

>>>> 特別寄稿

入札・契約の手引きの改訂とその概要

環境省 環境再生・資源循環局

廃棄物適正処理推進課長 **杉本 留三**



1. はじめに

一般廃棄物の適正処理は、生活環境の保全及び公衆衛生の向上の観点から厳然として不可欠であり、今後も更に推進する必要がある。また、一般廃棄物処理施設は、平常時及び災害時を通して一般廃棄物の処理を適正かつ着実にやり、地域の資源循環を支える重要な社会インフラである。

一般廃棄物処理施設の建設に当たっては、物価上昇や2050年のカーボンニュートラルといった社会的課題等を踏まえた対応が必要であ

り、経済的、効果的な施設整備が求められる。

そうした中で、事業者選定等の入札・契約プロセスは複雑な部分も多く、廃棄物処理施設の整備等における経験が少ない中小都市の市町村等においては困難となっていることから、近年の廃棄物処理施設の整備等を取り巻く情勢の変化を踏まえて、令和7年3月に「廃棄物処理施設建設工事等の入札・契約の手引き」（以下「入札・契約の手引き」とする。）の改訂を行ったところである（図1）。

本稿では、廃棄物処理施設の整備等を取り巻

廃棄物処理施設建設工事等の入札・契約の手引き 令和7年3月 改訂版 概要

1. 入札・契約の手引きのねらいと位置付け

廃棄物処理施設建設工事等の入札・契約の手引きは、市町村等が廃棄物処理施設建設工事等に係る入札・契約手続き等を行うにあたって、公平性・透明性・競争性を高めるための改善方法、工夫及び留意すべき事項を提示し、長期的かつ総合的に品質・経済性の面で優れた設計・建設及び運営が実施されることを目指すものである。

2. 入札・契約の手引き改訂の背景と方向性

- 環境省では「公共工事の入札及び契約の適正化の促進に関する法律」などを踏まえた対応として平成18年7月に廃棄物処理施設建設工事等の入札・契約の手引きを公表し、より効果的かつ効率的な一般廃棄物処理施設の整備の一助となるよう、市町村等に対して本手引きの活用を発信してきた。また、これによって、談合問題等の解決に向けた方向性を示してきた。
- 一方で、入札・契約行為のプロセスは複雑な部分も多く、一般廃棄物処理施設の整備等の経験が少ない都市においては困難を極めていた。
- 現在における一般廃棄物処理施設の整備等を取り巻く情勢の変化として以下の点が挙げられる。
 - ✓ 民間ノウハウを活用する手法として、廃棄物処理建設工事のみならず、長期包括的運営事業を一括した発注方式の採用事例が多くなっている。
 - ✓ 施設の老朽化が進み延命化措置が必要な段階を迎えて、延命化工事の対象が増加することが想定される。
 - ✓ 物価上昇などの社会的課題に対して、廃棄物処理施設建設工事等を的確に実施していく必要がある。

図1 廃棄物処理施設建設工事等の入札・契約の手引き 改訂の概要

く情勢の変化及び入札・契約の手引きの改訂について概説したい。

2. 廃棄物処理施設等の整備を取り巻く情勢の変化

本章では、一般廃棄物処理施設の整備を取り巻く情勢の変化について概説する。

① 廃棄物処理施設の整備費について

一般廃棄物処理施設の整備費に関して、近年、ダイオキシン類対策を行った廃棄物処理施設の更新需要が増えていることから、おおむね増加傾向となっている。また、市町村等の廃棄物処理施設整備を支援する循環型社会形成推進交付金等の要望額も今後さらなる増加が見込まれている（図2）。

一方で、近年の社会情勢等を踏まえて令和5年6月30日に閣議決定された「廃棄物処理施設整備計画」（以下「施設整備計画」という。）において、持続可能な適正処理を確保する観点から、中長期的な視点で廃棄物処理体制の在り方を検討した上で、地域住民の理解及び協力を得ながら、施設の長寿命化・延命化を図るとともに、廃棄物処理の広域化や廃棄物処理施設の集約化、老朽化した施設の適切な更新・改良等を推進することの必要性が示された。また、廃棄物処理施設の整備においては廃棄物の適正処理を確保しつつ人口減少を見据えて将来にかか

るコストを可能な限り抑制するよう、計画的かつ適切に進めていく必要性が明示されている。こうしたことから、延命化措置の必要な施設の増加に伴い延命化工事の増加が予想される。

このほか、一般財団法人日本環境衛生センターが令和5年度に開催した「廃棄物処理施設の整備等にかかる低コスト研究会」（以下「低コスト研究会」という。）の資料では、具体的な方策として既存建屋を活用した場合の建設トン単価が、既存建屋を活用しない場合に比べて低コストであることや、一部設備を屋外に設置した事例を紹介するとともに建設コスト抑制効果について言及されている。

② 担い手不足について

一般廃棄物処理施設の整備に当たっては、入札・契約手続きや、発注仕様書の作成等様々なプロセスがあり非常に煩雑である。一方、地方においては若年人口、生産年齢人口の減少も進んでおり、廃棄物処理に係る担い手の不足や地域における廃棄物処理の非効率化が懸念されている。また、廃棄物処理施設の整備等における経験が少ない中小都市の市町村等においては困難となっていると考えられる。

③ 民間活用について

近年、民間ノウハウを活用する手法として、廃棄物処理施設建設工事だけでなく長期包括的

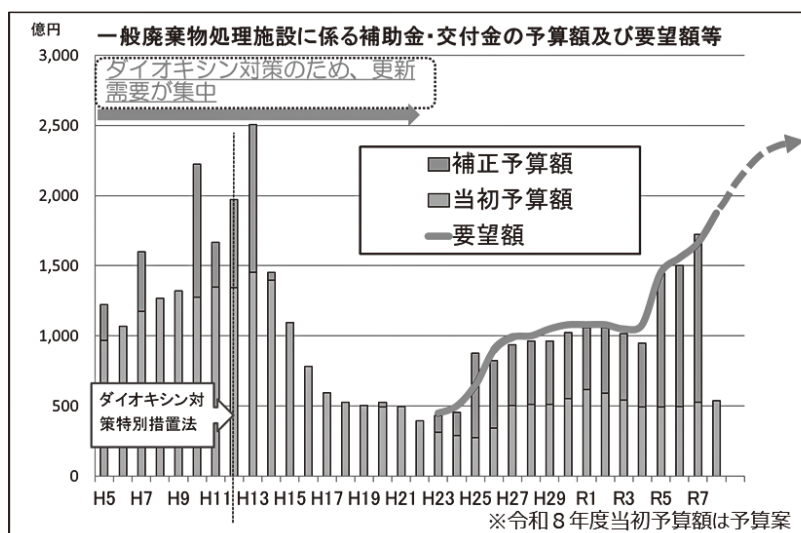


図2 一般廃棄物処理施設に係る補助金・交付金の予算額及び要望額

運営事業を一括して発注する DBO 方式が広く採用されるようになり、PFI 方式についても採用事例が出てきている。

3. 入札・契約の手引きの改訂

本章では、こうした廃棄物処理施設の整備に係る情勢等を踏まえて、令和 7 年 3 月に改訂した入札・契約の手引きの主な改訂内容について概説する。内容・ポイントは図 3 に示すとおりであるが、特に大きなポイントである①総合評価落札方式の導入② PFI/DBO の導入③契約事務処理上の留意事項について解説する。

①総合評価落札方式の導入

廃棄物処理施設は、一般的に施設自体が高度な技術を組み合わせたシステムとなっている。このため、設計・施工・運営を行う企業間の技術力を競争させることで、高い品質の施設建設が可能となると期待される。本章では、廃棄物処理施設建設工事の発注について、設計・施工一括発注方式を基本とするとともに、近年、広く採用されている総合評価落札方式の導入によ

る利点や留意点等について解説を行う。

総合評価落札方式は、発注仕様書等に基づいて、応募者が技術提案書（見積設計図書及び非価格要素提案書）の作成を行い、発注者は技術提案書について書類間の整合や発注者が示す仕様以上の提案であるかどうか等の基礎審査及び事業者選定委員会等において、非価格要素審査・価格要素審査が行われ、総合評価の結果、落札者を決定するものである。

総合評価落札方式は、落札方式において平成初期に行われてきた最低価格自動落札方式による性能発注方式とは異なるとともに、技術審査・評価のプロセスでは、要求する技術水準を確保するという点は最低価格自動落札方式による性能発注方式と同様であるが、要求水準を確保するだけでなく、技術そのものを価格以外の要素で競争をさせることができる（例えば、長寿命な火格子は、最低価格自動落札方式による性能発注方式では技術の優位性は評価されなかった。）という点が異なる。このように総合評価落札方式は、的確に導入することにより、技術・システ

3. 各章の改訂の内容・ポイント

項目	改訂の内容・ポイント
入札・契約の適正化に向けた基本的方向	✓ 近年における総合評価落札方式の採用率及び市区町村等における相互協力について追記
廃棄物処理施設建設工事の入札・契約に係る全般的留意事項	✓ 入札契約適正化推進法等の改正や総合評価落札方式の採用状況を踏まえ、更なる入札・契約の適正化に向け、公平性・透明性・競争性の改善及び経済的な廃棄物処理施設整備を目的として、事業者選定手続きに関する課題と解決策を追記 ✓ 入札契約の改善プロセスについて、PDCAサイクルとして表現を改め、廃棄物処理施設整備は中小都市にとっては数十年に一度の事業である点を踏まえ、留意点を追記 ✓ 廃棄物処理施設整備事業に係る施工時期平準化の必要性について新たに記載
廃棄物処理施設建設工事の予定価格積算手法	✓ プラントメーカーの参考見積と類似条件（建設費、ごみ 1 t 当たりの建設費、落札率）から予定価格を検討する手法を追記 ✓ なお、入札・契約のデータベースの改訂は次年度以降の逐次改訂とする。
総合評価落札方式の導入	✓ 基幹的設備改良工事や長期包括運営委託における事業者選定の留意事項を追記、また事業者の選定手法に「参加確認型公募」、「民間提案制度」の導入を追記 ✓ （総合的な評価を行う）公募型プロポーザルについて追記 ✓ 総合評価落札方式の事業者選定手続きを明記 ✓ その他、技術点や価格点の算出方法や発注仕様書等をふまえ、評価項目を設定することが重要である旨を追記 ✓ 総合評価における評価項目のスリム化に向けた注意点を追記
廃棄物処理施設建設工事及び運営事業における PFI / DBO の導入	✓ PFI / DBO 事業の記述を追記 ✓ その他リスク分担の例について、市区町村等や関係者の意見をふまえ、事業方式毎のリスク分担を追記
廃棄物処理施設建設工事の技術支援	✓ ECI 方式（Early Contractor Involvement）について新たに記載 ECI 方式 - 設計段階の技術協力実施期間中に施工の数量・仕様を確定した上で工事契約を行う方式
廃棄物処理施設建設工事に係る建設コンサルタント等の発注・選定に係る留意事項	✓ 建設コンサルタントの選定について、留意事項としてゼロ債務負担行為の活用を新たに記載
廃棄物処理施設建設工事の契約事務処理上の留意事項	✓ 低入札価格制度及び定量化限度額の活用を追記 ✓ 各種スライド条項に関して新たに記載
廃棄物処理施設建設工事の契約後の留意事項	✓ 入札結果の情報公開の必要性についての説明を追記

図 3 各章の改訂の内容・ポイント

ムにおいて信頼性がより高く、経済性にも配慮した廃棄物処理施設建設を可能とする方式である。

現在、一般廃棄物処理施設は延命化事業等を実施し、施設の新設から30年以上使用するケースが増えている。延命化事業等については施設を建設したプラントメーカーの独自技術や産業財産権の保護や、プラント全体を熟知したプラントメーカーの施工による施設全体の性能確保といった観点から随意契約を採用している市町村等が多い。一般廃棄物処理施設においては、これら独自の技術・ノウハウを用いてプラントの主要設備を設計・施工しているため、当該技術・ノウハウを有していないプラントメーカーによる施工は極めて困難な場合が多いと考えられる。

廃棄物処理施設整備事業ならびに延命化事業においては、事業の性質上、プラントメーカーやプラントメーカーとゼネコンのJV等によって構成・参加する必要がある、事業条件や発注者が求める提案内容によっては1者入札となる事例も少なくない。総合評価一般競争入札の場合、入札が原則であるため、たとえ1者入札であっても応札後に民間事業者が提案する内容や施設仕様について、入札価格を含めた契約内容の交渉を行うことができない。

公募型プロポーザル方式の場合、最終的には優先交渉権者との随意契約になるため、民間事業者が提案する内容及び提案価格等を含めた契約交渉が可能であり、柔軟性に富んでいる一面もある。また廃棄物処理施設整備事業において、公募型プロポーザル方式を採用している先行事例においては、その事業者選定プロセスについては総合評価一般競争入札と大きく変わらない。市町村等におかれては、総合評価一般競争入札により民間事業者の選定が困難な場合、公募型プロポーザル方式の活用等検討の上、適切に民間事業者の選定を行われたい。

このような状況を踏まえ、市町村等におかれては、その事業の性質を踏まえ、サウンディング

型市場調査の実施や、参加者の有無を確認する公募手続き（以下「参加者確認公募方式」）等を実施した上で適切な発注方式の採用をされたい。

② PFI/DBO の導入

平成21年頃までは、一般廃棄物処理施設の建設は、民間企業に発注し、その運営は市町村等が主体となって、民間企業への業務委託を取り入れつつ行ってきた。これでは、建設コストは価格競争により節減される可能性はあるが、維持管理コストの節減は図りにくい仕組みであった。そのため、PPPの一類型である廃棄物処理施設建設工事に加え、竣工後の長期包括的運営事業を一括した価格競争を求めるDBO方式、PFI方式による発注により、運営（補修業務まで含む包括的業務のこと）を含めたトータルの事業での競争を導入することが有効である。こういった、長期間にわたる運営をも含めた契約により、ライフサイクルコストの節減が見込まれる場合もある。その際、価格以外に、建設と運営のトータルについて、技術や様々な工夫も含めて提案を受けて、総合評価落札方式で選定することが適切である。

国や市町村等の事業コストの削減、より質の高い公共サービスの提供を目指し、「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（以下「PFI法」という。）」が平成11年7月に制定され、平成12年3月にPFIの理念とその実現のための方法を示す「基本方針」が策定され、PFI事業の枠組みが設けられたところである。

このPFI事業やPFI法に準じたDBO事業では、民間事業者の経営上のノウハウや技術的能力を活用することができ、また、事業全体のリスク管理が効率的に行われる（公共と民間の詳細なリスク分担による）ことや、設計・建設・維持管理・運営の全部又は一部を一体的に扱うことによる事業コストの削減が期待でき、また、従来、公共側が行ってきた事業を民間事業者が行うようになるため、官民の適切な役割分担に

基づく新たな官民パートナーシップが形成されていくことも期待されているところである。

近年、一般廃棄物処理施設の建設・運営事業にも、効率的に事業運営を図る PFI/DBO 方式が導入されるようになってきた。この PFI/DBO 方式には様々なパターンがあるが、廃棄物処理施設建設工事に加え、竣工後の長期包括的運営事業を一括して価格競争を求める発注方式であるため、ライフサイクルコストの節減や公共の事務負担手続きの減少等を図ることができる。

建設事業だけでなく、施設竣工後の運営までを含めて一括発注する PFI/DBO 事業において、建設工事中はもちろんのこと、運営段階におけるリスク分担を詳細に設定することは非常に重要である。一般的な公共事業であれば、運営委託を受けた民間事業者は、受託しているだけであるため、事業者側に故意などの重大な契約不適合がない限り、運営途中における事故の発生や公害による第三者への賠償リスクは市町村等側が負うものとなる。

しかしながら、PFI/DBO 事業のように官民の役割分担が明確な発注・契約方式を採用した場合には、リスクの移転が可能となるため、適切なリスク分担を行うことが重要であり、その原因によってどちらが負担するかということ、適切かつ詳細に設計し、提示する必要がある。市町村等は、廃棄物処理を停滞させることはできないことから、リスクを事前に把握し、発生要因に対する事前対応（事業者による設計・施工監理の信頼性を確保するための仕組みの契約への盛り込みなど）と、発生後の影響を最小限に食い止めるための事前対応（市町村等と事業者間で係争なく責任分担を行うための対応など）が重要となる。

③契約事務処理上の留意事項（スライド条項）

「廃棄物処理施設整備事業の円滑な施工確保について」（令和 4 年 12 月 27 日付環境省環境再生・資源循環局廃棄物適正処理推進課）にお

いて、契約後の資材や労務費の変動に備え、いわゆるスライド条項（公共工事標準請負契約約款第 26 条）を適切に設定・運用するとともに、受注者から協議の申出があった場合には、必要に応じて他事業における対応事例等も参考としつつ、適切に協議に応じること等により、プラント工事部分も含め、資材単価や労務費の状況に応じた適切な対応を図ることとされている。

廃棄物処理施設整備事業の特徴として、設計施工一括方式総合評価方式による入札方式であり、契約後に実施設計の後、内訳書を完成させるなど、通常の公共工事とは異なる点があるため、市町村等と施設を設計・施工したプラントメーカーとの間で丁寧に協議を行う必要がある。

4. おわりに

廃棄物の適正処理は生活環境の保全と公衆衛生の向上を大前提としつつ、物価上昇等の社会情勢を踏まえ、コストを意識した廃棄物処理施設整備は極めて重要である。今回ご紹介した取組を実施する市町村等におかれては、施設整備のできるだけ早い段階からサウンディング型市場調査の実施等の様々な取組を検討し、適切な民間事業者選定に努めていただく必要がある。

廃棄物処理施設は各メーカー独自の技術・ノウハウを用いたプラントの主要設備の設計・施工が行われており、プラントメーカーに技術・ノウハウが蓄積している。そのため、中小規模の市町村等においては、廃棄物処理施設整備の経験が少なく、プラントメーカーと対等に技術や価格等について交渉し、事業者選定を行うことが困難となっている傾向にある。環境省としては、地域の実態を十分に把握しながら、施策の検討、関連する手引きやマニュアルの見直し、循環型社会形成推進交付金等による財政支援などを通して、市町村等の持続可能で安定的・効率的な一般廃棄物処理を支援できるような具体的な取組を進めてまいりたい。