

令和元年度 小都市における 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 2 年 3 月

第1章 業務の目的.....	1
第2章 業務内容.....	1
1. 小郡市優先的検討規程案の策定支援.....	1
1-1 策定の目的.....	1
1-2 市の現状とPPP/PFIの取組について.....	1
1-3 施設の維持管理コスト.....	2
1-4 公共施設（建築物）の将来更新の推計.....	3
1-5 緊急財政対策計画について.....	4
1-6 優先的検討規程策定組織・推進体制の確立.....	4
1-7 優先的検討規程を策定する際のポイントについて.....	5
1-8 官民連携WG開催概要.....	5
1-9 小郡市PPP/PFI導入指針について.....	6
2. 小郡市学校給食センターPPP事業.....	6
2-1 検討の目的.....	6
2-2 小郡市の学校給食の状況.....	6
2-3 新給食センター施設の概要.....	7
2-4 事業スケジュール（案）.....	7
2-5 定性的評価の方法と実施.....	8
2-6 定性的評価のまとめ.....	8
2-7 定量的評価（VFM試算結果）.....	8
2-8 総合評価.....	9
3. 優先的検討規程に対するプロジェクト群の支援.....	9
3-1 市庁舎建替え事業.....	9
第3章 優先的検討規程の策定・運用に関する課題等整理等.....	10

第1章 業務の目的

内閣府では、地方公共団体等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（以下、「指針」という。）」（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ものである。

第2章 業務内容

1. 小郡市優先的検討規程案の策定支援

1-1 策定の目的

小郡市（以下、「市」という。）は、厳しい財政状況の中、公共施設の老朽化が進行し、庁舎、学校給食センター等多くの公共施設の建替えが必要となってきた。また、令和元年5月に策定した「小郡市緊急財政対策計画（以下、「財政対策計画」という。）」では、必要性のある事業においても費用対効果や緊急性を判断し、大幅な事業の見直しを行っていくことも必要であることが判明した。

以上の理由から、今後は、公共施設等の最適化を図るため、民間事業者の資金、技術的能力、経営能力を最大限に活用していくことで、より効果的、効率的に事業を推進することを目指し、PPP/PFI手法を積極的に検討・活用していくことになった。

優先的検討規程は、市が、行財政運営の合理化及び健全化並びに市民サービスの一層の向上に向けて、PPP/PFI手法の導入を優先的に検討することを目的に策定するもの。

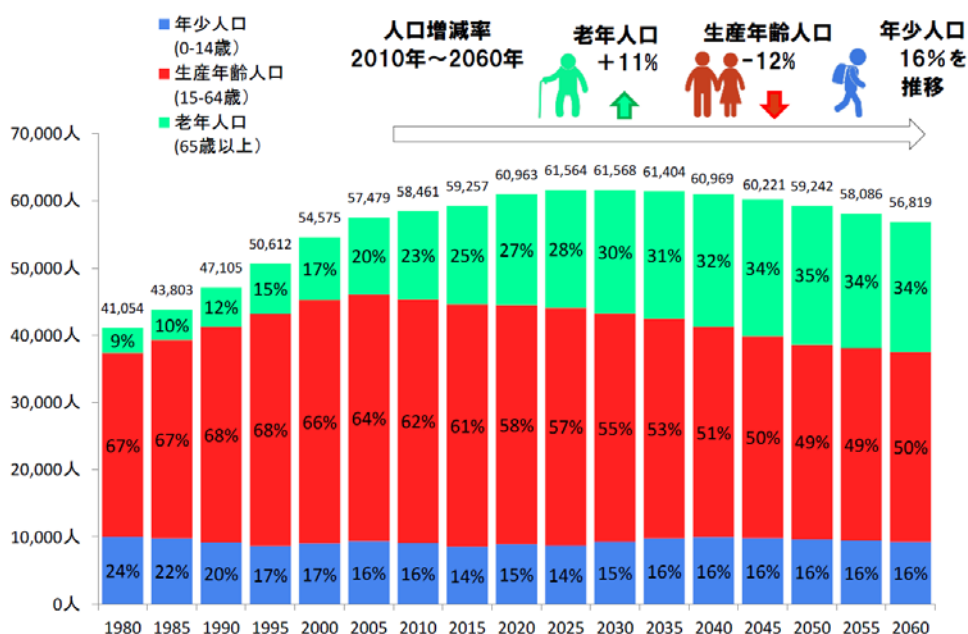
1-2 市の現状とPPP/PFIの取組について

市の人口は、図表1のとおり、令和12年度（2030年度）の約6.2万人をピークに令和42年度（2060年度）には5.7万人を割り込むことが予想されている。また、年齢3階級別の平成22年度（2010年度）から令和42年度（2060年度）までの推計を見ると、年少人口（0～14歳）の割合は16%を推移し、生産年齢人口（15歳～64歳）の62%から50%に減少、老年人口（65歳以上）の割合は23%から34%に増加することが予測されており、少子高齢化が進行することが予想されている。

市は、国が求めている「優先的検討規程」については、人口が約5.9万人（平成27年）ということで、対象ではないため策定していない。

また、これまでPFIの実績はなく、民間委託も含めて、PPP/PFI手法の導入が進んでいないのが現状である。

図表 1 総人口と年齢3階級の割合の推移と見通し



(出典 小郡市「小郡市公共施設等総合管理計画」)

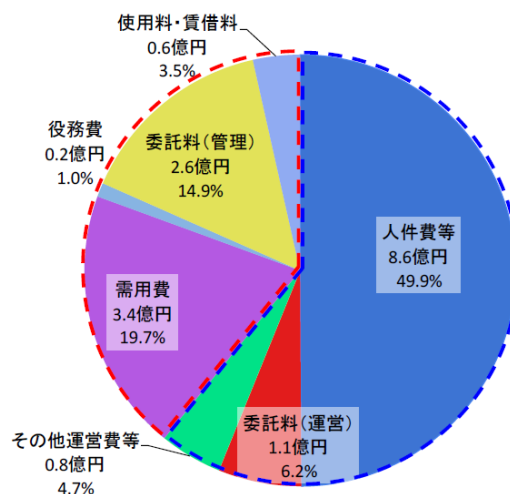
1-3 施設の維持管理コスト

市の公共施設の日常的な維持管理には、人件費等の施設を運営するためのコストが年間 10.5 億円、水道光熱費等の施設を保有するためのコストが年間 6.7 億円、年間合計 17.2 億円の維持管理コストがかかっている。維持管理費の内、人件費が 49.9%、需用費が 19.7%、委託料が 14.9%となっている。人件費の比率が高いのは、原則、公共施設の管理は直営で行っているのが原因だと思われる。

図表 2 建築物にかかる維持管理費の内訳 (2012 年度から 2014 年度の平均)

施設運営にかかるコスト	10.5億円	60.8%
人件費等	8.6億円	49.9%
委託料(運営)	1.1億円	6.2%
その他運営費等	0.8億円	4.7%
施設保有にかかるコスト	6.7億円	39.2%
需用費	3.4億円	19.7%
役務費	0.2億円	1.0%
委託料(管理)	2.6億円	14.9%
使用料・賃借料	0.6億円	3.5%
維持管理費合計	17.2億円	-

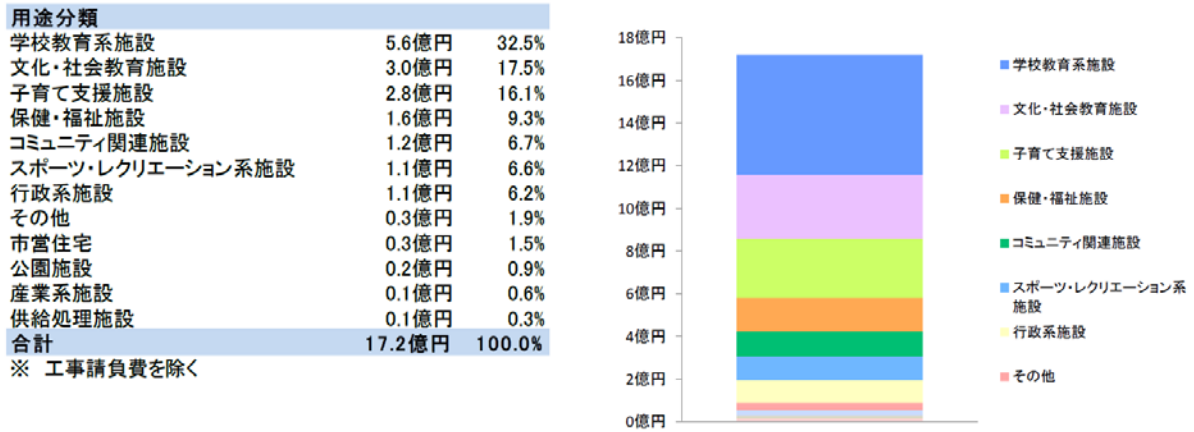
※ 工事請負費を除く



(出典 小郡市「小郡市公共施設等総合管理計画」)

また、上記建築物の維持管理費の用途分類においては、学校教育施設が全体の32.5%と高くなっており、今回、PPP/PFIの案件として挙げられている、学校給食センターもこのカテゴリーに分類されている。

図表 3 建築物にかかる維持管理費の類型ごとの内訳



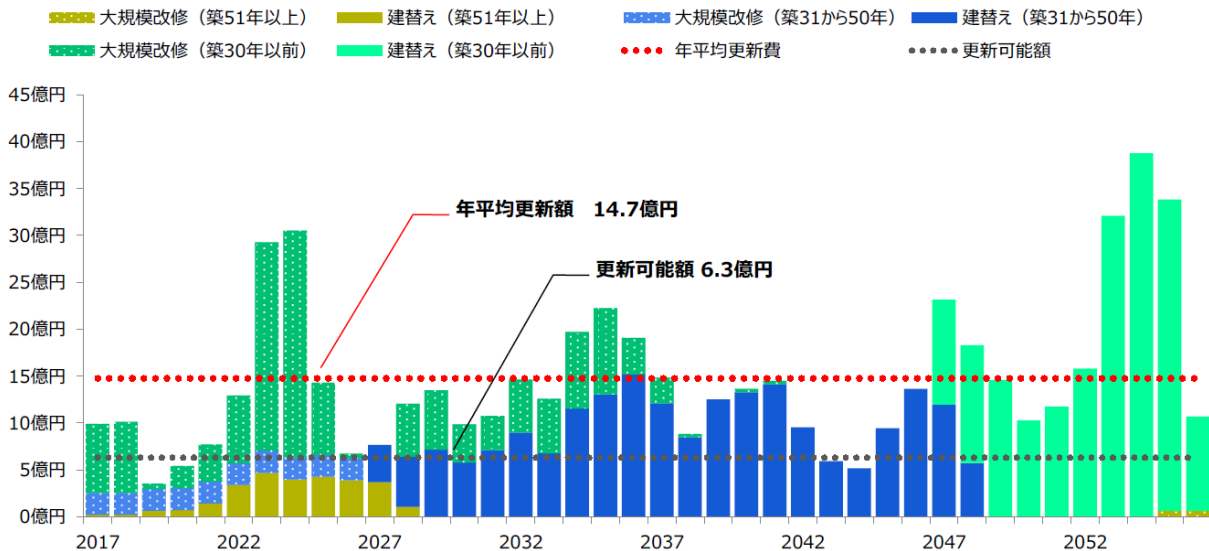
(出典 小郡市「小郡市公共施設等総合管理計画」)

1-4 公共施設（建築物）の将来更新の推計

今後40年間の公共施設（建築物）の将来更新費の累計は合計で589億円となり、年平均で14.7億円が必要となると予想されている。

また、過去5年間の水準を維持した場合、公共（建築物）に充てられる整備費は、年平均6.3億円と予測され、年平均で8.4億円の更新費の不足が予想されている。

図表 4 公共施設等の年度別将来更新費（一般会計の建築物）



(出典 小郡市「小郡市公共施設等総合管理計画」)

1-5 緊急財政対策計画について

市は、少子高齢化による社会保障費（扶助費）の増大や経常的経費の高止まり、さらには投資的経費の増大が重なり、平成 26 年度から市の貯金にあたる財政調整基金を取り崩す財政運営を余儀なくされ、令和元年度の基金残高は、約 11 億 3 千万円となったことから、持続可能な財政構造の再構築をめざし、「財政対策計画」を令和元年 5 月に策定した。

図表 5 緊急財政対策計画（方針）

基本方針	<p>令和 4 年度決算における財政調整基金残高を、令和元年度残高見込み以上積み立てられるよう、以下の基本方針により財政健全化を推進する。</p> <p>① 計画期間は令和 2 年度～令和 4 年度までの 3 年間とする。期間中、財政対策の追加、見直しを適宜実施する。また、令和元年度中においても予算執行を極力抑制する。</p> <p>② 歳入に見合った予算編成とする。</p> <p>③ <u>新規事業は、既存事業の廃止、縮小、見直しによる置き換えを原則とする。</u></p> <p>④ 投資的経費のうち、将来的に向かって行う基盤整備については、令和 2 年度から令和 4 年度までの 3 年間は最小限に抑制する。</p> <p>⑤ <u>民間委託を推進し、人員の適正化を図るとともに、時間外勤務の削減に努め、総人件費を圧縮する。</u>等</p>
------	--

小郡市「小郡市緊急財政対策計画」より、九州 PPP センター作成

1-6 優先的検討規程策定組織・推進体制の確立

今回、市が優先的検討規程の策定にあたって、受託者より、①統括部署の設置、②意思決定機関の設置、③「全庁横断的なWG」の組成を助言したところ、以下のとおりとなった。

図表 6 意思決定機関、統括部署、全庁的横断 WG の目的

助言事項	決定事項	目的
①統括部署の設置	経営戦略課	統括部署を明確化することで、PPP/PFIの情報・相談が入るように。また、担当所管の不安を解消するため。
②意思決定機関の設置	行政改革推進本部	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。
③全庁横断的なWGの組成	官民連携WG	全庁横断的な組織として、横串を通すことで、共通の事務負担の低減や複合化の際に役立つように。

以後、「官民連携WG」を4回開催して、官民連携WGのメンバーと優先的検討規程の策定を検討した。

1-7 優先的検討規程を策定する際のポイントについて

今回、市が優先的検討規程を策定するに当たり、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、有用な優先的検討規程のポイントを以下のように抽出した。

- ① 統括部署と推進体制が規程上明確になっていること。
- ② 事業費の基準が地方公共団体の規模にあったものとする事。
- ③ 対象外事業についても、指針以上に付け加えないこと。

市には、このポイントを勘案した優先的検討規程を策定するように助言するとともに、官民連携 WG において、優先的検討規程のポイントについて説明・意見交換を行った。

1-8 官民連携WG開催概要

開催概要は以下のとおり。

図表 7 官民連携 WG の開催概要

	開催日	開催内容 () 内は説明者・講演者
第 1 回	令和元年 8 月 23 日	説明「ワーキンググループについて」(市) 説明「小郡市の緊急財政対策計画について」(市) 講演「なぜ官民連携 (PPP/PFI) が必要なのか」(受託者) 意見交換「公共施設の現状と PPP/PFI の可能性について」
第 2 回	令和元年 10 月 11 日	庁内勉強会 講演「鳥取市における FM 推進と PPP (公民連携) の必然性」 講師 鳥取市総務部財産経営課資産活用推進室資産活用係 係長 宮谷 卓志 氏
		ワークショップ テーマ①「PPP/PFI の必要性」 テーマ②「PPP/PFI 優先的検討規程の必要性」
第 3 回	令和元年 11 月 26 日	説明「PPP/PFI 優先的検討規程策定について」(市) 講演「PPP/PFI 手法導入の流れについて」(受託者) 意見交換 ・優先的検討規程の対象事業の基準、事業の例外等
第 4 回	令和 2 年 2 月 17 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 説明「小郡市 PPP/PFI 導入指針について」(市) 意見交換「小郡市 PPP/PFI 導入指針について」(受託者)

1-9 小郡市PPP/PFI導入指針について

4 回の官民連携 WG、取り纏め部署である経営戦略課との打合せの結果、優先的検討規程のポイントの3つは以下のように盛り込まれ、行政改革推進本部会議にて審議した上で、令和2年2月に「小郡市PPP/PFI導入指針」が策定された。

図表 8 小郡市 PPP/PFI 導入指針に盛り込まれた優先的検討規程ポイント

優先的検討規程のポイント	導入指針に盛り込まれたもの
① 統括部署と推進体制が規程上記載されていること。	統括部署「経営戦略課」 意思決定機関「行政改革推進本部」
② 事業費の基準が地方公共団体の規模にあったものとされている。	事業費水準 建設、製造又は改修の事業費総額 3 億円以上 単年度の運営費 5,000 万円以上
③ 対象外事業についても、指針以上に付け加えない。	学校教育施設、市営住宅を追加

2. 小郡市学校給食センターPPP事業

2-1 検討の目的

市の現学校給食センターは、昭和45年度（増築部分は昭和51年度建設）に建設された施設であり、築50年経過し、著しく老朽化が進んでいる状況である。また、平成8年の学校給食に起因する腸管出血性大腸菌O157による学童集団食中毒の発生や平成11年以降毎年発生しているノロウィルスによる食中毒を受け、給食調理施設の衛生基準の厳格化（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」等）が求められている。また、現学校給食センターにおいては、可能な範囲で施設・設備の改修や更新を実施しているが、現在の衛生管理基準を満たす施設とするためには、建物自体が狭小であり既存施設の改修による対応は困難な状況にある。

しかしながら、市においては、財政状況が厳しいため、建替えにあたっては、財政負担の平準化が望めるPPP/PFI手法による整備を検討するにいたった。

2-2 小郡市の学校給食の状況

現学校給食センターは、昭和45年度、中学校における完全給食実施の強い要望や児童数の増加に伴う小学校自校式給食調理室の増築・老朽化等を一挙に解決するため建設（給食処理能力4,500食）されたもの。その後、昭和51年度に、児童数の増加により、既存施設では給食調理が難しくなったため、既存施設の東側に増築工事を実施し、給食処理能力を4,500食から9,000食に引き上げた。

市の学校給食センターの役割は、平成15年度に、現学校給食センターの老朽化及び「食育」における学校給食の持つ意義と役割を検討し、センター方式から自校方式（単独給食）への切り

替えの方針が決定されたこと、また、平成 25 年度には、小学校は自校方式（単独給食）による給食施設整備方針が決定されたことで、センターによる給食提供は中学校に限定された。

この整備方針の基、小学校の自校方式の施設整備がなされ、令和 2 年度の、のぞみが丘小学校の単独給食開始をもって、自校方式の施設整備が完了する見込みであり、結果として、学校給食センターの給食提供数はピークの約 6,600 食から約 1,800 食となる予定。

2-3 新給食センター施設の概要

現在、市が想定している新給食センターの概要は以下のとおりである。

図表 9 概要

項目	内容
施設規模	給食処理能力 2,000 食
整備場所	検討中
施設内容	検収室、下処理室、調理室、炊飯室、コンテナ室、洗浄室等
事業費	類似施設より 20~30 億円
整備スケジュール	令和 8 年度供用開始予定 (令和元年度から令和 2 年度にかけて可能性を検討)

2-4 事業スケジュール (案)

市は、今年度と令和 2 年度中に『簡易な検討』を終わり、庁内合意を図り、令和 3 度中には『詳細な検討（導入可能性調査）』、令和 4~5 年度に事業者選定、令和 8 年度に供用開始を目指しているものの、財政難から『財政対策計画』期間中（令和 2 年度~令和 4 年度）は、原則として新規事業は認められないため、令和 2 年度以降のスケジュールは不透明である。

図表 10 事業スケジュール (案)

スケジュール	検討事項	PFの活用
令和元年度	● 簡易な検討	
6月~10月	● 事業概要の整理等サウンディング調査の準備	
11月	● サウンディング調査	サウンディング実施
12月	● VFM算定前提条件整理	
1月	● 簡易VFM算定、民間活力導入の可能性整理	
2月	● 結果とりまとめ	
3月		
令和2年度	● 実施計画への計上（導入可能性調査等の予算化）	
6~7月	● 小郡市総合振興計画実施計画書の提出 ● 実施計画査定	
8月	● 実施計画決定	
10月	● 導入可能性調査予算要求	
3月	● 導入可能性調査予算化	
令和3年度 ~ 令和5年度	● 導入可能性調査 ● 実施方針等の公表 ● 事業者選定	
令和6~7年度	● 工事	サウンディング実施
令和8年度	● 供用開始	

2-5 定性的評価の方法と実施

サウンディングは国土交通省が主催する「九州・沖縄ブロックサウンディング」を活用して、サウンディング参加者に対し実施した。

○小郡市と複数の民間事業者が対話するオープン型サウンディング

○対話時間 60 分

○参加民間事業者 13 社 17 名（給食事業者 2 社、厨房機器メーカー 2 社等）

サウンディングで出た意見は、以下のとおり。

図表 11 サウンディングで出た意見

	質問事項	意見
項目 1	小規模な学校給食センター建設・運営業務への民間事業者の参画意欲	<u>サウンディングへの参加者が多いということは、参画意欲のある民間事業者が多いということ。</u> 事業手法については、SPC を設立する PFI-BTO 方式は、運営費・維持管理費がかかるため、4,000 食以下だと VFM が低くなる。
項目 2	小規模な学校給食センター建設・運営業務のみで、民間事業者の参画意欲が低い場合、市内自校式給食の運営業務を加えればどうか	自校式とセンター式では仕様がバラバラなため、 <u>同一の仕様書で収めようとする</u> と色々不備が多数出る懸念があるので、別々の方が良い。
項目 3	市内自校式給食の運営業務も加える場合、民間事業者が懸念すること	
項目 4	上記が可能な場合、自校式給食施設の維持管理や大規模改修を加えることが可能か	条件が複雑になり好ましくない。 <u>大規模改修は別枠</u> でしたほうが安くあがる。

2-6 定性的評価のまとめ

定性的評価のまとめは、以下のとおり。

図表 12 定性的評価のまとめ

項目	評価
事業手法	<u>PFI-BTO 方式以外に、民設民営方式、DBO 方式、リース方式が可能であることが判った。</u>
本事業への参画意欲	サウンディングへの民間事業者の出席者が多かったことから、 <u>本事業への民間活力導入の高いポテンシャルが確認できた。</u>

2-7 定量的評価（VFM試算結果）

PFIによる事業実施の場合、財政負担額（現在価値）は約2,658百万円と従来手法に比べて約80,000千円減少し、2.9%のVFMが確認された。

このときの年間サービス対価支払額（名目値）は約123,000千円となる。内訳は、施設整備費見合いの対価が約28,000千円/年、運営費見合いの対価が約95,000千円/年となる。

図表 13 VFM

単位：千円（税込）

	①従来方式	②PFI方式	③ (①-②)	④VFM (③/①)
財政負担額（現在価値）	2,738,261	2,658,716	79,545	2.9%

図表 14 サービス対価支払額

単位：千円（税込）

	総額（現在価値）	12ヶ月あたり（名目値）
PFI方式によるサービス対価	1,416,647	94,443

2-8 総合評価

定性的評価及び定量的評価の結果、本事業の事業スキームは、以下のとおり。

図表 15 本事業の事業スキーム

事業手法	PFI-BTO方式
事業形態	サービス購入型
業務範囲	施設整備（設計・建設・工事監理、調理設備の調達・設置、調理備品、家具、什器等調達業務） 維持管理（建築物・建築設備・調理設備に係る保守・監理、修繕、及び施設警備を想定。大規模修繕を含まず） 運営（調理、検食・保存、衛生検査、備品の調達、配送・回収、食器洗浄等）
事業期間	15年間

本事業への上記事業スキームの導入の可能性は定性的にも定量的にも十分あるものと評価でき、次のステップである『詳細な検討』に進める意義はあると言える。

3. 優先的検討規程に対するプロジェクト群の支援

3-1 市庁舎建替え事業

(1) 概要

対象となる市庁舎は、西鉄小郡駅から徒歩5分の距離にあり、利便性の高い場所にある。庁舎の概要は以下のとおり。

図表 16 庁舎概要

施設名称	施設情報		代表建物情報				
	建物棟数	延床面積(m ²)	建築年度	経過年数	主体構造	耐震	
						有無	改修
小郡市役所	9	5,485	1962	57	鉄筋コンクリート	有	実施済
小郡市役所南別館	1	723	1975	44	鉄筋コンクリート	有	実施済
小郡市役所南別施設	2	597	1980	39	鉄骨造	有	未実施

（出典 小郡市「小郡市公共施設等総合管理計画」）

(2) 検討状況と支援

現在、本庁舎の建替えのために、毎年度 5,000 万円の庁舎建設基金の積み立てをしており、平成30年度末で5億5,000万円である。財政対策計画を策定したため、令和2年度～令和4年度中は検討が進まない可能性が強い。

新庁舎においては、市民プラザ等市民向けの施設を併設した複合施設化や、総合窓口・電算機能など民間への委託が可能な業務を一括して民間委託することで、役所機能のコンパクト化と市民の満足度を高めることを同時に実現できる可能性もあるが、まずは、学校給食センターをPPP/PFIで建設して、その後、議論を加速化したいと考えているため、過去PFIにて整備された庁舎の事例等の情報提供を行った。

第3章 優先的検討規程の策定・運用に関する課題等整理等

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したもので、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、市における支援の過程で得られた知見から整理する。

課題1：PPP/PFI優先的検討規程等のルール作りと庁内体制の構築

人口20万人未満の地方公共団体においては、PPP/PFIに関する規程が未整備の団体が多いのが現状であり、市においても、事業所管部署が学校給食センターをPPP/PFIにて整備したいと考えても、参考とすべき規程もなく、庁内のどの会議体に事業発案をすれば良いのか判らない状態であった

PPP/PFI事業を進めるためには、PPP/PFI優先的検討規程等のルール作りにより、事業所管の担当者がPPP/PFIの経験がなくとも、検討を進められるようにすべきであり、また、庁内体制構築により、事業発案から事業実施までの一連の意思決定プロセスを明確にすべきである。

課題2：地方公共団体の規模に合った対象事業の基準、対象外事業の設定

現在、人口20万人以上の地方公共団体の優先的規程の対象事業は、民間資金等活用事業推進会議の「指針」に則して、事業費の総額を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。）、単年度の事業費を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。）としている団体が多い。

市の優先的検討規程に、この事業費基準を当てはめると、対象事業が1～2事業と非常に限られてしまい、活用が進まぬばかりか、検討しない理由となる恐れがあるため、市の優先的検討規程は指針より低い基準を採用した。対象外事業については、指針以上の事業がついたものの、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場合、団体の規模に応じて事業費基準を設定し、対象事業についても指針で示した事業以上にできうる限り増やさないようにすべきである。