

下水道事業における 公共施設等運営事業等の実施に関するガイドライン 【概要】

国土交通省 水管理・国土保全局 下水道部
平成31年3月

- 今後、より厳しい財政状況、人材不足の下で持続可能な下水道事業を実現していくためには、コンセッションをはじめとするPPP/PFI手法の活用が有効
- PFI法等の改正や事例・ノウハウの蓄積を踏まえ、下水道コンセッションガイドライン（H26.3月策定）の改正を行うため、検討会を設置。パブリックコメント等を経て、H31.3月に改正

【委員名簿】

※敬称略、50音順
所属・役職は検討会開催当時（H30.7月）のもの

座長	滝沢 智	東京大学大学院 工学系研究科都市工学専攻	教授
委員	足立 慎一郎	株式会社日本政策投資銀行 地域企画部	部長
	飯島 淳子	東北大学 法学部	教授
	高橋 玲路	アンダーソン・毛利・友常法律事務所	弁護士
	藤田 晶子	明治学院大学 経済学部国際経営学科	教授
	森田 弘昭	日本大学 生産工学部土木工学科	教授

オブザーバー

- (一社) 日本下水道施設管理業協会
- (一社) 日本下水道施設業協会
- (公社) 全国上下水道コンサルタント協会
- (公社) 日本下水道管路管理業協会
- (公社) 日本下水道協会
- (地共) 日本下水道事業団
- 内閣府 民間資金等活用事業推進室
- 総務省 自治財政局準公営企業室
- 厚生労働省 医薬・生活衛生局水道課

事務局 国土交通省 水管理・国土保全局下水道部下水道企画課

※議事概要、資料は下水道部ホームページを参照してください。
下水道事業における公共施設等運営事業等の実施に関するガイドライン（案）改正検討会
http://www.mlit.go.jp/mizukokudo/sewerage/mizukokudo_sewerage_tk_000575.html

【検討経緯】

H30.7月 第1回検討会論点

- ガイドライン改正の経緯・方向性
- 業務範囲…対象とする処理区、対象施設、維持管理／改築更新、他インフラとのバンドリング、広域化とコンセッションのあり方・形態、業務範囲に応じた事業期間の設定

H30.10月 第2回検討会論点

- 運営主体…地方公共団体による出資、地域企業の参画スキーム
- 財務・会計等…運営権対価、リスク分担、改築更新工事、料金設定・改定、会計処理
- 事業実施・終了…情報開示・競争的対話、モニタリング、契約解除・運営権の取消し、事業の終了

H30.12月 第3回検討会論点

- ガイドライン改正案、ポイント…制度改正や最新事例を踏まえた内容の充実。制度改正や先行事例、下水道特有の事情も反映

H31.1月～2月

- パブリックコメント実施（意見数152件）

H31.3月

- ガイドライン改正

- 本ガイドラインは、下水道事業におけるコンセッション方式の導入を可能とするための手順や基本的な考え方、下水道管理者及び運営権者等が取り組むべき事項を整理、解説
- 関連制度の見直しや下水道分野におけるコンセッション方式の具体事例の進展を踏まえ「下水道事業における公共施設等運営事業等の実施に関するガイドライン（案）改正検討会」における議論を経て改正

※下線太字は、後段で解説するテーマ

第1章 総論

・本ガイドラインの目的、構成、対象、ガイドライン利用上の留意点

第2章 下水道事業におけるPPP/PFI活用の期待と課題

- 2.1 下水道事業の現状と課題
- 2.2 PPP/PFIの実施状況
- 2.3 PPP/PFIの導入の流れ
- 2.4 PPP/PFI活用への期待と課題

- 2.1 下水道事業の現状と課題
- 2.2 PPP/PFIの実施状況
- 2.3 導入等に要する期間、検討時期、採用手法の選択
- 2.4 管理者、民間事業者の観点でのPPP/PFI活用への期待と課題、地方公共団体規模別のPPP/PFI活用への期待

第3章 コンセッション方式の事業実施に関する解説

- 3.1 コンセッション方式活用により想定されるメリット
- 3.2 コンセッション方式活用のためのステップ

- 3.1 コンセッション方式活用のメリット、民間事業者及び下水道使用者等のコンセッション方式によるメリット
- 3.2 コンセッション方式活用のためのステップ

I 導入手続

I-1 特定事業の選定

- 3.3 事業スキームの検討
- 3.4 情報整備及びマーケットサウンディングの実施
- 3.5 実施方針に関する事項
- 3.6 特定事業の選定、評価及び公表

- 3.3 事業スキームの検討、運営権者の性質
- 3.4 コンセッション方式における事業情報整備、マーケットサウンディングの実施
- 3.5 実施方針に関する条例に定めるべき事項、実施方針に定めるべき事項、民間事業者からの提案
- 3.6 特定事業の選定、特定事業の客観的な評価及び公表

第3章 コンセッション方式の事業実施に関する解説

I 導入手続

I-2 運営権者の選定・契約

- 3.7 要求水準書の作成
- 3.8 運営権者選定にあたっての審査及び契約
- 3.9 基本協定、運営権実施契約及び直接協定

- 3.7 要求水準書の位置付け、記載方法、民間事業者のノウハウや創意工夫の要求水準書への反映
- 3.8 民間事業者によるデューデリジェンスの実施、競争的対話/多段階選抜の活用、契約審査基準、運営権の設定
- 3.9 基本協定、運営権実施契約、直接協定

II 事業内容の検討

- 3.10 業務範囲
- 3.11 事業スキーム
- 3.12 財務・会計等

- 3.10 管理者が有する事業管理の最終責任、**運営権者の業務範囲**、事業期間
- 3.11 事業スキーム
- 3.12 財源構成、下水道使用料/下水道利用料金及び一般会計繰出金の配分、**運営権者が収受する下水道利用料金**、運営権対価、**リスク分担**、管理者の会計処理

III 事業の実施・終了

- 3.13 事業実施
- 3.14 事業の終了

- 3.13 **モニタリングの実施、災害発生時及び緊急時の対応**、契約解除
- 3.14 事業の終了

第4章 民間収益施設併設事業及び公的不動産有効活用事業の推進について

- 4.1 コンセッション方式と付帯事業との関係について
- 4.2 PPPによる下水道施設に関する民間収益施設併設事業及び公的不動産有効活用事例
- 4.3 事業実施における課題と解決策
- 4.4 財産処分について

- 4.1 **コンセッション方式と付帯事業との関係、義務事業への影響の排除**
- 4.2 **施設上部や敷地の貸付による収益施設併設PPP事業、敷地の貸付による太陽光発電事業、施設上部や敷地の貸付による太陽光・消化ガスの発電事業、下水熱によるエネルギーサービス事業**
- 4.3 事業実施における課題と解決策
- 4.4 **財産処分**

第5章 おわりに

- ・本ガイドラインが持続可能な下水道運営の一助になることを期待

2.1 下水道事業の現状と課題

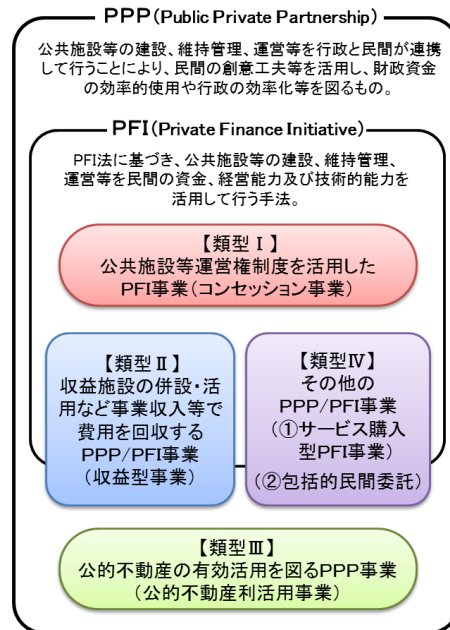
- ヒト・モノ・カネの各方面における課題への対応策の一つとして、下水道事業の持続可能性確保の観点で、PPP/PFIの導入を検討することが重要

2.2 PPP/PFIの実施状況

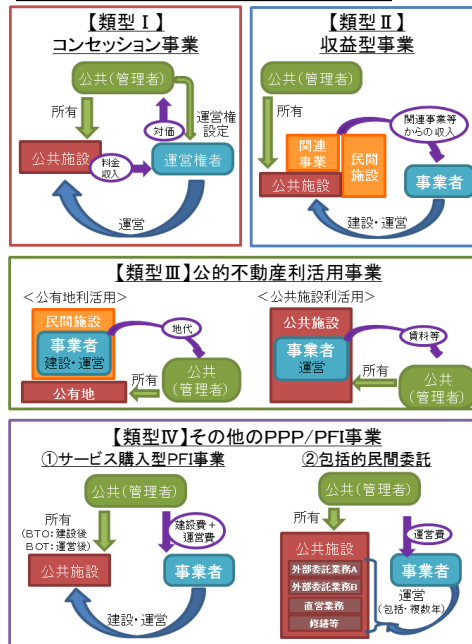
≪PPP/PFIとは≫

- PPPは公共サービスの提供に民間が参画する手法を幅広く捉えた概念で、民間資本やノウハウを活用し、効率化や公共サービスの向上を目指すもの
- PFIは民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用し、効率化やサービスの向上を図ることを目的としたPFI法に基づく事業

PPP/PFIの概念図



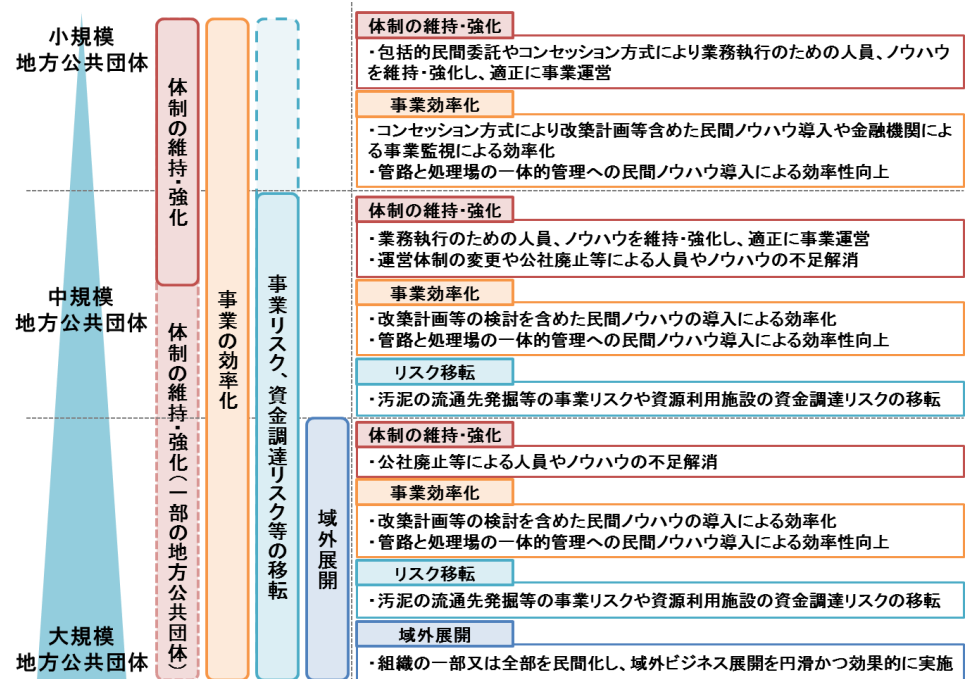
各類型のスキーム図 (※以下は、各類型の一例)



出典) 内閣府資料

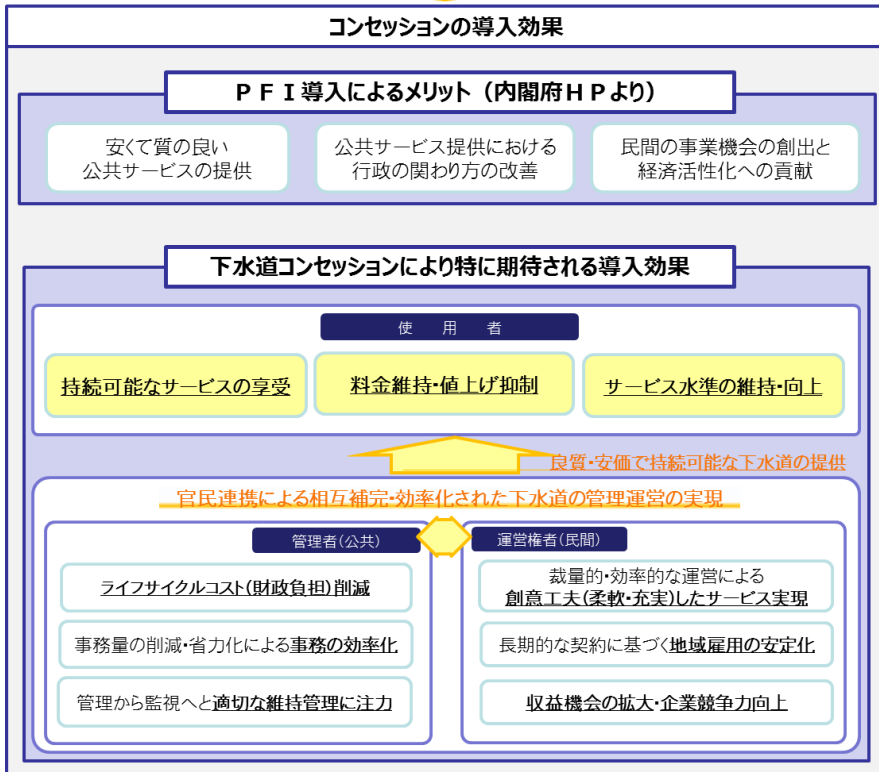
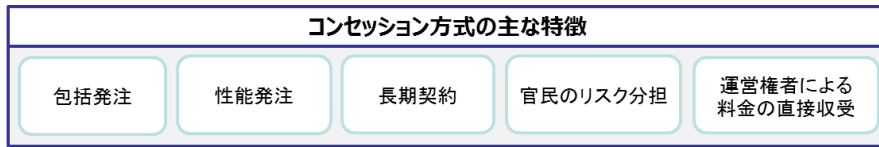
2.4.3 地方公共団体規模別のPPP/PFI活用への期待

- PPP/PFI活用の活用により「体制の維持・強化」「事業効率化」「リスク移転」「域外展開」を期待
- 地方公共団体の規模が小さくなるほど「体制の維持・強化」への期待大
- 地方公共団体の規模が大きくなるほど「民間事業者への汚泥製品の流通先確保に係るリスク移転」「地方公共団体の持つ技術や運営ノウハウの域外展開に係る機動力の確保」等を期待



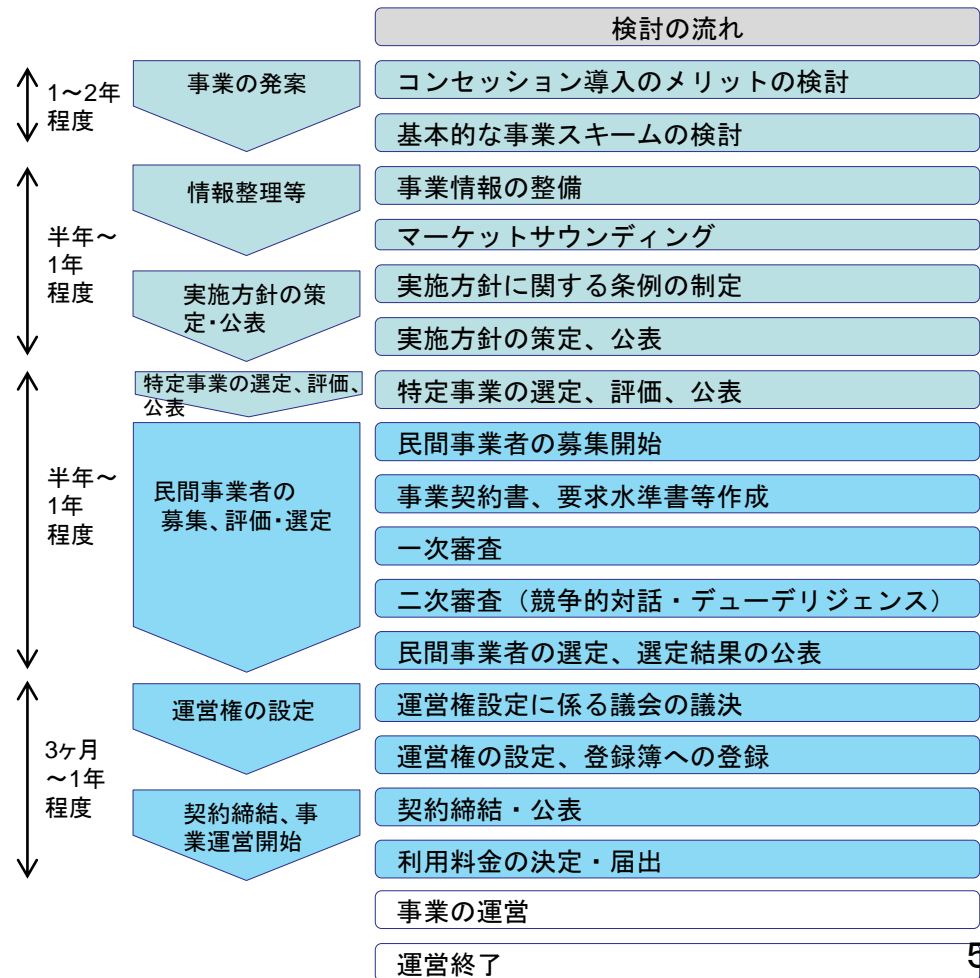
3.1 コンセッション方式活用により想定されるメリット

- 運営権者のノウハウを有効活用するとともに、資金調達や事業実施に係るリスクが軽減可能
- 事業が効率化され、料金負担を抑制し、事業の持続性が向上することを期待



3.2 コンセッション方式活用のためのステップ

- 民間事業者の参画促進やデューデリジェンスの円滑化の観点から、事業の情報整備やマーケットサウンディングの実施が重要
- 従来のPPP/PFI事業よりも事前の準備をより入念に行う必要

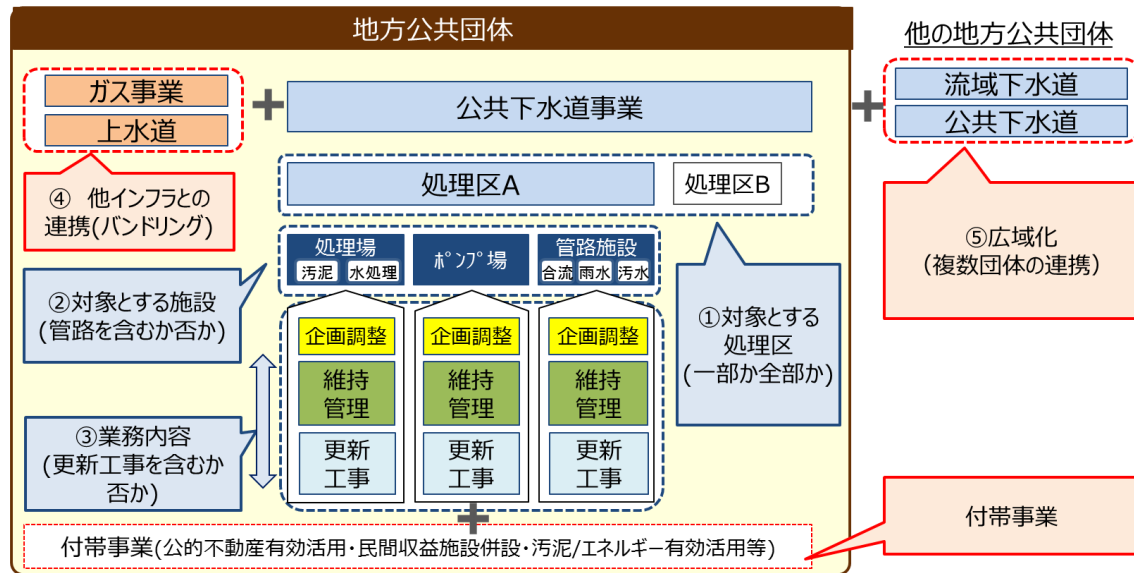


3.3.1 事業スキームの検討、3.10.2 運営権者の業務範囲

➤ 業務範囲の決定にあたり、地域の実情を踏まえ、①～⑤の観点から様々なスキームを検討し、設定、導入することが可能

- ① 対象とする処理区（一部か全部か）
- ② 対象とする施設（管路を含むか否か）
- ③ 業務内容（更新工事を含むか否か）
- ④ 他インフラとの連携（バンドリング）
- ⑤ 広域化（複数団体の連携）

➤ 特に単独では事業化が困難な場合は、④、⑤が有効



業務範囲の考え方と留意事項

項目	範囲の考え方	検討の際の留意事項
地理的範囲	全処理区等を対象とすべきか、一部の処理区等のみを対象とすべきか	事業に求める効率性や民間側での事業性、管理者側での技術継承、モニタリング能力、運営権者の撤退時への対応に留意
施設範囲	処理区等内にある全施設を対象とすべきか、一部施設（例えば処理場のみ）を対象とすべきか	事業に求める効率性や民間側での事業性、リスクの種類と程度、特に管路に関しては開示可能な情報、管理者側での事業実施体制に留意
業務内容	業務範囲は維持管理のみとすべきか、事業運営から維持管理等まで含むすべての業務とすべきか	事業に求める効率性や民間側での事業性、施設の健全度、管理者が期待する民間事業者による創意工夫に留意
バンドリング	下水道事業単独では事業化が困難な場合、事業成立性を高めるため他インフラも対象とすべきか	バンドリングの効果を実現できる業務範囲、競争性のある選定、バンドリングが担保される事業スキーム及び契約内容等に留意
広域化	単独の地方公共団体では事業化が困難な場合、事業成立性を高めるため他の地方公共団体と連携できないか	同時に事業の委託を行う場合は、各管理者から同一の運営権者が運営事業を受託するにあたり、公募手続きを一体的に行うこと等に留意

3.12.3 運営権者が収受する下水道利用料金

≪下水道使用料と下水道利用料金≫

- 下水道使用料
管理者が下水道使用者から徴収する使用料（下水道法20条）
- 下水道利用料金
運営権者が下水道使用者から収受する利用料金（PFI法23条）

3.12.3 下水道利用料金の決定方法

- PFI法に基づき、実施方針に関する条例及び実施方針に下水道利用料金の上限や幅等に関する事項を規定
- 下水道者使用者が支払う「下水道使用料/下水道利用料金」は下水道法に基づき、適正な水準で条例で規定



コンセッション方式により運営権者が一方的に値上げ等を実施するものではない

【物価変動等への対応】

- 急激な物価変動が生じた場合、料金改定に関する発動要件を実施契約上規定すること等が重要
- 利用料金水準の定期的な協議を行うことに加え、例えば計算式を用いることで、より透明かつ合理的な改定等を想定

(計算式例) 改定利用料金水準 = 現行利用料金 × 変動指標
※変動指標が一定以上の場合に発動

項目	変動指標の例	出典
労務費	賃金指数	厚生労働省
動力費	国内企業物価指数	日本銀行
その他	企業向けサービス価格指数	日本銀行

※上記は例示であり、各事業の特性に応じて指標を設定

3.12.5 リスク分担の考え方

- リスクを最も適切に管理することが可能な者がリスクを負担することが基本。リスクの詳細な洗い出しを行い、管理者と運営権者の責任範囲を明確にしておくことが重要

3.12.5 合流式下水道におけるリスク事象への対応方針及びコスト負担の考え方

- 施設能力を超える降雨等による浸水被害等が発生する可能性もあり、運営権者の責任範囲を明確にすることが必要

≪リスク分担の参考例≫

- リスクの種類等に応じて、リスク分担の考え方の参考例を提示

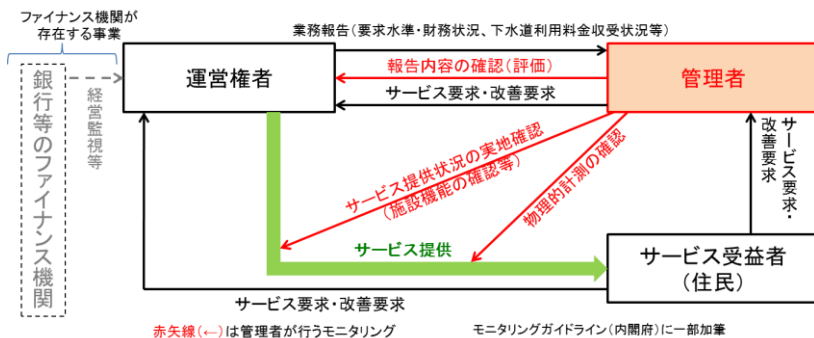
段階	リスクの種類
共通	不可抗力、法令等変更、税制変更、業務遂行の中断・不能（不可抗力を除く）、第三者損害（近隣住民対応）、金利変動、物価変動、許認可、資金調達、計画・設計・仕様変更
整備	測量・調査、設計、施工、施設（設計）の瑕疵
維持管理運営	水量の変動、水質の変動、施設瑕疵、施設損傷、技術革新

3.13.1 モニタリングの手法

- 管理者は、運営権者が要求水準を達成しているか等について、主体的かつ適切にモニタリングを実施

【モニタリングの実施主体】

- モニタリングは、運営権者が自ら行うセルフモニタリングと管理者が行うモニタリングにより実施



【モニタリングの内容】

- 書類による確認例
 - 対象：実施体制、流入・放流水質 等
 - ポイント：運営体制、有資格者の配置状況、要求水準の達成状況 等
- 現地等での確認例
 - 対象：書類と現地の状況の整合、物理的な計測（放流水質、脱水ケーキの含水率、騒音・振動等） 等
 - ポイント：提供された書類との整合性、要求水準の遵守状況 等

【モニタリングに係る技術力の確保】

- 運営権者への職員派遣や全処理区を民間委託せず一部処理区において直営を継続する等の方法を想定

【情報公開に係るモニタリング】

- 運営権者による積極的な情報公開が事業の透明性の向上に寄与することから、管理者が運営権者の情報公開の状況についてもモニタリングを実施することを想定

3.13.1 モニタリング体制

【管理者によるモニタリング】

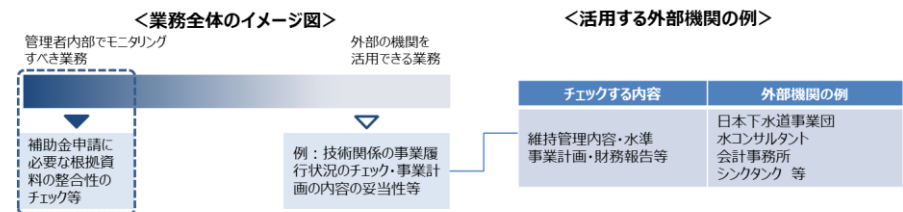
- 有識者会議等の定期チェック等を通じて、事業チェックプロセスを入れることも有効

【管理者側のモニタリング体制強化のあり方】

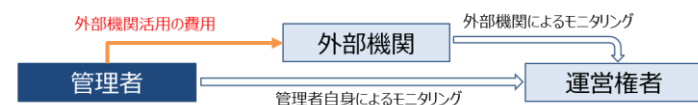
- 業務の性質を考慮して、必要となる専門家（機械、電気、財務・会計等）を配置し、実施
- 外部機関を利用することも有効

3.13.1 中小規模の地方公共団体におけるモニタリング体制確保のあり方

- 職員数が限定される管理者においては、職員のみで管理者のモニタリングを行うことは困難
- 技術関係の事業履行状況の確認や事業計画の内容に係る妥当性の確認等は、外部機関を活用した第三者モニタリングも想定



<関係図 (イメージ)>



3.13.2 災害対応における管理者と運営権者の役割分担

【災害に対する備え】

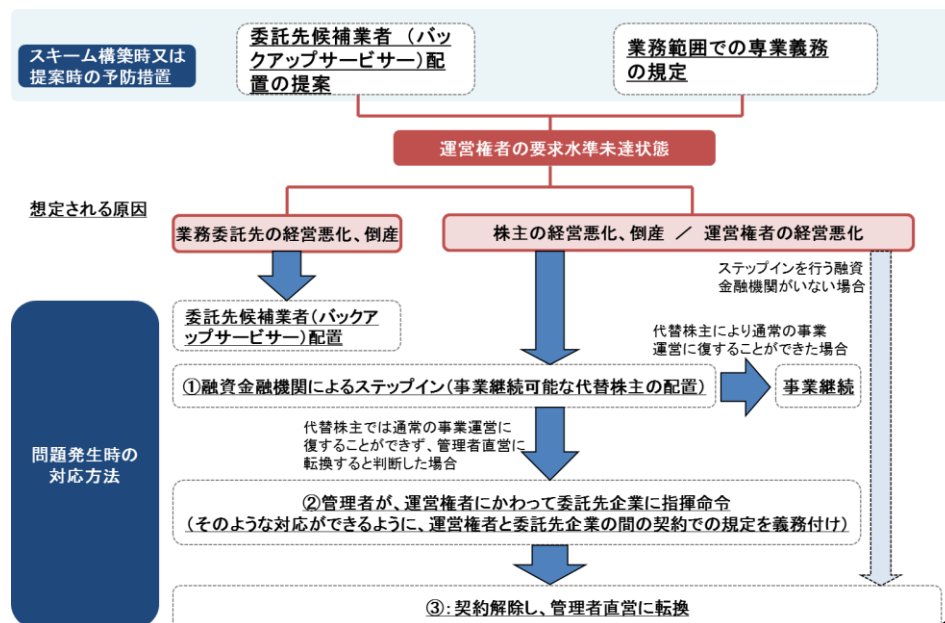
- 必要な資機材の確保や定期的な訓練の実施を要求水準書や事業継続計画（BCP）で規定
- 運営権者が不可抗力事象発生時に緊急に行うべき作業は、具体的に役割分担や手続について実施契約に規定
- 運営権者にBCPの策定を求め、不可抗力事象発生時の対応を詳細に決めておくことも有効
- BCP策定にあたり、災害時支援協定締結先と運営権者の役割・責任が適切に分担されるよう注意

3.13.2 運営権者の破たん等の事由により事業の運営が困難になった場合の対応

- 運営権者の破たん等事業の運営が困難になった場合、次の運営権者を選定するまでの間、管理者が一時的に事業を運営
- 要求水準に定められた条件での業務履行が不能になり、事業の継続が困難となった場合、管理者が指揮命令等を行うことができるよう契約を工夫
- 運営権者の業務の安定的履行を確保するために專業規定を置くよう工夫
- 運営権者が発注する維持管理業者や施工業者が活用不能になった場合の別の委託先候補業者を提案上求める等の工夫

3.13.2 管理者が事業継続措置を実施する条件及び実施すべき事項

- 国庫負担法の対象に該当する場合や運営権者が付与する保険では損害の補填が困難かつ管理者による事業継続措置の必要がある場合、管理者が復旧作業等を主体的に実施
- 運営権者が付与する保険等により損害の補填が可能は場合は、運営権者が復旧等を実施
- 災害時支援協定等に基づき、応援受入れを行った場合における管理者と運営権者の役割分担を定めるとともに、当該応援団体と連携して対応



4.1.1 コンセッション方式と付帯事業との関係

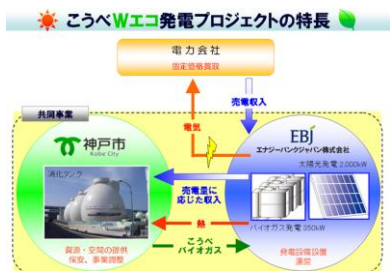
- コンセッション方式では、運営権者が提案する付帯事業の実施が可能
- 付帯事業によるメリットは、下水道施設を民間の創意工夫により有効活用し、収益を生み出し、地域の活性化への寄与
- 管理者が付帯事業を実施することを認める場合は、実施方針、募集要項等においてその旨記載

4.1.2 義務事業への影響の排除

- 運営権の範囲外として付帯事業を実施する場合は、義務事業の継続に影響が及ばないように、実施契約等で規定

4.2 PPPによる下水道施設に関する民間収益施設併設事業及び公的不動産有効活用事例

- 施設上部や敷地の貸付による収益施設併設PPP事業
- 敷地の貸付による太陽光発電事業
- 施設上部や敷地の貸付による太陽光・消火ガスの発電事業

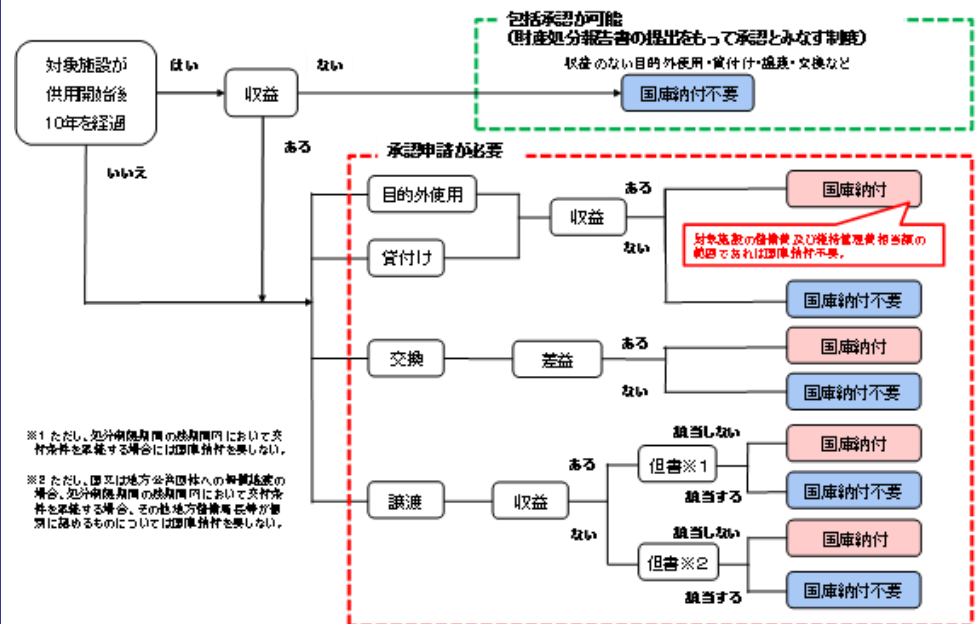


- 下水熱によるエネルギーサービス事業

4.4 財産処分について

- 再生可能エネルギー発電設備の設置等は、補助交付目的に反しないものとして原則財産処分の手続きは不要
- 補助金等で取得した財産の目的外使用や貸付けにより得た収益が、対象施設の整備費及び維持管理費相当額の範囲であれば国庫納付は不要

再生可能エネルギー発電設備の設置等については、補助交付目的に反しないものとして原則財産処分の手続き不要。



※1 ただし、処分権限の範囲内において条件を承諾する場合には国庫納付を要しない。

※2 ただし、国又は地方公共団体への無償譲渡の場合、処分権限の範囲内において条件を承諾する場合、その処分権限等が著明に超えるものについては国庫納付を要しない。