

京田辺市における PPP/PFI 手法優先的検討規程

策定・運用に関する調査検討支援業務

報告書

【概要版】

令和3年3月

目次

1. 業務概要	1
1-1 業務の目的.....	1
1-2 業務内容.....	1
2. 市の現状	2
2-1 市の現状と PPP/PFI の取組み.....	2
2-2 京田辺市公共施設等総合管理計画.....	3
3. 優先的検討規程の検討過程	4
3-1 優先的検討規程策定の目的.....	4
3-2 優先的検討規程策定のための組織・推進体制の確立.....	4
3-3 京田辺市公共施設マネジメント推進会議・庁内研修会の概要.....	5
4. 京田辺市公共施設等の整備等における PPP/PFI 優先的検討指針	6
4-1 京田辺市公共施設等の整備等における PPP/PFI 優先的検討指針を策定する際のポイント.....	6
4-2 京田辺市公共施設等の整備等における PPP/PFI 優先的検討指針.....	6
5. 優先的検討規程の策定・運用に関する課題整理等	7
5-1 公共施設等総合管理計画等との連動.....	7
5-2 地方公共団体の規模に合った対象事業費の基準及び対象外事業の設定.....	7
6. 「田辺公園拡張整備事業」に関する情報提供	8
6-1 事業概要.....	8
6-2 検討状況.....	9
6-3 Park-PFI 事業の情報.....	9
7. PPP/PFI 手法による学校給食センター整備・運営事業に関する調査	9
7-1 調査の目的.....	9
7-2 民間事業者ヒアリングの実施.....	10

1. 業務概要

1-1 業務の目的

内閣府では、地方公共団体が公共施設等の整備等にあたり、効率的かつ効果的に実施できる仕組みを構築することを推進している。この仕組みとして挙げられるのが、PPP/PFI 手法の適用を従来の調達等の手法に優先して検討する規程である「優先的検討規程」の策定・運用であり、「多様な PPP/PFI 手法導入を優先的に検討するための指針」(平成 27 年 12 月民間資金等活用事業推進会議決定)において枠組となる指針が定められている。

本業務は、支援対象となる地方公共団体が「優先的検討規程」を策定・運用しようとする取組に対し、その運用が適切かつ継続的に実施されるよう支援するとともに、支援の過程で得られた知見を他の地方公共団体における仕組み構築の参考となるような事例を作成することを目的とするものである。

1-2 業務内容

(1) 優先的検討規程の策定支援

優先的検討規程の策定・運用の準備及び試行段階として、優先的検討規程案を策定しようとする京田辺市(以下「市」という。)の取組について、下記の支援を実施する。

- ・ 市が優先的検討規程を策定・運用しようとする目的を明確化する。
- ・ 前項を踏まえ、市が PPP/PFI 手法の導入を優先的に検討する取組を継続的に実施できるように、優先的検討規程案に取り入れるべき方策の案を作成する。
- ・ 実効性のある優先的検討規程を策定する、あるいは運用するために求められる知見を提供する。

(2) 優先的検討規程の策定・運用に関する課題等整理

- ・ 市が優先的検討規程を策定・運用するにあたり、必要な取組や留意点、現行の手引類で改善を検討すべき点について整理する。
- ・ 前項を踏まえ、他の地方公共団体が、優先的検討規程を策定・運用することに参考となる取組や留意点、現行の手引類で改善を検討すべき点について、支援対象団体における支援の過程に得られた知見から整理する。

(3) 優先的検討規程に対するプロジェクト群の支援

市が今後規程に則って PPP/PFI 案件化のための検討を進めようとするプロジェクト群に対して、市の職員が企画から事業化、事業者選定に至るまでのシナリオ・手順フロー図を作成するにあたって、必要な情報を収集し、提供する。

支援を実施するプロジェクト群は、内閣府民間資金等活用事業推進室との協議により、「田辺公園拡張整備事業」に決定した。

(4) PPP/PFI 手法による学校給食センター整備・運営事業に関する情報整理

今後、人口 20 万人未満の地方公共団体において事業化が見込まれる、PPP/PFI 手法による学校給食センター整備・運営事業について、経験のない地方公共団体の判断材料となるよう、情報の整理を行う。

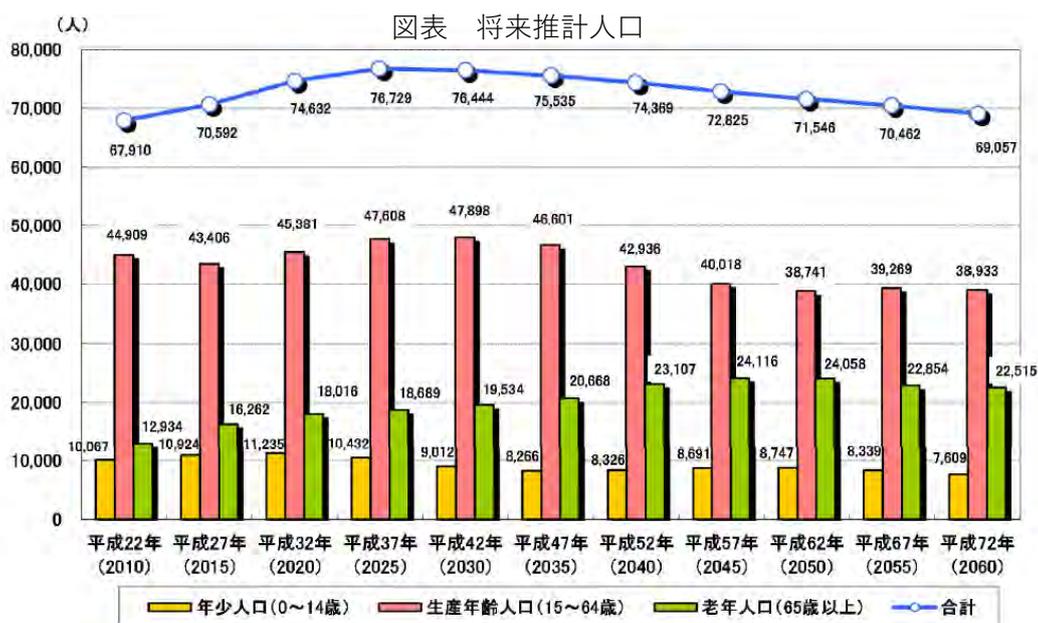
(5) 内閣府からの提供情報のとりまとめ

内閣府が提供する資料を基に、優先的検討規程策定・運用等についての事例や仕組み等を説明する資料をとりまとめる。

2. 市の現状

2-1 市の現状と PPP/PFI の取組み

市の人口は、昭和 40 年代後半から急増し、その後も増加傾向が続いている。また、世帯数についても同様の傾向となっており、増加傾向が続いている。平成 25 年度に実施した将来人口推計調査によると、市の人口のピークは平成 37 年（令和 7 年）の 76,729 人となっており、それ以降は緩やかに減少していくことが見込まれている。また年齢三区分別の将来人口の動向をみると、年少人口（0～14 歳）は平成 32 年（令和 2 年・11,235 人）、生産年齢人口（15～64 歳）は平成 42 年（令和 12 年・47,898 人）にピークを迎え、高齢人口は平成 57 年（令和 27 年・24,116 人）まで増加し続けると予想されており、少子高齢化の更なる進行と生産年齢人口の減少が見込まれる。



出典：京田辺市公共施設等総合管理計画

市においては、人口が20万人未満であったこともあり、国が策定を求めてきた優先的検討規程は策定してきておらず、PPP/PFI手法についても、複数の公共施設に指定管理者制度を導入しているのみで、その他の実績はないのが現状である。

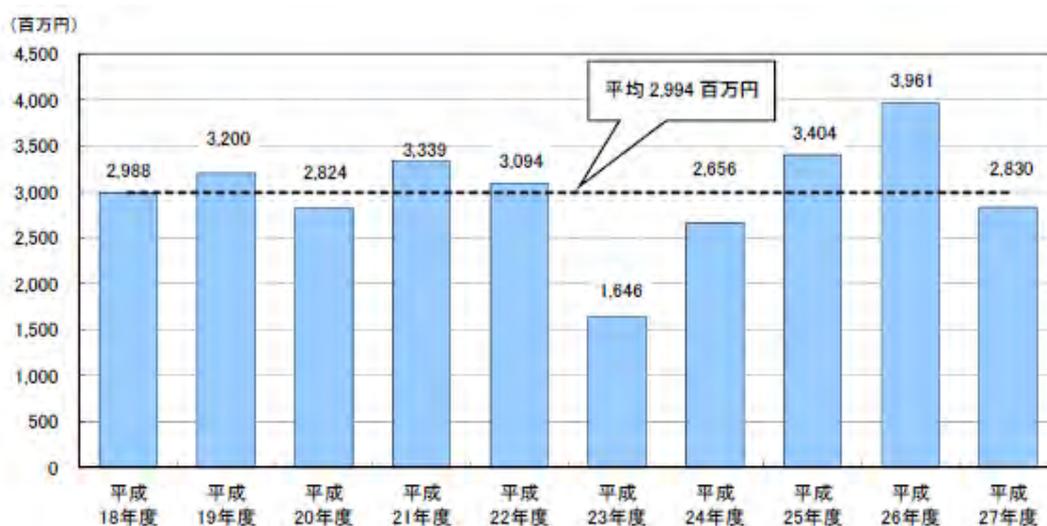
2-2 京田辺市公共施設等総合管理計画

市では、平成29年3月に「京田辺市公共施設等総合管理計画」（以下「総合管理計画」という。）を策定した。内容については以下のとおりである。

① 普通建設事業費の状況

市の過去10年間における普通建設事業費をみると、最小で約16億円（平成23年度）、最大で約40億円（平成26年度）となっており、平均では約30億円となっている。

図表 普通建設事業費の推移

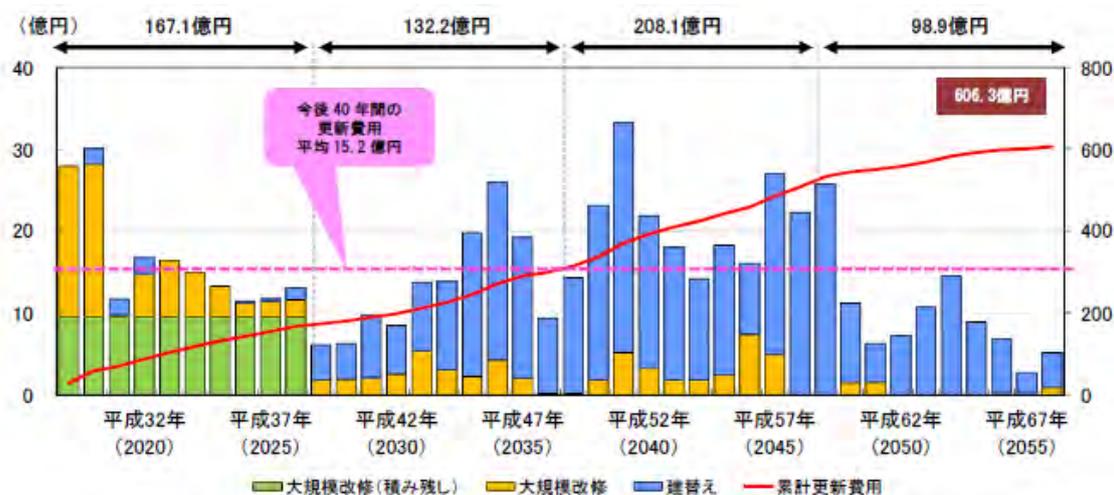


出典：京田辺市公共施設等総合管理計画

② 将来的な更新費用の試算

建築物施設の今後40年間の更新費用を試算すると、約606.3億円（年平均15.2億円）と予想されている。平成38年（令和8年）までは大規模改修の費用が多くなっており、それ以降は建替えの費用が多くなっている。

図表 建築物施設の将来的な更新費用



出典：京田辺市公共施設等総合管理計画

3. 優先的検討規程の検討過程

3-1 優先的検討規程策定の目的

市では、令和2年度からの4年間を計画期間とする第4次総合計画『まちづくりプラン』を策定しているが、その着実な推進を図る中、多くの公共施設の老朽化が進み、建替えや更新のタイミングが一定の時期に集中することが課題であるという認識に至った。

そのような状況下で、総合的かつ計画的なまちづくりを推進するためには、効率的・効果的な施設運営のあり方や長寿命化の検討も含めた公共施設マネジメントと不断の行政改革に全庁をあげて取り組む必要があるとの認識のもと、「公共施設マネジメント推進会議」の設置等により、急増する事業費の平準化を図り、経常的な収支の急激な悪化を未然に防止する取組みを実施することとした。

この方策の実効性を確保するため、PPP/PFI手法優先的検討規程である「PPP/PFI優先的検討指針」を策定し、公共施設等の整備・運営等にあたり、優先的に公民連携による事業手法を検討するための基本的な考え方や手順等を示すものである。

3-2 優先的検討規程策定のための組織・推進体制の確立

市がPPP/PFI優先的検討指針を策定するにあたって、受託者より、下表のとおり推進体制の確立について助言を行い、市で決定の上、取組みを進めることとなった。以後、「公共施設マネジメント推進会議」を3回開催し、PPP/PFI優先的検討指針の策定について検討を行った。

図表 推進体制についての助言と検討結果

助言事項	決定事項	目的・備考
統括部署の設置	企画政策部 企画調整室 (従前より公共施設 マネジメント所管)	統括部署を明確化することで、 PPP/PFI の情報・相談を一元化する ため。また、事業担当部署と伴走す る体制をとるため。
意思決定機関の設置	公共施設マネジメント 推進会議	組織的な意思決定プロセスの明確化 による推進体制の確立のため。 庁内各部の副部長級を中心に構成。
全庁横断的なワーキ ンググループの組成	PPP/PFI 庁内研修会	施設所管課を中心に全庁横断的に公 共施設マネジメントの推進、 PPP/PFI の理解促進をするため。 課長・課長補佐・係長級職員を対象 に実施。

3-3 京田辺市公共施設マネジメント推進会議・庁内研修会の概要

開催概要は以下のとおりである。

図表 公共施設マネジメント推進会議・庁内研修会の開催概要

	開催日	開催内容
第1回 会議	令和2年 9月23日	・説明「なぜ官民連携（PPP/PFI）が必要なのか」 ・意見交換「なぜ官民連携（PPP/PFI）が必要なのか」 説明者・進行：九州 PPP センター
庁内 研修会	令和2年 11月18日	・講演「大久保地区公共施設再生 PFI 事業 （習志野市生涯学習複合施設『プラッツ習志野』）」 講師：習志野市情報政策課 課長 早川 誠貴 氏
第2回 会議	令和2年 11月18日	・説明「大型事業の進捗管理について」、 「PPP/PFI 優先的検討のための指針について」 説明者：京田辺市企画調整室
第3回 会議	令和3年 1月13日	・講演「地域における PPP/PFI の推進について」 講師：内閣府民間資金等活用事業推進室 企画官 阿部 俊彦 氏(オンラインにて講演) ・説明「PPP/PFI 優先的検討指針について」 説明者：京田辺市企画調整室 ・意見交換「PPP/PFI 優先的検討指針について」

4. 京田辺市公共施設等の整備等におけるPPP/PFI優先的検討指針

4-1 京田辺市公共施設等の整備等における PPP/PFI 優先的検討指針を策定する際のポイント

今回、市が優先的検討規程を策定するにあたり、人口 20 万人未満の地方公共団体の優先的検討規程を調査し、市における規程策定のポイントとなる事項を以下のとおり抽出した。

- ① 統括部署と推進体制が規程に明記されていること。
- ② 事業費の基準が地方公共団体規模に合ったものであること。
- ③ 対象外とする事業を、必要以上に設けないこと。

市には、これらのポイントを踏まえ、先行して策定された他の地方公共団体の優先的検討規程を参考に、検討を進めるよう助言した。またこれらのポイントを中心に、公共施設マネジメント推進会議における意見交換を行い、優先的検討規程の策定を進めた。

4-2 京田辺市公共施設等の整備等における PPP/PFI 優先的検討指針

令和 3 年 2 月に「京田辺市公共施設等の整備等における PPP/PFI 優先的検討指針」として市経営会議に報告したのち、令和 3 年 3 月の市議会（総務常任委員協議会）への報告を経て、同指針の最終版を策定した。4-1 で挙げた 3 つのポイントについては、下表のとおり同指針に盛り込まれた。

図表 京田辺市公共施設等の整備等における PPP/PFI 優先的検討指針に盛り込まれた規程策定のポイント

優先的検討規程のポイント	指針に盛り込まれたもの
①統括部署と推進体制が規程に明記されていること。	統括部署「公共施設マネジメント担当課（企画調整室）」 推進体制「公共施設マネジメント推進会議」
②事業費の基準が地方公共団体規模に合ったものであること。	設計・建設等の事業費総額 5 億円以上 単年度の運営費 5,000 万円以上
③対象外とする事業を、必要以上に設けないこと。	「道路及び河川の整備・維持管理並びに上下水道施設及び上下水道管路の整備・維持管理に関する事業」を追加

5. 優先的検討規程の策定・運用に関する課題整理等

市への支援の過程で得られた知見の中から、他の地方公共団体が、優先的検討規程を策定・運用することに参考となる取組や留意点、現行の手引類で改善を検討すべき点について整理した。

5-1 公共施設等総合管理計画等との連動

市では、本支援事業により優先的検討規程を策定するのを契機に、「公共施設マネジメント推進会議」を立ち上げ、公共施設等総合管理計画を中心とした公共施設マネジメントに全市的に取り組み、実効性を確保するための場とした。

PPP/PFI手法の導入は、公共施設等の効率的な整備や、財政支出の適正化のための1つの手段であり、優先的検討規程の策定・運用にあたっては、公共施設等総合管理計画を中心とした公共施設マネジメントの取組みとも連動し、それらの実効性を確保する手立てとして、PPP/PFI手法を含む様々な選択肢の中から、適切な手法を選択する必要がある。

5-2 地方公共団体の規模に合った対象事業費の基準及び対象外事業の設定

「多様なPPP/PFI手法導入を優先的に検討するための指針」において、「事業費の総額が10億円以上の公共施設整備事業（建設、製造又は改修を含むものに限る）」、また「単年度の事業費が1億円以上の公共施設整備事業（運営等のみを行うものに限る）」を優先的検討規程の対象事業とすることが例示されているほか、優先的検討規程の対象外とする事業についても、「既にPPP/PFI手法の導入が前提とされている公共施設整備事業」、「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律に基づく市場化テストの導入が前提とされている公共施設整備事業」、「民間事業者が実施することが法的に制限されている公共施設整備事業」、「災害復旧事業等、緊急に実施する必要がある公共施設整備事業」が例示されている。

しかしながら、人口20万人未満の地方公共団体が、上記の事業費基準を自らの優先的検討規程にそのまま適用してしまうと、対象事業が極めて限定されてしまい、公共施設等の整備等にあたり、新たな事業機会の創出や民間投資の喚起といった本来の目的を果たせないだけでなく、PPP/PFI手法の導入を検討しない理由となってしまうおそれがある。また、対象外とする事業については、上記の事業に加えて独自の規定を設けすぎると、検討対象とする事業の範囲を狭めることになるため、最小限にとどめる必要がある。

今回、市の指針における対象事業費の基準は、「設計・建設等の事業費総額5億円以上」、「単年度の運営費5,000万円以上」とした。いずれも「多様なPPP/PFI手法導入を優先的に検討するための指針」の2分の1の金額としているが、市における過去の公

共施設整備事業の実績や将来的な事業の実施見込みなどに鑑み、優先的検討の対象となる事業が継続的に創出されるよう設定されたものである。また対象外とする事業には「道路及び河川の整備・維持管理並びに上下水道施設及び上下水道管路の整備・維持管理に関する事業」が追加されたが、これらの事業についても、「上・下水道ビジョン」等の諸計画に基づき、事業手法について適切に判断することとしている。

今後、人口 20 万人未満の地方公共団体が優先的検討規程を策定する際には、自らの団体の規模や状況に合わせた事業費基準及び対象外事業を設定することを検討すべきである。

6. 「田辺公園拡張整備事業」に関する情報提供

6-1 事業概要

市では、障がい者等が農業分野で活躍することを通じ、自信や生きがいを持って社会参画を実現していく「農福連携」をテーマに、既存の「田辺公園」を拡張整備することとしている。

その中で、公園の魅力をさらに高めるため、民間事業者との連携による公園の管理・運営を検討しており、具体的な事業手法として Park-PFI（公募設置管理制度）の活用が想定されている。

図表：市民ワークショップによる配置計画



出典：京田辺市作成資料

6-2 検討状況

導入する機能などの具体的な内容は未定であるが、拡張整備事業そのものは進捗している状況である。大まかな事業スケジュールは以下のとおりを予定している。

図表 田辺公園拡張整備事業のスケジュール

時 期	内 容
令和3年2月	国土交通省 近畿ブロックプラットフォームのサウンディングで民間事業者からの意見を聴取
令和3年度	国土交通省「先導的官民連携支援事業」に応募予定 →民間事業者との連携の可能性を調査
令和3年度	公園の粗造成工事に着手
令和4～5年度	公園の整備工事
令和6年度	供用開始（民間事業者との連携部分と同時とするか未定）

6-3 Park-PFI 事業の情報

市で Park-PFI の活用を検討するにあたり、PFI 事業等と比較して事業実績等について一元化された情報が乏しいことから、受託者において事業実績等についての情報収集を行い、市へ提供した。

① 都市公園の占用が可能な社会福祉施設について

市が田辺公園を「農福連携」の拠点として整備するための方策として、社会福祉施設との連携が想定される。都市公園法及び同法施行令により公園の占用が可能な社会福祉施設について整理した。

② 全国の Park-PFI 事業について

全国において、令和2年3月までに公募設置等指針（公募要項）等が公表された Park-PFI 事業の概要を調査し、市へ提供した。

7. PPP/PFI手法による学校給食センター整備・運営事業に関する調査

7-1 調査の目的

人口20万人未満の地方公共団体においては、PFI事業の全ての分野の中でも、学校給食センター整備・運営事業に重点的に取り組んできていることから、人口20万人未満の地方公共団体がPFI事業に取り組む際の判断材料となるよう、学校給食センター整備・運営事業に関する情報整理を行った。

図表 全ての PFI 事業に占める学校給食センター整備・運営事業の割合

人口の区分	給食センター件数	全事業件数	構成比
20 万人以上	31 件	348 件	8.9%
20 万人未満	46 件	282 件	16.3%

※実施主体が市区町村である事業のみを抜粋

※令和 3 年 2 月時点で実施方針公表済みの事業を計上

※人口は実施方針公表時点のもの

7-2 民間事業者ヒアリングの実施

PPP/PFI 手法による学校給食センター整備（・運営）事業に参画した経験をもつ 6 事業者に対し、事前にアンケートを送付し回答を得たうえで、オンライン会議システム「Zoom」を使用して個別にヒアリングを行った。アンケート及びヒアリングから得られた意見の概要は以下のとおりである。

(1) 参画可否の判断について

- ・ PFI 手法による学校給食センター整備・運営事業は事例が多く、事業スキームや条件などが定型化してきていることから、それらを理由に参画を断念した事例はほとんどない。
- ・ PFI 手法で参画可能と考える供給食数の下限は、事業者によって異なるが、概ね 4,000 食程度であると判断している事業者が多い。
- ・ 雇用の確保と円滑な事業実施の観点から、PFI 手法や従来方式で自社が運営している学校給食センターが近隣に存在することが、参画判断の要因となっている。
- ・ PFI 手法による学校給食センター整備・運営事業は、年間 10 件程度発注されているが、それらに全て応募するための体制を構築できておらず、対象を絞って応募せざるを得ない状況になっているため、案件によって応募グループ数が異なる結果を招いている。案件公募の重なりによっては、特に小規模な自治体側に対して、対応困難な営業活動をしている状況にある。また昨今、地元要件を重視している案件もあるが、それらについても同様に、時期・タイミングによっては、対応が困難になることもある。
- ・ コンソーシアムの組成に際しては、給食運営会社も同様ではあるが、厨房機器メーカーも大手 4 社がほぼ寡占しており、早期に事業に関する情報を収集する必要があるとの意見があった。

(2) 望ましい事業手法について

- ・ 4,000 食程度の供給食数がある場合は、PFI 手法（BTO 方式）が適しているという意見と、SPC 組成や融資に係る費用を要しない DBO 方式が適しているとい

う意見に分かれた。

- ・ 4,000食に満たない場合は、従来手法が適しているという意見と、PFI法によらないBTO方式（リース方式に近いが、竣工時に発注者側に所有権移転）が適しているという意見が出された。
- ・ PFI手法の場合、BTO方式とBOT方式とでは、事業者側にとって参画を左右するものではなく、発注者側にとって補助金の交付時期や県費栄養士の派遣可否（所有権が移転していなければ派遣されない）が異なる程度であるとの認識であった。

(3) 付帯事業の実施について

- ・ 民間事業における弁当での衛生基準（厚労省）よりも、学校給食センターに係る文部科学省の衛生基準の方が、徹底した管理が求められることなどから（例示としては、食器等の乾燥時間の長時間化など）、多様な付帯事業を実施することは困難であるとの意見が大半であった。
- ・ 自社で実施している付帯事業として、「地場産野菜を使用した食材一次加工」や「学童保育の昼食（弁当）調理」を実施している例があり、学校給食センターにおける調理等の流れの中で実施できるものについては、実施の余地があるとの意見があった。
- ・ カフェや食堂の併設については、設備や人員、ノウハウが追加で必要になること、また学校給食センターの大半が郊外の工業地域等に立地していることなどから、事業性などに鑑み付帯事業として実施することは困難であるとの意見があった。

(4) 官民の業務分担について

- ・ ヒアリング結果を総合し、以下のような分担が望ましいとの結論に至った。

図表 官民の業務分担（その1）

業務	発注者 (官)	事業者 (民)	備考
(施設整備業務)			
設計		○	
建設工事		○	
工事監理		○	
調理設備・備品の調達・設置		○	
配送車両調達		○	
近隣対応・対策		○	・ PFIで実施することの説明は発注者で行うべき ・ 発注者との連携が必要
開業準備		○	

図表 官民の業務分担（その2）

業務	発注者 (官)	事業者 (民)	備考
(維持管理業務)			
建物維持管理		○	
建築設備維持管理		○	
調理設備維持管理		○	
外構等維持管理		○	
配送車両維持管理		○	
清掃		○	
警備		○	
小規模修繕		○	
大規模修繕	○		
長期修繕計画策定		○	
光熱水費負担		○	・発注者の適切な予算計上が必要
(運営業務)			
献立作成	○		
衛生管理		○	
食材調達	○		
食材検収	○		・事業者が補助
給食費徴収管理	○		
食数調整	○		
給食調理		○	
検食・保存	○	○	・双方で実施
配送・回収		○	
食器洗浄		○	
食育支援		○	・事業者で実施も、発注者としての方針は必要
食器等更新		○	・更新時期を柔軟に対応することが必要
残渣処理		○	・残渣量の変動や残渣活用などに 応じて判断が必要

(5) 感染症等のリスクについて

- ・ 運営を担う5社全てで、新型コロナウイルス感染症の拡大に伴う一斉休校等に

より供給食数が減少した事例を有していた。

- 運営に係るサービス購入費のうち、変動料金分については、いわゆる「200食ルール」（予定食数に対して200食以内の増減まではサービス購入費が変動しない）が機能したこともあり、大きな影響を受けた事業者はなかった。
- パート従業員の人件費は変動料金分に計上されるケースが多いが、一斉休校等により供給が停止した際にも雇用関係は継続する必要があることから、休業手当として給与の60%分は固定料金に計上し、サービス購入費として支払われた事例が多かった。一部、同様の措置が取られず、パート従業員への休業手当は事業者が負担したケースがあり、今後事業化される際には、事業契約のあり方に留意する必要があるものと考えられる。