

益田市立学校給食センター（仮称）建設事業

に係る整備手法調査業務

報告書

【概要版】

平成19年3月

益 田 市

## 要旨

本調査は、島根県益田市において、老朽化が進む益田市立学校給食共同調理場の再整備における整備手法についてPFIを中心に検討を行ったものである。

具体的な調査においては、まず吉田小学校に隣接する益田市立学校給食共同調理場について、施設に必要とされる機能を整理した。そして、益田市内に施設を再整備する可能性を検討し、基本計画(案)を作成した。その上で、具体的な施設整備と維持管理・運営の実施について、公民連携手法を比較の上、その一つであるPFI(Private Finance Initiative)手法導入の可能性を検討した。

なお、PFI手法の導入にあたっては、義務教育施設であり、補助金等の活用が期待されることなどから、施設整備後の所有権をすぐに益田市に移転をするBTO(Build Transfer Operate)方式を採るものとし、また、事業期間については15年から20年程度とした。さらに、リスク分担やモニタリングの方法についても検討している。

以上のような内容に基づき、VFM(Value for Money)評価として公共が直接実施する場合のコストと、PFI手法導入時の公共コストの比較を行なったところ、財政削減率は9.7%程度となり、定量的には効果が期待される結果となった。

一方、定性的には、財政負担の平準化、設計、建設、維持管理、及び給食センターの運営を一括性能発注することによる効率性の向上、公共サービスの向上、リスク分担の明確化などの効果が期待できる。

従って、今後の当該施設整備にあたっては、PFI手法の活用が望まれるところである。

## 目次

I.	益田市立学校給食センター（仮称）建設事業基本計画（案）	1
第1章	施設整備の目的	2
1.	基本計画（案）策定までの経緯	2
2.	益田市の概要	2
3.	益田市の教育方針	2
4.	益田市における児童・生徒数の推移	2
第2章	施設現況	4
5.	益田市立学校給食共同調理場	4
6.	益田市立美都学校給食共同調理場	4
第3章	施設の計画方針・条件の検討	5
1.	施設の計画方針	5
2.	施設の各種条件の検討	5
第4章	施設の機能・規模	6
1.	施設計画の考え方	6
第5章	検討の過程と今後の課題	8
1.	検討の過程	8
2.	今後の課題	8

II.	P F I 導入可能性調査 .....	9
第 1 章	P F I の基礎知識 .....	10
1.	P F I ( Private Finance Initiative ) の定義 .....	10
2.	P F I の特徴 .....	10
3.	P F I の事業形態 .....	13
4.	P F I の事業方式 .....	14
5.	P F I 事業のスキーム ( サービス購入型 ) .....	14
6.	P F I 事業化プロセス .....	15
7.	P F I 導入に関する課題整理 .....	16
第 2 章	学校給食センターに関する特徴の整理と P F I 導入検討の視点 .....	18
1.	学校給食センター整備事業における特徴の整理 .....	18
2.	益田市における給食業務の現状 ( 平成 18 年 5 月 1 日現在 ) .....	20
第 3 章	法制度・財政支援、金融支援制度等の検討 .....	22
1.	法制度面での整理 .....	22
2.	関連業務に関する検討 .....	22
3.	財政支援・金融支援制度等に関する整理 .....	23
第 4 章	P F I 事業スキームの検討 .....	24
1.	P F I 事業範囲に関する検討 .....	24
2.	P F I 導入の枠組み .....	26
3.	リスク分担 .....	27
4.	モニタリング .....	31
第 5 章	V F M の検討 .....	32
1.	V F M 算定の方法 .....	32
2.	V F M 算定の前提条件 .....	33
3.	V F M 評価の指標 .....	33
4.	V F M 収支試算 .....	35
5.	V F M 算定結果 .....	38
第 6 章	民間事業者の意向把握 .....	40
1.	当該事業の評価 .....	40
2.	事業スキームについて .....	40
3.	建設予定地について .....	41
4.	当該施設に関する課題 .....	41
第 7 章	P F I 導入可能性の評価 .....	42
1.	定量的な評価 .....	42
2.	定性的な評価 .....	43
3.	施設整備実施へ向けた課題の整理 .....	43

1. 益田市立学校給食センター（仮称）建設事業基本計画（案）

## 施設整備の目的

### 1. 基本計画（案）策定までの経緯

昭和 43 年 4 月に吉田小学校に隣接して建てられた益田市立学校給食共同調理場は、度重なる改修工事を経て、平成 14 年 9 月に二条・真砂共同調理場、平成 16 年 4 月には北仙道共同調理場の機能を統合し、今日に至っている。しかし、築後約 40 年が経過し、老朽化が進んでいる上、現在の学校給食衛生管理の基準に合致していない部分も多く、安全安心な学校給食を提供する必要性から、新たな施設整備を望む声が高まってきた。

そこで、平成 16 年 11 月の市町村合併により同一市内となった旧美都町にある益田市立美都学校給食共同調理場も含め、新たな給食センターの整備へ向けて、基本計画（案）を策定するに至った。

### 2. 益田市の概要

益田市は、平成 16 年 11 月に旧益田市、旧美都町、旧匹見町が合併し、県下の面積を誇る新しい益田市として誕生した。島根県西部の中核的な都市としてさらなる発展が期待されている。

面積	733.16k m <sup>2</sup>
人口	52,785 人（平成 19 年 2 月末日現在）
世帯	21,033 世帯（平成 19 年 2 月末日現在）

### 3. 益田市の教育方針

平成 19 年 3 月に発表された「平成 19 年度教育方針」において、8 つの基本的な教育方針が掲げられており、その中の 1 つとして、教育環境の整備が挙げられている。ここでは、児童生徒が楽しく食を学び、望ましい食習慣を身につけることができるように、より一層充実した学校給食を提供することとなっており、本基本計画（案）の対象となる給食センターの整備は、様々な教育関連施設の中でも、早期整備が望まれているところである。

### 4. 益田市における児童・生徒数の推移

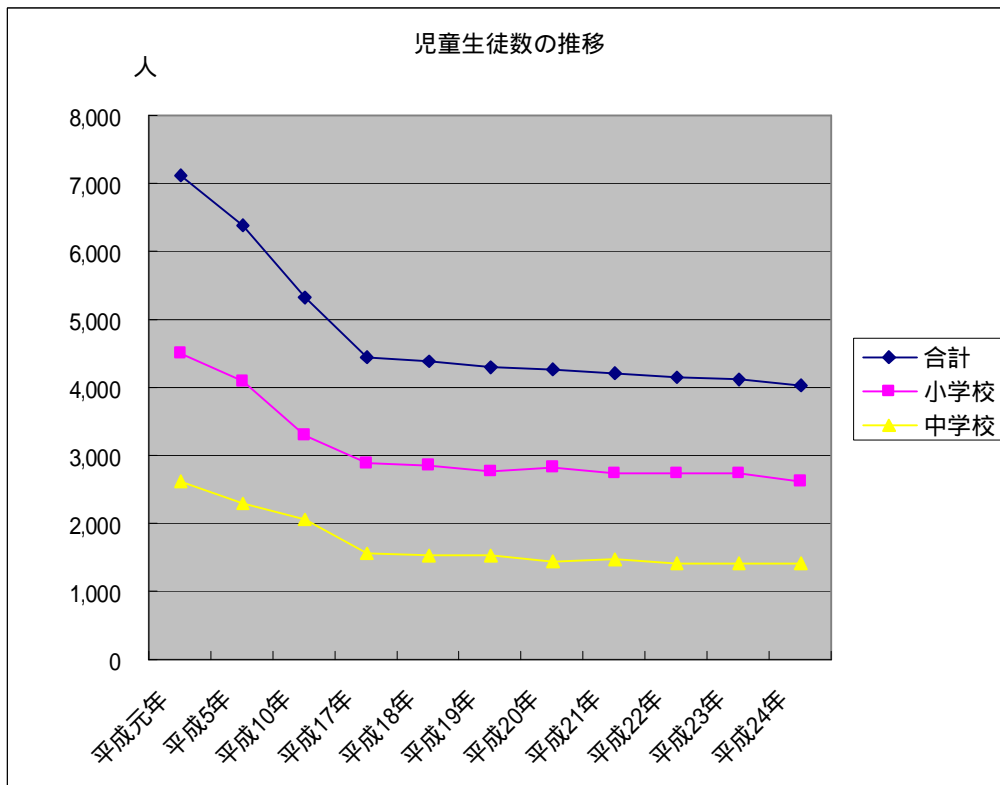
益田市における児童・生徒数の推移は以下のとおりである。ここ 15 年ほどで少子化が急激に進行していることが伺えると共に、今後も減少が続くと予想される。

### 児童生徒数の推移

単位：人

	小学校	中学校	合計
平成元年	4,503	2,605	7,108
平成5年	4,083	2,307	6,390
平成10年	3,283	2,045	5,328
平成17年	2,875	1,572	4,447
平成18年	2,840	1,535	4,375
平成19年	2,759	1,535	4,294
平成20年	2,823	1,446	4,269
平成21年	2,747	1,456	4,203
平成22年	2,735	1,398	4,133
平成23年	2,723	1,406	4,129
平成24年	2,615	1,401	4,016

平成19年度以降は見込み数  
平成18年度の教職員数等は542人



## 第2章 施設現況

### 5. 益田市立学校給食共同調理場

益田市における学校給食の歴史は、昭和27年2月に益田小学校で完全給食が開始されたことに始まる。その後、昭和38年に私設の益田市学校給食会が結成されると、益田市の学校給食は漸次全地区に拡がり、学校の事情によりそれぞれ個々独自の運営を図るが、益田市教育委員会では教育的見地から、集中管理方式を考えることになり、吉田小学校に隣接して昭和43年4月、益田市立中央学校給食共同調理場を開設するに至った。その後、市内の小・中学校全校の給食を実施するも、昭和62年からは中学校4校への給食業務の民間委託を開始し、平成6年9月には更に中学校4校の給食業務を民間委託し、現在8中学校への牛乳・米飯・パン及び配送も合わせて完全民間委託しており、現在の共同調理場では市内の18小学校（分校を含む）及び3中学校の完全給食を実施している。

施設は築後約40年が経過し、度重なる改修工事を経て現在に至っているが、保健所の巡回指導によれば給食共同調理場としての衛生面や設備の機能性などを考慮した場合、早い時期の全面的な改築が必要であるとの指摘を受けている。

### 6. 益田市立美都学校給食共同調理場

益田市美都町内の3小学校1中学校及び匹見町内の1小学校の合わせて5校に給食を実施している。施設は昭和50年2月に益田市立美都中学校敷地内に建てられたものであり、運営は益田市美都学校給食会が益田市の補助対象事業として行っている。

1日の給食数は300食弱と少なく、道路網の整備により益田市中心部からの配送も可能となってきた。

### 第3章 施設の計画方針・条件の検討

#### 1. 施設の計画方針

新しい益田市立学校給食センターは益田市内の全ての小中学校を対象とし、1日約5,000食の供給能力を持つドライシステム<sup>1</sup>採用の施設とすることを予定している。これにより、益田市立学校給食共同調理場及び益田市立美都学校給食共同調理場が合併されるとともに、現在の委託先についても大幅な見直しが行われることが予想される。時期としては平成22年4月の開業を予定しているが、今後の検討により施設計画および開業時期についても変更となる可能性がある。

#### 2. 施設の各種条件の検討

ここでは、新しい益田市立学校給食センターの施設条件について検討することとする。

##### 1) 計画地の敷地条件

具体的な計画地はまだ決定されていないため、現在の益田市立学校給食共同調理場を基準と仮定して設定を行った。詳細な敷地条件は以下のとおりである。

所在地	・ 益田市中吉田町（現在の益田市立学校給食共同調理場を基準とする）。
敷地面積	・ 5,000 m <sup>2</sup> の整形地とする（更地の状態で市が確保。電気・水道・ガス【プロパンガス使用】等インフラの引き込みはPFI事業で実施する場合にはPFI事業者の業務とする）。
前面道路	・ 幅員4.1mの公道と仮定する。
用途地域	・ 第一種住居地域と仮定する。
建築規制	・ 建蔽率60%、容積率200%と仮定する。

##### 2) 法的条件

具体的な候補地が決定されていないため詳細な法的条件については検討を省略するが、都市計画法における開発許可申請および建築確認法における建築確認申請等の各種申請手続きは必要である。

<sup>1</sup> ドライシステムとは、床を乾いた状態に保ち使用することができる仕組みの給食施設設備であり、調理場内の湿気を低くし、害虫や細菌の繁殖を抑えることで食中毒の発生要因を少なくすることができる。害虫や細菌の生育条件は温度、湿度と関連することから、ドライシステムにより温度、湿度を管理（温度25℃以下、湿度80%以下が基準）することで、施設の構造面から衛生管理を確保しようとするものである。

## 第4章 施設の機能・規模

### 1. 施設計画の考え方

新しい益田市立学校給食センターの施設計画検討に当たっては、基本的に現状の施設における施設内容を前提として、新たな施設に求められる機能、そのために必要な面積や設備の検討を行った。検討に当たって考慮した諸条件は以下のとおりである。

建築構造	・ 鉄骨造。
延床面積	・ 約 1,700 m <sup>2</sup> ~ 2,450 m <sup>2</sup>
厨房設備、備品類	・ 5,000 食 / 日を供給可能な厨房設備及び備品類の設置、標準的な食器類の購入（蒸煮冷却機と連続揚物機については旧施設のものを使用できるかどうか検討する）。 ・ 3,000 食 / 日の場合についても検討する。
米飯設備	・ 5,000 食 / 日を供給可能な米飯設備を設置。 ・ 3,000 食 / 日の場合についても検討する。
駐車スペース	・ 職員、来客用駐車スペースを確保、来客用 10 台、食材搬入、給食配送車両スペースを確保（配送車 6 ~ 8 台を想定）。
厨房の作業環境	・ ドライシステム。
H A C C P <sup>2</sup> 対応	・ 文部科学省策定の学校給食衛生管理の基準および厚生労働省策定の大量調理施設衛生管理マニュアルに適合することを前提に、HACCP については最低限レベルの概念対応（正式対応とはしない）とする。
アレルギー対応	・ 除去食を想定。専用別ラインは設定しないが、除去対応のための専用調理室を設置。
食育	・ 基本的には全ての作業工程が視認できるようなレベルでの見学スペース確保を前提とし、コストとの関係により調整をする。
残渣対応	・ 牛乳パック、ダンボール、空き缶以外のもの。 ・ 厨芥処理施設を設置することを検討する。
供給給食数	・ 5,000 食 / 日 ・ 3,000 食 / 日の場合についても検討する。
稼働日数	・ 約 200 日 / 年
対象学校数	・ 31 校（小学校 19 校、中学校 12 校）全 229 学級【H20/4 月時点での想定学級数とする】
主食内容	・ パン給食 2 回 / 週、米飯給食 3 回 / 週
排水基準	・ 浄化槽対応および下水道対応の両方を検討。
必要諸室	・ 現在のものを基準に標準的なものを設定。
配送車両等	・ 購入は考えないこととする。
外構	・ 敷地周辺部に緑地を確保、植栽スペース以外はアスファルト舗装。 ・ あまり手入れのいらぬレベルで設定。
光熱水費	・ 市が負担するものとする。

<sup>2</sup>H A C C P (Hazard Analysis and Critical Control Point)

食品の衛生管理手法の一つで、危害分析重要管理点方式とも言う。

H A C C P は、製造における重要な行程を連続的に監視することによって、ひとつひとつの製品の安全性を保証しようとする衛生管理法であり、危害分析、C C P（重要管理点）、C L（管理基準）、モニタリング、改善措置、検証、記録の 7 原則から成り立っている。

以上の諸条件に基づき、施設の内容と、現状を比較したものが次の表である。

施設内容

施設名	現状		計画	
	面積(m <sup>2</sup> )	内容	面積(m <sup>2</sup> )	内容
益田市立学校給食共同調理場	866.00	調理室、コンテナプール、洗浄室、検収ホール、冷蔵庫、下処理場兼野菜庫、事務室、控室、プラットフォーム、休憩室、給湯場、和室、トイレ、倉庫、ボイラー室、車庫、その他	2,450.00	調理室、炊飯室、コンテナ室、洗浄室、段ボール庫、検収室、食品庫、冷蔵庫、計量室、割卵室、焼物・揚物室、米庫、配送前室、和え物室、特別食調理室、機械室、厨芥処理室、下処理室、事務室、トイレ、男子更衣室、女子更衣室、消毒前室、書庫、荷受プラットフォーム、外来用トイレ、回収前室、会議室、調理実習室、休憩室、給湯室、トイレ、倉庫、機械室、その他
益田市立美都学校給食共同調理場	247.00	調理室、コンテナプール、洗浄室、検収ホール、冷蔵庫、下処理室、事務室、プラットフォーム、休憩室、給湯室、トイレ、倉庫、ボイラー室、車庫、その他		

## 第5章 検討の過程と今後の課題

### 1. 検討の過程

基本計画（案）は、計4回の打合せ会議にて議論された。

年月日	項目	検討内容
H19・1・10	第1回打合せ会議	(1) 整備前提条件の検討・整理 (2) 法制度・財政支援措置の検討・整理 (3) 事業手法及び事業スキームの検討 (4) 民間事業者の意向把握
H19・2・6	第2回打合せ会議	(1) 基本ケースの設定 (2) 維持管理運営業務範囲の検討
H19・2・23	第3回打合せ会議	(1) 事業スキームの検討 (2) VFM算定の流れについて
H19・3・20	第4回打合せ会議	(1) ヒアリング結果について (2) PSCについて (施設整備内容（積算値）、維持管理・運営内容) (3) PFI導入時の効率性について (4) PFI方式の諸条件設定について (5) VFM算定結果について (6) 調査報告書構成（案）について

### 2. 今後の課題

本基本計画（案）の検討を通じて、益田市内に、新しい益田市立学校給食センターを整備する計画の実現可能性が確認された。また、必要とされる機能とその施設構成についても整理することができた。今後は、具体的な施設整備の実施へ向けて、PFI手法を含めた公民連携手法の活用を前提とし、実施方法の詳細を検討整理していく必要がある。

その検討に当たっては、民間事業者の持つノウハウを阻害することのない事業スキーム<sup>3</sup>の設定に留意するとともに、募集の前提となる要求水準の作成に当たっては、実際に当該施設により学校給食の提供を受ける教職員と児童・生徒、及びその保護者等の意向調査を行い、関係各者にとってより望ましい施設の整備実現を図ることが肝要である。

<sup>3</sup>事業スキームとは事業の計画、仕組み、枠組みのこと。

## II. P F I 導入可能性調査

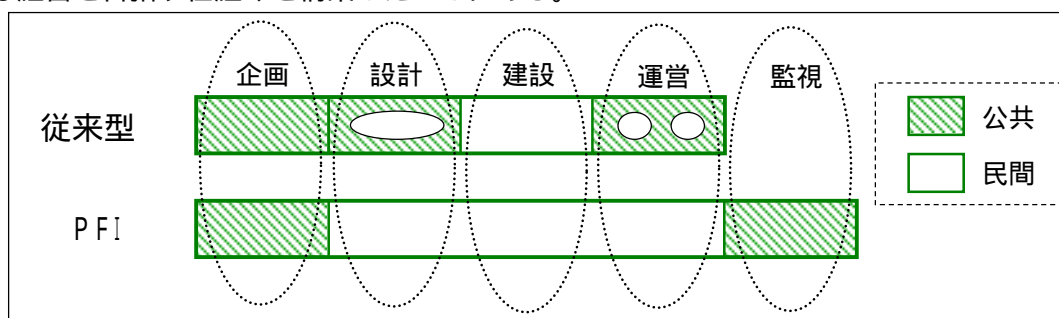
## 第1章 PFIの基礎知識

### 1. PFI (Private Finance Initiative) の定義

#### 1) PFIとは

PFIとは、従来は国や地方公共団体といった公共部門が実施してきた住民への公共サービス提供のための一つの手法として、民間の資金・創意工夫を可能な限り広範に活用して実施しようとするものであり、1992年(平成4年)に英国で初めて導入された。我が国においては、1999年(平成11年)に「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」(平成11年法律第117号。以下「PFI法」という。)が制定されて以降、同法に基づき、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う事業手法として、活用が図られている。

従来の公共事業との大きな違いは、資金調達、設計、建設、維持管理、運営等を公共が直接実施するという原則に立ち、それぞれに仕様を決定した上で入札等によって一部分のみを民間事業者が発注(仕様発注方式)するに過ぎなかったものを、公共が求める性能を定めるのみで、PFI事業として一体的に民間事業者の裁量に任せる(性能発注方式)ことで効率的な経営を目指す仕組みを構築したことにある。



### 2. PFIの特徴

#### 1) VFM (公共資金の最も効果的な運用) の達成

VFMは、対象となる事業をPFI方式で実施するか、或いは従来型等の他手法で実施するかを判断する際に、重要な基準の一つとなるもので、「支払い(税金)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。

具体的な比較においては、民間事業者の事業性の確保を前提とした上で、公共負担の総額とサービスの質という2つの方向から判断することになる。すなわち、サービスの提供主体を公共と民間のどちらにするかを定めるに当たって、公共と民間とが提供するサービスが同一の水準にある場合は、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み額の正味現在価値であるPSC<sup>4</sup>とPFI事業により実施する場合の事業期間全体を

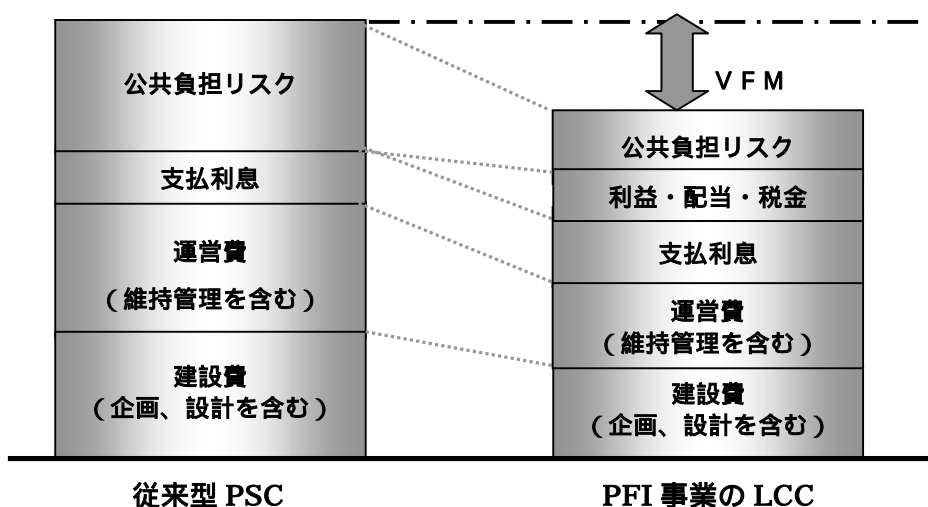
<sup>4</sup> PSCとは公共が自ら公共施設の整備を行う場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込み額の正味現在価値(Net Present Value: NPV)。

通じた公的財政負担の正味現在価値<sup>5</sup>（NPV）であるPFI-LCC<sup>6</sup>を比較して、削減が期待できる方を採用することになる。また、公的財政負担が同一水準にある場合は、公共サービスの向上が期待できる方を採用することになる。

上記のような手法が可能となる背景には、通常の公共事業において採用されている仕様発注ではなく、性能発注方式を採っていることにより、民間の創意工夫を引き出していることと、実際の事業実施期間に渡って、公共が実施するモニタリング等により事業者が提供するサービスの質を公共からの対価の支払いに反映させることで、事業者のインセンティブを維持する仕組みを構築していること等がある。

【VFM概念図】

PFI事業では、従来型事業にはなかった「利益」や固定資産税等の「税金」の負担のほか、民間が資金調達することによる「支払利息」の増加等によるコストが発生する。一方、建設費・運営費の面で一括発注や性能発注、民間事業者の工夫と効率化によりコストの縮減が期待される。また、従来は公共が負っていたリスクの一部をPFI事業者に移転することによって、公共のリスクは減少し、適切なリスク管理が可能となりコストの縮減が期待できる。



2) リスク分担（公共が負担していたリスクの民間への移転）

設計、建設から施設の維持管理・運営という極めて長期に渡る公共事業のライフサイクル期間において、これまで公共のみが担ってきた様々なリスクの多くを適切に民間事業者に移

PSCとは公共が自ら公共施設の整備を行う場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の正味現在価値（Net Present Value：NPV）。

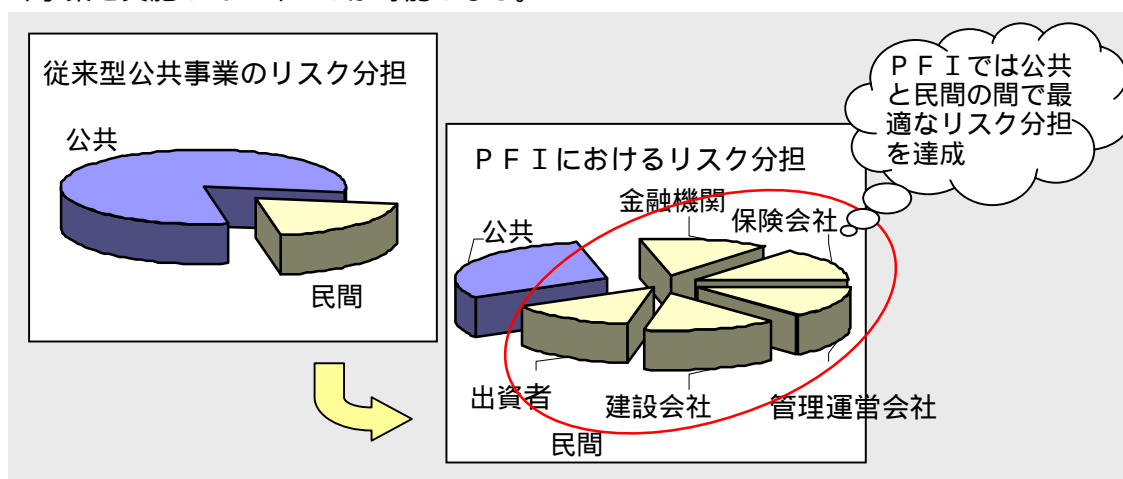
<sup>5</sup>正味現在価値とは、長期にわたる事業のキャッシュフローを割引率によって、現在価値に割り引いたもの。本調査では、事業権契約時を基準（期初基準）として評価した。

<sup>6</sup>PFI-LCCとは公共がPFI事業として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み額の正味現在価値（NPV）。

転することにより、V F Mの極大化を図ることもP F Iの導入を判断する上で重要なポイントの一つである。

P F Iにおけるリスク分担は、全てのリスクを民間事業者に移転すれば良いというものではなく、「リスクを最もよく管理することが出来るものが、当該リスクを分担する」という根本的な考え方に基づいている。

個別のリスクについて、公共と民間のどちらがその発生率を下げられるか、もしくは発生した場合の損失を最小限に食い止められるかを考えてリスク分担を行うことで、最も効率よく事業を実施していくことが可能となる。



### 3) 長期契約

P F I事業では、設計や建設にとどまらず維持管理・運営等も事業の一部として民間事業者任せのため、事業期間は通常 10 年から 30 年間程度と長期に渡る。よって、事業実施以前に、期間内における事業計画を細部に渡って明確にする必要がある。その上で、将来に起こり得る様々な事態に対して官・民の合意のもと事業期間に応じた長期の契約を締結することになる。

### 4) 財政支出の平準化

P F I事業では、従来方式のように施設建設時における大規模な財政支出は発生せず、事業契約期間に渡って、公共から民間事業者へ平準化された金額がサービス対価として支払われるため、厳しい財政事情の中でも必要な社会資本の整備等が可能となり、公共サービスの早期提供が可能となる。

### 5) 公開原則とチェック機能

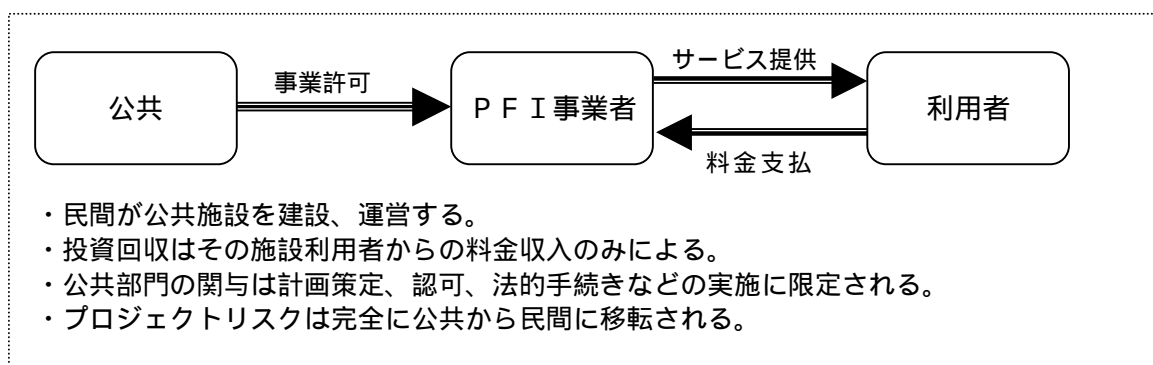
市場メカニズムと競争環境の維持を支えるのに重要なのが、情報公開の原則である。特にP F I事業では、公共と民間の違いに競争の有無が一つのポイントとして存在するため、競争環境にあることは経済性・効率性の向上に繋がると考えられる。

従って、P F I 事業では、民間事業者の選定、その後の各種手続き等を公開することが原則とされている。また、事後的に事業の進行過程に問題がなかったか、事業者の選定は適切に行われたか、最終的にV F Mは達成されたか等について客観的なチェックを行うことが重要である。

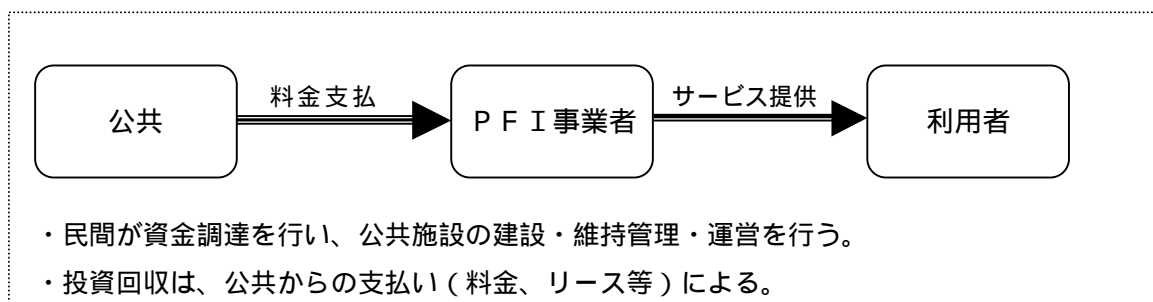
### 3. P F I の事業形態

P F I 事業は、公共の関与の方法（資金回収方法等）によって一般的に下記3つの事業形態に分類できる。

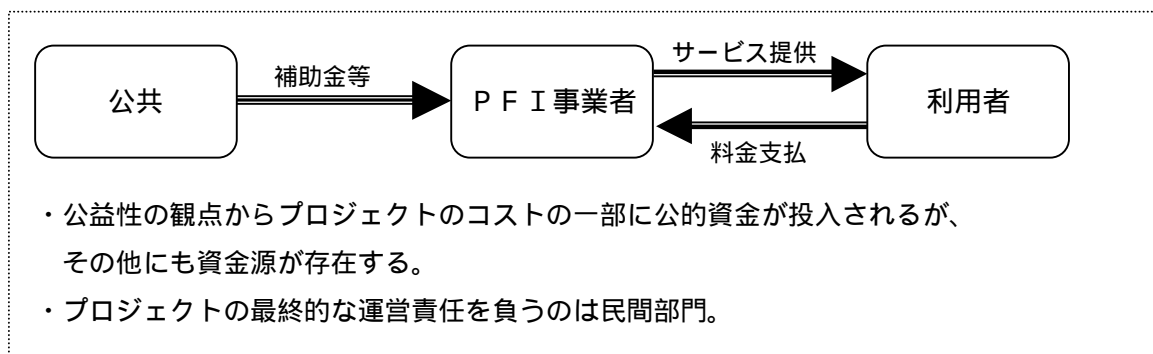
#### 1) 独立採算型



#### 2) サービス購入型



#### 3) ジョイント・ベンチャー型（共同事業型）



#### 4. PFIの事業方式

PFI事業においては、様々な事業方式があり、事業内容等に合わせて適切な事業方式を選択する必要がある。事業資産の所有形態に着目すると以下のように分類される。

##### 1) BOT(Build Operate Transfer)

民間事業者が自ら資金を調達し、施設を建設（Build）し、一定期間管理・運営（Operate）を行い資金回収後、公共に施設の所有権を移転（Transfer）する方式。

##### 2) BTO(Build Transfer Operate)

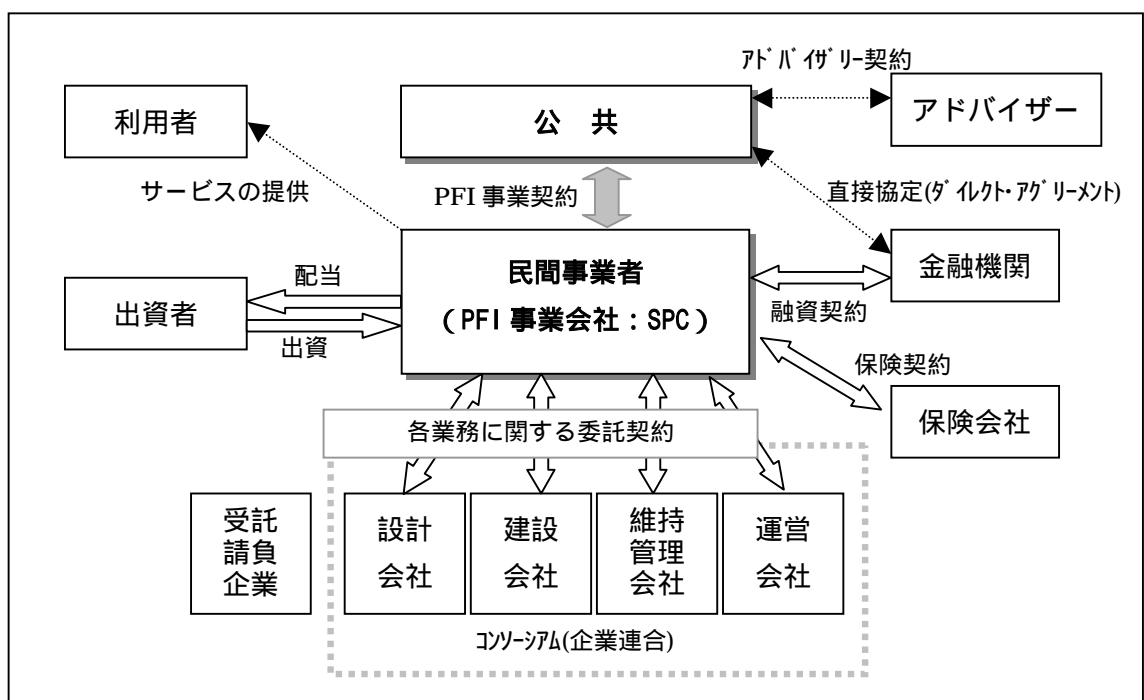
民間事業者が自ら資金を調達し、施設を整備（Build）し、施設の所有権を公共に移転（Transfer）し、一定期間管理・運営（Operate）する方式。

##### 3) BOO(Build Operate Own)

民間事業者が自ら資金を調達し、施設を建設（Build）し、一定期間管理・運営（Operate）を行うが、所有権は公共に移転せず、民間事業者が施設を保有（Own）し続けるか、もしくは事業期間終了後に撤去する方式。

#### 5. PFI事業のスキーム（サービス購入型）

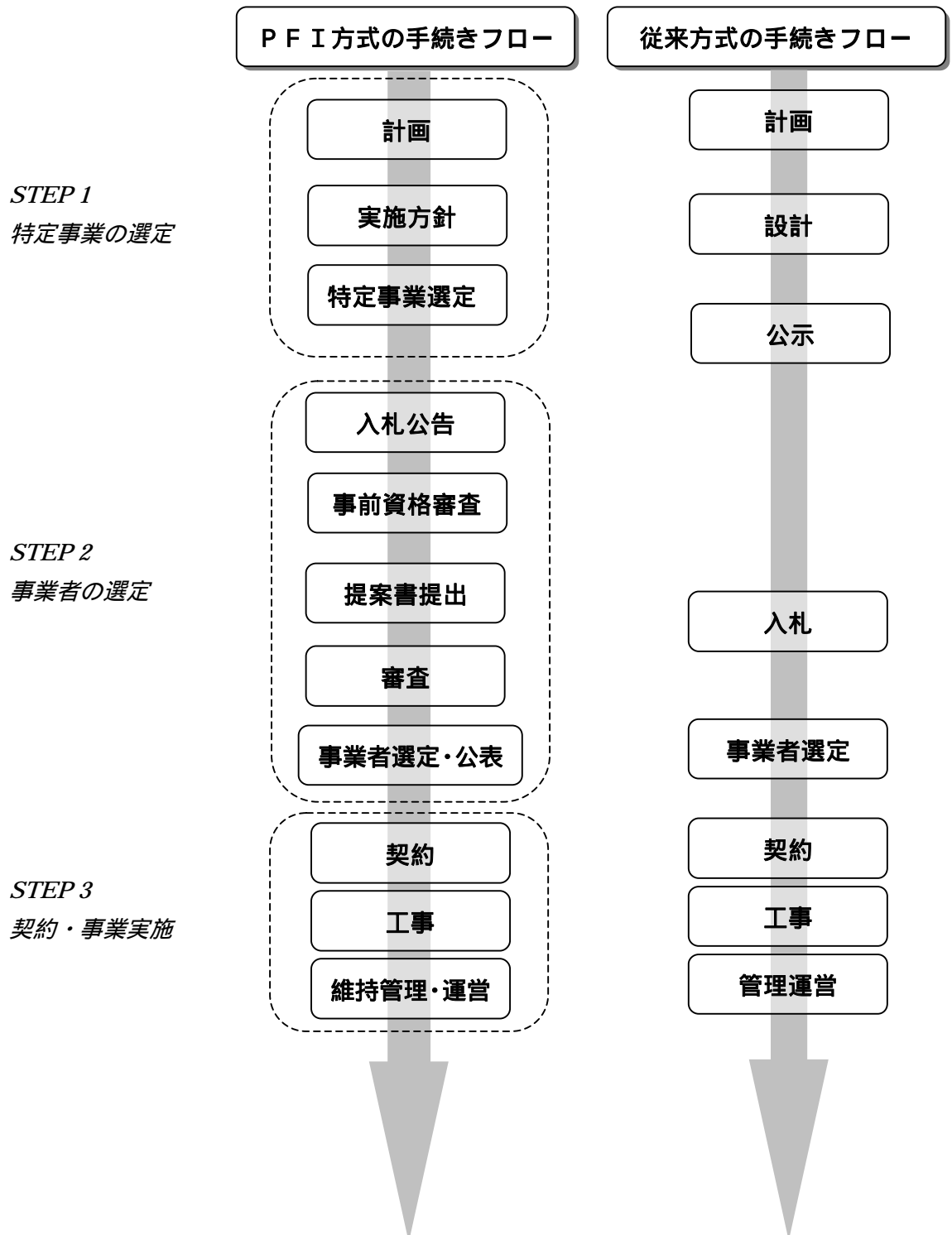
典型的なPFIの仕組みは、民間事業者がPFI法第2条第3項に定める「公共施設等の管理者等」との契約（PFI事業契約）に基づき、自ら資金を調達して、PFI法第2条第1項に定める施設の整備等について、事業計画の立案、設計、建設から維持管理・運営まで行うものである。



## 6. PFI事業化プロセス

### 1) PFI手続きフロー

PFI方式と従来方式の手続きを比較すると以下のフロー図のようになる(下図は、総合評価一般競争入札を前提としている)。



## 7. PFI導入に関する課題整理

### 1) 自治体側における課題

#### 全庁的な知識の共有化

PFI導入において、公共は複雑な手続きやそれに伴う意思決定プロセス、民間事業者との連携などを円滑に行う必要がある。そのため事業実施部局を中心に、全庁的な協力体制のもとで知識・情報の共有を図るなどの取り組みを行う必要がある。

#### 地域活力の活用

PFIは、従来型公共事業と比較し、多様な業務全体をマネジメントする能力、資金調達能力、提案作成のための費用を負担する能力が必要とされることなどから、現状においては大企業中心にコンソーシアム(企業連合)を形成する傾向が強く、地域企業が事業に参画することが難しいと指摘されている。

#### 公平性・透明性を担保した事業者選定手続

民間事業者の選定手続きにあたっては、適切な競争環境を維持するため、PFIの基本理念に則り公共性・透明性を確保することが重要となる。特に民間事業者からは審査プロセスの透明性確保や、入札参加者に対する審査結果の説明義務の徹底等が求められており、公共側においてこれらに対応できる体制づくりが必要と考えられる。

### 2) 民間側における課題

#### 民間発意案件の育成

現状では、民間側からプロジェクトを提案するという民間発意の事業は、発案者に有利に働くという点で公平性・透明性の確保との両立が難しく、実施は難しい。

#### 長期にわたる事業に対する民間事業者の参画意欲の維持

PFI事業は、長期にわたり運営を含め民間事業者に任せることで、民間の創意工夫の余地を拡大し、コスト縮減を図るものである。しかし長期契約により民間事業者が長期にわたりサービス対価を得ることから、事業期間を通して常に事業に対する参画意欲を維持することが必要と考えられる。

#### 事業者の提案コスト縮減

民間事業者は、提案提出にあたり、設計図書や事業収支計画の作成等の検討が必要となり、加えて一定の期間を要することからコスト・労力が負担となる。負担が大きくなれば参画を見合わせる事となり公共側にも不利益をもたらす。

### 3) 制度面での課題

#### 総合評価一般競争入札に関する問題

総合評価一般競争入札を実施することにより、公共は入札の準備や審査の負担が重くなり、また民間事業者は、入札コストが高くなる。しかし、総合評価一般競争入札方式であっても多段階選抜の実施は可能であることが、平成 15 年 3 月の関係省庁申合せで明確となっている。また、平成 18 年 11 月の関係省庁申合せでは、発注者のみの能力で要求水準等を作成することが困難である事業もあることから、発注者と民間事業者の意思疎通により円滑に行うための具体的方法や、競争入札に参加する事業者の方法等が整理された。

#### 平等な条件下での官民の事業性比較（イコールフットィング）の問題

イコールフットィングとは、公共が直接事業を行った場合のコストと P F I 事業で行った場合のコストを比較する際に、公共事業が有する制度上の優位性（固定資産税の非課税措置や、地方交付税措置）を除去し、条件を平等化しようとするものであるが、必ずしも税制度、補助金、許認可制度等の面で平等な条件は確保されていない。

#### 大規模修繕費に係る税務上の取扱

P F I 事業では、事業に係る修繕積立金が認められていない。数年に一度の修繕費を分割で支払うと、修繕を行わなかった年は益金として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となる。

#### 公物管理にかかる規制緩和

地方自治法が改正され、指定管理者制度が導入されたことで、公共施設について民間事業者が利用料金の設定や収受等の管理代行を行うことが可能となった。しかし様々な諸規制が個別法に存在するため、さらなる規制の緩和が必要である。

### 4) 技術面での課題

#### V F Mの算定（VFM 算出の根拠）

V F Mの算定にあたっては、P S Cの精度を上げることやコスト縮減額を把握することも重要だが、市民・議会に P F I 導入を説明するにあたり、いかにして V F Mが発生するのか、その仕組みを分かりやすく提示することが求められる。

#### リスクの定量化

リスクを公共施設の管理者自ら管理する場合のコストと、民間事業者に移転した場合の管理コストとを、定量的に把握することが望まれるが、リスク評価及び定量化について具体的な手法が確立されていない。

## 第2章 学校給食センターに関する特徴の整理とPFI導入検討の視点

### 1. 学校給食センター整備事業における特徴の整理

#### 1) 学校給食の基本的な仕組み

一般的な学校給食の仕組みは、県または市の公務員である栄養士が献立及び食材を決め、自治体が決めた業者から食材を仕入れている。現在、食材の調達・保管については、日本体育・学校健康センター並びに都道府県学校給食会・市町村学校給食会が主に当たっている。学校・センターは必要とする食材を都道府県学校給食会から購入していることが多いが、地産地消を促進するため地元農家等より直接購入している場合もある。

#### 2) 給食業務における一般的課題

##### 食中毒の予防

平成8年に発生した「病原性大腸菌O-157」による大量食中毒事件はいずれの調理方式を問わず、給食調理場の衛生管理のあり方に大きな影響を与えた。

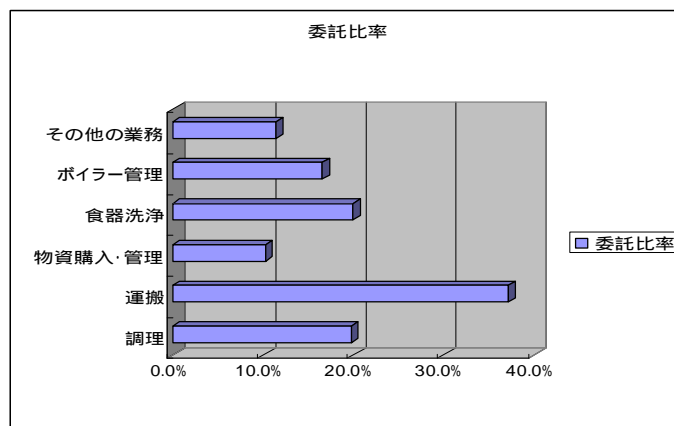
これらの教訓を十分に踏まえた施設整備の必要性や、安全性を完璧に確保し得る調理・配送の必要性がますます高くなると考えられている。

##### 給食業務における財政の軽減

近年では景気低迷による税収の伸び悩み等から自治体は厳しい財政状況を強いられ、財政運営の効率化やコスト削減が課題となっている。学校給食においても、学校給食職員の人件費の削減を主眼に、職員のパート化、給食業務の民間委託、給食センター方式の採用などが進められている。

#### 3) 民間委託の現状

文部科学省の公表資料(平成17年5月1日現在)によると、給食業務のうち、民間委託されているものは、調理業務、運搬、物資購入・管理、食器洗浄、ボイラー管理等が挙げられており、そのうち運搬が最も民間委託の割合が大きい。



物資購入及び調理を民間委託している例は少なく、実施されている事例も単独調理方式（自校方式）によるものがほとんどであると言われている。

民間委託する際の留意点は以下の3点が挙げられるが、民間委託することにより全ての業務が移行できるわけではなく、公共側にとって監視・監督業務が発生してくることになる。また、給食センター方式で民間委託している例は少ない。これは以下のような点により委託が困難となっていると考えられる。

#### 民間委託における留意点

献立作成は民間委託の対象外とされている

衛生・安全を確保できる管理体制の確立

立ち入り検査、運営改善措置の実施

#### 調理業務の民間委託の困難性

調理職員の雇用問題

食中毒、事故発生時の対応

調理業務を民間委託することに対する道義的・感情的指摘

栄養士の指示に関する法的規制

#### 【参考】民間委託した場合の栄養士の指示に関する法的規制

調理業務の民間委託について、関係する法律は職業安定法と労働者派遣法がある。給食調理という食品製造業は労働者派遣法で認められた職種ではない。調理の民間委託の場合、認められる形としては「請負」である。この職安法を前提として労働者通達による請負であるために業務指示などの管理を業者自身が行うことになっている。つまり、栄養士が直接民間委託の調理員に業務指示を行えず、受託した業者が業務指示を与えることになっている。職業安定法第44条から栄養士は民間委託の業者に対して「指示書」の形で文書による献立等の指示をし、「中間検査」及び「出来上がり検査」のチェック以外はできない。

#### 職業安定法第44条（労働者供給事業の禁止）

「何人も、次条に規定する場合を除くほか、労働者供給事業を行い、又はその労働者供給事業を行うものから供給される労働者を自らの指揮命令の下に労働させてはならない。」

職業安定法は、供給契約に基づいて労働者を他人に使用させることを目的とする事業を労働者供給事業と定めている（同条第5条）。いわゆる人貸し業で、多くの弊害があることから、この労働者供給事業は原則として禁止されている。1985年に労働者派遣法が制定され、労働者供給事業のうちから、労働者派遣に該当するものは除外された（同条5条）。

## 2. 益田市における給食業務の現状（平成 18 年 5 月 1 日現在）

益田市では、市内小中学校の給食提供は 2 つの学校給食共同調理場および一部を民間委託にて行っている。

### 1) 益田市立学校給食共同調理場

益田市立学校給食共同調理場では現在、場長 1 名、場長補佐 1 名、事務員 1 名、ボイラー技師 1 名、栄養士 2 名（県費）、調理員 18 名、臨時調理員 1 名、臨時運転手 1 名の計 26 名で給食業務を行っている。1 日の配給食数は 3,102 食。

### 2) 益田市立美都学校給食共同調理場

益田市立美都学校給食共同調理場では現在、場長 1 名（兼務）、場長補佐 1 名（兼務）、事務員 1 名、調理員 4 名、栄養士 1 名（県費）、用務員 1 名（調理員兼務）の計 9 名で給食業務を行っている。運営形態としては公設民営方式が取り入れられており、益田市美都学校給食会が益田市の補助対象事業として運営を行っている。1 日の配給食数は 278 食。

### 3) 給食業務の稼働日

益田市の学校給食業務の最大稼働日数は以下のとおり。

平成 16 年度・・・197 日

平成 17 年度・・・195 日

平成 18 年度・・・201 日

### 4) 給食費について

平成 18 年度の 1 食当たりの単価は以下のとおり。

益田市立学校給食共同調理場・・・小学校 250 円、中学校 292 円

益田市立美都学校給食共同調理場・・・小学校 250 円、中学校 295 円

参考資料

平成18年度給食数・調理配送等状況表

平成18年5月1日現在

場所	調理方式 (副食)	学校名	給食数			食缶数	パン	米飯	牛乳	配送方式	献立 内容	食材 納入	概 要
			計	児童等数	職員数								
益田市立学校給食共同調理場	H19 / 3月廃校 H19 / 3月廃校  直営 (小 18校) (中 3校)  H20 / 3月廃校予定	真砂 小	24	16	8	1	委託	委託	市(パート)4台  対象校 9校 給食数 304  直営(調理員)  委託(個人)  委託3台  対象校 10校 給食数 2,144	統一 献立 (小中はポリ ユームで差)	一括納入 (市)	1・職員体制 ... 26名 市職員 ... 22名 臨時職員 ... 2名 外郭団体職員 ... 2名 職種等 場長 1名 場長補佐 1名 事務員 1名 ボイラー技師 1名 調理員 19名 (内臨時職員 1名) 運転手(臨時)1名 栄養士(県費) 2名  2・面積 866㎡	
		真砂 中	19	9	10	2							
		北仙道小	32	23	9	1							
		種 小	26	18	8	3							
		桂平 小	26	19	7	1							
		美濃 小	24	16	8	2							
		西南 中	31	20	11	3							
		匹見 小	64	52	12	3							
		匹見 中	58	46	12	1							
		吉田 小	598	560	38	20							
		調理場	26	26		1							
		飯浦 小	30	21	9	3							
		高津 小	586	552	34	22							
		戸田 小	82	69	13	7							
	益田 小	438	414	24	15								
	吉田南小	207	189	18	9								
	安田 小	268	247	21	11								
	鎌手 小	91	77	14	7								
	豊川 小	77	66	11	6								
	西益田小	262	240	22	12								
中西 小	99	88	11	7									
〃内田分	34	27	7	4									
直営 計	3,102	2,795	307	141									
委託 (中 8校)	益田 中	435	400	35		委託	委託	委託	一括納入 (委託)				
	横田 中	130	116	14									
	中西 中	100	87	13									
	益田東中	267	244	23									
	東陽 中	188	167	21									
	鎌手 中	76	65	11									
	高津 中	277	253	24									
	小野 中	64	52	12									
委託 計	1,537	1,384	153										
共同調理場計	4,639	4,179	460	141									
益田市立美都学校給食共同調理場	補助金 (給食会) (小 4校) (中 1校)	東仙道小	85			3	委託	炊飯 (7釜)	補助金 (給食会 1名) 市のリース車  (給食会 調理員)	統一 献立 (給食会)	一括納入 (給食会)	1・職員体制 ... 3名 場長 1名(共同の兼務) 場長補佐1名(共同の兼務) 栄養士 1名(県費) 2・面積 調理場 181㎡ 倉庫等 66㎡ 3・給食会職員体制 ... 6名 事務員1名、調理員4名 用務員1名(調理員兼務)	
		都茂 小	61			2							
		二川 小	30			1							
		道川 小	11			1							
		美都 中	85			3							
	調理場	6			1								
美都共同調理場計	278			11									
総合計	4,917			152									

は、配膳業務委託対象校

### 第3章 法制度・財政支援、金融支援制度等の検討

#### 1. 法制度面での整理

##### 1) 給食センター事業に関する法制度

###### 給食センターに関する法制度

学校栄養職員については、職務の内容に献立の作成等があり、学校給食業務の運営の合理化について（通知）の中に、「献立の作成は設置者が直接責任を持って実施すべきものであるから、委託の対象にしないこと」と謳われていることから、学校栄養職員が担う業務を民間事業者に委託することは不可能である。

また、学校給食調理員については、「学校給食調理員配置基準」により最低限の基準が定められているが、文部科学省によるとこれはあくまで地方交付税の算定根拠であるため、実際の食事内容、厨房設備の規模、施設の大きさ等を考慮し、実情に合わせた配置をすることとされており、民間事業者に調理業務を委託した場合も、その趣旨を遵守しなければならない。

###### 学校給食衛生管理に関する法制度

学校給食センター事業を実施する際に、食中毒の発生を防ぐ施設や衛生管理体制の整備が必要不可欠となる。一般的な食品製造に求められる衛生管理に比べて、学校給食調理に求められる基準は高いものの、民間事業者による対応が不可能な水準ではない。

PFI方式の導入により調理業務を民間事業者に委託する場合、HACCPに準拠した衛生管理体制の整備等を要求水準の中に織り込み、民間事業者が適正な水準で実施しているかを厳しく監視する必要がある。

#### 2. 関連業務に関する検討

##### 1) 土地の事前調査について

本件事業用地は、益田市が更地の状態で確保することとなっているが、必要な事前調査についても、予め市が持つ土地のデータについて把握した上で、必要な調査業務を抽出し、適切な業務分担を検討しておくことが望ましい。

### 3. 財政支援・金融支援制度等に関する整理

#### 1) 義務教育施設整備に関する補助制度

##### 国庫補助負担制度

義務教育施設の改善充実に必要な施設整備費に対する国からの補助金交付に関しては、「安全・安心な学校づくり交付金交付要綱」に基準が定められている。

ただし P F I 方式を導入した場合、上記補助金の交付を受ける際に以下の条件を満たす必要がある。

- BTO もしくは BOT 方式を採用すること
- 契約書上、「建設費用」と「設計・監理・運営費用」を明確に区分すること
- 補助対象内経費については、必ず全て国庫補助金採択年度に支出すること
- P F I 事業者の保有面積と義務教育施設補助対象面積が明確に区画できること

##### 地方財政措置

P F I 方式の導入に伴う地方財政措置に関しては、平成 12 年 3 月 29 日付自治事務次官通知（平成 14 年 4 月 1 日一部改正）、平成 12 年 3 月 29 日付自治省財政局長通知に定められている。

通知の中で「当該施設を地方公共団体が整備した場合に国庫補助負担制度がある事業については、P F I 事業で整備する場合にも同等の措置が講じられるものであること」と定められているため、P F I 方式を導入した場合も、補助金交付に伴う地方債措置、地方交付税措置は従来型方式と同様に受けられる。

##### 日本政策投資銀行による融資

##### 低利融資制度

日本政策投資銀行は、P F I 事業について、民間の資金、経営能力及び技術的能力を効率的かつ効果的な公共施設等の整備、維持管理・運営等の事業を推進することを目的とした以下の融資制度を設置している。

##### 融資制度

融資制度	対象事業	金利	融資/据置期間
民間資金活用型社会資本整備	P F I 法第 2 条第 1 項第 1 号から第 5 号までに定められた施設の建設、設備、維持管理及び運営等の事業を、その有する資金、経営能力及び技術的能力を活用して効率的かつ効果的に実施する事業	政策金利 ( 1 )	相談事項

1 プロジェクトファイナンスによる場合には、プロジェクトのリスクや協調融資の金利等を勘案した政策優遇金利、手数料等に設定される。

## 第4章 PFI事業スキームの検討

### 1. PFI事業範囲に関する検討

PFI事業範囲の設定に際し、まず学校給食センター整備、運営事業等で想定される業務をもれなく抽出する。その後、各業務を最も効率的かつ効果的に実施できる者に対して、当該業務を分担させ、その結果民間事業者の分担とされる業務をPFI事業範囲として設定する。なお業務の分担に際し、調理業務については現在の調理員の雇用問題等から業務範囲とする場合および業務範囲としない場合に分けて検討を行うこととする。また、業務の分担に際し、地域の事業を考慮するとともに、民間事業者ヒアリング調査結果の内容も加味して設定する。

以上により検討した結果を、以下に示す。

### 業務要約表

#### 施設整備関連業務

No.	業務内容	現在の業務			PFI導入時		
		市	外部	新規	市	民間	外部
事前調査業務							
	-1 耐力度調査				○		
	-2 測量調査(市が既に実施している部分を除く)					○	
	-3 地質調査(市が既に実施している部分を除く)					○	
	-4 周辺家屋影響調査・対策					○	
	-5 電波障害調査・対策					○	
	-6 その他関連業務					○	
設計業務							
	-1 基本設計業務					○	
	-2 実施設計業務					○	
	-3 その他関連業務					○	
許認可申請業務							
	-1 各種許認可申請業務(建築確認、開発行為)					○	
建設業務							
	-1 建設工事業務					○	
	-2 用地造成工事業務					○	
	-3 外構工事業務					○	
	-4 インフラ整備業務(電気、上下水道、ガス、通信回線引き込み等)					○	
解体撤去業務							
	-1 既存施設の解体撤去業務				○		
	-2 産業廃棄物の処理業務					○	
工事監理業務							
	-1 工事監理業務(設計、施工を含む工事全体)					○	
完成検査業務							
	-1 施工時及び完成時における検査業務(市が実施するもの)				○		
	-2 施工時及び完成時における検査業務(事業者が実施するもの)					○	
移転引越業務							
	-1 移転引越業務					○	
設備・備品調達設置業務							
	-3 調理設備・備品の調達業務					○	
	-4 調理設備・備品の設置業務					○	
	-5 その他備品等の調達業務					○	

## 維持管理関連業務

No.	業務内容	益田市立学校給食共同調理場			益田市立美都学校給食共同調理場			PFI導入時		
		現在の業務			現在の業務			PFI導入時		
		市	外部	新規	市	外部	新規	市	民間	外部
	施設・設備等の保守管理業務									
	-1 建物の点検、維持管理、修繕、更新業務等	○			○	○			○	
	-2 設備の点検、維持管理、定期修繕業務等	○			○	○			○	
	-3 厨房設備更新等の大規模修繕業務	○			○				○	
	-4 外構・排水設備等の点検、維持管理、修繕、更新業務等	○			○	○			○	
	-5 廃水処理状況のモニタリング、改善通知の作成業務			○			○	○		
	施設等の警備									
	-1 施設等の警備業務								○	
	清掃業務									
	-2 給食センターの清掃業務	○				○			○	

## 運営関連業務

No.	業務内容	益田市立学校給食共同調理場			益田市立美都学校給食共同調理場			PFI導入時		
		現在の業務			現在の業務			PFI導入時		
		市	外部	新規	市	外部	新規	市	民間	外部
	学校給食運営企画業務									
	-1 給食事業運営方針の策定業務	○			○			○		
	学校給食調理関連業務									
	-1 給食の調理業務	○	○		○		○	○		
	-2 必要調理員数の確保と監理体制の整備業務	○	○		○		○		○	
	-3 調理員の適切な勤務条件の確保業務	○	○		○		○		○	
	-4 給食調理指示書の作成業務	○			○	○		○		
	-5 調理員への調理方法指導、研修業務	○	○		○	○		○		
	-6 給食調理実施状況のモニタリング、改善通知の作成			○			○	○		
	-7 給食献立の作成業務	○			○			○		
	-8 食材の仕入れ、購買業務	○	○		○		○			
	-9 食材の検収、点検業務	○	○		○		○		○	
	-10 食材の保管、保存の指示業務	○	○		○		○		○	
	-11 食材の保管、保存業務	○	○		○				○	
	-12 検査用保存食の管理、保存の指示業務	○	○		○		○		○	
	-13 検査用保存食の管理、保存業務	○	○		○				○	
	-14 給食の検食業務	○	○		○	○		○		
	学校給食配送業務									
	-1 給食の配送業務	○	○		○				○	
	-2 給食の配膳業務		○					○		
	給食センター衛生管理業務									
	-1 給食センター衛生管理基準の策定業務	○			○	○		○		
	-2 事故発生時の体制整備業務	○	○		○	○		○		
	-3 調理員の衛生管理体制の整備・実施業務	○	○		○	○			○	
	-4 調理員への衛生指導、研修業務	○	○		○	○			○	
	-5 衛生管理基準に基づく衛生検査の実施、報告業務	○	○		○	○			○	
	-6 衛生管理実施状況のモニタリング、改善通知の作成業務			○			○	○		
	学校給食費会計事務関連業務									
	-1 給食費管理、会計業務		○			○		○		
	-2 給食人数表の作成業務		○			○		○		
	-3 見学者対応、給食試食会の開催業務		○			○		○		
	給食指導訪問業務									
	-1 生徒への給食指導訪問業務	○			○			○		

益田市立学校給食共同調理場・・・外部は民間委託および益田市学校給食会委託分  
 益田市立美都学校給食共同調理場・・・外部は益田市美都学校給食会委託分

## 2. P F I 導入の枠組み

### 1) 事業の枠組みの検討

#### 事業方式

本件では、運營業務が P F I 業務範囲となるかどうかは明確ではないため、業務範囲からのアプローチは避け、公共施設としての安定した独占的使用および租税公課の有効性の観点から「BTO 方式」を採用する。

#### 事業期間

P F I 事業を効果的かつ円滑に進めるためには、最も適切な事業期間を検討する必要がある。事業期間の設定にあたっては、施設・備品等の耐用年数、類似施設の例、資金調達の 3 点が、事業期間の設定に大きく影響するポイントである。

#### 施設・設備の耐用年数

鉄骨造の場合、その法定耐用年数は 34 年である。また、一般に建物に付随する設備の修繕周期は 10～15 年が多く、修繕の度合いによって建物自体の耐用年数も変わってくるため、事業期間を 15 年以上とした場合、どの程度の修繕を行うのか等、大規模修繕のコストの扱いについて検討する必要がある。

#### 類似の P F I 事業における事業期間の設定

当該事業と類似の事業における事業期間では、P F I 法施行当初は事業期間を 30 年間とする事業も見られたが、最近では 15 年程度とする事業が一般的となっており、本件でも同様の事業期間を設定することが妥当と思われる。

#### 資金調達

P F I 事業では、事業を遂行する S P C が事業に必要な資金を借入るプロジェクトファイナンスの手法が中心となる。また、P F I 事業は、施設の建設だけでなく、維持管理・運営期間を通じて長期間にわたる事業の安定性が求められることから、事業期間の設定においては、公共、民間事業者の他に、金融機関の視点についても検討する必要がある。

一般的に P F I 事業の場合、固定金利による長期資金調達は 15 年が最長であり、これ以上に設定すると事業期間中に借り換えが生じ、民間事業者側に金利上昇リスクが発生するため、長期の事業期間は懸念されることが多い。

#### 事業者の収入

本事業では、P F I 方式にて民間事業者が事業を実施する際に必要となる経費を、公共サービスの最終利用者（＝児童・生徒の保護者）に対して直接請求することが

できないことが特徴として挙げられる。また、学校給食法第 6 条において「学校給食の実施に必要な施設及び設備に要する経費並びに学校給食の運営に要する経費のうち政令で定めるものは、義務教育諸学校の設置者の負担とする」とされており、P F I 方式を導入した際も公共が果たす役割は変わらないものと思われる。

よって本事業に P F I 方式を導入する際は、P F I 業務に必要な経費を公共が負担することが可能な「サービス購入型」を採用することが適していると判断する。

## 2) 具体的な枠組みの設定

これまでの検討結果により、本事業において最適と考えられる P F I スキームは以下のとおりである。

事業形態	サービス購入型
事業方式	B T O 方式
事業期間	15 年 又は 20 年 ( 運営期間 )

## 3. リスク分担

### 1) リスク分担の基本的考え方

P F I 事業では、協定等の締結の時点ではその影響を正確には想定できない不確実性のある事由によって、損失が発生する可能性をリスクとし、事業に関連して発生する可能性のあるリスクを事前に明確化し、将来における責任や負担方法をあらかじめ定めておく。

### 2) リスク調整

リスク調整とは、P F I 事業において公共から民間へのリスク移転を検討するものであり、公共と民間によるリスク分担及び民間に移転するリスクの把握からなる定性的評価と、移転したリスクが顕在化した場合の損害額等の把握という定量的評価の 2 種類により把握することができる。但し、定量化については、データの蓄積が乏しいことと、リスクの抽出、リスクの内容の把握、対応策を含めた適切なリスク分担の検討がより重要と考えることから、本調査においてはあくまで定性的な評価にとどめることとした。

### 3) リスクの検討

益田市立学校給食センター建設事業におけるリスク分担については、特に生徒数の変動による需要変動や、給食センター運營業務における食中毒の発生といったリスク

<sup>7</sup> 「P F I 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン」(平成 13 年 1 月 22 日 内閣府 P F I 推進委員会)

が存在する。こうしたリスクについては、当該業務を行う主体が基本的に負担するものと整理しているが、需要変動については、民間事業者にも一定の責任を持たせつつ、基本的には市が負うものとした。

益田市と民間事業者のリスク分担（案）

段階	リスクの種類	リスクの内容	具体的事例	リスク分担の考え方	リスクの分担				発生確率			事業への影響度			移転するリスク	リスク回避方法
					従来		P F I		高	中	低	高	中	低		
					市	民間	市	民間								
選定段階	入札説明書リスク	募集内容の誤りに関するもの	Q & Aの誤答等の単純なミスにより、事業に何らかの影響が生じた場合	入札説明書等は市の責任で作成・配布する資料であることから、単純な誤りについては市がリスクを負担する											募集内容への質問受付	
		内容の変更に関するもの	予定していた業務が行われない場合や内容に変更が生じた場合	市が事業内容を変更する場合は市の責任で行う												
	契約リスク	選定事業者と契約が結ばれない、契約手続に時間がかかる場合	契約手続に時間がかかり、それにより事業が中止・延期になった場合	契約手続は、市と民との間で行われるものであることから、その遅延等によるリスクは双方で負担する											入札説明書に一定期間経過後は選定事業者の入札価格の範囲内で次に評価点の高いものと契約を行うことを明記	
全段階共通	政治関連リスク	法制度・法令変更リスク	法制度の新設・変更に関するもの	関係法令・許認可の変更等によって、事業が何らかの影響を受けた場合	本リスクは民のコントロール外にあるため、市が負担する											
		許認可リスク	維持管理の許認可変更に関するもの	消防法など施設の維持管理に関わる制度の変更により、事業が何らかの影響を受けた場合	本リスクは民のコントロール外にあるため、市が負担する											
			許認可の遅延に関するもの	市が取得すべき施設の建設に必要な許可等の遅延から何らかの影響が生じた場合	市が取得すべき許認可に係るリスクは市が負担する											
			上記以外の許認可に関するもの	市が取得する以外の施設の建設に必要な許可等の遅延から何らかの影響が生じた場合	市が取得すべき許認可以外の許認可に係るリスクは民が負担する											
	税制リスク	法人税の変更に関するもの	法人税率が変更になった場合の費用負担	法人税率が変更になった場合の費用負担	法人税は民に対して課す税金であることから民が負担する											
		消費税の変更に関するもの	消費税率が変更になった場合の費用負担	消費税率が変更になった場合の費用負担	消費税は広く公平に課す税金であることから、最終消費者である市が負担する											
		土地所有に関する新税	土地所有に関する新税が導入された場合の費用負担	土地所有に関する新税が導入された場合の費用負担	市の所有地であることから、本リスクは市が負担する											
		建物所有に関する新税	建物所有に関する新税が導入された場合の費用負担	建物所有に関する新税が導入された場合の費用負担	建物は市が所有することから、本リスクは市が負担する											
	政治リスク	P F Iに係る議決が得られない場合 政策の変更		市において、債務負担行為・契約に関する議決が承認されなかった場合 P F I方式が廃止され、公共事業となった場合	本リスクは民のコントロール外にあるため、市が負担する 本リスクは民のコントロール外にあるため、市が負担する											
			社会リスク	住民問題リスク	施設設置に係る住民反対運動・訴訟に関するもの 建設・維持管理に係る住民反対運動・訴訟に関するもの	施設設置に対する地域住民・団体の反対等への対処 建設・維持管理の方法に対する地域住民・団体の苦情への対処	本リスクは民のコントロール外にあるため、市が負担する 民に委託した部分に起因するリスクは基本的に民が負担する									市による基本合意の取り付け 市による基本合意の取り付け
	債務不履行リスク	民間事業者債務不履行リスク	民の事業破綻・事業放棄等	事業者が破綻した場合	民の事由による債務不履行リスクは、民が負担する											選定段階における資格審査 協定などで第三者への事業継承等の対応明記 協定などで契約解除に至る手続等を明記
			民のサービス水準の低下	民によるサービスが一定水準を下回ったことにより契約解除に至った場合	民の事由による債務不履行リスクは、民が負担する											協定などで契約解除に至る手続等を明記
			民の主要義務の違反	要求水準を遵守していない等、主要義務を守らなかったことにより契約解除に至った場合	民の事由による債務不履行リスクは、民が負担する											協定などで契約解除に至る手続等を明記
			最終期限までに工事が完成しなかった場合	期限までに工事が完成しなかったことにより契約解除に至った場合	民の事由による債務不履行リスクは、民が負担する											協定などで契約解除に至る手続等を明記
計画段階	計画・設計リスク	発注者責任リスク	工事請負契約の締結に関するもの 工事請負契約の内容に関するもの 工事請負契約の内容変更に関するもの	請負業者との交渉が長引き、事業が遅延した場合 発注者の工事請負契約の内容に関する単純なミス及び判断のミス等により事業が何らかの影響を受けた場合 契約の内容変更にあたって請負業者と合意に至らなかった場合	発注に関して発生するリスクは、発注者である民が負担する 発注に関連して発注者に起因するリスクは、発注者である民が負担する 請負業者と発注者の間に発生するリスクは、発注者である民が負担する											
		公開資料リスク	市による公開資料に関するもの	市によって公開された資料の内容の誤り等により事業が何らかの影響を受けた場合	市が公開した資料から発生するリスクは市が負担する											
		事前調査リスク	市による事前調査に関するもの	市による事前調査の不足・ミス等により事業が何らかの影響を受けた場合	市が実施した事前調査から発生するリスクは市が負担する											
		不可抗力リスク	天災、暴動等による設計変更・中止・延期	地震、内乱等による被害により、契約が実行できなくなった場合	不可抗力事項については、基本的に市が責任を負うが、民も相応のリスクを負う											損害保険等 協定などで市と民による費用負担等を明記
		公共債務不履行リスク	債務不履行等	市が債務不履行に陥り、契約どおりサービス対価が支払えない場合	市の事由による債務不履行リスクは、市が負担する											事業調査の実施、協定などによる対応明記

段階	リスクの種類	リスクの内容	具体的事例	リスク分担の考え方	リスクの分担				発生確率			事業への影響度			移転する リスク	リスク回避方法
					従来		P F I		高	中	低	高	中	低		
					市	民間	市	民間								
計画 段階	計画・設計 リスク	事前調査リスク	民による独自調査に関するもの	民が独自に実施した調査の不足・ミス等により事業が何らかの影響を受けた場合	民が独自に実施した調査から発生するリスクは民が負担する											
		設計リスク	市の提示条件、指示の不備・変更による設計変更	計画・設計段階における市の設計指示の不備により事業が何らかの影響を受けた場合	市の指示に関して発生するリスクは、市が負担する											
			民の指示、判断の不備による設計変更	計画・設計段階における民の設計指示の不備により事業が何らかの影響を受けた場合	民の指示に関して発生するリスクは、民が負担する											
		応募リスク	応募費用の負担に関するもの	落選時の応募費用の負担	応募費用は、入札に参加する民が負担する										多段階審査等	
		資金調達リスク	資本金、融資など必要な資金の確保に関するもの	資本金、融資など必要な資金の確保に何らかの問題が生じた場合	必要な資金の確保は民に任されていることから、当リスクは民が負担する											
建設 段階	建設 リスク	用地取得リスク	建設予定地の確保に関するもの	建設予定地が何らかの事由により使用できなくなった場合	本リスクは市が負担する											
		工事遅延リスク	工事が契約より遅延し、又は完成しないリスク	工事の進行が遅れ、完工時期が遅れる場合	工事の遅れについては、民が負担する											
			埋蔵文化財発掘により工事が遅延し、又は完成しないリスク	埋蔵文化財の発掘により工事の進行が遅れ、完工時期が遅れる場合	本リスクは市が負担する											
		施工監理リスク	施工監理に関するリスク	工事内容の確認ミス等により何らかの損害が生じた場合	施工監理を担当する民が本リスクを負担する											
		コスト・オーバーラン・リスク	市の指示による工事費の増大・予算超過	市が設計を変更したことにより工事費が増大した場合の費用負担	市の指示による工事費の増大リスクは市が負担する											
			上記以外の工事費の増大・予算超過	市の指示以外で、工事費が増大した場合の費用負担	市の指示によるもの以外の工事費の増大リスクは民が負担する											
		性能リスク	要求仕様不適合	施設が定められた仕様・規格を満たさず、手直しが必要になった場合の費用負担	本リスクは、事業を受託した民が負担する											
	施設損傷リスク	使用前に工事目的物、関連工事に関して生じた損害	工事中の事故・火災等により、施設が損傷した場合	工事監理業務は民に委託することから、本リスクは民が負担する										損害保険等		
	経済 リスク	物価リスク	インフレ・デフレに関するもの	急激なインフレ・デフレが起こった場合	建設は民が請け負うことから、建設期間中の物価リスクは民が負担する											
		金利リスク	金利の変動に関するもの	金利が変動となった場合の費用負担	建設は民が請け負うことから、建設期間中の金利リスクは民が負担する										金利スワップ等	
維持 管理 運営 段階	維持 管理 運営 リスク	支払遅延・不能リスク	サービス対価の支払遅延・不能	市の予算化のミスや支払代金の不足等により民への支払が遅延・不能となった場合	民のサービス提供に対する代償としての支払が行われないリスクは市が負担する											
		計画変更リスク	市の責めによる事業内容・用途の変更によるもの	維持管理運営段階で、市が事業内容や用途を変更したことにより事業が何らかの影響を受けた場合	市による事業内容・用途の変更により発生するリスクは市が負担する											
		性能リスク	要求仕様不適合	清掃等、契約で定められた要求水準に適合していない場合	本リスクは、事業を受託した民が負担する										モニタリング実施等	
	維持 管理 リスク	施設瑕疵 リスク	施設に瑕疵が見つかった場合	施設に何らかの瑕疵が見つかった場合	施設瑕疵リスクは民が負担する											
			維持管理・運営コストリスク	市の責めによる事業内容・用途変更等における維持管理・運営費の増大 上記以外の維持管理・運営費の増大	市が事業内容・用途を変更することにより維持管理・運営費が増大した場合の費用負担 市の責めによる事業内容・用途の変更以外の事由により維持管理・運営費が増大した場合の費用負担	市による事業内容・用途変更から発生する維持管理・運営費増大のリスクは市が負担する 市が事業内容・用途の変更を行わなかったにもかかわらず生じた維持管理・運営費増大のリスクは業務を担当する民が負担する										
		施設損傷 リスク	劣化による施設の損傷	劣化により施設が損傷した場合	本リスクは、維持管理を担当する民が負担する											
			事業者の責めによる事故・火災に伴う施設の損傷	事業者が管理上の注意義務を怠ったことによる事故・火災に伴い施設が損傷した場合	本リスクは、維持管理を担当する民が負担する											
			上記以外の原因による事故・火災に伴う施設の損傷	上記以外の原因による事故・火災に伴い施設が損傷した場合	本リスクは、市が負担する											
	陳腐化リスク	施設の機能的・社会的劣化	技術向上、要求水準向上のため施設の総体的評価が下がった場合	本リスクは、市が負担する												
	経済 リスク	物価リスク	急激なインフレ・デフレに関するもの	急激なインフレ等による支払委託料の実質価格の減少	急激なインフレは、サービスの提供側・購入側である民・市ともにリスクを負う										協定などで市と民による費用負担等を明記	
金利リスク		金利の変動に関するもの	金利の変動に伴う資本コストの増加	資金の借入金利の変動によるリスクは、借入を行う民が負う										金利スワップ、政策融資の採用等		
運営 リスク	需要 リスク	提供食数の変動に関するもの	提供食数の変動による費用負担	一定食数の変動に関しては、民が負担する。それを越えた分については、市が負担する												
		残滓処理に関するもの	残滓処理に掛かる費用が当初の見込みよりも増大した場合	本リスクは、当該事業を運営する民が負担する												
	異物混入 リスク	調理、配達業務における異物の混入に関するもの	調理や配達の段階で異物が混入した場合	本リスクは、当該事業を運営する民もしくは市が負担する												
	食中毒 リスク	事業者の責めによる食中毒の発生	事業者の責めにより食中毒が発生した場合	本リスクは、当該事業を運営する民もしくは市が負担する												
		上記以外の食中毒の発生	上記以外で食中毒が発生した場合	本リスクは、市が負担する												
安全・衛生管理 リスク	労働安全衛生環境の不備	労働安全衛生環境に不備があり、事業が何らかの影響を受けた場合	本リスクは、当該事業を運営する民もしくは市が負担する													
移管 段階	移管 リスク	所有権移転に伴う費用の発生に関するもの	諸手続に関わる費用発生に伴う負担	民の業務範囲内であることから当リスクは民が負担する										協定などで市と民による所有権移転手続き等を明記		
		事業会社の清算手続に伴う評価損益	事業会社の清算手続に伴って発生する評価損益	民の業務範囲内であることから当リスクは民が負担する										協定などで市と民による移管手続等を明記		

ここでは調理業務をP F I事業範囲とした場合のリスク分担を示す。

#### 4. モニタリング

##### 1) モニタリングの基本的考え方

P F I事業においては、事業者は公共が予め提示した要求水準書等に従い、自らの責任と費用負担において維持管理・運営業務を提案したとおりに実施するものであるが、その実施に当たっては、提供されるべき公共サービスの水準が満たされているか、確認する必要がある。そのため、選定事業者による公共サービスの履行に関し、約に従い適正かつ確実なサービスの提供の確保がなされているかどうかを確認する重要な手段であるモニタリングが実施されるのである。

##### 2) モニタリングの具体的内容

事業実施段階におけるモニタリングに関する取決めは、対象となる事業の内容やリスク分担、業務範囲によって変わるものである。原則としては、公共サービスの水準を確保し維持するために、サービスの水準を満たしていないことが明らかとなった場合には、民間事業者自らの責任で改善するという考え方となる。

以下は、本件の特性を反映させたモニタリング内容（案）の一例である。

モニタリング内容	民間事業者	モニタリング内容
業務内容報告	日報、月次報告、年次報告等により、利用者数等について定期的に報告を行う	・財務・経営の健全性の確認 財務状態及び運営状態を把握する
安全管理	施設内巡視等の安全点検の報告を行う	・安全の確保 事前に取り決めた安全管理の基準と照らし合わせ、巡回等の履行状況を民間事業者に報告させ、確認する
アンケート	利用者（児童・生徒・教職員・保護者等）への満足度アンケートを行う	・サービスの質の評価 サービスの質について利用者から直接聴取した満足度、改善要求等により評価する
巡回・立ち入り検査	定期的、または必要に応じ施設を巡回し直接確認を行う	・サービス内容、衛生状態等の確認 報告書では評価が難しい部分や苦情が生じた部分について、巡回等により直接評価する

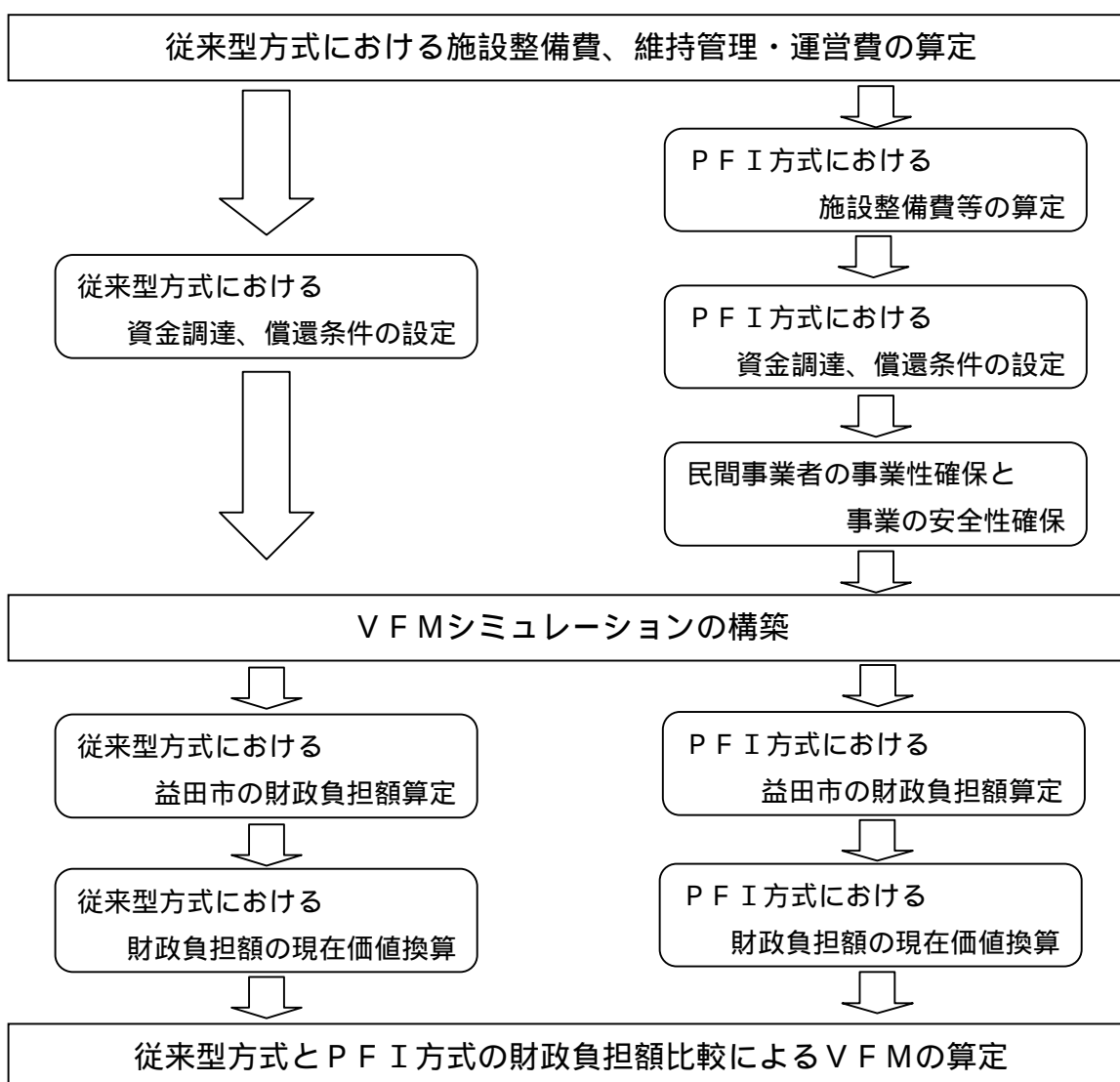
## 第5章 V F Mの検討

### 1. V F M算定の方法

本調査は、益田市立学校給食センターの建設事業におけるP F I導入可能性の有無を把握するために行っているものであり、本章においては、V F Mの達成が可能であるかの検討を行う。具体的な手順等は基本的に「V F M(Value For Money)に関するガイドライン」(平成13年7月27日)に従っている。

V F Mとは、「支払に対して最も価値の高いサービスを提供する」という考え方であり、V F M評価においては、従来型的手法によって当該サービスを提供した場合に公共が負担するコスト(P S C)を見積り、同時にP F I手法を用いた場合に公共が負担するコスト(P F I - L C C)とを比較し、事業にP F Iを導入するかどうかを決定するためのひとつの重要な判断基準とするものである。後者が前者より低いと見込まれるのであれば、P F I手法を当該事業において導入することが望ましいとされる。

なお、V F M評価の流れを図示すると以下ようになる。



## 2. VFM算定の前提条件

ここでは本事業へのPFI導入を検討する上での基本ケース（5,000食、米飯設備あり、PFIに調理業務含める）を中心にVFMの前提条件の検討を行う。

### 1) 整備予定施設概要

PFI手法導入検討の対象施設概要は以下のとおりである。

事業主体	益田市	
事業概要	老朽化している益田市立学校給食共同調理場を、新たに再整備する。	
敷地概要	所在地	益田市中吉田町
	用途地域	第一種住居地域
	容積率 / 建ぺい率	200% / 60%
	敷地面積	約 5,000 m <sup>2</sup>
施設概要	供用開始	平成 22 年度（予定）
	施設規模（延床）	約 1,700 m <sup>2</sup> ~ 2,450 m <sup>2</sup>

### 2) VFM算定の各種指標設定

#### 補助金について

平成 18 年度「安全安心な学校づくり交付金交付要綱」の県単価及びその他の基準による。

#### 起債について

益田市からの提示データに基づき充当率 95%の合併特例債を利用することとする。借入れ金利は 1.9%（平成 19 年 3 現在）。

また、合併特例債を利用した場合、その元利償還金の 70%が後年度の普通交付税の基準財政需要額に参入されることとなっているが、還元先が一般財源となるため本事業に対する純粋な還元額の把握は困難であり、本件のVFM算定には考慮しないこととする。

## 3. VFM評価の指標

### 条件 1：民間事業として成立すること

#### 1) PIRR 調達コストであること

PIRR (Project Internal Rate of Return)は、設備投資と、償却前利払前当期損益の現在価値の合計とが等しくなるような割引率<sup>8</sup>である。

<sup>8</sup>割引率とは、支出または歳入する時点が異なる金額について、これらを比較するために現在価値に換算する際に用いるもの。例えば、割引率を 4%とすると「来年 100 円」の現在価値は 96.15 円となる。96.15 円を 4%で運用すれば、1 年後に 100 円となるという関係。

プロジェクトの投資利回りをみる指標であり、PIRRがプロジェクトへの要求利回り（投資家、金融機関から見た利回り）よりも高ければ、民間事業者にとって、事業への参加インセンティブを持ち得る事業であると評価できる。

本事業では、当プロジェクトの想定平均調達コスト以上となることを最低条件とした。

#### 2) 運転借入金が発生していないこと

開業後に運転借入金が発生していないということは、毎期の資金繰りに問題がないということを示している。

#### 3) EIRRが出資者（スポンサー）の投資判断基準を上回っていること

EIRR (Equity Internal Rate of Return : 自己資本内部収益率) とは、出資者（スポンサー）にとっての投資採算性を計る指標（当該事業へ出資すべきかどうかの判断指標）であり、一般的には、資本金と元利返済後の当期損益の現在価値の合計とが等しくなるような割引率とされる。

このEIRRが出資者（スポンサー）の投資判断基準を上回っていれば、出資者が当該事業への投資インセンティブを持ち得る事業であると評価できる。

#### 4) DSCR 1.0 であること

DSCR (Debt Service Coverage Ratio) は、各年度毎の元利金返済前キャッシュフローが、当該年度の元利金支払所要額の何倍かを示す比率であり、以下の算式により算出する。

$$DSCR = \frac{\text{当該年元利支払前キャッシュフロー}}{\text{当該年元利金支払所要額}}$$

元利金支払の余裕度を見る指標として重要であり、この数値が1を下回ることは、該当期の借入金を返済できないことを意味する。

本改修事業の場合は、初期投資にかかる設備借入金の返済の安全性を確認するため、DSCR 1.0 を満たすことを条件とした。

### 条件2: VFM が達成されること

#### 5) VFM試算結果

公共が直接実施した場合の公共負担額（PSC）より、PFIで実施した場合の公共負担額が小さいことを事業選定の条件とした。

#### 4. VFM収支試算

##### 1) 市が直接実施する場合の収支前提

事業内容	
事業内容	益田市立学校給食センター建設事業
事業主体	益田市
事業方式	益田市が設計、建設、維持管理、運営について個別に仕様発注し、民間事業者へ委託の上行う。また、当該事業実施に要する資金については補助金・起債等の充当が可能な部分以外は益田市が調達する。
事業期間	15年間、または20年間 (+設計・建設期間として約1年半)
整備予定地	益田市中吉田町

市が直接実施する場合の収支等前提 (PSC)		
開業前	建設費	公共負担：1,685百万円 事前調査費：2百万円 設計・工事監理費：55百万円 建築工事費計：1,111百万円 厨房機器購入費：518百万円
	資金調達	補助金：92百万円 起債：1,511百万円 一般会計：82百万円
開業後	維持管理費 (1～5年目)	公共負担：47百万円/年
	運営費	公共負担：227百万円/年
その他	インフレ率	1%/年
	割引率	4%/年

##### PSC算出根拠について

**建設費**： 想定される基本計画(案)に基づき、先進事例を参考に積算。  
(調査・設計監理・建設・外構・厨房機器・付属備品等)

**維持管理費**： 各種委託・点検料等は益田市調理場費用を参考とし、建物維持管理・修繕費においては、単価表(文部科学省)及び現調理場費用を基に積算。(排水処理施設・し尿浄化槽・産廃処理等委託料及び清掃・修繕・消耗品等)

**運営費**： 人件費・配送費等を益田市調理場費用を基に積算。

2) P F I手法導入の場合

事業内容	
事業内容	益田市立学校給食センターの整備・運営
事業方式	民間事業者は、当該施設の設計、建設に必要な資金を調達した上で 行い、事業期間を通じた給食センターの維持管理運営を行う。 施設については、竣工後直ちに民間事業者から市に所有権を移転する B T O方式とする。
事業期間	15 年間 又は 20 年間 (+設計・建設期間として約 1 年半)
整備予定地	益田市の所有地 (現在の益田市立学校給食共同調理場を基準とする)
サービス対 価の支払	契約に基づき決定される小規模修繕を含めた金額を民間事業者が行う サービスへの対価として、事業期間を通じて割賦で支払う。

P F I手法を導入する場合の市の収支等前提		
開 業 前	開業関連費	公共負担：47 百万円 アドバイザー委託費用：35 百万円 事業者選定費：12 百万円
開 業 後	モニタリング費用	支出額：2 百万円 / 年
	サービス対価	-

P F I手法を導入する場合の民間事業者の収支等前提		
開 業 前	開業費	民間負担：43 百万円 開業関連経費：43 百万円
	建設費	民間負担：1,433 百万円 事前調査費：2 百万円 設計・工事監理費：47 百万円 建築工事費計：944 百万円 厨房機器購入費：440 百万円
	建中金利	支出：1 百万円

	資金調達	出資金：9百万円（資金調達額の10%） 補助対象一括払い：1,285百万円 市中銀行借入：90百万円(事業費-出資金-補助対象額) ・利率3.8%（10年物SWAPレート：過去10年平均1.817%+200bp） ・据置期間：平成21年度借入分 1年据置 平成22年度借入分 据置なし
開業後	維持管理費（1～5年目）	民間負担：42百万円/年
	運営費	民間負担：201百万円/年
その他	インフレ率	1%/年
	割引率	4%/年

#### P F I - L C C算出根拠について

##### ・益田市負担

開業関連費：技術・財務・法務に係るアドバイザー費として設定。

モニタリング費：モニタリングにかかる市職員人件費として設定。

##### ・民間事業者負担

開業関連経費：SPC設立費、弁護士費用等として建築工事費の3%を想定。

施設整備費：建築統計年報・他事例を参考にし、削減率をPSCの85%として設定。

維持管理費：他事例を参考にし、削減率を概ねPSCの90%として設定。  
但し、厨房機器点検・更新費用については、削減率をPSCの85%として設定。

運営費：他事例を参考にし、削減率を概ねPSCの90%として設定。  
但し、人件費については、削減率をPSCの85%として設定。  
(総務省「家計調査」より(財)日本経済研究所作成)

V F M算定結果

1) 基本ケース

前頁までに整理をした前提に基づき試算したところ、以下の結果となった。

【PFI 導入時、合併特例債をフル活用】

基本ケース：5,000 食、米飯設備あり、P F I に調理業務含む

( 施設整備費効果率 85%、維持管理費効果率 90% )

維持管理・運営期間	15 年	20 年
A：従来型（公共が直接実施する場合）のコスト	4,345 百万円	5,111 百万円
B：P F I 方式で実施する場合のコスト	3,923 百万円	4,602 百万円
C：財政負担削減額（A-B）	422 百万円	510 百万円
D：財政削減率（C / A * 100）	9.72%	9.98%
評価指標	判定	判定
P I R R		
D S C R（平均）		
D S C R（最低）		
E I R R		

ケース 2：5,000 食、米飯設備あり、P F I に調理業務含まない

( 施設整備費効果率 85%、維持管理費効果率 90% )

維持管理・運営期間	15 年
A：従来型（公共が直接実施する場合）のコスト	4,345 百万円
B：P F I 方式で実施する場合のコスト	4,225 百万円
C：財政負担削減額（A-B）	120 百万円
D：財政削減率（C / A * 100）	2.76%
評価指標	判定
P I R R	
D S C R（平均）	
D S C R（最低）	
E I R R	

ケース 3：3,000 食、米飯設備なし、P F I に調理業務含まない  
 ( 施設整備費効果率 85%、維持管理費効果率 90% )

維持管理・運営期間	15 年
A：従来型（公共が直接実施する場合）のコスト	4,638 百万円
B：P F I 方式で実施する場合のコスト	4,575 百万円
C：財政負担削減額（A - B）	63 百万円
D：財政削減率（C / A * 100）	1.37%
評価指標	判定
P I R R	
D S C R（平均）	
D S C R（最低）	
E I R R	

<sup>9</sup> スワップレート：変動金利と固定金利を交換するスワップ取引（現在価値ベースで等価なキャッシュフローの交換取引）において受け払いされる固定金利のこと。

## 第6章 民間事業者の意向把握

本件の事業スキームを検討するに当たって民間事業者の意向を調査するため、既存委託先4社(給食業者1社、配送業者1社、米飯・パン製造業者2社)、地元建設関連業者3社、PFI応札経験のある大手建設関連業者1社、大手厨房機器業者1社、運営関連業者1社に対してヒアリングを行った。以下、主な論点に関する概要をまとめる。

### 1. 当該事業の評価

#### 1) 当該事業に対する印象・関心

大手建設業者については工事費の関係から、あまり積極的な声を聞くことはできなかったが、既存委託先業者、地元建設業者、厨房機器業者および給食業者については本件事業に対する前向きな姿勢が見られた。本件事業については義務教育施設ということもあり、比較的事業者が負担するリスク感が低い傾向にあることと、今後も需要が期待される分野であることが、本件への参画を後押しする要因になっていると考えられる。

#### 2) 参画のための条件

比較的大手と呼ばれる企業の本件参画のための条件としては、食数にして1日3,000食~5,000食以上が必要であることがわかった。

また、単純な価格競争ではなく、事業者の創意工夫が活かせるような事業内容、特にそれぞれの会社が持つ強みを活かせる部分があるか否かが参画に当たっての重要な検討材料になるという意見であった。

### 2. 事業スキームについて

#### 1) 事業期間

15年から20年の間であれば特に問題はないという意見が大半であったが、一部の事業者からは、15年を超える場合、大規模修繕業務などが発生するため、修繕業務についてはどこまでを事業者の業務範囲とするのか明確化して欲しいとの要望が出された。

#### 2) 業務範囲

食材調達、献立作成、給食費集金等は公共が行うことが望ましい。調理業務については施設の維持管理を含めた効率的な運営のためにはPFI業務とするのが望ましいとの意見であった。

### 3) 参加資格要件等について

今までの給食センターPFIにあるような一般的な要件であれば特に問題はないが、ゼネコンの談合問題による指名停止が今後長引くようであれば考慮する必要があるとのことであった。

### 4) 地域経済への貢献

実際の業務を実施するに当たっては、従事者の雇用等、地域との連携が不可欠であるとの意見であった。

## 3. 建設予定地について

敷地図、ボーリングデータ、インフラの敷設状況等、一般的な情報が開示されていれば特に問題はないが、既存施設の解体撤去業務を業務とするに当たっては、既存施設の図面やアスベスト等の有害物質に関する調査結果も提示して欲しいとの要望があった。

## 4. 当該施設に関する課題

### 1) 施設内容に関する特有の課題

厨房機器の修繕更新については事業者にとって負担が難しいリスクなので、公共側でリスクをとり、更新スケジュール等についても公共の側から指示をいただく形が望ましいとの意見であった。

### 2) 類似施設の実績

各社とも、従来手法による給食センターの実績は多数あり、更にPFI事業についても応募や落札の実績がある。

### 3) 施設併設の可能性

地域的に民間事業者による収益施設は難しく、また給食センターの設備等を利用して、高齢者等へ給食事業を行う可能性については、補助金を活用する以上、そうした活用は制限されるため難しいとの意見であった。

## 第7章 PFI導入可能性の評価

### 1. 定量的な評価

従来方式とPFI導入時との公共負担額を比較すると、すべてのケースでVFMは期待される結果となった。以下それぞれのケースについて検証を行う。

基本ケース（5,000食、米飯設備あり、PFIに調理業務含む）

VFMは事業期間15年の場合で9.72%、事業期間20年の場合で9.98%と一般的な給食センターPFIと比べても遜色なくPFI導入可能なレベルであるといえる。ただし、事業期間によるVFMの差は小さく、厨房機器の修繕更新リスクの増大による民間事業者参入意欲抑制効果を考慮した場合、期間15年がより望ましいと考えられる。

VFM発生の主な要因としては調理業務をPFI事業範囲としたことによる人件費削減効果が大きいと考えられる。

ケース2（5,000食、米飯設備あり、PFIに調理業務含まない）

業務量が多く、経費削減効果が大きい調理業務をPFI業務としないためVFMは2.76%と一般的な給食センターPFIと比べて低い水準となった。

VFM発生の主な要因としては施設整備費の削減効果が大きいと考えられる。

VFMは少ないながらも、現在の調理員の雇用が継続する形でもPFIの導入効果があることが示されており、今回の施設整備の手法としてPFIが有効であるということがわかる。

ケース3（3,000食、米飯設備なし、PFIに調理業務含まない）

現状の益田市立学校給食共同調理場と同程度の給食センターを再整備し、運営形態についても現状と同じ形とした場合であるが、VFMは1.37%とかなり確保されるに留まった。

VFM発生の主な要因としては施設整備費及び維持管理費の削減効果が大きいと考えられるが、3,000食規模で現状と同じように直営調理員を雇用し、現状の民間委託を継続させた場合でもPFI導入の効果があることが示されており、今回の施設整備の手法としてPFIが有効であるということがわかる。

## 2. 定性的な評価

公共施設の施設整備、維持管理、運営においてPFIを導入することは、公共のみならず、利用者・地域社会及び民間事業者にも様々なメリットを創出することが期待される。しかしながら、民間事業者からは単純な価格競争ではなく、事業者の創意工夫が活かせるような事業内容、特にそれぞれの会社が持つ強みを活かせる部分があるか否かが参画に当たっての重要な検討材料になるという意見が出されており、今後のPFI手法導入具体化に際しては、民間事業者の持つ創意工夫活用の余地を十分に勘案し、事業内容を構築する必要がある。

以下に、本件へのPFI導入における具体的な定性的評価について述べる。

### 1) 効率的な設計・建設・維持管理・運営の実施

PFI方式による益田市立学校給食センターの建設事業は、設計・建設・維持管理までを一括して民間事業者に任せるため、それぞれ単体で発注する場合と比較して、設計段階から運営までの作業の効率化やコストの削減、リスクの最小化を図ることができる。

### 2) リスク分担の明確化による安定した事業運営

従来公共のみが負担してきたリスクについて、計画段階であらかじめリスク分担を明確にし、個々のリスクを適切にコントロールできる主体が負担するため、問題発生時の適切かつ迅速な対応が可能になり、業務目的の円滑な遂行や安定した事業運営の確保が期待できる。

### 3) 事業機会の創出

PFI事業の導入は、民間事業者に対して、新たな事業機会をもたらすことが期待される。また、事業へ参画した民間事業者の有する様々なネットワークを通じて、当該施設と関連性の高い業界と地元企業との連携が進展する可能性もあり、その結果地域経済の活性化が期待できる。

### 4) 産業の振興

PFI事業は、従来、一般的に公共が行ってきた公共事業の分野を民間に新たな市場として開放することになり、民間事業者の事業機会が創出される。

## 3. 施設整備実施へ向けた課題の整理

本調査のまとめとして、PFI事業の実現に向けて留意すべき事項を、今後の課題として整理する。

#### 1) 現在従事している調理員等の処遇

定量的な評価では調理業務をPFI事業範囲としたケースで大きなVFMが得られることとなったが、そうした場合には現在従事している調理員の処遇が問題となる。調理員は技能労務職の自治体職員であるため、今回、調理業務がPFIの事業範囲となった場合、ほかの給食施設への転籍あるいは、他の部署への配置転換がなされることとなると思われるが、益田市においては本件以外に学校給食センターはなく適当な受け入れ先が見つかるかどうか懸念される。

また、公共職員と民間職員が混在する一部委託方式についても、職場内にて職員間の軋轢が生じてしまい、運営に支障をきたすことになるので避けたほうがよいという意見がある。

#### 2) 既存委託先への影響

現在の給食業務委託先については、設定するPFI事業範囲によっては業務自体がなくなる可能性がある。そうした場合、業者によっては経営を著しく悪化させる要因となり、ヒアリングによれば経営に大きな影響を与えることが予想される。

よって、PFI事業範囲の検討に当たっては委託の経緯や実態を踏まえ、既存の委託先業者への慎重な対応が必要となる。

#### 3) 将来における児童・生徒数の変動リスク

益田市における児童・生徒数については、現状での推移が進めば給食提供数が大きく変動する可能性は低いと思われるものの、将来変動する可能性が全くないとは言い切れない。

基本的に、本リスクは益田市が負担するものと考えるが、児童・生徒数が大きく変動した場合、給食調理員の余剰あるいは不足が生じる事態となり益田市の財政負担額にも大きな影響を与える。本リスクへの対処方法としては、サービス対価支払方法の設定を工夫し、需要変動に応じた雇用調整が可能な提案を民間事業者に求めていくことなどが考えられる。

なお本調査で示したリスク分担は、リスク発生要因を中心に整理している。今後の契約書策定等作業において、リスク発生要因毎の損害負担を明確に示すことが必要であろう。

#### 4) 食育への配慮

益田市の教育方針として今後、食育に対してどのように取り組むかによって、新しい学校給食センターの機能面への影響があることから、今後、ありかた検討会などにおいて十分に議論し、方針を定めておく必要がある。

5) より詳細な法制度、諸規制との関係に係る検討

PFI手法を導入する範囲確定のため、関連の法制度、諸規制との関係について関係機関に随時確認しながら詳細を整理していく必要がある。

6) 幅広い関係者の意向を踏まえた業務要求水準書の作成

給食センターについては、サービスの享受者が教職員や児童・生徒に限定されるものの、児童・生徒の保護者にとって安全安心な給食の提供は大きな関心事であるから、その意向を的確に反映した要求水準を作成することが肝要である。

また、熱源をどうするかなど事業者によって違いが出てくる部分があり、それを適正に評価できるような審査内容とする必要がある。

7) 公平性、透明性等に配慮した事業者選定体制等の構築

外部有識者を含む審査委員会構成メンバーの選定や事業実施に当たっての応募者との質問回答体制の明確化、また審査項目等の事前提示条件の検討、選定及び結果公表体制の構築等、公平性・透明性を確保できる事業者選定体制の構築を進める必要がある。

8) 適切な情報の開示

民間事業者が応募に先立って手に入れることのできる情報は、公共側が公開した情報のみとなる。従って、事業者が応募に当たって必要とする情報について整理し、公開すると共にその情報の信頼性についても十分に配慮する必要がある。なお、事業者からのより良い提案を求めるためには、市からの条件提示に関する書類はできるだけ早期に開示することが求められる。

一方、事業者の選定を行った際には、その結果を速やかに公表することが求められている。なお、公表に当たっては、民間事業者の権利等正当な利益を害することのない範囲において、評価結果、評価基準及び選定過程の資料を合わせて開示することが必要であるため、具体的に最適な公表方法及び公表範囲を事前に検討しておくことが重要である。

9) 的確なリスクの抽出、分担と定量化

公民連携手法の導入による効果の最大化という観点から、発生し得るリスクを可能な限り抽出・列挙の上、それぞれのリスクの分担者を検討・決定することが必要である。