

亀岡市学校給食基本計画策定等業務 民間活力等導入可能性調査結果概要

1. はじめに

「亀岡市学校給食基本計画」において小・中学校一体型の給食センターを新設することの優位性が示された。これを受けて、新給食センターの整備・運営に係る事業手法を決定するにあたり、公共施設マネジメントの観点も含め、「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」等に基づき、従来の方式とは別に、近年、他自治体でも実績もある方式を検討するため、民間活力等を導入した場合の可能性調査を実施した。

2. 事業手法の検討

学校給食センターは、運營業務が中核となる事業であり、施設整備は効率的な運営を目指して実施されるべきと考えている。

この点で、以下の理由より、設計・建設・維持管理・運営を一括で発注する事業手法が学校給食センター整備・運営により良い可能性があると考え、本調査では、DBO 方式、PFI (BTO) 方式、民設民営方式（委託型、借上型）を対象とする。

- ・ DBO方式、PFI方式、民設民営方式を調査対象とする理由
- ・ 運営業務を考慮した設計による施設の最適化が可能となる。
- ・ 長期・一括契約により、ライフサイクルコスト（LCC）や維持管理に配慮した設計・建設や維持管理運営業務の効率化が図られ、LCCでのコスト削減を図ることができる。
- ・ 性能発注とすることにより、必要なサービス水準以上であれば、それを提供する上での手法（仕様）は問わないため、民間事業者の創意工夫を最大限活用した提案が可能となり、より質の高い公共サービスを提供することができる。

3. 民間事業者への参画意向調査

3.1. 調査対象者

調査対象者は、近畿地方で実施された PFI 方式もしくは DBO 方式による学校給食センター整備・運営事業を受託するなど、近年の学校給食センターの動向や事業参入にあたっての問題点・課題を熟知していると考えられ、事業の中核を担う運営企業 6 社とした。

3.2. 調査結果

参画意欲・条件	6社ともに参画可能性はあるが、事業手法は、PFI（BTO）方式・DBO方式を上位で希望するのが3社、民設民営方式を上位で希望するのが3社と半々であった。
早期供用	PFI（BTO）方式・DBO方式と比較し、民設民営方式では、事業者選定期間が4か月程度、施設整備期間が2か月程度短縮される。
アレルギー対応・食育支援	アレルギー対応については、事業手法に関わらず、アレルギー対応調理室で調理して対応するという点で差が見られなかった。 食育支援については、PFI（BTO）方式・DBO方式による公共施設のセンターでは見学通路や展示スペースを配置することが一般的であるが、民設民営方式による民間施設の学校給食センターでは、経済性の観点から簡易な見学施設と調理室内のwebカメラによる配信等で代替している。
事業撤退時の対応	市が施設を所有するPFI（BTO）方式・DBO方式は、食中毒の発生などにより民間事業者が撤退したとしても、施設は市が所有し続けるため、委託先を変更することが対応できる。 民間事業者が施設を所有する民設民営方式については、事業者が撤退した場合に、市による建物の買取などの対応策を検討する必要がある。
学校給食以外の利用	事業手法に関わらず、センターでは学校給食事業に特化し、他の収益事業を実施する余地がない。ただし、長期休業中の学童保育への給食提供が可能となる業者もある。

表 事業手法の比較

項目	DBO 方式	PFI 方式 (BTO 方式)	民設民営方式	
			委託型	借上型
手法概要	市が資金を調達し、事業者が施設を建設、施設完成直後に市に所有権を移転し、一定期間事業者が維持管理及び運営を行う方式。	事業者が資金を調達し、施設を建設、施設完成直後に市に所有権を移転し、一定期間維持管理及び運営する方式。	市が給食業務を委託して、事業者が自ら所有する食品工場（新築する場合も含む）により給食サービスを提供する方式。	事業者が自ら所有する食品工場（基本的には新築）を市が借り上げるとともに、当該事業者に給食業務を委託して、給食サービスを提供する方式。
スキーム図				
事業の区分	公共事業	公共事業	民間事業	公共事業
施設所有者	市	市	民間	民間
事業者の構成	設計・建設・維持管理・運営企業のグループ	設計・建設・維持管理・運営企業のグループ (契約はグループが設立する SPC)	運営企業	運営企業

4. 事業スキームの検討

業務範囲	[行政の役割] 献立作成、食材料調達、食材料検収、食数調整、大規模修繕 [民間事業者の役割] 上記を除く設計・建設・維持管理・運営業務	給食運営の主体は行政とする。
事業期間 (当調査における条件設定)	[DBO方式・PFI(BTO)方式] 15年(維持管理・運営期間)＋設計・建設期間・開業準備期間 [民設民営方式(委託型及び借上げ型)] 15～20年(維持管理・運営期間)＋設計・建設期間・開業準備期間	

5. 概算事業費とVFMの算定 ※VFMとは…支払い(Money)に対して最も価値の高いサービス(Value)を供給するという考え方

事業方式	市の支出額 (千円)	差額 (千円)	VFM (現在価値換算後)	市の期間別負担額	
				施設整備期間	維持管理期間 (年平均)
従来方式	約151.6億円	－	－	約13.3億円	約9.2億円
DBO	約137.8億円	約13.8億円	9.1%	約12.1億円	約8.4億円
PFI	約142.0億円	約9.6億円	6.4%	約1.3億円	約9.4億円
民設民営	約116.3億円	約35.3億円	23.1%	約0.4億円	約7.7億円

注) 差額は、従来方式－DBO・PFI・民設民営のいずれか

6. 総合評価及び課題の整理

6.1. 総合評価

総合評価は、「民間の専門技術の活用」、「行政の関与」、「早期供用開始」、「事業の安定的な継続」、「公共施設マネジメント」、「財政負担の縮減」を評価指標として行った。

結果として、民間活力導入手法を導入する趣旨である民間の専門技術の活用については、従来方式よりもいずれの事業手法ともに活用可能であり、また、いずれの手法とも従来方式と同程度に行政が事業に関与して、業務の品質を確保することが可能である。

また、早期供用開始、公共施設マネジメント、財政負担の縮減の観点からは、従来方式、DBO方式、PFI(BTO)方式よりも民設民営方式が優位であると言える。

ただし、民設民営方式は、事業の安定的な継続でデメリットを有する。デメリットを解消するための方策は種々想定されるが、今後事業内容を詳細化する段階で、最適な方策を導入していくことが必要となる。

6.1.1. 民間の専門技術の活用

学校給食センターの中核となる運営業務の大量調理は、一般的に民間事業として広く実施されており、民間事業者が給食施設の維持管理・運営に関する多くの専門技術を有している。また、維持管理・運営企業の専門技術が設計に反映されることにより、施設の効率化・長寿命化・コスト削減などの最適化が図られる。

以上より、DBO方式、PFI(BTO)方式、民設民営方式ともに、従来方式と比較して民間事業者の専門技術を活用することができる。

6.1.2. 行政の関与

従来方式に実施される行政の献立作成や施設に常駐することによる日常の業務監視は、DBO方式、PFI(BTO)方式では同様に実施される。一方、民設民営方式においても行政が献立作成を担うことや施設に行政職員が常駐するスペースを設置することも可能であり、従来方式を含めすべての事業手法において、行政が積極的に事業に関与して、業務の品質を確保することが可能である。

6.1.3. 早期供用開始

DBO方式、PFI(BTO)方式は、一括発注となり、分離発注となる従来方式と比較して発注手間(回数)は少なくなるが、事業者選定期間を要するため、従来方式と比較し、供用開始までの期間が長くなる。

一方で、民設民営方式は、事業者選定期間や施設整備期間が短いため、供用開始までの期間は、従来方式よりも短くなる。

6.1.4. 事業の安定的な継続

従来方式、DBO方式、PFI(BTO)方式ともに、学校給食センター施設を行政が所有するため、食中毒の発生や倒産等で民間事業者が撤退した場合には、行政が後継事業者を選定し、事業を継続することができる。

また、民設民営方式の場合は、民間事業者が施設を所有するため、以下のような事業者が撤退する場合の事業継続方策を検討し、契約内容に組み込む対策により、事業継続を担保することができる。

事業継続方策としては、以下のような内容が想定される。

- ・ 代行運営企業となる保証人(運営企業)の配置の義務化
- ・ 本事業に関し民間事業者に融資する金融機関と行政が事業監視に係る協定を締結し、行政と金融機関の双方で事業をモニタリング(直接協定)
- ・ 民間事業者は契約途中で撤退する場合に、行政が施設を買い取る権利を契約時点で付与
- ・ 食中毒発生などによる民間事業者の撤退時に契約の部分解除(運営業務だけの解除)を行い、施設所有は当該民間事業者が継続し、行政が代替の運営企業を選定 など

6.1.5. 公共施設マネジメント

DBO方式、PFI(BTO)方式は、施設の所有者が行政になるため、災害等の不可抗力や第三者による施設の損傷に係る修繕等は、行政が負担することになるが、民設民営方式は、施設の所有者が民間事業者になるため、これらのリスクを民間事業者に共有することができる。

6.1.6. 財政負担の縮減

維持管理・運営期間を15年とした場合、DBO方式で9.1%(現在価値換算前で14億円)、PFI(BTO)方式で6.4%(現在価値換算前で10億円)、民設民営方式で23.1%(現在価値換算前で26億円)、従来方式よりも財政負担縮減効果が発現する。

6.2. 今後の課題

6.2.1. 事業用地の確保

本事業では、新たな学校給食センターの整備に資する用地が決定できておらず、今後、事業用地の確保を要する。

行政が施設を所有する従来方式、DBO方式、PFI(BTO)方式、行政は施設を所有しないが一括で借り上げる民設民営方式(借上げ型)で事業を実施する場合は、工業系用途地域もしくは市街化調整区域、民設民営方式(委託型)の場合は工業系用途地域で事業用地を確保する必要がある。

6.2.2. 民設民営方式の注意点

民設民営方式は、事業の安定的な継続が確立できるよう、細心の注意をはらい、事業内容を詳細化する段階で対策を検討する必要がある。

7. まとめ(方式選定における評価)

給食センターの事業手法検討においては、十分に民間活力を導入するメリットがあると考えられ、その中でも民設民営方式が総合的に他の方式より優位性があることから、方式の選択として十分に検討に値すると考えられる。