

キャッシュフロー構造から見たPFI事業の諸課題について*

PFI Project Issues Pointed from the Cash Flow Analysis*

渡会英明**・坂部達夫***

By Hideaki WATARAI**・Tatsuo SAKABE***

1. はじめに

公共事業を民間事業者に委託するPFI事業は、政府の構造改革の基本方針にも盛り込まれており、企業経営の活性化を通して、閉塞感たゞよう経済社会のカンフル剤となりうる可能性を秘めている。しかしながら、事業のキャッシュフロー上、従来の公共事業とはまったく異なる構造となるため、PFI事業を導入するにあたって、諸課題が発生するものと考えられる。

特に、事業費も大きく、事業期間も長くなると思われる土木インフラ施設のPFI事業の場合には、金銭上の問題、特に税制上の問題が大きいものと推測できる。例えば、VFM評価時におけるイコールフットィングの問題、公共セクター間における税の移転問題などは、すでに各方面で指摘されているとおりである^{1)・2)}。これらは、PFI法や税制改正大綱において、PFI事業を促進するため、国及び地方公共団体は、必要な税制上の措置を講ずるとされたにもかかわらず、PFI事業者に対する諸税の有効な減免措置等が未整備なためである。

そこで本稿では、実際の有料道路事業を取り上げ、まずは大胆な仮定により、PFI事業を行うことによる利益の享受者とその金額について明らかにし、キャッシュフロー上の金銭構造を明確にする。その上で、PFI事業を導入するにあたっての諸課題、特に税制に関する課題を洗い出し、解決策を含めた提言を行うものとする。

*キーワード：PFI，VFM，税制

**正員，博士(工)，(株)建設技術研究所 PFI推進室室長
(東京都中央区日本橋本町4-9-11 第9中央ビル，
TEL:03-3668-0451，E-mail:watarai@ctie.co.jp)

***税理士，ニューブリックマネジメント協会 副理事長
(東京都墨田区太平3-10-5 淡海ビル7F，
TEL:03-3829-2018，E-mail:sakabe@npma.jp)

2. ケーススタディ

(1) 計算条件

(a) 建設費

実際に有料道路事業を行っている複数の公益法人の資料によれば、昭和60年代における新規供用路線の1キロメートル当たりの建設費は約50～300億円となっており、これは、昭和40年代の建設費に比べ、4.5～9.0倍の数値となっている。このデータは、物価上昇を加味した建設工事費のデフレーターと比較しても高いものとなっており、これは、長大橋梁やトンネル構造の採用による工事費の増加や用地費の増加等によるものであると考えられる。

本ケーススタディにおいては、用地費は公共側で負担するものとし、工事費だけを民間側が事業当初に負担するものとする。また、計算に用いた建設費は1キロメートル当たり47億円であり、これには、設計費等の費用も含むものとした。

(b) 維持管理費

同様に、実際に有料道路事業を行っている複数の公益法人の資料によれば、近年における道路1キロメートル当たりの維持管理費は約5～25千万円となっており、これも、デフレーターを考慮したとしても増加傾向にある。そこで、本ケーススタディにおいては、維持管理費を1キロメートル当たり約4千万円とし、年1%のインフレタを考慮した上で、実際のキャッシュフロー計算を行った。

(c) 民間側当初経費

PFI事業においては、金融機関による融資組成やSPCの設立経費など、通常の公共事業には必要のないコストがかかることになる。本ケーススタディにおいては、表-1に示す経費が、事業の当初に民間事業者側に必要になると仮定し、応募経費を除き、これらの費用は建設費とともに、公共側からのサービス購入費により毎年一定額を割賦償還されるものとして計算を行った。

表 - 1 民間側当初経費

項目	金額(千円)
SPC設立諸経費	2,000
アップフロントフィー	24,000
コミットメントフィー(2年)	24,000
金融機関弁護士費用	9,000
アレンジメントフィー	47,000
ファイナンシャルアドバイザーフィー	24,000
開業前経費	20,000
応募経費	50,000
合計	200,000

(百万円/20年間)

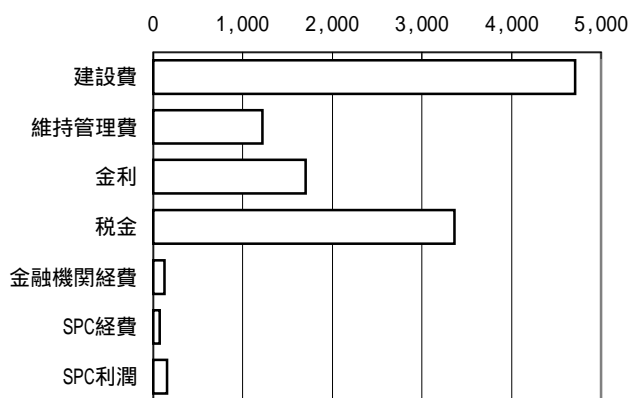


図 - 1 PFI事業のLCCの内訳 (B00)

(d) サービス購入費の決定方法

民間側の初期投資コストおよび毎年の維持管理コストが設定されれば、投資採算性を確保するために必要な事業収入額、すなわち公共側からのサービス購入費が算定されることになる。この金額を決定するには、民間側の単年度黒字転換年度、累積黒字転換年度、借入金完済年度、正味現在価値 (NPV)、内部収益率 (IRR)、資金ショートの有無などの要素を総合的に考慮することになる。

本ケーススタディにおいては、毎年の割賦償還金に含まれない応募経費を民間事業者にとっての純投資額とし、事業期間 (20年) 終了時において、この投資額が年5%以上の配当が余剰金として手元に残るように設定した。なお、民間側の資金借入金利は3%とした。

(2) 計算結果

(a) 施設の売買を伴わないケース

施設の売買を伴わないケースとは、法人税法第136条の3に規定された「売買とされるリース取引」とされない場合であり、いわゆるBOO方式によるケースが一般的な例である。この場合には、一般の営利法人と何ら変わりがないため、所得に対して通常の課税が行われ、施設に対しても、不動産取得税、固定資産税・都市計画税・登録免許税が課税対象となる。

また、BOT方式であったとしても民間事業者が料金を自らの収入として独自に事業を行う場合もこのケースに含まれるものと考えられ、例えば、公共側の関与が少ない「道路運送法に基づく有料道路」の場合には、このケースに該当することになる。

図 - 1 は、BOO方式で道路事業を行った場合の

(百万円/20年間)

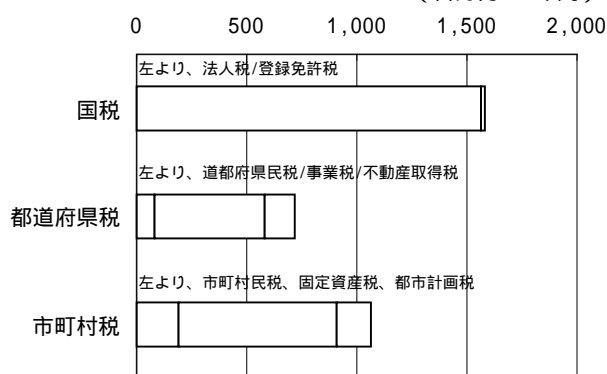


図 - 2 PFI事業者が納付する税金の内訳 (B00)

1キロメートルあたりの20年間におけるLCCを、構成項目別に示したものである。これによると、LCCの総計は約113億円となっており、この内、建設費が全体の約42%、維持管理費が約11%、金利が約15%となっている。問題は、PFI事業者が支払うべき税金が約34億円となっており、これは、LCC全体の約30%にも達している点である。この税金は、PFI事業方式を採用することにより新たに発生するコストであり、VFMの評価時において、PSCには計上されないがPFIのLCC側には計上されることになる。

さらに、図 - 2 は、PFI事業者が納付する税金の内訳を示したものであるが、これによれば、国税が全体の47%を占め、都道府県税が21%、市町村税が32%となっている。中でも、法人税額がこの中で最も高く、20年間の事業期間において約16億円となっており、LCCの14%にも達している。また、仮に、当該PFI事業の発注者が市町村の場合、PFI事業者を通して国および都道府県に納付する税額が約23億円

となっており、多額の税金が役務提供なしで移転してしまっていることがわかる。

(b) 公共の用に供する道路の場合

道路に対する固定資産税を考えた場合、地方税法第348条の規定により、「公共の用に供する道路」に対しては、所有者に係わらず課税されないことになっている。ここで、「公共の用に供する道路」とは、無料で一般に開放されている道路と、期限を定めて有料としている道路の両方を示し、無期限に有料としている道路は該当しないとされている。しなしながら実際には、固定資産税を徴収すべき恒久有料道路を非課税扱いとしている地方道路公社はかなりの数にのぼっていることがわかっており、今後は、これらの有料道路に対しても固定資産税を徴収するように、強く指導されるものと予想される。

そこで、本ケーススタディにおいて、「公共の用に供する道路」とされた場合の納税額を求めたところ、そうでない場合と比較して20年間において約10億円の減税となり、LCCは総計で103億円となることが計算の結果わかった。

(c) 施設の売買を伴うケース

いわゆるBOT方式やBTO方式など、PFI事業者が建設工事を行い、一定時期に施設を公共側に移転する方式の場合がこのケースに該当する。

BOT方式の場合には、一般的にはPFI事業者が公共側に施設の賃貸借を行うことが想定されるが、この場合、従来の法人税法の取り扱いでは、法人税法施行令第136条の3の規定から、形式上は資産の賃貸借であっても、その経済実態に着目し、民間事業者から公共側への資産の売却（売買取引）とみなして資産の譲渡益に対して課税される。しかしながら、この譲渡益については、表-2に示す条件を満たし、民間事業者が一定の延払基準の方法により経理処理をしたときは、法人税法第63条の3（長期割賦販売等に係る収益及び費用の帰属事業年度）の適用が認められ、資産の売却益は、一時に全額が計上されず、将来にわたり分割して計上されることになる。すなわち、事実上、施設の法定償却年数よりも早期に償却することができるようになるということである。

図-3は、長期割賦販売と見なされるBOT方式およびBTO方式により道路事業を行った場合の1キロ

表-2 長期割賦販売と見なされる場合（BOT）

番号	内容
1	資産の賃貸借であること
2	契約が解除することができないものに準ずるものであること
3	施設の賃借人が経済的利益の実質的な享受者であること
4	施設の賃借人が使用費用の実質的な負担者であること
5	リース期間終了後に無償譲渡されるものであること

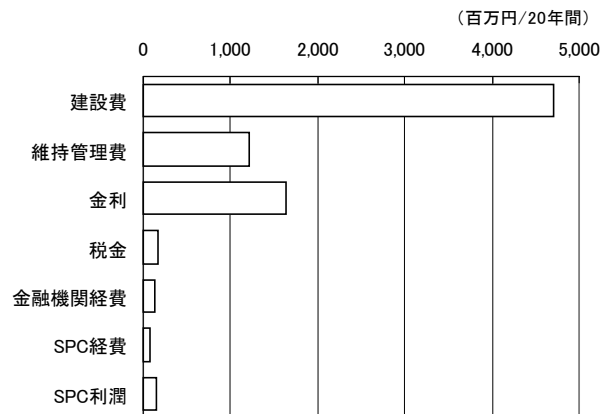


図-3 PFI事業のLCCの内訳（BOT/BTO）

メートルあたりの20年間におけるLCCを項目別に示したものである。これによると、LCCの総計は約81億円となっており、BOO方式で行う場合に比べ約32億円の減額となっている。これは、PFI事業者が適切な経理処理することにより法人税が大幅に削減されたことによる。

3. 税制上の課題の整理

(1) PFI事業に関する租税の分類

租税を分類する上での切り口はいくつかあるが、PFI事業のキャッシュフロー上からの課題を整理する上においては、表-3に示すとおり、大きくは、所得課税と資産課税、および流通課税等のその他の課税に分類する方が考えやすい。所得課税は、事業者が経営努力により獲得した経済的利益に対する課税であり、資産課税は、資産（主に、土地・建物の不動産をいう。）の使用・収益・処分の過程における課税をいう。また、事実上の税の負担者と享受者を考える上では、国税と地方税という分類も重要である。以下、それぞれの税目別に簡単に課題を整理してみる。

表 - 3 PFI事業に関する租税分類

課税主体	名称	課税客体	分類
国	法人税	法人所得	所得課税
	印紙税	契約額	流通課税
	登録免許税	不動産価額	流通課税
道府県	法人事業税	法人所得	所得課税
	法人道府県民税	法人税額	所得課税
	不動産取得税	不動産価額	資産課税
市町村	法人市町村民税	法人税額	所得課税
	固定資産税	不動産価額	資産課税
	都市計画税	不動産価額	資産課税
	事業所税	事業所面積等	目的税

(2) 資産課税に関する課題

現行制度下においては、BTO方式によれば、PFI事業者にとっては、固定資産税、都市計画税が非課税となるが、BOT方式ではいずれの税も課税される。また、不動産取得税については、BTO方式の場合においても、一時的にPFI事業者が施設を所有する形態をとるため、課税となる可能性がある。

本来は、PFIの事業スキームの選択に関して、税制が中立的であるべきであるが、現行制度下においては、そのようになっていない。また、施設の所有権がいずれかの段階において公共側に移転される場合においては、PFIの事業スキームによることなく、イコールフットするように、何らかの措置を講じるべきである。ただし、いたずらに非課税規定を増やすのではなく、PFI事業の有用性を分析・分類し、課税標準の負担軽減措置を手当てするのの一法である。

(3) 所得課税に関する課題

PFIの事業契約期間が、施設の税法上の減価償却期間よりも短い場合においては、PFI事業者としては、税法上の減価償却額を越えた金額を公共側に対し要求することとなる。この結果、この部分に対しては見かけ上の利益として法人税の課税対象となることから、公共側は増課税分を上乗せして支払う必要が生じ、結果として公共側の負担増となる。このため、PFI事業に係る施設については、事業期間内に全額減価償却できるよう、加速度償却など特別な償却制度を導入すべきである。

また、数年または10数年ごとに発生する大規模修繕費や更新費が、毎年の公共側からの支払い金額に含まれ、必要な費用として分割・前倒しされて支払われる場合においては、現行制度下では、修繕積立

金が認められていないため、前倒しで受け取る部分が見かけ上の利益となり、法人税の課税対象となる。この結果、公共側はこの課税分について負担増を強いられることになるため、所得金額算定の過程において、特別償却・税額控除選択規定を設けるなど、税制上の何らかの措置を講じるべきである。

(4) その他の課税に関する課題

(a) 消費税

消費税については、事業者が独自で負担する税ではなく、消費者から預かっている税ではある。しかしながら、公共側が直接行う行政サービスについては原則として消費税は非課税であるが、その行政サービスを民間側が間接的に行う場合に課税すると、イコールフットिंगの問題が出ることになる。

(b) 印紙税

PFI事業においては、優先交渉権者との仮契約の締結後、議会の議決を経た上で本契約を締結することになる。この仮契約書は、いわゆる予約契約書に該当するため、本契約書のみならず、仮契約書にも印紙を貼付する必要がある。このため、印紙税を二回にわたり納付することになり、PFI事業を実際に実施した公共側より、改善を望む声があがっている。

3. おわりに

平成15年5月に開かれた政府の経済財政諮問会議にて、所得税の一部を地方税に移し、地方消費税の割合を高める旨の提言がなされた。これらの、国から地方への税源移譲の議論と連動し、PFI事業における各公共セクターへの所得の配分問題や、本稿でクローズアップされた他の諸問題についても、今後、各方面にて活発的に議論されることを期待したい。

参考文献

- 1) 渡会英明：PFI手法による放置艇対策事業の事業スキームに関する考察，土木学会海洋開発論文集，Vol.26，pp.637-642，2001。
- 2) 土木学会建設マネジメント委員会PFI研究小委員会：インフラ整備を伴うPFI事業形成のための課題の明確化とその解決策の提言に向けて，中間報告書(1)，2002。