

鎌倉市名越中継施設整備基本計画

(素案)

令和 5 年 2 月

鎌倉市

第 8 章 事業手法の検討

1. 事業方式の種類と評価

1) 事業手法の整理

一般廃棄物処理施設整備事業において採用実績のある 6 つの事業方式を表 8-1 に示します。

各事業方式は、資金調達方法や運営主体によって、「公設公営方式」、「公設民営方式」及び「民設民営方式」の 3 つの事業方式に大別されます。

「公設公営方式」及び「公設民営方式」は、資金調達を行政が行うため、金利面で有利な起債を活用することができます。一方、「民設民営方式」は民間事業者が金融機関等の融資を受け、資金の調達を行うため、金利の負担増が導入への課題となりますが、設計・建設費の一般財源相当分を民間事業者が資金調達し、行政は事業費を後年度に平準化して支払うことで、財政負担の年度集中を避けることができるという利点があります。

他自治体の事例を参照すると、「公設公営方式」及び「公設民営方式」の実績が多く、「民設民営方式」の実績は少ない状況にあります。

この理由は以下の点が考えられます。

- ① 公設公営・公設民営方式では、自治体が資金調達を行うことになり、民間事業者が資金調達を行う場合よりも低金利で資金調達が可能なこと。
- ② 民設民営方式は、民間事業者の自由度を高めて創意・工夫を発揮させることでコストの縮減を図ることが可能であるが、廃棄物処理事業は実施する業務内容がある程度定まっていることや、安定したごみ処理の継続が絶対条件であることから、民間事業者への自由度が高まりにくいこと。

上記の理由から、民設民営方式を除く事業方式（公設公営方式又は公設民営方式）について検討することとします。

表 8-1 主な事業方式

事業方式 \ 項目		資金調達	設計	建設	運営維持管理	所有
公設公営	DB方式	公共	公共	公共	公共	公共
公設民営	DB+O方式 (長期包括運営委託)	公共	公共	公共	民間	公共
	DBO方式	公共	民間	民間	民間 ※設計・建設業者と同一	公共
民設民営 (PFI方式)	BTO方式	民間	民間	民間	民間	建設中：民間 運営中：公共
	BOT方式	民間	民間	民間	民間	建設中：民間 運営中：民間 終了時：公共
	BOO方式	民間	民間	民間	民間	民間

※DB方式 (Design-Build)

：資金調達・設計・建設・運営維持管理・所有まで全て公共が担う

DB+O方式 (Design-Build+Operate)

：資金調達・設計・建設・所有は公共が担い、運営維持管理のみ民間が担う

DBO方式 (Design-Build-Operate)

：資金調達・所有のみ公共が担い、設計・建設・運営維持管理まで民間が担う

BTO方式 (Build-Transfer-Own)

：資金調達から建設中の所有まで民間が担い、運営中の所有は公共が担う

BOT方式 (Build-Own-Transfer)

：資金調達から運営中の所有まで民間が担い、運営終了後の所有は公共が担う

BOO方式 (Build-Operate-Own)

：資金調達から所有まで全て民間が担う

2) 事業方式 (DB方式、DB+O方式、DBO方式) の比較・検討

表 8-2 に事業方式 (公設公営方式及び公設民営方式) の比較を示します。

公設公営方式 (DB方式) は、運転や維持管理を民間事業者に委託する場合、単年度契約 (又は 2～5 年契約) となることが多いため、事業全体の効率化を図ることが難しく、LCC※が増加する傾向にあります。

公設民営方式 (DB+O方式：長期包括運営委託) は、契約不適合責任期間 (建設後 2～3 年間程度) の施設運営を建設事業者が担い、その後の運営は改めて運営事業者を選定し、15～20 年程度の長期包括運営委託契約を行います。運営事業者は、運営委託期間が長期間になることから、運転及び維持管理における事務の効率化や合理化を図ることができ、LCC の削減が期待されます。また、運営コストを平準化すること

により、市の財政負担の見通しが立てやすくなります。ただし、運營業務の発注時に、運転及び維持管理上の観点から競争性の確保が課題となります。

公設民営方式（DB0 方式）は、建設から運営までを一つの事業者が包括的に受注することから、公設民営方式（DB+0 方式：長期包括運営委託）よりもさらに全体的な事務の効率化や合理化が期待されます。ただし、建設業務の発注時には運営及び維持管理に係る詳細を決定する必要があるため、公設公営方式（DB 方式）や公設民営方式（DB+0 方式：長期包括運営委託）と比較すると、準備に係る期間が増加します。

本施設においては、財政的な視点からコストの平準化が図られるとともに、行政事務の効率化並びに合理化を図ることができる公設民営方式（DB0 方式）又は公設民営方式（DB+0 方式：長期包括運営委託）が望ましいと考えます。

【今後の方向性】

本施設は既存焼却施設稼働停止後、安定的なごみ処理体制の構築に向け、可能な限り速やかに整備し稼働する必要があります。公設民営方式（DB+0 方式：長期包括運営委託）は、公設民営方式（DB0 方式）と比較して、施設建設着手までの準備期間等を短縮できること、施設稼働後から契約不適合責任期間内における運転実績を踏まえて運営事業者を選定できることから、公設民営方式（DB+0 方式：長期包括運営委託）を基本に今後検討を進めていくこととします。

※LCC…ライフ・サイクル・コスト。建物の場合、計画・設計・施工から、その建物の維持管理、最終的な解体・廃棄までに要する費用の総額を指す。

表 8-2 事業方式の比較

事業方式	DB方式	DBO方式	DB+O方式
事業に係る事業者	建設事業者 運転事業者・維持管理事業者が単年度（または2～5年程度）ごとにかわる。	建設事業者＝運営事業者	建設事業者 別契約 運営事業者（＝建設事業者になりやすい）
財政負担のイメージ	起債 運転コスト・維持管理コスト 交付金 起債の償還 一般財源 建設時 施設稼働時	起債 削減分 運営（運転・維持管理コスト） 交付金 起債の償還 一般財源 建設時 施設稼働時	起債 3年間 削減分 運営（運転・維持管理コスト） 交付金 起債の償還 一般財源 建設時 施設稼働時
メリット	- 運営主体が行政になるため、政策的な変更に柔軟に対応できます。 - これまで一般的に取り入れてきた方式であるため、体制や法律、制度等が定型化されており、導入に際しての手続きは他方式より推進しやすいと考えられます。	- 建設から運営まで包括的に受託するため、事業者は長期的な目線から効率化や合理化を図ることができ、DB+O方式と比較し、さらにコストの削減が図られます。 - 運営コストを平準化することにより、市町の財政負担の見通しが立てやすくなります。	- 設計・建設発注と運営委託業務発注が別時期になるため、建設事業者の選定時に、運営に係る詳細を決定する必要がなく、DB方式と比較し、建設着手までにかかる期間を短縮できます。 - 運営委託期間が長期間になることから、運転・維持管理における事務の効率化や合理化を図ることができます。 - 運営コストを平準化することにより、市町の財政負担の見通しが手たやすくなります。
デメリット	- 設計・建設、運転・維持管理等の業務を個別に発生するため、事業全体を見通した効率化や合理化が図りにくくなり、コスト削減を図る余地が少なくなります。 - 運転・維持管理を委託する場合には、単年度契約をする場合が多く、毎年契約手続きが必要になり、他方式と比較し事務手続きが増加します。 - 運転・維持管理に係る費用は、稼働後経年的に高額化する傾向があり、財源の見通しが立てにくくなります。	- 設計・建設発注時と運営業務発注が同時期になるため、建設事業者の選定時に、運営に係る詳細を裂蹄する必要があります。 - 長期契約による財政・サービスの硬直化が懸念され、市町の意向による柔軟な契約内容の変更が困難です。	- 建設事業者の選定と、運営事業者の選定をそれぞれに行う必要があることから、DB方式と比較し、手続きに係る事務が増大します。 - 設計・建設発注時には競争性が確保できますが、運営業務発注時には、施工業者が有利であり、競争性の確保が困難です。 - 長期契約による財政・サービスの硬直化が懸念され、市町の意向による柔軟な契約内容の変更が困難です。
留意事項	運転・維持管理を委託する場合、継続的に同じ事業者が選択されるケースが多く、事業の透明性や競争性が確保されづらく、コストの削減が図りにくくなる傾向にあります。	事業者の選定は一括になりますが、建設請負契約と運転・維持管理委託契約の2契約を行います。	- 建設事業者と運営事業者は必ずしも同一になりませんが、運転・維持管理上の観点から、同事業者が剪定されるケースがほとんどです。 - 竣工後の3年間は瑕疵期間として補修費については事業者負担ですが、法定点検費及び運転管理費用については別発注となります。この期間中に運転状況データをもとに次期運営事業者を選定します。

2. 発注方式の種類と評価

1) 発注方式の種類

本施設整備事業のような公共工事においては、競争性・透明性・公平性の確保が保たれ、品質や経済性の優れた施工が求められています。

一般に公共工事における事業者選定における発注方式は、「随意契約方式」、「指名競争入札方式」、「一般競争入札方式」、「総合評価型一般競争入札方式」及び「公募型プロポーザル方式」があります。

各発注方式の比較を表 8-3 に示します。

表 8-3 発注方式の比較

項目	随意契約方式	指名競争入札方式	一般競争入札方式	総合評価一般競争入札	公募型プロポーザル方式
概要	競争の方法によらず、発注者が任意に特定の業者を選び、契約する方式	発注者が指名した特定多数の業者で競争を行わせる方式	資格要件を満たす中で、競争参加申し込みを行った業者で競争を行わせる方式	技術的な提案を募集することで、業者に価格や性能等を提示させて、その内容を総合的に評価して契約者を決定する方式	技術提案を募集し、最も優れた提案を行った業者を優先交渉権者として、価格や施工方法等を交渉し、契約する方式
特徴	・会計法や地方自治体法等の関係法令に想定される特定の要件を満たした場合のみ、その適用が認められる ・契約までの期間を短縮することが可能 ・特定の資産、信用、能力等のある業者の選定が容易となる	・一般競争入札と比べて、不良・不適格業者を排除することが容易となる	・機会均等の原則に則り、透明性、競争性公正性及び経済性を最も確保することができる	・施工者の能力により、品質に大きな影響が生じると考えられる場合、品質確保のために、工事価格と性能等を総合的に評価ができる	・発注者による仕様の確定が困難で、最も優れた技術提案でない目的達成が難しい場合に対応する ・「発注者が最適な仕様を設定できない工事」又は、「仕様の前提となる条件の確定が困難な工事」への適用が考えられる
留意点	・発注者と特定の業者間に発生する特殊な関係を持って、単順に活用される可能性や、適正な価格にて行われるべき契約が不適正な価格により行われる可能性が生じる ・契約事務の公正性を保持し、経済性の確保を図る観点から、発注ごとに技術の特殊性、経済合理性、工事の緊急性等を客観的・総合的に判断することや慎重に判断する必要がある	・指名されない業者が固定化しないように公平性の確保が必要 ・談合が容易であるとの指摘に留意が必要 ・指名基準の公表等を通じて透明性・客観性・競争性を向上させ、発注者の恣意性を排除することが必要	・発注者の発注体制によっては、契約担当者の事務上の負担が大きくなり、経費増の懸念がある ・競争参加資格の設定等の運用次第で、不良・不適格業者が参加する懸念がある	・審査・評価を行う体制が必要である ・手続き期間が長期にわたる ・最も優れた提案に対応する予定かを定める必要がある ・中立的かつ公正な立場から判断できる学識経験者等の意見を聴取する必要がある ・競争参加者の事務負担に配慮し、適切な評価内容の設定が必要 ・評価方法や内容を公表することが必要 ・履行を確保するための補償等について予め契約上の取り決めを行う必要がある	・競争参加者の見積金額と発注者の予算規模とに大きな乖離が生ずる可能性がある ・予め参考額を提示する場合は、参考額の設定方法や乖離が生じたときの取扱いに留意が必要 ・優先交渉権者との交渉によっては不成立となる場合がある ・技術提案の審査・評価、価格や施工方法等に関する交渉等を明確に行える体制の確保が必要 ・技術提案の審査・評価については、学識経験者等の意見を聴取する等、中立性・公平性・透明性の確保が必要
効果	・契約担当者の事務上の負担が軽減できる ・一般競争入札や指名競争入札と比べて手続き期間が短縮できる	・一般競争入札と比べて、契約担当者の事務上の負担や経費の軽減が図れる ・信頼できる業者の選定、入札・契約や工事監督に係る事務の簡素化、受注の偏りの排除、良質な施工に対するインセンティブの付与が行える	・発注者の裁量の余地が少ないため、高い客観性が確保できる ・第三者による監視が容易であり、高い透明性が確保できる ・入札に参加する可能性のある潜在的な競争参加者の数が多く、高い競争性が確保できる	・技術提案に対する評価が低い場合、落札しにくくなるため、品質の向上が期待できる ・能力の乏しい業者が落札することによる品質の低下や工期遅延等の防止が期待できる ・入札の段階で審査を行うため、想定される問題の事前把握が可能となる ・業者の育成・技術力の向上に寄与できる	・具体的な仕様について、提案を受けてから検討できることから、手続き開始までの準備期間が短縮できる

２）発注方式の評価

入札・契約に関する競争性を高めるために、国では「廃棄物処理施設建設工事等の入札・契約の手引き（平成 18 年度施行）」が示され、入札・契約手続きに当たっての留意点等を示しています。

また、品質確保に関しては、「公共工事の品質確保の促進に関する法律（平成 27 年度施行）」が示され、経済性に配慮しつつ価格以外の要素を考慮して価格・品質が総合的に優れた内容の契約がなされることにより公共工事の品質が確保されなければならないとされています。

本施設の整備に当たっては、上記内容を踏まえ、適正な競争により施工事業者を決定する必要があります。表 8-3 に示す発注方式の中で、競争における透明性・公平性を確保し、かつ価格のみならず技術力を含めた評価をした決定プロセスを保持することができるものは「総合評価一般競争入札方式」と「公募型プロポーザル方式」です。

特に「公募型プロポーザル方式」は、優先交渉権者決定後に契約内容について交渉することになり、内容の変更についても可能とされています。また、交渉が不調となった場合でも次順位者との交渉が可能であり、総合評価一般競争入札と比較して、手続き開始までの期間が短縮できるメリットがあります。

上記の理由から、本施設の整備に係る発注方式は公募型プロポーザル方式が望ましいと考えます。