

廃棄物分野におけるPPPの課題ードイツ調査から見えること

鹿島建設 正会員 〇間宮 尚

長崎大学 非会員 小野 隆弘

Muenster 大学 非会員 K.Gellenbeck

1. 概要

PPP/PFI は公民共同によって既存の公共サービスを高質かつ安価で提供し、同時に公共サービス内容の充実と民間への事業機会譲渡を目的としたスキームである。PFI 法[1]施行後 10 年間に我が国では 300 件弱の事業が策定され、総務省[2]は案件が少ない、公共側のメリットは当面の財政負担軽減にある、効果はポジティブであると評価をしている。また、長田ら[3]は欧州の廃棄物分野での調査から、PPP が成功するには信頼できる事業者の育成と健全な競争環境の維持が重要で、事業審査の透明性・公平性を確保すべきとしている。

廃棄物分野の民営化、PPP は欧州で進んでいるが、ドイツでは我が国と同様に公共関与が強く残る一方で、様々な経営形態が存在し、再公共化[4]などの新たな動きも報告されている。そこで、ドイツの廃棄物処理の形態とその実態・仕組みを調査し、経営形態に影響する条件や基本理念、将来に対する課題を明らかにした。

2. ドイツ廃棄物処理の管理ユニットと基本条件

ドイツは 16 州からなる連邦国家で、各州は郡とその下の市から構成され、大都市は我が国の政令指定都市に相当する郡格市と呼ばれる。ノルトラインヴェストファーレン（NRW）州のルール地帯を除くと小都市が多いことから、NRW 州以外では郡及び郡格市が収集と処理を、NRW 州では市が収集を管轄している。中間処理施設は焼却が 65 施設、機械生物処理が 60 施設と少なく、複数の郡が共同運営している。従って、廃棄物処理の経営形態の議論の大半は労働集約的な収集事業に限定されたものである。ドイツは歴史的に自治体の独立行政権が強く、一般廃棄物処理は憲法が定める基本的人権の確保に基づいて公共が維持すべきという法的論拠も存在する。ただし、廃棄物の収集・処理・埋立の全費用を手数料のみで賄っており、公共サービスでもコスト低減圧力が高いのが特徴である。

3. 経営組織の構造と公共優遇

一般廃棄物処理組織の経営形態を図 1 に示す。公法的組織であっても予算・意思決定の自由度（議会承認の有無）、監査・会計・簿記方式が異なり、市が 100%出資していても有限会社は売上税を国庫に納める。従って、収集事業では公共サービスでいた方が有利となる（図 2）。2003 年から 20 万€ 以上の収集事業の委託・PPP では EU 入札が必要となり、自由度が低下した。各組織の自主性は高く、自由度と安定性を確保しつつサービスを向上し、経済性を追求できる経営形態を模索している。

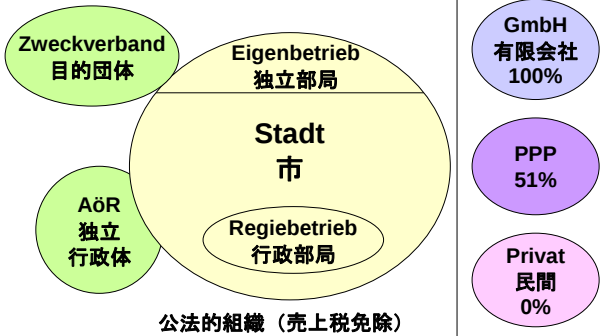


図 1 経営形態と市の関係（%は市の資本率）

4. 経営形態の成否の動向・原因

収集事業を行っている 5 組織（表 1）に対してヒヤリングを行った。民営化や PPP の動機は市の財政難であり、政治判断であった。職員には公務員から民間への契約変更が伴い、公務員水準の給与、破産時の公務員への復帰などが契約条件となる。そのため、新組織の経済性は契約による職員の給与と契約年数で決まってしまう。最も大きな問題は契約終了後の措置となる。ENO は職員の自然減による人件費削減を期したが、契約終了時

表 1 収集事業の調査対象の概要

名称	組織形態	特徴・備考
AWM	独立部局	郡格市 独自の施設・処分場
ENO	市→民営化	市から引き取った職員給与 20年の契約終了時が課題
Toens meier	民間	収集と処理の最適化 物流拠点ネットワーク構築
EBB	委託→独立部局	民間から職員引抜き
WBL	独立部局→PPP	民間は投資のみ 職員には公共水準給与

キーワード 一般廃棄物処理，経営形態，PPP/PFI，ドイツ，入札

連絡先 〒182-0036 調布市飛田給 2-19-1 鹿島技術研究所 地下水・地盤環境グループ TEL 042-485-1111

に高齢の単純労働者の公務員待遇の仕事確保、WBL は出資者探し、あるいは出資額相当の資金確保による再公共化の可否が課題である。市側は長期間一定予算で事業委託できるメリットはあるが、競争力はなく問題は破産時や契約終了時に発生するため、今日の財政問題の先延ばしに過ぎなかったとされる。

中間処理は設備資産の運用であり、支出品目には付加価値税が課せられるが、これは売上税として相殺される(図2)。従って、有限会社であることはデメリットではなく、資産管理が重要なことから意味がある(公法的機関では単式簿記)。最も重要なのは固定費が高いために施設稼働率を上げるべくごみ量を確保するスキームの構築である。リサイクル推進でごみ量が減っており、ごみ量確保の観点から関与する自治体数が増えている。施設の所有者は財政状況や電力や巨大廃棄物業者の介入、カルテル法による売却といった市場にさらされている。

5. 収集委託と処理施設建設の入札工程

入札は市から委託されたエンジニアリング事務所が書類作成から評価・決定を担う。不正防止、低入防止等のために専門事務所が参画することはあるが、政治家から独立し、学識者は検証工程で参画する。評価は事前資格審査(実績、経営状態等)と仕様書に対する応札書類評価で行われ、後者には主応札と副応札(仕様がない提案がある場合)がある。

収集委託では詳細仕様書を作成できるので、問題がなければ主応札の価格のみで決まる。一方、性能発注の施設建設では詳細仕様書を作成できないので、エンジニアリング事務所の仕様書作成が応札者のアイディアの引き出しに影響する。性能発注でも主応札は仕様書空欄にシステムや概算コストを書き込む形式で、応札者のコンセプト、価格の比較が可能である。評価は提案内容を把握できるまで行われ、判定には数か月を要する。最終決定はエンジニアリング会社が行い、建設監理も行う。なお、入札業務の膨大さと落札できなかった場合の負担を考慮して指名入札が採用されることがある。また、施設建設では500万€を超える場合にEU入札となる。

6. まとめ

ドイツではPPPへの期待は薄れ、自治体の財政問題の先延ばしと見られている。官民を問わないコスト低減圧力、法的条件と処理義務、EU市場、買収・破綻といった動きの中で様々なケースが試行され、特に契約終了時の課題が明らかになっている。長期委託に影響する要因は、収集であれば職員の待遇と民間の関わり方、処理であればごみの確保である。最終的なごみ処理責任は憲法上自治体に残ることから、契約終了時、破産時の負担は無視できない。

民営化やPPPが根付くには公正な入札システムが不可欠である。価格と提案を主応札(基本仕様)と副応札(提案)を分け、評価に十分な時間をかけるやり方は応札者の納得のいくものである。入札業務をエンジニアリング事務所が実施しても、透明性や低入防止が担保される仕組みが確立されている。

PPPでは短期間ではなく、破産や契約終了時を想定した契約期間全体の経済性評価が重要となる。特に資産価値(人材、設備)と自治体の義務を含めて評価することが、我が国におけるPPPの成否の見極めには不可欠である。

謝辞 本調査は科学研究費補助金基盤研究B「都市ごみ管理における事業経営の多様な展開と評価手法の開発(代表小野隆弘)」の成果の一部である

参考文献

[1] 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(PFI法), 1999 [2] 総務省 PFI 事業に関する政策評価書, 2008 [3] 長田他, 物処理事業における積極的な民間関与について, 廃棄物学会誌, Vol. 16, No. 6, pp. 334-342, 2005 [4] K.Ulrich, Rekommunalisierung am Beispiel des Raumes Aachen, Muensteraner Schriften zur Abfallwirtschaft Band 11, pp.176-183, 2007

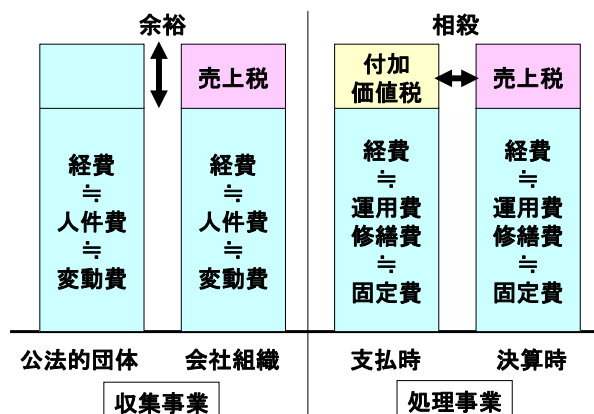


図2 収集・処理での課税のイメージ

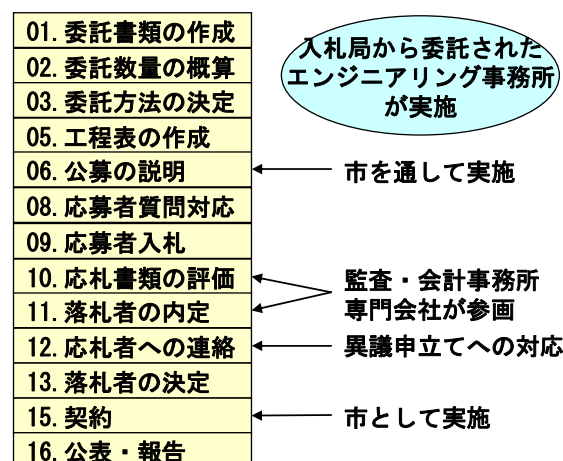


図3 入札・契約工程