

最近の発注方式として

～ふじみ衛生組合新ごみ処理施設整備・運営事業について～

萩原正樹*

Masaki OGIHARA

1. はじめに

ふじみ衛生組合は、東京都の三鷹市及び調布市で組織する一部事務組合で、現在は、両市の不燃ごみを共同処理している。

三鷹市及び調布市は、東京都のほぼ中央に位置し、東京都庁のある新宿から西へ15kmほどの距離であり、都市の利便性と緑や水などの自然環境が調和した、住みやすい住宅都市となっている。また、三鷹市には「三鷹の森ジブリ美術館」があり、調布市は、昨年の連続テレビ小説「ゲゲゲの女房」の舞台であるなど、近年両市を訪れる人も増えている。

市の面積は、三鷹市が約16.5km²、調布市が約21.5km²で、両市を合わせて約38km²である。また、人口は、三鷹市約18万人、調布市約22万人、合計約40万人である。

本稿では、この約40万人の可燃ごみを処理する新ごみ処理施設(焼却施設)の整備にあたり、PFI的手法であるDBO方式を選定し、事業を推進した経緯について紹介する。

2. 事業の概要

本事業の概要は表1のとおりであり、設計・施工とその後20年間の運営業務を一括発注したDBO方式である。

3. 事業方式の検討

三鷹市及び調布市は、ともに市民参加が盛んで、上位計画である市の基本計画はもとより、個別計画の策定に至るまで、数々の市民参加手法を取り入れ、市民自治による協働のまちづくりを進めている。

*ふじみ衛生組合新施設建設準備室長



図1 ふじみ衛生組合の位置

表1 事業の概要

| | |
|------|---|
| 事業名 | ふじみ衛生組合新ごみ処理施設整備・運営事業 |
| 事業方式 | DBO方式 |
| 事業期間 | (建設)平成22年2月～平成25年3月(3年2か月) (運営)平成25年4月～平成45年3月(20年間) |
| 契約先等 | (建設)JFEエンジニアリング株式会社 契約金額101億6,400万円(税込み) (運営)エコサービスふじみ株式会社 契約金額50億6,100万円(税込み) |
| 所在地 | 東京都調布市深大寺東町7-50-30 |
| 敷地面積 | 約26,000m ² |
| 建築面積 | 約5,200m ² |
| 延べ面積 | 約11,800m ² |
| 処理方式 | 全連続燃焼式ストーカ炉 |
| 処理能力 | 288t/日(144t/日×2炉) |
| 発電設備 | 9,700kW |

本事業も例外ではなく、基本計画策定段階から市民とともに事業を推進してきた。

基本計画策定段階において、三鷹市及び調布市は、平成14年1月、市民20名、学識者3名、行政職員4名の計27名からなる「新ごみ処理施設整備基本計画検討

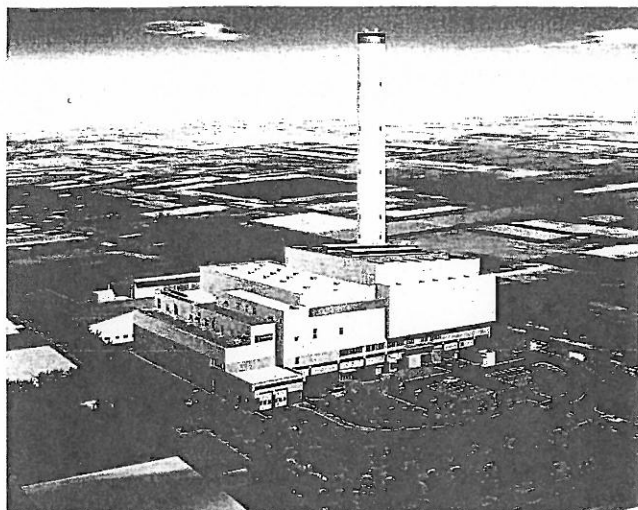


図2 完成予想図

表2 アンケート集計結果

| 項目 | 人数(人) | 割合(%) |
|---|-------|-------|
| 1 民間企業のノウハウを活用するPFI方式を、積極的に進めるべきである。 | 245 | 20.2 |
| 2 厳正な運用を前提として、財政面等で有利であれば、PFI方式でもよい。 | 500 | 41.2 |
| 3 設計や建設を行政で行い、管理・運営などは民間が行うことを考えてもよい。 | 129 | 10.6 |
| 4 厳正な運用を前提として、財政面等で有利であっても、民間企業が行うことに不安がある。 | 117 | 9.6 |
| 5 民間企業が行うのではなく、全て行政が行うべきである。 | 71 | 5.8 |
| 6 わからない。 | 103 | 8.5 |
| 7 その他 | 12 | 1.0 |
| 無効・無回答 | 38 | 3.1 |
| | 1,215 | 100.0 |

委員会(委員長：古市徹北海道大学教授)」を設置した。

委員の任期は2年で、施設規模、処理方式、建設候補地、事業方式など新ごみ処理施設の基本的事項について検討を行ったが、この委員会における事業方式に対する答申の内容は、「新ごみ処理施設の整備・運営は、厳正な運用を前提として、公設公営方式とPFI方式の比較調査を行い、PFI方式の導入の可能性を検討する。」というものであった。

この答申を受け、三鷹市及び調布市は、平成17年5月、PFI方式の導入の可能性について「PFI/PPP推進協議会」に調査を依頼した。その結果、「PFIの導入によりコストの大幅な削減が期待できる運営費が大きな比重を占める本事業においては、事業の骨格づくりや官民リスク分担における留意ポイントをおさえた上で、適正な形でPFIを導入することにより、確実な効果(VFM)を期待できる。」との報告を得た。

また、平成18年1月、各市1,500世帯、計3,000世帯にアンケートを実施した(回収率40.5%)。このアンケートにおいて、PFI方式の活用についての質問に対しては、「厳正な運用を前提として、財政面等で有利であれば、PFI方式でもよい。」という意見が多かった(表2)。

これらの結果を踏まえ、三鷹市及び調布市は、平成18年3月、「新ごみ処理施設整備基本計画」において、事業方式については、「PFI的手法の導入も含め検討していく。」こととした。

4. DBO方式の選定

新ごみ処理施設整備基本計画に基づき、平成18年10

月からは、ふじみ衛生組合において、本事業を推進することとなった。

そこで、ふじみ衛生組合では、平成18年度から平成19年度にかけて、「ふじみ新ごみ処理施設整備PFI的手法導入可能性調査」を実施した。本調査は、民間事業者の参加意向等の把握やVFMの検討等を行うことにより、ふじみ衛生組合が新ごみ処理施設を整備するにあたり、PFI方式等を導入して実施することの実現可能性について検討を行うことを目的に実施したものである。

事業方式の評価(表3)は、①経済性の視点、②公共性担保の視点、③事業開始の確実性の視点、④民間意向の視点、⑤リスク分担の視点、の5つの視点を用いて総合的に行った。これらの視点の中で、ふじみ衛生組合では、①市民の信頼を得て、安全・安心に管理運営をすることが求められていることから、公共性担保の視点における事業に対する信頼性の視点、②平成25年度の施設稼働が必須条件であることから、事業開始の確実性の視点における施設稼働開始の確実性の視点、③両市の財政状況が厳しいことから、経済性の視点に

表3 事業方式の評価結果

| | 従来方式 | DBO方式 | PFI方式 | |
|----------|------|-------|-------|-------|
| | | | BTO方式 | BOT方式 |
| 経済性 | × | ○ | △ | △ |
| 公共性担保 | ○ | △ | △ | — |
| 事業開始の確実性 | ○ | ○ | × | × |
| 民間意向 | — | ○ | △ | ○ |
| リスク分担 | × | △ | △ | ○ |
| 総合評価 | | ◎ | | |

おける財政支出額の低減の視点、の3点が特に重要であると判断し、DBO方式を選定した。

5. 事業者の選定

ふじみ衛生組合では、前述のとおり、本事業を民間事業者のノウハウを期待できるDBO方式で実施することとした。そこで、事業者の選定にあたっては、民間事業者の積極的な提案を受けことができ、かつ、民間事業者の選定にあたり、公平性、透明性を高めることが期待できる総合評価一般競争入札を採用した。

「総合評価一般競争入札を行おうとするときは、あらかじめ、学識経験を有する者の意見を聴かなければならない。」(地方自治法施行令第167条の10の2)となっていることから、ふじみ衛生組合では、平成20年9月、学識者5名、行政職員3名の計8名からなる「ふじみ衛生組合新ごみ処理施設整備・運営事業者選定委員会(委員長：山本和夫東京大学教授)」を設置し、第1回事業者選定委員会において、本事業の事業者の選定を総合評価一般競争入札で行うことについて了承を得た。

事業者選定委員会は9回開催され、会議は原則、公開する(傍聴可)ということで進めたが、実際には、審議が要求水準書の内容や審査基準などに関するものであり、情報を入手する時期が異なると不公平となる内容が多かったこと、また、民間事業者へのヒアリングの実施など、民間事業者のノウハウを含む内容が多かったことなどから、公開となったのは、第1回、第2回、第9回の計3回であった。

事業者選定委員会での審議、審査の経緯は、表4のとおりであるが、事業者の選定にあたり工夫した点は次のとおりである。

(競争性の確保)

- ・できるだけ多くの民間事業者から提案をいただくため、応募は単独企業、企業グループのどちらでも可とした。

(公平性・透明性の確保)

- ・応募者が事前に価格審査点を把握できるよう、価格審査点については、予定価格を公表し、原則として、予定価格を1千万円下回るごとに1点を加点する方法とした。
- ・公平性、透明性を高めるため、入札書を開札する前に非価格要素審査点を公表し、応募者立会いのもと、

表4 事業者選定の経緯

| 年月日 | 内容 |
|-----------------------|---|
| 平成20年9月25日 | 第1回選定委員会 [委員会設置要綱・事業の経緯・事業者選定スケジュール・実施方針案] |
| 平成20年10月24日 | 実施方針の公表 |
| 平成20年10月24日 ～11月4日 | 実施方針に関する意見・質問の受付 |
| 平成20年10月28日 | 第2回選定委員会 [競争的対話等の実施方法・特定事業の選定案] |
| 平成20年11月19日 | 実施方針に関する意見・質問への回答 |
| 平成20年11月28日 | 第3回選定委員会 [実施方針変更版案・特定事業の選定案・要求水準書案] |
| 平成20年12月26日 | 実施方針[変更版]の公表 特定事業の選定 |
| 平成21年1月26日 | 第4回選定委員会 [事業者選定基準・募集要項一式(入札説明書案、様式集案、落札者決定基準書案、要求水準書修正案・契約書案)] |
| 平成21年2月6日 | 要求水準書(案)の公表 |
| 平成21年2月6日 ～2月16日 | 要求水準書(案)に関する質問・意見の受付 |
| 平成21年2月16日 | 第5回選定委員会 [事業者選定基準・募集要項一式(入札説明書案、様式集案、落札者決定基準書案、要求水準書案・契約書案)] |
| 平成21年3月2日 | 要求水準書(案)に関する質問・意見への回答 |
| 平成21年3月26日 | 入札公告 |
| 平成21年3月27日 | 募集要項の公表 |
| 平成21年3月27日 ～4月10日 | 募集要項に対する質疑の受付 |
| 平成21年4月22日 | 入札説明書に対する質疑への回答 |
| 平成21年3月27日 ～5月8日 | 資格審査申請書等の受付 |
| 平成21年5月22日 | 資格審査ヒアリング |
| 平成21年6月12日 | 様式集、要求水準書、落札者決定基準書及び契約書案に対する質疑への回答 募集要項(修正版)の公表 |
| 平成21年7月4日 | 第6回選定委員会 [競争的対話] |
| 平成21年7月9日 | 様式集、要求水準書及び契約書案に対する再質疑への回答 |
| 平成21年8月7日 | 入札書類の受付 |
| 平成21年9月26日 | 第7回選定委員会 [非価格要素審査ヒアリング・非価格要素審査] |
| 平成21年9月30日 | 第8回選定委員会 [価格審査・総合評価] |
| 平成21年10月15日 | 第9回選定委員会 [審査講評] |

入札書を開札した。

(仕様の特徴)

- ・「30年間プラントを使用することを前提として、設計、建設業務及び運営業務を行うこと。」を仕様で定めた。
- ・排ガス処理方式は、湿式、乾式のどちらでも可とした。
- ・ボイラの常用圧力を4MPa以上、蒸気温度を400℃以上とした。

- ・蒸気タービン発電機の定格出力を7,900kW以上とした。

- ・白煙防止装置は付けないこととした。

(契約条件・リスク分担)

- ・ごみ量の変動に対応するため、業務委託費は固定費とごみ量に応じて支払う変動費の合算とした。

- ・民間事業者に経済的インセンティブを与えるため、売電収益は原則として民間事業者に帰属することとした。

- ・ごみ量及びごみ質の変動に伴う発電量の減少リスクについては、原則としてふじみ衛生組合が負うこととした。

(その他)

- ・発注者の意図が確実に民間事業者に伝わり、その意図が提案書に反映されるように、提案書の提出前に、発注者と民間事業者が意見を交換する場である「競争的対話」を実施した。

6. 契約の締結

ふじみ衛生組合では、総合評価一般競争入札の結果、JFEエンジニアリング株式会社を落札者と決定し、平成21年11月、同社と「基本契約」を締結した。この基本契約は、当事者が締結すべき契約内容、事業日程、運営事業者(SPC)の設立、運営事業者の支援(履行の保証)等、基本的事項を確認する内容となっており、本基本契約に基づき、JFEエンジニアリング株式会社は、運営事業者となるエコサービスふじみ株式会社を設立した。

建設工事請負契約は、議会の議決に付すべき契約であることから、平成22年2月にJFEエンジニアリング株式会社と仮契約を締結し、議会の議決を経て本契約を締結した。

また、運營業務委託契約は、平成22年3月、エコサービスふじみ株式会社と契約したが、固定費が毎年定額であると、事業開始当初は民間事業者に大きな利益が出て、税負担が多くなることが想定されることから、固定費については、民間事業者の維持管理計画を踏まえ、総額を変更することなく年度ごとの増減を行った。

なお、契約金額は20年間で50億6,100万円(2億5,305万円/年)であるが、これは、ふじみ衛生組合がエコサービスふじみ株式会社に支払う委託料であり、前述のとおり、売電収益は民間事業者に帰属することとな

っているため、エコサービスふじみ株式会社は、ふじみ衛生組合から支払われる委託料と売電収入(計画では約3億4,500万円/年を見込んでいる。)で本事業を運営していくこととなる。

7. おわりに

ふじみ衛生組合新ごみ処理施設整備・運営事業の事例は、事業者の選定において競争性及び公平性・透明性が確保され、また、適切なリスク分担により、VFMが得られた事例と考えており、本事例が他の自治体の参考になれば幸いである。

ふじみ衛生組合では、平成25年度の施設稼働が必須条件であり、廃棄物処理施設の設置に係る手続きについて、「設置許可」ではなく「届出」ですむ公設が望ましいと判断し、また、財政支出の平準化よりも財政支出の低減を重要視し、DBO方式を選択した。一方、PFI(BTO・BOT)方式には、金融機関等の第三者による事業監視、支払額の平準化、リスク分担の明確化が期待できるなどのメリットがある。

このように、各事業方式には、それぞれメリット、デメリットがあり、これからPFI的手法で事業を実施する自治体においては、各自治体のニーズに対応した事業方式を選択する必要があると考える。