
平成 27 年度

民間提案による併設型小・中学校及び給食センターの

複合的整備に関する調査検討業務

報告書概要版

平成 28 年 3 月

民間提案による併設型小・中学校及び
給食センターの複合的整備に関する調査検討業務
目 次

1. 導入可能性調査支援の実施	1
1.1 支援の目的	1
1.2 前提条件の整理	1
1.3 要求水準に定める基本的事項の整理	2
1.3.1 実施方針に定める基本的事項	2
1.3.2 要求水準書に定める基本的事項	2
1.4 事業性の整理	3
1.4.1 事業の基本的な考え方	3
1.4.2 前提条件	4
1.4.3 事業方式	5
1.4.4 事業形態	7
1.4.5 事業期間	7
1.4.6 業務範囲	8
1.4.7 民間事業者による収益事業（自主運営事業）の可能性	10
1.4.8 合志市と他自治体の一般的な状況を踏まえた事業性の整理	14
1.5 VFM（案）の整理	15
1.5.1 モデルプランの作成	15
1.5.2 従来方式の事業費（PSC: Public Sector Comparator）の算定	15
1.5.3 PFI 事業の LCC の算定	16
1.5.4 VFM の算定	16
1.5.5 合志市と他自治体の一般的な状況を踏まえた VFM の評価	16
1.6 検討項目の整理	17
1.6.1 リスク分担（案）の整理	17
1.6.2 概算事業費の整理	17
1.6.3 その他の支援を希望する事項の整理	18
1.6.4 年次計画の整理	19
1.6.5 合志市と他自治体の一般的な状況を踏まえた収益事業の実施可能性	19
2. PPP/PFI 手法の活用に関する課題等整理	23
2.1 本事業における PFI 導入のメリット	23
2.2 本事業における PFI 導入にあたっての課題・対応策	23

2.3 合志市全体の学校のあり方及び本事業の事業内容の精査において検討すべき事項.....	24
2.4 他自治体が同種事業を推進する際の留意点等	28

1. 導入可能性調査支援の実施

1.1 支援の目的

本業務における支援対象である合志市では、若年層の増加に伴い、教室が不足しており、学校区割の再編を含め、小・中学校の新設を検討している。小・中学校の整備にあわせて給食センターも整備することを想定しており、平常時及び災害時の一体的な利用を図る考えである。

本調査は、本事業について民活導入の可能性を探るとともに、特別教室や屋内運動場等及び給食センターを活用して収益事業の実施の可能性を検討することで、市の財政負担の軽減とともにサービス水準の向上を図ることを目的とする。

また、全国の他の自治体の類似事業への展開を想定し、学校施設等と民間機能の導入のメリット・課題等をまとめる。

1.2 前提条件の整理

全国の多くの地方公共団体では人口が減少しており、年少人口についても少子化のため、減少傾向にある。そのため、小中学校の統廃合を検討している地方公共団体が多い状況である。

一方、本業務の支援対象団体である合志市では、合併後の平成 18 年以降、人口・世帯数は増加傾向にある。（表 1-1）。

文部科学省令「小学校設置基準」及び「中学校設置基準」では、学級編成の標準として 1 学級の児童・生徒数は 40 名以下と定められている。また、学校教育法施行規則では、小学校の学級数は 12 学級以上 18 学級以下を標準としている。合志市では、児童数が 1,000 名を超え、学級数が学校教育法施行規則の標準を大幅に上回る学校がある等、教室が不足しており、学校区割の再編も含めて、新たに分離新設校を整備する状況となっている。

また、合志市の財政は、全国の多くの地方公共団体と同様に厳しい状況である。将来的な人口減少（合志市人口ビジョンより）を踏まえると、事業化にあたっては、可能な限り、事業費を低減できる事業手法を選択することが必要である。さらには、本施設を活用した収益事業の導入検討を行い、事業費の更なる低減を図ることが期待されている。

表 1-1 合志市の特徴

項目	データ	出典
人口（人）	59,201 人	住民基本台帳 (平成 27 年 5 月 31 日現在)
世帯数（世帯）	22,507 世帯	住民基本台帳 (平成 27 年 5 月 31 日現在)
年少人口（0-14 歳）割合（%）	16.7% (熊本県内第 2 位)	国勢調査
小学校一校あたり児童数（人）	603 人 (熊本県内第 1 位)	学校基本調査
中学校一校あたり生徒数（人）	612 人 (熊本県内第 2 位)	学校基本調査
財政力指数	0.61	総務省自治財政局による主要財政指標一覧（平成 26 年度時点）

1.3 要求水準に定める基本的事項の整理

支援対象団体では、学校施設及び給食センターの異なる施設を一体の事業として整備する。異なる施設を一体的に整備することで、両施設が隣接することで得られる文教機能や災害拠点機能等の強化、スケールメリットを生かした効率的な維持管理の実施等が行える可能性がある。

そのため、要求水準には、異なる施設を一体に整備することで得られる効果が最大化できるよう、事業の目的や期待する提案事項を明記した。

1.3.1 実施方針に定める基本的事項

実施方針に定める内容は、PFI 法第 5 条 2 項に規定されており、特定事業の選定に関する事項や民間事業者の募集及び選定に関する事項、公共施設等の立地並びに規模及び配置に関する事項等を定める必要がある。

1.3.2 要求水準書に定める基本的事項

(1) 要求水準書の位置付け

要求水準書は、本事業を実施する民間事業者に要求する施設等の水準を示すもので、「設計業務要求水準」、「建設・工事監理業務要求水準」、「維持管理業務要求水準」及び「運営業務要求水準」から構成される。

なお、事業者の創意工夫、アイデア、ノウハウ、技術力、資金調達能力を最大限に生かすため、各要求水準については、基本的な考え方を示すのみとし、目標を達成する方法・手段等については、事業者の発想に任せることとする。

(2) 要求水準書の構成（全体要求水準と個別要求水準）

学校施設と給食センターの異なる種類の施設であっても、要求水準で定める内容によっては複合的に事業を進めることが可能となり、互いに相乗的なメリット、効果を引き出すことができる。このため、事業全体に係るコンセプトを明確化し、効率化が図れる業務内容を共通化した「全体要求水準」と、施設ごとに個別的に対応することが望ましい内容は「個別要求水準」を作成する。業務内容については、「施設の特性によらず共通化できるもの（建築物保守点検業務、外構管理業務等）」と「個別対応が必要なもの（給食調理業務等）」があり、共通事項と個別事項を明確にししながら要求水準に定めるべき事項を整理する。

(3) 要求水準書に盛り込むべき事項の考え方

内閣府が公表している「PFI 事業契約との関連における業務要求水準書の基本的考え方」（平成 21 年 4 月）では、要求水準書には、業務範囲や管理者等が果たすべき役割、民間事業者に求める水準等について記載することが求められている。この考え方を基本として、要求水準書に記載する内容を検討する。

1.4 事業性の整理

1.4.1 事業の基本的な考え方

(1) 整備する施設と概要

整備する施設は、学校施設（小中一貫校（一体型））、給食センター及び学童施設である。

学校施設は、校舎、屋内運動場、武道場、屋外運動場、駐車場等を整備するが、プールについては市営プールとして整備し、学校は利用者として借りることを想定する（民間による指定管理を想定）。学童施設は、新たに整備する学校施設の児童が利用することを想定するが、利用者数や必要諸室については今後検討するものとする。

給食センターは事業予定地の南側民地を別途取得し、整備する予定である。

さらに、民間事業者には学校施設等の一部を活用した付帯事業（自主運営事業）の実施を要望する。付帯事業に係る公共施設部分の行政財産の貸付けにより、使用料の支払いを民間事業者に求めることで、市の収入が得られる。また、公共施設と民間施設が併設されることで、児童・生徒や地域の利便性が向上するような施設整備が可能である。

合志市では、特に、付帯事業から収益を得ることを期待しており、整備する施設の維持管理に係る財政負担を少しでも軽減したい考えである。そのためには、収益性の高い付帯事業を実施する必要があるが、事業予定地において収益性が高い事業が成立するか否かについては民間事業者の意見等を踏まえて慎重に判断する必要があり、民間事業者の参画の障壁とならないように事業を進める必要がある。

表 1-2 整備対象施設

施設	想定する整備条件
学校施設	普通教室（小 24・中 12 学級）、各種特別教室、屋内運動場、武道場、テニスコート、屋外運動場（小・中） ※ プールは市営プールとして整備し、学校も利用者として借りることを想定（民間による指定管理を想定） ※ 児童・生徒数については市にて検討中であり、今後決定する。
給食センター	3,500 食／日、アレルギー対象食の実施
学童施設	700 m ² 程度を想定

(2) 基本方針

設計業務、建設・工事監理業務では、小中一貫校による児童・生徒の安全に配慮した学校づくりを進めるとともに、地域に開かれた学校づくりを進めることとする。また、周囲の豊かで美しい環境に配慮した学校環境を整備する。

維持管理業務では、整備した施設の機能・能力を適切に維持するとともに、省エネ器具等を採用し可能な限りライフサイクルコストの低減を図る。

運営業務では、給食センターでは安心・安全な学校給食の提供を行うことに加えて、アレルギー対応食への対応を図る。また、食に関する指導を充実し、食育を推進する。

合志市では、学校施設及び給食センターは以下の方針で整備・運営する考えである。

合志市における施設整備及び維持管理・運営の基本的な考え方

【学年の区分】

- ・ 学年の区分は4・3・2制（前期：小1～4年、中期：小5・6・中1、後期：中2・3）

【校舎等の配置計画の考え方】

- ・ 義務教育学校として小学校・中学校の校舎は一体型として整備（校長は1名）
- ・ 事業の対象用地の中央部にある医療刑務支所跡地の一部は学校敷地として取り扱う
- ・ 事業の対象用地の西側に住宅地があるため、騒音等の環境に配慮する
- ・ 学童施設は事業の対象用地の一部に整備する予定
- ・ 給食センターは隣接する畑地を購入して整備

【地域開放の考え方】

- ・ 地域開放を行う施設は、グラウンド、体育館、特別教室（音楽室（小学校のみ）、多目的室）を想定し、学校による管理を考慮し学校部分と分離して配置する

【給食センターの運営】

- ・ 給食センターではアレルギー対応食の提供を実施
- ・ 給食センターで炊飯を実施

(3) 民間事業者に期待する役割

本事業では分離新設校と給食センターという異なる事業を一体的に進めることになるが、両施設を近接して配置するため、民間事業者が維持管理・運営するにあたっては効率的に業務を進めることで維持管理費を削減できるような提案を期待する。

また、民間事業者の自由な提案に基づき、付帯事業（自主運営事業）の実施を可能とし、その収益または土地の賃料を納付させることで維持管理費の低減を図ることを想定する。

(4) 管理者等の役割

学校施設等の管理者である合志市では、学校施設（特別教室やプール、屋内運動場等を含む）の地域開放にあたっては児童・生徒の安全を確保しつつも地域住民等との交流等が創出されるように、時間帯による利用範囲の区分やセキュリティによる管理、民間事業者と公の施設の管理者としての管理区分上の役割を明確にして適切に管理する必要がある。

1.4.2 前提条件

本事業の対象用地の状況は表 1-3 のとおりである。

表 1-3 対象用地の状況

事業予定地	熊本県合志市栄 3793 番 5 号外
敷地面積	約 55,000 m ² ※給食センター敷地は除く。
地域地区等	用途地域：市街化調整区域（一部、集落内開発区域） 建ぺい率：70% 容積率：200% 防火地域：指定なし 高さ規制：日影規制：なし、北側斜線制限：なし 道路斜線制限：あり、隣地斜線制限：あり ※集落内開発区域は 10m まで 地区計画等：指定なし 集落内開発区域：一定規模の住宅・日用品販売店舗・店舗併用住宅は建築可能
前面道路	北側、東側の 2 箇所へ接道
近隣状況	敷地は、東側にグラウンドがあり、北、東側は道路に面している。また、敷地西側には、合志市宮西沖住宅など住宅があり、南側は畑地である。
その他	敷地中央西側部分には医療刑務支所跡地があり、事業の実施に際してはその一部を保存することを前提とする。

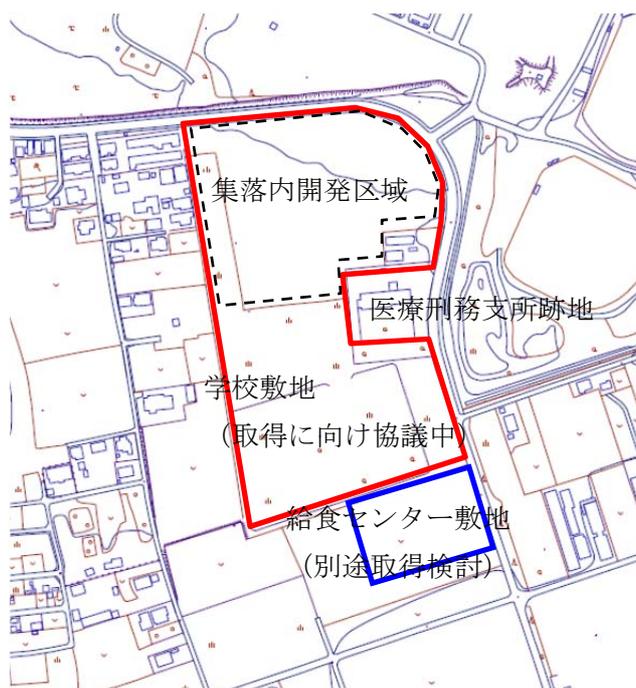


図 1-1 対象用地

1.4.3 事業方式

本事業を進めるにあたって、公共施設の整備、維持管理、運営に係る事業方式として、従来方式、PFI、DBOに加えて、多様な入札方式であるDB方式、ECI方式について表 1-4 のとおり本事業への導入可能性の視点で比較し、評価した。その結果、PFI方式が最も望ましいと考えられる。

表 1-4 事業方式の評価

本市における課題		評価視点	従来方式	ECI 方式	DB 方式	設計施工運営一括発注方式 (DBO)	PFI
コスト	<ul style="list-style-type: none"> コスト削減に係る事業者ノウハウの発揮の余地 競争性の確保 ◎：削減余地は大きい ○：削減余地はある △：削減余地は少ない ×：削減余地はない	×	分離・分割の仕様発注のため、事業者のノウハウを発揮する余地が他の手法に比べて少なく、その結果としてコスト低減を最も図りにくい。	×	△	○	◎
		設計協力施工者が設計段階から技術協力を行うことにより、予算以下になるようコストダウン・VE 提案等の調整を図りながら進められるが、設計協力施工者への対価の支払い(算定方法が未確定)が生じることや、設計協力施工者と特命随契となるため施工費が高止まりする可能性が懸念される。また、特命随契に関する理解が得られるよう対外的な説明を整理することが必要である。	設計者と施工者が事業の当初から設計建設 JV として参入するため、コストダウンを図りやすい。しかしながら、事業範囲は設計・建設に限られ、維持管理・運営は別途となるため、事業費総額は DBO・PFI よりも高くなると想定される。また、割賦支払ができず、施設引渡時に一括で多大な費用負担が生じる。民間金融機関による事業者の財務状況の監視機能がないため、公共側でモニタリングする必要がある。	設計・建設・維持管理運営の性能発注であり、各企業が創意工夫を行うため、コストダウンを図りやすい。資金調達は公共で行うため、低金利で起債でき、事業費総額は PFI よりも低くなると想定されるが、割賦支払ができず、施設引渡時に一括で多大な費用負担が生じる。また、民間金融機関による事業者の財務状況の監視機能がないため、公共側でモニタリングする必要がある。	設計・建設・維持管理運営の性能発注であり、各企業が創意工夫を行うため、コストダウンを図りやすい。しかし、民間資金の調達金利は公共による資金調達金利よりも高いため、事業費総額は DBO よりも高くなると想定されるが、割賦払いにより財政負担を平準化できるメリットがある。また、民間金融機関による財務状況の監視機能が働く。		
民間ノウハウの発揮・品質確保	<ul style="list-style-type: none"> 品質確保に係る事業者ノウハウの発揮の余地 ◎：より高い品質の確保が期待できる ○：高い品質の確保が期待できる △：高い品質の確保が期待できない ×：品質確保が期待できない	×	分離分割発注であり、仕様発注により設計や施工を行うため、民間事業者のノウハウや創意工夫を取り入れる余地が少ない。	○	○	◎	◎
		基本設計の確定状況により、設計協力施工者の技術導入に制限が出る可能性はあるが、実施設計段階から設計協力施工者の施工技術・ノウハウを取り入れることができ、設計・施工ともに高い品質となることが期待できる。また、設計協力施工者が市の技術力・体制を補う役割となり、より高い品質を確保しやすい。	プロポーザルや基本設計の段階から設計者と施工者が JV で業務を実施するため、実際の施工を見据えた技術導入が可能であり、高度な提案を受けることができる。ただし、工事監理者は事業者の構成員であるため、発注者側の立場でコンサルタント等の第三者によるモニタリングの支援を受け、より高い品質を確保することが望ましい。	入札時や基本設計の段階から設計者、施工者に加えて、維持管理・運営企業が実際の施工や維持管理・運営を見据えた技術導入を行うことができ、高度な提案を受けることができる。ただし、設計施工請負契約と維持管理・運営委託契約が別個の契約のため、設計建設 JV と維持管理・運営企業が連携して事業を進めているかどうか、発注者側の立場でコンサルタント等の第三者によるモニタリングの支援を受け、より高い品質を確保することが望ましい。	入札時や基本設計の段階から設計者、施工者に加えて、維持管理・運営企業が実際の施工や維持管理・運営を見据えた技術導入を行うことができ、高度な提案を受けることができる。ただし、事業契約に則り事業者が適切に業務を履行しているかどうか、発注者側の立場でコンサルタント等の第三者によるモニタリングの支援を受け、より高い品質を確保することが望ましい。		
工期※発注準備に要する期間含む	<ul style="list-style-type: none"> 平成 33 年度の供用開始に向けた工期内竣工・工期短縮の可能性 ○：工期内竣工・工期短縮が可能 ×：工期内竣工・工期短縮が難しい	×	△	○	△	△	
		分離・分割の仕様発注のため、事業者のノウハウを発揮する余地が他の手法に比べて少なく、発注手続きは最も多くなることから、工期短縮を最も図りにくい。	実施設計段階から施工技術・ノウハウを取り入れることができ、発注手続きも比較的少ないため、工期短縮を図りやすいが、請負契約締結に向けた設計協力施工者との交渉が難航する可能性や、業務を進める過程で別途発注の設計者と設計協力施工者との調整等に時間がかかる可能性がある。	性能発注であり、事業者のノウハウも発揮しやすく、発注手続きは最も少ないことに加え、設計企業・施工企業が同一事業体 (JV) のため、調整等も円滑に実施できるなど、工期短縮を図りやすい。	DBO 方式は、PFI 的手法として PFI 法に準じて手続きを進める場合が多いため、手続き期間は PFI とほとんど変わらない。性能発注であり、事業者のノウハウも発揮しやすく、設計企業・施工企業が同一事業体 (JV) のため、調整等も円滑に実施できるなど、工期短縮を図りやすい。	PFI 法による法定手続きが定められており、実施方針の公表から事業者の公募・選定・契約まで、約 15~18 ヶ月程度必要である。性能発注であり、事業者のノウハウも発揮しやすく、設計企業・施工企業がコンソーシアム (SPC) を組成するため、調整等も円滑に実施できるなど、工期短縮を図りやすい。	
地元参入	<ul style="list-style-type: none"> 参画機会 育成 ○：参入しやすい ×：参入しにくい	○	△	○	○	○	
		<ul style="list-style-type: none"> 新たなノウハウの蓄積の可能性 ○：蓄積につながる △：蓄積につながりにくい ×：蓄積につながらない	工区・工種別ごとの分割発注とした場合は、地元企業による JV 等で参入できる可能性はある。	入札参加要件によって、大手ゼネコン等との JV 等として参画することが可能であるが、地元企業単独での参加は難しい。	入札参加要件によって、大手ゼネコンや設計事務所等との設計施工 JV 等として参画することが可能であるが、地元企業単独での参加は難しい。	入札参加要件によって、大手ゼネコンや設計事務所等とのコンソーシアムの一員として参画することが可能であるが、地元企業単独での参加は難しい。	
総合評価		×	△	△	△	○	◎

1.4.4 事業形態

本事業は、学校施設及び給食センターの整備を目的とした事業であり、民間事業者への直接収入が見込めないため、事業者による一定の水準を満たすサービス（施設整備、維持管理・運営等）の提供に対して、合志市が、毎年一定額の対価を支払い、事業者はその収入のみにより投資の回収を行う「サービス購入型」が前提となる。

また、学校教育という性格を鑑みると、民間事業者に運営を任せることはできないため、公共側が施設を所有することによって、施設を安定的に使用でき、児童・生徒の教育環境を確保するとともに、教育ニーズに対して柔軟に施設の変更ができる上、さらに、税制等の面で、財政負担が軽減できる「BTO方式」が最も優れている。

1.4.5 事業期間

(1) 事業期間の検討

本事業をPFI手法で行う場合の事業期間の設定については、以下のとおり、公共側に関する要因、民間事業者に関する要因、施設に関する要因等があり、これらを踏まえて総合的に検討した結果、事業期間を15年とすることが望ましいと考えられる（表1-5）。

その理由として、期間が長ければ毎年の支出は少ないが、金利分の支出が増えるため、総事業費は増える。さらに、金利は期間が短ければ固定できるが期間が長いと固定することは困難となり、また、金利の見直しの必要が生じるとともに、変更後の金利が上昇した場合には事業費が増加し、債務負担額を超える可能性があることに留意が必要である。

長期的には建築・設備に大規模修繕が発生することが想定され、大規模修繕を事業に含めると大規模修繕リスクを民間事業者が多く見積もる可能性がある等、不確定要素が含まれることとなり、結果として事業費が増加する。

これらを考慮し、大規模修繕が発生する時点より前までを事業期間として設置することが望ましいと考え、15年の事業期間を設定した。

表 1-5 PFI 事業期間を判断する視点

要因	10年	15年	20年	25年	評価の考え方
公共側の財政負担	△	○	◎	◎	財政の平準化により長期間とすれば毎年の支出を抑えられる
金利負担	◎	○	△	△	長期になれば金利の負担が増加する
大規模改修（建築・設備）	△	◎	◎	○	大規模修繕を含めるとコスト高となる可能性があり、大規模修繕が発生しにくい期間で設定
サービスレベル確保	◎	○	△	△	長期となれば民間の創意工夫の余地が増えるが、一定期間以上長くなると技術革新等により相対的にサービス水準が低下する等の可能性が生じることがある

※ ◎：優位 ○：普通 △：多少劣る

(2) 民間事業者へ事業を長期間任せるリスクと対応

PFI事業は、民間事業者が事業期間を通じて、長期間にわたって施設の維持管理や運営を実施するなかで、民間のノウハウを活用できる余地が大きく、業務を進めるなかでの学習効

果等が見込める等により効率的に事業を実施することが期待できる。

一方で、民間事業者は、事業契約と要求水準に基づき事業を実施することとなるが、長期にわたる事業期間の間に技術革新等が進む可能性がある。サービス水準を適切に見直さなかった場合には、相対的にサービス水準が低下する可能性もあるため、柔軟に契約内容を見直す仕組みを構築する必要がある。また、良質なサービス提供を維持するよう、市側でモニタリングを実施する必要がある。

1.4.6 業務範囲

本業務の対象とする事業は、学校施設の校舎、屋内運動場、武道場、屋外運動場、テニスコート、駐車場、外構等、市営プール、給食センター、学童施設（以下、「本施設」という。）の設計・建設・工事監理を行い、その後、維持管理・運営を遂行するものである。

(1) 修繕業務の考え方

一般的な従来方式の公共施設の修繕については、本来、施設の長期保全計画を策定し、計画的な保全、修繕を実施するのが理想的である。しかし、単年度予算の性格上、「事後保全」的に行われているのが実態である。

建築、設備、備品等の状態が、劣化し、性能上、美観上問題が発生した場合で、これ以上耐えられないといった状態になり、かつ予算を確保できた場合に修繕を行い、実用上支障のない状態に回復させるというのが現状である。

一方、PFI 事業では、長期に渡って施設全体の修繕を含めた維持管理を委託できることから、「予防保全」の概念を取り入れ、設計の段階から、施設に必要な機能の低下や美観の低下等の問題点を顕在化させず、高度に施設の機能を維持し、長期修繕費の低減を含めライフサイクルコスト全体の低減を図ることが可能となっている。民間事業者が直接施設を運営しない場合、民間事業者側では、修繕についてコントロールしにくいため、修繕業務を事業範囲からはずし、長期修繕（保全）計画の提案のみ事業範囲に入れるという方法も考えられる。

(2) 大規模修繕業務の考え方

大規模修繕業務については、従来までの「事後保全」による対応では、修繕が発生する時期や必要となる費用等が予測できず PFI 事業に馴染まないとも考えられてきた。一方で、「予防保全」による計画的修繕を実施することで施設のライフサイクルコストの低減を図ることが可能であり、大規模修繕も計画的に実施する必要があるといえる。

大規模修繕の対象について、建築物では、主要構造部、その他の躯体、内装材、外装材、設備では、電気、空調、給排水設備等と、対象となる部分や使用する資材によって、それぞれの耐用年数が異なる。事業期間内に大規模修繕が発生するものと、事業期間後に発生するものが多岐にわたるため、曖昧な表現のまま要求水準に盛り込んでしまうと、民間事業者が業務を実施しない、あるいは、民間事業者にとって業務範囲の確定が難しいために、大規模修繕に係る費用を高く見込まざるを得なくなり、結果として公共側の財政負担が大きくなってしまいう可能性がある。しかし、施設の使用状況や外部要因により劣化状態は異なるため、10 数年後の大規模修繕の内容を具体的に想定することは困難である。

したがって、大規模修繕業務を事業範囲に入れる場合には、「改訂建築物のライフサイクルコスト」（建設大臣官房官庁営繕部監修）に記載の計画更新年数等を参考に、対象とする部位を限定し、要求水準に明記することが考えられる。

また、PFI方式を採用した場合、大規模修繕費に係るサービス購入費の支払い時期によって、次のような問題が考えられる。

公共側が大規模修繕業務に関するサービス購入費を、他のサービス購入費と同様に事業期間にわたって平準化して支払う場合、大規模修繕業務が実施されない年度では、民間事業者の利益が余分に計上され、法人税の対象となってしまうため、同負担分は公共側の財政支出の増加となる。

逆に、大規模修繕業務が発生する時点（施設の完成後10年から15年経過時点）でサービス購入費を支払う場合、税負担の増加はないものの、PFI事業のメリットの一つとして挙げられる財政支出の平準化が実現できなくなる（大規模修繕費に限る）というように相反する結果となる。

いずれの方法もPFI事業の先進事例では実施されているため、大規模修繕業務を事業範囲に入れる場合には、本市におけるそれぞれのメリット、デメリットを考慮の上、検討する必要がある。

(3) 業務範囲の検討

PFI方式を採用した際に、民間事業者に委ねることでノウハウの発揮が期待される個別の業務範囲は、表1-6のとおりである。

表 1-6 業務範囲

業務内容	合志市	民間事業者		
		学校	給食センター	学童施設
設計業務	事前調査業務（必要に応じて現況測量、地盤調査、土壌調査及び振動測定等）	—	○	○
	本施設の設計業務	—	○	○
	電波障害調査業務	—	○	○
	本施設整備に伴う各種申請等の業務 その他、業務を実施する上で必要な関連業務	—	○	○
建設・工事監理業務	本施設の建設	—	○	○
	本施設の工事監理業務	—	○	○
	什器・備品等設置業務	—	○	○
	食器・食缶等の調達業務	—	—	○
	近隣対応・対策業務（周辺家屋影響調査も含む）	—	○	○
	電波障害対策業務	—	○	○
	所有権設定に係る業務 その他、業務を実施する上で必要な関連業務	—	○	○
維持管理業務	建築物保守管理業務	—	○	—
	建築設備等保守管理業務	—	○	—
	厨房機器等保守管理業務	—	—	○
	什器・備品等保守管理業務	—	○	—
	食器・食缶等の更新業務	—	—	○

	環境衛生・清掃業務	—	○	○	—
	外構等維持管理業務	—	○	○	—
	警備保安業務	—	○	○	—
	修繕業務※	○※	○※	○※	—
	長期修繕（保全）計画作成業務	—	○	○	—
	その他、業務を実施する上で必要な関連業務	—	○	○	—
運営業務	給食調理業務	—	—	○	—
	給食配送・食器等回収業務	—	—	○	—
	食器等洗浄・残滓処理等業務	—	—	○	—
	その他上記の業務を実施する上で必要な関連業務	—	—	○	—
	調理食数の決定	○	—	—	—
	献立の作成	○	—	—	—
	食材の調達	○	—	—	—
	食材の検収	○	—	—	—
	検食	○	—	—	—
	配送校内での配膳	○	—	—	—
	給食費の徴収管理	○	—	—	—
	配送校の変更等による調理食数の調整	○	—	—	—
	食育に関する指導	○	—	—	—

※ 修繕は、民間事業者がコントロールできない要因である施設利用者の利用状況等によって大きく影響を受ける。最も適切にリスクを管理できる者がリスクを負担することが適切なリスク分担であり、本事業では、年間総額【 】万円以下は民間がリスクを負担（修繕を実施）し、それ以上の修繕が発生する場合は市がリスクを負担する（修繕を行う）。

1.4.7 民間事業者による収益事業（自主運営事業）の可能性

(1) 学校とその他施設の複合化

文部科学省では、「民間事業者の創意工夫が発揮できる範囲」として、公立学校施設の運営について地方公共団体が行う学校教育に支障の無い限りにおいてPFI事業の対象となると明示している（文部科学省「複合化公立学校施設PFI事業のための手引書」参照）。また、文部科学省の「学校施設と他の公共施設等との複合化に関する各種調査結果」によれば、学校施設には社会教育施設や児童福祉施設、その他病院・診療所、民間施設等が併設されている事例がある。

(2) 学校施設・給食センターを活用した付帯事業、合築・併設の事例

全国の他の地方公共団体では、学校施設を活用して、一般開放、社会教育事業、社会体育事業、交流・見守り等を行っている事例や学校に諸室を併設して交流センターや独立採算事業を行っている事例がある。

また、給食センターを活用した事例では、防災拠点、高齢者や公共施設利用者への配食サービス、一般開放等を行っている事例や、交流センターのほか加工施設として事業を行っている事例がある。

(3) 学校開放時のセキュリティの確保

学校の諸室を活用した収益事業の実施等を検討する場合には、学校関係者以外の利用があ

るため、児童・生徒等の安全・安心の確保のため、セキュリティの確保の考え方を整理する必要がある。

分離新設校の学校開放については、「常に市民が利用可能なエリア」、「夜間、休日等の学校以外の時間に市民が利用可能なエリア」、「学校だけが利用可能なエリア」の3つに区分し（図 1-2）、「別棟またはフロアで区分」「扉等の施錠による管理」によりセキュリティを確保する必要がある。

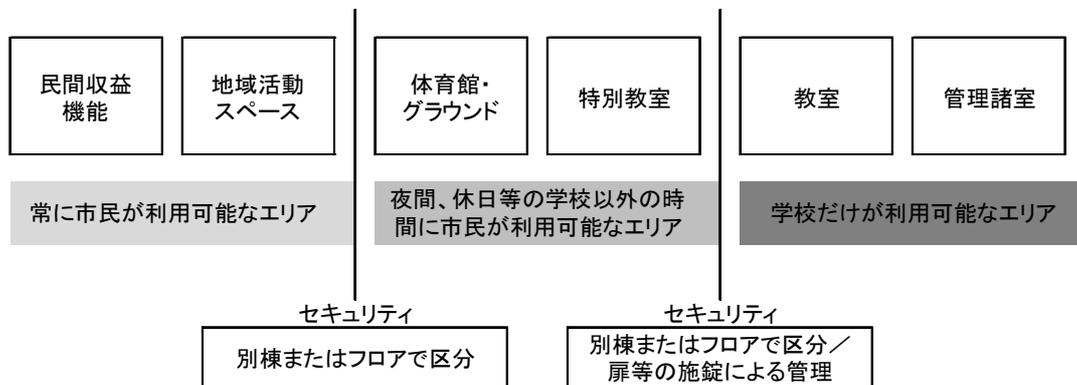


図 1-2 セキュリティの考え方

なお、合志市では特別教室の一部や体育館・グラウンド等については、「夜間、休日等の学校以外の時間に市民が利用可能なエリア」として学校開放を行う。

(4) 本事業における付帯事業の可能性

本事業においては、学校施設や給食センターの施設整備費または維持管理費を民間事業者による付帯事業の収益の一部を補てんすることを想定しており、他の公共施設との合築は想定していない。

以上のことから、先行事例等を踏まえると、本事業では表 1-7 のとおり、園庭が不要な保育園（認可外）や高齢者施設等の用途の導入が可能と想定される。

ただし、実際に民間事業として成立するか否かについては市場調査による民間事業者の意見等を踏まえた判断が必要である。

表 1-7 本事業で導入が可能な施設

施設分類		導入の可否	理由
公共施設	幼稚園（公立）、保育所（公立）、図書館、公民館、行政機関、文化センター（音楽ホール棟）、地域包括支援センター、子育て支援センター、市民ホール	×	民間事業者による付帯事業の収益の一部を事業費に充当することを想定しており、他の公共施設との合築は想定していないため。
子育て関係	幼稚園（私立）、保育園（私立）	×	民設であるが、園庭のスペースを確保できないため、設置は難しい。
	保育園（私立：認可外）	○	園庭が不要な認可外保育所であれば導入可能性あり。マーケットサウンディング調査において一部企業が意欲あり。
高齢者施設	デイサービスセンター、ケアハウス、在宅介護支援センター	○	今後高齢者数が増加することから一定のニーズはありと想定される。マーケットサウンディング調査において一部企業が意欲あり。
医療	医院、診療所	△	近隣に総合病院があるため、事業成立性が低いと想定される。マーケットサウンディング調査において一部企業が意欲あり。
	内科・小児科	×	児童・生徒への感染の可能性があるため
生涯学習	スポーツジム、スポーツ教室	△	市内に県内最大級の総合健康施設があり、競争が懸念される。マーケットサウンディング調査において複数企業が意欲あり。
	生涯学習講座	○	多目的室や特別教室等の公有財産の有効活用が可能である。マーケットサウンディング調査において複数企業が意欲あり。ただし、収益を生みにくい。
物販・飲食等	賑わい施設（民間）	△	民間の収益が得られる可能性があるが、不特定多数が学校敷地内に侵入するためセキュリティ確保が課題。マーケットサウンディング調査において、レストラン、カフェについて一部意欲あり。
地域交流	地域交流ラウンジ	△	地域住民との交流ができるがニーズが不明であり、民間事業として収益を生みにくいことから、単独での導入は難しい（他の用途との複合であれば可）。

(5) 本事業における付帯事業の制約

本事業における敷地条件を踏まえると、以下の制約があることに留意が必要である。

1) 市街化調整区域

市街化調整区域において民間事業を実施するためには、用途地域を見直すなどの方法を今後検討することが必要と考えられる。

2) 市による土地の購入

行政財産の貸付により民間事業を行う場合、従前から合志市が所有する土地を貸しつけるのであれば問題ないと考えられる。

しかしながら、新規に土地を購入するなかで、学校等用地のほかに、民間事業の実施に必要な分の面積まで含めて行政が購入（用意）することが可能か、確認が必要である。

PFI法では、土地の取得等について適切な配慮を行うものとしており、土地収用法の規定を受ける用途の施設であれば、市としての土地購入が可能であると考えられるが、それ以外の施設の整備は困難な可能性がある。

表 1-8 学校と民間機能の複合化・付帯事業実施にあたっての土地・建物の所有形態について

	ケース1: 行政財産の使用許可	ケース2: 定期借地	ケース3: 区分所有
イメージ			
土地の取得	◎ 学校用地に民間施設の建設は無く、校舎の一部の床を民間に貸し出すことから土地の利用方法について課題はない。	△ 新規取得の土地であり、民間施設の誘致を見越して学校用地を過大に取得する点について懸念あり	△ 事業を進めるにあたって、土地を公共と民間で共有することから、財務局の理解が得られるか懸念あり
大規模修繕、建替えのしやすさ	◎ 校舎の大規模修繕、建替え時は公共の判断で実施可能	◎ 校舎と民間施設は敷地を分割しており、校舎の大規模修繕、建替え時は公共の判断で実施可能	△ 校舎と民間施設を区分所有しているため、校舎の大規模修繕、建替え時は公共と民間の合意が必要である。
民間事業者の参画しやすさ	◎ 使用料のみの支払で済むため、地元企業も参画がしやすい。ただし、使用許可は行政処分であるため、将来にわたって利用できる保証はない。	◎ 借地であり、地元企業も参画がしやすい。賃貸借契約であり、長期的な計画が立てやすく、権利関係も明確である。	△ 土地を取得することになり、将来にわたって保有することから、参画にあたってはハードルが高くなる。また、建替えや大規模改修時には市との合意が必要となるため、懸念が生じる可能性あり。
評価	◎ 敷地内には学校施設など公共施設のための整備となり、行政財産の活用に合致する。民間用途は使用許可により毎年の更新とし、民事業者としても施設整備費が不要であり、事業参入へのハードルが低いと想定される。	△ 新規に土地を購入する本事業において、民間事業者に貸借する土地まで購入することが妥当であるか、懸念がある。	△ 建替えや大規模改修時には民間事業者の合意が必要であるとともに、民間事業者としても土地を購入する必要があることから、参画する事業者は限られると想定される。

1.4.8 合志市と他自治体の一般的な状況を踏まえた事業性の整理

人口、世帯数が増えている合志市であるが、本事業を実施するにあたり、事業予定地の状況や都市計画上の条件なども踏まえ、全国の地方公共団体の状況と比較した事業条件を表 1-9 のとおり整理する。

多くの地方公共団体の例では、まちなかの公有地に学校施設等を整備することが多いが、合志市では市街化調整区域において新たに土地を取得する点が異なる。民間事業を行う場合には、新規取得の土地のため、施設の整備形態に制約が出ることや市街化調整区域での施設整備及び事業化について検討が必要である。

表 1-9 合志市と他自治体の一般的な状況を踏まえた事業性の整理

	合志市	全国の他の地方公共団体
敷地の所有形態	<ul style="list-style-type: none"> 事業予定地は現時点では市有地ではなく、今後新たに取得予定である。そのため、民間事業の実施については、施設の整備形態（合築または分棟）については一定の制約が生じる。 	<ul style="list-style-type: none"> 市有地に整備する場合と、新たに土地を取得する場合等の両方が考えられるが、余剰となった公有地の活用が課題となっている地方公共団体が少ない。
地域地区等	<ul style="list-style-type: none"> 敷地が中心市街地より離れている。 市街化調整区域内に位置しており、新たな民間開発が困難である。ただし、集落内開発区域で認められる施設については整備可能。 	<ul style="list-style-type: none"> 小中学校の統廃合にあたっては、基本的に利便性の高い地域（住居系地域など）での実施が検討されると想定される。
事業スケジュール	<ul style="list-style-type: none"> 合併特例債の交付を受けるため、庁内では、平成 33 年 4 月の供用開始を想定している。 	<ul style="list-style-type: none"> 耐震性の不足などにより喫緊に整備すること等が求められることが多い。
庁内体制	<ul style="list-style-type: none"> まちづくり対策室及び教育委員会の 2 つの組織により事業化を検討している。教育委員会には総務施設班があり、市内の学校施設等の一元管理がなされている。ただし、関係者が多くなるので庁内の合意形成を円滑に図ることが必要 	<ul style="list-style-type: none"> 教育委員会のみで対応していることが多い。担当する職員者数としても 1 名～数名程度と少数であることが多い。

1.5 VFM（案）の整理

1.5.1 モデルプランの作成

モデルプランの作成にあたって、合志市の敷地条件や学校と給食センターの連携などの個別の事情を踏まえ、下記の方針で作成する。

- ・ 学校及び給食センターの一体的な使い方を想定（平常時・災害時）
 - ※ 一般的には北側に校舎を配置し、グラウンドは南側に配置することが基本であるが、本事業では学校用地の南側に給食センター用地を別途購入することを想定しているため、校舎を南側に配置し、北側にグラウンドを配置することを優先する。【他の自治体にも応用可能】
- ・ 学校開放または民間機能の導入のため、不特定多数が利用する諸室はグルーピングして配置し、夜間や休日などの利用も想定したセキュリティライン（区画）を計画
 - ※ 不特定多数が学校開放または民間機能の導入のため本施設を利用することから、地域開放ゾーンや民間機能部分は前面道路付近にゾーニングし、不特定多数が学校エリアに立ち入らないような平面計画を検討する。【他の自治体にも応用可能】
- ・ 医療刑務支所跡地の一部は保存することを想定
- ・ 敷地内の一部には学童保育施設を整備

1.5.2 従来方式の事業費（PSC: Public Sector Comparator）の算定

(1) 前提条件

従来方式の場合は、事業期間は15年、割引率は3%、財政融資資金貸付金利は1.2%（償還期間20年、据置1年、年2回払い）を想定する。

(2) 従来方式の事業費（PSC）

従来手法による初期投資額、維持管理費、運営費を表 1-10 に示す。

表 1-10 事業費（PSC）

	項目	金額	備考
初期投資費	学校等	89 億 6,627 万円	先行事例単価を補正し算定
	給食センター	14 億 9,623 万円	市事例単価を補正し算定
初期投資費の合計（税抜）		104 億 6,250 万円	
維持管理費	学校等	1,089 万円/年	市実績値を面積補正し算定
	給食センター	2,709 万円/年	市実績値を面積補正し算定
運営費	給食センター	6,483 万円/年	市実績値を食数補正し算定
維持管理・運営の合計（税抜）		1 億 0,281 万円/年	

※ 調整池の整備費用、土地の取得費用は含まれない。

※ 市営プールの維持管理・運営費（指定管理料）は含まれない。

1.5.3 PFI 事業の LCC の算定

(1) 前提条件

PFI 手法の場合は、事業期間は 15 年、割引率は 3%、財政融資資金貸付金利は 1.2%（償還期間 20 年、据置 1 年、年 2 回払い）、SPC 資金調達金利は 2.2%（償還期間 15 年、年 4 回払い）を想定する。

(2) PFI 事業の LCC

民間事業者の事業期間中の事業シミュレーションを行い、市の財政負担額を算出した結果を以下に示す。なお、市が施設整備する場合の事業費に対する削減率は、民間事業者アンケート調査の結果を用いている。

表 1-11 事業費 (PFILCC)

	項目	金額	備考
初期投資費	学校等	82 億 9,380 万円	PSC に削減率を乗じて算定
	給食センター	13 億 8,401 万円	PSC に削減率を乗じて算定
初期投資費の合計 (税抜)		96 億 7,781 万円	
維持管理費	学校等	960 万円/年	PSC に削減率を乗じて算定
	給食センター	2,438 万円/年	PSC に削減率を乗じて算定
運営費	給食センター	6,048 万円/年	PSC に削減率を乗じて算定
維持管理・運営費の合計 (税抜)		9,446 万円/年	

1.5.4 VFM の算定

本事業を民活事業として実施するかどうかについては、公共部門が自ら実施する場合に比べて、民活事業として実施することが、効率的かつ効果的に実施できる、すなわち VFM がある場合であり、VFM の有無を評価することが基本となる。

本事業において事業期間を通じて得られる事業費の削減効果 (VFM) を算出した (表 1-12)。

表 1-12 VFM の算定

	財政削減効果	削減額
VFM (現在価値)	7.3%	778,056 千円削減

1.5.5 合志市と他自治体の一般的な状況を踏まえた VFM の評価

合志市で想定される VFM と他自治体の特定事業の選定時点の VFM を表 1-13 のとおり比較する。合志市では 7.3% 程度の VFM が期待されるが、全国の学校または給食センターの事例では VFM に幅があるものの平均では 9% 前後となっており、合志市も概ね平均に近い結果である。

表 1-13 合志市と他自治体の一般的な状況を踏まえた事業性の整理

	合志市	全国の他の地方公共団体
VFM (現在価値)	7.3%	学校：約 1.95~21.0% (平均 9.7%) 給食センター：約 1.5~17.0% (平均 9.3%)

※ 内閣府「地方公共団体向けサービス購入型 PFI 事業実施手続き簡易化マニュアル」より

1.6 検討項目の整理

1.6.1 リスク分担（案）の整理

従来の手法では、リスクは基本的に公共側が負担し、不確定性の高いリスクについては、発生時に契約当事者間で協議するという形態が一般的であったが、PFIでは、従来公共側が負担していたリスクのうち、民間のリスク管理能力が活かせる部分は民間に任せることにより、事業全体のリスク管理能力を高め、損失の回避と行政の支出削減を図る。

本事業は新規に土地を取得して実施するものであり、土地の取得が遅延して建設工期が遅れる場合は、市がリスクを負うことになる。一方、民間事業者が付帯事業を行う際の許認可は民間がリスクを負う。プールを指定管理者として実施する場合は、予め学校側が利用枠を定めて事業者を募集するが、利用枠の変更については民間事業者の収益性に大きく影響するため、利用枠の減少は公共側がリスクを負うことが必要である。

表 1-14 主なリスク分担の例

項目	内容	市	民間
許認可リスク	民間事業者が取得すべき許認可に関するもの (民間事業者が付帯事業を実施する場合の許認可も含む)		●
用地リスク	建設に要する用地の取得 (事業予定地の新規取得のため、用地取得が遅れた場合の建設工期の遅延は市が負担)	●	
利用者数変動リスク	学校側のプールの利用回数が想定より下回った場合のサービスク	●	

1.6.2 概算事業費の整理

本事業を従来方式またはPFI事業として実施した場合の概算事業費を表 1-15 に示す。

従来方式では、建設費等総額として約 104.6 億円程度となり、PFI 方式では約 96.8 億円程度となる。

表 1-15 概算事業費

■ 建設費等および維持管理・運営費等		(千円)			
		PSC	PFILCC	削減額	削減率
① 建設費等	工事費	9,400,851	8,695,787	705,064	7.5%
	設計・監理費	382,938	354,218	28,720	7.5%
	什器・備品費等	500,000	462,500	37,500	7.5%
	造成費	172,608	159,662	12,946	7.5%
	解体・撤去工事費	6,112	5,654	458	7.5%
	小計	10,462,509	9,677,821	784,688	7.5%
② 維持管理・運営費(年額)	維持管理・運営費	107,920	99,060	8,860	8.2%
③ SPC設立経費			2,000	(2,000)	
④ 金融機関手数料			61,321	(61,321)	
⑤ 開業前経費			20,000	(20,000)	
⑥ 応募経費等(建設費等割賦元金に含まない)			15,000	(15,000)	

1.6.3 その他の支援を希望する事項の整理

(1) 調査概要

本事業で実施が想定できる収益事業のアイデア、実施上の条件・要望・形態、事業採算性、事業費に対する削減率、事業への参加意向、望ましい事業方式、事業期間等を把握することを目的とし、民間事業者への市場調査を実施した。

(2) 付帯事業（民間による独立採算）の実施の可否

付帯事業（民間による独立採算）の実施が可能な企業が複数社確認できた。具体的に誘致が可能な事業として、会議室や特別教室等を活用した食育や生涯学習講座等の各種講座、給食センターを活用した他施設への弁当の宅配等、スポーツ教室等の運営、余裕教室を活用した保育園、高齢者施設、医療施設、飲食施設等が挙げられている。

ただし、必ずしも独立採算事業での実現が可能と明言しているわけではなく、ジョイントベンチャーでの提案や、今後の詳細な市場調査を踏まえた検討が必要という意見がある。

(3) 付帯事業（民間による独立採算）による収益

民間事業者より付帯事業を実施できると意見があったものの、市街化調整区域での事業であり高い収益性が得られる事業は難しい。そのため、民間事業者から市へ定額で使用料を支払うよりも、金額は固定せずに収益の一定割合を支払う方法が望ましいとの意見が多い。

(4) 合志市と他自治体の一般的な状況を踏まえた市場調査

合志市では、学校施設に加えて、市営プール、民間機能部分及び給食センターの整備運営が一体の事業として進めることを想定しており、一般的な学校または給食センターの PFI 事業に比べて事業条件が複雑である。

そのため、調査対象の抽出や維持管理または運營業務ごとに民間事業者への調査内容を細かく設定して表 1-16 のとおり進めることとした。

表 1-16 合志市と他自治体の一般的な状況を踏まえた市場調査の進め方

	合志市	全国の他の地方公共団体
調査対象の抽出	<ul style="list-style-type: none">・ 建設企業、維持管理企業、給食運営企業に加えて下記を対象に追加・ スポーツ事業者、教育機関、イベント企業	<ul style="list-style-type: none">・ 単一用途の一般的な PFI 事業では、建設企業、維持管理企業、給食運営企業を対象
調査内容	<ul style="list-style-type: none">・ 事業費の削減率、建設工事期間、大規模修繕の実施の可否、事業期間、所有権の移転、事業への参画意向、参画形態、本事業全体への意見・要望に加えて下記を追加・ 余裕教室等を活用して実施できる民間事業内容・ 想定収益及び市への納付金額の算定方法・ 合志市の地域性を踏まえ、プールへの指定管理者の導入可能性・ 事業範囲（学校または給食センターに加えて、自主事業の実施の希望）	<ul style="list-style-type: none">・ 事業費の削減率、建設工事期間、大規模修繕の実施の可否、事業期間、所有権の移転、事業への参画意向、参画形態、本事業全体への意見・要望

1.6.4 年次計画の整理

(1) 年次計画

年次計画は表 1-17 のとおりである。

表 1-17 年次計画

年月	事業の状況
平成 28 年 11 月	財務局審議会
平成 28 年 12 月以降	実施方針の公表
平成 33 年 4 月（目標）	開校（供用開始）

(2) 合志市と他自治体の一般的な状況を踏まえた事業スケジュール

合志市と他自治体の一般的な状況を踏まえた事業スケジュールの計画上の留意点は表 1-18 のとおりである。合志市の事業では、九州財務局の土地であり、審議会の開催後でなければ PFI 事業の手続きを実施できないという制約がある。また、造成工事や調整池の設計など、インフラ整備に係る期間を見込むことが必要となる。

表 1-18 合志市と他自治体の一般的な状況を踏まえた事業スケジュール

	合志市	全国の他の地方公共団体
事業スケジュール	<ul style="list-style-type: none">・土地の取得について、九州財務局との協議が必要であり、審議会後に実施方針の公表等を行う必要あり・土地の造成や開発に係る調整池の検討等が必要であり、インフラ整備に要する期間を見込む必要あり	<ul style="list-style-type: none">・通常の事業では、土地取得を行う場合でも建設工事の着手に影響が無い範囲で PFI 事業の手続き（実施方針の公表等）は可能

1.6.5 合志市と他自治体の一般的な状況を踏まえた収益事業の実施可能性

(1) 全国における公共施設への収益事業の導入の可能性

1) 公共施設再編の流れ

高度経済成長期に建設された施設・インフラが大量に更新時期を迎えている。平成 26 年 4 月には、公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針（総務省）が示された。所有する公有財産の全体を把握し、長期的な視点をもって、更新・統廃合・長寿命化などを計画的に行うことにより、財政負担を軽減・平準化するとともに、公共施設等の最適な配置を実現することが必要となっている。

特に、多くの地方公共団体では少子化の進行により児童・生徒数が減少しており、学校規模の適正化は施設整備のみならず、教育の観点から重要な課題として認識されている。

2) 民間活力活用の機運の醸成

人口減少、少子高齢化に伴うコンパクトシティへの都市構造の転換等により、市民の利便性を向上させるとともに、各地方公共団体の個性を生かしたまちづくりが求められている。公共施設等の整備にあたり、民間事業者のノウハウ等を活用する機運も醸成されてきている。

(2) 学校施設等における収益事業導入のメリット

1) 多世代交流の機会創出

収益事業を含めた複合施設の利用者が学校の児童・生徒と顔を合わせることで、多世代間交流の場となることが期待される。例えば、就学前児童が訪れる施設（子育て支援センター等）や若者が集まれる施設（研修室等）を併設することにより、赤ちゃんから成人までがお互いの立場や役割を意識して行動することになり、自立心、向上心、思いやりの気持ちを自然と育むような教育環境になると考えられる。

2) 地域コミュニティの活性化

学校は、地域のシンボルの一つであり、地域コミュニティの一つの単位でもある。特に、合志市は熊本市のベッドタウンとして新たな住民も増えていることから、収益事業を含めた複合施設を地域の方が訪れることにより、新旧の地域住民のコミュニティが醸成されることが期待される。また、地域団体が施設を利用（会議室、地域交流ラウンジ等）することにより、学校を中心とした地域の活動拠点となることが考えられる。このことは、地域のみで児童・生徒の安全を守ることにもつながると期待される。

3) 公有財産の有効活用

合志市においては、将来の児童・生徒数を推計したうえで、学級数の増加等が見込まれる場合、現時点で余裕教室を整備する必要があると考えられる。また、全国においては、児童・生徒数の減少により、空き教室の活用が課題となっている。民間施設の導入等により公有財産を有効に活用することが可能である。

4) 市の財政負担の縮減

民間事業者に公有財産の貸付けを行うことにより、使用料が市の収入となる。収入を公共施設の維持管理に充てることが可能となり、市の財政負担の軽減が期待できる。

5) 新規事業者の参入による経済活性化

収益事業の導入が経済活性化に寄与するとともに、地域の雇用創出にも結びつくものと考えられる。

6) 地域住民の利便性向上

収益事業が導入されることにより、地域住民の利便性向上が図られる。特に、合志市は人口が増加している状況であり、収益事業を含めた複合施設の整備は住環境の向上に資すると考えられる。

(3) 合志市及び他自治体の一般的な状況を踏まえた収益事業の導入の可能性

合志市及び全国の他の地方公共団体における収益事業の導入の可能性は表 1-19 のとおりである。

表 1-19 導入が期待される施設の適否及び導入にあたっての留意点

施設分類		合志市		全国の他の地方公共団体		他の地方公共団体への導入にあたっての留意点
		適否	理由	適否	理由	
公共施設	幼稚園（公立）、保育所（公立）、図書館、公民館、行政機関、文化センター（音楽ホール棟）、地域包括支援センター、子育て支援センター、市民ホール	×	合志市では、民間事業者による付帯事業の収益の一部を事業費に充当することを想定しており、他の公共施設との合築は想定していないため。	○	全国では、公共施設の再編と併せた公共施設の複合化は有効である。	収益性は見込めない。公共施設の再編計画と整合を図り、既存施設の老朽化状況等を踏まえた上で内容や時期を決定する必要がある。
子育て関係	幼稚園（私立）、保育園（私立）	×	合志市では、待機児童数はH26.10.1時点で100人であり、解消が必要である。しかし、園庭のスペースを確保できないため、設置は難しい。	○	全国では、特に待機児童の問題を抱える地域に有効である。	園庭のスペースを確保する必要がある。
	保育園（私立：認可外）	○	園庭が不要な認可外保育所で合志市では、あれば導入可能性あり。ただし、近隣に保育所あり。	○	全国では、特に待機児童の問題を抱える地域に有効である。	園庭のスペースの確保が難しい場合は園児の遊び場が近くにあることが望ましい。
高齢者施設	デイサービスセンター、ケアハウス、在宅介護支援センター	○	合志市では、介護需要量は今後増加の予測である。今後高齢者数が増加することから一定のニーズはあると想定される。	○	全国でも、介護需要量増や健康寿命の増進は喫緊の課題であり、有効である。	学校教育上の連携（職業体験や多世代交流等）も期待される。

施設分類		合志市		全国の他の地方公共団体		他の地方公共団体への導入にあたっての留意点
		適否	理由	適否	理由	
医療	医院、診療所	△	合志市では、直近に小児科や大きな病院はあるが、内科等の小さな診療所はないため、一定のニーズはあると想定される。しかし、車以外の交通手段ではアクセスが困難な地域である。	△	全国では、各地域の医療施設の整備状況に応じて判断する必要がある。	住民のニーズを把握したうえで必要な診療所機能等の誘致を検討する必要がある。
	内科・小児科	×	児童・生徒への感染の可能性があるため。	△	各地方公共団体の考え方による。	児童・生徒への感染の可能性もあるため、導入にあたっては各自治体で考え方を整理する必要がある。
物販・飲食等	賑わい施設（民間）	△	民間の収益が得られる可能性があるが、不特定多数が学校敷地内に侵入するためセキュリティ確保が課題。	△	全国では、各施設の立地条件に応じて慎重に判断する必要がある。	独立採算事業となるため、地方公共団体としての収益は期待できるが、民間事業者としてのリスクは大きい。そのため、民間事業者へのヒアリングの実施や、検討期間を十分に確保する必要がある。
地域交流	地域交流ラウンジ	△	合志市では、地域住民との交流ができるが、民間事業として収益を生みにくいことから、単独での導入は難しい（他の用途との複合であれば可）。	△	全国でも同様であるが、収益性を求めない事業の場合、地域の交流拠点として適切である。	ただし、運営に地域住民が主体的に参加することが重要であり、地域のニーズを十分に把握する必要がある。

2. PPP/PFI手法の活用に関する課題等整理

合志市において学校施設または給食センターへ民間による収益事業を導入する場合は、特に以下の点に留意する必要がある。

2.1 本事業におけるPFI導入のメリット

本事業においてPFIを導入することによって得られるメリットは以下のとおりと考えられる。

- ・市財政負担が削減できる（VFM：7.3%、778,056千円）。
- ・初期投資費の平準化による市財政の負担を軽減できる。
- ・要求水準書に基づく性能発注により、民間ノウハウや創意工夫を最大限に引き出し、良好な学習環境、安全・安心な学校給食の提供等が可能となる。
- ・民間事業者の創意工夫により、プールや多目的施設、屋内運動場等を活用した自主事業（独立採算事業）の提案により、地域住民の住民サービスや利便性の向上が期待できる。
- ・学校開放や自主運営事業の実施を当初から見据えることで、効果的な運営かつ児童・生徒の安全性確保を想定した設計の平面計画が実施できる。
- ・施設の基本設計・実施設計を進めながら、造成計画や雨水調整施設の計画等が並行して実施でき、分離発注に比べて工期を短縮できる。
- ・施設の設計から建設、維持管理、運営まで一つの民間事業者が実施するため、施設の瑕疵や運営期間中の不具合等があった場合に責任所在が明確であり、迅速に対応しやすい。

2.2 本事業におけるPFI導入にあたっての課題・対応策

本事業における課題と対応策は以下のとおりである。

(1) 合志市全体の学校のあり方及び本事業の事業内容の精査

事業実施にあたっては、学校区割の再編、教育方針、小中連携のあり方、プールの運営方法、他の公共施設との複合化の可能性等を含め、市全体の学校のあり方及び本事業の事業内容の精査が必要である。

(2) 庁内の連携

教育部局だけでなく、付帯事業の実施、PFI導入に関連する他部局との連携が重要である。対応として、庁内プロジェクトチームの立ち上げ等が考えられる。

(3) 良好な教育環境の保持、児童・生徒の安全性確保のための学校・地域との連携

本事業の実施においては、学校施設の特性上、特に良好な教育環境の保持、児童・生徒の安全性確保に十分配慮する必要がある。PFI事業実施においては、民間事業者のノウハウを生かした提案によりサービスレベルの向上が図れることが期待されるが、一方で、最も現場に近い教職員や保護者の意見や懸念事項を事前に把握し、かつ、その内容を民間事業者に事前に伝え、共有することも重要である。

特に、付帯事業の導入にあたっては、不特定多数の来訪者が想定されることから、良好な教育環境の保持、児童・生徒の安全性確保に十分に配慮する必要があるとともに、学校や地域との合意形成を図ることが重要である。

(4) 民間事業者からの十分な意見集約

今後、事業内容を精査する中で、施設規模や方針が大きく変更になる場合、民間事業者の参画意欲に影響が及ぶと考えられる。また、民間収益事業の成立の可否は、施設の立地条件や社会環境に大きく左右されるため、今後も慎重な検討が必要である。対応として、個別の検討にあたっては、事業募集の前段階において、可能な限り早めに情報を民間事業者に提示し、実現の可否や前提条件の確認を十分に行う必要がある。

2.3 合志市全体の学校のあり方及び本事業の事業内容の精査において検討すべき事項

合志市全体の学校のあり方及び本事業の事業内容の精査において、今後特に検討すべき具体的事項は表 2-1 のとおりである。これらの検討を踏まえて、入札説明書・要求水準書等の募集資料に反映させる必要がある。また、事業の実施時期や事業範囲等が変われば事業者の参加意欲等も変わるため、必要に応じて市場調査により民間事業者の意見等を把握する必要がある。

表 2-1 今後特に検討すべき事項

分類	項目	内容
全体	学校区割の再編	本業務では小学校 24 クラス、中学校 12 クラスとして設定しているが、現在、合志市では将来児童数の推計を行っているところである。そのため、今後将来児童数の推計結果を踏まえて学校区割の再編を行い、学校の児童・生徒数及び学級数、給食センターの提供食数、学童の対象児童数を確定する必要がある。
	事業用地の確保	本業務の検討時点では事業予定地として想定している用地はあるものの取得はしていない状況である。 今後、事業者募集前までに、学校及び給食センターの事業用地を取得することが必要である。仮に取得が事業者募集後になる場合には、取得できなかった場合のリスクを市が適切に負担する必要がある。
	プール（整備）	本業務の検討時点では、プールは学校施設として整備しないことで事業費を抑えることを想定し、市営プール（公設民営）による事業化を想定していた。 今後の事業化にあたっては、学校のプールとして整備するか、市営プールとして整備するか、近隣の既存市営プールを活用する（新たなプールは整備しない）など、事業の方針を決定する必要がある。 また、決定にあたっては、授業カリキュラム上も支障がない運営を検討する必要があり、市全体の視点で、予算や既存市営プールの経営状況も踏まえて効果的な方法を選択する必要がある。

分類	項目	内容
	プール（維持管理・運営）	<p>本事業において、プールを新たに整備した場合、維持管理・運営にあたっては効率的かつ効果的な手法を選択する必要がある。</p> <p>具体的には、地域開放の有料化の検討、指定管理者制度の導入、体育館等と連携した付帯事業としての活用（スポーツクラブの運営、生涯学習講座の開講）などが考えられる。</p>
	付帯事業の位置づけ	<p>本業務で実施した市場調査の検討結果では、付帯事業を実施できる可能性は一定程度あることが把握できたが、収益性については不明確である。</p> <p>今後の事業化にあたっては、合志市として付帯事業の効果として何を目的とし、何を期待して導入を推進するかを明確にする必要がある。</p>
	民間事業者に求める行政財産の使用料	<p>本業務で実施した市場調査の検討結果では、付帯事業の収益性については不明確であり、どれくらいの使用料を民間事業者から徴収できるかまでは把握できなかった。</p> <p>今後、付帯事業の実施にあたっては、事業者から行政財産の使用料を徴収することが想定されるが、市の条例に基づく定額の使用料の徴収を求めた場合は付帯事業の実施そのものが困難となる可能性もあるため、今後、事業内容に応じて収益の数パーセントを使用料として納付するなど、使用料の設定方法を検討する必要がある。</p>
	公共施設再編	<p>本業務における検討では、学校施設の維持管理・運営費を少しでも低減できるよう、民間施設との複合化を優先し、他の公共施設との複合化は行わないことを前提とした。</p> <p>合志市を始め全国の自治体では、老朽化した公共施設が増えていくことが見込まれるため、計画的な公共施設再編が必要であり、本事業をきっかけとして他の公共施設との複合化を検討することも必要である。</p>
	維持管理業務の内容	<p>本業務では、維持管理・運営については詳細の内容については業務内容を設定できていないが、今後事業化する際には下記の内容について検討する必要がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 什器・備品の調達範囲（既存学校から引っ越すものがあるか）を決定する。 ・ 隣接する公営住宅やグラウンドの一体的管理が可能か検討する。 ・ 修繕業務の対象とする金額を決定する。 ・ 児童の清掃範囲と PFI 事業者の清掃範囲の区分、及びリスク分担を検討する。

分類	項目	内容
	事業スケジュール	<p>本業務では平成33年4月の開校を目指すスケジュールを想定しているが、今後の事業化にあたっては下記に留意が必要である。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・事業用地取得の交渉状況によって、現在想定する事業スケジュールにずれが生じる可能性もある。事業スケジュールの組み直しにあたっては、学校の開校スケジュール（引っ越し時期）を踏まえる必要がある。 ・今回の検討では、学校及び給食センターを同事業として整備することを想定しているが、事業用地取得の交渉状況によって、同時に募集が困難な場合も生じる。
	防災拠点としての位置づけ	<p>本業務では学校と給食センターの建物を隣接して配置することで平常時のみならず災害時にも一体的に利用できる計画した。</p> <p>今後の事業化にあたって、防災拠点として整備する場合は、市全体の防災計画を踏まえた上で、本敷地の防災拠点としての位置づけ、水準を決定する必要がある。</p>
	予算確保	<p>本業務では学校と給食センターの事例から平均単価を算定し、昨今の物価上昇を踏まえた時点修正を行った。</p> <p>今後の事業を進める際の予定価格の設定にあたっては、昨今の労務単価高騰に伴う建設単価の上昇、及び五輪需要を踏まえた今後の動向を踏まえた上で、適正な予算を確保する必要がある。</p>
学校	教育方針	<p>本業務の検討では、小学校と中学校の校舎を一体化して検討したが、教育方針についても、一体型の小中一貫校である特徴を踏まえ、小中連携のあり方について検討する必要がある。</p> <p>また、給食センターと連携した食育についても検討することが必要である。民間事業者は本市の方針を踏まえて最良な提案を行うことが期待されるため、実施方針・要求水準書等へ反映する必要がある。</p>
	整備方針	<p>本業務で検討したモデルプランでは従来までの一般的な学校施設の平面計画としたが、今後の検討する教育方針にあわせて、例えば、オープン教室採用の適否、オープンスペースの有無、昇降口の分離の適否、各教室への空調設置の有無等、教育方針と連動した施設整備の方針等を決定し、要求水準書等に反映する必要がある。また、学校として重視する点や望ましい点があれば、落札者選定基準において評価点を高くするなど、事業者の提案を引き出す工夫をする。</p>
	運用方針	<p>本業務で検討したモデルプランでは学校エリア、地域開放エリアを区分して作成したが、事業化にあたっては、小学校と中学校の管理区分、付帯事業や市営プールの管理区分等を明確にし、教職員の関与範囲を明確にしたうえで、要求水準書等に反映する必要がある。</p>

分類	項目	内容
	学校規模	本業務における検討では、将来の児童・生徒の増加を見据え、流動的な運用が可能な諸室構成としている。一方で、財政的な制約を踏まえると、どの程度余裕を持った諸室構成とするべきか、詳細な児童・生徒数推計が確定した時点で検討し、要求水準書等へ反映する必要がある。
給食センター	教育方針	本業務で検討したモデルプランでは食育を行うことを想定しているが、事業化にあたっては、給食センターで特に重視すべき教育的観点を明確にする必要がある。具体的には、アレルギー対応の範囲、地産地消の積極性、食べ残しの削減等のポイントが考えられ、実施方針・要求水準書等へ反映する必要がある。
	整備・運営方針	上記の教育方針と連動した施設整備の方針を決定するがある。また、食育やアレルギー対応等については、民間事業者の工夫の余地が大きいため、事業者の提案余地（制約条件）を精査し、要求水準書、落札者選定基準等に反映する必要がある。
	既存調理場の調理員の雇用	本事業を PFI で実施する場合は給食センターの運営は民間事業者が実施することを想定しており、現在配置している市職員については配置転換を行う等、別途庁内で市職員の処遇を検討する必要がある。
	配送・回収業務を担う配送事業者	本業務で検討した実施方針の入札者の参加資格では、給食配送・食器等の回収を行う協力企業は他の入札参加者の協力企業になることができる想定をしている。 全国の自治体においても配送・回収業務を担う配送事業者数が地域に少ない状況が想定されるが、事業者募集にあたっての競争力低減を避けるためには、配送・回収業務を担う企業のみ、複数のコンソーシアムに参加することを認めるなど、柔軟な対応を検討する必要がある。
	光熱水費の削減	給食センターは特に光熱水費が大きくなる事業であり、単価の変動予測が困難であるため、光熱水費の負担は市が行うことも多いが、事業者には削減を促すため、採用する熱源を含めた提案を事業者に求めることが有効である。事業者の提案余地（制約条件）を精査し、落札者選定基準に反映する必要がある。
学童施設	学童	本業務では学童施設の詳細は設定できていないが、今後の事業化にあたっては、学校区割の再編を踏まえた上で、学童に必要な規模・諸室・設備を検討し、要求水準書等へ反映する必要がある。

2.4 他自治体が同種事業を推進する際の留意点等

公共施設の整備にあわせて民間機能を導入する場合には当該民間機能部分については補助金が得られないことが想定されるため、予め、民間機能部分を平面計画上で区画することができる計画とする必要がある。

また、新規に土地を取得して事業を行う場合には、民間機能を導入するために民間機能部分の土地を取得することは説明が困難であるので、公共施設とは合築となることに留意する必要がある。そのため、不特定多数の利用を想定し、児童・生徒の安全性を確保できるような平面計画、セキュリティ上の工夫を検討する必要がある。