

# 公共サービスの価値に着目した VFM算定方法のあり方

北詰 恵一<sup>1</sup>

<sup>1</sup>正会員 関西大学教授 環境都市工学 都市システム工学科 (〒564-8680 大阪府吹田市山手町3-3-35)

E-mail:kitazume@kansai-u.ac.jp

PSC-PFILCCで算定されるVFMは、本来の定義に基づくものとは乖離がある。支払に対する価値を問うとき、間接経費やリスクとその実質的負担者の特定による支払の算定が必要である上、サービス価値についても定量化可能か否かに拘わらず網羅的に考慮する必要がある。さらに、費用1単位の増分に対するサービス価値の増分が最適であるかどうかも考慮する必要がある。単年度会計であれば予算制約は一見存在するように見えるが、複数年の事業期間自身も与件ではない中での本当の意味での予算制約も必ずしも明確ではない。本研究では、公共サービスの調達方式として推進が期待されるPFI/PPPが、価値の高いインフラ整備のための有効な選択肢となるためのVFM算定方法のあり方について体系的に整理することを目的とする。

**Key Words :** PFI/PPP, VFM, 公共事業調達

## 1. はじめに

1999年のPFI/PPP法制定以降、PFI/PPPによる社会資本整備の実績が蓄積され分野も広がってきた。国、地方自治体等の公的機関における財政状況は引き続き逼迫しているにも拘わらず、従来以上に多様な社会資本整備およびその維持・管理、更新が必要になってきている。このため、求められる付加価値の高い社会資本整備を進める方式として、PFI/PPP導入はますますその必要性を増している。

しかし、PFI/PPP導入の際の意思決定や評価に最も重要な概念であるValue for Money (以下VFM) は、現行のガイドラインに記載されている計算手法では限界があり、そのことが同方式の十分な解釈に繋がっていない状況が見受けられる。VFMは、ガイドライン<sup>1)</sup>によれば、「支払に対して最も価値の高いサービスを供給する」という考え方であるとされ、サービスの質にも言及される定義となっている。しかし、一方でその計算方法は、基本的には公共が自ら実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値であるPublic Sector Comparator (以下PSC) と、PFI事業として実施する場合の同様に事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値であるLife Cycle Cost of PFI (以下PFI-LCC) の差で計算される。日本国内で行なわれるPFI/PPPの判断

ではほとんどの場合、この計算方法で、実際の特定期間選定のためのVFM評価を行っていると考えられる。しかし、VFMの本来の意味は、同ガイドラインに示されている通りであり、本来、財政負担だけでなく得られる公共サービスの価値、すなわちValueの方も併せた両者を総合的に勘案する必要がある。

本研究では、このような背景から、PFI/PPPのVFM評価における公共サービスの価値に着目した算定方法について整理することを目的とする。

## 2. VFMに関わる議論

### (1) PSCとPFI-LCCに関する議論

財政負担の見込額の現在価値とされるPSCについては、次のような議論がある。すなわち、共通経費の適切な算入、上位政府や他の関連公的機関の分担費用の漏れの無い算入、リスクの合理的な評価と定量的な算入、現在価値計算に用いる割引率に採用する値、機会費用や外部費用などの算入などに適切な方法を採用していなければ、正しいPSCは計算できない。本研究は、サービス価値に着目するものの、後に示すように費用との相対関係を議論すべきであり、適切なPSCの算出は、サービス価値の見きわめにも密接に連動する。また、PFI-LCCにおいても、民間企業の費用算定が

より丁寧に行われていたとしても、課税対象になることによる税支払の費用算入の考え方、特定目的会社としてのリスク負担に対する関連会社等の適切な関係性などについても議論がある。なお、英国における議論も、英国における事業の性格に合わせて建設・運営費、財政上の費用、リスク、税費用、取引コストなどを Key Inputsts とする類似した議論をしているとともに、HM Treasury などを中心とした VFM に関する議論はその性格上、費用の削減に軸足を置いているといえる<sup>2,3)</sup>。

## (2) VFMに関する議論

VFMは、事業者選定時の数値で見ても事業によって異なるが、おおむね10%台が多い。ただし、2%という小さい数値や46%といった高い数値も見られる<sup>4)</sup>。実際に事業者が決定し、詳細な契約のもとに事業が進められるにあたってのVFMは変化するものと考えられるが、この過程での事業者側からの提案も費用削減に力が注がれているのが現状である。また、自治体側に対して特定事業選定時のPFI/PPP導入の目的についても、財政支出の削減を主目的としていることが多い。

## 3. 公共サービスの価値とVFM

PFI/PPP 事業の目的は公共事業に民間のノウハウを適切に導入することはもちろんであるが、そのノウハウは決して費用削減に限定するものではない。しかし、発注者側に公共サービスの価値を高める具体的なイメージがなく、逼迫した財政状況下での事業実施に狙いを定めた費用削減に主眼を置く導入傾向の中では、民間事業者側からのサービス価値上昇提案に積極的な対応を求めることは難しい。

民間事業者からの提案に適切な評価を加えるタイミングとして、業者選定時の総合評価方式における加点項目に基づく評価が挙げられる。VFM の推計のタイミングとしては、契約締結後に実際に実施される事業に対する VFM に反映されるものとなる。加点項目は、事業の内容にもよるが一般的には、事業計画に関する事項、施設整備業務に関する事項、施設維持管理業務に関する事項などに分かち、体制、資金調達や収支計画、リスクマネジメント、設計・建築への工夫、安全性確保、周辺地域への配慮、環境配慮、維持管理計画などが盛り込まれる。これらの評価項目は定性的審査項目とされることが多く、VFM 算定と直結したものとして意識されることが少ない。しかし、VFM における money の部分ではなく Value の部分として重要な工夫はここで議論され、評価点が高ければ事業者からの提案も促されることになる。これまでの PFI/PPP 事業における総合評価での

加点項目に関わる検討から、VFM 算定方法のあり方に向けた議論として、次のような点を指摘することができる。

- ・価格点に対する加点項目点の十分な比率の確保：サービス価値の高い提案は入札価格が高く価格点が下がる原因となる。財政支出削減に軸足を置いた行政サイドの意識が強くと、最低価格より大きく上回った高価格入札が大きく価格点を下げることになりかねない。価格点の低下を抑える算定方法の採用と、加点項目点によって逆転可能な相対比率とすることが重要である。
- ・財政支出削減効果以外の PFI/PPP 導入効果の明確化：より高い技術やサービス向上に向けた工夫について、公共セクター側が具体的イメージを持たず民間からの提案を待つことが多い。しかし、あくまで公共事業主体は公共セクター側であり、市民・利用者のどのような層にどのような公共サービスを提供しようとしているかを主体的に定めるのは公共セクター側である。業者選定時の対話においては、公共セクター側からの厳しい条件設定に関する確認をとるケースが多く、当該公共事業においてどのような公共サービスの提供を意図しその向上を目指しているかについての対話は多くなされておらず、事業者側からの有効な提案に繋がらない。事業者側からの自由な提案を阻害することを恐れず、公共セクター側からの主体的な公共サービス向上の明確化が必要である。
- ・リスクの積極的な民間への転嫁設計：本来、PFI/PPP 事業においては、事業者側が積極的なリスクを負担することで彼らの利益の源泉とすることが期待される。しかし、事業設計においてサービス向上に関わる詳細な条件が明確でないことから、事業者側が積極的にリスクを負って公共サービス事業価値の向上提案をするための情報量が乏しい。対話等における情報提供要求によって得られる情報も十分でないケースが多く自由な提案に繋がらない。公共セクター側が事業に対して持つ情報は従来型の施設設計・建設・運営・維持管理に関する基礎的なものが多いが、民間のノウハウを導入しようとする事例が今後増えることを考えれば、事業者側がリスク負担に関して希望するであろうリスク情報の整備を進め、事業契約をデザインするときの情報とすることが必要である。

## 参考文献

- 1) 内閣府：VFM (Value For Money) に関するガイドライン、2001。
- 2) National Audit Office: Review of the VFM assessment process for PFI, 2013。
- 3) HM Treasury: Progress with VFM savings and lessons for cost resumption programmes, 2010。
- 4) 内閣府民間資金等活用事業推進室：PPP/PFI 手法導入優先的検討規程運用の手引き、2017。