

## 家庭系ごみ収集輸送事業の経営形態変更に係る考察（案）

先般実施したマーケット・サウンディングの結果を踏まえて、外部アドバイザーとも意見交換・議論を重ねてきた。その内容は、概ね以下のとおりである。

### 1 視点の設定

(1) マーケット・サウンディングの結果、民間化手法を検討する際の大きな視点としては、次の 2 点に集約される。

- ① 既存の事業者へ委託するのか、新会社（受皿組織）を設立して、当該新会社を利用するのか。
- ② 大阪市が家庭系ごみ収集輸送事業を民間事業者へ委託する際、一括で委託するのか、分割して委託するのか。

上記 2 つの視点から、民間化手法としてどのような方法が最適かという点について検討を進めていく。

その際、次の 3 点の条件を前提として考察する。

「第 1 平成 24 年 6 月 19 日に大阪府市統合本部会議で確認された『基本的方向性』を踏まえる必要がある。」

(理由)

大阪府市統合本部会議では、家庭系ごみ収集輸送事業についての「基本的方向性」について、次の 2 点が確認された。

- ① 受皿組織設立時に現業職員の非公務員化を図る。  
※ 受皿組織設立に当たっては、民間活用を主体とした運営形態を優先的に検討する。
- ② その後、業者育成を図りつつ民間委託を拡大し、可能な限り早期に完全民間化（市場開放・競争化）を図る。

先般、実施したマーケット・サウンディングは、上記「基本的方向性」について民間事業者等から広く意見や提案を求め、対話を通して市場性の有無や新たな運営形態（受皿組織）についてのアイデアを得ることを目的として実施したものであって、上記「基本的方向性」と離れて意見を求めたものではない。

これまで民間事業者、団体から提供された有意な情報、意見を踏まえ、マーケット・サウンディング結果を整理したが、かかる意見を斟酌するに際しても、上記「基本的方向性」を踏まえて吟味検討する必要がある。

「第 2 大阪市の既存の施設（11 か所の環境事業センター等の事業所）、インフラ（約 750 台の車両（小型プレス車、パッカー車等）等）を有効に活用する。」

(理由)

民間化することによって得られるメリットとして最も大きな事項はコスト削減効果であるが、マーケット・サウンディングの結果得られたコスト削減の内容は、家庭系ごみ収集輸送事業自体が労働集約型事業の典型であり、主として人件費の圧縮、管理費・間接経費の削減という点に重きが置かれていた。

コスト削減の面からは、それに加えて、大阪市の既存の施設、インフラを活用できれば、民間化開始当初における事業者の投資負担（例えば、パッカー車等の新たな購入や、それらの置き場所の確保など）が更に軽減されることになる。

他方、大阪市においても、民間化により既存の施設、インフラが活用されないのであれば、これらの施設、インフラが無用になる。また、既存の価値以上の有効活用の途を即座に見い出すことは困難と思われる。

そこで、民間化に際しては、既存の設備、インフラを活用することを前提とし、事業の競争性を実現していく過程において、既存設備の転用・廃止を検討していくこととする必要がある。

「第3 新たな法整備、制度創設を前提とするのではなく、既存の法律、制度を前提に民間化を検討する。」

(理由)

家庭系ごみ収集輸送事業の民間化に伴い、これまでごみ収集輸送事業に関与してきた大阪市職員の非公務員化の問題が生じる。

現在の制度では、地方公共団体から純粋な民間事業者への派遣は認められておらず、民間事業者において引き続きごみ収集輸送事業に従事するとしても、公務員としての地位を喪失することが前提とされ、その結果、大阪市は民間事業者に移管する職員全員の退職金を支給する必要がある。

他方、民間事業者に移管する個々の職員は新たな労働条件の下で就労することになり、賃金、年金、健康保険等が一新することになる。

職員の身分移管に関しては、こうした問題なども踏まえて、可能な限り具体的な対応策を早急に検討するとともに、職員等に対して丁寧に説明し、理解を得るよう最大限の努力を払う必要がある。

なお、当該課題は、大阪市における職員の非公務員化に共通する課題であり、非公務員化をより円滑に進めるため、大阪市としては、退職金の通算や共済制度の継続など身分移管に関連する法制度整備について、継続して国に働きかけていく必要がある。

(2) P Tにおける検討において考慮した利害関係者の利益・不利益の優位性について説明する。

マーケット・サウンディング結果において、各種メリット・デメリットの抽出を行ったが、それらはいずれも並列、同価値ではなく、優先順位に差がある。

その優先順位は、利害関係者によって優先性の順位が異なるが、民間化の問題を検討するに際し、最優先に考慮すべきメリットは大阪市民を基準として検討するものである。また、デメリットについても大阪市民が甘受する負担を最小化することに優位

性を認めるものである。

複数の手法を比較した際、大阪市民にとってのメリットに差がない場合、ないしは近似である場合に、初めて次順位の利害関係人にとっての優先性を考慮すべきであり、大阪市民に重大な負担を強いた上で、他の利益を優先することは回避すべきものと考ええる。

## 2 民間化手法の検討

(①の視点「既存の事業者に委託するのか、新会社（受皿組織）を設立して、当該新会社を利用するのか」について)

- (1) 大阪市民にとって最優先されるべき事項は、ごみ収集・処理は大阪市が最終的な責任（処理責任）を負う都市インフラの一つであり、民間化による実施に当たっては信頼性・確実性の確保が前提であるという点である。

家庭系ごみ収集輸送事業については、これまで大阪市が直営にて実施してきた事業を新たに市場に提供することになるため、市場に競争性が確保されていることが必要となるが、マーケット・サウンディングの結果からは、既存事業者はその大半が中小規模ではあるものの、入札に参加する意思を有する（又は、その可能性のある）事業者が相当程度存在しており、市場に提供する当初から競争入札にすることが困難であるとまでは言い切れない状況がある。

しかしながら、大阪市の家庭系ごみは、市内における人口や世帯数の多さなどから、ごみ収集量が全国的に見ても非常に多いという現状（平成 23 年度実績で約 41 万トン：政令指定都市の中では横浜市に次いで 2 番目）にあり、これらの収集輸送事業の全てをいきなり市場の競争に晒した場合には、市民サービスの低下をもたらす危険性は否定できない。

また、家庭系ごみ収集輸送事業を民間化するとしても、大阪府市統合本部会議で確認された「基本的方向性」を踏まえ、民間化と同時に非公務員化を実現することが必要である。

この職員の非公務員化の実現という側面からマーケット・サウンディングの結果をみると、約 2000 人の現業職員の全部又はその大半を既存事業者において受け入れることについては、ある既存事業者から、業務委託を受ける場合、当該業務の遂行に必要なと考える最小限の人員を独自に算定し事業者自ら設定する労働条件で雇用したい、との意見があり、そこからも窺えるように、既存事業者側で職員の受け入れが期待できる人員数は限定的であり、既存事業者が職員の移管（転籍）先として効果的に機能することは、現状ではあまり期待できないようである。

理論的にも、委託契約と現業職員の雇用は全く異なる内容であり、委託契約の内容として、大阪市の現業職員を一定数雇用することを契約条件にすることは問題があり既存事業者に強制はできないであろう。

仮に、既存事業者が委託契約を締結する際に、任意に相当数の職員を雇用してくれるとしても、その契約期間中の継続的な雇用が保証されるわけではない。

こういった状況の中で、今回の改革の眼目である事業の民間化と職員の非公務員化

という2つの課題を同時に実現させる既存事業者が現れることは期待できないと考えられる。

これらのことを総合的に勘案すると、現時点においては、民間化と非公務員化の具体的手法としては、日本国有鉄道、郵政公社等の民間化事例にあるように新規に受皿組織を設立して実施することが現実的であると考えられる。

次に、この場合の契約方法を考えると、家庭系ごみ収集輸送事業の全てをいきなり市場の競争に晒した場合に、市民サービスの低下をもたらす危険性が否定できないことに加え、マーケット・サウンディングの結果を見ても、提案のほとんどは一定期間の随意契約を求めており、随意契約と切り離して、民間事業者に現業職員の大半の雇用先確保を求めることはあまり期待できない。

したがって、大阪市においては、直営事業を民間化するに際しては、市場の動向等も十分に勘案しながら、実施可能な事業者を選定（又は、育成）して事業を実施する必要があり、開始当初は随意契約の形式によるべきであると考えられる。

ただし、地方公共団体が外部者である事業者と各種契約を締結する際、競争入札方式を経て締結することが原則であり随意契約はあくまでも例外であることから、大阪市において積極的に市場の育成に努め、早期に競争性を確保した発注方式への変更をめざすべきものである。

(2) 受皿組織を設立する手法による場合、大阪府市統合本部会議での「基本的方向性」に示されているように、優先的に検討すべき手法は、民間活用による現業職員の受皿組織の設立であるが、マーケット・サウンディングの結果を見ても、全ての種類・地域の家庭系ごみ収集輸送事業について、民間が出資者となって受皿組織を設立してもらえるかどうかは判断できない状況である。

しかしながら、一部の種類又は地域の事業についての受皿組織を設立する民間の出資者が見当たらない場合には、民間化される事業と直営のままの事業が混在することになり、結果として全ての事業の民間化が実現できない可能性が生じる。

こうした事態になることを回避するためには、まずは事業全体を確実に民間化するための受皿組織の設立を前提に検討を進めるべきであり、受皿組織への民間の出資が期待できない場合には、受皿組織の円滑な設立を実現するため大阪市が一定期間の資本参加することも検討せざるを得ないと考えられる。

このような考え方は、マーケット・サウンディングにおいて「大阪市が資本参加する形での新会社（受皿組織）の設立」について複数の事業者からも提案があったところであり、市が資本参加する場合、事業収益が上がれば、配当ないし後日の売却益として、市への一定額の還元も可能となるメリットも想定されるものと考えられる。

ただし、仮に市が資本参加するとしても、今般の民間化が「民でできることは民へ」という基本方針を踏まえるものであることから、できるだけ早い段階で公的関与を見直すべきである。また、公的関与の過程においても、近年の第三セクターを巡る議論を踏まえ、市民への情報提供、外部者を含めた監視委員会による監視・監督を並行して行う必要があると考えられる。

一方で、完全民間化を早期にかつ円滑に実現するためには、市場における環境整備、すなわち、家庭系ごみ収集輸送事業の担い手のひとつとなるであろう既存事業者（廃棄物収集運搬許可業者等）の人的・財政的基盤の強化に向けた一層の取り組みを進めていくことが重要であり、既存事業者には、将来の完全な市場開放に備えて、自らの経営基盤の強化に向け努力が望まれると同時に、廃棄物処理に関する最終的な責任（処理責任）を負う大阪市においても、市民サービスを維持するという観点から、既存事業者の経営基盤強化に向けた自主的な取り組みを促していく必要がある。

また、今回の民間化は、家庭系ごみ収集輸送事業の全てを初めて市場に晒すものであり、大阪市に最終的な処理責任があることを踏まえれば、市が受皿組織に資本参加する場合に、短期間で当該資本を処理するためには、大阪市は資本参加する期間、マネジメントにかかわることが必要と考えられる。

大阪市の資本参加手法としては、「既存会社への出資」や「市が資本参加する形での新会社（受皿会社）の設立」といったものが考えられるが、前者では大阪市がマネジメントにかかわることは非常に難しいと思われる。

以上の考察等を踏まえると、視点①については、民間の出資者が一部見当たらない場合には「市が資本参加する形での新会社」を設立し、存続期間を限定した上で当該会社との間で随意契約を締結し、市場の状況等にあわせて会社の株式を売却するなど、家庭系ごみ収集輸送事業の完全民間化を図っていくことが、最も課題が少ないものと考えられる。また、スケジュール的にも比較的スムーズに移行し易いものと考えられる。

### 3 民間化手法の検討

（②の視点「大阪市が家庭系ごみ収集輸送事業を民間事業者に委託する際、一括で委託するのか、分割して委託するのか」について）

- （1）大阪市民の視点で考えた場合、発注方法が複数か一括かにより、大阪市民に直接のメリット・デメリットが生じるとまではいえない。

ただし、一括発注の場合には、受注業者の倒産リスク、更には天災地変等災害時の対応について考慮しておく必要がある。

また、災害時の対応は、マーケット・サウンディング結果の民間化手法8形態の比較（メリット・デメリットの整理）を見ても特段の差異があるとまではいえない。

なお、これらリスクマネジメントの対応は、一括か分割に関わらず、処理責任の観点から非常に重要であることから、事業者選定、委託契約の仕様、更には委託業者との災害支援に係る協定の締結など最大限の方策を検討すべきである。

- （2）そこで、この問題は大阪市にとってのメリットの有無を基準に考える必要があるが、市にとって、当初随意契約によるとしても、将来の市場での競争性をより高めていくためには、どのような発注形態が望ましいかという問題であると考えられる。

マーケット・サウンディングの結果からは、大阪市の家庭系ごみ収集輸送事業を一括して受け入れることができる事業者については、市場を形成するほどの複数は見い

出し難いというものであった。むしろ、市場が成立している一般ごみの事業系、産業廃棄物の業界を見ても中小事業者が大半であり、全国的に事業を展開している事業者は見られなかった。

また、既に家庭ごみ収集運搬事業を外部に委託している政令指定都市を調査しても、複数事業者に委託しているのが通例であった。

そこで、大阪市においても、一括で委託するのではなく、分割して委託すべきと考えられる。

(3) 複数設立する場合、幾つに区分するのか、また、どのように分類するのが妥当か。

マーケット・サウンディングの結果からは、家庭系ごみ収集輸送事業が労働集約型事業であること、既存事業者は中小事業者が大半であることは明らかとなったが、将来の市場形成を見越した適正な事業規模について確信できるだけの情報を得ることはできなかった。

また、大阪市民の視点で考えた場合においても、適正な数についての特段の意見は導かれず、既存のインフラ（環境事業センター）、システムを踏まえて分割化し、その後、市場化の状況を見ながら調整していくべきであると考えられる。

むしろ、具体的な目的もなく、業務全体に共通する管理部門や業務運営等のシステム等を安易に分割してしまうと、家庭系ごみ収集輸送事業の円滑な業務運営に支障がでるおそれがあることも考慮しておく必要がある。

こうした課題等について十分に留意し、より円滑な執行に向けた現実的な分割案の検討を行っていく必要がある。