

自治が変わる・自治を変える

SAITAMA 自治研通信

【発行】公益財団法人埼玉県地方自治研究センター 【住所】埼玉県さいたま市浦和区高砂 4-3-5 県労評会館

【TEL】048-816-8866

【FAX】048-836-1113

【HP】<http://www.saitama-jichi.jp/>【Eメール】info@saitama-jichi.jp

PFI や指定管理者一実施状況をしっかり監視しよう

住民に対して行政が無責任になっていませんか？

8月27日、埼玉西部地区地方自治研究会が第2回定例会（参加者14人）を開催し、「PFIの諸問題」と題して学習・意見交換の場を持ちました。講師として地方自治総合研究所の菅原敏夫氏を迎え、川越市新学校給食センター事業（PFIで計画されている）を例として、その問題点等をお話ししていただいた。やや時期は遅くなりましたが今回はその報告を中心に情報を提供したい。

実はこの研究会の中で、1977年に久喜市で強行された学校給食の民間委託は、まさにPFIの先取り方式であったことに思い至った。当時小中学校11校、約10000食の学校給食を全面委託するその案に、自治労久喜市職労は絶対反対の市民運動を起こし10000人を超える市民署名を集めたが、結果は委託が強行された。給食センターの施設設備はすべて委託先的全農食品（株）が先行して建設・設備した。しかし団体交渉の中で明らかになったのは、土地代・施設建設費・設備費・会社の役員人件費までが委託料として約10年にわたって支払われる見積もりになっていた。今風に言えばPFIである。そして翌年会社は大規模な食中毒事件を起こしたことから、市職労は直営自校方式への方針転換を要求して交渉を重ねたが押しきられた。委託会社は医療費などを負担したほか全児童・生徒に図書券を配布した。今でもこの全面委託給食は続いている。

また、『月刊自治研』（自治研中央推進委員会発行）9月号はその特集「指定管理者制度がもたらしたもの」との特集を組み、2003年の地方自治法改正によって創設された指定管理者制度が、同年9月から施行されて12年になるのを機会に、既に7万3千か所（2012年）を超える施設で導入されている同制度の問題点を総括している。そして、10月16日さいたま市議会は、これまでNPO法人（さいたまNPOセンター）を指定管理者としてきた「市民活動サポートセンター」の運営を、突然議員提案された条例を可決することによって指定管理者をやめ、直営とすることを決めた。自治研センターはこのNPO法人の協力会員となって市民活動の情報をいただいている。この議員提案の背景は新聞報道などによる限り、指定管理者そのものの問題とは異なり多分に政治的意図があったことがうかがえるが、行政の在り方・姿勢と議会を考える上では重要な問題ともいえる。

事務局長 船橋延嘉記

どうしてPFIでなくてはいけないのか

定例会で菅原氏はこんな話から始めた「今国会にPFI法改正案が上程されている。PFI事業者は公務員を派遣できるようにする改正案だが、審議入りが遅れた。前回の改正はコンセッション方式を導入する大規模な改正であったが、今回の改正

は比較的小粒なものだ。ただ、もうあてにした案件が動き始めている。仙台空港の運営である。仙台空港の運営に国家公務員の専門家が必要なので、法律を作って派遣してもらおう。だったらなんで空港の運営など引き受けたのだろうか（三菱か東急かイオン）。「早く法案が通らないとまずい。専門性の高い公務員なしに民間だけで民営化す

るのは難しい」(国交省空港経営改革推進室)。自分でやれよ、といたくなる。どこが完全民営化なんだ。

のっけから批判的で恐縮だが、PFIのためのPFIという気がする。PFIという手法を必要とする背景は理解できる。しかし、これまでのいくつかの事例を見ても本当にPFIが必要だったのか疑問に思える例がたくさんある。PFIという名前のプロセスにのせることが目的化していないか。これから検討する川越市の事例も、その疑問を禁じ得なかった。」

PFI実施方針が策定・公表された事業数

内閣府民間資金等活用事業推進室(15年3月31日現在)

国の事業	68件
地方公共団体の事業	378件
その他公共法人の事業	43件
合計	489件

分野別実施方針公表件数

分野	事業主体別			合計
	国	地方	その他	合計
教育と文化(文教文化施設)	2	126	37	165
生活と福祉(福祉施設等)	0	22	0	22
健康と環境(医療・廃棄物施設等)	0	82	3	85
産業(観光施設、農業振興施設等)	0	14	0	14
まちづくり(道路、公園、下水道施設、港湾施設等)	10	63	0	73
安心(警察施設、消防施設、行刑施設等)	9	15	0	24
庁舎と宿舎(事務庁舎、公務員宿舎等)	41	12	3	56
その他(複合施設)	6	44	0	50
合計	68	378	43	489

埼玉のPFI事業は別掲

そもそもPFIとは何か、どこにメリットがあるのか

PFIは1992年にイギリスで生まれた行財政改革の手法である。この手法を利用する目的は、VFM(Value For Money)を生み出すことによっ

て、これまでの行政改革以上の効果を上げることにある。これまでの民営化手法に対する一定の批判を含んでのことだ。VFMと、単にMoneyでないところに意味がある。お金の安さだけでない所を狙うことになる。イギリスで経験では、今まで政府が取ることが当然だと思われていた事業のリスクを民間事業者に移転し、それによって政府のリスクコストを削減することによって生まれるVFMが主要な目的となると考えられている。リスクに関する金融的(Financial)保険的手法がPFIだということになる

施設を所有することによる維持補修のリスク、施設の不具合のリスクや大規模投資額の変動リスク、資産の残存価値リスク、などから逃れるためには所有権を放棄しなければならない。その上で公共サービスを供給し続けるためには詳細な契約がいる。

PFIとはこのような物品・施設の調達とサービスの提供を統合して、民間のサービスの提供とすることで、サービスを提供するため、公共施設を所有する民間事業者に、施設の不具合リスクを移転し、提供するサービスの品質も保証させる仕組みである。所有するための資金を政府が民間事業者にあげてしまうことができないので、サービスを提供する約束をした民間事業者に資金調達させ、施設を整備・所有させ、民間の雇用・給与体系によるサービスを提供することで民間の資金・能力を最大限活用することができるようになるというもくろみだ。そのため、政府が施設整備費を民間事業者に支払う代わりに、施設提供サービス全購入費(ユニタリーチャージ)を民間に支払う。施設提供サービスだけでなく、施設に付随した清掃サービス、警備サービス、維持管理及び運営サービス等のサービスを包括的なひとつのサービス料金として支払う(「ユニタリーペイメント」または、「ユニタリーチャージ」)その方式によって、維持補修のリスク、施設の不具合リスク、大規模投資変動リスク、資産残存価値変動リスクだけでなく、サービスの品質低下リスク等も含めて包括的に事業関連リスクを民間事業者に移転することが可能になる。

従来の政府がとっていたリスクを民間に移転するためには、公共サービスに必要不可欠な要求項目を仕様書で明確に示し、そのモニタリングの仕方と支払のメカニズムを連動させた事業の枠組みを設定し、民間事業者に具体的な民間資金調達手法、施設整備手法、サービスの提供手法、リスク管理方法、サービスのパフォーマンス測定手法などを提案させる。いずれにせよ、民間資金調達が公債による資金調達よりもコスト高になるデメリットを上回る場合に VFM (バリューフォーマナー) が生ずる。

イギリスとは違う日本の PFI

日本では PFI 法 (民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律) が 1999 年 7 月公布された。その後すぐから改正が積み重ねられ、今国会にまで至っている。

日本の PFI 法は、イギリスをはじめ日本以外の PFI では禁止されている施設整備費の割賦払いを禁止していないばかりか、むしろ割賦払いによる施設整備を促進しており、財政悪化の歯止めを外したものとなっていることからわかる。割賦払いの契約を締結すると政府には施設整備費を全額支払う義務が生じ、施設の瑕疵担保リスクを超えた不具合リスクを民間事業者に移転することが出来なくなるといふデメリットが生じる。そして、公債よりも資金調達コストの高い民間資金を利用して施設を整備する合理的な理由がなくなるという批判は当初からある。

政府はここに来て PFI (PFI/PPP) 事業の推進に乗り出している。PFI 事業の総計目標額を定めている。一定規模以上の自治体には PFI 事業を義務付けようという案も出ていたが、そこまでは求めなかった。自治体が PFI を検討しなければならない雰囲気は醸成されている。

給食施設の優良事例だけど業務運営は村直営—これって変じゃない

内閣府が好事例の一つとして学校給食センター事業を一つ HP に掲載している。八雲村学校給食センターの事例である。

八雲村学校給食センター施設整備事業 (島根県八雲村 人口 7,214 人(H16))

<<事業概要>> 「八雲村学校給食センター施設整備事業」は、島根県八東郡八雲村 (人口約7000人) において、県道拡幅に伴い移転する旧学校給食センターを建て替え、衛生的かつ安全で働きやすい HACCP (衛生上の危害の予防を達成するための基準。危害分析重要管理点 (監視) 方式) 対応の施設を整備し、その後30年にわたり施設の維持管理を行う PFI 事業です。なお、献立作成や調理等の給食センターの運營業務については、PFI 事業の範囲から除き、村の直営により、行っています。

埼玉県内では狭山市が2か所の給食センターを PFI で実施・計画

直近の例では、埼玉県狭山市の堀兼学校給食センターの事例がシダックスグループにより公表されている。以下はその内容。

シダックスグループで、公共施設の運営、学校給食をはじめとする自治体業務、企業のノンコア業務などを行うシダックス大新東ヒューマンサービス株式会社 (東京都渋谷区: 代表取締役社長 白田 豊彦: 以下 SDH) は、2015 年 9 月 1 日 (火)、SDH が代表を務め、複数の企業・団体とともに出資し設立した特別目的会社・堀兼学校給食株式会社を通じて、施設の老朽化に伴い移転・新設する埼玉県狭山市 (市長: 小谷野 剛) ・堀兼学校給食センターの PFI 事業による受託運営を開始いたします。

SDH は、全国約 450 カ所 (2015 年 7 月末現在) において、給食センターや小中学校、保育園などの自校 (園) 方式による学校給食業務の運営を受託。PFI 事業による給食センターの受託運営は、本件で 2 件目となります。

堀兼学校給食センターは、外壁の一部に、地域の名産である狭山茶の茶畑をモチーフにした色をアクセントカラーとして取り入れた、2 階建ての施設です。太陽光発電の設置、照明・防災器具の LED 化、敷地内緑化による CO2 削減など、地球環境に配慮した設計を施したほか、HACCP (※) に基づく温度管理や二次汚染防止のための最新鋭の衛生管理方式を導入。狭山市が目指す美味しく「安心・安全」な給食を支援して参りま

す。

また、“未来の子供たちのための総合食育拠点”をコンセプトに、職場体験、施設見学、食育イベントなど多目的に対応できる施設としても機能。実物の調理機器、手洗い教室がある「食育ホール」の設置や、専用の見学者通路スペースを設け、施設内の調理風景を見学可能とするなど、食を通じて“学べる”施設として、地域の皆様に愛される給食センターの運営に努めて参ります。

シダックスグループは、ソーシャル・ウェルネス（健全・健康な社会）の実現という企業ビジョンのもと、本学校給食センターを、食を通じて人と人との絆をはぐくむ場にとらえ、幅広い世代の方々にご利用いただける地域密着型の運営を行って参ります。

※HACCP（ハサップ＜危害分析重要管理点方式＞・Hazard Analysis and Critical Control Point）……1960年代、アメリカのNASAで宇宙食の安全性を確保するために開発された食品衛生管理方式。食品ごとに、起こり得る危険の予知、分析、監視を行う

＜狭山市立堀兼学校給食センター 施設概要（2015年8月現在）＞

＜正式名称＞

狭山市立堀兼（ほりがね）学校給食センター

＜住所＞〒350-1314 埼玉県狭山市大字加佐志499番地1

＜受託運営開始日＞2015年9月1日（火）

＜受託運営期間＞

2015年9月1日（火）～2030年3月末

＜提供食数／提供学校数＞

約3,800食（1日）／8つの小中学校に提供

＜施設敷地面積＞3,898.78m²

＜受託運営代表会社＞シダックス大新東ヒューマンサービス株式会社＜受託運営構成（協力）企業・団体（敬称略）＞株式会社奥村組、初雁興業株式会社、株式会社マルゼン、株式会社ニチアコミュニケーション、株式会社昭和設計、狭山市建設業協同組合※本給食センターの受託運営は、シダックス大新東ヒューマンサービス株式会社を代表企業とし、上記構成企業・団体とともに狭

山市内に設立した特別目的会社（SPC）・堀兼学校給食株式会社が行います

やはり直営と違う行政の責任体制

最後に菅原氏は『学校給食ニュース』（学校給食全国集会実行委員会が運営するサイト）の記事から新潟県新津市を例にとってPFI方式への批判を紹介した。

・新津市は施設関係の建設から運営、廃止までだけでなく、給食調理、献立作成、食材購入まで契約事業者に丸投げ。これを教育行政として考えたときその責任者は？

・また、すべてが契約事業者となった場合、食育など教育としての給食か？

・衛生管理基準などに対する安全性の管理責任は？

・地産地消などの政策との関連は？

・給食費が決まっている以上人件費や食材費を下げることでしか利益を出せない。働く人たちの処遇はどうなっているか？

すべてを上げるわけにはいかないが上のような疑問はすぐにでてくるのではないのでしょうか。

結果、川越市の給食センターPFIについては、既に示されている事業者に対する「要求水準書」（2015年3月）を精査することが求められているとした。

施設本来の目的、見据えて判断・監視を

菅原氏の講演の後の質疑応答・意見交換の中で、私は冒頭の久喜市のお話をしました。また、川越市ではすでに温水利用の運動施設がPFI方式で運営されていますが、その施設内で死亡事故（直接施設の関係ではない病死など）が数件あったが、議会などでも取り上げられていないし、市民はすでに公共施設という意識がないのではないかという話も零出されました。

愛知県小牧市ではツタヤに図書館を指定管理させる案に住民投票でノーの結果が出されています。

たとえ、PFIや指定管理者の運営であっても、それが公の施設であり、給食なら給食、図書館なら図書館の本来の目的があることを忘れてはならないと思います。職員ならば自分の仕事として、議員なら市民目線でしっかり監視しよう。