

新しい契約方式による施設運営等委託事業検討報告書

平成20年3月

埼玉県清掃行政研究協議会
新しい契約方式による施設運営等委託事業検討部会

I 検討経緯

一般廃棄物処理施設、特に焼却施設の運営等に当たっては、施工企業独自のノウハウが必要等の理由から、施設建設を請け負ったプラントメーカーあるいはその関連会社等に維持管理業務を委託するケースが主流となっている。また、発注者である市町村では、維持管理業務委託等の積算にあたり、統一的な積算基準がないことから、業者が提示する見積金額に頼る部分が大いという実態がある。

これらの状況から、施設運営等委託事業の発注では競争原理が働きにくく、維持管理コストの節減が図りにくい構造となっている。

本検討部会では、まず県内市町村の一般廃棄物処理施設の運営等の現状について把握したうえで、新たな契約方式であるPFI、長期包括委託を導入した先進事例の調査を行い、施設の適切な運営について検討した。また、焼却施設における指定管理者制度の導入可能性について検討した。

Ⅱ 施設運営等の現状について

一般廃棄物処理施設（焼却施設）の運転管理の形態は、表 1-1 のとおり全国の約 6 割に施設が民間業者に委託されている。（「平成 17 年度一般廃棄物処理実態調査結果」による）

県内の一般廃棄物処理施設においては、さらに委託化が進んでおり、約 9 割の施設は委託による運転管理が行われている。

表 1-1 焼却施設の運転管理の形態

| | 委託 | 直営 | 合計 |
|-----|----------------|----------------|------|
| 全国 | 711 (58.8%) | 498 (41.2%) | 1209 |
| 埼玉県 | 47 (88.2%) | 6 (11.8%) | 53 |

また、委託している場合の契約実態としては、表 1-2 のとおり、随意契約の比率が高く、プラントメーカー系列の業者との単年度契約のケースが圧倒的に多い。（「平成 16 年全国都市清掃会議調査結果」による）

表 1-2 焼却施設の運転管理を委託している場合の契約形態

| 契約方式 | | 契約期間 | | 契約の相手方 | |
|------|----|------|----|--------|---------|
| | | | | プラント系列 | プラント系列外 |
| 随意契約 | 55 | 1年 | 53 | 44 | 9 |
| | | 複数年 | 2 | 1 | 1 |
| 入札 | 11 | 1年 | 10 | 6 | 4 |
| | | 複数年 | 1 | 1 | 0 |

本検討部会では、まず県内市町村における施設運営等の現状を把握するために、各部会員が所属する団体における、焼却施設のうち委託による運転管理が行われている 9 施設（7 団体）の運営状況について、調査を行った。（表 1-3）

随意契約による単年度契約の割合が多いことは前述した表 1-2 の結果と同様であった。委託金額の積算方法としては、多くの施設でプラントメーカーからの見積によって算出しており、価格の妥当性を判断することが難しい状況である。

委託の発注形態としては、主となる運転管理委託を中心に、法定点検、定

期点検、修繕工事等を個別に発注している場合が多い。

表 1 - 3 焼却施設の運営委託に関する調査結果

| | | |
|-------------------|--|--|
| 運転管理委託 | 契約方法 | 9施設全て随意契約 |
| | 契約年数 | 1年 7施設 2年 2施設 |
| | 積算方法 | ・多くの施設で業者から徴収した見積により積算している。 ・その他 全都清の積算要領(*) 独自の積算基準 など |
| | 委託の範囲 | ・運転管理委託には、日常点検、軽微な補修も含まれている。 ・一部の施設では廃棄物の計量、搬入時の手数料徴収も含めている。 |
| 維持管理委託 (点検・修繕) | <ul style="list-style-type: none"> ・法定点検(精密機能検査、消防、クレーン、エレベーター等)、定期点検等は運転管理委託には含まれず、別の委託として発注している。 ・点検委託には指名競争入札が採用されている場合もあるが、随意契約の方が多い。 ・修繕工事は、中長期的な計画に基づいて、定期的実施されている場合が多い。 ・中には点検・修繕で年間数十本の発注をしている施設もある。 | |

(*)廃棄物処理施設維持管理業務積算要領(社団法人 全国都市清掃会議 発行)

これらの結果より、一般廃棄物処理施設運営等の現状についてまとめると以下のようなになる。

- 一般廃棄物処理施設における民間委託は、運転管理委託を中心に法定点検、定期点検、修繕工事等を個別に発注している場合が多い。発注方式は公共が作成した仕様書に基づく仕様発注である。
- 委託料(特に運転管理委託)の積算においては、統一的な積算基準がないことより、プラントメーカーによる見積に頼る部分が大きく、契約も随意契約による場合が多い。従って競争原理が働きにくい構造となっている。

上記のような課題を解決するために、近年では、性能発注による長期運営委託を実施する事例が増えている。次章以降ではそれらの新たなる契約方式について検討する。

Ⅲ P F I について

1. P F I の概要

P F I (Private Finance Initiative)とは、公共が担ってきた公共施設等の設計、建設、維持管理及び運営を民間に委ねることにより、公共が直接実施するよりも効率的かつ効果的に公共サービスの提供を行う整備手法である。

平成11年7月に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（P F I 法）が制定されたことを受け、一般廃棄物処理施設にも導入が進んでいる。P F I の主な特徴として以下のような事項が挙げられる。

○民間の資金とノウハウの活用

従来、公共が担ってきた公共施設等の整備を民間に委ね、民間の資金、経営能力および技術的能力を活用する。

○V F M (Value for Money) の達成

従来型の整備方式に比べて、公共が負担するコストの低下やサービスの向上が図られていることが必要となる。

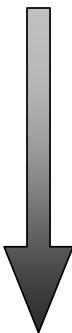
○リスク分担の明確化

官民間のリスク分担を契約書で明確にすることで、事業全体のリスク管理を効率的に実施できる。

(1) 事業方式について

P F I には、民間が関与する程度により様々な方式があり、それらを大別すると表2-1のようになる。

表2-1 P F I の方式

| 方式 | 形態 | 施設所有 | 資金調達 | 設計建設 | 施設運営 | 公共のリスク |
|-------|--|------|------|-------|------|---|
| BOO方式 | 民間事業者が自ら資金調達を行い、施設を建設(Build)・所有(Own)し、事業期間にわたり維持管理・運営(Operate)を行った後、事業終了時点で民間事業者が施設を解体・撤去する等の方式。 | 民間 | 民間 | 民間 | 民間 | 小  大 |
| BOT方式 | 民間事業者が自ら資金調達を行い、施設を建設(Build)・所有し、事業期間にわたり維持管理・運営(Operate)を行った後、事業終了時点で公共に施設の所有権を移転(Transfer)する方式。 | 民間 | 民間 | 民間 | 民間 | |
| BTO方式 | 民間事業者が自ら資金調達を行い、施設を建設(Build)した後、施設の所有権を公共に移転(Transfer)し、施設の維持管理・運営(Operate)を民間事業者が事業終了時点まで行っていく方式。 | 公共 | 民間 | 民間 | 民間 | |
| DBO方式 | 民間事業者が施設設計(Design)・施設を建設(Build)・施設の維持管理・運営(Operate)を行う。公共が資金調達を行い、設計・建設に関与し、施設を所有する。 | 公共 | 公共 | 公共/民間 | 民間 | |

表の上の方ほど民間の関与が高く、反対に表の下の方ほど公共の責任となるリスクが大きくなっている。発注者側は、公共としてどのような施設の管理方法が望ましいか、どの方式のVFMが最も高くなるか等を検討したうえで、最適な方式を選択する。なおDBO方式は、いわゆる公設民営方式であり、厳密にはPFIには含まれない場合もある。

(2) 事業スキームについて

一般廃棄物処理施設におけるPFI事業の一般的な事業スキームを図式化すると図2-1のようになる。

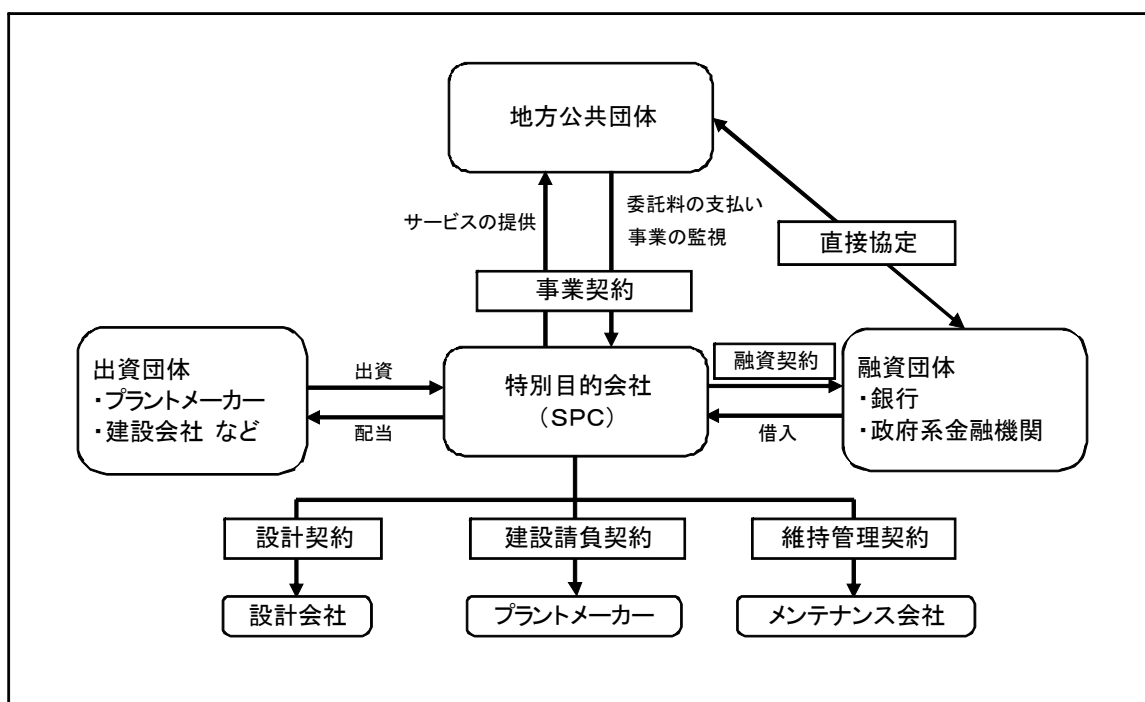


図2-1 PFIの事業スキーム（一般的な例示であり、必ずしもこの通りではない）

- PFI事業者は、プラントメーカーを中心に、建設会社、施設維持管理会社、商社、電力会社等の共同出資による特別目的会社（SPC）を設立し、公共と契約をする。
- 契約期間は15～20年が一般的である。
- SPCは、事業に必要な資金の調達方法として、プロジェクトファイナンスを採用するが多い。

プロジェクトファイナンスとは、企業としての信用性ではなく、事業としての採算性に基づいた融資制度であり、返済原資は当該事業による収益に限定される。事業の経営が悪化した場合でもSPCの親会社には返済義務は生じない。事前に事業採算性を厳密に分析したうえで関係者間のリスク分担や融資条件等を契約により詳細に取り決める。

- 公共からSPCに対する委託料の支払い方法には、大きく二通りある。
 - ・建設費＋運営費を契約年数で平準化
 - ・建設費のみ建設時期に重点化し、運営費は契約年数で平準化
- 公共が直営で整備する場合と同様に循環型社会形成推進交付金や起債の申請が可能である。ただし、これらの申請者はあくまでも公共であることから、公共からSPCへの委託料に充当されることになる。
- 公共と融資団体の間では、SPCの業務状態が悪化等した場合に関係者で情報交換・協議するための直接協定を締結する。

直接協定とは、SPCの債務不履行により公共側が契約解除権を行使しようとする場合、あるいはSPCが資金を返済できないために金融機関が担保権を行使しようとする場合などに双方が事前に事業修復に向けた協議をしたうえで対応をするための協定。

(3) 事業実施プロセス

PFI事業の実施プロセスは図2-2のとおりである。この中でもポイントとなる事項を挙げてみる。

○VFMの算定

VFMの算定は、PFI導入の根拠ともなるべき事項である。公共が直営で実施する場合とPFI事業で実施する場合との評価について、公共の財政負担額による定量的評価、サービス水準に関する定性的評価を可能な限り正確に行い、それらを総合的に検討する必要がある。

○要求水準書

PFI事業における要求水準書は、施設全体の入力条件（廃棄物の質・量など）と出力条件（公害防止基準、再資源化率、溶融スラグの有効利用など）で構成される。一定のサービス水準が保たれるための適切な水準設定が必要になるが、過度な要求水準を設定すれば、コストが割高になることは言うまでもない。また、事業者選定の段階において、業者側の技術提案が、設定された要求水準のもとに安定的に稼働可能かどうかを総合評価入札等により厳密に審査する必要がある。

○最適なリスク分担

PFI事業の大きな特徴に、官民間の明確な役割分担の下での最適なリスク分担が挙げられる。プラントに関して言えば、廃棄物の質・量などは公共のリスク、施設の性能、事故に関しては民間のリスクといったように、見込まれるリスクを最も管理できる側が分担することが重要である。

○事業実施後のモニタリング

公共は、PFI事業者による施設の運営状況について、事業実施報告書や、財務状況報告書等により、定期的に監視する必要がある。必要に応じモニタリング支援業務としてコンサルを活用することも有効である。

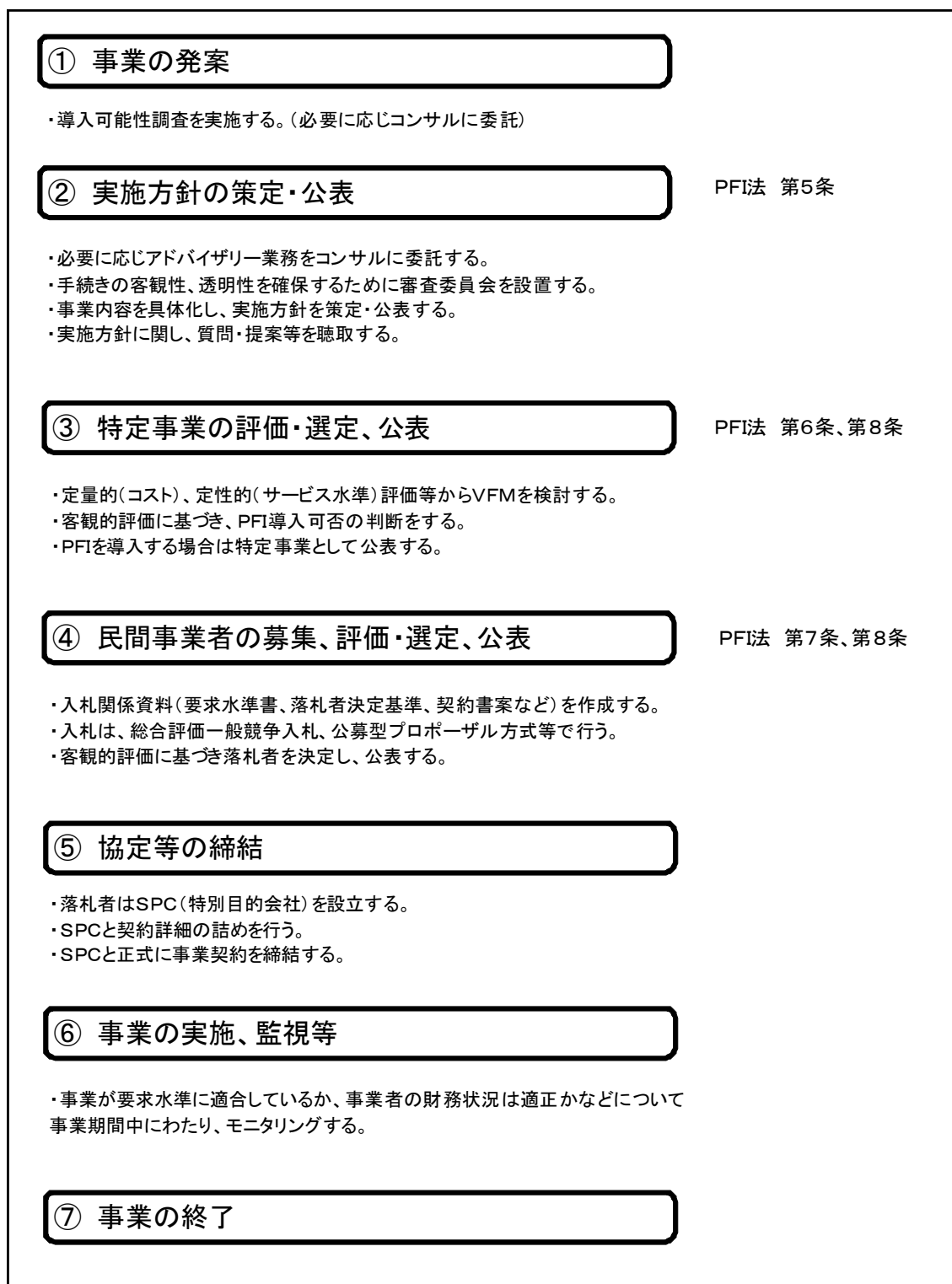


図2-2 PFI事業のプロセス

2. 先進事例の調査候補先の検討

一般廃棄物処理施設（焼却施設）における P F I の導入事例は表 2 - 2 のとおりである。本部会では、P F I 事業により整備した施設の稼働後の状況を調査することを目的の一つとしていることより、平成 1 7 年 4 月稼働の「倉敷市資源循環型廃棄物処理施設」を調査対象事例とした。

表 2 - 2 P F I の導入事例

| 事業主体 | 施設名 | 処理方式・能力 | 事業方式 | 契約期間 | 落札者 |
|--------------------|-----------------|------------------------------|------|-----------|-------------------------|
| 大館周辺広域市町村圏組合(現大館市) | 大館クリーンセンター | ストーカ式焼却炉 90t/日 灰溶融炉 14t/日 | BOO | H17.6~15年 | エコマネジ㈱ (日立造船、丸紅) |
| 倉敷市 | 倉敷市資源循環型廃棄物処理施設 | ガス化改質炉 303t/日 | BOO | H17.4~20年 | 水島エコワークス㈱ (JFE 他) |
| 藤沢市 | 北部環境事業所1号炉 | ストーカ式焼却炉 150t/日 | DBO | H19.4~20年 | 藤沢ハイトラスト㈱ (タクマ) |
| 名古屋市 | 名古屋市鳴海工場 | ガス化溶融炉 530t/日 | BTO | H21.7~20年 | ㈱鳴海クリーンシステム (新日鉄 他) |
| 浜松市 | | キルン式ガス化溶融炉 450t/日 | DBO | H21.4~15年 | 浜松グリーンウェーブ㈱ (三井造船 他) |

3. 先進事例の視察結果

(1) 視察の概要

- 視察日時 平成 2 0 年 1 月 8 日～9 日
- 視察先 倉敷市市民環境局環境部環境施設課
水島エコワークス（株）（P F I 施設）

(2) 視察結果

| | |
|--------|---|
| 事業名 | 倉敷市資源循環型廃棄物処理施設整備運営事業 |
| 実施主体 | 倉敷市 |
| 事業内容 | 一般廃棄物と産業廃棄物を併せて中間処理（ガス化溶融処理） 精製合成ガス、スラグ、メタル、塩の製造及び販売 |
| 施設設置場所 | 倉敷市水島川崎通一丁目 1 4 番 5 （J F E スチール（株）西日本製鉄所倉敷地区内） |
| 建築面積 | 約 10, 000m ² 敷地は J F E スチール（株）所有地を運営会社が借り上げ |
| 対象処理物 | ①倉敷市から排出される一般廃棄物等 ・分別された燃やせるごみ ・他の倉敷市清掃工場の焼却灰 ②可燃性産業廃棄物（下水汚泥を含む） |

| | |
|-------------------|---|
| 処理方式 | サーモセレクト方式ガス化溶融炉（ガス化改質方式） ・ 場外排水なし（クローズドシステム） ・ 全ての回収物の再資源化 |
| 処理能力 | 555t/日（185t/日×3炉） 一般廃棄物 303t/日 産業廃棄物 252t/日 |
| P F I 事業方式 | B O O 方式 一般廃棄物処理は、行政が民間の提供するサービスを購入する「サービス購入型」 産業廃棄物処理は、行政の公的支出のない「独立採算型」 |
| 建設期間 | 平成15年4月～2年間 |
| 運営期間 | 平成17年4月～20年間 |
| 施設建設費 | 19,250百万円 （うち一般廃棄物相当分10,361百万円） |
| 事業者の選定方法 | 制限付き一般競争入札 （資格審査、技術審査、平成13年10月23日入札） |
| 設計額 | 28,626,000千円 （20年間の運営費を含む現在価値換算額） |
| 落札金額 | 25,461,314千円 （運営期間20年間の市実負担額の現在価値換算額） |
| 運営会社 （ S P C ） | 水島エコワークス(株) 株主： J F E スチール（38%）、中国電力（16%）、旭化成ケミカルズ、クラレ ジャパンエナジー、新日本石油精製、日本ゼオン、三菱化学、三菱瓦斯化学 三菱自動車工業（各2%）、岡山県（10%）、倉敷市（20%） ※ただし、県市は経営責任を負わないことを条件に出資 |
| 委託費の支払い方法 | 固定費と変動費の合計額をごみ処理委託費として設定し、処理施設運営期間（20年間）支払う。 固定費（施設建設費、人件費等）毎年一定額 変動費（補助燃料材、副資材費）一般廃棄物等の処理量に応じた額 ごみ処理委託費には、環境影響評価費、処理施設の建設費、処理施設の運営費（人件費、運転経費、維持補修費、大規模更新費）等が含まれる。 |
| ごみ処理委託料 | ・ ごみ処理委託費 39,146,800千円/20年 1,957,340千円/年 ・ ごみ1t当たり処理委託料 22,550円/t ※現行ごみ1t当たり費用 約25,000円/t （倉敷市算定 ストーカー炉 ただし焼却灰処理費別） |

○事業選定時における事業内容の設定

倉敷市内から収集される可燃ごみ、市の他のごみ焼却施設で排出した焼却灰、及び下水汚泥の処理を行う施設に関し①環境影響評価、②建設（設計・施工）、③運営（運転・維持管理）を一括して行う。

施設規模拡大に伴うスケールメリットの確保、ごみ質低下に対応した補助燃料材としての活用及び一般廃棄物処理のコストダウン効果等を目的として、産業廃棄物を一般廃棄物等に加えて（混合処理）するものとした。また、民間事業が処理施設の建設に係る資金の調達も行い、運営期間（20年）にわたって施設を所有するものとした。

○事業導入における費用比較

倉敷市では事業方法の選定時において、PFI事業で事業を実施した場合と市が事業を実施した場合を比較し、自治体（倉敷市）財政負担額が6.1%削減されることを見込み、また産業廃棄物の混合処理事業による受託者の民間努力により一般廃棄物処理委託料をさらに低減できると判断した。またさらに、民間事業者の選定時においては、倉敷市の財政負担額が11.01%削減されるものと算定した。

こうした自治体財政負担の削減に加え、PFI事業の実施により事業全体を通じ民間事業者の効率的な事業ノウハウを活用することが可能となり、その結果として全事業期間（ライフサイクル）における、自治体負担リスクの低減及び公共サービス水準の向上を期待することが出来るとし、PFI事業による事業の実施を決定した。

○運転管理に対する要求性能の設定

受託者が実施する運營業務の範囲については、事業実施方針において①倉敷市によって処理施設に搬入される一般廃棄物等を受け入れるとともに、市が認めた種別・性状の産業廃棄物を自ら調達し、発注図書の性能仕様を満足する適正な処理を行うこと、②産業廃棄物を起源とする副生成物の有効利用及び最終処分については、すべて受託者の責任で実施すること、③処理施設の見学を希望する者に対して、処理施設の運営の障害とならない範囲で説明等を行うこととしている。

なお、処理施設の余剰エネルギー等は、受託者によって自由に有効利用（販売も含む）を行うことができるものとしており、副生成物のうち一般廃棄物等の処理に伴い発生する熔融スラグ等についても、受託者によって有効利用することとし、有効利用できない余剰分については、倉敷市が有償で最終処分を行うこととしている。また副生成物は、混合処理のため一般廃棄物等由来のもの産業廃棄物由来のものに分別できないことから、各々の処理量により案分することを原則としている。

また、事業完了後の施設解体・撤去費については運営期間満了後の概ね3年前に協議して定めるとしている。

○官民間のリスク分担

P F I 事業実施にあたり、リスクを最もよく管理することが出来るものが当該リスクを分担することを前提とし、官民間で事業リスクを分担することとした。このため、施設整備のための設計・施工におけるリスク、事業の資金調達におけるリスク、施設運営におけるプラント設備や運転等に起因するリスク、及び産業廃棄物処理に関する全てのリスクは民間事業者の分担とした。(表2-3参照)

○稼働後の状況

稼働1年目(平成17年度)において、熔融スラグ生成プラントが故障し、一時的に焼却灰を委託処理したため処理費用が発生。ただし運営会社に対応義務があったため倉敷市には負担が発生しなかった。焼却炉本体については、部分的な修繕の発生のみで、施設等のトラブル・故障等は発生していない。産業廃棄物処理の受け入れも順調で、18年度の運営会社決算については黒字の予定。

倉敷市の他の焼却施設から排出される焼却灰の処理については、もともと熱量が無いことから、木くずを炭化させた墨と混合した状態で炉内へ投入し焼却効率を高める工夫をしている。

施設敷地は、瀬戸内海沿岸のコンビナート内のJ F E スチール工場敷地の一部であるため、周辺住民からの苦情等は無いためである。

○その他

P F I 事業においては、当該事務事業の全般にわたり、自治体と民間との責任分担が、契約等書面により詳細に明確化されるため、担当者にはその契約の趣旨・内容を熟知する必要があるのに加え、ごみ処理施設の管理運営に関しても習熟していることが求められることとなる。このため事業の実施にあたっては、倉敷市においても施設の整備、稼働開始までの進捗管理及び稼働後の運営管理にあたっては、民間コンサルタント会社とのアドバイザー業務委託契約を締結することにより、専門的事務に関する対応を行っているが、稼働間もないこともあり、今後自治体側の経験の蓄積が必要であると認識しているとのことであった。

また、P F I 事業については技術的・経済的等さまざまなメリットがあり、今後全国的にも多くの公共事業において採用されることとなると思われるが、施設の施工から維持管理を完全に民間に委託してしまうことにより、今まで実際の現場で培われていた自治体職員の知識や経験の習熟機会が不足し、契約時における対等な関係を維持することに影響が生じな

いか懸念されるところである。

表 2-3 事業に係るリスクと官民分担表（倉敷市事業実施方針より）

| 期間 | 分類 | 概要 | 官 | 民 |
|---------------|--|---|---|---|
| 1. 全期間 | ①制度・法令変更リスク | 関係法令・許認可・税制、料金制度等の変更等に係るリスク | ○ | |
| | ②政治リスク | 首長交代、政策方針の転換、議会承認、財政破綻等による支援・債務不履行、許認可の取得、遅延等に係る操業中止、コスト増大リスク | ○ | |
| | ③物価変動リスク | インフレ/デフレ(物価変動)にともなう一般廃棄物処理に係る費用増大リスク | ○ | |
| | ④金利変動リスク | 金利の上昇に伴う資金調達コスト増大リスク | | ○ |
| | ⑤住民合意リスク | 市の用意する用地において事業を行う場合の住民反対運動、訴訟に伴う計画遅延・仕様アップ・管理強化による操業停止、コスト増大リスク | ○ | |
| | | 民間事業者が自ら用意する用地において事業を行う場合の住民反対運動、訴訟に伴う計画遅延・仕様アップ・管理強化による操業停止、コスト増大リスク | | ○ |
| | | 市の用意する用地において事業を行う場合の調査・工事・運営維持管理に起因する周辺住民運動又は訴訟に係るリスク | ○ | |
| | | 民間事業者が自ら用意する用地において事業を行う場合の調査・工事・運営維持管理に起因する周辺住民運動又は訴訟に係るリスク | | ○ |
| | ⑥デフォルトリスク | プロジェクト関係者の債務不履行による事業破綻、契約破棄のリスク | | ○ |
| | ⑦用地確保リスク | 市の用意する用地において事業を行う場合の事業場所の確保・使用権の確保に係るリスク | ○ | |
| | | 民間事業者が自ら用意する用地において事業を行う場合の事業場所確保・使用権の確保に係るリスク | | ○ |
| ⑧事業の中止・延期 | 本事業に対する市の政策方針の転換や議会承認などに係るリスク | ○ | | |
| | 施設建設に必要な許認可取得等の遅れ、民間事業者の事業放棄・破綻に係るリスク | | ○ | |
| ⑨不可抗力 | 天災・暴動などの市及び民間事業者のいずれの責にも帰すことが出来ない事由による設計変更・延期・中止等に係るリスク | ○ | | |
| ⑩関連インフラの整備リスク | 事業場所に関する取りつけ道路やガス配管などに係る資金負担に係るリスク | | ○ | |
| ⑪産業廃棄物リスク | 産業廃棄物に係る法令変更、政治、物価変動、住民合意、用地確保、市の政策方針転換、不可抗力、供給量変動、計画変更・遅延、質的基準未達、受入チェック不備等の全てのリスク | | ○ | |

| 期間 | 分類 | 概要 | 官 | 民 |
|-------------|-------------------------|--|---|---|
| 2. 事業条件整備段階 | ①用地使用条件整備リスク | 市の用意する用地において事業を行う場合、地目変更の遅れ、未達、及びそれらに伴う費用の増大リスク | ○ | |
| | | 民間事業者が自ら用意する用地において事業を行う場合の用地買収等の遅れ、地目変更の遅れ、未達、及びそれらに伴う費用の増大リスク | | ○ |
| | ②環境アセスメントリスク | 岡山県条例に従った環境アセスメントの実施及び実施費用に係るリスク | | ○ |
| 3. 計画段階 | ①測量・調査リスク | 調査費負担、地形・地質等現地調査の不備に伴う計画・仕様変更によるコスト増大リスク | | ○ |
| | ②設計リスク | 設計ミス等による設計の変更、遅れによるコスト増大リスク | | ○ |
| | ③設計変更・遅延リスク | 公聴会等による計画の変更、遅れによるコスト増大リスク | ○ | |
| | ④資金調達リスク | 必要な資金調達に係る不確実性、民間事業者の自己資本金確保に係るリスク | | ○ |
| 4. 建設段階 | ①タイムオーバーランリスク | 資材調達、工程管理等の問題による工事遅延によるコスト増大リスク | | ○ |
| | ②コストオーバーランリスク | 工事費の見積不足による工事費等のコスト増大リスク | | ○ |
| 5. 運営段階 | ①供給リスク | 計画ごみ量が確保されないリスク | ○ | |
| | ②性能リスク | 施設が発注仕様書に規定する仕様及び性能の達成に不適合で、改修が必要となった場合のコスト増大リスク | | ○ |
| | ③運営コストリスク | 設備機器の運営基準・維持管理基準未達によるコスト増大、運転停止リスク | | ○ |
| | | 処理廃棄物の質的基準未達によるコスト増大、運転停止リスク | ○ | |
| | | 受入廃棄物の内容チェック不備によるコスト増大、運転停止リスク | ○ | ○ |
| | | 運営不備によるコスト増大、運転停止リスク | | ○ |
| ④設備損傷リスク | 事故・火災等による修復等に係るコスト増大リスク | | ○ | |

Ⅳ 長期包括委託について

1. 長期包括委託の概要

長期包括委託とは、施設の維持管理にかかる業務委託の範囲を運転管理から、ユーティリティ管理（設備消耗品、薬品、燃料等の調達）や補修まで拡大した性能発注に基づく施設管理運営委託である。つまり、既存施設の運営に係る部分にのみ、PFI的な考え方を導入し、性能発注レベルを拡大することで維持管理コストの低減を図ろうとするものである。（図3-1参照）

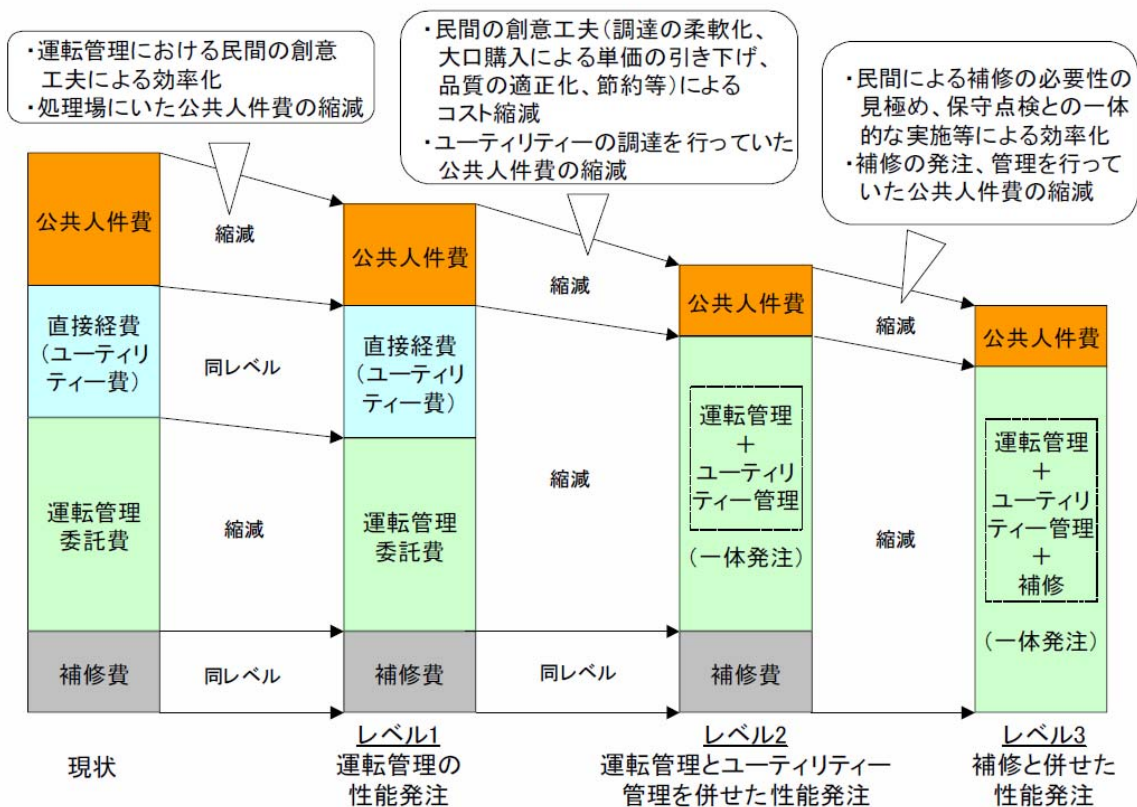


図3-1 性能発注のレベルと、性能発注の導入によるコスト削減のイメージ

長期包括委託は、下水道の分野で先行しており、平成13年4月に国土交通省より、「性能発注の考え方に基づく民間委託のためのガイドライン」が公表された。一般廃棄物処理施設においても、施設更新のタイミングにない為にPFIが導入できない既存施設などを中心に導入が進んでいる。

(1) 仕様発注による従来型の委託との違いについて

性能発注による長期包括委託と仕様発注により従来型の委託の特徴をまとめると表3-1のようになる。

表 3 - 1 長期包括委託と従来型の委託との比較

| 項目 | 長期包括委託 性能発注による民間委託 | 従来型の委託 仕様発注による民間委託 |
|--------------------|---|--|
| 民間企業の役割 | 運転維持管理の主体者 契約条件の廃棄物の処理を行う。処理残さは再利用または処分も含めた一連の業務を提供 | 地方公共団体の補助者 施設の運転方法等、仕様書に記載された内容を満足するための役務の提供 |
| 委託業務の範囲 | 包括的委託 施設の運転管理業務、清掃業務、設備点検業務、緑地管理業務、物品管理業務(消耗品、燃料、薬品等の受発注を含む等を一括して受託) | 限定的委託 施設の運転管理業務、清掃業務、設備点検業務、緑地管理業務等については、業務仕様が規定されている上、燃料、薬品等については支給される場合が多い |
| 契約年数 | 複数年 | 単年度 |
| 委託業務遂行における自由度 | 大きな自由度 性能が発揮されている限り、職員数等については民間企業の自由裁量が原則 | 限定的 監査への対応等のため、積算上または役務仕様で定めた人員の確保が求められる。 |
| 責任分担 (契約に基づくもの) | 明確に規定 (リスク分担の明確化) 計画範囲内にある廃棄物を受け入れた場合、責任持って契約に定める性能を満足する質の処理を提供する必要がある。 | 契約書上は明確な規定少ない (「甲乙協議」等で代替) 仕様書に記載された役務の提供を行っている限り、責任は地方公共団体にある |
| 維持管理効率化に向けたインセンティブ | 働きやすい 民間企業の創意工夫が民間企業にとってのメリットにもつながることから維持管理業務の効率化が期待される | 働きにくい 民間企業の創意工夫を反映できる余地が少なく、運転維持管理業務の効率化を期待しにくい |

(2) 事業スキームについて

一般廃棄物処理施設における長期包括委託の一般的な事業スキームを図式化すると図 3 - 2 のようになる。P F I 事業とは違い、施設の建設にかかる事業がないため、事業スキームは簡略化される。

- P F I 事業と同様に、落札者はプラントメーカー、施設維持管理会社の共同出資による特別目的会社 (S P C) を設立し、公共と契約をする場合が多い。ただし、入札時の条件に S P C 設立を義務付けていない場合もある。
- 契約期間は既存施設の稼働年数にもよるが、10 ~ 20 年が一般的である。

○公共からSPCに対する委託料は、契約期間中の運営費を契約年数で平準化して支払う。

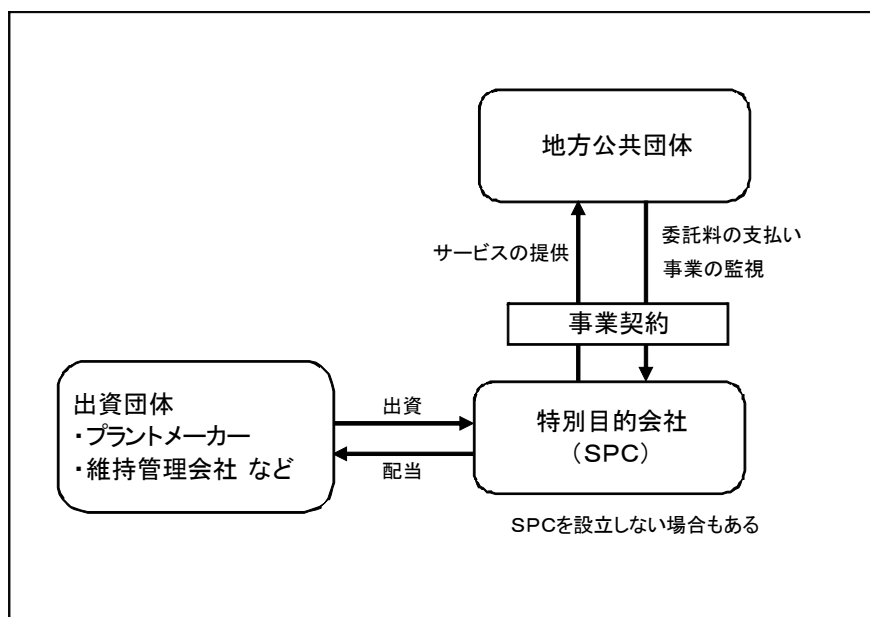


図3-2 長期包括委託の事業スキーム

(3) 事業実施プロセス

長期包括委託の実施プロセスは図3-3のとおりである。ポイントとなる事項は、基本的にはPFI事業と同様である。

- VFMの算定
- 要求水準書
- 最適なリスク分担
- 事業実施後のモニタリング

上記以外に長期包括委託に特徴的なポイントは「既存施設の評価」である。入札募集の前に、委託の対象となる既存施設の機能についての調査を実施し、その結果を入札参加者に示す必要がある。この内容が不足していたり、内容に誤りがある場合は、契約条件の変更（委託費の増額）はもとより、場合によっては損害賠償の請求を受ける事態にもなりかねないので、十分に留意する必要がある。実際の施設機能の状況は、プラント内部など目視では不可能なことも多く、定期的に行われる機能検査の結果と従前の維持管理や補修履歴が判断の決め手となる。

① 事業の発案

② 事業内容の具体化、VFMの検討

- ・必要に応じアドバイザー業務をコンサルに委託する。
- ・事業内容を具体化する。(PFIに準じて実施方針を策定する場合もある)
- ・定量的(コスト)、定性的(サービス水準)評価等からVFMを検討する。

③ 民間事業者の募集、評価・選定、公表

- ・入札関係資料(要求水準書、落札者決定基準、契約書案など)を作成する。
- ・入札は、総合評価一般競争入札、公募型プロポーザル方式等で行う場合が多い。
- ・客観的評価に基づき落札者を決定し、公表する。

④ 協定等の締結

- ・落札者と契約詳細の詰めを行う。
- ・落札者と正式に事業契約を締結する。

⑤ 事業の実施、監視等

- ・事業が要求水準に適合しているか、事業者の財務状況は適正かなどについて事業期間中にわたり、モニタリングする。

⑥ 事業の終了

図 3 - 3 長期包括委託のプロセス

2. 先進事例の調査候補先の検討

一般廃棄物処理施設（焼却施設）における長期包括委託の導入事例は表3-2のとおりである。本部会では、長期包括委託により整備した施設の稼働後の状況を調査することを目的の一つとしていることより、平成18年5月から長期包括委託を導入した「とちぎクリーンプラザ」を調査対象事例とした。

表3-2 長期包括委託の導入事例

| 事業主体 | 施設名 | 処理方式・能力 | 稼働開始 | 契約期間 | 落札者 |
|--------------|------------|-------------------------------|-------|-------------------|---------------------|
| 栃木地区広域行政事務組合 | とちぎクリーンプラザ | ストーカ式焼却炉 237t/日 灰溶融炉 30t/日 | H15.4 | H18.5～11年 11ヶ月 | (株)協和エクシオ他 |
| 千葉市 | 千葉市北清掃工場 | ストーカ式焼却炉 570t/日 | H8.11 | H19.4～15年 | 三菱重工環境エンジニアリング他 |
| 柏市 | 柏第二清掃工場 | ストーカ式焼却炉 250t/日 灰溶融炉 23t/日 | H17.4 | H17.4～20年 | 柏環境テクノロジー (日立造船) |

3. 先進事例の視察結果

(1) 視察の概要

- 視察日時 平成20年1月29日
- 視察先 とちぎクリーンプラザ

(2) 視察結果

| | |
|----------|--|
| 事業名 | とちぎクリーンプラザ包括的業務委託事業 |
| 実施主体 | 栃木地区広域行政事務組合（栃木市、大平町、都賀町、岩舟町、藤岡町、西方町） |
| 事業内容 | 焼却施設、リサイクルプラザ、リサイクルセンターの運転管理・維持管理業務 計量、処理手数料の徴収事務 物品の調達業務 |
| 施設設置場所 | 栃木市梓町456-32 |
| 建築面積 | 8,313m ² |
| 対象処理物 | 組合管内から排出される一般廃棄物 |
| 処理方式 | ストーカ炉+灰溶融炉 |
| 処理能力 | 焼却炉 237t/日（118.5t/日×2炉） 溶融炉 20t/日（10t/日×2炉） ・溶融炉は、包括的業務委託実施に併せて改造（30t/日→20t/日） |
| 施設稼働年月 | 平成15年4月 |
| 運営期間 | 平成18年5月～11年11ヶ月間 |
| 事業者の選定方法 | 総合評価一般競争入札 （資格審査、提案内容審査、平成18年3月10日入札） |

| | |
|-----------|--|
| 従来方式積算額 | 14,898,200千円 |
| 落札金額 | 12,284,763千円 |
| 委託費の支払い方法 | 固定費と変動費の合計額をごみ処理委託費として設定し、処理施設運営期間（12年間）支払う。 固定費（人件費、点検費等） 毎年一定額 変動費（燃料費、薬品費等） 一般廃棄物等の処理量に応じた額 |

〇とちぎクリーンプラザにおける委託契約の経過

とちぎクリーンプラザの事例におけるこの長期包括委託方式については、「包括的業務委託事業」と呼称されており、リサイクルセンター、リサイクルプラザの運転管理を含んで契約を締結している。以降の説明ではこの「包括的業務委託事業」の呼称を用いる。以下にとちぎクリーンプラザにおける契約までの経過を概述する。

包括的業務委託事業については、平成15年にプラントメーカーからの提案が発端となり、その後検討に入ったという。

修繕業務等の公正な競争の欠如、運転管理における透明性などの欠如、経費削減対策の欠如等の現状と提案内容を比較し、将来的展望の可能性があり、平成16年度の具体的な導入の可能性の検討に移行した。

平成17年に至り、公正な入札が可能であること、創意工夫による経費削減効果が大きいこと、性能発注による管理責任の明確化、財政支出の平準化などのメリットが確認され、運営管理方法の変更決定を行った。これに伴い、構成市町による検討委員会の設置を行い、委託内容、期間、導入方法などの検討をおこない、アドバイザー業務の受託者の選定に入り、プロポーザル方式を採用した。

そのアドバイザーを受け、維持管理上の問題、内容、期間、導入方法の決定を行い、事業の受託者の選定方法（総合評価一般競争入札）などを決定している。

選定結果として、灰溶融炉の交換を含む提案を選定したため、委託事業契約の締結後、ごみ処理施設改造（灰溶融炉）に関する協議を国、県と行い、補助金を返還することとなった。既存の灰溶融炉のランニングコストが高額で、交換したほうが安価となるためのものだが、組合施工の条件があり、この溶融炉改造は包括的業務委託から分離することとなった。平成19年に工事を完了している。

以上が雑駁ではあるが、大まかな経過である。当施設の職員は、このような業務には精通しているわけもなく、先行事例等を調査し、その事例を調べることから始めたという。また、その中で、どうしても手作りできない

い部分については、コンサルタント（アドバイザー）を入れ、実施に移してきた姿が浮かびあがってきた。

最後に契約に際して留意した点については、以下の2点をご教示いただいた。

契約条件において大きなものは、公害防止基準の遵守と地域の雇用の保全だという言葉が、印象的であり、都市部にはない一つの地域の特徴ではないかと感じた。

契約期間は平成18年5月1日から平成30年3月31日の11年11ヶ月であるが、5月から7月までの3ヶ月間は、運営準備期間とした。

○リスク・デメリット

- ・試算ベースが、自治体側の歳出実績と業者からの参考見積価格であることから、本来的にそれが適正価格かどうかの疑問が残る。
- ・工事、整備部門を有するエンジニアリング会社が請負ったのならば、特殊機器を除いて、修理、整備を外注せず、手前でできれば、更に経費削減でき、技術者として経験も積める。
- ・性能、基準を出していれば問題ないという考え方を持たれるようであると細かいところで手抜きが生まれる可能性が指摘できる。特に時間が経過するに連れ、いわゆるマンネリ化が起きるので、抜打ち的な包括監視が必要である。
- ・地元採用が基本になっているが、未経験者、ペーパーライセンス等、技術不足が起こることも考えられる。包括事業であっても、運転計画、整備計画に基づくものであるならば、それが適正かどうか判断できる監視職員が就き監視すべきものと考えられる。
- ・総合評価による業者選定といえども、特別な要件を設けると提案に偏りが生じる。特に、設備改修のような技術力が必要な要件であれば、業者の技術力、修理整備実績等から有利、不利が生じる。
- ・いわゆる丸投げ契約になるので、自治体職員が削減される分、公有財産の管理、契約の監視が手薄になる可能性がある。
- ・高額な委託金額だけの支出が表記されるだけで、会計報告、精算がない分細かい使途が明瞭ではない。
- ・施設の運転管理については、性能を満たしていれば、自治体が要求してきた運営レベル、基準、要件でなくともよいが、住民サービス面で欠ける部分が出ることも考えられる。
- ・物品選定、修理整備業者選定等について、自治体が行う場合は、出来る限り地元中小企業を選定しているが、これらを包括契約受託業者が行うことから、地元中小企業者の利用、依頼が減少することも考えられ、特

定の業者選定に偏ることも考えられる。

- ・ 特定部品、特許等を有するもの等に対して、プラントメーカーとの交渉協議が不調になることも考えられる。

○メリット

- ・ 公募、総合評価入札により、談合の排除、明瞭な契約の確立ができる。
- ・ 公募に対して、応募資格等の設定を緩やかにして、条件を満たし、提案を出せる者が増えれば、特定の業者との随意契約が減り、より自治体にとって、有利な事業が期待できる。
- ・ 委託金額の範囲で十分な性能維持を確保し、会社利益が増加出来るような事業の効率化、工夫が生まれる。
- ・ 事業の実施に自治体からの縛りが無くなることから、発想の転換も図れ自由度が増すことから、やり甲斐のある職場作りができる。
- ・ 受託者責任であることから、試験的、実証試験的な事業も可能になり、新しい運転管理方法、修理整備方法の確立にもつながる。
- ・ 自治体が行う執行事務のような煩わしさが無くなり、時間的浪費も少なく懸案事項についても速やかに対応、対処できる。
- ・ 施設管理事務から、自治体職員を削減することができ、その分住民ニーズのある部署への人的拡充が図れる可能性がある。
- ・ 受託者責任で物品の選択、修理整備の執行等を行うことから、検収、完成検査等については、自治体職員以上に厳しく、確実な検査が期待できる。
- ・ 命令系統が自社組織の責任者からとなり、自治体が口出しして、事業、作業に滞ることが減る。
- ・ 継続的な契約のため単年度契約などによる業者の変更にとまなう混乱や管理技術の質の上下が少なく、安定した管理が行える可能性もある。

○考察

- ・ 所有する施設に本来、どの程度費用が必要なのか、廃棄物処理施設に係る修繕、整備費用等適正価格の試算、施設に係る評価等を行う必要がある。
- ・ 応募、提案業者の請負実績だけでなく技術力についても重視する必要がある。
- ・ 契約の監視、モニタリングは、定期、不定期で行い、事業の実施状況は把握しておく必要がある。
- ・ 他の施設の調査をしたわけではないが、焼却施設の管理については、標準的な内容が存在しないため、一括委託のメリット、デメリットは自治体によって違いが大きいと思う。

- ・事故があった場合など、委託に対する管理責任について不明瞭であり、また、新築直後、大規模改修直後の場合、コストの比較が難しいのではないかと。

なお、溶融施設の改善提案のような、特定の条件が付加されていたこともあるのか、SPC設立が条件になっていたにしても、応募3者は少なかったのではないかと思われる。あくまで総合評価で決定したとのことであったが、1社に対して工事部門が充実していないと言う発言は気になるところであった。

○視察のまとめ

第1には、契約時期と施設運転開始時期との関連である。調査例とした栃木の例では、施設の新規更新後3年を経た段階の契約である。この時期はいわゆる試験期間が終了した段階で、施設の基本性能や処理能力など、設計値との検証が完了した段階といえる。また、契約に至る条件の整備においても十分なデータが蓄積された時期と踏まえることが可能である。このような観点にたてば、委託者、受託者共にそのリスクの把握が可能となった時期と評価できるものと考えられる。新規施設における事例もあるようであるが、その場合においてはどうしてもプラント建設受託関連企業にならざるを得ないのではないかと予想される。(この点については他の事例を研究する必要があるが) また、10年ないし20年以上運転を続けた焼却施設では、いかがであろうかとの疑問も生ずる。とちぎクリーンプラザの例から考えると、稼働経験の長い焼却施設ではリスクも大きく、かなり困難であることが予想される。したがって、新規施設が稼働後5年前後の施設における委託が最も、受託者、委託者双方のリスクが少ない可能性が指摘できよう。

第2には、導入後数年であることから、実質の経費削減率、事業の執行状況等は見えてこないが、栃木の説明を聞いただけでも、一般の委託事業と比較して、包括的契約による事業の実施の方が、大きな経費削減率と事業の円滑化が多分に感じられた。前段でのべたようなリスクやデメリットの可能性もあるが、経費や事業効率と言った観点からさらに研究をすすめる必要性が認められた。

第3には、委託者の感想の中の一語であるが、それは、「施設の修繕において、思い悩むことがなくなった」との言である。とちぎクリーンプラザは、1市5町が運営する一部事務組合である。いわゆる受託金によって運営するものであるが、予備費が無いに等しいという性格がある。このような場合、どうしても冒険ができない。(市町村直営でも同様であるが) どうしてもメー

カーによる運転管理、補修に頼らざるを得ない。非メーカー系のプレゼンがあり、おそらく大丈夫だろうと判断されても、なかなかそれに応じられない場合がある。この点が今回の事例では、大幅に改善され、修繕の迅速化やその経費の節減につながっているという。ここは、大きなポイントとして評価すべきであると考えられる。

最後に地元雇用の固守の観点である。今回のテーマには直接的には関係ないと考えられるが、管理委託会社が変わっても、今まで、現場を支えてきた人々を採用するという、配慮が確認された。前段で指摘した技術低下の危惧もあるが、施設は人とその技術によって運転される。そのマニュアルにない微細な点の技術習得には、長年の経験を必要とするのも一面では、また事実であろう。そのことを軽視することは、施設の寿命にも直結することになる。ここの施設では、その点への考慮が行き届いている可能性があり、ややもすると忘れがちな部分であり、今後の警鐘とすべき点ではなからうか。

長期契約の事例は、その歴史も浅く、類例も多くはない。しかし、実際にヒアリングした結果では、今後に新たな想定外の問題も起こる可能性がないではないが、今のところ順調であり、良い結果を出していると結論される。

ただし、何でも長期契約がよいのかといわれるとノーといわざるを得ない。今回の調査事例では、組合という性格から、その職員が運営、管理に熟達しており、さらに地域の状況をも考慮した中で、新たな取組みにチャレンジしたものであり、個々の環境を熟知した上で取り組むべきことではないかと強く感じた。ここでは、当初プラントメーカーから長期契約を提案されたと言ってくれたが、自分たちで気づいた技術や知識、データを分析し、結果的に提案したメーカー以外の会社に委託することになったのが、その証左ではないかと考えられる。

V 指定管理者制度について

1. 指定管理者制度の概要

地方自治法第244条の2において、普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、公の施設の管理を普通地方公共団体が出資している一定の法人等に委託することができることとされていた。

平成15年6月13日に公布された地方自治法の改正により、多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の節減等を図ることを目的として、従来の管理委託制度に代わる新たな制度として指定管理者制度が創設され、地方公共団体が指定する法人その他の団体（指定管理者）に公の施設の管理を行わせることができることになった。

「公の施設」とは、地方自治法において以下のように定義されている。

地方自治法第244条第1項

普通地方公共団体は、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設（これを公の施設という。）を設けるものとする。

一般廃棄物処理施設においても、リサイクルプラザや焼却余熱利用施設では数多く導入されているが、プラントの運転、維持管理に導入された事例はほとんどない。

2. 下水道分野での導入状況

下水道の分野では、平成16年3月30日付通知「指定管理者制度による下水道の管理について」において、以下のように記述されている。

平成16年3月30日付け 国都下企第71号 （抜粋）

下水道における指定管理者制度の適用については、以下のとおりとする。

下水処理場等の運転、保守点検、補修、清掃等や管渠の保守点検、補修、清掃等あるいは使用料の徴収管理等の事実行為については、指定管理者制度を活用することなく業務委託を行うことが従前どおり可能であるほか、委託する管理の内容に応じ指定管理者制度によることも可能である。

このように下水道の分野では、いわゆるプラントの運転、維持管理にも指定管理者制度が適用可能であるとの国の見解が示されているところである。このような状況を踏まえ、下水道分野における指定管理者制度の導入状況を

調査した結果、表４－１のとおりであった。実態としては、下水道公社がそのまま指定管理者となっているケースが大部分を占めていることがわかった。

表４－１ 下水道における指定管理者制度の導入状況

| 自治体名 | 導入施設 | 指定管理者 | 導入時期 |
|------|---------------------|-----------------------------|----------|
| 青森県 | 青森県流域下水道(3施設) | (財)青森県建設技術センター | H18.4.1～ |
| 宮城県 | 宮城県流域下水道(7施設) | (財)宮城県下水道公社 | H18.4.1～ |
| 富山県 | 富山県流域下水道(2施設) | (財)富山県下水道公社 | H18.4.1～ |
| 石川県 | 石川県犀川左岸流域下水道 | 金沢市 | H18.4.1～ |
| | 石川県加賀沿岸流域下水道(2施設) | (財)石川県下水道公社 | H18.4.1～ |
| 愛知県 | 愛知県流域下水道(8施設) | (財)愛知水と緑の公社 | H18.4.1～ |
| 三重県 | 三重県流域下水道浄化センター(5施設) | (財)三重県下水道公社 | H18.4.1～ |
| 滋賀県 | 琵琶湖流域下水道 | (財)滋賀県下水道公社 | H18.4.1～ |
| 熊本県 | 熊本北部流域下水道 | 九州テクニカル・熊環技研 委託業務共同企業体 | H18.4.1～ |
| | 球磨川上流流域下水道 | 九州テクニカル・球磨清掃公社 委託業務共同企業体 | H18.4.1～ |
| | 八代北部流域下水道 | 日本管財・三協エンジニアリング グループ | H18.4.1～ |

3. 一般廃棄物処理施設（焼却施設）運営における導入の可能性

焼却施設の運営における指定管理者制度の導入の可能性を検討するうえでのポイントは、①「公の施設」に該当するか？②施設個別の公物管理法に抵触しないか？の2つである。

まず、「公の施設」に該当するか否かについて、昭和57年6月14日付通知「廃棄物の処理及び清掃に関する法律の疑義について」において、以下のように記述されている。

昭和57年6月14日付け 環産第21号 (抜粋(問77))

問 地方公共団体の設置する産業廃棄物処理施設は、地方自治法第244条の「公の施設」に該当するか

答 地方公共団体の設置する産業廃棄物処理施設は地方自治法第238条第3項の行政財産であるが、さらに地方自治法第244条の「公の施設」に該当するか否かは当該施設の利用目的、利用形態等によって一概にいえませんが、通常、特設に一般住民をその対象としているものではないので、多くの場合「公の施設」には該当しない。

上記の疑義回答は産業廃棄物処理施設に関するものであるが、考え方は、一般廃棄物処理施設にも適用可能であると推察される。そこで、環境省に対して「公の施設」についての見解を改めて確認した。結果は以下のとおりであった。

問 市町村が設置する一般廃棄物処理施設は地方自治法第244条の「公の施設」に該当するか

答 該当するか否かについて一概には判断できない。

設置の目的、利用形態、付属している施設等を総合的に勘案し、地方自治法第244条に定める「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設」に該当するかどうか、個々の市町村において判断されるものと考ええる。

また、本件について文書等により、環境省の見解を示す予定はない。

次に公物管理法に抵触するか否かについて、一般廃棄物処理施設の公物管理法である廃棄物処理法において、施設の管理者は特定されておらず、民間の一般廃棄物処理施設も多数設置されている。従って、指定管理者制度の導入が廃棄物処理法に抵触することはない。

以上より、焼却施設の運営においても指定管理者制度が導入可能であることが確認できた。検討部会において独自に調査したところ、鳥取県の伯耆町清掃センターにおいて、平成18年9月から施設運営に指定管理者制度が導入されていることが判明した。しかし、全国的に事例は少なく導入に当たっては更なる検討が必要と考えられる。

VI まとめ

新しい契約方式による施設運営等委託事業の検討として、PFI、長期包括委託について、先進事例を参考に調査を行った。また、指定管理者制度については、焼却施設における導入の可能性について調査を行った。

1. PFI

(1) メリット

- 施設の設計、建設、運営を一体的に委託することにより、民間のノウハウを活用した効率的な施設設計、運営が可能となり、財政コストの縮減が期待できる。
- プラント技術に精通した民間事業者の創意工夫により、革新的な技術の採用、未利用エネルギーの活用等が期待できる。
- 施設運営に伴い生じる様々なリスクについて、的確に管理できる側がそのリスクを負担することで、事業全体のリスク軽減が図られる。
- 巨額のイニシャルコストと、稼働年数とともに増大するランニングコストに対応した予算編成が必要であった従来型の施設運営と違い、毎年度一定額の支払いによる契約が可能となり、財政支出の平準化が図られる。

(2) 課題・留意事項

- 廃棄物処理施設における事例はまだ少なく、稼働後間もない施設が多いことから、今のところ大きなトラブルは報告されていないが、施設が老朽化する10年後、20年後に大きな問題が発生する可能性がある。
- PFIの契約期間は一般的に稼働後20年が上限とされている。これは、20年目以降のプラントリスクについて、民間側も想定困難であるためではないかと推察される。公共管理では20年以上稼働している施設も数多くある実態を踏まえると、施設の更新周期を考慮したうえで、財政コストを比較する必要がある。
- 施設の建設から運営まで全てを民間委託することで、自治体職員が知識や経験を習得する機会が失われ、技術力を維持していくことが困難である。
- 契約が長期にわたるため、大きな社会情勢の変化等により、契約当初に想定していなかったリスクが生じる可能性がある。
- 契約期間中に問題が発生した場合、自治体は契約書に基づいて、プラント技術に精通した委託業者、その顧問弁護士等を相手に協議するため、自治体側もそれらに対応できるだけの体制を整備する必要がある。

2. 長期包括委託

メリットや課題について多くの部分は、PFIと同様に考えることができるが、長期包括委託に特徴的なこととして、以下のようなことが挙げられる。

(1) メリット

- 施設稼働後ある程度の年数が経っていることから、施設の初期トラブルは概ね解決されており、運転データも蓄積されていることから、運営にかかる費用をより正確に算定することが可能となる。
- 建設及び初期の運転管理、維持管理に自治体が携わっていることから、職員が施設に関する技術的情報をある程度把握しており、委託業者の監視をスムーズに行うことができる。

(2) 課題・留意事項

- 稼働中の施設の状況を把握し、プラントが抱えているリスクを正確に発注仕様書に反映させる必要がある。
- 稼働後かなりの年数が経過した施設では、プラントリスクが大きいために、委託金額の高騰や、契約後のトラブル等が予想される。

3. 指定管理者制度

指定管理者制度は、各自治体において様々な分野で既に導入されているが、焼却施設の運営に導入された事例はほとんどない。これは多くの場合において、地方自治法でいうところの「公の施設」に該当しないと解釈されているからではないかと推察される。

しかし、類似した業務である下水道の運転管理に導入されていることや、環境省の見解などを踏まえると、導入が不可能である法的根拠がないことも事実である。今後も国や全国の自治体の動向をみながら検討していく必要がある。

4. 最後に

最後に、PFIや長期包括委託といった新たな契約方式は、財政コスト面の優位性に注目されることが多いが、金額では表現できない様々な特徴を持ったものである。施設管理運営委託にあたっては、これらの特徴をよく認識したうえで、各施設にあった適切な契約形態を選択することが肝要といえる。

部会員名簿

| | 団 体 名 | 所 属 | 職 名 | 氏 名 | 視察参加 | |
|-------------|------------|----------------------|-------|-----------|------|--------------|
| | | | | | 倉敷市 | 栃木地区広域行政事務組合 |
| 部 会 員 | 川口市 | 廃棄物対策課 | 主査 | 稲 葉 賢 作 | ● | |
| | 越谷市 | 環境資源課 | 副主幹 | ◎ 長 山 文 夫 | | ● |
| | 杉戸町 | 環境課環境センター | 主査 | 黒 川 誠 | | |
| | 桶川市 | リサイクル推進課 | 主査 | ○ 今 井 正 文 | | ● |
| | 深谷市 | 環境課 | 課長補佐 | 田 中 高 義 | | |
| | 羽生市 | 環境課 | 課長補佐 | 野 口 文 男 | ● | |
| | 川越市 | 環境施設課 | 主任 | 藤 田 雅 司 | | ● |
| | 埼玉西部環境保全組合 | 高倉クリーンセンター | 事務局次長 | 手 島 茂 夫 | | |
| | 埼玉中部環境保全組合 | 施設課 | 課長 | 水 村 清 | | |
| | 秩父広域市町村圏組合 | 秩父クリーンセンター | 主幹 | 原 島 健 | | ● |
| 事 務 局 | 埼玉県 | 資源循環推進課 | 副課長 | 土 屋 雅 子 | | |
| | 埼玉県 | 資源循環推進課 一般廃棄物対策担当 | 主査 | 酒 井 辰 夫 | | |
| | 埼玉県 | 資源循環推進課 一般廃棄物対策担当 | 主任 | 松 澤 秀 夫 | | |
| | 埼玉県 | 資源循環推進課 一般廃棄物対策担当 | 主任 | 中 山 雅 樹 | ● | |

◎部会長

○副部会長