

(仮称) 名取市学校給食センター整備事業
P F I 導入可能性調査業務報告書

(概要版)

名 取 市

(仮称) 名取市学校給食センター整備事業 P F I 導入可能性調査
(概要版)

< 目 次 >

1. P F I 事業成立の必要条件の整理	1
(1) P F I 導入の目的	1
(2) P F I 導入の効果	2
(3) 学校給食センターの基本性能及び前提条件	3
2. 事業方式の検討	4
(1) P F I 事業方式の検討	4
(2) P F I 事業期間の検討	5
(3) 事業化スケジュールの検討	6
3. V F M の検討	7
(1) P F I 事業における収入支出条件	7
(2) V F M 評価	7
(3) P F I 導入可能性評価	7
4. 需要調査	8
(1) ヒアリング結果	8
(2) 評価	8
5. P F I 事業スキーム	9
(1) P F I 事業の基本的な仕組み	9
(2) P F I 事業スキーム	11

1. PFI事業成立の必要条件の整理

(1) PFI導入の目的

1) PFIとは

PFI (Private Finance Initiative : プライベート ファイナンス イニシアティブ) とは、1992年に英国で誕生した、民間の資金や経営能力・技術力を活用して、公共施設等の設計・建設・改修・更新や維持管理・運営を効率的・効果的に整備する公共事業の手法のことである。

日本においては、平成11年7月「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」(以下「PFI法」という。)が成立し、同年9月に施行され、この法律に準拠したPFI事業が実施できるようになった。

現在、PFI事業として245件の実施方針が公表され、このうち123件が運営段階に移行している。(内閣府PFI推進委員会平成18.8末現在)

学校給食センターのPFIについては、現在11件の実施方針が公表され、このうち5件が運営段階に移行している。

2) PFI導入の目的

PFIは、民間の資金や技術的能力を活用し、より少ない財政支出で質の高い公共サービスを市民(納税者)に提供することにある。このため、PFIでは費用対効果の観点から、税金(Money)の使用価値(Value)を最大化しようとする考え方が基本となっている。これを、VFM(Value For Money : バリュウ フォー マネー) 評価により効果を現す。

PFI事業において、「VFM」は最も重要な概念の一つであり、サービス提供の事業主体を公共と民間のどちらにするかを定める際に、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、事業期間を通じた公的財政負担の縮減が期待できる方を採用するという考え方を基本としている。

5つの原則と3つの主義

PFIは、5つの原則と3つの主義に基づき実施することが求められている。

これは、PFI法第4条の規定に基づき、国が策定した「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」(平成12年3月13日総理府告示第111号)において、PFI事業の適性要件として5原則及び3主義が示されている。

5
つ
の
原
則

- ①公共性原則
公共性のある事業であること。
- ②民間経営資源活用原則
民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用すること。
- ③効率性原則
民間事業者の自主性と創意工夫を尊重することにより、効率的かつ効果的に実施すること。
- ④公平性原則
特定事業の選定及び民間事業者の選定において公平性を担保すること。
- ⑤透明性原則
特定事業の発案から終結に至る全過程を通じて透明性が確保されること。

3
つ
の
主
義

- ①客観主義
各段階での評価決定について客観性があること。
- ②契約主義
公共施設等の管理者等と選定事業者との間の合意について、明文により、当事者の役割及び責任分担等の契約内容を明確にすること。
- ③独立主義
事業を担う企業体の法人格上の独立性又は事業部門の区分経理上の独立性が確保されること。

*「特定事業」とは、公共施設等の整備等(公共施設等の建設、改修、維持管理若しくは運営又はこれらに関する企画をいい、国民に対するサービスの提供を含む。)に関する事業であって、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用することにより効率的かつ効果的に実施されるものをいう。(PFI2条第2項より)

(2) PFI導入の効果

PFI導入の効果は、次のとおりである。

1) 良質な公共サービスの提供

PFIを導入することにより、民間事業者の経営ノウハウや技術的能力を公共事業に活用することに加えて、設計、建設、維持管理、運営を一体的に行うことにより、創意工夫が発揮されることで、質の高い公共サービスの提供が期待できる。

2) 事業費の削減

性能発注や一括発注^{*注1}による事業費全体のコスト管理が効率的に行われることによる事業費の削減が期待できる。

3) 行政と民間のパートナーシップの形成

民間事業者の創意工夫を尊重しつつ、公共施設の設計、建設、維持管理、運営に関する業務を、可能な限り民間にゆだねることにより、官民の適切な役割分担に基づく新たなパートナーシップの形成が期待できる。

4) 公共の財政支出の平準化

PFI事業者が施設整備等の初期投資に必要な費用を調達することにより、市は施設整備費相当額を事業期間中にサービスの対価として分割して支払を行うこととなるため、財政支出の平準化が可能となる。

5) 民間の事業機会の創出

従来、市が行ってきた事業を民間にゆだねるため、民間事業者にとっては新たな事業機会を得ることになる。

また、これにより地域経済の活性化への寄与が期待される。

6) 行政の説明責任の確保

PFI事業の発案から終結に至るまで、透明性の確保が求められるため、実施方針の公表、特定事業の公表、公募、事業者の選定等の手続を通して、行政の説明責任が確保される。

*注1 性能発注

PFIが従来型の公共事業と異なる点の一つが、性能発注である。

PFI事業者は、公共から提示された性能に基づいて、自らが資材等の仕様等を決定し、多様なメーカー等から条件に合致したものを選ぶことになるため、取扱いに習熟したものや大量に購入契約をしているものを利用するなどのコスト削減方策の採用も可能となる。

一括発注

PFI事業者が一括して事業に取り組むために、施設整備費や事業期間中の維持管理費及び運営費を考慮して設計や建設面での工夫を行うことにより、事業全体でのコスト削減に努めることとなる。

従来方式では施設整備（建設工事）等の発注について、工区や工種ごとに入札を行うこと（分離、分割発注）が多いが、PFIでは一括して発注することになり、PFI事業者は効率的に設計、建設、更には維持管理及び運営を行うことが可能となる。

また、維持管理及び運営については、従来方式では複数年契約ではなく単年度契約で行われていたところが、PFIでは事業期間にわたり委託することになるため、効率的な業務遂行とコスト削減が期待できる。

(3) 学校給食センターの基本性能及び前提条件

学校給食は、身体の発育期にある児童生徒にバランスの取れた栄養のある食事を提供することによって、健康の増進、体位の向上を図ろうとするものであり、これらを通して日常生活における正しい食習慣を身につけさせ、学校で食事をすることによって、教師と児童生徒相互のふれ合いの場をつくり、好ましい人間関係の育成を図るものである。

本市においては、現在、増田西、関上、第一と3つの学校給食共同調理場（昭和49年～59年に建築）があるが、施設の老朽化や、平成9年に制定された「学校給食衛生管理の基準」に対応していないため、食の安全の確保を図るため早急な改善が必要となっている。

新学校給食センターの基本性能及び前提条件は、以下のとおりとする。

区 分	水 準		備 考
新学校給食センターの基本性能及び前提条件	食数	8,500食	
	調理場数	1カ所（現在の3調理場を1カ所に統合）	
	稼働開始時期	平成22年8月	
	事業形態	・設計、建設、維持管理、調理運営、運搬・回収を一体的に実施。 （施設は他の調理事業に利用してはならない。）	
	食の安全性等	・献立、食材調達、検収は市で行う。 ・ドライシステム方式とする。 ・非汚染区域と汚染区域の明確化を行う。 ・適切な作業空間及び動線を確保する。 ・各種設備を適切に配置する。	
	地域との交流	・見学等、食に関する教育が可能な施設とする。	
喫食までの時間	調理後2時間以内	II 学校給食施設・設備 2 学校給食設備 ケ 共同調理場で調理した食品を調理後2時間以内で給食できるようにするため配送車を必要台数確保すること。	学校給食衛生管理の基準（文部科学省平成9.4.1制定、平成17.3.31一部改定）
		VIII 調理過程 4 食品の適切な温度管理 エ 調理後の食品の適切な温度管理を行い、調理後2時間以内で給食できるように勤めること。なお、共同調理場においては、調理場搬出時及び受配校搬入時の温度と時間を記録すること。	
		II 重要管理事項 4 原材料及び調理済み食品の温度管理 (4) 調理後の食品は、調理終了後から2時間以内に喫食することが望ましい。	大量調理施設衛生管理マニュアル（厚生労働省平成9.3.24、最終改定平成15.8.29）

2. 事業方式の検討

(1) PFI事業方式の検討

PFI事業方式としては、施設完成後ただちに所有権を市に譲渡するBTO方式と、施設完成後もPFI事業者が施設を所有し、事業期間終了時に市に所有権を譲渡するBOT方式という2つの代表的な事業方式がある。平成18年8月31現在、BTO方式が66%、BOT方式が17%（内閣府PFI推進委員会）となっている。

B T O (Build-Transfer-Operate)	民間が自ら資金調達を行い施設を建設 (Build) した後、施設の所有権を公共に移転 (Transfer) し、施設の管理運営 (Operate) を行う事業方式。 平成18年8月31現在 154件 (66%)
B O T (Build-Operate-Transfer)	民間が自ら資金調達を行い施設を建設 (Build) し、管理運営 (Operate) を行い、事業期間終了後、公共に施設の所有権を移転 (Transfer) する事業方式。 平成18年8月31現在 41件 (17%)

学校給食センターにおいては、現在、実施方針が公表されたPFI事業は11件あり、うち9件はBTO、2件はBOTとなっている。

これは、学校給食センターの運営面の相違を反映しており、調理をはじめとする運営の多くをPFI業務に含めている事例では、BTOが5件、BOTが2件となっている。これに対し、調理を市が行う事例では4件全てがBTOとなっている。

本市においては、BTO方式、BOT方式が検討対象となるが、当初から交付金を受けることができ、税制面で有利なBTO方式が適切と考えられる。

BTO、BOT方式における一般的な課税措置

税 目	課税主体	B T O	B O T	従来方式
固定資産税	市町村	×	△	×
都市計画税		×	△	×
不動産取得税	都道府県	○× (契約条件による)	△	×
登録免許税	国	×	○	×

○:課税 ×:非課税 △:条件により1/2減免あり(平成22年3月31日までの特例)

なお、学校給食センターは、学校給食法に基づいた施設のため、公共が施設を所有しないBOO方式は適切ではない。

B O O (Build-Own-Operate)	民間が自ら資金調達を行い、施設を建設 (Build) し、そのまま所有 (Own) し続け、管理運営 (Operate) する事業方式。 施設の公共への譲渡はせず、民間が所有し続けるか事業期間終了後に撤去する。 施設整備費に対する公共の支払は原則なし。 平成18年8月31現在 10件 (4%) (立体駐車場、廃棄物処理施設等の事例がある。)
------------------------------	---

(2) P F I 事業期間の検討

学校給食センターの P F I 事例（実施方針が公表済） 11 件のうち、8 件が事業期間 15 年～20 年未満、2 件が 20 年～25 年未満、1 件が 25 年以上となっている。

事業期間の設定においては、民間事業者の資金調達、市の財政、大規模修繕との関係等を踏まえ、適切に設定する必要がある。

民間においては、固定金利で調達可能な年数は 10 年であるため、通常は 10 年後に金利を見直すことになる。

次に、大規模な修繕に関しては、一般的に、概ね 20 年以内であれば施設の大規模な修繕を行わずに維持管理が可能であること、提案当初から大規模修繕の費用を積算することは困難（精度が低い）なこと、さらに、将来発生する大規模な修繕費を初年度から平準化して市が S P C *注2へ支払う場合、S P C の利益として課税対象となること（市のサービス対価の支払額が増大する）を踏まえると、大規模な修繕費用は、P F I 業務範囲に含めないことが適切と考えられる。

また、学校給食設備は、一般に概ね 15 年で更新が必要とされている。

以上のことを踏まえ、大きな費用が発生せずに運営可能な年数は 15 年と想定される。

なお、P F I 事業期間は、事業契約締結から事業終了までの期間であり、設計・建設期間と維持管理運営期間を合わせたものである。

したがって、本事業においては、維持管理期間（15 年）に、設計・建設期間（約 1 年）を加え、P F I 事業期間（約 16 年）とすることが適切である。

*注2 S P C （Special Purpose Company：スペシャル パーパス カンパニー）

ある特別の事業を行うために設立された事業会社のこと（特別目的会社）。

(3) 事業化スケジュールの検討

平成22年8月の新学校給食センターの供用開始予定時期を前提に、PFI事業における全体事業スケジュールは以下のとおり想定される。

全体事業スケジュール (案)

平成		PFI 関連業務	議会等	
19年度	10月			
	11月			
	12月			
	1月			
	2月			
	3月		債務負担行為 (議決)	
20年度	4月			
	5月			
	6月			
	7月	・実施方針公表		
	8月	・特定事業の選定 ・入札公告		
	9月			
	10月			
	11月			
	12月	・提案の受付		
	1月	・事業者の選定		
	2月	・基本協定締結		
	3月	・事業仮契約締結	PFI 事業契約 (議決)	
	21年度	4月	設計 (基本・実施)	
		5月		
6月				
7月				
8月		建築確認申請		
9月				
10月		着工		
11月				
12月		建設工事		
1月				
2月				
3月				
22年度	4月			
	5月			
	6月	竣工		
	7月			
	8月	新センター供用開始(8/末)	稼動準備 (1ヶ月)	
	9月		新センター 稼動	
	10月			
	11月			
	12月			
	1月			
	2月			
3月				

3. VFMの検討

(1) PFI事業における収入支出条件

PFI事業における、事業者及び市の収入支出条件は下表の通り整理される。

	PFI方式		従来方式
	事業者	市	市
収入	市からの一時金（竣工時）	交付金	交付金
	市からの分割払	一般財源	一般財源
資金調達	資金調達 自己資金（資本金） 民間金融機関からの借入	起債 （交付金対象分のみ）	起債
支出	調査・設計費 施設整備費（工事費） 施設維持管理費 運営費	事業者への支払	調査・設計費 施設整備費（工事費） 維持管理運営費 運営費
	諸経費 開業費（SPC設立費用等） 契約履行保証料 法人税、保険料等	アドバイザー費用 モニタリング費用等	

(2) VFM評価

VFMとPFI事業としての実施判断については、「VFMに関するガイドライン」内閣府PFI推進委員会によれば、以下の通りである。

公共施設等の整備等に関する事業をPFI事業として実施するかどうかについては、PFI事業として実施することにより、当該事業が効率的かつ効果的に実施できることを基準としている。

PFI事業として実施することが、公共部門が自ら実施する場合に比べてVFMがある場合、効率的かつ効果的に実施できるという当該基準を満たす。

したがって、PFI事業としての実施を検討するに当たっては、VFMの有無を評価することが基本となる。

用語の定義

PSC	公共が自ら実施する場合の、事業期間を通じた公的財政負担の見込額の現在価値	
PFI事業のLCC	PFI事業として実施する場合の、事業期間を通じた公的財政負担の見込額の現在価値	
VFM評価	VFMがある	$PSC \geq PFI \text{事業の} LCC$
	VFMがない	$PSC < PFI \text{事業の} LCC$

(3) PFI導入可能性評価

市が直接事業を実施する場合とPFI事業として実施する場合の市の財政支出を比較すると、前者と比較して後者の方が財政支出額（VFM）は、現在価値換算削減率85%で約11%、削減率80%で約16%下回るとのシミュレーション結果が得られた。

なお、本評価では、市が直接事業を実施する場合とPFI事業として実施する場合の工事仕様が同一となっていないため、一定の誤差が想定されるが、民間による設計で、工事仕様の決定に自由度を与えることにより、PFI事業として実施する場合の財政支出の削減効果は十分に期待されると考えられる。

また、学校給食のPFI事業の先進事例との比較においても、当該地区におけるPFI事業の適用可能性は高いものと考えられる。

学校給食センターPFI事例におけるVFM

区 分	VFM (%)		備 考
	特定事業の 選定時点	事業者の 決定時点	
八雲村学校給食センター	7.1	19.7	
上山市学校給食センター	4.3	非公表	
可児市学校給食センター	10.0	非公表	
伊万里市学校給食センター	16.0	27.5	
千葉市大宮学校給食センター	11.0	24.4	
浦安市千鳥学校給食センター	14.0	30.0	
宇多津新給食センター	13.0	非公表	
仙台市新野村学校給食センター	7.9	8.0	
東根市学校給食センター	15.1	18.4	
木更津第一小学校改築及び 木更津市学校給食センター整備事業	10.1	11.0	

4. 需要調査

(1) ヒアリング結果

企業ヒアリングは、学校給食センターのPFI事業に代表企業として応募実績のある任意の企業5社と、任意の地元金融機関に対して調査委託業者が行った。

<企業ヒアリング結果>

①事業スキーム

5社とも、BTO方式、15年程度の事業期間（設備のメンテナンス期間との関係を含めて）、附帯事業はないこと等、基本的なスキームに特に問題はないとの回答であった。

②運営面

調理がPFIの業務範囲に含まれることについては、4社が取り組みやすいとしているが、1社は、調理を含めない方がやりやすいとの回答であった。

アレルギー対策については、4社が概ね肯定的な回答であったが、1社はできれば含めない方が取り組みやすいとの回答であった。

③本事業への要望事項等

- ・配膳は、PFI業務範囲に含めないで欲しい。(5社)
- ・食器の材質は、市で決めて欲しい。(3社)
- ・残滓については、廃棄は可能であるがリサイクルは困難である。(2社)
- ・管理栄養士の採用は困難である。(2社) 等

④本事業への参画意向

本件PFI事業への参加意欲については、5社とも積極姿勢を示した。

<金融機関ヒアリング結果>

融資規模等に問題はなく、県内PFI案件は全て積極的に対応するとの回答であった。

(2) 評価

学校給食センターのPFI事例においては、ほとんどの事例（実施方針公表済の11件中8件）で4グループ以上の応募実績があることから、民間事業者の参画意欲は高いことが伺え、本事業に対しても、全ての企業で旺盛な参加意欲が確認された。

また、調理を含めたスキームについては、PFI事業の実績が7件あり、今回ヒアリングを実施した企業でも歓迎する企業が多数であり、本事業に対する需要は高いものと考えられる。

なお、本事業への要望事項（食器の材質、残滓のリサイクル、管理栄養士の資格要件等）については、今後のアドバイザー業務における検討課題とすべきである。

5. PFI 事業スキーム

(1) PFI 事業の基本的な仕組み

PFI の実施に当たって、市は、提供されるべき公共サービス水準（要求水準）を示し、公募の上、民間事業者を選定し、選定された事業者が提案した具体的な仕様について、PFI 事業契約を締結し、選定事業者が契約義務として担うべき業務の内容を規定する。

このため、PFI においては、コンソーシアム（企業連合）による応募が行われ、選定された事業者は、PFI の事業を専門に行う特別目的会社（SPC）を設立し、公共サービスを提供することが一般的となっている。

1) コンソーシアムによる応募

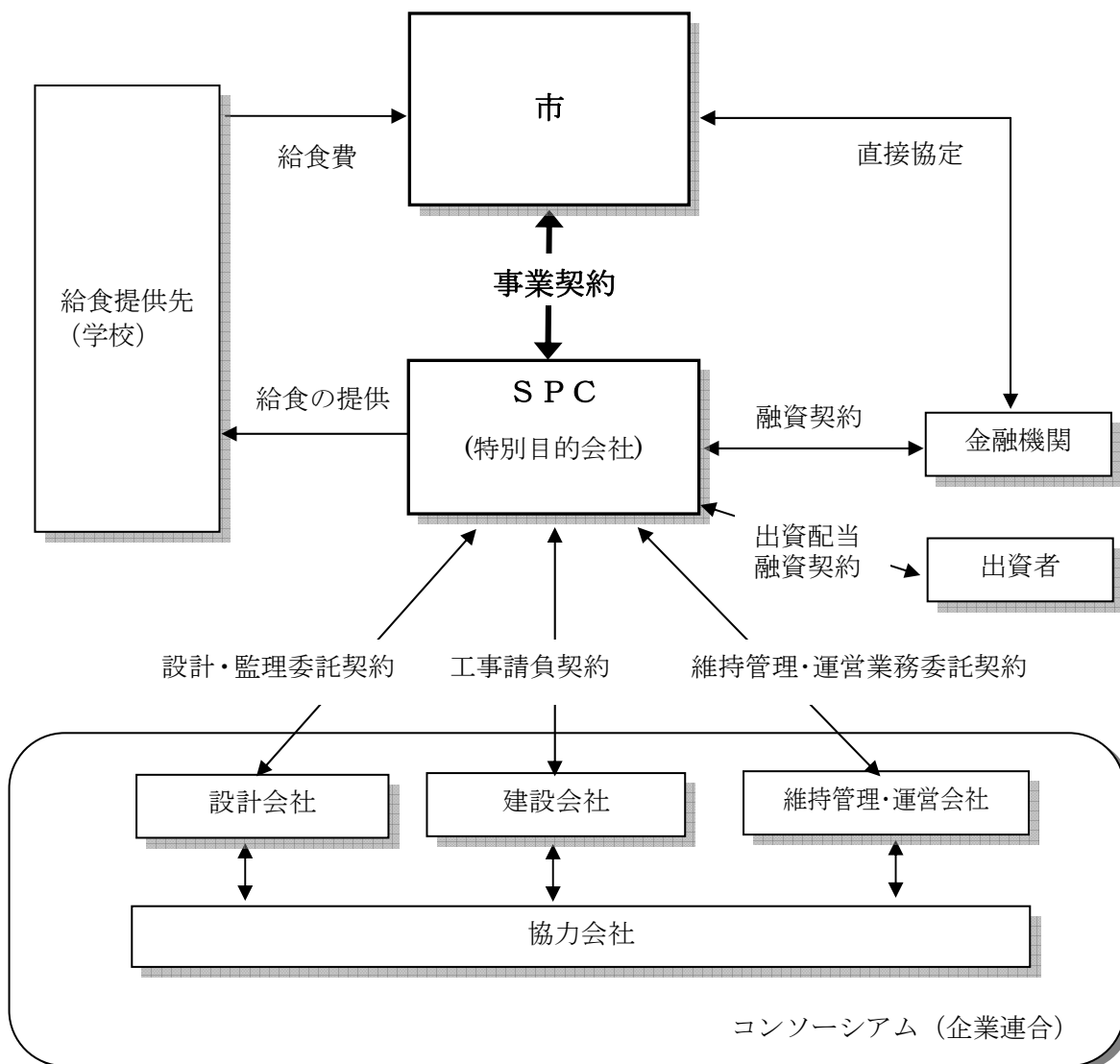
PFI 事業における契約は、設計、建設、維持管理、運営といった多岐にわたる事業内容を伴う包括契約となるため、民間事業者は、原則として複数の企業によるコンソーシアムを結成して応募する。

2) SPC による公共サービスの提供

選定されたコンソーシアムは、参加した企業が中心となって出資し、SPC を設立し、市と PFI 事業契約を締結する。

SPC は、当該事業専門の会社であり、これはコンソーシアムに参画する個々の企業の経営状態が悪化した場合でも、PFI 事業に影響を与えないようにするためのものである。

学校給食センターにおける PFI 事業スキーム



3) P F Iにおける各主体の役割

市	<ul style="list-style-type: none"> ・ P F I 事業契約に基づき、当該公共施設の整備等を S P C にゆだねる。 ・ 事業期間中、公共サービスの要求水準が確保されているか監視及び確認（モニタリング）を行い、サービス対価（公共施設の設計、建設、維持管理、運営費用）を支払う。
議会	<ul style="list-style-type: none"> ・ P F I 事業に関する債務負担行為の審議と議決、P F I 事業契約の審議と議決を行う。
金融機関	<ul style="list-style-type: none"> ・ 融資契約に基づき、S P C に対して融資（プロジェクトファイナンス）を行う。
S P C	<ul style="list-style-type: none"> ・ P F I 事業契約に基づき、公共施設の整備・維持管理・運営等を行う。 ・ 融資契約に基づき金融機関から融資を受ける。 ・ P F I 事業契約に基づきコンソーシアムの各企業と各種契約を行う。
コンソーシアムを構成する主要な企業	<ul style="list-style-type: none"> ・ S P C に出資する。 ・ S P C との委託等契約に基づき、公共施設の整備等を行う。
投資家	<ul style="list-style-type: none"> ・ S P C に出資する。

4) P F Iにおける契約

P F I 事業契約	<ul style="list-style-type: none"> ・ 市と S P C が締結する。 ・ P F I 事業期間における事業内容や、S P C へのサービス対価の支払方法等を規定しており、一般的に長期的包括的な内容となる。
融資契約	<ul style="list-style-type: none"> ・ 金融機関と S P C が締結する。 ・ 当該 P F I 事業契約から得られる S P C の収益に基づき、金融機関が S P C に対して融資を行う。
委託等契約	<ul style="list-style-type: none"> ・ S P C とコンソーシアムを構成する企業が締結する。 ・ 公共施設の設計、建設、維持管理、運営など P F I 事業の業務内容に沿って、S P C はコンソーシアムを構成する各企業と契約し、業務を実施する。
直接協定（ダイレクトアグリーメント）	<ul style="list-style-type: none"> ・ 金融機関と市が締結する。 ・ 直接協定は、S P C の存続、安定のために市と金融機関とが協力することを主旨として締結される。代表的なものとして、要求水準の未達等による P F I 事業契約の解除事由が発生した場合、市が解除権を行使する前に、金融機関が融資保全のために事業の再建に積極的に参画できるような規定（介入権）がある。

(2) P F I 事業スキーム

新学校給食センターにおける P F I 事業スキームは、下表のとおりである。

区 分	内 容		備 考
事業方式	B T O方式		サービス購入型
事業期間	平成21年3月～平成37年3月（約16年） （1）設計・建設期間（約1年） （2）運営・維持管理期間（約15年）		P F I 事業契約議会承認 （平成21.3 予定） 新給食センター供用開始 （平成22.8 予定） P F I 事業終了（平成37.3 予定）
P F I の 業務範囲	施設整備	<ul style="list-style-type: none"> ・設計 ・建設 ・工事監理 ・調達 （調理設備、調理備品、附属備品） 	
	運 営	<ul style="list-style-type: none"> ・調理 ・給食運搬※、回収 ・洗浄 ・残滓処理 	※給食運搬については、米、パン、牛乳を除く。
	維持管理	<ul style="list-style-type: none"> ・保守点検 （建築、建築設備、調理設備） ・植栽、外構 ・清掃 ・警備 ・修繕計画の作成及び修繕 	
	付帯事業	なし	
サービス 対価の支払	施設整備費の 対価	①施設竣工時の一時金 施設整備費のうち、交付金対象事業費を施設竣工時に一時金として支払う。	
		②一時金を除いた残額 施設整備費から上記①を除いた残額を15年間の割賦支払とする。	
	運営・維持管理 費の対価	運営・維持管理期間中に支払う。	