

上市町義務教育学校整備に係る PFI 等導入可能性調査業務報告書 概要版

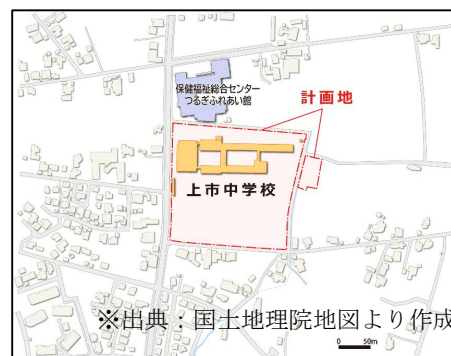
1. PFI 等導入可能性調査

1.1 事業の対象

上市町では、令和 6 年 1 月に上市町学校教育審議会から町長への答申があり、その答申内容を尊重した形で、町内小学校 6 校（相ノ木小学校、上市中央小学校、南加積小学校、宮川小学校、白萩西部小学校、陽南小学校）と町内中学校 1 校（上市中学校）を一つの学校に統合し、義務教育学校として整備する方針としています。

本事業は次の施設を対象とし、公共機能の集約や連携による多世代交流の促進に期待するものです。

- ・義務教育学校 約 12,730 m²
- ・複合公共施設（学校開放施設、図書館・絵本室、放課後児童クラブ、生きがい活動支援通所施設） 約 1,770 m²



1.2 PFI 方式等の事業スキームの検討

1.2.1 事業方式の検討

事業対象施設を整備し、維持管理及び運営を行う事業について、官民連携型の事業手法について一般的な整理を行い、本事業に適した事業手法を検討しました。

町財政負担の軽減を図るため、民間事業者のノウハウを活用することで事業全体の合理化・効率化が期待できる事業方式として、PFI（BTO）方式、DBO 方式、DB 方式それぞれについて、各手法のメリット・デメリットを整理しています。

表 1-1 学校又は学校等複合施設における事業手法の留意事項

方式	概 要	特 徴（メリット）	実施上の課題や留意事項（デメリット）
PFI (BTO)	・設計、建設、維持管理、運営を一括で実施 ・初期投資費の調達：町及び事業者	・割賦払による、財政負担の平準化が可能 ・維持管理・運営段階のノウハウを施設整備段階に反映可能	・業務範囲が多岐に渡るため事業者のグループ組成を促す工夫が必要
DBO	・設計、建設、維持管理、運営を一括で実施 ・初期投資費の調達：町	・民間事業者による借入がない点で、総事業費の抑制に有利 ・維持管理・運営段階のノウハウを施設整備段階に反映可能	・同上 ・初期投資段階での財政支出の確保が課題
DB	・設計、建設を一括で実施 ・初期投資費の調達：町	・維持管理・運営を伴わない手法のため、小規模事業にも導入可能	・初期投資段階での財政支出の確保が課題 ・設計から維持管理・運営まで一貫したノウハウ活用はできない

1.2.2 事業スキームの設定

VFM 算定に当たって、事業形態、事業期間、事業範囲を検討し、次のとおり設定しています。

本事業では、多様な維持管理・運營業務を含むことを想定しており、施設整備段階で維持管理・運營業務に関する民間ノウハウを活用することが望ましいことから、事業方式として PFI 手法（BTO）方式及び DBO 方式について、比較・検討を行いました。

表 1-2 事業スキーム

事業方式	PFI 手法（BTO 方式）又は DBO 方式
事業形態	サービス購入型
事業期間	事業契約締結日 ・設計・建設期間 : 3 年（新校舎供用開始は令和 15 年 4 月予定） ・維持管理・運営期間 : 引渡し日から約 15 年又は約 20 年
事業範囲	・設計業務（事前調査を含む） ・建設・工事監理業務（既存中学校校舎の解体・撤去を含む）（義務教育学校開校後の一部の小学校跡地における校舎等の解体・撤去を含む） ・維持管理業務 ・運營業務 - 給食調理業務 ※今後、競争性を踏まえて本事業に含めることの適否を判断 - 図書館運營業務 ※同上 - 放課後児童クラブ運營業務 ※同上 - 生きがいデイサービス運營業務 ※同上 - 学校開放業務 ※同上 ※一部の小学校跡地校舎等の解体・撤去の解体対象については、今後の活用方針を踏まえて検討のうえ、反映。 ※小学校跡地の利活用については、VFM 算定上の事業費としては含まない。 PFI 事業に含めるかについては、競争性を踏まえて、事業化段階で再度検討が必要である。

1.3 市場調査

本事業について、事業の実施条件や民間事業者の参画可能性等を把握するために、民間事業者への市場調査を実施しました。

<調査方法>

- ・類似業務等の PFI 等事業実績を有する企業を対象に、アンケート形式で実施しています。

<調査結果>

- ・参画意向を有する企業が複数確認された。
- ・設計・建設期間、業務範囲の妥当性を確認した。
- ・事業手法について、PFI（BTO）や DBO 方式を望ましいとする回答が多い。
- ・事業期間は、15 年又は 20 年を望ましいとする回答が多い。大規模修繕のリスク負担が課題となっている。
- ・民間収益事業の実現については、厳しい回答となった。条件によっては可能と回答した企業についても、採算性・実現性については懸念している記述が多い。
- ・町内企業との協力体制について、建設、維持管理、運営の各企業から、町内企業との協力体制づくりが可能である旨の回答であり、具体的な業務項目の回答を得た。
- ・PFI 手法によるコスト縮減効果を確認した。
- ・跡地活用を PFI 事業に含めることについては、今後更なる検討が必要である。
- ・その他意見として、物価高騰への配慮等に関する意見が多い。

1.4 事業手法の評価

1.4.1 定性的な評価

PFI 手法や DBO 方式の場合、設計・建設から維持管理・運營業務までを一括発注を行うことから、例えば、維持管理のしやすい仕上げや、運営しやすい動線計画など、維持管理・運営者の視点を設計に反映することができ、サービス水準の向上が期待できます。また、単年度における町の財政負担の軽減の視点からは、平準化が図れる PFI 手法が効果的と考えられます。

期待される多様な効果

■地域経済へもたらすことが期待される効果

これまで各学校施設の維持管理は地元企業が中心となり請け負っています。PFI 手法の検討にあつては、町が懸念していた PFI 事業への地元企業の参画の可能性について、民間事業者への市場調査から、供用開始後の維持管理等において地元企業との協力体制構築を想定する意見があったことなど、出資の有無を問わないコンソーシアムの構成員又は下請け企業としての参画の可能性を確認できました。

大規模な事業への地元企業の参画により、地域経済への一定の波及効果が期待されるだけでなく、コンソーシアムの構成員となることで、維持管理の面において、設計建設段階から地元企業の意向が反映でき、効率的な業務の遂行が期待されます。

これらの実現には、今後の事業化検討段階で落札者決定基準において「町内に本店又は支店又は支店を設ける企業の参画割合等」の地域要件への加点を設けることなどを検討することが考えられます。

■社会へもたらすことが期待される効果

本事業で整備する施設は、単なる学校運営に限定した施設の利用ではなく、複合施設を生かした民間収益事業の可能性や特別教室などの住民等への地域開放により、町の公共施設としての効果的な稼働についても検討しています。市場調査では、民間収益施設の導入については比較的消極的な意見が見受けられ、必須要件とすることは困難であると考えています。一方で、本事業を PFI 等手法により実施することで、民間事業者のノウハウを生かし、夜間や休日の特別教室の地域開放などにより、例えばカルチャー教室や大人の学び直し講座の開設など住民等へのサービスを展開することで、地域の交流拠点施設として効果的な活用が期待できます。

なお、これらの実現には、今後の事業化検討段階で要求水準書等において学校開放業務の一部として、これらの住民等サービスの提供を必須とする、又は落札者決定基準において「新たな交流人口の創出」の工夫に加点を設けることなどを検討することが考えられます。

表 1-3 定性的評価の視点

評価視点	従来手法 (公設公営方式)		PFI 手法 (BTO 方式)		DBO 方式	
【重点】 財政負担 の平準化	・一般財源相当部分の一括支払いによる財政負担が大きい。 ・施設整備費等の一部に起債を充当することで、一定の平準化は可能。	○	・割賦支払いにより単年度の財政負担が軽減され、平準化が図れる。	◎	・一般財源相当部分の一括支払いによる財政負担が大きい。 ・施設整備費等の一部に起債を充当することで、一定の平準化は可能。	○
経済性	・土木、建築、電気、機械等の分割発注によるため、コスト縮減が期待しにくい。	△	・事業規模によるスケールメリットが期待される。	◎	同左	◎
民間ノウハウ発揮 (サービス水準向上)	・民間ノウハウの導入は限定的である。	△	・業務の一括発注により複数業務間の効率的実施が図られ、業務の効率化及びサービス水準の一層の向上が期待できる。 ・長期契約による維持管理、運営のノウハウ蓄積による改善が期待される。	◎	同左	◎
町の意向 反映の 柔軟さ	・各業務の段階ごとに、町や町民の意向が反映させやすい。	◎	・提案段階で有用な提案がなされると期待できるが、町の意向反映には事業者との協議が必要である。(例えば、事業契約書に設計変更等に係る取り扱いを明示することで一定の対応は可能)	○	同左	○
町内企業の 参画	・従来どおりの手法であり、参画しやすい。	○	・事業主体としての参画はハードルが高くなるが、地元企業が参画する事例は少なくない。また、SPCの下請け企業等としての参画は十分に可能である。(例えば、加点評価の対象とする等の対応が可能)(市場調査にて町内企業との協力体制構築に前向きである意見を複数確認)	○	同左	○
リスク負 担	・ほとんど全ての責任及びリスクを町が負担することが原則である。	○	・各業務に係るリスクをある程度民間に移転できる。	◎	同左	◎
事業スケ ジュール	・各手続き期間が短い、回数を要する。	○	・一定の手続き期間が必要だが、一括で手続きが行える。	○	同左	○
事業者の 参入意欲	・従来どおりの手法であり、参画しやすい。	○	・複数業種による入札参加グループを組成する必要がある。 ・市場調査において、複数者より参画意向が確認された。	○	同左	○

1.4.2 定量的な評価

PFI 手法（BTO 方式）、DBO 方式のいずれも VFM があり、従来手法と比べて一定の財政負担縮減効果が期待できることが確認されています。

表 1-4 VFM 算定結果

	事業期間 15 年		事業期間 20 年	
	PFI 手法 (BTO 方式)	DBO 方式	PFI 手法 (BTO 方式)	DBO 方式
VFM	5.2%	7.2%	4.7%	7.1%
財政負担縮減額 (現在価値)(税抜)	734 百万円	1,022 百万円	692 百万円	1,046 百万円

※ 現在価値：複数年にわたる事業の経済的価値を図るために、将来価値を一定の割引率で置き換えたもの。

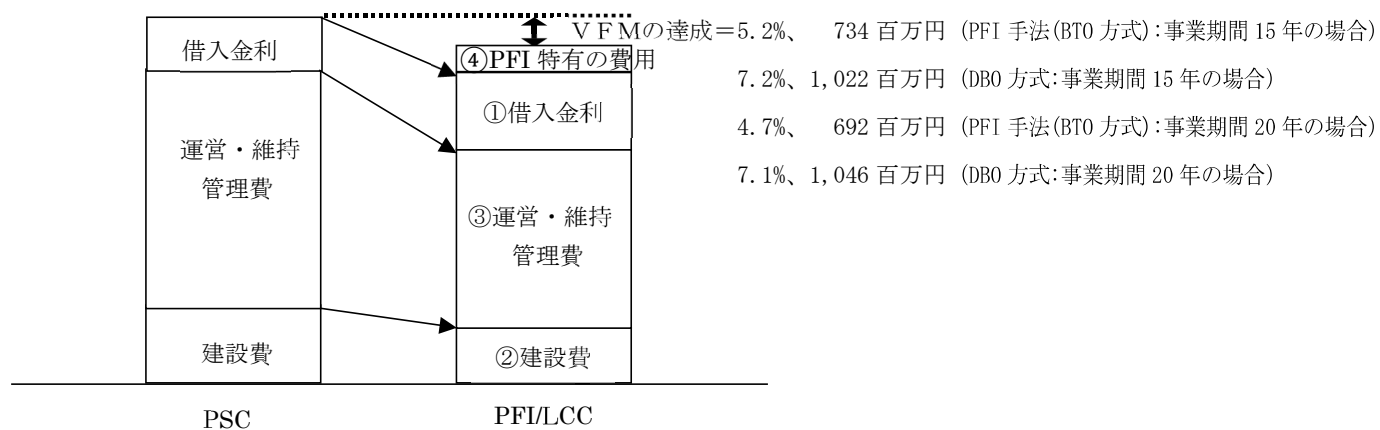


図 1-1 本事業における VFM の達成状況

1.4.3 総合評価

定量的評価から、PFI 手法（BTO 方式）又は DBO 方式で実施した場合、町の財政負担を軽減できることが期待されます。また、定性的評価から、両手法については、従来手法に比べて、民間事業者の創意工夫を発揮させる余地を与えることにより性能の向上が期待されます。

DBO 方式では、町が資金調達を行うため、一般的には民間事業者による資金調達と比べ、調達金利が低くなり、事業費総額を低く抑えることができる点でメリットがありますが、本事業においては、町の財政負担の平準化を重視しており、起債や補助金の充当残部分（＝一般財源相当部分）の割賦払いによる更なる財政負担の平準化を図ることができ、円滑な事業促進に寄与することが期待できる PFI 手法（BTO 方式）が推奨されます。

表 1-5 総合評価

評価視点		従来手法 (公設公営方式)		PFI 手法 (BTO 方式)		DBO 方式	
定性的評価	【重点】 財政負担の 平準化	一般財源相当部分 の一括支払いによ る財政負担が大き い	○	一般財源相当部分 の財政負担の平準 化が図れる	◎	一般財源相当部分 の一括支払いによ る財政負担が大き い	○
	民間ノウハ ウ発揮 (サービス 水準向上)	民間ノウハウの導 入は限定的	△	業務の一括発注・ 長期契約により複 数業務間の効率的 実施が図られ、業 務の効率化及びサ ービス水準の一層 の向上が期待	◎	業務の一括発注・ 長期契約により複 数業務間の効率的 実施が図られ、業 務の効率化及びサ ービス水準の一層 の向上が期待	◎
	リスク負担	ほとんど全ての責 任及びリスクを町 が負担することが 原則	○	各業務に係るリス クをある程度民間 に移転できる	◎	各業務に係るリス クをある程度民間 に移転できる	◎
	評価	△		◎		○	
定量的評価	財政負担 総額	仕様発注、分離契 約のため、コスト 縮減は図りにくい	△	従来方式に比べ財 政負担総額は少な くなる	○	従来方式、PFI 手 法 (BTO 方式) に 比べ財政負担総額 は少なくなる	◎
	VFM (現在価値)	—		5.2%		7.2%	
	評価	△		○		◎	
総合評価		△		◎		○	

※ 事業期間 15 年の場合

※ 現在価値：複数年にわたる事業の経済的価値を図るために、将来価値を一定の割引率で置き換えたもの。

1.5 指標連動方式の適用可能性について

内閣府では、指標設定にあたり民間事業者への意見徴収や試行期間の設定を行うなどの運用を提示されています。民間事業者への市場調査結果では、導入に対して消極的な意見が多いが、減額方式だけでなく増額方式を併用することなどを条件とし、運営や維持管理企業の一部で、条件によっては導入可能との回答を得た。一方で、増額する場合には町側の予算化の課題が残されています。

本事業では、町との密な連携により、業務内容用の改善を重ねていくことが重要であり、一律に数値的な指標で評価できない場合も想定されることから、指標設定や対価への反映方法については、総合的な判断でモニタリングを行う方法も含め、事業化段階で慎重に検討します。

2. 跡地活用に係るサウンディング調査の実施

上市町義務教育学校整備に伴う各小学校跡地の活用事業について、事業者の関心を把握し、積極的な活用アイデアを収集するために、サウンディング調査を実施しました。

表 2-1 調査結果の概要

項目	意見概要
①用途、対象敷地	・中心部から近い上市中央小では、体育施設、商業施設や宅地開発などの可能性がある。 ・富山市に近い相ノ木小では、部活動等での利活用のアイデアが提示された。 ・白萩西部小及び南加積小は景観の豊かさと意匠のデザイン性が優れているため、建築物を保存して活用すること考えられる。 ・その他、自然の豊かさを活用したアイデア、新校舎整備の期間中の仮設校舎としての活用のアイデアが提示された。 ・一方で、事業収支に課題があり、具体的な方法や実現性については、詳細検討が必要との意見あり。
②施設整備の方法	・既存施設を全体的に残す（リノベーション等）、既存施設を部分的に残す（一部建て替え）、全面的に建て替えなど、多様な意見があった。用途に応じて、民間事業者の提案の自由度の高い募集方法が望ましい。
③土地・建物の所有形態	・町が土地を所有し、事業者へ賃貸借とするほうが望ましい、もしくは、土地・建物とも無償貸付としてほしいとの意見あり。 ・ただし、用途によっては、事業者が土地を所有することも考えられる。