

廃棄物処理 PFI 事業の実施実態に関する研究 —事業主体・落札企業それぞれの立場から—

漆原 知哉¹・金谷 健²

¹滋賀県立大学学生 環境科学部環境計画学科環境社会計画専攻 (〒522-8533 滋賀県彦根市八坂町 2500)

²正会員 工博 滋賀県立大学助教授 環境科学部環境計画学科環境社会計画専攻 (同上)

E-mail: kanaya@ses.usp.ac.jp

近年、公共財政の悪化等の理由から公共事業の効率化が求められている。その中で、最近注目を集めているのが PFI (Private Finance Initiative: 民間資金活用による社会資本整備) である。その中でも、廃棄物処理事業は、PFI による効果が高いとされている。しかしその実施実態および課題は明らかになっていない。そこで、本研究では、2003年11月20日時点で事業方針を公表している全ての廃棄物処理 PFI 事業7件を対象として、その実施実態および課題を、事業主体 (自治体) 及び落札企業へのヒアリング調査・アンケート調査により明らかにした。

Key Words : PFI, Private Finance Initiative, Waste, Waste Management

1. 研究の背景^{1), 2), 3)}

財政収支の悪化を背景に、最近、日本の地方自治体においてもニュー・パブリック・マネジメント (NPM) の導入が盛んに行われている。その中でも、公共事業の効率化に効果があるとされる PFI (Private Finance Initiative: 民間資金活用による社会資本整備) に注目が集まっており、導入が急速に進展している。基本方針策定以降に実施方針を公表した PFI 事業は、2003年11月20日現在で117件にのぼる。

その中でも、廃棄物処理事業は、PFI による効果が高いとされている。1998年に経団連が民間企業を対象に行った調査では90%以上の企業が PFI に関心を持ち、最も注目すべき事業対象として廃棄物処理事業を挙げている。しかしながら、2003年11月20日現在、事業方針を公表している廃棄物処理 PFI 事業 (表—1) はわずか7件であり、その実施実態は明らかになっていない。また、事業の詳細が事業ごとに異なることから、事業の詳細を決定するにあたり、各事業主体の思惑が異なっていると考えられる。同様に、落札企業の対象事業に対する考え方も異なっていると考えられる。

また、PFI 導入は様々な効果が期待されており、公共・民間・住民の3者ともにメリットがあるといわれている。逆に、様々な問題を指摘する声も多い。しかし、それらの実状は明らかになっていない。

2. 研究の目的

本研究の目的は、以下の2つである。

- ①廃棄物処理 PFI 事業の実施実態を明らかにすること。
- ②廃棄物処理 PFI 事業の課題点を明らかにすること。

3. 研究の意義

本研究のように、廃棄物処理 PFI 事業に直接携わった者の考えをまとめた研究はされていないため、大変意義深いと考える。

よって、本研究は、自治体等の公共団体が廃棄物処理事業に PFI 導入を検討する際の参考資料になり意義がある。また、民間企業が、廃棄物処理 PFI 事業への参加を検討する際の参考資料になり意義がある。

4. 研究の方法

本研究は、事業主体および落札企業へのヒアリング調査・電子メールによるアンケート調査により行った。概要は、表—2に示すとおりである (対象者は匿名とさせていただきます)。

- ①基本方針策定以降に実施方針が公表された廃棄物処理 PFI 事業 (2003年11月20日現在) の事業主体7つと落札企業5社の PFI 事業担当の方に対してヒアリング調査及びアンケート調査を行う。
- ②ヒアリング結果及びアンケート結果を比較し (事

表－1 基本方針策定以降に実施方針が公表された廃棄物処理 PFI 事業の概要

事業名	事業主体	落札企業	受入対象物	施設の種類	事業方式	事業期間	事業者選定方法
大館周辺広域市町村圏組合・ごみ処理事業	大館周辺広域市町村圏組合(秋田県)	日立造船	一般廃棄物 (産業廃棄物の混焼も可)	焼却溶融施設	BOO	15年	総合評価 一般競争入札
倉敷市・資源循環型廃棄物処理施設整備運営事業	倉敷市 (岡山県)	JFE スチール	一般廃棄物 産業廃棄物	ガス化溶融施設	BOO	20年	制限付 一般競争入札
(仮称)新リサイクルセンター整備等事業	田原市(旧田原町、赤羽根町)、渥美町(愛知県)	日本ガイシ	一般廃棄物	ごみ固形燃料化施設	BOT	15年	公募型 プロポーザル
留辺荘町外2町一般廃棄物最終処分場整備及び運営事業	留辺荘町他2町一般廃棄物広域処理推進協議会(北海道)	大成建設	一般廃棄物	一般廃棄物最終処分場	BOT	15年	総合評価 一般競争入札
彩の国資源循環工場整備事業(PFI施設)サーマルリサイクル施設	埼玉県	オリックス環境	産業廃棄物	ガス化溶融施設	BOO	20年	公募型 プロポーザル
長泉町一般廃棄物最終処分場(仮称)の整備・運営事業	長泉町 (静岡県)	—	一般廃棄物	一般廃棄物最終処分場	BOT	17年	総合評価 一般競争入札
名古屋市長鳴海工場整備・運営事業	名古屋市長鳴海市(愛知県)	—	一般廃棄物	ガス化溶融施設	BTO	24年 3か月	総合評価 一般競争入札

(2003年11月20日現在)

表－2 ヒアリング調査及びアンケート調査の概要

対象者		ヒアリング調査	アンケート調査	
事業主体	事業主体A-1	2003年8月25日	2003年12月23日	
	事業主体B-1	2003年10月15日	2003年12月23日	
	事業主体C-1	2003年11月11日	—	
	事業主体D-1	—	2003年12月1日	
	事業主体E-1	—	2003年12月1日	
	事業主体F-1	—	2003年12月1日	2003年12月24日
	事業主体G-1	—	2003年12月1日	
落札企業	落札企業A-2	2003年8月26日	2003年12月23日	2004年1月5日
	落札企業B-2	2003年10月15日	2003年12月23日	2004年1月5日
	落札企業C-2	2003年11月11日	2004年1月5日	
	落札企業D-2	—	2003年12月1日	2004年1月5日
	落札企業E-2	—	2003年12月1日	2004年1月5日

業主体⇔落札企業), 考察する。

- ③メリット, 課題点に関する PFI 一般論とヒアリング結果及びアンケート結果を比較し, 考察する。
- ④本研究の目的別に考察する。

(1)ヒアリング調査及びアンケート調査項目

a)事業主体へのヒアリング調査及びアンケート調査項目

目

- ・対象事業に PFI を導入したきっかけは何ですか。
- ・従来型公共事業や第三セクター方式と比べ, PFI 事業にしたことでのメリットは何ですか。
- ・従来型公共事業や第三セクター方式と比べ, PFI 事業にしたことで苦労した点は何ですか。

- ・事業方式を選定した理由は何ですか。
- ・事業期間を設定した理由は何ですか。
- ・事業者選定方法を選定した理由は何ですか。
- ・どのような補助金が誰に入りますか。補助金についてどのようにお考えですか。
- ・SPC に公共が出資することについてどのようにお考えですか。計画はありましたか。
- ・民間の裁量を最大限に引き出すためにどのような工夫をしていますか。
- ・廃棄物処理施設は迷惑施設だとよくいわれませんが、公共として地元住民に対してどのような配慮をしましたか。
- ・「PFI は住民にもメリットがある」といわれますが、公共の立場から見て住民にはどのようなメリットがあると思いますか（特に従来型公共事業や第3セクター方式と比較して）。
- ・廃棄物処理事業は、PFI の導入が期待されている分野です。当事者として、廃棄物処理事業が PFI 事業に向いていると感じるのはどのような点ですか。
- ・対象事業の今後の課題は何ですか。
- ・今後も PFI 事業に取り組んでいくつもりですか。
- ・PFI 事業に取り組んでみて思う、PFI 事業全般の課題、改善すべき点はどのような点ですか。特に廃棄物処理 PFI 事業の課題、改善すべき点はどのような点ですか。

b) 落札企業へのヒアリング調査及びアンケート調査項目

- ・対象事業に参加したきっかけは何ですか。また、この事業のどこに魅力を感じましたか。
- ・対象事業に参加することにより得られるメリットは何ですか。
- ・対象事業に参加して苦勞した点は何ですか。
- ・対象事業の事業方式についてどのようにお考えですか（良い点、悪い点等）。
- ・事業期間についてどのようにお考えですか。長く感じませんか。
- ・事業者選定方法は、どの方式が入札に参加する民間企業として都合が良いですか。また、その理由をお聞かせ下さい。
- ・御社にはどのような補助金がどのくらい入りますか。補助金はあった方が良いですか。補助金がなければ、どうしますか。
- ・資金調達方法は、プロジェクト・ファイナンスですか、コーポレート・ファイナンスですか。

- ・コンソーシアムを構成して SPC を設立するメリット、デメリットは何ですか。
- ・SPC の顔ぶれはどのようにして決めましたか。
- ・公共の SPC への出資はあった方が良いですか。また、その理由をお聞かせ下さい。
- ・この事業での利益はどのくらい発生するのですか。また、どのように発生するのですか。
- ・SPC 内での利益分配はどのように行われるのですか。
- ・提案書作成等に数千万円かかるといわれていますが、実際どうですか。
- ・リスク分担についてはどのようにお考えですか（例えば、このリスクは民間よりも公共が背負った方が良いのではないかと思うものがあれば、挙げて下さい）。
- ・迷惑施設である廃棄物処理施設を運営するにあたってどんな配慮をしていますか。その中で、PFI 事業だから特別に取り組んだことがあれば挙げて下さい。
- ・「PFI は住民にもメリットがある」といわれますが、公共の立場から見て住民にはどのようなメリットがあると思いますか。
- ・廃棄物処理事業は、PFI の導入が期待されている分野です。当事者として、廃棄物処理事業が PFI 事業に向いていると感じるのはどのような点ですか。
- ・対象事業の良い点、悪い点（事業主体に改善して欲しい点）はどこですか。
- ・これからも、PFI 事業（特に廃棄物処理 PFI 事業）に参加していくつもりですか。
- ・民間の視点で見て、廃棄物処理 PFI 事業の良い点、悪い点（課題点）は何ですか。

5. 結果

(1) 事業の詳細に対する事業主体・落札企業それぞれの考え方の比較

ヒアリング結果及びアンケート結果を整理したものが図—1である。これによると、事業方式、事業期間、事業者選定方法の決定理由は事業主体ごとに意見が分かれている。しかし、落札企業は対象事業の事業方式、事業期間、事業者選定方法に不満がないため、現状のままでも問題ないといえる。

逆に、考え方の相違がみられた項目もあった。補助金に関しては、ほとんどの落札企業（4/5）が「なくても良い」もしくは「ない方が良い」と回答しているのに対し、ほとんどの事業（4/5）で補助金が申請されている。また、公共の SPC への出資に関しては、すべての落札企業が「ない方が良い」と回答し

質問項目	回答	
	事業主体	落札企業
事業方式の決定理由	リスク移転 制度上の制約 事業費圧縮による財政負担の軽減	不満なし BOO方式は制約なくて良い
事業期間の決定理由	補助金適用 施設の耐用年数	不満なし
事業者選定方法の決定理由	安全策 制度上の制約 民間の様々な提案を期待	事業の特性に合わせれば良い
補助金申請の有無	申請していない 申請している	なくても良い あった方が良い
公共のSPCへの出資	出資している 出資していない SPCの自衛的理由 SPCの独立性保持	ない方が良い
廃棄物処理施設という迷惑施設建設にあたり住民に配慮した点	説明会の実施	特になし

図-1 事業の詳細に対する事業主体・落札企業それぞれの考え方の比較

ているが、事業Cでは公共が出資を行っている。

(2)PFI 一般論とヒアリング結果及びアンケート結果からわかった3者のメリットの比較

PFI 一般論⁴⁾とヒアリング結果及びアンケート結果からわかった3者のメリットの比較をまとめたものが表-3である。網掛けはPFI 一般論とヒアリング結果及びアンケート結果が相違しているもの及び新しく判明したメリットである。項目ごとに考察を行う。

a)公共のメリット

①財政支出の削減効果と支払の平準化

6つの事業主体が財政支出の削減効果をメリットに挙げていることから、これは一般論どおりであるといえる。また、「事業主体の財政負担軽減を狙う」等の財政的理由をPFI導入のきっかけに挙げている

事業主体が5つあることから裏付けることができる。ちなみに、詳細をみると「施設運営費ダウン」「工事費減」「費用負担の割合が少ない」「事業全体のコスト削減」などコスト削減を見込んでいる分野は様々である。

財政支出の平準化をメリットに挙げている事業主体は1つだけであった。

②行政サービスの向上

行政サービスの向上をメリットに挙げている事業主体、落札企業はなかった。落札企業D-2が「廃棄物処理事業は、計画されたごみ量を環境基準を満足した上で適正に処理するという事業に求められた提案基準が明確である」と回答しているように、廃棄物処理PFI事業はサービスの向上を目的としていないと考えられる。これは、事業主体が対象事業にPFIを導入したきっかけに「行政サービスの向上」が挙

表—3 PFI一般論とヒアリング調査及びアンケート調査からわかった3者のメリットの比較

	PFI一般論	ヒアリング結果及びアンケート結果からわかった3者へのメリット*
公共	財政支出の削減効果と支払の平準化	財政支出の削減(事6)
		財政支出の平準化(事1)
	行政サービスの向上	—
	一括発注による業務効率の向上	—
	金融機関との連携により経営状況などを厳しく監視	銀行の審査が厳しい(落1)
	民間企業活用による地域の活性化	—
	民間企業のノウハウ吸収	民間ノウハウの活用(事2)
民間	—	民間へのリスク移転(事3)
	新たな事業機会の出現	廃棄物処理事業への新規参入(落3)
	異業種間融合による新たな技術力の開発	意思調整、意思決定が困難(事3)
		意思調整、意思決定に時間がかかる(事2)
	異業種間融合による情報の共有及びトータルの改善	各企業の見積もりを信用するしかない(事2)
	経営体質の質的転換	社員の意識改革(事1)
	—	収益をあげられる(事3)
	—	PFIノウハウの蓄積(事3)
住民	—	行政との友好関係(事2)
	—	波及効果(事2)
	社会資本整備の充実	—
	民間企業参入によるサービス向上	民間主導によるサービス向上(落1)
	過剰な納税を回避	事業費圧縮による税負担の軽減(事6、落3)
	—	地元雇用の可能性(事2)
	—	事業の透明性の高さ(事1、落2)

*)カッコ内は回答数。事=事業主体の回答、落=落札企業の回答。

げられていないことから明らかである。よってこのメリットは、廃棄物処理 PFI 事業には当てはまらないといえる。

③一括発注による業務効率の向上

事業主体 F-1 は、「一括であるため経費削減が期待できる」と回答している。しかし、業務効率の向上については言及していない。

④金融機関との連携により経営状況などを厳しく監視

落札企業 B-2 は、「プロジェクト・ファイナンスで融資が受けられたということは、金融機関の厳しい審査を抜けてきたということで、事業運営の健全性

のアピールポイントになる」と回答している。このことから、プロジェクト・ファイナンスによる融資は銀行の審査が厳しいことがわかる。これは、「金融機関との連携により経営状況などを厳しく監視」することにつながるといえる。

また、資金調達方法について回答のあった4社すべてが、プロジェクト・ファイナンスで融資を受けていることから、現状として監視されているといえる。

⑤民間企業活用による地域の活性化

地域の活性化について具体的な回答はなかった。

②で述べたように、廃棄物処理事業は行政サービス

の向上を狙った PFI 事業ではない。同様に、地域活性化を目的とした施設でもないため、この一般論にはあてはまらないと考えられる。教育文化施設や観光施設のような施設は、民間のノウハウによって地域の活性化が図られることも考えられる。

⑥民間企業のノウハウ吸収

2 つの事業主体が、民間のノウハウを活用できることをメリットに挙げている。しかし、これは民間ノウハウの吸収とはいえない。事業主体は、民間のノウハウを活用することは考えていても、民間のノウハウを吸収することは考えていないといえる。

⑦民間へのリスク移転

これは、一般論にはなかったメリットである。事業主体 A-1 と事業主体 C-1 は、リスクを民間に移転できることがメリットだと回答している。事業主体 F-1 は、第 3 セクターに比べ、責任が明確になることがメリットだと回答している。

b) 民間のメリット

①新たな事業機会の出現

落札企業 B-2 は「公共事業では実績重視の指名競争入札になることが多いため、参入しにくい。PFI 事業は公平性が高いためノミネートしやすい。」と回答している。確かに、PFI 事業では提案内容や価格によって適正な審査が行われる。さらに、それらの情報は「落札者の決定について」等の資料として公表されることから透明性が極めて高いといえる。すなわち、PFI 事業では、実績のある企業も新規参入の企業も関係なく、最も良い提案をすれば事業を請け負えるのである。従来型公共事業よりも新規参入しやすい環境であるといえる。

また、落札企業 C-2 は、「以前から自社で廃棄物処理を行っており、技術を持っていたので廃棄物処理事業への新規参入を図りたかった。」と回答している。落札企業 A-2 にヒアリング調査を行った時に聞いた話によると、長引く不況の影響で、廃棄物の自社処理をする企業が増えているらしい。このことから、廃棄物の処理技術を持つ企業が多く存在することが考えられる。つまり、廃棄物処理 PFI 事業に新規参入できる要素をもっている企業が多く存在することが考えられる。

これまで述べてきた 2 社は、以前から廃棄物処理事業への参入を図りたいと考えていたが、落札企業 A-2 の参加理由は異なる。自社で廃棄物処理施設を所有することにより、自社の基幹業務の発展が見込めることから対象事業に参加している。落札企業 A-2 は、メーカーでもエンジニアリング会社でもない。このような企業が参加できるのは、やはり、PFI

事業がノミネートしやすいからだといえる。

以上のことから、一般的にいわれている「新たな事業機会の出現」に加えて「ノミネートしやすいことによる新進企業の参入」というメリットがあることがわかった。

②異業種間融合による新たな技術力の開発

第三章の各事業の概要からわかるように、廃棄物処理 PFI 事業では、新たな技術力の開発を行う目的でコンソーシアムが構成されていない。コンソーシアム内では、業務が分担されている。そのため、一般論にある「異業種間融合による新たな技術力の開発」は当てはまらないことがわかる。

③異業種間融合による情報の共有及びトータルな改善

コンソーシアムを構成して SPC を設立するデメリットとして、落札企業 3 者が「意思調整、意思決定が困難」と回答している。また、その内、実際に複数企業でコンソーシアムを構成している 2 社は「意思調整、意思決定に時間がかかる」と回答している。その理由については、「各社の事情がある（落札企業 C-2）」「親会社の利益に関わることになるともめる（落札企業 B-2）」と回答している。今回の調査で、事業利益の分配はすべての事業で配当分配されていることがわかった。そのため、配当分配で文句が出るとは考えにくい。落札企業 B-2 の言う「親会社の利益」とは、SPC からの委託業務であるといえる。これについては、落札企業 A-2 と落札企業 B-2 が「各企業が提出する見積もりを信用するしかない」という趣の回答をしている。つまり、一般論でいわれている「情報の共有及びトータルな改善」は見られない。逆に、それはデメリットとされている。

では、落札企業がコンソーシアムを構成するメリットは何なのか。それは、「リスクの軽減」「トラブル対応」がメリットであると考えられる。落札企業 B-2 の回答にあるように、廃棄物処理施設はいわゆるプラントもので、故障等のトラブルが想定される。大規模な施設が増えているので、その修理費は相当である。コンソーシアムを構成している場合は、修理費を SPC 構成比率で負担できるためリスクが軽減される。

以上のことから、廃棄物処理 PFI 事業における異業種間融合のメリットは、一般的にいわれている「情報の共有及びトータルな改善」ではなく、「リスク分担によるリスクの軽減」であるといえる。

④経営体質の質的転換

落札企業 B-2 は、社員の意識改革をメリットに挙げている。

⑤収益をあげられる

これは、一般論にはなかったメリットである。しかし、民間企業である以上当たり前のことである。しかし、PFI 手法は新しい手法のため、運営するのが初めての企業が多く、今回の事業に限っては採算無視の企業もある。このことは、「PFI ノウハウの蓄積」を参入したきっかけ、メリットに挙げている企業があることからわかる。

⑥PFI ノウハウの蓄積

これは、一般論にはなかったメリットである。落札企業 B-2 のように、今後も PFI 事業参加していくことを見据えて今回の事業では、儲けよりも PFI ノウハウを蓄積することに主眼をおいている企業もあった。日本の PFI 事業は 100 件を超えたとはいえ、まだまだ立ち上がりの時期である。PFI 事業がスタンダードになるまでは、「PFI ノウハウの蓄積」はメリットに挙げられ続けると考えられる。

⑦行政との友好関係

これは、一般論にはなかったメリットである。今まで、自治体と深く関わって仕事を行ってきた企業、公共事業を受注してきた企業にとっては、PFI 事業は「単なる入札方法の変更」と映っている。今後も自治体と関わる仕事をしていかなければ、企業利益が生じないため、PFI 事業に参加していかなければならない実状がうかがえる。

⑧波及効果

これは、一般論にはなかったメリットである。落札企業 A-2 は、自社施設を持つことにより、自社の基幹ビジネスがより発展することから PFI 事業に参加した。落札企業 C-2 は、自社商品であるサーモセレクト炉の拡販のため、商品 PR の手段として PFI 事業を選んだ。PFI 事業に自ら参入して自社製品を使うことは立派な PR である。

以上のことからわかるように、企業にとって PFI 事業で儲けることが最終目標ではなく、あくまで自社基幹ビジネスを効果的にすすめるための手段として利用していることがわかる。

c) 住民のメリット

①社会資本整備の充実

社会資本整備の充実を住民のメリットに挙げている事業主体、落札企業はなかった。しかし、新たな廃棄物処理施設ができることは、社会資本整備の充実といえる。

②民間企業参入によるサービス向上

落札企業 C-2 が「民間主導によるサービスの向上も考えられる」と回答している。しかし、「考えられる」という表現に留まっており、実際、サービスの向上があるとは断言していない。これを裏付けるよ

うに、落札企業 4 社が「PFI 事業だから特別にしたことは特にない」と回答している。また、廃棄物処理 PFI 事業はサービスの向上を目的としていないと考えられる。

③過剰な納税を回避

事業主体 6 つ、落札企業 3 社が、事業費圧縮による税負担の軽減を住民のメリットに挙げている。

④地元雇用の可能性

事業主体 A-1 と事業主体 F-1 は、地元雇用の可能性を住民のメリットに挙げている。従来型公共事業では、公務員が職務にあたるため、地元雇用は実現しにくい。よって、PFI 事業独自のメリットだといえる。しかし、「地元から期待が寄せられている」「地元住民を採用する場合」といった曖昧な表現に留まっている。

これを裏付けるように、地元雇用を住民のメリットに挙げた落札企業はなかった。

以上のことから、事業主体、落札企業ともに地元雇用の可能性には疑問を感じていると考えられる。

⑤事業の透明性の高さ

事業の透明性の高さは、一般論にはなかったメリットである。事業主体 1 つ、落札企業 2 社が、事業の透明性の高さを住民のメリットに挙げている。PFI 事業では、「実施方針」「落札者の決定について」等の資料が公表される。また、落札企業 B-2 の回答にあるように、事業内容、リスク分担、情報開示等が事業契約で明文化され、公表されているので従来型公共事業に比べ、透明性は高いといえる。また、廃棄物処理施設は迷惑施設なので、事業の透明性の高さは住民のメリットだといえる。

(3)PFI 一般論とヒアリング結果及びアンケート結果からわかった廃棄物処理 PFI 事業の課題との比較

PFI 一般論⁴⁾とヒアリング結果及びアンケート結果からわかった廃棄物処理 PFI 事業の課題との比較をまとめたものが表—4 である。網掛けは PFI 一般論とヒアリング結果及びアンケート結果が相違しているもの及び新しく判明した課題である。項目ごとに考察を行う。

a) イコールフットイング

既存の税制度、法制度、補助金の仕組みでは従来型公共事業との差が生じ、PFI 方式の方が様々な面で不利になりやすいと一般的にいわれている。事業主体 B-1 の回答にあるように、市町村レベルの事業主体は、従来型公共事業ならば、都道府県への「届け出」で済むところ、PFI 事業の場合は「許可申請」となるため許可書が発行されるまで着工できないということがわかった。

表—4 PFI一般論とヒアリング調査及びアンケート調査からわかったPFI事業の課題との比較

PFI一般論	ヒアリング結果及びアンケート結果からわかったPFI事業の課題*
[イコールフットイング] 既存の税制度、法制度、補助金の仕組みでは従来の公共事業との差が生じ、PFI方式の方が様々な面で不利になりやすい。	従来型公共事業ならば、県への「届け出」で済むが、PFI事業では「許可申請」となるため許可書が発行されるまで着工できない。(事1)
	補助金はなくても問題ない。(落3)
	法整備。(事3)
[入札制度] 基本とされている総合評価一般競争入札はコスト競争の色合いが強く、民間企業の活力を十分に活かしきれない可能性がある。 また、応募コストの軽減も必要である。	単純な一般競争入札では内容が十分くみ取れないことも考えられる。(事1)
	現状では、いかに安く実現するかという視点の方が評価されているように思える。環境案件においては、十分な安全性が問われるべきであり、提案内容を重視するべきである。
	適用される事業の特性によると考えられる。(落2)
[中小企業の活用] 応募コストの大きさ、PFIのシステムの複雑さ、現状の入札制度などから、地場の中小企業を活用する事が難しい。	小規模建設業者はPFIノウハウを持っておらず、「自分たちの仕事をゼネコンに取られてしまう」との反対運動が起きる可能性がある。(事1)
	体力のある会社でないと無理だろう。(落1)
	民間でコントロールできるリスクのみを引き受けるのが原則と考える。(落1)
[リスク分担とVFM] リスク移転は民間企業の方がコントロールしやすいものだけを移転するようにしないと、VFMは最大にならない。	リスク負担が民間側に大きい。(落1)
	補助金リスクについては公共が負担すべきと考える。(落1)
	リスクは全部民間でも良い。(落1)
[収益率の増大] 公共事業ということ及び財政の削減ということから、今後も継続的に民間企業をPFIへ参入させるだけの収益率が見込めていない。	リスクコストが反映されていないケースが多く、過小評価で予算化した場合、事業運営に支障をきたす懸念がある。(落2)
	現状では、安値誘導的なところがあり、民間側の意向を十分踏まえたものではないため、利益構造として必ずしも魅力的でない。(落2)
	事業性が見込めるものであれば今後も参加を検討していく。(落3)
[資金調達] 国内では直接金融に頼らざるを得ない状況にあり、直接金融の融資については優先部分のみで、最大融資期間は15年程度であり、長期にわたる事業期間とマッチしていない。	プロジェクト・ファイナンスによる融資を受ける。(落4)
	事業期間は、15年～20年である。
	行政内に導入可能性調査等を行うシンクタンクの部署が必要。今後は、専任体制でなければならない。(事2)
—	徹底した情報公開と十分な説明責任。(事1)
—	民間の意見を聞いて立案してほしい。(落1)
—	自治体とSPCはPFI事業契約を介した対等なパートナーであることを意識してほしい。(落1)

*カッコ内は回答数。事=事業主体の回答、落=落札企業の回答。

落札企業の決定している5事業のうち、事業Aを除く4事業に補助金が適用されている。その中で落札企業C-2だけが「補助金がある方が良い」と回答している。事業Cには、他の3事業に加えて産廃処理施設モデル的整備事業補助金が適用されているためだと考えられる。他の3社は、「補助金がなければ、その分処理委託料が増えるので問題ない」という共通した回答をしている。さらに、「補助金申請に際し、出費があるため、補助金申請はデメリットである」「補助金は不確実な資金のため、資金調達計画にリスクが生じる可能性もある」といった否定的な意見もあった。また、落札企業E-2は「補助金リスクについては本来公共に対しての支援措置であることから公共が負担すべき」と回答している。以上のことからわかるように、PFI事業に従来型公共事業と同程度の補助金を適用することは、一見、イコールフットリングの実現であるように思えるが、実際は申請に際し落札企業に対し様々なリスクが生じている。このリスクを公共が負担した時、はじめてイコールフットリングといえると考えられる。

b) 入札制度

PFI事業は基本的に総合評価一般競争入札で行うべきだとガイドラインが示している。しかし、総合評価一般競争入札はコスト競争の色合いが強く、民間企業の活力を十分に活かしきれない可能性があるとい一般的にいわれている。しかし、ほとんどの落札企業は、総合評価一般競争入札に否定的なわけではない。「公共の要求仕様が比較的明確に決まっている事業は一般競争入札が適していて、民間提案部分が特徴の事業は公募型プロポーザルが適している」という考え方で共通している。しかし、落札企業C-2は「廃棄物処理事業は、単純な一般競争入札では内容が十分くみ取れないことも考えられる」と回答している。これは、廃棄物処理事業が地域性の考慮や長期にわたる経営を必要とする特別な案件であることを理由としている。同様の意見として、落札企業E-2は、事業主体に改善を求める点として「現状では、いかに安く実現するかという視点の方が評価されているように思える。環境案件においては、十分な安全性が問われるべきであり、提案内容を重視すべきである。」と回答している。以上のことから、環境案件として廃棄物処理事業を捉えた場合、総合評価一般競争入札では、十分な評価ができるとはいえないという考え方があることもわかった。

また、応募コストの軽減も必要だとい一般的にいわれている。これについては、落札企業2社が、入札に要するコストが高いことをPFI事業の今後の課題

に挙げている。よって、一般論どおりだといえる。

c) 中小企業の活用

応募コストの大きさ、PFIシステムの複雑さ、現状の入札制度から、地場の中小企業を活用することが難しいとい一般的にいわれている。

応募コストの大きさは、課題とされている。また、入札に要するコストは企業の負担となるため、落札できなかった場合、単なる「無駄使い」となってしまう恐れがある。提案書の作成には、1000万円単位の費用が必要なことからも中小企業にとって「応募コストの大きさ」は、PFI事業への進出を阻む要因の1つであるといえる。

次に、PFIシステムの複雑さについては、落札企業は、スケジュール管理、補助金申請、許認可申請、各種契約、プロジェクト・ファイナンスによる資金調達等、様々なシステム上の苦勞を挙げている。また、対象事業に参加することによってPFIノウハウの蓄積をしようとする落札企業もあることからPFIシステムの複雑さは想像することができる。また、落札企業B-2が「公募の1年前から動かなければ落札できない」と回答しているように、しっかりとした営業組織を持つ企業でなければ落札は難しいと考えられる。

最後に、現状の入札制度については、今回の調査からは、中小企業の活用を阻む問題点はわからなかった。

以上のことから、中小企業がPFI事業を落札するのは、非常に難しいと考えられる。これは、落札企業C-2が「PFI事業は民間にはきついで、体力のある会社でないと無理だろう」と回答していることからわかる。ここまでは、中小企業がPFI事業を落札・運営していくことに関して考察してきた。

次に、コンソーシアムの一員としてPFI事業に参加する場合について考察する。

落札企業B-2が「プロジェクト・ファイナンスで融資を受ける場合、SPCに参加する企業の顔ぶれによって融資条件が変わってくるので、いわゆる優良企業で揃えた」と回答しているように、経営状態の良くない企業は参加しにくいと考えられる。

以上のことから、中小企業のPFI事業参加は難しい現状であるといえる。事業主体E-1の回答にあるように、PFIノウハウを持たない小規模建設業者が「自分たちの仕事をゼネコンにとられてしまう」と反対運動を起こす可能性も考えられる。

d) リスク分担とVFM

リスク移転は民間企業の方がコントロールしやす

いものだけを移転するようにしないと、VFM は最大にならないと一般的にいわれている。今回のヒアリング結果及びアンケート結果からは、リスク分担とVFM の関連性は特に見つからなかった。しかし、リスク分担に関しては、様々な回答が得られた。

落札企業 D-2 は、一般論と同様に「民間でコントロールできるリスクのみを引き受けるのが原則である」と回答している。落札企業 E-2 は、その上でさらに「補助金リスクについては本来公共に対する支援措置であることから公共が負担すべき」と回答している。補助金リスクに関しては不満を持っている落札企業が多い。今後、改善されるべきリスク分担であると考えられる。

逆に、落札企業 A-2 は「リスクは全部民間でも良い」と回答している。しかし、これには事業 A 特有の事情があると思われる。他の事業がすべて一般廃棄物処理事業（産業廃棄物との混合処理も含む）であるのに対し、事業 A は産業廃棄物処理事業である。産廃施設は民営の施設もあり、それらの施設では、公共とのリスク分担があるはずもなく、すべてのリスクを運営している民間事業者が持っている。そのことを踏まえて考えると落札企業 A-2 の回答も頷ける内容である。

e) 収益率の増大

公共事業ということ及び財政の削減ということから、今後も継続的に民間企業を PFI へ参入させるだけの収益率が見込めていないと一般的にいわれている。

実際、落札企業は「リスクコストが反映されていないケースが多く、過小評価で予算化した場合、事業運営に支障をきたす懸念がある」「現状では、安値誘導的などところがあり、民間側の意向を十分踏まえたものではないため、利益構造として必ずしも魅力的でない」という共通した回答をしている。また、廃棄物処理 PFI 事業の事業収益は決して高くない。

現在、日本では PFI がまだまだ立ち上がりの時期であるため、あまり利益を考慮せずに PFI ノウハウの蓄積を求めて参加する企業もある。しかし今後、それらの企業が一定のノウハウを取得した上で「PFI 事業は儲からない」と判断し、参加を見送りはじめれば、PFI 事業の発展は見込めないと考えられる。

f) 資金調達

参考にしてしている PFI 一般論⁴⁾では、国内では直接金融に頼らざるを得ない状況にあり、直接金融の融資については優先部分のみで、最大融資期間は 15 年程度であり、長期にわたる事業期間とマッチして

いないとしている。

しかし、回答のあった落札企業 4 社はすべてプロジェクト・ファイナンスによる資金調達を行っている。

また、事業期間については、15～20 年の間に収まっており、落札企業からの不満もない。

以上のことから、資金調達に係る課題点は特に見当たらない。

g) 行政内にシンクタンクの部署の必要性

2 つの事業主体が「行政内に導入可能性調査等を行うシンクタンクの部署が必要。今後は、専任体制でなければならない。」と回答している。これらの事業主体は、現在、コンサルタントに委託して行っている業務を行政で行わなければならないとしている。更なるコスト削減を図る考えだと思われる。

h) 徹底した情報公開と十分な説明責任

落札企業 A-2 は「廃棄物処理施設については、住民の不安感を払拭しなければ解決が困難な場合が多いと思う。徹底した情報公開と十分な説明責任を果たすことが肝要だと思う。」と回答している。確かに、廃棄物処理施設は、住民の同意なしには建設することができない迷惑施設である。廃棄物処理 PFI 事業でも実際に反対運動は起きている。しかし、事業主体や落札企業は、従来型公共事業と特に変わらない住民対応を行っている。落札企業 E-2 が「環境案件においては、十分な安全性が問われるべきである」と回答しているように、PFI 事業だからこそ民間ノウハウを活用した住民や環境を考慮した提案を募るべきであるとする。

i) 民間の意見を聞いて立案してほしい

落札企業 A-2 は、「民間の意見を聞いて立案してほしい」と回答している。補助金リスク、応募コストが大きいこと、落札企業の収益等、現在の廃棄物処理 PFI 事業は、落札企業に対して厳しい条件が多いといえる。

j) 自治体と SPC は PFI 事業契約を介した対等なパートナーであることを意識してほしい

落札企業 C-2 は「自治体と SPC は PFI 事業契約を介した対等なパートナーであることを意識してほしい」と回答している。現在の廃棄物処理 PFI 事業は、落札企業に対して厳しい条件が多く、現状に不満を抱いている落札企業も多い。逆に、現状に不満を抱いている事業主体は少ない。このことからわかるように、現在の廃棄物処理 PFI 事業は、事業主体の

思惑を強く押し出した形で進んでいるといえる。

6. まとめ

本研究で得られた主な知見を、目的別に以下に記す。

(1) 目的①(廃棄物処理 PFI 事業の実施実態)について

a) 事業主体の廃棄物処理 PFI 事業に対する主な考え

- ①事業主体が廃棄物処理事業に PFI を導入することに求める効果は、「財政支出の削減」と「民間へのリスク移転」である。
- ②今後の課題は「行政内にシンクタンクの部署をつくること」である。つまり、現在、コンサルタントに委託している業務を行政自身で行うことで更なるコスト削減を図ろうとしている。

b) 落札企業の廃棄物処理 PFI 事業に対する主な考え

- ①落札企業が廃棄物処理 PFI 事業に参加した直接的な要因は、「廃棄物処理事業に新規参入したかった」と「自治体関連の仕事をしてきた延長（行政との友好関係の継続）」である。
- ②PFI 事業は、従来型公共事業に比べ事業者決定プロセスの透明性が高く、公平性が高い。そのため、ノミネートしやすい環境となっている。
- ③収益をあげられる事業であることは、民間企業として必須条件だが、PFI が立ち上がりの時期の今は、採算無視で PFI ノウハウ蓄積に主眼を置いている企業もある。
- ④自社基幹ビジネスを効果的にすすめる手段として廃棄物処理 PFI 事業を活用している。
- ⑤コンソーシアムを構成するメリットは「リスク分担によるリスク軽減」である。その代わり、コンソーシアム内での意見調整の複雑さというデメリットもある。
- ⑥廃棄物処理 PFI 事業は、利益構造として良くない。また、応募コスト、補助金に係るコストなどの出費も大きい。

(2) 目的②(廃棄物処理 PFI 事業の課題点)について

- ①コスト重視ですすすめられている現状では、民間ノウハウを活用した行政サービスの向上は期待できない。
- ②民間にとって厳しい条件が多い点である。収益があまりない上に、応募コスト、補助金に係るコスト等がかかる。補助金は公共の利益になるものなので、公共がリスクを負うべきだと考えられる。
- ③中小企業の PFI 参加が難しい点である。応募コストの大きさ、PFI システムの複雑さから考えて、中小企業が入札に参加することは難しいと思われる。今後、PFI ノウハウを蓄積した企業が増えるに従い、さらに難しくなることが予想される。また、SPC の一員としての参加の可能性であるが、プロジェクト・ファイナンス融資の場合、優良企業でコンソーシアムが構成されるため、経営の苦しい中小企業の参加は難しいといえる。

参考文献:

- 1) 総合研究開発機構 (NIRA) : NPM (ニュー・パブリック・マネジメント) 手法の地方自治体への導入
<<http://www.nira.go.jp/pubj/output/dat/3803.html>>
- 2) 社団法人日本経済団体連合会 : PFI に関するアンケート調査結果の概要
<<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/pol198/enquete.html>>
- 3) 谷潤・他 : 一般廃棄物処理事業への PFI 導入可能性に関する検討, 第 12 回廃棄物学会講演論文集, pp. 229-231, 2001.
- 4) 矢野経済研究所 : Press Release 公共事業における PFI の現状と将来展望
<<http://www.yano.co.jp/press/pdf2002/020723.pdf>>

RESEARCH ON THE PRESENT CONDITION OF WASTE MANAGEMENT BUSINESS THROUGH PFI —FROM THE POSITION OF EACH PUBLIC INSTITUTIONS AND PRIVATE COMPANIES—

Tomoya URUSHIHARA and Ken KANAYA

Purposes of this research are as follows. Present condition grasp of the waste management business through PFI is clarified. The subject of the waste management business through PFI is clarified.

Results of this research are as follows. Public institutions ask the waste management business through PFI are "Curtailment of fiscal expenditure" and "Risks move to Private companies". The factor to which private companies participated in the waste management business through PFI are "Wanted to enter newly into the waste management business" and "Continuation of friendship with administration".