

PPP／PFIの推進に向けた アンケート調査報告

2014年6月17日

一般社団法人 日本経済団体連合会
都市・地域政策委員会 PPP推進部会

〔概要〕

わが国経済が民間主導の成長軌道を描いていくためには、担い手である民間企業の力を最大限引き出すことが不可欠であり、これを喚起する施策のひとつとしてPPP/PFIのさらなる活用が求められている。また、PPP/PFIを通じて、従来、国や地方自治体が担ってきたインフラの整備・運営を民間企業に開放することで、厳しい財政事情の下でも効果的・効率的なインフラ整備・運営が可能となる。こうした中、わが国の成長戦略である「日本再興戦略」では、10年間（2013～2022年）で12兆円規模のPPP/PFI事業を推進する目標が掲げられた。

一方、わが国のPPP/PFIの事業規模は、1999年のPFI法の制定以来、着実に実績を積み上げてはいるものの、事業類型別では延べ払い型のPFI事業が中心であり、また、事業数も昨年までの類型で約400件、事業費が約4兆円にとどまっている。これまでの実績の3倍近い目標を達成するためには、民間事業者ニーズを踏まえた、魅力ある案件を創出していくことが重要であり、そのための制度の改正や事業環境の整備が求められている。

そこで、経団連では、会員企業向けアンケート調査を通じて、PPP/PFIの活用促進に向けた、阻害要因、今後活用が期待される分野、官民双方へのインセンティブについて、下記の通り、調査報告を取りまとめた。政府には、事業実施主体の観点からの意見・要望について、成長戦略の実行をはじめ政策運営へ反映していくことを強く望む。

記

1. PPP/PFI市場の拡大を阻害している要因

まず、事業環境における阻害要因として、民間事業者が過度なリスク負担を余儀なくされている実態がある。例えば、事業における需要変動リスクを民間事業者に一方的に移転される、あるいは、要求水準書に想定していなかった不測の事象に対して民間事業者のみが対応を求められるといったケースが多い。このほか、株式等の譲渡制限が長期の投資や柔軟な事業運営を妨げていることに加え、税制面においても、従来型の公共事業とPFI事業との間で負担の差が生じていること（BOT(Build-Operate-Transfer)方式では固定資産税、都市計画税、不動産取得税の負担が生じる）、長期修繕計画が伴う事業において修繕引当金の

損金計上が認められないことも民間事業者の参画意欲を削いでいる。

また、発注者である行政側の対応をめぐっても、VFM(Value for Money)算定根拠の不十分さ、公会計と企業会計との運用面・制度面における差異などに加えて、財務情報が部局全体として総括され、個別事業の財務状況が把握できないことなど、民間事業者への情報提供が十分でないことがPPP/PFIの活用を阻害している。

さらに、地方自治体におけるPPP/PFIの実施に伴う業務負荷は従来の発注方式と比べて圧倒的に大きく、自治体にとってあえてPPP/PFIに取り組んでいくという動機付けが働かないのではないかとの指摘が多い。

2. PPP/PFIの活用が期待される分野と活用促進に向けた環境整備

民間企業においては、まちのコンパクト化・スマート化やハード・ソフト両面からの防災・減災対策、地域包括的な高齢化への対応など、まちづくりに係る総合的な提案事業への関心が強い。行政にとっても、庁舎など公共施設単体でのPFIに対して、まちづくり、あるいは、防災・減災、高齢化などの同種テーマの下での包括的なPPP/PFIは、財政削減効果が大きいと期待される。

国、地方自治体には、住宅、交通、道路、港湾、河川、商業・文化施設（複合施設含む）、防災設備、福祉施設など広範な分野について、これらの連携・集約の可能性も含め、事業の計画段階から、PPP/PFIの活用を民間企業に求めることが有効である。その際、容積率の移転・緩和や空中権の活用、遊休地・遊休施設の売却や民間による運用などを通じて、事業全体での資源・資産の徹底した活用を図ることが重要であり、これらに係る制度・規制の弾力的な運用が不可欠である。他方、事業が広範な分野にまたがることから、財政、まちづくり、各公共施設・インフラに係る部局が連携した、行政組織でのタテ割りを排した対応が求められる。

また、2011年の改正PFI法の成立により、公共施設等運営権制度（コンセッション）を活用したPFI事業が創設された。これにより、空港をはじめとする公共インフラへの活用を期待する声が強い。コンセッションの活用拡大に向けては、利用料金の設定をはじめとする民間事業者の経営裁量の担保や官民での適切なリスク分担（需要変動リスクに係る片務的な契約条件の排除、天災など経営基盤への影響が大きい変化への対応など）、修繕、投資等を含めた運営・維持管理に係る責任の所在や会計・税務処理の明確化、当該事業の運営状況（財務、

収益性、利用者数等)に係る精緻な情報提供などが課題として挙げられている。

3. インセンティブなど官民双方へのPPP/PFI活用促進策

今後、官と民の双方に対して、PPP/PFIの活用を促していくためには、まず地方自治体へのインセンティブとして、PPP/PFIを通じて得られた財政削減効果に応じて、財政面での支援措置や起債枠の拡大など自治体の自主財源を増やすことが考えられる。PPP/PFIの市場拡大のためには、多くの魅力ある案件の組成が不可欠であり、地方自治体が従来型の発注方式ではなく、PPP/PFIに積極的に取り組むよう、こうしたインセンティブによる動機付けが必要である。なお、得られた財政的なメリットについては、財政部局のみならず、特別枠などを通じて事業実施部局にも還元されることも考えられる。

一方、民間事業者の提案を促していくためには、地方自治体が公共施設白書を通じて、公共施設の立地や改修・建替え、老朽化等に係る情報を見える化し、民間事業者のPPP/PFIへの関心を高めることが必要である。また、諸外国の制度を参考に、民間提案に対するインセンティブの付与も検討すべきである。併せて、サービスの受け手である国民への理解醸成に努めていくことが求められる。

また、PFIに係る官民双方の事務手続きの煩雑さ・負担の大きさもかねてより指摘されているところであるが、これまでの事例の蓄積があり、導入効果が得られると見込まれる分野については、導入可能性調査の省略など手続きを簡素化することで、官民双方からの提案を促していくことが有効である。

以 上

〔調査結果〕

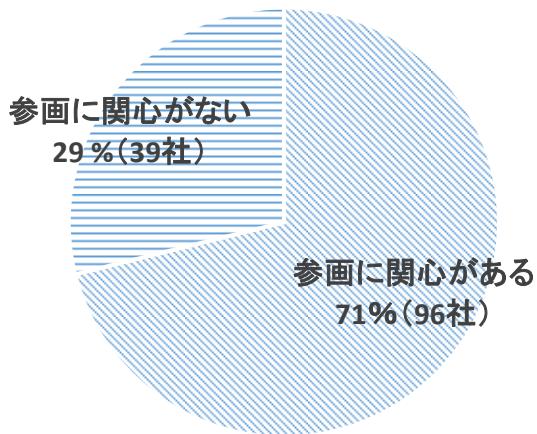
1. 調査の概要

実施時期：2014年4月2日～4月25日

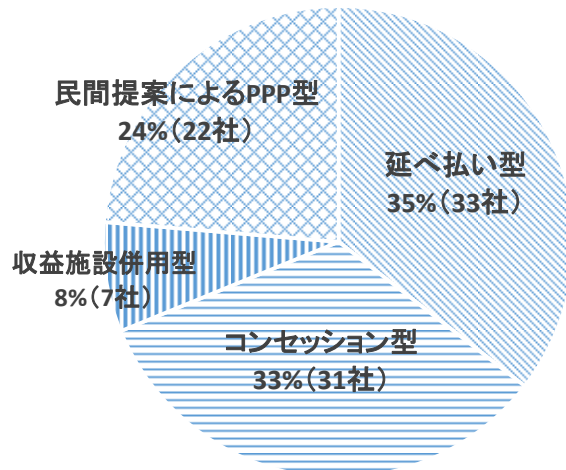
対象・回答社数：経団連会員企業 1309社の内、135社(回答率10%)

2. PPP/PFIへの関心

(1) PPP/PFIへの関心



(2) 事業類型別の関心度



※ 事業類型別の関心度については、参入に際して関心のある事業類型の優先順位として第一順位に挙げた企業の数を集計している。

3. 事業類型における関心業種の内訳と関心の高い分野

(1) 延べ払い型PFI事業 (33社)

〔業種の内訳〕

建設業：15社、金融・保険業：9社、製造業：5社、サービス業：2社、
運輸・情報通信業：1社、商業：1社

〔関心の高い分野〕

教育関連：16社、庁舎等行政施設：14社

〔関心が高い理由〕

- 維持管理・運営段階の事業リスクが小さく、建設工事の受注に直結する。
- ファイナンスが発注者リスクに収斂され、融資した資金の安定的な回収が見込まれる。
- もっとも経験を積んだ事業方式であり、ノウハウも蓄積できている。
- 延べ払い型は収益が安定しており、参加への労力が比較的少ない。
- 地域密着型企业としての強み、得意とする事業形態を含んでいるなど、本業との関連性が深く、検討が容易である。
- リスクの範囲が明確であるとともに、長期にわたって安定的な契約が確保できるため。
- 地方自治体が財政平準化を検討するうえで、他の事業類型に比べ、最もシンプルなスキームである。

〔慎重な意見〕

- 100%公的負担の下では、案件の増加の可能性が低く、民間企業のノウハウを十分に活用できない。

(2) 公共施設等運営権制度（コンセッション）を活用したPFI事業（30社）

〔業種の内訳〕

金融・保険業：8社、サービス業：7社、製造業：6社、商業：4社、
建設業：2社、電気・ガス業：1社、運輸・情報通信業：1社、
不動産業：1社、その他：1社

〔関心分野〕

水道：18社、交通関連：18社、医療・福祉関連：1社、宿舎：1社

〔関心が高い理由〕

- 初期投資の負担が重いですが、その後の効率的運営は民間ノウハウ（経験、技術の活用、維持管理の効率化等）が発揮できると期待している。
- 提供された情報を基に、収支分析を精緻に行った上で、事業を運営することで、長期的に安定した収益が期待される。また、周辺事業とのシナジー効果も望める。
- 事業リスク分析を踏まえたファイナンススキームの構築など、金融機関としての役割・取組意義が大きい。
- 自社の事業領域との親和性が高いため、参入リスクが小さい。
- 相応の事業規模となるため、大規模な融資が見込まれる。
- 経営の裁量等が民間に移管されることで、コスト削減のみならず、サービス価値の向上が見込まれる。
- 民間は、利用者満足を追求することで、投資に見合った適正なリターンが望める。

〔慎重な意見〕

- 運営権が固定価格であるため、契約としての融通性が乏しい。また、収益が設定基準を上回った場合に運営権者から管理者に金銭を支払う「プロフィットシェアリング条項」は民間に創意工夫の意欲を削ぐ。
- 施設運営権のみで整備事業が含まれない事業形態であるため、創意工夫よりもサービス価格面での競争になるため事業としての魅力は減少。
- 地元企業の参入が困難である。
- 地方自治体側の理解を求める点や官民でのリスク分担のあり方が課題である。
- 運営段階からコンセッションで建設工事を伴わない場合には消極的とならざるを得ない。
- 公共事業の目的に合わせた官民の適切なリスク分担が望まれる。例えば、需要変動リスクや施設の維持保全に関しては、官民の適切なリスク分担のために、十分な対話と情報開示が望まれる。

(3) 収益施設の併設など利用料金等で費用を回収するPFI事業等（7社）

〔業種の内訳〕

金融・保険業：3社、製造業：2社、建設業：1社、サービス業：1社

〔関心分野〕

交通関連：4社、観光関連：3社

〔関心が高い理由〕

- まちづくりを進めるうえでは、公共施設の整備のみならずインフラ整備、商業施設の併設など一体的に捉えることが必要である。
- 民間収益事業の併設により魅力ある公共施設整備となり、民間企業の収益機会、交流人口増加など地域活性化につながる。
- 公共施設と収益施設の適切な組み合わせにより、リスクを管理しつつ一定の収益確保が期待できるため。

〔慎重な意見〕

- 公共施設と民間収益施設とのリスク分担が不明確になるなど、事業リスクが見込みにくい部分がある。
- 収益施設の運営ノウハウがないため、適切なパートナー企業が必要となる。
- 関連施設の持続的な収益力が事業の成否の鍵となるため、綿密な分析・評価が必要となる。

(4) 公的不動産の有効活用など民間の提案を活かしたPPP事業 (22社)

〔業種の内訳〕

金融・保険業：6社、建設業：5社、不動産業：3社、サービス業：3社、
電気・ガス業：2社、製造業：1社、運輸・情報通信業：1社、
商業：1社

〔関心分野〕

医療・福祉関連：12社、文化関連：10社

〔関心が高い理由〕

- 施設の建設・運営における民間事業者の自由度が最も高く、市場ニーズに合致させやすい。
- 民間事業者にとって事業提案の裁量余地が大きく、民間の創意・工夫が最も発揮することができる。
- 自社の事業との相乗効果が期待できる。
- 老朽化不動産、都市部の学校跡地を有効活用でき、地域経済の活性化に貢献できる。
- 公的不動産の活用は今後、文化事業を核とした都市再開発領域等で拡大が見込まれるため。

〔慎重な意見〕

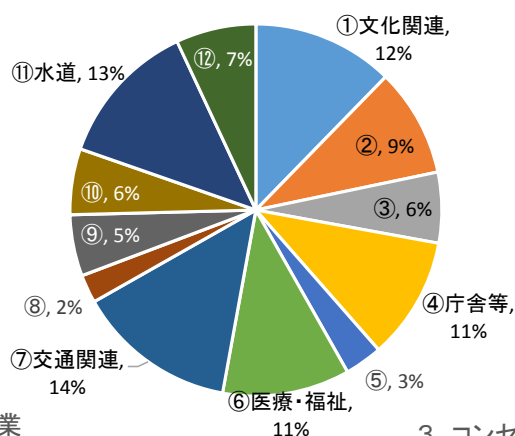
- 収益で費用の回収ができる事業自体が少ないことや、長期の収益計画の妥当性の検証が困難である。
- 人口減少が進む地方では、事業採算の確保が難しく、本来の公共施設の機能が損なわれる恐れがある。

【参考】参画に関心がある企業における関心分野

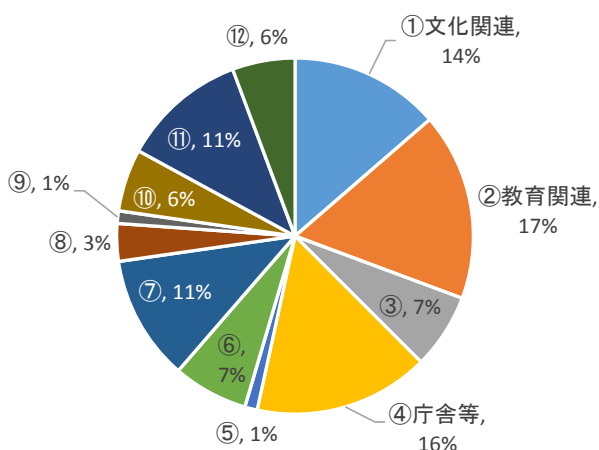
※下記グラフ中の数字は下記の分野を示す。

- ①文化関連（劇場、美術館、図書館、博物館、市民会館、公民館等）
- ②教育関連（幼稚園、小中学校、高等学校、大学等）
- ③レクリエーション・スポーツ（体育館、競技場、プール等）
- ④庁舎等行政施設（役場、出張所等）
- ⑤駐車場・駐輪場（駐車場、駐輪場等）
- ⑥医療・福祉関連（病院、高齢者施設、障がい者施設、児童館等）
- ⑦交通関連（道路、橋、空港、港湾、鉄道等）
- ⑧輸送機（船舶、航空機、人工衛星等）
- ⑨観光関連（観光施設、公園、宿泊施設、スキー場等）
- ⑩宿舎（公務員宿舎、公営住宅）
- ⑪水道（水道、下水道、工業用水道）
- ⑫試験研究施設（情報通信施設、新エネルギー施設、リサイクル施設等）

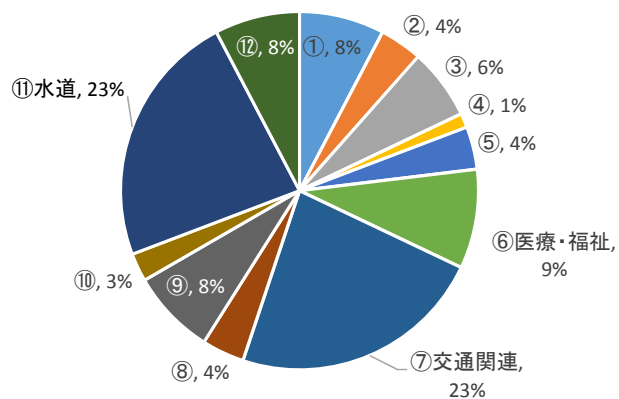
1. 参画関心企業(全体)



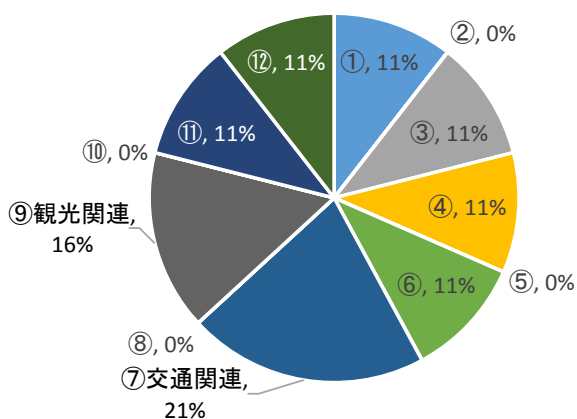
2. 延払い型PFI事業



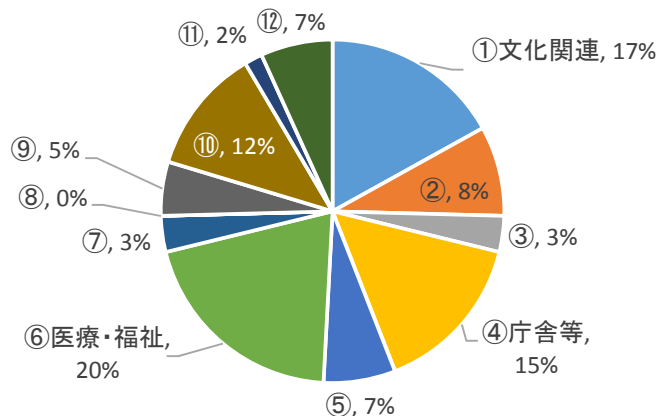
3. コンセッションを活用したPFI事業



4. 収益施設の併設など利用料金等で費用を回収するPFI事業等



5. 公的不動産の有効活用など民間の提案を活かしたPPP事業



4. 参画に関心がある企業における回答数の多い業種の意見・要望

(1) 金融・保険業 (27社)

【総論】

- ① 金融・保険業においては、延べ払い型のPFI事業、コンセッションを活用したPFI事業への関心が高く、分野としては、老朽化したインフラの更新等への活用が期待されている。
- ② 課題として、コンセッションが新たな事業方式として期待される反面、対象となる施設の財務、収益性、利用者数等の情報開示の徹底と官民での適切なリスク分担の必要性が指摘されている。また、従来型公共事業が低い資金調達コストで実施可能な状況もPPP/PFIの活用を阻害している。
- ③ PPP/PFI市場の拡大に向けては、入札における加点など民間提案を促すインセンティブに加えて、公共施設白書を通じた公共施設の立地や改修・建替え、老朽化等に係る情報の見える化を図る環境整備が指摘されている。

【主な意見・要望】

(今後の活用が期待される分野)

- ① 耐用年数が到来する公共施設について、統廃合も含めた総合的・一体的な整備・運用にPPP/PFIを活用することが期待される。
- ② 例えば、地域の実情にあった中心市街地活性化・駅前再開発、学校施設を利用した高齢者福祉ニーズへの対応、老朽化した庁舎の防災拠点としての再整備、河川空間の有効活用、コンセッションを利用した上下水道の整備・運営など。

(行政による情報開示の徹底)

- ① 今後、案件が増えると期待されるコンセッションを活用したPFI事業については、民間企業同士の契約と同様のレベルで情報公開を徹底するとともに、行政も瑕疵責任を負うことが望まれる。
- ② 例えば、公共施設白書等による公共施設の実態(立地情報、利用状況、財務状況、耐用年数、既往施設の修繕履歴、利用の将来見通し等)や改修計画等の具体的な情報の開示など。

(民間事業者の事業環境の整備)

- ① 従来型の公共事業における地方自治体の資金調達コストは、低水準で推移しており、PFIを通じて資金調達を行なうよりも、コストが低いのが現状である。
- ② 他方、株式・債権の譲渡制限のあり方、公共施設にかかる個別法規制、更新投資に対する償却方法の明確化などの改善を求める声が多い。

(案件積み上げに向けた行政への動機付け)

- ① 案件の起案に対する地方自治体への動機付け(補助金、交付金等)の付与(他方、PFIの活用状況に応じた評価制度の導入、PFI検討の義務化等、強制力を持った対応も検討すべきとの意見も多い)。
- ② その他、事務手続きの簡素化・集中化、担当職員への人事考課への反映、関係者による理解増進のための協議会の設置、地方自治体の財政健全化指標への反映方法の検討、地方自治体職員の育成など。

(2) 建設業 (24 社)

【総論】

- ① 建設業においては、延べ払い型の P F I 事業にノウハウ・経験の蓄積があり関心が高い。分野としては、包括的なまちづくりや M I C E をはじめとする複合施設など総合提案型事業への期待が大きい。
- ② 課題としては、株式等の譲渡に係る規制が挙げられ、施設整備と維持管理・運営を分ける事業スキームの必要性が指摘されている。加えて、税制面でも従来型の公共事業とのイコール・フッティングや修繕積立金に係る課税負担も指摘されている。
- ③ P P P / P F I 市場の拡大に向けては、事例が蓄積された分野での手続きの簡素化や民間提案を促すインセンティブを求める意見が多い。

【主な意見・要望】

(今後の活用が期待される分野)

- ① まちづくりの計画段階から、P P P / P F I を取り入れた提案を民間に求めることが有効である。住居、交通、商業・文化、ごみ処理、防災、福祉など広範な分野で相互に連携させた総合提案が可能となる。
- ② 老朽化・分散している公共施設の複合化と余剰地を活用した民間収益施設の整備、M I C E 等の複合施設、スポーツ施設・高齢者住居・在宅医療支援など高齢社会のまちづくりメニューの実現、防災拠点を目指した庁舎、空中権等を活用した道路、下水道処理場等の整備・維持管理・運営など。

(行政による情報開示の徹底)

- ① 行政の考え方を理解した上での検討、提案を促すために、事業の事前検討段階(基本構想・計画)での検討状況、V F M 算定根拠、官民のリスク分担のあり方の開示を求める声が多い。
- ② コンセッション事業や改修事業に参入する場合にあたっては、事業者のリスクが高くなるため、見込段階での情報開示とともに、これまでの修繕・補修履歴、利用者数などの営業実績、売上・費用等の財務データ、既存施設の仕様などの開示が重要となる。

(民間事業者の事業環境の整備)

- ① P F I 事業は異業種によるコンソーシアムにより事業を継続することが基本であり、事業のステージごとにビジネスの形態が異なる。株式等の譲渡制限を撤廃し、施設整備段階と維持管理・運営段階において事業リスクを負担するのに相応しい出資構成を実現するとともに、ファンド等からの投資を積極的に取り込むことが必要である。
- ② B O T (Build-Operate-Transfer) 方式での P F I の場合、従来型公共事業と違い、固定資産税、都市計画税、不動産取得税の負担が生じる。また、P F I 事業の場合、修繕費積立金が課税対象となり、法人税負担が発生する。
- ③ 民間提案を実施した事業者に対して、入札の際の優先交渉権を付与するなど明確なインセンティブが必要である。

(案件積み上げに向けた行政への動機付け)

- ① 国・地方自治体の各担当部門に対し、事業費の削減とともにサービス向上に対する評価体系を構築し、導入メリットが具体的に確認できるような仕組みづくり、導入可能性調査に要した費用の補助金の拡充、事業化にかかる国の支援の充実などが挙げられる。

(3) 製造業 (14 社)

【総論】

- ① 製造業においては、延べ払い型の P F I 事業、コンセッションを活用した P F I 事業への関心が高い。分野としては、上下水道、エネルギー、インフラ、設備など各社が強みを持つ事業への参画意欲が強い。
- ② 課題には、企業会計に基づいた個別の施設・事業ごとの財務諸表やデューデリジェンスの結果に係る情報開示の徹底が挙げられた。
- ③ P P P / P F I 市場の拡大に向けては、発注者である行政側が魅力ある案件をいかに創出するかにかかっており、P P P / P F I に伴う膨大な事務コスト、マンパワー不足、民間への移管による権限縮小と人員削減等の問題を解決することの必要性が指摘された。

【主な意見・要望】

(今後の活用が期待される分野)

- ① 初期投資額が大きく、地方自治体の負担が大きい事業への P P P / P F I の活用、複数案件を一事業とした包括的な契約が有効である。
- ② 具体例として、公営交通施設、空港内インフラ、大型試験研究施設、ごみ処理施設・浄水場・下水処理場（複数の施設）の一括整備・運用、下水処理場における創エネルギー事業など

(行政による情報開示の徹底)

- ① 民間事業者が活用することが多い各種の公共事業に係る情報公開は管轄部局全体として総括されているケースが多く、目的とした個別事業の財務状況を把握するのには適していない。
- ② その他、施設情報（図面、仕様等）やリスク分担表の早期開示、現場調査と質問受付の機会拡大、VMF の算定根拠となる総事業費の明細、十分な意見交換機会の提供などが求められる。

(民間事業者の事業環境の整備)

- ① 地方自治体は、業務を民間に移管することで権限縮小や人員削減に繋がると警戒していると思料する。P F I による財政削減額に応じて自治体の地方自主財源を増やすなど、P F I 事業の積極的な採用への誘導が求められる。
- ② 民間事業者の参入意欲を高めるため、契約期間の短期化、一定期間経過後のリスクの見直し等、弾力的な運用、税制面での整合性の確保など、事業環境の整備を求めたい。

(案件積み上げに向けた行政への動機付け)

- ① 具体例として、地方自治体に対する、専任職員や支援職員の配置、民間アドバイザーの活用等人的資源の確保に向けた支援制度の充実、P F I のメリットに対する国民の理解醸成などが挙げられた。

(4) サービス業 (13社)

【総論】

- ① サービス業においては、コンセッションを活用したPFI事業への関心が高い。分野としては、上下水道、防災・セキュリティ、河川など各社が強みを持つ事業への参画意欲が強い。
- ② 課題としては、地方自治体における手続きの煩雑さなどPPP/PFIの導入に伴う負担の大きさが指摘されている。加えて、民間事業者への過度な需要変動リスクの移転が懸念されている。
- ③ PPP/PFI市場の拡大に向けては、行政に対して、PFIによる歳出削減額に応じて、自主財源を増大(財政支援、起債枠拡大)することを可能にするとともに、民間事業者の経営裁量を確保することが求められている。

【主な意見・要望】

(今後の活用が期待される分野)

- ① 防災・減災に配慮した老朽化施設の再整備、将来の少子化・高齢化を見据えた総合的かつ一体的なまちづくりへの参画を期待している。
- ② 具体的には、行政施策と関連した防災・減災啓蒙施設、文化観光振興施設(博物館等)を核にした再開発事業・地域活性化事業、公営住宅等の老朽化した集合団地の建替・再生によるコンパクト化、大学・研究機関等に係る施設整備、MICE等の複合施設、地域包括ケア実現に向けた施設整備など。

(行政による情報開示の徹底)

- ① 民間事業者への過度な需要変動リスクの移転は参入意欲を削ぐばかりか、入札の不成立へとつながりかねない。
- ② その他、実施案件の情報(資産・財務)に加え、地元対策を要する問題等の情報提供を求める意見もあった。

(民間事業者の事業環境の整備)

- ① 従来型の公共事業に比べて、PPP/PFIの場合、導入可能性調査の段階で行政側に多大な労力と時間を要する。加えて、行政の場合、単年度予算であるため、新たな事業の成果の中長期的な検討が難しい。
- ② コンセッションにおいては、民間事業者に対して、利用料金の設定、修繕・設備投資、人事など経営における自由度を確保することが必要である。また、用語の定義(例えば、大規模修繕等)を明確化してほしい。
- ③ 公共施設の整備・運用の場合、他の同種の施設への影響を考慮し、収益性などに厳しい条件が設定される。この結果、民間のノウハウを活かす領域が狭められ、案件としての魅力が低下する。

(案件積み上げに向けた行政への動機付け)

- ① 担当部門への評価体系の構築、コスト削減が地方交付税で補正される仕組みの検討、中長期での事業化の検討が可能となるような予算制度の見直しなどが挙げられた。

以上