

特集

PFI、DBO 事業の課題および事例について

廃棄物処理施設の事業方式と総合評価落札制度について

公益社団法人 全国都市清掃会議
技術部長 荒井喜久雄

1. 一般廃棄物と廃棄物処理施設について

廃棄物の処理及び清掃に関する法律(以下「廃掃法」という。)第4条は、家庭などから排出される一般廃棄物の処理責任が市町村等にあることを定めている。これは1900(明治33)年の汚物掃除法に始まっている。当時、ごみ処理は民間事業者が担っていたが、コレラ等伝染病の流行が猖獗を極め公衆衛生の確保は喫緊の課題であった。汚物掃除法はごみ処理を市の仕事とすることで事態の改善を図ったのである。

第二次世界大後の廃棄物政策は、環境衛生対策としての廃棄物処理としてスタートし、1960年代以降の環境保全対策、1980年代の廃棄物処理に伴う環境保全、1990年代からの廃棄物の排出抑制、再生利用の時代を経て、現在ではごみの適正処理と並んで地球温暖化対策、循環型社会の形成と3Rの推進などを目的とするに至っている。

日本における一般廃棄物の排出量は長らく年間5000万トンを超えていたが、国や地方自治体等のリサイクルなど排出抑制の取り組みもあって、最近では約4500万トンに減少している。これらの廃棄物を処理するために全国の市町村等が設置し運営する焼却施設は1200ヶ所余、資源化施設は1200ヶ所余、粗大ごみ処理施設は600ヶ所余である。

廃棄物処理施設(以下「処理施設」という。)は、住民から迷惑施設視されることが多く、処理施設の計画・建設・運営は、住民の強い反対

運動にさらされるなど、困難を伴うことが多い。最近でも東京の多摩地域のある市で、処理施設の計画・建設が進まず、市のごみ処理が危機に瀕したしたことなどから市長が辞任せざるを得なくなる事態が起きている。

このような環境の下、処理施設の整備・運営にあたって、民間の技術力や経営力を生かす事業方式として「DBO」を採用し、事業者の選定は、公平性、競争性等を担保するため「総合評価落札方式」で行う事例が増えている。

本稿は、昨年の貴工業会の研修会での講演内容に追記・修正等を加え、新しい施設の整備・運営の仕組みであるDBOと総合評価について若干の意見を述べてみたい。

2. 廃棄物処理施設の整備・運営とその事業方式

(1) 増えているDBOによる発注

家庭から排出される一般廃棄物の処理は廃掃法により市町村等の義務とされている。そのため近年まで、処理施設の整備し運営する方法、すなわち事業方式は、市町村自らが行ういわゆる「直営方式」(公設公営方式)が多かった。さらに直営方式のうち運転管理のみを民間に委託する(公設民営方式)を採用し、人件費などの削減を図る市町村も少なくなかった。

1999(平成11)年に公共施設の整備・運営に民間の資金、技術力、経営力を活用するPFIの導入の推進を図る目的で「民間資金の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」

(以下「PFI法」という。)が定められた。PFI法の公布以降は、処理施設の整備・運営の事業方式は、一層の経費の削減を目指して、単なる運転管理の委託のみならず建設・運営を一体的に民間に委託する方式を選択する市町村等が増えている。表1に処理施設に採用される事業方式の種類を示す。

表1 事業方式の種類

事業方式		計画 資金 調達	設計	建設	運営	
					運転 管理	維持管理
公設公営	直営	公共	公共	公共	公共	公共
	運転委託	公共	公共	公共	民間	公共
公設民営	長期包括責任委託	公共	公共	公共	民間	民間
	DBO	公共	公共 (民間)	公共 (民間)	民間	民間
民設民営	PFI	民間	民間	民間	民間	民間

近年、処理施設の建替えや新設を計画する市町村等は、事前に「PFI等の導入可能性調査」を行い、財政支出の削減、ライフサイクルコストの最適化を図ることが多い。調査結果は、他の事業方式に比べDBOは事業性が高いという結論になることがほとんどである。PFI事業として企業が金融機関から資金を調達する場合と比べ、DBOとして市町村等が国庫交付金や起債などで資金を調達する方が、税制や金利などを考えると有利であるからとされている。

もちろんPFIでも市町村の事業であれば国庫交付金の対象となるが、市町村等や住民からするとPFIは清掃事業の「丸投げ」の印象が避けられない。DBOは、市町村等が自らが建設し自らが所有するので事業主体が明らかで、議会その他に説明しやすいのである。

なおPFIのうちBTOは施設の建設が終わった段階で施設の所有権が市町村等に移転するのでDBOとほぼ同様の事業方式と考えられ、一部の事業に採用されている。

(2) 最近の発注事例とDBO

最近の処理施設の整備・運営の発注事例の特徴は、①基本的にDBO案件が多い、②直営職

員が多いなど市の事情によって公設公営が選択されることもある、③保証期間が切れた段階で公設公営から長期包括委託へ切り替える場合があること、などである。市町村等は厳しい財政事情等から処理施設の建設・運営にかかる費用を少しでも圧縮したいと考えており、それに企業側の事業範囲を広げて売上げを伸ばしたいなどの事情が重なって、基本的にDBOが多くなってきていると考えられる。

DBOの公共側のメリットは、①廃掃法上の処理責任は果たしながら適正処理が確保できる、②財政の計画的執行の確保が可能、③公共の業務の再編成が可能なこと、などが挙げられる。一方民間側には、④純然たるPFIはリスクが大きい、⑤公的資金の活用、税制度などからPFIに比べDBOは有利、⑥DBOでは住民の反対運動には公共が対応する、などが利点と考えられる。

また主なリスクは公共側が、①ごみ質やごみ量に起因するリスク法改正など制度変更に係るリスク、②施設に対する要求水準の変化など社会環境の変化等、主に社会的リスクを負担し、企業側は、設計・製作・施工、運転操作、修繕・補修および運営などの施設のハードやソフトに係るリスクを負っている。一般にリスクのうちコントロールが困難なリスクは、主に社会的リスクであると考えられる。

3. 総合評価落札方式について

(1) DBOは「総合評価」が前提である。

処理施設の建設工事に加えて運營業務を一緒に発注する場合、つまりDBOで発注する場合は、事業者を決める入札方式は「総合評価落札方式」が採用される。

官公庁の入札の原則は主に次の2点である。一つは「一般競争入札」であり、一つは「最低価格自動落札方式」である。従来、処理施設の発注にあたっては指名競争入札や特命随意契約

などが採用されてきた。地方自治法によれば一般競争入札が原則であり、指名競争入札や特命随意契約は例外として政令で定める場合に限り行うことができる。

公共の調達が目指すところは、①コストの低減、②品質の確保、③不正行為の防止、等である。一方、契約の相手方を選定する過程では、①透明性、②公正性、③競争性、などが確保されなければならない。こうした観点から中央建設業審議会等において入札契約の適正化について検討が進められ、1993（平成5）年「不正の起きにくい入札契約システムの方式構築」、「VE、総合評価方式、設計施工一括発注の導入」建議を経て、2000（平成12）年「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」、2005（平成17）年「公共工事の品質の確保に関する法律」の公布に至っている。

国土交通省は、総合評価のメリットとして、①優良な社会資本の整備、②ダンピングの防止と不良、③不適格事業者の排除・談合の排除、をあげており、また事業者の育成や一般競争入札の導入を容易にし、結果として透明性が向上すること等も総合評価方式の利点であるとしている。現在では多くの公共発注で総合評価落札方式が採用されている。

環境省は、2006（平成18）年に「廃棄物処理施設建設工事等の契約・入札の手引き」を通知し、処理施設の入札・契約の適正化に向けた方向を示している。当時は処理施設の建設における談合問題が新聞紙上等に広く報道されており、契約・入札の適正化は避けて通れない課題であった。環境省は競争性の向上を図る方法として、契約の相手方の選定方法の改善や発注範囲の拡大をあげ、具体的には、①総合評価落札方式等の導入、②PFI等運営を含む長期包括的な契約の実施、を最終目標に段階的に改善を進めることとした。

総合評価落札方式では、参加事業者の中から

技術と価格が総合的に優れている提案をした事業者を契約の相手方とすることになる。この場合、落札者の提案した価格が必ずしも他の参加者と比べ一番低いわけではないので、官庁契約の原則である「最低価格自動落札方式」に反することになる。そこで地方自治法第167条では、最低価格入札者以外のものを落札者とするのできる場合として4つのケースをあげており、その一つに総合評価競争入札を行った場合が規定されている。

以上のように現行法上の規定などを考慮すると、処理施設のDBO事業の入札・契約は、総合評価とせざるを得ないのである。

(2) 総合評価落札方式の実際

総合評価落札方式による入札は、「制限付一般競争入札」（または公募型指名競争入札）として行われ、その具体的な入札の手順はPFI法の規定に準じた事業者選定の手法を用いることがほとんどである。

制限付一般競争入札は、地方自治法施行令第167条の5に規定する一般競争入札の方法で、入札参加資格に工事实績、対象ランク等の制限を設け、それを公募し、参加を希望する者からの資格に係る技術資料の提出を受け、それを審査して参加資格を満足する者に入札参加を認めるというものである。なお、審査後参加資格を満足する者の中から参加者を絞って指名する場合を「公募型指名競争入札」という。

地方自治法施行令ではさらに総合評価を行う場合、落札者決定基準を定めこれを公告すること、落札者決定基準を定めるときは2名以上の学識経験者の意見を聞くこと、落札者を決定する場合は学識経験者に意見を聞くか否かの意見を求め必要に応じ学識経験者の意見を聞くことになっている。

また、一連の実施方針の公表、特定事業の選定・入札公告に実施など、の手続きはPFI法の規定に準じて行うもので、その目的は入札に

際しての公平性、透明性などの確保である。入札の具体的な手続き及び手順は、各市町村等の総合評価入札の実施要領や入札説明書等を参照願いたい。

総合評価落札方式では、価格(入札価格)と価格以外の要素(技術)を評価するが、国土交通省は総合評価方式の評価の視点として、

- ・ 価格以外の総合的なコストの削減
- ・ 整備する施設の性能・機能の向上
- ・ 社会的要請への対応、をあげている。

処理施設の整備・運営の総合評価落札方式における落札者決定基準は、市の総合実施計画などの上位計画、ごみ処理基本計画、施設整備計画などの市町村等の施策のコンセプト等を具体化する観点を中心に、施設として実現しなければならないポイントなどから設定している。価格点と技術点の比率は、一時期、価格点3：技術点7などの技術重視の基準が設定されたが、最近では各市町村等のコストに対する要望を反映して、4：6や5：5などの中庸なところに落ち着く傾向が出てきている。

提案書の作成で注意しなければならない点は、基礎審査項目は得点化しないことである。採点の対象は、落札者決定基準に定める提案審査項目である。提案審査項目は、基本的にそれぞれの項目に対し基礎審査項目では得られないプラスアルファの性能機能を求めるものであ

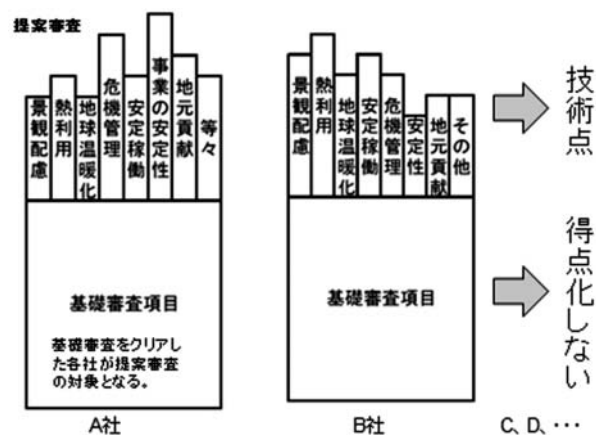


図1 総合評価のイメージ

る。一部の入札参加者においては、この主旨を十分に理解しないまま、自社の施設・設備の特徴を強調して記載するケースがあり、その場合評価は低くならざるを得ない。

図1に総合評価のイメージを示す。

(3) 総合評価落札方式の課題

総合評価落札方式の導入は、処理施設の整備事業に新たな競争をもたらし、処理施設の性能・機能の向上に大いに貢献したところである。たとえば初期の連続式焼却炉の空気過剰率は2～2.2程度であったが、現在では各社とも1.3程度を目指している。建屋の意匠は相当の改善がなされ、地元に対する発注など地域貢献も一層向上している。

処理施設の建設・運営事業は、①処理施設の整備事業者が20社程度である、②各社が独自の技術を保有している、③施設の規模により事業者の住み分けが行われている、など、総合評価落札制度導入の契機となった建築業とは全く事業環境が異なっている。

処理施設の事業環境を前提に処理施設の総合評価落札方式の課題を考えてみたい。

- ① 評価項目の設定が適切でない場合等もあり、評価項目の選定やその狙いについて配慮を払う必要がある。
- ② 提案を実現するのに必要な費用とその提案の評価の整合を図る必要がある。
- ③ 評価が「上、下」の相対評価になりやすく、評価点に内容以上の差がついてしまうことがある。
- ④ 提出する技術資料が多く、事業者の負担となっているとともに、審査に時間と手間がかかる。
- ⑤ 提案内容の将来における担保、すなわち言いつけなしか否かをどう見極めるか。
- ⑥ 事業者の入札参加案件をしぼることなどにより、参加者数が少なく、競争性に課題が指摘される例が出ている。

⑦技術点による逆転が起き、市町村等によっては総合評価であっても高い契約価格の説明に苦慮する事例もある。

⑧事業者選定を総合評価によらず従来の価格競争による性能発注にすべきとの声もある。

こうした課題について発注者である市町村等と受注者である事業者、そして発注者のサポートを行っているコンサルタントの三者が各々の立場から意見を出し改善に向け取り組むべきである。

PFI法では、PFIの目的を公共施設の建設、維持管理、運営に①民間の資金、②経営能力、③技術能力、を活用することとしている。DBOは、資金面はともかくとして、民間の経営力、民間の技術力を活用するシステムである。DBOで事業を進めることは、技術と並んで民間の経営力を生かす、つまりマネジメントも委託するものである。

DBO、長期包括委託等は、PPP(パブリック・プライベート・パートナーシップ)ともいわれる。私見ではあるが20年ほどに及ぶ処理施設のマネジメントを委託する以上、最も大切にしなければならないのは発注者と受注者のパートナーシップ、すなわち発注者と受注者の信頼関係であると考えている。

DBOの実施にあたって

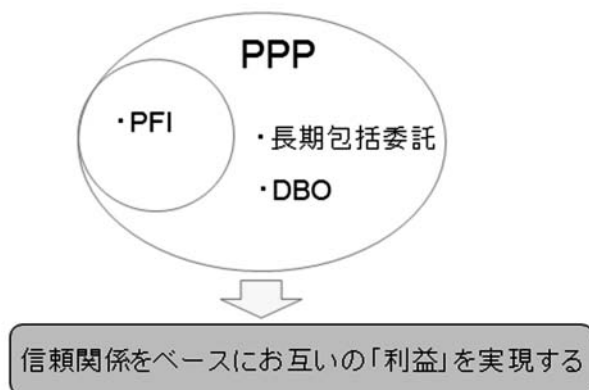


図2 PPPについて

4. PPP —三方一両得を目指して

処理施設は社会にとってなくてはならない施設である。これら施設はこれまで市町村等が自ら建設し自ら運営されてきたが、市町村等の財政の悪化等の理由から、処理施設の建設・運営をPFI等の民間の資金力、経営力、技術力の活用を図る例が出てきている。

PFIに準ずる手法としてのDBOは、廃掃法上の処理責任を果たしながら、施設の効率的な建設・運営を図れることから、近年それを採用する市町村等が増えている。DBOでは、事業者選定の手法として、地方自治法の規定等から総合評価落札方式を採用せざるを得ない。処理施設の総合評価落札方式は、建設業が先導して導入が図られてきたが、処理施設の建設、運営の事業とは事業者数が異なるなど事業環境が異なっている。そのせいもあって処理施設の総合評価にはいくつかの課題が指摘でき、発注者と受注者等が意見交換などを行いながら改善に努めなくてはならないだろう。

DBOは、PPPとも呼ばれており、発注者と受注者の信頼関係が重要である。そして適正なDBO事業を実施することで、発注者と受注者のWin-Winの関係、さらには納税者である住民も含め「三方一両得」が実現できたら幸いである。