

市有地の不動産証券化を 活用した学校給食 提供事業者誘致について ～「創る改革」を担う市有地有効活用～

豊中市財務部資産管理課

1. はじめに

令和7年(2025年)5月7日午前10時15分、昭和40年に完成し、平成29年まで稼働した旧原田学校給食センターの躯体に、ついにカッターが入った。この旧原田学校給食センターは、未来を担う大切な小学生に給食を作り続けた役目を終え、新工場にバトンタッチするために解体されることになった。

新工場は、市内中学生のための温かい給食、1日当たり約9,000食を提供するために建設される。見た目ではわからないが、実は公有地ではめずらしい仕組みで食品製造工場(以下「事業所」という。)を誘致している。

公有地ではめずらしい仕組みとは、不動産証券化手法であり、いわゆる不動産ファンドにも活用されている手法である。

ところで、公有地に民設民営の事業所を設置する場合、土地は事業者へ賃貸するか売却する

ことが一般的であるが、今回、豊中市は中学校給食提供事業者誘致事業(以下「本事業」という。)において、賃貸、売却等に加え、不動産証券化手法を検討した結果、この仕組みのメリットを評価し、市有地において採用した。



2. 中学校給食提供事業の目的について

本事業は、5年前の令和2年(2020年)12月の年末の押し迫った時期に、財務部内で、中学校給食の調理事業所の誘致の検討を始めたことに端を発している。

当時、中学校給食は市外3か所の民間の事業所で製造されたランチボックス形式の弁当が陸路で長距離配送されていた。その3か所は、大阪市西淀川区、八尾市及び神戸市東灘区であり、本市からの距離は最長25kmとなる。なぜ市内で給食を調達できなかったのかというと、市内には中学校18校の生徒へ毎日遅滞なく提供できる事業所がなかったためである。

検討対象の市有地は、前述の老朽化等により機能停止となっていた原田学校給食センターの跡地(以下「当該土地」という。)を最大限に活用することとした。

当該土地において給食調理する事業所はどうあるべきか、安全、安心の給食をつくるだけの

目的でよいのか、目的の問い直しから始めた。

財務部は、令和3年(2021年)4月以降、機構改革により、予算編成を行う財政課、税部門(市民税課、固定資産税課、税務管理課、債権管理課)に加え、普通財産の管理を主とする資産管理課、施設整備を行う施設課を包含した組織となった。財政課は予算編成を行っていることから、市の各部局の課題や施策、市としての全体の方向性を示す政策について深い理解を有しており、事業予算として具体化する観点での見識があった。普通財産を扱う資産管理課は、市の行財政を司る部局に編入されたことにより、これまでの従来型の業務から創造的価値につながる、新たな市有地の利活用の必要性を認識し、調査、研究を始めようとしていた。

同年2月に当該土地の有効活用を図る観点から資産管理課を中心に、市全体の方向性や予算措置までを見通して、財政課、固定資産税課に加え、学校給食課と合同で検討会を設置した。のちに、施設課と産業振興課を加えて検討を重ねた。

図1 新工場イメージパース



新たに中学校給食の施設の整備及び運営を市直営で行うことは、昨今の自治体をめぐる状況から困難なため、デザインアンドビルドオペレーション方式(以下「DBO」という。)を検討した。しかし、この方法では、ほぼ市直営と同様であり、給食調理に限定される施設となる。そうなると、学校の夏冬春休み、土日、祝日には工場は稼働しないことになり、年間の約3割は休むことになる。

検討を進めるうちに、市有地の中でも当該土地は、①市内に18%しかない準工業地域内に存在し、特別用途地区として住宅の開発が規制されていること、②市の企業立地促進の制度により、民間企業工場や設備を設営する場合、これらにかかる固定資産税等相当額5年分が立地奨励補助金交付となること、③給食センターの跡地のため、土地に対する印象が良いこと、④面積が4,000㎡を超えていることなどから、事業用地として高いポテンシャルを有していることが明らかになった。

そこで、当該土地に民間の事業所を誘致し、給食調理の委託を行うことを前提にした場合の効果を検討した結果、中学校給食の提供を含む5つの目的を実現できると判断した。

- 1) 安心・安全な中学校給食の提供を長期的かつ安定的に確保する。
 - 約9,000食を調理し提供する。
 - 食缶方式で調理し温かい給食を提供する。
- 2) 市有地を有効活用する。
 - 給食提供以外の自主事業(以下「自主事業」という。)を認め収益の安定化を図り、事業所の経営基盤を安定させる。
 - 自主事業による収益を市に還元する。
 - 事業所の経営安定を図るために市と事業

者が共通の目標を持つ。

- 3) 本市の財政運営に寄与する。
 - 土地利活用の収益を財政運営に寄与させる。
- 4) 地域経済の活性化に寄与する
 - 本社機能(経営判断機能)を有する事業所の誘致により、地域企業などとの新規取引や取引拡充を図り地域経済の活性化につなげる。
- 5) 環境政策の推進を図ること
 - 配送距離を短縮し、配送による地球温暖化ガスの削減を行う。

3.不動産証券化手法に対する「新たな視点」

学校給食のための事業所を民設民営で整備するのであれば、一般的には売却、土地賃貸(事業用定期借地権の設定等)で行う。

これらのうちどの手法が前述の5つの目的を達成できるのかを検討した。

売却は一時的に大きな売却利益を得られるが、転売禁止を付しても限界があり、例えば事業者の法的整理等に伴い所有者が変わる可能性もあり得るため、その場合給食を提供する事業所を失う事態にもなりかねないことから、早々に検討対象から除外した。

次に土地賃貸の場合は、通常は土地の貸借の関係に止まり、それ以上の関係性は見込めない。また、事業者が給食提供以外に自主事業を行う場合、その収益を借地料に反映させることは、不動産取引の慣行上からも現実的には難しいと思われる。

事業者からすると土地の貸借関係をもって事業所の経営状況を市に報告する義務はない上に、仮に報告する義務を課せたとしても、それを受

けた市が経営状況の判断を行うことは困難である。そもそもそのような要件を課す事業所誘致に応募する企業があるのか、企業にメリットがあるとは考えにくい。

学校給食調理に限定した場合は、給食調理は学校教育の一環として市の事業として実施することから、民間事業者に土地貸与し借地料を徴収すれば、結局は給食の原価に跳ね返ることにもなるため、借地料は低廉か無償にならざるを得ず、そうすると利活用としての意味は見出し難くなる。

またDBOは、前述した理由から対象外としたが、民間に対して市の業務施設の建設・運営を肩代わりしてもらい初期投資コストの平準化を図るものであり、市の専用施設になるため、そもそも借地料は発生しないため歳入目的の利活用とはならない。

なかなか自主事業を市に還元する仕組みが描けずに思案していたところに、北陸新幹線延伸整備により小松市小松駅前前で実施された公有地の不動産証券化手法による事業紹介記事に触れ、その手法が持つ仕組みが活かせるのではないかと注目した。

不動産証券化手法は、収益が見込める不動産を対象として、現物不動産を言わば金融商品に変換し、これを裏付けとして資金調達を行い、不動産の価値向上・維持を図りながら、不動産から得られる収益を投資者に還元するものである。投資者保護の観点から、そのための関係法令に基づく手続きのほか、厳格な要件のもと届出を行った機関が資産運用を行い、通常の不動産賃貸と比べると格段に複雑で手間を要する手法といえる。

しかしこの手法の仕組みを適切に活用すれば、土地の権利を一定程度関与しつつ、配当の仕組

みを工夫することで自主事業の利益の還元が可能となることは魅力的であり、この手法の特徴を多角的に検討した。

本事業では、当該土地のみを不動産証券化の対象であり、敷地面積は約4,900㎡、時価は8億円弱と、一般的な不動産証券化案件である20億～30億円以上の規模と比べると、三分の一程度となる。

かかる規模感等もあり、当初は不動産に関する専門家の方々等から適用可能性について、疑念や懸念を含めた厳しいご意見、ご指摘を多数頂戴したことから、改めて本事業に限定して不動産証券化手法の適用を検証した。

本事業では、事業者は地方自治法に定める債務負担の議決を得て市から20年間の中学校給食調理業務の受託を確保できることから、委託費総額約220億円に相当する売上が見込めるプロジェクトに参画することになる。

ところが給食調理に限定するならば、学休期には給食の調理は行われず、稼働率が7割に満たない状況で、当該土地の本来の価値が活かしきれないことになる。それは市にとっても、民間事業者にとっても、経済合理性の乏しい事業に大きな投資をするということに他ならない。

また、調理を担う人材の確保や離職防止が食品製造業界の大きな経営課題となっている昨今、年間7割未満の稼働状況では人材確保も危ぶまれる。事業者の食品製造の能力やノウハウを深夜・土日や学休期間にも活かし、製造能力を有効に活用してもらうことが、事業者の経営基盤の安定性確保につながり、第一の目的である安心・安全な中学校給食提供を長期的に確保となり、そして被雇用者も安心して就業できる働き先となる。

自主事業を可能としてその収益を合理的に市

- 事業者も出資者として、利益配当を受けることから、事業所の運営をより適切に行うためのモチベーションアップにつながる。
- 市が共同出資を行う形態により、事業者の信用力向上と事業者の取引の拡充が期待できる。

2) 市有地の有効活用に関して

- 自主事業を可能にし、その利益配当を得ることができる。この仕組みは、変動地代を設定することによる。
- 変動地代の効果は、自主事業売上の一部を変動地代として証券化SPCに還元することで、単なる固定額の土地賃貸以上の投資収益が期待できる。
- 変動地代は自主事業に対して発生する仕組みとすることで、給食提供の原価に影響を及ぼさない。
- 変動地代の確認を目的として、AM(またはPM)が給食事業者の運営状況をモニタリングできる。
- 市有地を収入確保に活用するだけでなく、事業所の運営を見守りに活かすものであり、本事業は、新たな公民連携のモデルであり、手法特有の複雑さや関係者の多さ、それらに伴うコストは発生するが、事業開始前に、市を含む関係者すべてがあらゆるリスクを想定し、関連諸契約の内容について検討を重ねることから、売却や土地賃貸と比較して、市と事業者が密接に事業の推進を図る体制を構築できる。
- 事業所の経営安定が出資の共通目的となり事業所運営の安定性が向上する。

3) 本市の財政運用への寄与に関して

- 市はオリジネーターとして、信託受益権

を特別目的会社に売却することから、売却と同等の経済効果が得られ、売却年度内の歳入として寄与することができる。

- 信託受益権の売却により得た資金を公的運用することや、他の事業に振り向けることも可能であり、財源の多様化を図ることができる。
- 土地の信託により民間に土地所有権を移転させることにより固定資産税及び都市計画税の徴収が可能となる。

4) 企業誘致(地域経済の活性化)

- 給食事業に影響しない範囲で、自主事業のための取引の拡大が可能となり、地域経済への波及が期待できる。

当初は、机上のプランとして成立する見込みはあったものの、地方自治体として、必然性や関連法令等との適合性など、課題が多くあり、断念寸前に追い込まれたこともあった。しかし、当該土地のポテンシャルを最大限引き出せる不動産証券化手法のメリットのもたらす効果を確信して、本事業担当者のチームは一丸となって課題解決に取り組んだ。

そして最後の難問は、未経験の不動産証券化手法において必要な関連諸契約を案件の性質に応じて適切にまとめられるかであった。例えばDBOなどは、専門事業者のノウハウを得るために、専門部分の支援業務を外部委託により補完する。

ところが、公的資産の不動産証券化手法の採用は全国でも事例が少ない上に、不動産証券化関連事業を手掛ける民間事業者の多くは首都圏に所在している。果たして関西圏の一自治体による本事業に関心と理解をもってもらえるのか、支援業務の公募型プロポーザルに応募する専門

事業者が存在するのかが、大きな不安要素となっていた。

仮に支援業務の公募を行い、応募がなかった場合は、不動産証券化手法による誘致は中止せざるを得ない。

このような不安の中で公募を行ったところ、阪急阪神不動産投資顧問株式会社がプロポーザルにより支援業務の受託者として選定された。自治体の業務委託先としては、社名からしてこれまで縁のない、なじみのない初めての企業であったが、同社は受託業務において、組成にかかるきめ細かなアシストやGK-TKの具体的な課題の抽出と整理及び調整、選定された優先交渉権者を中心とするグループへの助言など、専門性を十分に発揮し、その専門性の高さに支えられた担当者チームは、組成のための契約関係の概成を整えることができた。

4. おわりに

本稿では、本事業における不動産証券化手法について、新たな視点でのメリットや役割について述べさせていただいたが、これは誘致した事業者が想定通り、適切に事業経営を行うことが前提である。

本事業の関係者間で不動産証券化手法の実務に必要な契約の内容等について調整を行う場合、単純な売却や土地賃貸と違い、様々なケースに

よる関係者の破綻リスクを想定して、市も交えて事業の準備段階からその対処方法のオプションについて協議、調整を行うことになる。このように予め関係者間でバッドケースを十分に想定し、対処法を考え抜いてまとめていくことも、ある意味、不動産証券化の特徴であり、良い部分であると認識している。

関係者全てにおいて、本事業を不動産証券化手法で行う意図と目的を理解いただいたうえで、関係諸契約の合意が本事業の最初のマイルストーンである。

地方自治体として、不動産証券化手法に向き合って、事業化を進めてきて思うところは、不動産証券化手法を適用するのは、土地所有者としての政策上の必然性—今回は5つの目的—を確たるものとする信念あってこそ、活かされるものとする。

2年後に新工場が竣工し、自主事業も開始され、中学校生徒への温かい給食の提供が滞りなく始まり、初回の利益配当が行われた瞬間に、目的を達成しこの手法を採用した評価が得られることになる。

現在、本事業の準備がようやく始まったところである。

引き続き、緊張感をもって業務にあたり成し遂げ、公有地の不動産証券化手法の可能性をお伝えできればと考えている。