、プレーヤー、法律家もトランザクションコストを下げるような仕組みが既にフランスにはあり、おそらく官民協働契約もこれら経験を活用する。
- ・フランスは独自の制度を保ちながら、独自の発展を遂げている。
- ・近年、法制度が整備されて官民連携手法としてのメニューが広がり、段階的にその適用が様々な分野で進展しつつあるのが実態で、今後ともさらなる発展を見せる可能性が強い。
- ・規範の標準化、事前評価のあり方に関しては、国が指導を取りながら急速に進んでおり、我が国以上に2年間でかなり進んだという経緯がある。
- ・フランスは様々な指標を取り混ぜながらやっている。
- ・評価のあり方も財務評価モデルを公表している。
- ・総合評価方式をとっているが、全体を見てバランスよく評価するという考え方に立っており、必ずしも財務評価一辺倒ではない。
- ・安いのは当たり前、サービスの質のいいのは当たり前、説明責任を果たすのは当たり前であり、その過程で全体的な評価がなされるべきであり、その全体的評価の中で民間主体にゆだねることを決めるべきだろうということがフランスの大きな特徴。
- ・フランスは独自のシステムであるが、欧州全体の方向性としては、PFI/PPPに関して投資的な調達ルール制定の方向に行くのではないかというのが将来の方向性。

光多専門員からのコメント

- ・実務的なところで4点だけ付け加えたい。
- ・第1点は、従来コンセッションと行政発注とがあったが、そこに公共支払いによるライフサイクル全体を効率化するという意味でこのようなものができあがったということ。
- ・第2点は、中央省庁がかなり当初の段階ということもあってリードしながらやっている

ということ。地方自治体の方も経済産業省に相談しながらやっている。

- ・第3点は、フランスはかなりイギリスのVFMのやり方を研究したということ。数年間にわたって研究したようだ。日本はイギリスのやり方は取れないし、取らない。
- ・定性的なところで緊急性、複雑性という事業の性格から行政発注でやるのか、PPPでやるのかということ判断する。
- ・参考資料としてVFMの計算はするが、メインは全体的にいろんなバランスをとりながら、複雑性のいろんな指標の中でこれをどちらがやった方がいいかという形で判断していく。
- ・第4点は、競争的対話がかかり定着しつつあるということ。特にランザクションコストを下げる、標準化、規範化ということがものすごい勢いで進んでいるという印象。
- ・フランスは、PPPについてやや遅れてきたという印象があるかもしれないが、彼らは我々の方が先にやっていると思っており、今回これでフランス版のPPPがものすごい形でできつつあるという印象がある。

質問、ご意見等

Q：イギリスにおいては、評価においては官民共通の財務面の基盤ができているが、フランスでは公共会計というのは今どうなっているのか。

A：リソースアカウンティングと類似的な会計処理の方法を一部実行し始めている。類似的な公会計の改革に進んでいることは間違いないと判断している。

(5) まとめ

山内座長より

- ・今後の方向だが、全体的な概論的な議論は整理する段階に入ったと思う。
- ・これは座長と事務局とで整理したものを皆さんにお諮りしたい。
- ・本WGの元々の趣旨は、実務上の課題がガイドラインとどのように乖離しているのかということ議論することなので、そもそも論は一段落をつけて、具体的な内容について現行のガイドラインの目次に沿って、テクニカルイシューを議論していきたい。

(6) 日程調整

次回は1月26日(金)13時から15時とする。

以上