

# 観音寺市新学校給食センターPFI導入可能性調査 業務報告書（概要版）

## 1. 調査の目的

本業務は、観音寺市新学校給食センター（以下「新学校給食センター」という。）を整備し、学校給食を実施するにあたり、PFI手法を活用した施設整備及び運用の可能性について調査・検討することを目的とする。

項目	内容
構造・階数	鉄骨造・2階建
延床面積	3,000㎡程度
対象校（園）	計17（中学校5校、小学校10校、幼稚園2園）
調理能力	5,000食/日
献立数	1献立
炊飯	センターで炊飯を実施
アレルギー対応	アレルギー対応調理室の設置
作業環境	ドライシステム
管理基準対応	文部科学省：学校給食衛生管理基準 厚生労働省：大量調理施設衛生管理マニュアル に適合

## 2. 前提条件の整理

新学校給食センターに求められる主な施設条件は右表のとおりである。

## 3. 事業手法の検討

本事業において、適用することが考えられる事業手法等は次のとおりである。

事業手法等	内容	資金調達	建設	所有	維持管理運営	
従来手法	国・地方公共団体が公的資金を調達し、施設の建設、維持管理は原則として単年度契約で分離発注し、所有権は常に市とする手法。	市	市	市	市（※1）	
設計・施工一括発注方式（DB方式）	市が資金を調達し、民間事業者が施設を建設、施設完成直後に市に所有権を移転する方式。維持管理・運営は市が行う。	市	民間	市	市（※1）	
設計・施工・運営一括発注方式（DBO方式）	市が資金を調達し、民間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、一定期間民間事業者が維持管理及び運営を行う方式。	市	民間	市	民間	
PFI手法	BOT方式（※2）	民間事業者が資金を調達し、施設を建設、一定期間維持管理及び運営し、事業終了後に市に施設所有権を移転する方式。	民間	民間	民間 ↓ 市	民間
	BTO方式（※2）	民間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、一定期間民間事業者が維持管理及び運営を行う方式。	民間	民間	市	民間

（※1）市が直接運営することに限らない。別途、民間委託等による維持管理・運営も含む。

（※2）BOT：建設・運営・移転（Build・Operate・Transfer）

BTO：建設・移転・運営（Build・Transfer・Operate）

このうち、本事業においては以下に示す理由から、DB方式及びPFI手法（BOT方式）を検討の対象外とした。

- DB方式では、「設計建設」と「維持管理」・「運営」が分離するため、大量調理のノウハウを施設整備に活かすことができない。
- BOT方式では、事業期間中における施設所有者が「民間」であるため、国庫補助金の適用がない。（以下PFI手法はBTO方式とする。）

## 4. 事業範囲及び事業スキームの検討

### ■事業手法の抽出及び特徴の比較

本事業で採用を想定した事業スキームは下表のとおりである。なお、事業期間は15年とする。

項目	従来手法	DBO方式	PFI手法
概要図			
概要	<ul style="list-style-type: none"> <li>設計業務、建設業務、運営業務、維持管理業務を個別に民間事業者に対し発注する事業手法。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>設計業務、建設業務、運営業務、維持管理業務を一括してコンソーシアム（企業連合）に対し発注する事業手法。</li> <li>運営企業、維持管理企業のノウハウを活かして学校給食センターの整備を行う。</li> <li>学校給食センターを設計、建設し、運営、維持管理を行うことを目的としたコンソーシアムを設置する。</li> <li>資金調達は市が実施する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>学校給食センターを設計、建設し、運営、維持管理を行うことのみを目的としたSPC（※3）を設立する。</li> <li>市とSPCとの契約はひとつであり、連絡窓口はSPCに一体化される。</li> <li>資金調達は民間が実施する。</li> </ul>

（※3）SPCとは特別目的会社の略であり、本事業の履行のみを目的として、民間事業者が設立する会社をいう。

### ■事業類型の比較

PFI手法における事業類型は、対価の支払形態によって「サービス購入型」、「ジョイントベンチャー型」、「独立採算型」の3つの形態に区分できる。学校給食センターPFI事業の場合、施設利用者からの料金収入はないため、「サービス購入型」となる。

分類	概要	概要図
サービス購入型	PFI事業者が公共サービスを提供し、公共がこれを購入する。本事業においては、施設整備、維持管理・運營業務がそれにあたる。施設の利用料金がある場合は、PFI事業者を経由して、公共の収入となる。（事例：給食センター、美術館など）	
ジョイントベンチャー型	公共とPFI事業者が事業費等を分担して公共施設整備を進める形態を指す。本事業では、PFI事業者が公共からのサービス対価と利用者からの利用料金収入で投資回収を行う。（事例：体育施設、文化施設など）	
独立採算型	公共がPFI事業者に公共施設等の建設・運営の許可を与え、民間事業者が建設・運営コストを料金収入によって回収する。公共の関与は計画策定、認可、法的手続きなどの実施に限定される。（事例：有料駐車場、空港など）	

### ■事業範囲の検討

民間事業者の意向調査結果を踏まえ、官民の業務範囲を次のとおり設定した。

業務項目	従来手法	PFI手法
測量等事前調査業務	分離	一括
設計業務（基本設計・実施設計）	分離	一括
造成工事業務	分離	一括
建設工事業務	分離	一括
工事監理業務	分離	一括
調理設備機器の調達・設置業務	分離	一括
家具、什器・備品の調達・設置業務	分離	一括
開業準備業務	分離	一括
大規模修繕業務	分離	市
維持管理業務	分離	一括
献立作成業務	市	市
食育支援業務	分離	一括
食材料調達業務	市	市
食材料検収業務	市	市
食材料検収補助	分離	一括
運営業務	分離	一括
廃棄物処理業務	分離	一括
給食費の徴収・管理業務	市	市
食数の調整業務	市	市

【凡例】分離：市が「分離発注」で業務の発注を行う。  
 一括：市が「一括発注」で業務の発注を行う。  
 市：市が業務を行う。

PFI手法を採用することで、従来方式では「分離発注」していた業務を「一括発注」することが可能であり、民間ノウハウを生かす機会が増加することが期待できる。

■事業期間及び事業スケジュール

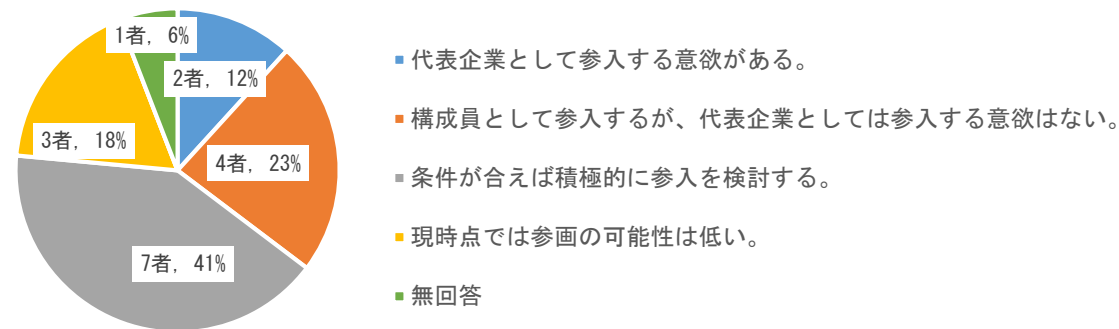
現時点で想定する事業スケジュールは次のとおりである。

年度	概要
令和3年度	整備基本計画の策定
令和3年度～令和4年度	公募資料の作成、事業者選定
令和5年度～令和6年度	設計、建設、開業準備
令和7年度中	供用開始

### 5. 民間事業者への参画意向調査の実施

参画意向調査は、「学校給食センター整備運営に係る PPP/PFI 事業への参画、落札実績を有しており、SPC の代表企業又は構成企業になりうる企業」を対象に 17 者へアンケート調査を実施した。調査結果の概要は以下のグラフのとおりである。

「代表企業として参入する意欲がある」「構成員として参入する意欲がある」と回答した企業が 35%程度、「条件が合えば積極的に参入を検討する」企業も含めれば、76%程度の企業が事業に関心を示しており、多くの企業の参画が期待できる結果と言える。



### 6. 事業手法の定性的評価

前述の事業手法毎の特徴を踏まえ、検討対象として抽出した事業手法が、『安全・安心』で『おいしい給食』を『確実』に提供する」という学校給食センターの役割を果たせるかどうか、定性的に評価を行った。結果は次のとおりであり、**DBO 方式より PFI 手法の方が優位であると言える。**

評価項目	従来手法	DBO 方式	PFI 手法
安全・安心な給食の提供	<ul style="list-style-type: none"> <li>個別契約のため、各企業の連携を確約できないが、運営業務において民間ノウハウを活用するため、品質の維持が期待できる。</li> </ul> <p>(○)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>コンソーシアムは組成するが、個別契約のため、各企業の連携を確約できないものの、運営業務において民間ノウハウを活用するため、品質の維持が期待できる。</li> </ul> <p>(○)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>学校給食センターの設計段階から開業後まで、SPC による衛生管理の徹底及び業務品質の維持向上が期待できる。</li> </ul> <p>(◎)</p>
おいしい給食の提供	<ul style="list-style-type: none"> <li>民間ノウハウを活用するため、先進事例で提供実績のある献立提供が可能である。</li> </ul> <p>(◎)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>個別契約のため、異業種のノウハウを活かせず、「おいしい給食の提供」を効率的・効果的に実現することのできる施設整備に繋がりにくい。</li> </ul> <p>(△)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>異業種のノウハウを活かし、「おいしい給食の提供」を効率的・効果的に実現することのできる施設整備が期待できる。</li> </ul> <p>(○)</p>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>コンソーシアムは組成するが、個別契約のため第三者の視点がなく、業務品質の維持向上には懸念が残る。</li> </ul> <p>(△)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>SPC を構成する設計企業、建設企業、運営企業、維持管理企業及び本市の視点・役割分担により、各業務のモニタリングを行うことで、「おいしい給食の提供」の継続に資する業務品質の維持向上が期待できる。</li> </ul> <p>(◎)</p>
確実な給食の提供	<ul style="list-style-type: none"> <li>個別契約のため、学校給食を提供できなくなる事態が生じた場合、迅速な対応が期待できない。</li> <li>また、上記の場合において様々な追加費用を要することが懸念され、当該費用を市が迅速に確保できるかどうか懸念事項である。</li> </ul> <p>(△)</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>設計企業、建設企業を含む SPC が存在するため、学校給食の継続に向けた施設上及び運営上の様々な課題に対し、本市と共に長期にわたり対応することが期待できる。</li> </ul> <p>(◎)</p>

評価項目	従来手法	DBO 方式	PFI 手法
コンソーシアムの連携力	<ul style="list-style-type: none"> <li>個別契約のため、各企業の連携を確約できない。</li> <li>問題が発生した場合、事業者間の責任分担が明確でないため、迅速な対応が期待できない。</li> </ul> <p>(△)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>コンソーシアムは組成するが、個別契約のため、各企業の連携を確約できない。</li> <li>問題が発生した場合、事業者間の責任分担が明確でないため、迅速な対応が期待できない。</li> </ul> <p>(△)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>設計企業、建設企業、運営企業及び維持管理企業により、SPC が構成され、各業務の責任分担が明確化される。</li> <li>運営上の問題のみではなく、施設上の問題へも迅速な対応が期待でき、確実な給食の提供に寄与することが期待できる。</li> </ul> <p>(◎)</p>
その他財政支出の平準化	<ul style="list-style-type: none"> <li>資金調達は市が担うことから、一括して調達する必要があり、財政支出の平準化は期待できない。</li> </ul> <p>(△)</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>従来であれば一般財源で調達すべき費用に民間資金を活用することにより、15 年程度の事業期間にわたる財政支出の平準化が期待できる。</li> </ul> <p>(◎)</p>

【凡例】◎：評価項目に適しており、比較対象の事業手法内において特に優れている。  
○：評価項目に適しており、比較対象の事業手法内において優れている。  
△：評価項目の実現に向けて懸念事項があり、他の事業手法に比べ劣っている。

### 7. 事業手法の定量的評価

本調査では、前項の定性的評価の結果を踏まえ、従来手法と PFI 手法に係る費用を市の財政負担額として以下のとおり算出し、事業手法の定量的評価として比較検討を行った。

PFI 手法においては、事業費を事業期間にわたって割賦払いを行うため、財政負担を平準化することが可能である。なお、本項に示す市の財政負担額は、PFI 手法の一般的な事業期間である 15 年に合わせ、運営・維持管理期間を 15 年として算出した。検証の結果は次のとおりである。

評価項目	従来手法	PFI 手法
市の財政負担額	約 71 億円	約 67 億円

PFI 手法を導入することで事業期間を通じて市の財政負担額として約 4 億円のコスト削減効果が見込める結果となった。VFM の検証結果は、従来手法と比較し、PFI 手法 (BTO 方式) は約 6.5% の VFM が発現した。

### 8. 総合評価

本調査の結果、「本市と民間事業者が効率的・効果的な連携体制を構築することが必須であり、指示・連携体制を SPC に一元化できる事業手法が安全・安心な給食の提供につながること」、「調理を行う者、メンテナンスを行う者が互いに連携し、衛生管理や調理方法の品質向上を目指すこと及びこれらの業務マネジメントを SPC が行うことが、おいしい給食の提供につながること」、「SPC という本市の学校給食のためだけの会社が健全な経営状態を続け、自らのモニタリングや市のモニタリングによって長期にわたり業務品質を維持向上できることや、建物や設備機器の突発的な修繕にも迅速かつ柔軟に対応できることが、確実な給食の提供に繋がること」、以上 3 点の考え方が新学校給食センターにおいて重要と判断した。

よって、定性的評価において、前述の「(1) 安全・安心な給食の提供、(2) おいしい給食の提供、(3) 確実な給食の提供」に優れている PFI 手法が、本事業の基本理念を実現するために効果的であると考へ、**PFI 手法 (BTO 方式) が本事業において最も適切な事業手法である**と総合的に評価した。