

だて歴史の杜食育センター整備運営事業（PFI） における事業進捗報告と、 事業マネジメント企業として担う当社の役割

横田^{だいさく}太作¹

¹ (株)長大 (〒103-0014 東京都中央区日本橋蠣殻町1-20-4)

Key Words : PPP/PFI, 学校給食センター, 自主事業, レストラン併設,
事業マネジメント, セルフモニタリング

1. 本稿の目的

本事業は、北海道伊達市における学校給食センター整備運営事業（PFI事業）であり、平成27年に当社を含むコンソーシアムが受注、特別目的会社（SPC）を設立した後、伊達市と事業契約を締結した。既に施設整備は完了しており、平成30年1月に開業、現在は運営が開始して約半年が経過している段階にある（3,300食/日、15年間）。

本稿では、建設コンサルタントとして、SPCの事業マネジメントを担っている当社の立場から、事業の現状報告と、事業マネジメントに携わるなかで見えてきた課題と今後の展望について私見を述べるものである。



写真-1 給食センター外観

2. 本事業の特徴と意義

(1) 北海道初の学校給食センターPFI

学校給食センターに関するPFI事業は、数あるPFI事業分野のなかでも、その案件数の多さは著しいが、本事業は、北海道内における学校給食センターPFIとしては初めての案件であった。その理由として、雪国ならではの積雪による給食配送遅延

などのリスクを回避するため、自校式での対応にならざるを得ないことも影響していると考えられるが、伊達市の気候特性は道内でも随一の温暖な気候（“北の湘南”と言われている）であったことも、本案件がセンター型の学校給食PFI事業として成立した要因のひとつと考えられる。

(2) レストランを併設した全国でも珍しいセンター

本事業の最大の特徴のひとつに、単なる学校給食の調理・配送を行うのではなく、市民の健康増進や伊達産食材のPRなど、総合食育拠点として、本施設をあらゆる場面で有効に活用できるセンターにするという点が挙げられる。これにより、全国でも珍しい自主事業提案が認められた学校給食PFI事業が実現し、学校給食事業の枠を超え、民間の創意工夫・ノウハウを活用した事業運営ができる事業者像が大いに求められた。

また、本事業敷地は、都市公園に隣接しており、周辺には道内のスポーツ大会会場にもなる大規模な体育館や、集客力が道内でも上位を誇る道の駅、さらには多くの市民が来場するカルチャーセンターや図書館など、様々な施設が集約して立地され、それらとの連携による相乗効果も期待された。

以上のことから、本事業は、新しい学校給食PFI事業の在り方の礎となる要素を複数有しており、事業者として選定された我々のグループは、上記を実現すべく、日々奔走している状況にある。

3. SPCにおける長大の役割

(1) 地域密着型事業を推進する事業スキーム

当社は元来、行政アドバイザー側でPFI事業を推進する業務を多く担っており、それは現在も継続

している。そんな当社が8年前から民間応募者側のいちメンバーとしてPFI事業に参画している最大の目的は“PFIに不慣れた地元企業が主役になる事業スキームの構築とそのサポート”にある。

得てしてPFI事業では、過去のPFI実績やそれに基づく各種提案が、事業者選定時の大きなポイントになる。したがって、PFI経験豊富な全国規模の会社がメインプレイヤーとなる傾向が強く、また、参画できるノウハウ・経験を有する企業もある程度固定化されているため、PFI経験の少ない地元企業はせきかく“わが町”でPFI案件が公募されたとしても参画すらできない、あるいは参画できたとしてもPFI特有の提案プロセスに対応ができません

いため選定に至らないといった現状がある。

当社では、行政アドバイザー側で培ったPFI経験を活かし、“地域密着型のコンソーシアム”を組成する初期段階から、提案作業・受注後の事業管理に至るまで、PFI特有の業務を一手に引き受けることにより、やる気のある地元企業群がPFIに参画しやすい環境を整え、受注につながる事業スキームを構築している。

本事業においても、道内随一の給食調理企業を代表企業とし（PFI経験ゼロ）、地元伊達市の建設企業のほか、道内企業を中心とした企業群によるコンソーシアムを組成している。

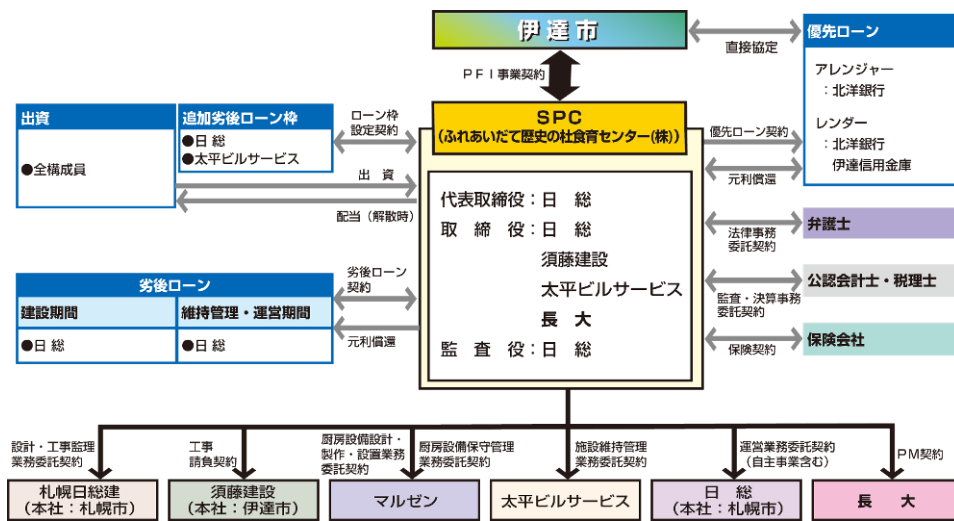


図-1 事業スキーム

(2) 事業マネジメント業務

本事業において当社が担った役割は、以下の通りであり、大きくは応募前と落札後に大別される。

当社では設計・建設・維持管理・運営といった個別業務ではなく、SPCの設立・運営といった事業全体・業務横断的な役割を担うことにより、SPC全体の事業マネジメントを行っている。

表-1 応募前・落札後における当社に役割

応募前	PPP/PFIに関する情報収集、参加資格要件分析、戦略的コンソーシアム組成、提案戦略立案、リスク分析、金融機関（資金調達等）・保険会社との調整、提案書作成 等
落札後	発注者との契約調整、資金調達関連の契約支援、設計・建設・維持管理・運営期間中のセルフモニタリング、SPCマネジメント支援 等

本稿では特に、落札後における当社の役割について、その一端を紹介する。

a) SPC設立、各種契約の締結支援業務

PFI事業を受注して初めて行うことは、発注者との事業契約の契約主体となるSPCの設立である。

SPCは会社法上に基づく株式会社であり、その設立にあたっては司法書士と綿密な協議の上、速やかに実施することが肝要となる。

上記と並行して、発注者と締結する基本協定や事業契約について、弁護士のリーガルチェック等を経ながら発注者と協議を重ね、条文の解釈の明確化や、片務契約にならない条文への修正交渉を行い、最終的に発注者と合意の上、契約締結に至る。

また、SPCはペーパーカンパニーであることから、事業契約に規定される各業務の遂行については、SPCからコンソーシアム各企業に対して再委託する必要がある、そのための個別業務請負・委託契約を必要本数、締結することになる。

当社は、各契約のドラフトを作成し、弁護士のリーガルチェックを経ながら、各種契約内容について契約当事者と調整を図り、期限までに契約を締結する業務を主体的に担った。

b) 資金調達（プロジェクト・ファイナンス）

事業規模や発注者からの対価の支払いスキームにもよるが、SPCが金融機関からの外部資金借入れが必要となる場合には、融資を受けるための融資・担保関連契約を締結する必要がある。

PFIでの融資は、通常企業が行うコーポレート

ファイナンス（会社の与信が重要）とは異なり、そのプロジェクトから生み出されるキャッシュなどすべての債権を金融機関が担保として設定することにより融資を受けるプロジェクト・ファイナンスによる資金調達を行うことが一般的である。当該融資・担保契約は、様々な貸付条件や誓約事項等を規定するため十数本にも及ぶことになるが、金融機関との交渉窓口も当社が行った（当然、SPC側の弁護士のリーガルチェックのサポートを得ながら進めることとなる）。

以上のように、各種契約調整の窓口を当社が一手に担うことにより、コンソーシアム各社は自分たちの本来業務に傾注することができ、専門分野に特化した高い業務サービスを提供することが可能になるのである。

c) セルフモニタリング業務

PF I事業は15年や20年といった長期におよぶ事業期間、発注者にかわってSPCが当該事業を担うことになるが、その際最も重要となるのは、要求水準で定められた業務品質を常に維持し続けることである。仮に、コンソーシアム各企業が行う業務の品質が低下し、発注者が求める業務品質レベルを確保できない場合には、SPCへの委託費の減額、最悪の場合には事業契約の解除に至る場合もある。

当社は、SPCの本来業務を行わない客観的な立場を活かし、厳しい目線で各社の業務品質を常にチェックし、場合によっては業務改善を求めたり、新たな改善方法を提案しながら、発注者がモニタリングする前に、SPCとして業務品質を監視する役割を担う。

普段は行政側のアドバイザー業務も行う立場の建設コンサルタントが、SPC内部において定期的にセルフモニタリングを実施することにより、発注者としても安心してSPCに本事業を任せることができ、SPC側としても、発注者モニタリングの前に、事前に業務品質の改善を行うことができるため、委託費の減額リスクを回避・低減することにつながるというメリットがある。

4. 自主事業の概要と経過

(1) 独立採算型の自主事業

本事業の特徴のひとつに、学校給食PF Iには珍しい、独立採算型の自主事業の実施が認められていることがある。

一般的には、学校給食センターは食品工場であるため、関係者以外が来訪するような施設ではない。しかしながら昨今の学校給食センターでは、調理過程を見学できるような食育機能や、災害時の炊き出しを可能とする防災機能を設けることが一般的となってきた。本事業においては食育・防災機能に加え、学校給食センターの有する機能や、民間事業者

のノウハウを有効活用し、市民の健康増進や地場産食材をPRするための取り組みについて事業者提案させることとしていた。

また、提案時の審査基準においても、自主事業に関して高い配点が設定されていたことから、発注者側の自主事業に対する本気度・期待度が非常に高かったことが推察される。

(2) 食育レストランの運営

当グループでは、大小含めて100ほどの自主事業アイデアの中から5つほどに絞りこんで提案した。特に、センター2階でのレストラン運営は、会社として既に外食事業を展開していた代表企業（給食調理会社）にとっての得意分野でもあり、その強みを存分に発揮した自主事業提案を行うことができた。

当該レストランでは、当日の学校給食と同じメニューをワンコイン（500円）で提供するほか、地場産食材を用いたオリジナルメニューなど、市民の健康増進・地場産食材のPRを目的とした運営を行っているところであり、学校給食が食べられるということで、地元メディアにも広く取り上げられる中、多くの市民に来店いただいている。

(3) 食育レストランの今後の展開

オープンから半年間は、本来業務である学校給食の安定運営に注力するため、レストラン運営をある程度限定的にしていたこともあり、レストラン経営の黒字化には至っていない現状にある。今後はビュッフェ形式のランチやデザートバイキングなど、集客力・客単価を上げられる工夫を積極的に展開していくこととしている。

さらには、当該センターが都市公園に立地しており、周辺には伊達市を代表する施設が立地している特徴を活かした取り組みも予定している。隣接する総合体育館で行われている健康増進のための運動プログラムと、本施設での食育プログラムをセット商品とした割引企画や、食育に関する書籍などを図書館からお借りし、本施設で展示・紹介するなど、周辺施設と一体となった企画を実施することで、新たな集客・リピーターの獲得につなげていきたい。



写真-2 食育レストランの風景

5. 建コンの立場を活かした当社の役割

施設供用開始から半年程度が経過したが、現場では日々、大小さまざまなトラブルやミス、提案時に想定もしていなかった発注者からの意見や要望が生

じている。

給食調理業務や施設管理業務など、各業務の中で生じる日々の不具合については、各業務のプロフェッショナルである担当各社が責任をもって対応することが基本となる。一方で当社としては、事業マネジメント業務を担う建設コンサルタントである特性を活かし、発注者とSPCの中間的な立場に立ち、様々な意見調整や事務処理を行い、事業の円滑な事業推進と確実な業務品質の確保に繋げている。

特に、以下の2点については、実際にSPC運営に携わるなかで、当社の役割の重要性を再認識しているところであり、今後も引き続き、その役割を全うしていきたい所存である。

(1) 第三者的な立場でのセルフモニタリングの実施

前述の通り、長期に及ぶPFI事業期間において、特段の留意が必要となるのは、業務品質を維持し続けることである。

セルフモニタリング（業務履行状況の確認）について、各担当企業自身が行う場合はどうしてもチェックが甘くなってしまうことが想定されるが、第三者的な立場である当社が、PFI他案件の経験も踏まえた厳しい目線でチェックすることにより、緊張感ある中での確実な業務品質の確保に繋がっている。このことは、発注者・SPCの双方から、非常に重要視されており、本事業においても大きな効果を発揮していると言える。

(2) 発注者からの追加要望に対する窓口対応

PFI事業では、要求水準書や事業契約、さらには提案書の内容などにに基づき、決められた業務範囲・方法により、各業務を遂行することが基本となるが、実際の運営にあたっては、時として、発注者から新たな要求・要望が提示され、それらをSPCの費用負担で行うよう要請されることが生じることがある。

従来の建設コンサルタント業務においても、発注者から追加の指示・要望に対し、可能な限り柔軟に対応することが基本姿勢であることに変わりはない。しかしながらPFI事業においては、100頁にも及ぶ事業契約において、様々な規定を事前に取り交わしており、事業期間を通じての委託費も既に確定しているため、安請け合いはできない。

当社は、様々な発注者からの追加要望に対するSPCの窓口となり、事業契約に基づく正当な費用負担やリスク分担を発注者に分かりやすく説明するとともに、PFI他案件等の経験を踏まえながら、発注者・SPC双方にとって最適と考えられる落としどころを調整していく。

この役回りは、全国のPFI案件に広く携わり、官民双方のPFI経験を有している当社だからこそ担えるものであると自負している。

6. 更なるPFI発展のためのフィードバック

本稿で紹介したように、当社は官民双方の立場においてPFI事業に取り組んでいる数少ない建設コンサルタントである。それら経験を踏まえ、官民双方にとっての魅力ある事業づくりに向けて邁進することで、更なるPFI発展に繋げていく所存である。

最後に、僭越ながら、PFI民間側の実務者としての私見を述べて、本稿のまとめとしたい。

PPP/PFIの着実な推進を図る観点から、政府が10年間（平成25年度から34年度まで）に21兆円の事業規模目標を掲げていることを背景に、昨今、PFI案件数は着実に伸びてきている。従来発注方式とは異なり専門性の高いPFI手続きの推進においては、行政アドバイザー企業の存在は欠かせないが、行政アドバイザー業務を担う経験を有する企業・技術者は限られているため、ひとつひとつの担当案件の検討に掛けられる時間も限られてきている。このことに起因して、①発注者の真意・意図が読み取れない要求水準の作成、②メリハリのない審査配点基準や提案様式集の作成、③根拠が不明確な予定価格の設定など、PFIコンペの根幹に係る多くの課題が散見されていると考える。これらを改善し、事業者側のノウハウ・強みを最大限引き出すことができる公表資料・事業プロセスを構築することは、行政アドバイザーを担う者の使命である。

一方で、事業者側の立場からすれば、PFIの専門性の高さから、せつかくやる気のある地場の企業がPFI応募をしようとしても、コンソーシアム組成や提案書作成の段階で苦戦し、結果としてPFI実績が豊富な全国規模の企業グループが事業者選定される。このため、事業者側としてPFIに応募・参画する企業が固定化・限定化されている傾向にあるという課題がある。本稿で紹介した伊達市学校給食PFIでは、学校給食業務に加え、自主事業提案を広く求めた。そのことが、地場の企業群が本事業に挑戦し、落札に結び付けることができた大きな要因であったと推察している。すなわち、事業内容の拡張や、案件ごとにメリハリのある審査基準・提案様式集の作成について、行政アドバイザーが主体となって推進することこそ、新規企業がPFIに参画する門戸を広げるきっかけ、PFI分野の更なる活性化にもつながるのではと考える。

参考資料

- 1) 北海道伊達市教育委員会 ホームページ
http://www.city.date.hokkaido.jp/kyoiku/detail_sp/00002382.html
- 2) だて歴史の杜食育センター ホームページ
<http://fureaidate.jp/>
- 3) ふれあいだて歴史の杜食育センター facebook
<https://www.facebook.com/fureaidatesyokuiku/>