

「PFI方式を導入した資源再生センター建設・運営について」

神奈川県藤沢市経済部農業水産課
主査 加藤 敦

1. はじめに

平成11年11月、「家畜排せつ物の管理の適正化及び利用の促進に関する法律」(以下「家畜排せつ物法」という。)が施行され、5年間の猶予期間の間に、家畜排せつ物の適正処理、及び有効利用が義務付けられました。また、神奈川県においては、平成10年4月、「神奈川県生活環境の保全等に関する条例」が施行され、樹木剪定枝等の適正な処理方法についても、早急に確立する必要に迫られました。

一方、本市も資源循環型社会を迎えて、ごみの減量化などに取り組まなくてはならない状況があり、このような背景を踏まえた中で、①畜産に由来する環境問題の改善による畜産経営の安定化と振興、②堆肥を利用した土作りによる環境保全型農業の推進、③樹木剪定枝や食品残渣の有機質資源の有効利用・リサイクルによるごみの減量化、等を目的として、(仮称)藤沢市有機質資源再生センター(以下「本施設」という。)整備運営事業(以下「本事業」という。)に取り組むことになりました。

また、本事業の施設整備にあたっては、今日の地方自治体においては行政改革の推進を求められていることや、厳しい財政状況などを考慮し、限られた予算の中での対応をする必要があり、平成11年9月に施行された、「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」(以下「PFI法」という。)に基づくPFI事業として実施し、民間の資金や活力を積極的に導入し、事業の効率化を図ることとしました。以下に、本施設の平成18年8月稼働に向けた、これまでの取り組みについて紹介します。

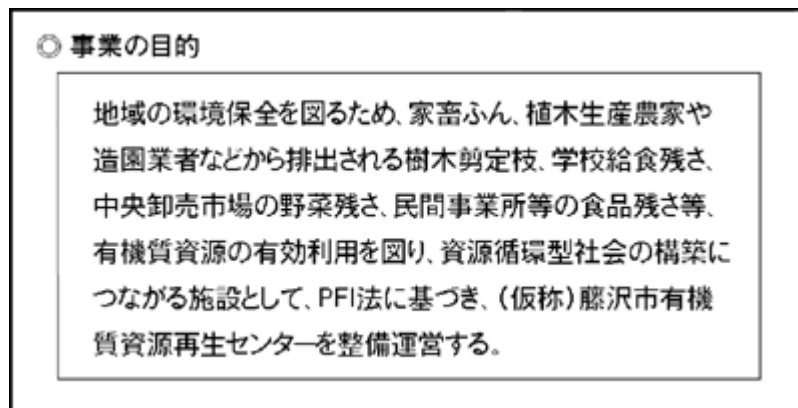


図1 事業の目的



完成予想図

2. 藤沢市の畜産業の状況

(1) 耕種農業・畜産業の状況

藤沢市(以下「本市」という。)は、東京から約1時間という交通至便な位置と、工場用地に適した平坦な地形も多く、昭和30年代中頃からの高度成長期には多くの企業が進出するとともに、土地区画整理事業により、市街地は優良な農地が集まる中北部農業地帯まで広がりました。このような農業環境の中でも、営農継続の意欲をもつ農家を中心に近代的な農業の振興を図り、収益性の高い野菜・花き・果樹・植木或いは集約的畜産経営等を柱とした自立農家を育成してまいりました。一方、都市農業の環境保全に果たす役割が大きく見直され、その対応策を検討、平成2年度に藤沢市都市農業振興構想が策定されたところです。

このような中で、本市の農業生産は、畑作を中心に、水田稲作及び畜産が複合した構成により生産が行われ、畑作は露地野菜を中心として、施設野菜・花き・植木・果樹が主軸をなしています。本市の平成15年度における農業産出額は、耕種が36億4千万円、畜産が18億円、総額54億4千万円となっています。

また、本市の畜産業は、昭和33年頃まではいわゆる小規模有畜農業経営でしたが、その後の高度経済成長により生産部門の選択的拡大が奨励された結果、酪農及び養豚を中心に企業化・専業化が進み規模が拡大されてきました。神奈川農林水産統計年報によれば、平成15年2月1日現在で、乳用牛1,140頭、肉用牛420頭、豚20,990頭、及び鶏9,400羽という飼養状況です。

(2) 畜産農家における家畜排せつ物の処理状況

家畜排せつ物法により家畜排せつ物の適正処理を行う施設を整備することが義務付けられ、畜産農家にとっては大きな負担となりました。

そのような中で、本市の畜産農家50戸のうち、補助または自己資金での対応により、既に家畜排せつ物法の規制に対応済の農家が半数あるものの、資金並びに用地の不足等の理由により、未だ野積み等が行われている農家が半数存在し、このうち、飼養規模を縮小及び廃業予定の農家を除き、今後施設整備を要する農家は10数戸となりました。

本市では、こうした状況の改善のために今回の施設整備を計画し、農家の意向も確認したところ、14戸の農家が本施設整備事業への参加意思を明らかにしました。施設整備までの間は簡易対応によるものですが、残る数戸については、資金面あるいは後継者が未定である等の理由により、本市としては引き続き施設整備の指導はしていくものの、当面は簡易対応をしていく状況となっています。

3. PFI手法による事業実施への検討経過

(1)本市におけるPFI導入の基本方針

近年における厳しい行財政環境下では、限られた財政の効率化を図りながら計画的な行政運営に取り組みなければならず、行政と民間との適切な役割分担に基づいた新たな官民パートナーシップのもとでの公共サービスの提供を模索してきました。こうした中で効率的・効果的な執行が期待できる公共施設等の整備等については、従来の整備手法や直営等にとらわれることなく、PFI方式の積極的な活用を図ることとし、平成15年10月には、「藤沢市PFI導入基本方針」(以下「基本方針」という。)が策定されたところです。

この基本方針においては、本市の総合計画である「ふじさわ総合計画2020」(平成13年策定)においては、その実施計画に位置づけられている公共施設等の整備や運営にあたっては、当該事業の必要性や緊急性あるいは公共サービス提供の範囲やあり方(行政と市民、公益団体、民間事業者らとの役割分担)などについてさまざまな角度から十分検討した上で、民間の資金活用やノウハウが見込まれる事業については、PFI導入の可能性について積極的に検討すること、特に、大規模施設等の整備(新設、改築等)にあたっては、必ずPFIの導入を視点に検討することが定められています。

(2)本事業へのPFI導入可能性の判断

本事業は、家畜排せつ物法の規制の猶予期限を見据えた中で「ふじさわ総合計画2020」に実施計画が位置付けられ、PFI事業導入の検討をすべき事業とされていたものです。このため、基本方針の策定前の平成14年12月には、PFI導入可能性調査を実施しました。

この調査においては、事業の概要を整理し、市及び民間事業者の行うべき業務を分類整理し、PFIの事業方式(BOT方式、BTO方式等)、及び事業実施の際の官民のリスク分担の検討等を行ったうえで、一定の条件下において、公設公営方式、及びBOT方式、BTO方式によるPFI方式について、種々のシミュレーションによりVFM(財政負担削減額)を算出し、比較を行いました。

比較の結果、民間事業者の採算性を確保しつつ市の財政負担を極力軽減すること、及び国庫補助対象事業として成り立つこと等の要件を満足させる方策として、民間事業者による施設建設後、市が施設を買い取り、国庫補助金等の交付を受けた後、民間事業者に一定割合の負担をさせた上で、再度、民間事業者に施設を引渡し施設運営を行わせる、本事業特有のBTO方式によることが妥当であり、これにより、公設公営方式と比較して、約87%の財政負担削減が可能であるとの結果が得られました。

4. 準備

(1)強力な実務・専門集団とタイアップ

PFI事業の導入にあたっては、財務、法律、金融、建築等各分野の専門的知識やノウハウあるいは市場調査などの状況把握が必要となりますので、平成15年9月に専門的な知識を有する外部のアドバイザーとして(株)日本総合研究所を選定し、アドバイザー業務委託契約を締結しました。PFI事業についての経験・実績も豊富である、強力な実務・専門集団とのタイアップにより、PFI事業の実質的な作業に突入していったわけです。

(2)事業審査委員会の設置と役割

アドバイザーの支援を受けながら、PFI事業の方針決定やその後の諸手続に着手する一方で、平成15年10月、今後のPFI事業の選定作業等、審査の公平性、透明性を図るため、専門家などの第三者を含む、「(仮称)藤沢市有機質資源再生センターPFI事業審査委員会」(以下「審査委員会」という。)を設置しました。審査委員会は、助役(2名)、総務・企画・財務・環境・計画建築部の各部長、事業所管部長である経済部長、及び学識経験者5名、総勢13名で構成されました。

このうち、学識経験者は、本事業の特殊性から、有機農業、土壌、農業機械、並びに建築に関して知見を有する方々をお願いし、今後の実施方針や募集要項の策定、PFI事業者の選定など、重要な役割を担っていただくこととなりました。

(3)審査委員会の審査

市職員8名及び外部の学識経験者5名という審査委員会の構成上、ややもすると、行政側の立場に偏りがちな審議になることも危惧されました。公共事業を民間活力で行うというPFI事業の本

旨にも鑑みて、学識経験者から、いかに専門的、客観的な立場で、ご意見、ご助言をいただけるか、その上で行政として、最終的に有効な判断ができるかが最重視されました。

5. 本事業における具体的な手順

(1) 実施方針の決定・公表

平成15年9月のアドバイザー契約の締結後、本市スタッフとアドバイザーとの綿密な協議、調整を経て、同年10月に、本事業の基本的な枠組みや、官民の役割分担の原則等に関する「事業概要書」を策定し、民間事業者に対するサウンディングに着手しました。事業の枠組みが受け入れられるか、事業条件の競争環境は維持されるか、コストの妥当性が得られるか等の検討を経て、同年11月までの1ヶ月間で、民間事業者10社のうち4社から参考見積の提出を得ました。これら参考見積の内容、及び民間事業者との質疑、ヒヤリング、並びに審査委員会の審議を経て、平成16年1月6日、特定事業の実施に関する方針、いわゆる「実施方針」を策定、公表しました。事業方式は、本事業特有のBTO方式によるものとし、事業期間は17年間（施設建設2年間、施設運営15年間）としました。

本市として、初めて対外的にPFI事業実施に関する基本的な方針を公にしたものであり、今後は、民間事業者からどのような反応があるか、果たして参画の手を挙げてくれるのかが最大の焦点となりました。

(2) 独自のBTO方式での特定事業

民間事業者の反応に対する心配をよそに、実施方針の公表後に開催した実施方針の説明会には、26企業、総勢56名の参加があり、その後約1週間の間に、実施方針に関して、13企業から300件を超える質問・意見が寄せられ、本事業に対する関心の高さが示されました。

しかしながら、受注意欲はあるものの、必要以上のリスクを排除していきたいという民間事業者としては当然の姿勢が伺えた中で、特定事業の選定作業に移行しました。

特定事業の選定にあたっては、本事業を公設公営方式で実施する場合と、BTO方式によるPFI事業で実施した場合の本市の財政負担を比較して、VFMの算出を行うとともに、合わせて、両方式におけるサービス水準の評価を行いました。

これらの評価結果から、本事業はBTO方式で実施することにより、事業全体を通じて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になり、その結果として、公共財政負担の縮減、及び公共サービス水準の向上の効果を期待することができるため、本事業を特定事業として実施することが適当と認め、平成16年3月5日、特定事業として選定し、公表しました。

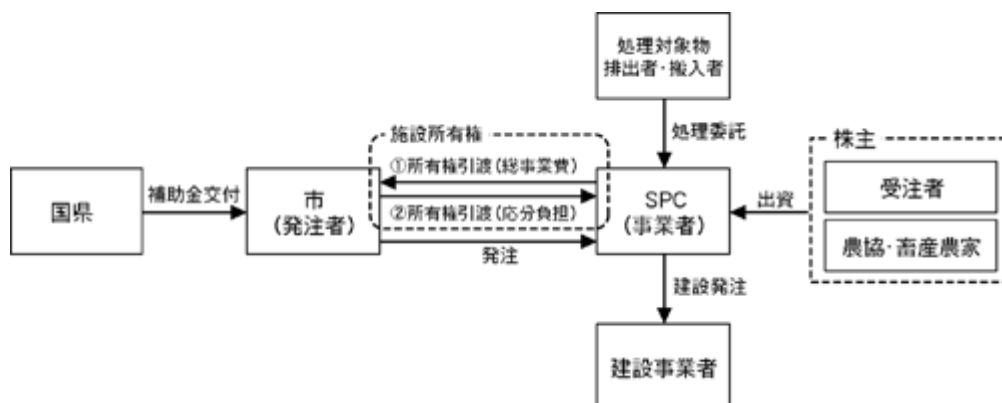


図2 事業スキーム

(3) 事業者募集はプロポーザル方式で

特定事業の選定、公表を踏まえて、並行して策定を急いできた公募に係る募集要項も同年2月中には概ね完成を見、審査委員会での審議を経て、同年3月8日、公募の公告を行い、民間事業者の募集を開始しました。

本事業においては、その事業内容の特殊性から、民間事業者の実績に裏打ちされたノウハウと自由な発想に基づく、民間活力の発揮を期待し、「公募型プロポーザル方式」を採用しました。

この方式は、業務に関する提案を公募し、最も業務に適したものを「優先交渉権者」と選定し、そ

の者と提案内容に基づく契約を締結する方法で、価格による要素に拘束されにくく、提案内容の自由度も高く(随意契約の一方)、特に、選定事業者が決定後、最終的な価格面も含めて、契約締結時まで合理的な範囲の中での調整の余地が残されているのが特徴的です。

(4) 経営リスクは民間事業者に

実施方針の公表以来、民間事業者においては、施設建設並びに施設運営において、いかにリスクを避けるか、一方、本市においては、いかに公共財政負担を減らし、いかにして民間事業者に手を挙げてもらうかという相反する思惑がありました。

本市としては、民間事業者とのヒヤリング等も踏まえ、応募事業者が確実に出てくるとの確信をし、あくまでも民間事業者の責任における独立採算での企業経営に期待した公募内容としました。

募集要項に対する民間事業者の反応は、相変わらず注目度が高く、3月12日の締め切りまでに、8企業グループが参加資格申請書を提出、同月24日には8グループが全て参加資格を満たすものとして、合格としました。

その後の約1ヶ月間は、募集要項に対する質疑応答の期間でしたが、引き続きリスク分担等に関する質疑、採算性を確保するための諸条件の確認に関する質疑が多く、民間事業者の真剣な姿勢が伺えました。

(5) 評価は総合評価方式で

募集要項に対する質疑応答期間を経て、事業提案の締切を5月28日、事業者決定及び公表を6月30日としたため、6月の約1ヶ月間は、審査委員会にとって、事業者を選定するという最も重要な期間となりました。

かくして、5月28日の募集締切日に5企業グループの応募があり、確信はあったものの、民間事業者が全く手を挙げないという最悪の事態は避けられました。

さて、事業者の募集及び選定にあたっては、「公平性原則」に則り競争性を担保しつつ、「透明性原則」に基づき手続の透明性を確保した上で実施し、選定の結果は客観的な評価に基づくことが基本原則とされています。今回の事業者選定は、民間事業者の提案に対して、「技術審査」及び「コスト審査」を含めた「総合評価方式」で行うため、一方では市の財政負担だけではなく、製品堆肥の品質や周辺環境への配慮等も評価して事業者を選定できるというメリットがあるものの、選定の際の客観性や説明性、透明性の確保が困難であるといったデメリットがありました。

すなわち、「総合評価方式」では審査委員会の委員の採点が事業者の選定に大きく影響するため、審査は外部との接触を排除した集中審議によることとしました。

このためには短期間で膨大な提案資料について確認をする必要が生じ、客観性を前提としつつ、いかに各委員の負担軽減を図るべく事務局がサポートさせていただくか、実際には、提案資料の客観的な分析と各委員に対する徹底したヒヤリングの実施等が求められました。

さらには、審査委員会の構成上、市職員である委員が堆肥等に関する専門性を有しない中で、その評価を行うことの妥当性など、評価に関する役割分担の論議もなされ、結果として、「技術審査」の大部分においては、専門部会を設置し、専門性に配慮した評価方法を採用することとしました。

事業者選定に係る審査は、6月25日、早朝から各委員にお集まりいただき、夕方6時近くに「藤沢エコグループ」が優先交渉権者として選定され、同月30日に審査委員会の選定結果を踏まえて「藤沢エコグループ」を優先交渉権者と決定し、公表しました。

審査項目	配点
I 技術審査	50点
1.事業計画の内容に関する提案	(40点)
(1)堆肥化施設の実績	5点
(2)堆肥の品質を考慮した施設的设计内容	15点
(3)環境への影響に配慮した施設的设计内容	10点
(4)堆肥の販売計画の実現性	10点
2.事業の確実性及び安全性に関する提案	(10点)
(1)民間事業者の経営全般	7点
(2)事業遂行の確実性	3点
II コスト審査	50点
1.見積額の評価	(50点)
合計	100点

表1 事業者選定の評価項目

(6) 契約条項の解釈・記述は、「てにをは」まで

PFI法に基づく特定事業契約に係る契約条件の詳細化及び明瞭化を目的として、優先交渉権者との契約詳細の詰め、いわゆる「契約交渉」は、特別目的会社の設立及び仮契約締結の目標を8月中旬として、交渉を開始しました。

契約交渉は、公募の際に提示した「契約条件規定書」をもとに作成した「特定事業仮契約書(案)」に対して、優先交渉権者からの意見に本市が回答する方法で協議を進め、その後、合意に達しない事項を継続的に協議しました。協議内容は、細かい文言の修正から始まり多岐に渡りましたが、双方において既に契約条件に対する解釈の同一性があったことから、協議は概ね順調に進み、7月7日から8月17日まで、全6回にて終了しました。

○ 建築概要	
事業実施用地	： 藤沢市宮原字2573番1他
敷地面積	： 16,027 m ²
建築面積	： 6,713 m ²
	製造棟 1棟 3,982 m ²
	製品棟 1棟 2,731 m ²
階数	： 地上1階
基礎形式	： 既成PC杭基礎
構造形式	： 鉄骨造・一部鉄筋コンクリート
最高高さ	： 8.7m
○ 施設概要	
①良質で、安心して使える堆肥を製造する施設	
②堆肥の製造工程を効率的に管理する施設	
③環境面(臭気・騒音・振動等)に十分配慮した施設	
処理能力	16,425t/年(45.0t/日)
原 料	家畜ふん 8,395t/年(23.0t/日)
	剪定枝 4,584t/年(12.6t/日)
	食品残さ 3,446t/年(9.4t/日)
製 品	堆 肥 4,522t/年(12.4t/日)
	有機肥料 374t/年(1.0t/日)
	(肥料性の高い堆肥)

図3 建築概要と施設概要

6. 心配ごと

(1) 事業提案の手が挙がるのか

本市初めての本格的なPFI事業への取り組みでしたが、公募の内容は、施設建設並びに施設運営のいずれにおいても、本市の財政負担を極力減らし、あくまでも民間事業者の責任における、企業努力に期待したものでした。加えて、実施方針の公表から5カ月足らず、公募の公告からは3カ月足らずの期間の中で、民間事業者においては、非常に厳しい提案準備期間だったと思われます。

そのような中で、我々の予想を上回る5企業グループの応募があり、改めて本事業に対する関心の高さが伺われ、提案事業者には深く感謝をしています。

(2) 地元住民の反対の声が静まらない

平成15年2月、本事業に関する事業計画について、地域自治会の連合組織に初めて公表し、あわせて事業用地の第1候補地である地権者に対し、事業用地の提供について交渉を開始しました。

本市としては、事業計画地の地権者並びに地元自治会に対して精力的に説明会等を開催し、事業計画に対する理解と協力を求めました。また、地元自治会におかれても、社会の全体認識を踏まえた中で検討に検討を重ねていただいたところでしたが、結果として、多くの住民から事業計画に対する不満や不安、疑問の声があがり、地元自治会からは、事業計画の見直し要望が提出され、最終的に地権者の一部からも合意が得られず、また、同年7月に改めて地元自治会から計画撤回の請願書が提出されたため、本市として第1候補地の事業計画を断念する結果となりました。

このような経過の中で、当初の計画地と同じ自治会内の新たな候補地について、地権者の合意を得て、同年11月、改めて地元自治会に対し、事業計画の提案を行いました。

前回計画との相違点、施設の必要性、用地の選定理由など、前回の反省点を十分に踏まえた上で理解を求めましたが、一部にはそれでもやはり反対である旨の意志を表明される方々がいるものの、行政の責任において事業を推進していくことに対し、一定のご理解をいただくことができました。しかし、堆肥製造施設であるもの、やはり廃棄物を処理する施設ゆえ、迷惑施設との懸念から、反対者の声は根強いものがあり、その後の議会陳情等に繋がっていくことになりました。

(3) 提案内容は補助対象外とされないか

民間事業者の公募においては、本施設が農林水産省の「資源リサイクル畜産環境整備事業」の対象施設として、国庫補助金の交付を想定している施設であることを明言し、民間事業者からは施設全体が当該補助対象となり得る施設の提案を期待しました。

実際の補助対象如何は、詳細設計後の施設内容によって、国・県の判断をいただくもので、提案時の施設内容で本市がどこまで判断できるか、また、優先交渉権者の詳細設計後に国・県がどのように判断されるのか、大変、懸念されたところでした。

優先交渉権者の決定後は、約6ヶ月間に渡り、国・県との数多くのヒヤリング等を実施し、平成17年3月、ようやく事業計画の承認をいただき、施設全体が補助対象とされました。

(4) 関係法手続はクリアーできるのか

事業用地は、本市の北西部、隣接の海老名市に接した市街化調整区域に存在しており、県の指定する農業振興地域内にあり、本市においても、農用地区域に指定していた場所でした。

また、本施設が本市農業振興地域整備計画において農業近代化施設との位置付けがあるものの、家畜ふんのほか、一般廃棄物である樹木剪定枝及び食品残渣を合わせて処理する施設であることから、農振法に基づく農用地区域からの除外、そして農地法に基づく農地転用許可という手続が必要となりました。

この他にも、施設整備に必要な手続法令として、都市計画法、建築基準法、廃掃法、河川法、県土地利用調整条例・・・と続き、どの法令手続も相互に関連はあるものの、基本的には単独、独立した手続で、同時並行的にクリアーしていくことが必要であり、その行方に一時も安堵することができなかつた程でした。

通常の公共事業であれば、一定の届出等で済む手続に関しても、PFI事業は公共事業の一手法ではあるものの、実質、民間事業者が施設を設計し施工するという点で、一般的な申請手続等が必要となることが多い。手続の先である神奈川県あるいは本市の各担当課においても、PFI事業に伴う手続の実績は少なく、手続の仕方そのものの判断に時間を要することも少なくありませんでした。

平成16年からこの平成17年にかけては、事業者選定等の作業と併行して、日々、関係機関との調整に追われ続けましたが、平成17年4月、ようやく事業用地の造成工事に着手することができました。

7. おわりに

通常の方式による堆肥化施設であるにも関わらず、「産廃処理施設であり迷惑施設である」、さらには、「手続上に瑕疵があるのではないか」、「違法な行政行為を行っているのではないか」、「補助申請にあたって、国・県に虚偽の報告をしているのではないか」・・・などなど、乱暴ともいえる声はまだにあることは残念ですが、事業概要の地域への全戸配布、情報公開請求に対する情報提供、定例市議会ごとの審議、住民監査請求に対する結果等を通じて、本事業への理解がようやく浸透してきたものと思います。造成工事も順調に進んでおり、7月からの建物建設を経て、来年、平成18年8月の施設稼働が待たれるところです。

今回の報告は、PFI事業としての堆肥化事業に関して紙面を割きましたが、今後機会があれば、

施設の整備状況、運営開始に向けた準備状況、またさらには、実際の施設の稼働状況などについて、報告をさせていただければと思います。

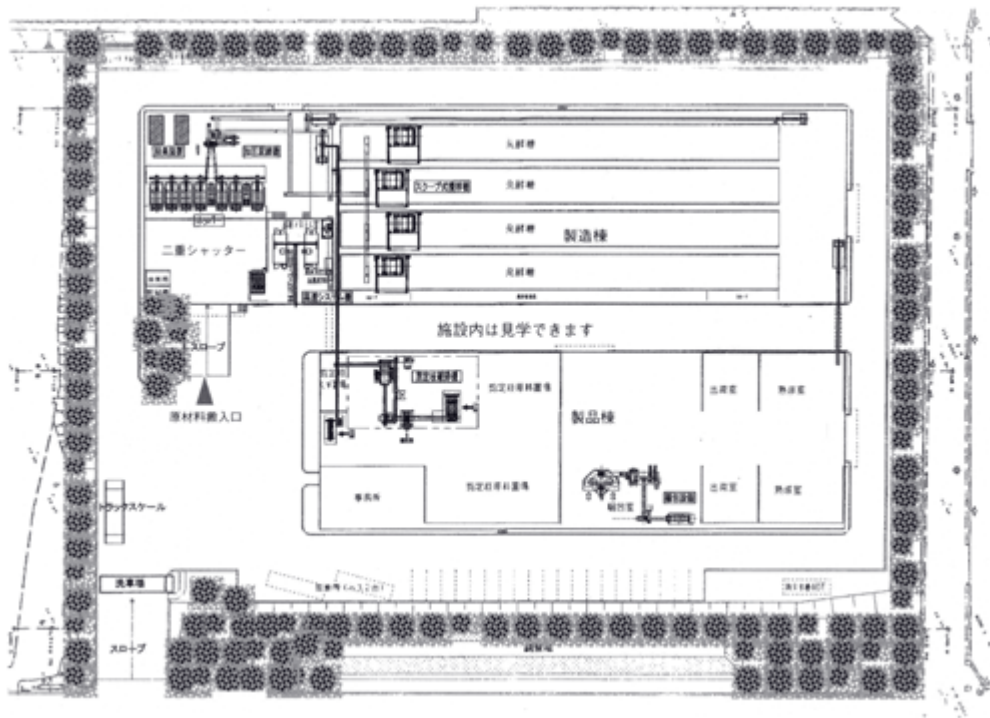


図4 施設の概要