

大阪市における 公共施設等運営権制度活用の検討について

大阪市水道局 総務部経営改革課長
西山 淳一

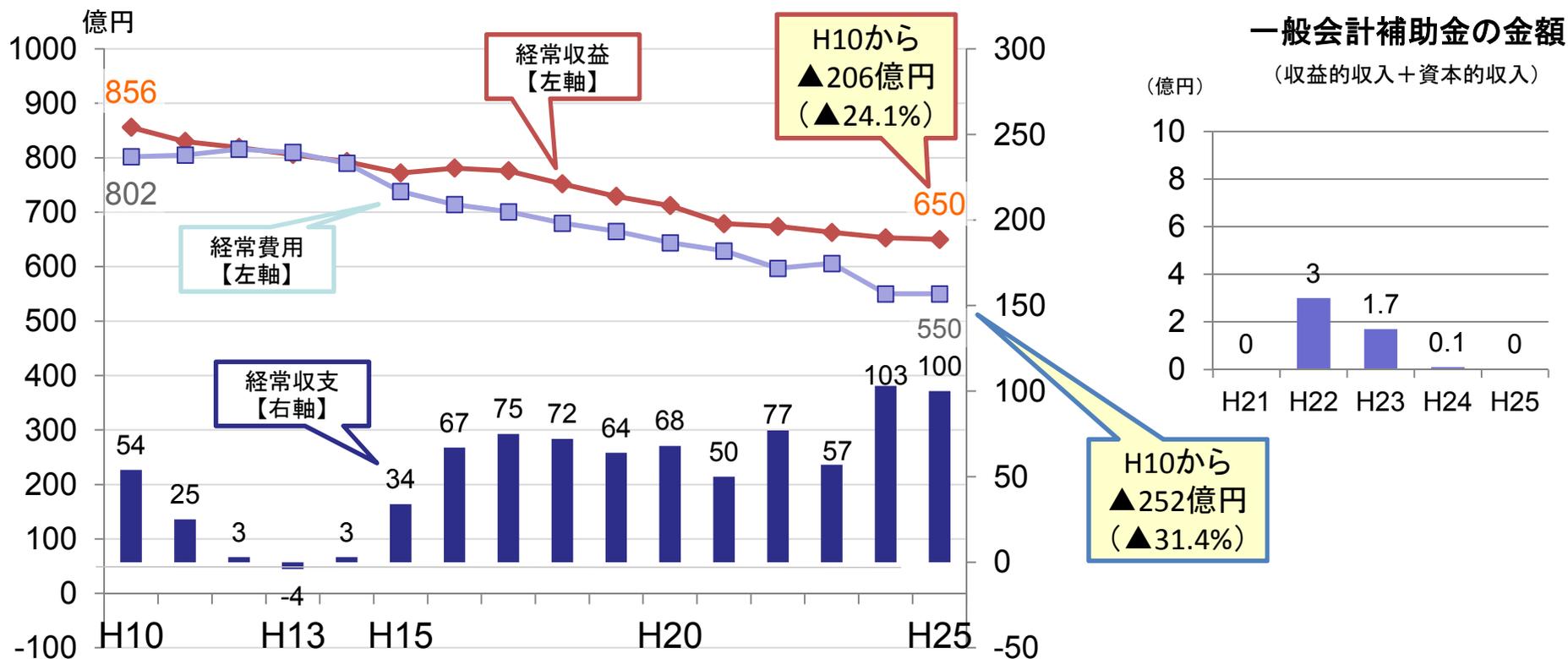
目次

1. 運営権制度活用検討の背景(本市水道事業の経営課題)
 - (1)現状分析
 - (2)現状分析から見た課題と解決策
2. 運営権制度の概要、スキーム
 - (1)公共施設等運営権制度とは
 - (2)公共施設等運営権制度の活用について
3. 実施方針(案)の概要
 - (1)PFI法において実施方針に記載が求められている内容
 - (2)実施方針の全体像
 - (3)事業実施にあたっての基本理念
 - (4)市が運営権者に求める要求水準
 - (5)市と運営権者におけるリスク分担
 - (6)モニタリング
 - (7)水道料金の改定
4. 運営権制度活用により期待される効果
 - (1)期待される効果
 - (2)管路耐震化ペースアップに向けた取り組み
 - (3)経営収支シミュレーション(平成27年8月試算)
 - (4)スケジュール

1. 運営権制度活用検討の背景（本市水道事業の経営課題）

(1) 本市の現状分析

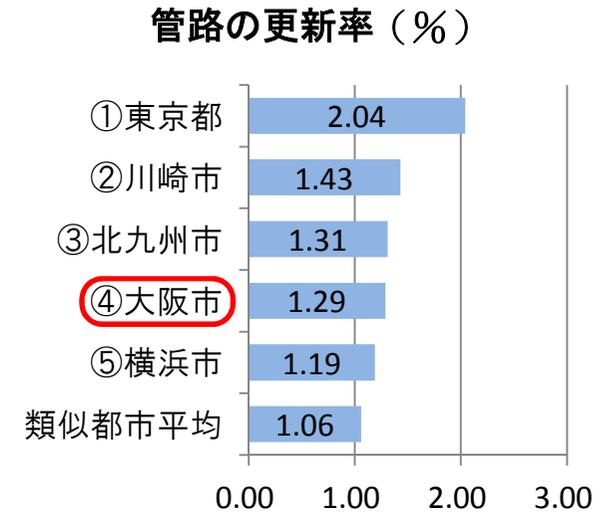
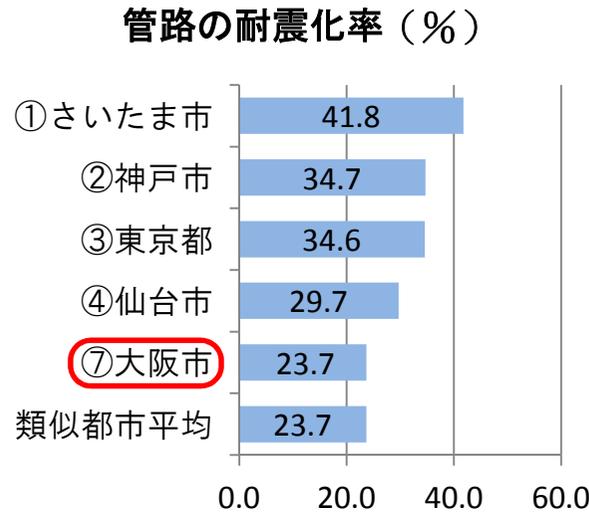
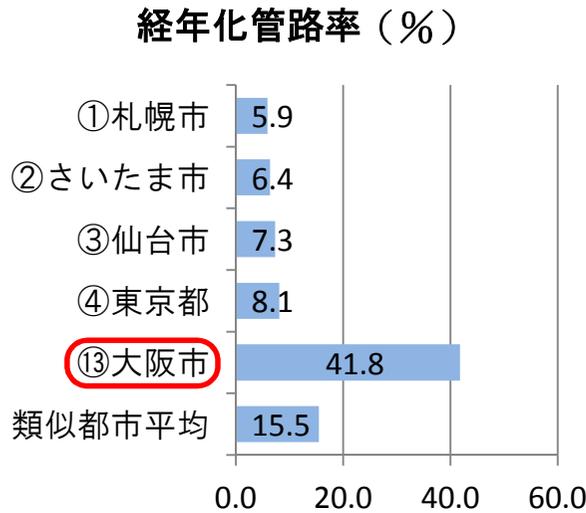
① 収益・費用等の推移



- 経営状況は、平成9年に料金値上げをして以降、収益の減少を上回る費用の削減により平成13年度を除き黒字を維持。（H10⇒H25で収益206億円減に対し費用252億円減）
- 一般会計からの補助金は近年ほとんどなく、独立した事業である。
- 今後も水需要（＝収益）の下げ止まりは見込めない状況にあり、厳しい経営環境にある。

② 水道管路の状況

数値は25年度、大阪市調べ



経年化管路率 =
$$\frac{\text{(法定耐用年数[40年]を超えた管路延長)}}{\text{(管路総延長)}} \times 100$$

管路の耐震化率 =
$$\frac{\text{(耐震管延長)}}{\text{(管路総延長)}} \times 100$$

管路の更新率 =
$$\frac{\text{(1年間に更新された管路延長)}}{\text{(管路総延長)}} \times 100$$

- 1960年代前後の高度経済成長期に整備した管路が多いため、毎年計画的な整備に努めているものの、他都市と比較して、経年化管路（法定耐用年数40年を超過した管路）の割合が高くなっている。
- また、管路の耐震化率は他都市と同等レベル、管路更新率は類似都市平均をやや上回っているが、まだまだ高い水準とはいえない。
- 経年化管路率の改善及び管路の耐震化率を向上させるため、管路の更新を現状から促進していく必要があり、多額の事業費を要する。

③ 技術力・ノウハウ

	主な技術力・ノウハウ
(A)	高度浄水処理の導入（平成12年3月から市内全域に通水）
(B)	水道GLP※（水道水質検査優良試験所規範）の認証 （平成17年12月に取得）
(C)	ISO22000（食品安全管理の国際規格）の認証 （平成20年12月に取得）
(D)	最適先端処理技術実験施設での調査研究 （平成21年9月より実施）



ISO22000の認証

※水道GLP: 水道の水質試験組織を対象に、高い精度で水質試験を行うための管理基準で、「GLP」とは「Good Laboratory Practice」の略である。検査の信頼性の確保策として、食品衛生分野や医薬品分野などの試験検査等でも導入されている。

- 高度浄水処理とは、通常の浄水処理に、オゾン処理と粒状活性炭処理を加えたもので、これにより、かび臭の除去や発がん性が指摘されているトリハロメタンの低減が可能となっている。
- 日本で初めて水道GLPの認証を取得し、精度と信頼性を確保した水質検査を実施するとともに、より高度な検査手法の研究開発に取り組んでいる。
- ISO22000の認証を取得し、水づくりの安全管理に取り組んでいる。
- より安全で良質な水づくりをめざして、新たな浄水処理方式（活性炭吸着・生物処理と膜分離の組み合わせ）の研究開発に取り組むなど、技術・ノウハウの維持・向上にも努めている。
- 今後、これらの技術・ノウハウを市域以外の事業展開に活かすことが課題である。

(2) 現状分析から見た課題と解決策

- 水需要の減少が今後とも続くと見込まれる一方、管路耐震化のペースアップを実現するためには多額の事業費が必要。
- 本市水道事業の経営環境が極めて厳しい中、お客さまに新たな負担を求めることなく、将来にわたり、事業の持続性を確保していくためには、水道事業の公共性、安心・安全の担保を前提としつつ（「公共性の確保」）、これまで以上に事業運営全般にわたって効率性を高めていくことが不可欠（「効率性の追求」）。
- その上で、市の持つ技術力を活かし、国内外での新たな事業展開を積極的に推進（「発展性の追求」）するとともに、事業運営の広域化（「規模の拡大」）をめざしていく。

今後の事業運営においてめざす視点

- ①「経営の自由度を発揮し、事業の効率性、持続性及び発展性の確保をめざすこと」
 - ②「水道事業の公共性を確保すること」
- この2つの視点の両立が可能となる経営手法の追求が必要

2. 運営権制度の概要、スキーム

(1) 公共施設等運営権制度とは

公共施設等運営権 = 公共施設等運営事業を実施する権利

公共施設等運営権とは、公共施設等の所有権のうちから公共施設等を運営して利用料金を収受する権利を切り出したみなし物権であり、事業者は、公共施設等の運営・維持管理を行い、当該施設の利用料金を自らの収入として収受する。

- (対象事業の例)
- 水道事業
 - 工業用水道事業
 - 空港事業
 - 道路事業
 - 等

主な特徴

- 水道施設総体に運営権を設定することが可能
- 運営権者は、利用料金を自らの収入として収受し、事業の運営を行う
- 運営権の範囲内で、管路や浄水施設等の更新を行うことが可能

「公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン」より作成

(2) 公共施設等運営権制度の活用について

① 公共施設等運営権制度を活用することとした趣旨

- 直面する経営課題を解決し、今後の事業運営においてめざす視点を実現するためには、法制度面などで様々な制約のある「地方公営企業」としての経営では一定の限界が存在
- 一方、これまで公営の水道事業者として提供してきた安心・安全のサービスレベルを維持するなど、事業持続性に最大限配慮するためには、市（市民、市会）によるガバナンスを確保することが重要

市のガバナンスを確保 （公共性の確保）

- 市と運営会社が運営権実施契約を締結
- 市は、安心・安全の確保などについて要求水準を定め、モニタリングを行うことで運営会社への履行を義務付け
- 水道料金は、PFI法に基づき、その上限を条例で規定

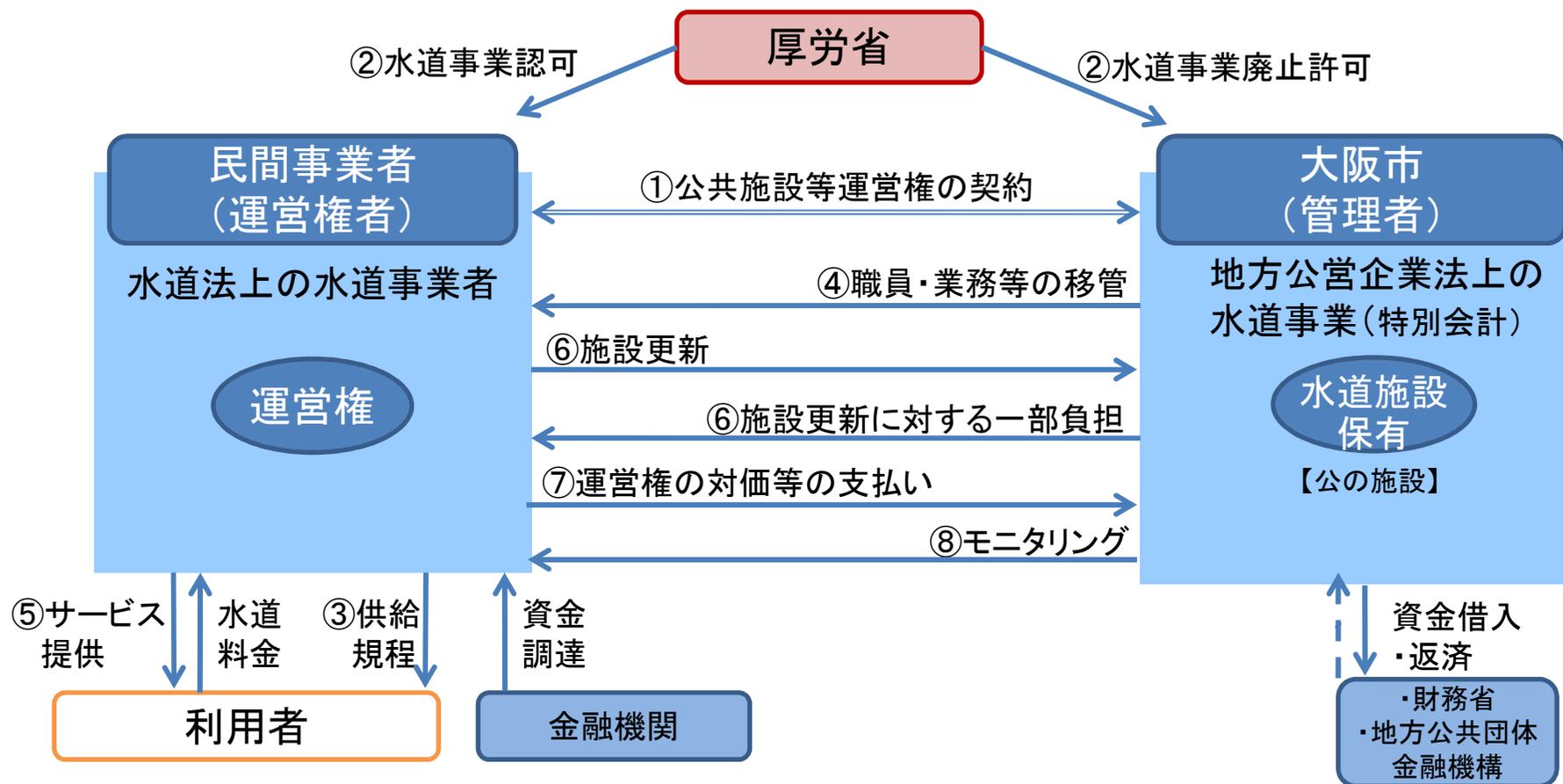
民による経営の自由度を発揮 （効率性、発展性の追求）

- 水道施設の所有権を市が保有したまま、運営権を付与された運営会社が、水道事業認可を取得したうえで事業を実施
- 運営は、運営会社の創意工夫により効率性、発展性の追求が可能

水道事業の特性を踏まえつつ、本市水道事業の課題解決及び今後のめざすべき事業展開を実現するためには、「公共施設等運営権制度」を活用することが、公営企業を含む様々な経営形態の中で、最善の手法

② 公共施設等運営権制度を活用した事業スキーム

- ・大阪市＝施設保有者として公の施設（地方自治法）を保有し、運営権を民間事業者へ付与
- ・民間事業者＝水道事業認可を取得し、料金の直接収入から維持管理、施設更新まで認可上認められた水道事業を実施



対象業務

- ・経営管理
- ・施設更新
- ・お客さまサービス
- ・整備計画作成
- ・施設運転管理

- ・施設保有、処分
- ・モニタリング
- ・資金借入、返済

③ 法的課題の整理

法的課題	関係省庁との協議に基づく整理内容
水道事業認可	公共施設等運営権を民間事業者に設定し、民間事業者が水道事業を經營する場合は、民間事業者が水道法に基づく事業認可を取得する。なお、この場合、市の水道事業認可については、同法に基づく廃止の許可を受けることとなる
国庫補助等	公共施設等運営権制度活用後も、市が施設の管理主体として復旧事業を行う場合は、公営企業として運營する場合と同様に、補助要綱に基づく国庫補助の対象になり得る
市が保有する水道施設の位置づけ	当該水道施設は引き続き「公の施設」としての要件を満たすこととなる
市に残る事業	市が行う事業内容（水道施設の保有、既発企業債の返済、民間事業者の經營モニタリング等）及び今回のスキームを踏まえると、市に残る事業については、「地方公営企業法上の水道事業」に該当することとなる
指定管理者制度との併用	市が検討する案では、施設の使用許可等の行政処分に相当する行為は存在しないため、指定管理者の指定を行う必要はない
市の企業債の取り扱い	<ul style="list-style-type: none"> ・既発企業債は、繰り上げ償還をする必要がない ・運営権者が行う更新投資に対して、市がその一部を負担した場合、市は負担財源を企業債にて賄うことが可能
水利使用許可申請及び許可を受ける主体	公共施設等運営権制度活用後の水利使用許可申請についても、施設を保有する本市が一括して一連の申請を行い、許可を受ける主体となる
運営権者が行う更新投資に対する会計・税務処理	市が整備した既存施設に対する運営権者の金銭負担と、運営権者が実施する更新投資に対する市の負担について、適切な負担区分を定め、それに基づく会計・税務処理を行うことで、現行の地方公営企業会計における減価償却費と同程度の費用（損金）計上が可能となる

3. 実施方針（案）の概要

(1) PFI法において実施方針に記載が求められている内容

実施方針を策定するにあたり、PFI法第5条第2項及び第17条において法定記載事項として示されている主な内容

注)この章では、運営会社をPFI法上の名称である「運営権者」と表記している。

- ・特定事業の選定に関する事
 - ・民間事業者の募集及び選定に関する事
 - ・公共施設等運営権に係る公共施設等の運営権の内容に関する事
 - ・公共施設等運営権の存続期間に関する事
 - ・運営権者の責任の明確化等事業の確実な実施の確保に関する事
 - ・利用料金に関する事
 - ・事業の継続が困難になった場合における措置に関する事
- など

(2) 実施方針の全体像

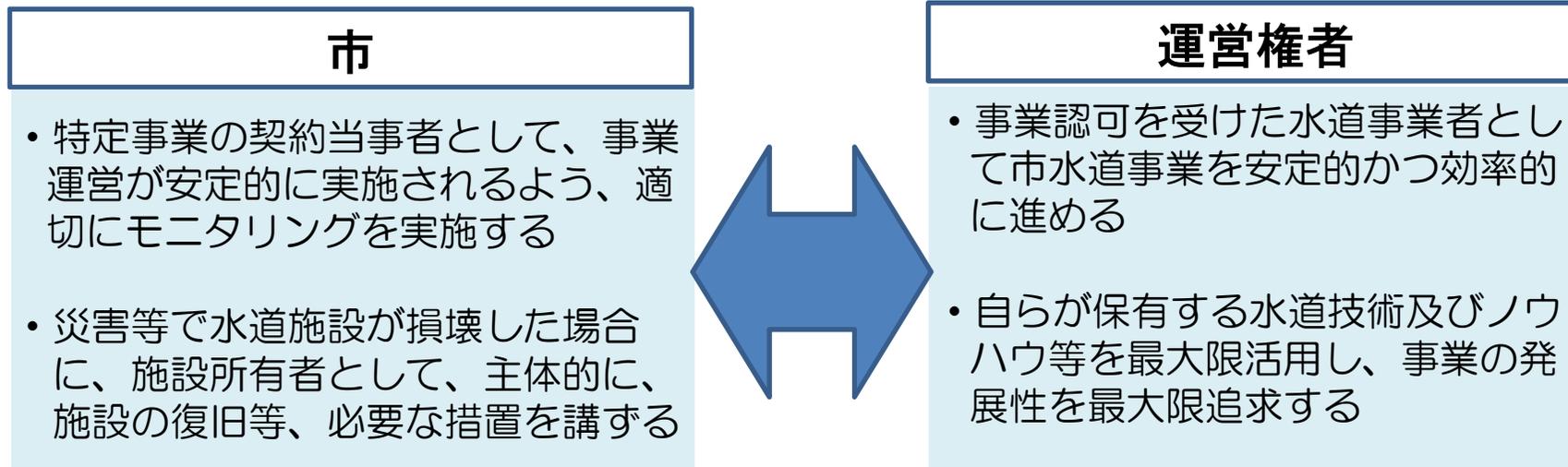
大阪市水道特定運営事業等実施方針（案）（以下「実施方針（案）」という。）とは、PFI法第5条及び第17条に基づき、事業の内容、民間事業者の選定方法や事業実施に当たっての市が求める諸条件をとりまとめたもの

実施方針（案）に記載する主な項目

- ①民間事業者の選定に関する考え方
→市が100%出資する会社に運営権を付与すること
将来、当該会社に民間事業者からの出資の受入れにあたっての基本的な考え方 など
- ②特定事業の選定に関する事項
→事業期間、運営権の範囲、要求水準書の体系、更新投資の取扱い、運営権者に移管する資産、運営権対価 など
- ③職員の引き継ぎ及びその条件に関すること
- ④市と運営権者のリスク分担に関すること
- ⑤モニタリングに関すること
- ⑥運営権の処分、運営権者の株式の新規発行及び処分の制限に関すること
- ⑦水道料金の上限設定、料金見直しの手続きに関すること
- ⑧スケジュール
- ⑨その他必要事項

(3) 事業実施にあたっての基本理念

市と運営権者は、市民生活、都市活動に1日たりとも欠かすことのできない極めて高い公共性を持つ水道事業の特性を認識し、お互いが密接に連携・協力の上、平常時には、常に安全で良質な水の安定供給を確保するとともに、災害等の不可抗力事由により水道施設に物理的損壊が生じた場合においても、早期復旧に最大限努めるなど、事業持続性の確保に向け、下記に掲げる役割を誠実に果たすものとする。

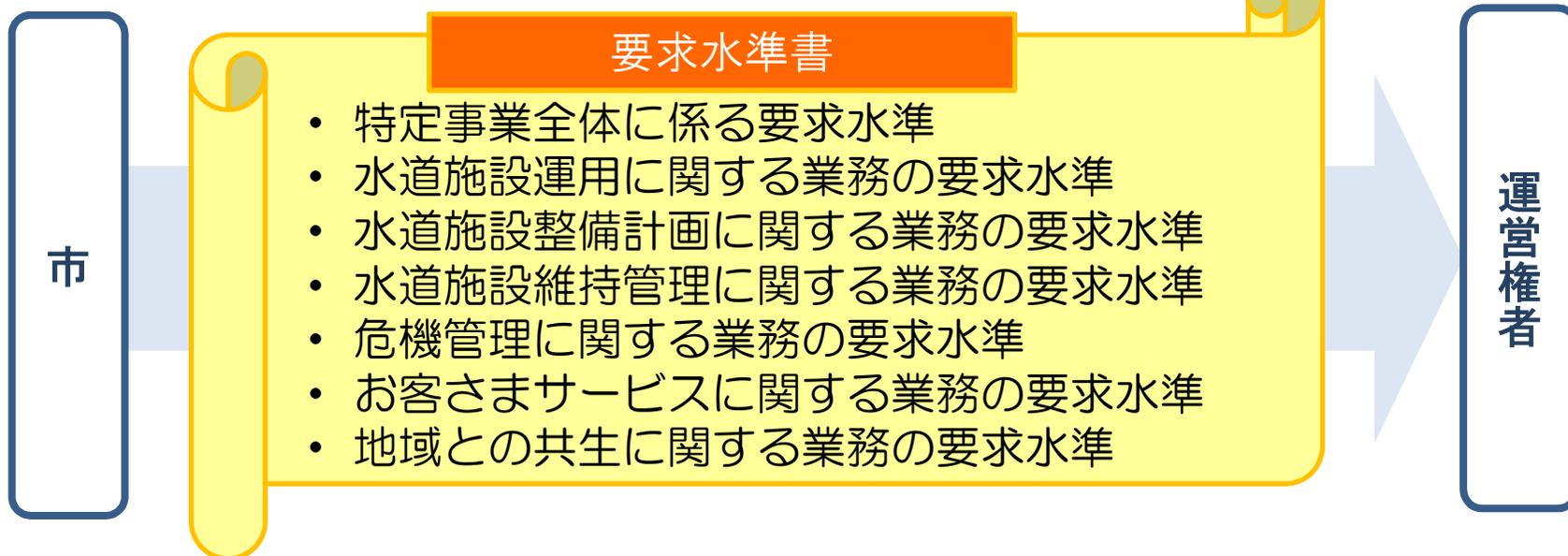


それぞれの役割を最大限果たすことで、安定的かつ効率的に水道事業を進める

(4) 市が運営権者に求める要求水準

- これまで市が水道事業者として提供してきた安心・安全のサービスレベルを維持するため、水質管理、施設整備、危機管理、お客さまサービスなどに関し、市が求める水準を明記
- 運営権者は、この要求水準の内容を満たす事業計画書を策定
- 運営権者は、事業期間中、この要求水準を遵守することが義務付けられるとともに、市が行うモニタリングの基準となる。

市による適切なガバナンスを確保し、市域水道事業における高水準のサービスレベル、安心・安全の取組みを担保



(5) 市と運営権者におけるリスク分担

① 基本的な考え方

リスクの種類	責任者
通常の事業運営に伴うリスク	原則として、水道事業者である運営権者がリスクを負う
震災、風水害等の自然災害など不可抗力の事象により、水道施設に物理的損壊が生じた場合のリスク	<ul style="list-style-type: none"> 市は施設所有者として、国庫補助など復旧に向けた財源を確保し、施設復旧計画を運営権者と協議の上策定する 一方、運営権者は、水道料金の収入の範囲内等において、復旧のために必要な対応を行う 国庫補助等の措置によっても、施設復旧及び事業継続の確保が困難な場合は、市による財政措置、水道料金の改定、事業期間の延長など、必要な措置を講じる

運営権制度(上下分離方式)の特性を活かし、災害時等の非常時には市が主体的な役割を果たし、水道事業の公共性、事業持続性の担保に責任を持つ仕組み

※以上の基本的考え方に基づき、市と運営権者のリスク分担表を策定

② リスク分担の例示

リスクの種類	リスクの内容	リスクの具体例	リスク分担	
			市	運営権者
不可抗力リスク	自然災害等による水道施設の損壊等 (豪雨、暴風、高潮、洪水、落盤、地滑り、噴火、地震、津波等)	国庫補助の対象となるような大規模災害が発生し、水道施設の損壊が生じた場合	○	△
		水道施設の損壊が、運営権者が通常行う維持管理の範囲内で対応できる場合		○
	人的災害等による水道施設の損壊や安全性の問題 (戦争、暴動、騒乱、騒擾、テロ、放射能汚染、疫病等)	国庫補助の対象となるような大規模災害が発生し、水道施設の損壊が生じた場合、又は安全性の観点から水道水の供給を停止しなければならない場合	○	△
		水道施設の損壊や安全性において、運営権者が通常行う維持管理や水質管理の範囲内で対応できる場合		○
物価、金利等変動リスク	急激な物価、金利等の変動による給水原価の大幅な上昇	事業計画の前提条件を超える急激な物価、金利等の変動により、料金上限の改定やその他必要な措置を講じなければ、事業の持続性を確保できない場合	○	
		急激な物価、金利等の変動があったものの、他の要素の削減によって経営改善の余地がある場合		○

注1) リスク分担欄で○を付している方がそのリスクを負う。

注2) 一方に○、他方に△を付している場合は、○側が主たるリスクを負い、△側も一定のリスクを負う。

上記以外で、市と運営権者のリスク分担として明確に定めておかなければならない、法制度(法令・条例改正等)、第三者賠償、市から運営権者への事業移管時(運営権実施契約後の事業開始遅延、施設瑕疵)、事業運営(原水不足、水質変化等)のリスクなどを、実施方針(案)の別紙3「リスク分担表」として整理している。

(6) モニタリング

運営権者が要求水準書に定められた要求水準を達成し、業務を適正かつ確実に履行しているか確認し、評価するため、運営権者によるセルフモニタリング及び市によるモニタリングを実施する。

また、モニタリングの評価に際し、専門的・客観的立場からの意見を求めるため、外部有識者機関を市長の附属機関として設置する。

運営権者によるセルフモニタリング

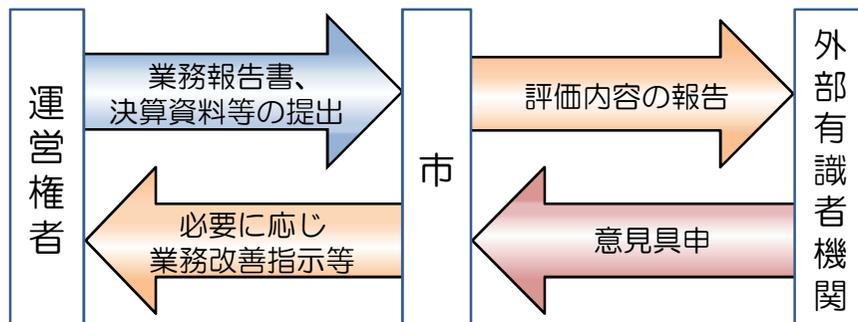
要求水準を適切に理解し、関係法令等に基づき業務を適正かつ確実に履行しているか自ら確認したうえ、その結果を業務報告書として市に提出する。また、決算資料等についても、市に提出する。

市によるモニタリング

業務報告書・決算資料等を基に、要求水準の達成状況・経営状況を確認し、評価する。必要に応じて、資料請求や実地調査等を実施する。

外部有識者機関による審査

市の評価結果に対して、運営権者の要求水準の達成状況、経営状況及び料金水準等について、専門的、客観的立場から審査し、市に意見を具申する。



役割	①市のモニタリング結果に対する意見具申 ②水道料金の上限を改定する場合における改定案の審査及び答申 ③10事業年度ごとに実施する「総合評価」の実施
設置根拠	地方自治法の規定により、条例に基づく市長の附属機関として設置
開催頻度	年2回程度(ただし、必要に応じ随時開催)
委員定数	7名以内(学識経験者、会計士、弁護士等)
任期	5年

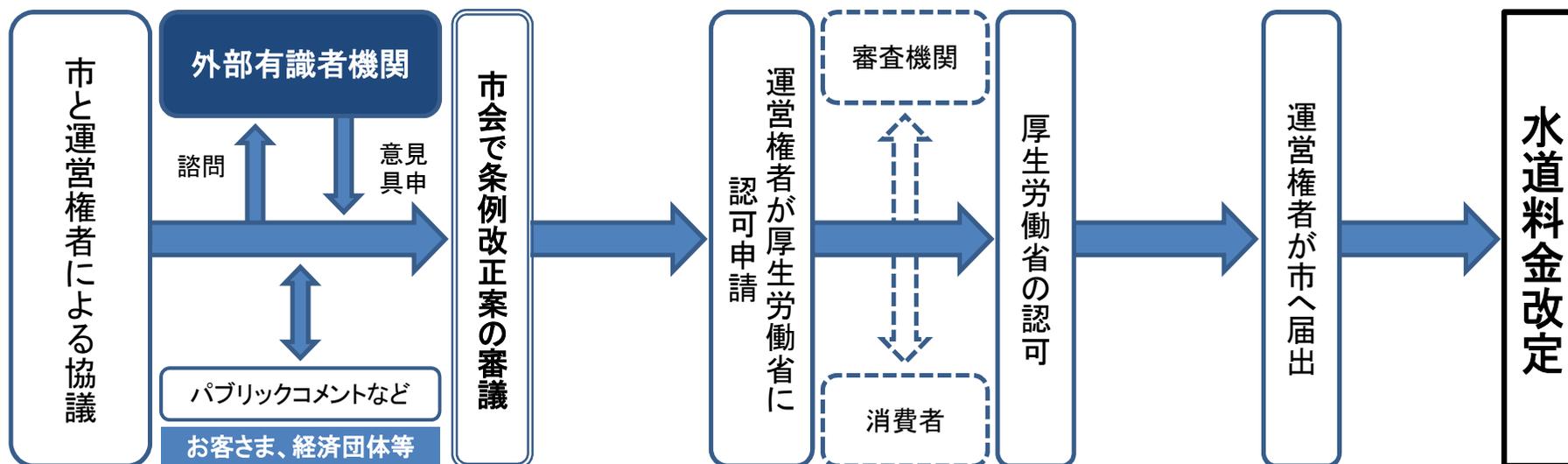
(7) 水道料金の改定

① 水道料金の上限の決定

- 市は、水道料金について、現行料金に基づき条例において上限を定める。
- 事業開始時の水道料金は、条例の上限範囲内で運営権者が決定する。

② 料金上限を超える水道料金の改定手続き

<料金上限を超える水道料金改定時のフロー>



4. 運営権制度活用により期待される効果

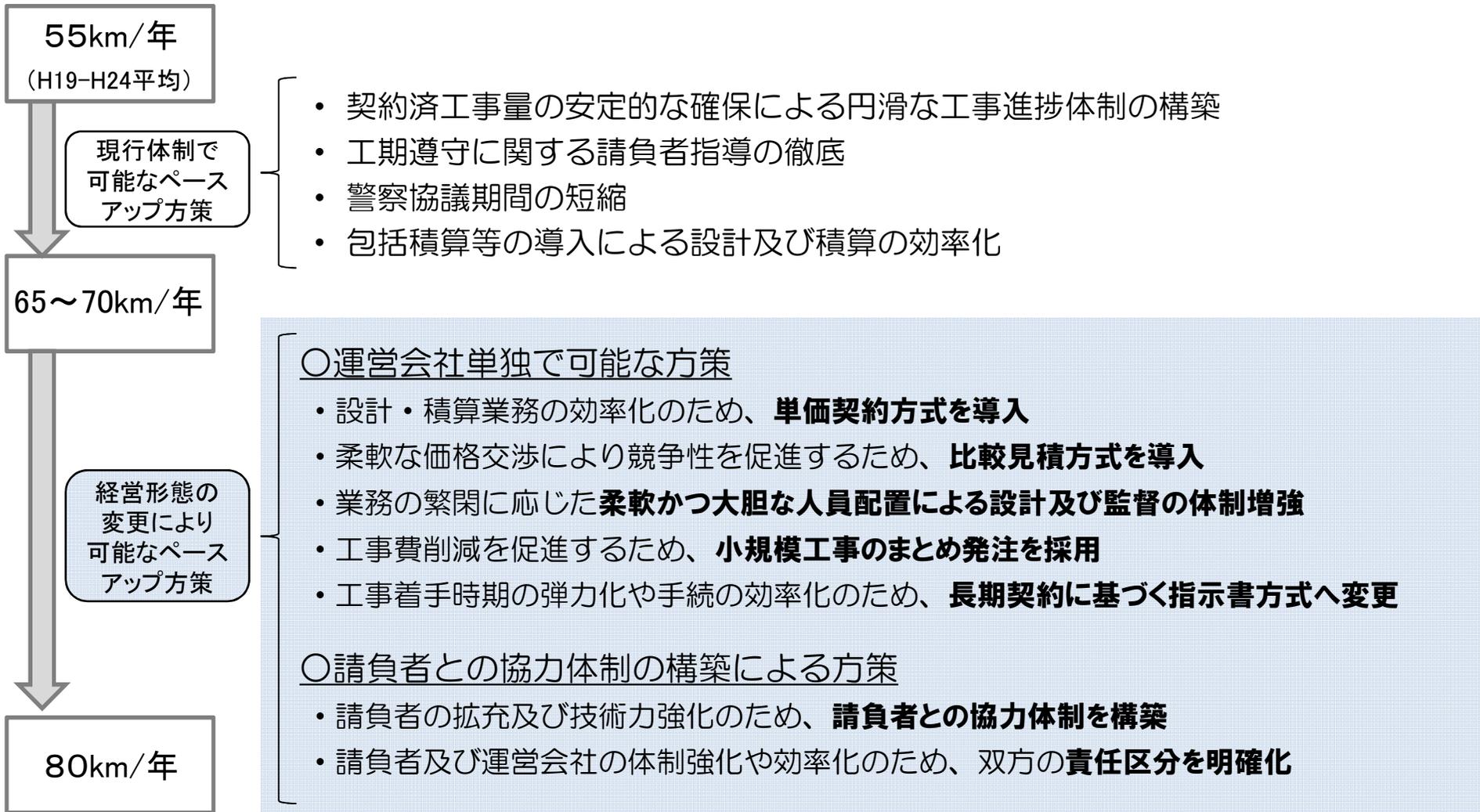
(1) 期待される効果

公共施設等運営権制度を活用することにより、以下のような効果が生み出されることで、厳しい経営環境にある水道事業における課題を解決し、将来にわたる事業持続性が確保できる。

- 施工管理体制、発注方法の見直し等により、**管路耐震化のペースアップを図り、水道事業の安心・安全を強化**
- 安心・安全の強化を図りつつ、効率的な事業運営により、組織全体として大幅な事業費の圧縮
 - ・ **市民(お客さま)に新たな負担を求めることなく、管路耐震化ペースアップを実現**
 - ・ 加えて、さらなる水道料金の見直しを追求することも可能

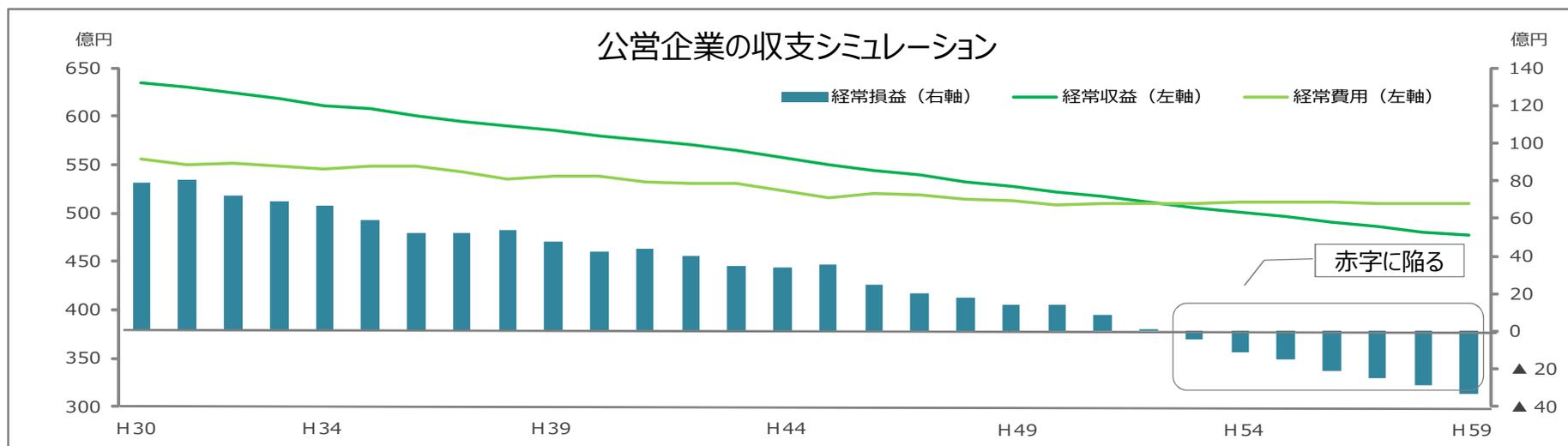
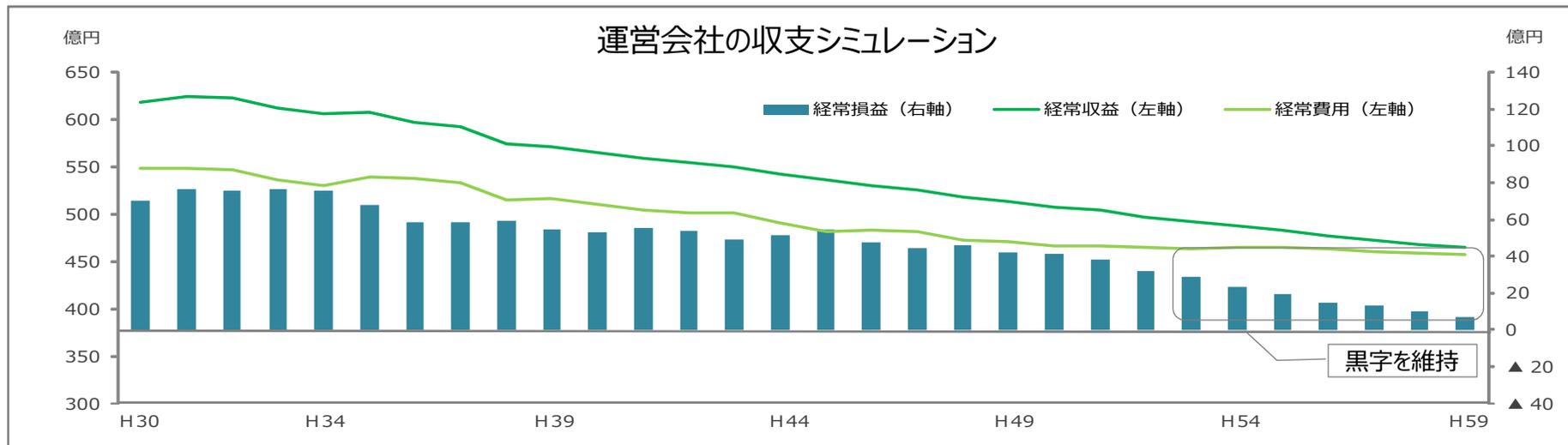
(2) 管路耐震化ペースアップに向けた取り組み

- ・ 民間事業者としての強みを生かした管路耐震化のペースアップの実現により、ライフライン事業者として求められる社会的責任を果たす。



(3) 経営収支シミュレーション(平成27年8月試算)

① 収支シミュレーショングラフ



② 収支シミュレーションの結果

- ・運営会社の収支シミュレーションでは、生産性・効率性の追求により、水需要減少傾向の中にあっても事業期間の30年間黒字を確保できることが見込まれる。(公営企業の収支では期間後半に赤字発生)
- ・なお、経営形態見直しに伴う実質的なコスト削減メリット（30年間のキャッシュベース）は次の通りである。(金額は現時点での概算額)

経営形態見直しに伴う実質的なコスト削減メリット（30年間のキャッシュベース）

- | | |
|--|--|
| ○コスト削減効果額 | 約 910億円 |
| <ul style="list-style-type: none"> ・職員の削減等による人件費の減
経営形態見直しに伴う業務量減や多様な雇用形態の活用により、さらなる職員数削減を図るとともに、市長部局への段階的な転出等により職員数削減の前倒しを行う。 ・整備事業費の圧縮による更新投資額の減
発注単位の大型化など工事契約手法等の見直しにより、整備事業費の5%の圧縮を図る。 ・一般会計分担金の減等による物件費等の減
経営形態見直しに伴い、一般会計への共通経費負担の減や維持管理費の節減を図る。 | <p>約 300億円</p> <p>約 300億円</p> <p>約 310億円</p> |
| ○新たな負担の増 | 約 ▲570億円 |
| <ul style="list-style-type: none"> ・法人税等の税負担
経営形態見直しにより、新たに法人税等の税負担が発生。 | <p>約▲570億円</p> |

(4) スケジュール

◆ 想定スケジュール案

