

第3回 平成30年度 水道分野における官民連携推進協議会
グループディスカッションでの意見交換の概要

テーマ4 PFI・コンセッション方式を含む官民連携手法の検討

○座長：水道事業者、メーカー、関係団体、金融機関など、様々な立場の参加者がいらっしゃるの、幅広い視点から水道事業の経営課題について意見交換ができればと思う。まず、水道事業者から現在の経営状況や官民連携手法に対するニーズなどについてご紹介を頂きたい。

○水道事業者（水道事業者）（A町）：当町は現時点では水道事業を行っておらず、平成33年度を目処に簡易水道事業を立ち上げようとしている。県や厚生労働省に聞いたところ、近年、新たに水道事業を立ち上げようとしている自治体は無いようだ。水道事業が抱えている問題点を色々と調べた結果、創設の時点から民間事業者と連携した方が運営しやすいのではないかと考えるに至った。当町の計画給水人口は4,950人で、それ以上に増える予定はないため、今後とも採算面で大きな成長は見込めないが、このような状況でも民間事業者に参画して頂くことはできるのか。当町の水源は全て地下水で原水水質は非常に良い。どのように運営していったら良いのかアドバイスを頂きたい。

○水道事業者（水道事業者）（B市）：先ほど講演させて頂いたので概要はお伝えできたかと思うが、今回の包括委託が5年契約の3年目を迎えており、事業の再評価を行っているところである。また、5年目以降、次の段階に向けた事業をどのように運営していくか、より発展的な姿にしていく必要があり、コンセッションやPFIといった官民連携手法も検討材料の一つと考えているので、本日は様々な意見交換ができればと思う。

○水道事業者（水道事業者）（C市）：コンセッションの導入可能性調査までは行っていないが、官民連携にどうやって取り組んだら良いのかなど、内部で検討会を立ち上げて検討しているところである。官民連携を導入した場合、コスト面で有利になるといった効果はあるが、技術継承はどうなるのか。一旦、大規模に官民連携を導入してしまうと直営に戻すのが難しくなるので大きな課題と認識している。もう一点、通常時の運転は問題ないが、何か災害が起きた場合の緊急時において、市民への説明や安心感といった面はどうなるのか。先ほどのプレゼンテーションでは包括委託の事例紹介があり、大寒波や地震時における応急給水の対応がとても良かったとのことだったが、以上の2点（技術継承と災害時の対応）は特に問題認識を持っている。

○座長：3つの水道事業者より、「（A町）水道事業の創設の段階から民間事業者がどのような形で参画できるのか」、「（B市）既に包括委託を行っている中で、それをどのように評価して次のステップにつなげていくか、あるべき姿はどのようなものか」、「（C市）これから官民連携を導入していくうえで、技術継承や緊急対応をどうしたら良いのか」といった課題や問題認識を紹介して頂いた。それぞれ固有の明確な論点があるので、各々の論点ごとに民間事業者からご意見を伺いたい。まずはA町の課題について、事業の創設段階でどのような官民連携ができるのか、民間事業者からアドバイスや提案を頂きたい。

○民間事業者（民間事業者）：水道事業の創設の段階から水道法上の第三者委託を行っている事例があり、ここでは特に大きな問題は生じていない。業務の中でマンパワーの足りない部分を民間事業者が提供することは十分可能であるが、規模が小さい場合、効率化には限界があるので、例えば近隣の大規模事業者と連携して頂き、両方の事業者の業務の一部を受託会社でカバーするという形を作れば民間事業者も手を挙げやすくなるのではないかと。

○座長：供用開始が平成 33 年度とのことで、準備期間はあと 2 年強しかないが、民間事業者から見てその年数に問題はないのか。

○民間事業者（民間事業者）：官民連携の方式には様々なパターンがあり、本来であれば比較検討を行ってベストなものを選定する必要がある。完全なコンセッションは規模の観点から難しいので、混合型のコンセッションが考えられるが、平成 33 年度の供用開始が決定事項ということであればこれも難しいだろう。このため、まずは包括委託を行いながら、並行してどの方式が最終的に良いのかという検討を行ってみてはどうか。

○民間事業者（民間事業者）：当社が携わっている維持管理の立場から言えば、計画給水人口が 4,950 人という規模では、民間事業者としてもあまり多い人数を割り当てることができない。このため、例えば供用開始の半年ぐらい前に業者を選定し、維持管理マニュアルや緊急時対応マニュアルの作成や、各種の協定を供用開始前に定めるといった準備が必要だろう。規模の観点から、まずは施設の維持管理に係る業務を包括委託として発注するのが良いと思う。

○座長：5,000 人規模の簡易水道で職員は何人いらっしゃるのか。また、簡易水道を始めるに当たって増員する計画はあるのか。

○水道事業者（水道事業者）（A 町）：現状は 4 人で、来年度に 1 名増員の予定がある。この体制で下水道を行いながら簡易水道を立ち上げることにしている。

○座長：将来的に民間委託することになれば、自前の体制をどうするのかも考えておかなければならない。包括委託に活路を見いだせるのではないかとという提案が民間事業者よりあったが、逆に民間で大丈夫なのかというような懸念はあるか。

○水道事業者（水道事業者）（A 町）：まだそのような判断をするような段階に至っていない。

○座長：維持管理マニュアルや緊急時対応マニュアルを半年ぐらい前から作っておくと良いという提案があったが、これをやっておかなかったから大変だったので、これだけは準備しておいた方が良いといった事例があれば民間事業者からご発言を頂きたい。

○民間事業者（民間事業者）：当社はコンサルタントとしてフィージビリティスタディ等の調査に携わっている。従来型の個別委託、包括委託、第三者委託など様々な形態がある中で、委託によって得られるメリットとしてコスト縮減が挙げられるが、受託した民間事業者はデータの収集整理や施設の清掃等も含め、適格な維持管理を行うので、費用はあまり下がらな

いか、むしろ従来よりも費用が多く掛かることもあるので、導入に際してはその点をしっかりと検討する必要がある。

○民間事業者（民間事業者）：検針や料金関係のシステムについて、この度の創設に併せて新たに整備するのか、あるいは既に何らかの案があるのか状況をお聞かせ頂きたい。

○水道事業者（水道事業者）（A町）：料金関係のシステムは既に保有しており、料金徴収業務は直営で行う予定である。検針業務や維持管理については、現状、下水道の方で民間に委託しており、簡易水道も同様の方法でやるのが良いと考えているが、それで本当に大丈夫なのか不安に思うところもある。

○民間事業者（民間事業者）：個人的な考えだが、料金徴収業務こそ民間に委託した方が良いのではないかと。水道事業者のABC分析を見たことがあるが、役所の仕事は、将来の長期的な計画などに人的資源を割くべきであり、料金徴収などに時間を取られてしまうと、本来やるべき仕事ができなくなるのではないかと。

○座長：次はB市の課題について意見交換したい。B市では経営権を維持しつつ、大半の業務を包括的に委託されており、再評価を行いながら、今後の発展的な展開に向けてどのように取り組んでいくかが課題とのことである。まずはB市より、今後、どこをどう動かしていくかや、今の事業スキームで気になっていることなどがあればもう少しお話を伺いたい。

○水道事業者（水道事業者）（B市）：当市の事業スキームは、包括委託とは言っても業務範囲が広いことから、水道料金の収受は官が行っているが、ほとんどコンセッションのようなものと言われることがある。想定される手法として、可能なものは検討しなければならないが、最近の水道法改正に関するマスコミの取り上げ方を見ると、自治体としてはコンセッションに対して消極的になってしまうのではないだろうかと考えている。

○座長：B市の場合、料金に係る事務は民間事業者が行っているが、その帰属は市となってそこから委託の費用が出ている。一方、コンセッションの枠組みでは、それが直接的に民間事業者へ入るようになるので、その良し悪しも論点の一つであり、大きな議論になっている。

○民間事業者（民間事業者）：B市は包括委託を先進的に進めている水道事業者であり、現状の広範囲な業務に対するモニタリングの手法を追求されたら良いのではないかと。個別の業務に対する詳細なモニタリングという意味ではなく、KPIのような指標を活用した方法を整理して頂ければ、先進モデルとして他の水道事業者の参考になると思う。また、契約期間について、コンセッションでは20年が一般的とされているが、モニタリングによって評価を行いながら5年の契約を更新しつつ、次回の契約内容を改善していくという取り組みもポイントになるだろう。ガバナンスを利かせるには、やはり契約が重要である。5年で大丈夫なら20年でも良いのではないかとという意見もあるだろうが、ヨーロッパ等で20年といった長期契約が採用されているとは言っても、実質的には5年計画に基づく業務評価に基づく更新というところもある。5年計画を立てて、その実施の積み重ねが最も現実的であり、20年という期間について「誰が責任を取れるのか」ということにもなりかねないので、地に足が着いた方法が良いと個人的には考えている。

○座長：他の水道事業者にも波及できるようなモニタリングのあり方と、契約期間についてご意見を頂いたがいかがでしょうか。

○水道事業者（水道事業者）（B市）：コンセッション、PFI、包括委託など、どのような手法であっても、完全な民営化以外、モニタリングは必ず必要であり、そこをどう担保していくかが重要というのは学識者からよく指摘されている。現在、包括委託を実施して3年目に入っているが、直営時代の体制が少し残っているので、モニタリングの見る目が利いているという面はあるが、人事ローテーションによって今の組織に居続けるという保証は私自身も無いので、モニタリングをどうやって継続していくかが今後の一番の課題と考えている。業務フローマニュアルを作っているが、マニュアルさえあれば間違いなく継承できるかといえば必ずしもそうではない。経験の浅い若手の職員にとっては、現場に出向いて機器類を見て回って、そういった現場作業を通じて得られる経験が一番なので、今後は人事交流も視野に入れながら継承を行うことが必要になると思う。そうした取り組みを行えばモニタリングを続けていけるという意見が局内でも出ている。また、5年という契約期間は先進事例を参考に設定したものであり、明確な根拠があるわけではない。今回はファーストステージということで、ある程度の数の職員がいた中で事業者選定を行ったが、包括委託によって職員数がほぼ半分になり、今後、少ない人員でプロポーザルという膨大な作業を5年毎にやっていたらいいのかという懸念もある。20年契約にしたらどうかという考えもあるが、20年という期間をまとめて民間事業者に移した場合、モチベーションが保てるのかという懸念もあるので、5年ごとに何らかの評価を行い、そこで良しという判断になれば、次にまたその事業者が優先的に関わることができるといった事例を作ることが先進事例の宿命かと思っている。

○座長：民間事業者による業務の成果について、何らかの指標をもとに評価する仕組みを作れば良いと思われるが、そういったことは今の包括委託において検討されているのか。

○水道事業者（水道事業者）（B市）：局内でモニタリング委員会を設置し、要求水準書に対する履行状況をチェックしているが、それが良いものかどうかは実際に行っている職員も疑問を感じている。海外の事例などを聞くと、少ない項目をクリアしていればそれで良しとする手法もあるようだが、どちらが良いのかという議論をしたところ、やはりモニタリングを通じて職員が評価すべきという意見が多いように感じている。また、モニタリングを簡素化するための指標を受託者と一緒に作るという話も出てはいるがなかなか難しい。

○座長：包括委託でもコンセッションでも同様の議論があり、熟練した職員の目と腕と勘によってモニタリングするのか、あるいは誰でも判断できるような指標によって評価するのか、どちらも良し悪しがあって、どちらを採用したら良いのかというまさに狭間にいるのではないだろうか。

○民間事業者（民間事業者）：当社では官民の出資会社である某社に出資して水道事業を行っている。この会社は一部のコア業務を除く大半の業務を受託しており、業務内容的にはコンセッションにほぼ近い形であるが、資金調達や料金収受などのファイナンス的なものは行っていない。当社は独立採算事業の経験がないので、コンセッションについて多くを語ることはできないが、例えば水道料金やリスク分担の決め方がまだ不透明であり、これから省令で

決めていくことになると思っている。コンセッション方式によって水道事業を進めていくに当たり、民間企業として赤字を出すわけにはいかないが、本業の水道事業で収益を上げていくのは難しいと思われるので、コスト縮減が重要になってくる。モニタリングは当然必要だが、制約が厳しすぎるとコスト縮減も難しくなるので、民間の自由度と公の監視との間でバランスを取らなければならない。

○座長：コスト縮減という点で伺いたいのだが、これまでの3年を振り返ってみて、コスト縮減が図られたと思う部分はあったか。

○水道事業者（水道事業者）（B市）：当市の包括委託では、5年間に行うべき事業を年度毎に落とし込んでいった。施設の延命化を図るなどしてコスト縮減が図れると民間事業者から聞いているが、なかなか難しい面もあるだろう。ところでコンセッションについて、まだよく分からないことが多い。水道法改正によって直接的に影響を受けるのは水道事業者なので、国においてはコンセッションに関する研修や啓発活動をもっと行って頂けるとありがたい。

○座長：次はC市の課題について意見交換したい。C市では特に技術継承と災害時の対応について問題認識を持っているとのことで、この点について留意すべきことがあれば民間事業者から意見を伺いたい。

○民間事業者（民間事業者）：技術継承について、例えばコンセッションをやるとなれば、モニタリングで常に技術の動向を見ていく必要がある。また、このことに関連して海外の再公営化が話題になっているが、今の国内のPFIを見てみると、出資とSPCを同じ会社がやっており、そうなるとう当然リスクが大きくなるので、基本的には出資とSPCを分けて、出資ができなくなった時には官がその部分を受け持てば、実務を行っているSPCは事業を継続することができる。フランスの水道事業の再公営化が報じられているが、スムーズに再公営化に移行した背景には、実務をやっていたところそのまま実務を継続し、資金面をフランス政府が受け持ったという面がある。水道事業者の権限と出資の部分は官が受け持ったからこそ、スムーズに再公営化に移行できたのではないか。ライフラインの一つである水道は、リスクをできるだけ減らすことを考える必要があり、出資と実務を分けることでSPCを実態のあるものにすることが大事だと思う。もう一つ自然災害への対応について、災害のレベルにもよるが、水道法が改正されれば、従来通り自治体が水道事業者になるので、災害が起これば他の自治体に声を掛けて協力を仰いだり、民間側も様々なネットワークを利用したりするので、緊急時のマンパワーは手厚くなると思う。これまでの官側の連携に民側の連携がプラスアルファされるので、その点については問題にならないと思う。

○民間事業者（民間事業者）：当社は排水処理のPFIを運営しているが、事業期間内に東日本大震災が発生し、計画停電や脱水ケーキに放射性物質が含まれるといった、契約当初は想定していなかった事態が発生した。業務分担でいえば、脱水ケーキの搬出は民間事業者であったが、このような緊急事態においては、一時保管の土地を貸して頂いたり、計画停電によって操業できないので時間調整を行ったりするなど、官と民が連携して取り組んだ。こうした経験を通して、官民の連携はとても重要と考えている。また、日頃から双方で良好な関係を作っていれば、緊急事態においてスムーズに話ができるという面もあると思う。

○民間事業者（民間事業者）：パリでの再公営化の事例が話題になったが、再公営化とは言っても、それまでの民間委託の契約満了時に契約更新をせずに運営が公側に戻ったものである。いわゆる再公営化後も、民間事業者が抱えていた職員が公共側に転籍して事業が運営されているため、体制に大きな変化はない。フランスでは仮に受託者が変わった場合、そこで働いていた従事者が同じ職場に移ることができるという法律があるため、技術継承に柔軟性を持たせることができる。次の会社が職員を引き取る義務があるので技術を継承することができる。また、業務の一部は引き続き民間事業者が行っている。その中で技術継承について、大事なのはパフォーマンスをきちんとモニタリングできる体制を構築することであり、モニタリングの方法としては、発注者側が行うもの、受託者側が自ら行うもの、第三者機関を設けて中立的に行うものがある。

○座長：今のご発言の背景には、フランスの労働法において、事業が売買される時に雇用は絶対保証されるという規定があるので安心できるということが挙げられる。ところでフランスでは、浄水場の管理は官が行い、管路は民が行うという委託案件をよく目にするが、日本の発想だと浄水場の運転管理は民がやっていて、管路は何かあったら大変だから官が直営でやるという話が多いかと思う。そういった管路の発注において、どのような仕様や性能規定を作っているのだろうか。そういった観点から、コンサルタントや管路の維持管理を行っている民間事業者からご意見を伺いたい。

○民間事業者（民間事業者）：管路に関しては、事業を進めている間に設計の変更が生じるという大きなリスクがある。その部分を予めルール化しておくか、ある程度、出来高的な発想を持って頂くなどしないと、なかなか民側の方でも受け入れられない部分があると思う。

○民間事業者（民間事業者）：某水道事業は広域化がメインで、広域化に伴う DB を官民連携でやったところがポイントである。広域化はある意味では時限的な措置で、ずっと交付金を貰えるわけではないので、施設の統廃合に係る大量の事業量をいかにして短期間で行うかがポイントだった。その時に水道事業者の方で有効と判断した方式が DB や CM であり、一件一件を官の職員が設計して発注を掛けるという従来の方式ではとても間に合わないの、官民連携手法によって 8 年間の受託期間内に統廃合を進めるという計画になっている。そういった観点から、官民連携の活用を提案させて頂いている。

○座長：緊急対応や技術継承という観点から、他に何かあればご発言を頂きたい。特に無いようでしたら、残り時間も僅かになってきたので、全体を通じて確認したいことや、発言しておきたいことがあれば伺いたい。

○民間事業者（民間事業者）：これから人が少なくなっていく時代において、官民連携とは人の取り合いではなく、また、リスクをどちらが受け持つかということでもないと思われる。お互いに競争するのではなく、これから 10 年 20 年先にも水道を継続させていくために、お互い知恵を出し合おうという観点から話を進めさせて頂ければありがたい。

○座長：そのための仕組みをどのようにして作っていくかが重要になるだろう。時間となったので、グループディスカッションはここまでとさせて頂く。