

1.1 はじめに

本ガイドラインは、今後の下水道分野の PPP/PFI 事業において、PFI 法に基づく公共施設等運営事業（以下「コンセッション方式」という。）の実施に向けて、下水道管理者（以下「管理者」という。）及び運営権者等が取り組むべき事項を整理したものである。

平成 26 年 3 月に「下水道施設の運営における PPP/PFI の活用に関する検討会」における検討を踏まえ、「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」を策定し、その後、平成 31 年 3 月に、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」における検討を経て改正を行った。

本ガイドラインは、令和 4 年 3 月に、更なる具体事例の進展やコンセッション方式の導入検討の増加、中小規模の下水道事業への導入事例や管路施設を対象とする事例、バンドリング事例の登場を踏まえ、「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改正検討会」における検討を経て、改正を行ったものである。

政府全体としては、生産性を高める社会資本整備の改革の一環として PPP/PFI などの官民連携手法を通じて民間の創意工夫を最大限取り入れ、特に、人口 20 万人未満の地方自治体への優先的検討規程の導入要請や策定支援等により、PPP/PFI 導入促進を図った上で、公共事業の効率化等を図り、中長期的な見通しの下、安定的・持続的な公共投資を推進しつつ戦略的・計画的な取組を進めているところである。（経済財政運営と改革の基本方針 2021：令和 3 年 6 月 18 日閣議決定）。

これにあわせて、「PPP/PFI 推進アクションプラン（令和 3 年改定版：令和 3 年 6 月 18 日 民間資金等活用事業推進会議決定）」において、コンセッションをはじめとした PPP/PFI の推進は、新たなビジネス機会を拡大し、地域経済好循環を実現するとともに、公的負担の抑制を図り、国及び地方の基礎的財政収支の黒字化を目指す経済・財政一体改革に貢献することが期待され、SDGs（持続可能な開発目標）の実現にも寄与すると考えられるほか、2050 年カーボンニュートラルの実現等に向けて、再生可能エネルギーの活用を一層推進するに当たり積極的に PPP/PFI を活用していくことが重要である、と示されたところである。

さらに、新型コロナウイルスによる影響等、下水道事業及び管理者を取り巻く環境は変化しており、自治体の枠を超えた連携・協働並びに広域化、複数の施設との一体運営等による効率化の余地、民間の創意工夫を活かした災害対応能力の強化や人材育成・強化の観点から、さらなるコンセッション方式の活用が期待される。

今後も、下水道分野における PPP/PFI の活用やコンセッション方式の取組の進展等がかんがみて、本ガイドラインは必要に応じて適宜見直しを行うものとする。

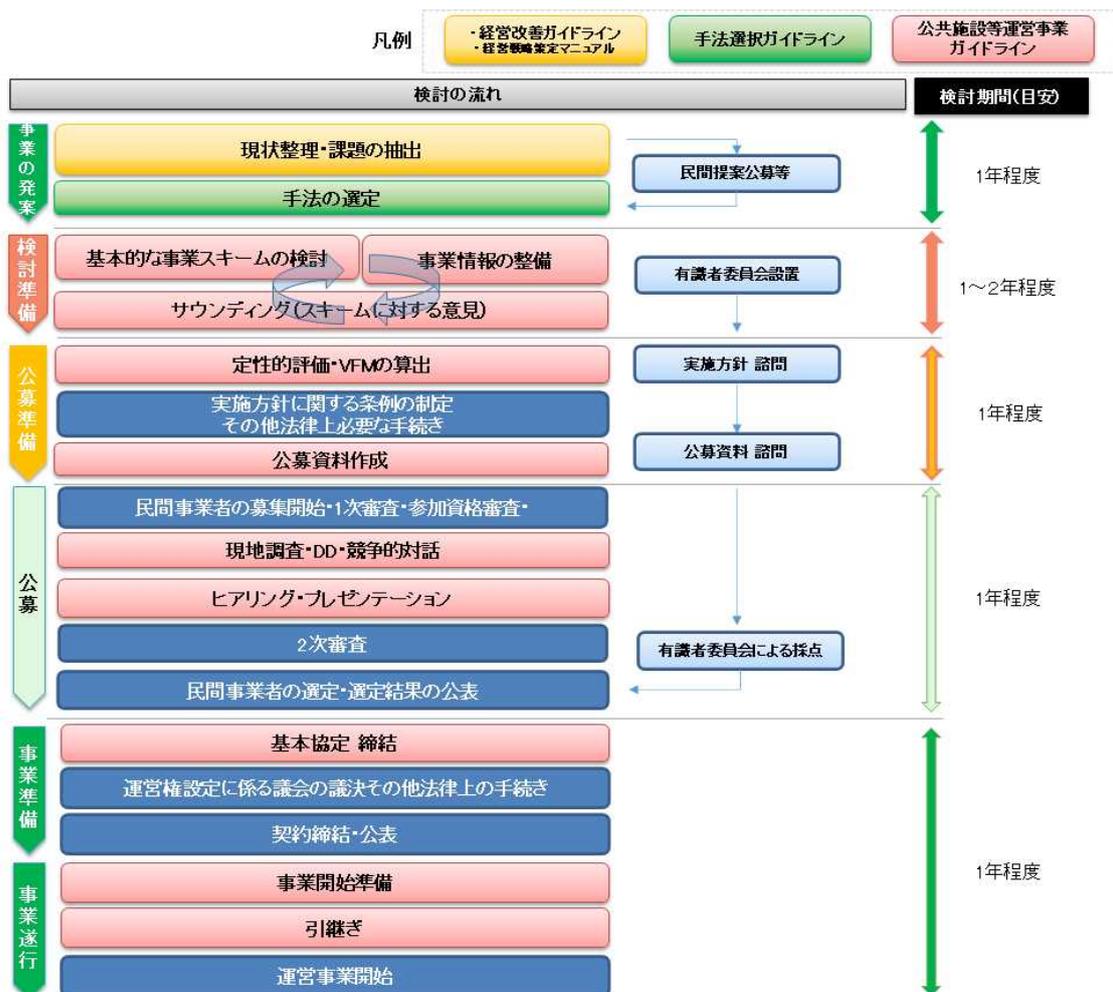
第 2 章 コンセッション方式の活用のためのステップ

コンセッション方式の活用にあたっては、コンセッション方式を導入するための「検討準備フェーズ」、事業者を公募するための「公募準備フェーズ」、実際に事業者を選定する「公募・事業準備フェーズ」、そして選定事業者によるコンセッション事業の「事業遂行フェーズ」の4段階に分けることができる。

それぞれのフェーズで必要となる法制度上の手続、作成が求められる書類等及びこれらを検討するにあたって必要な項目を全体として把握することが重要である。

2.1 ステップの全体像

本章では、コンセッション方式の活用にあたってのステップを示す。

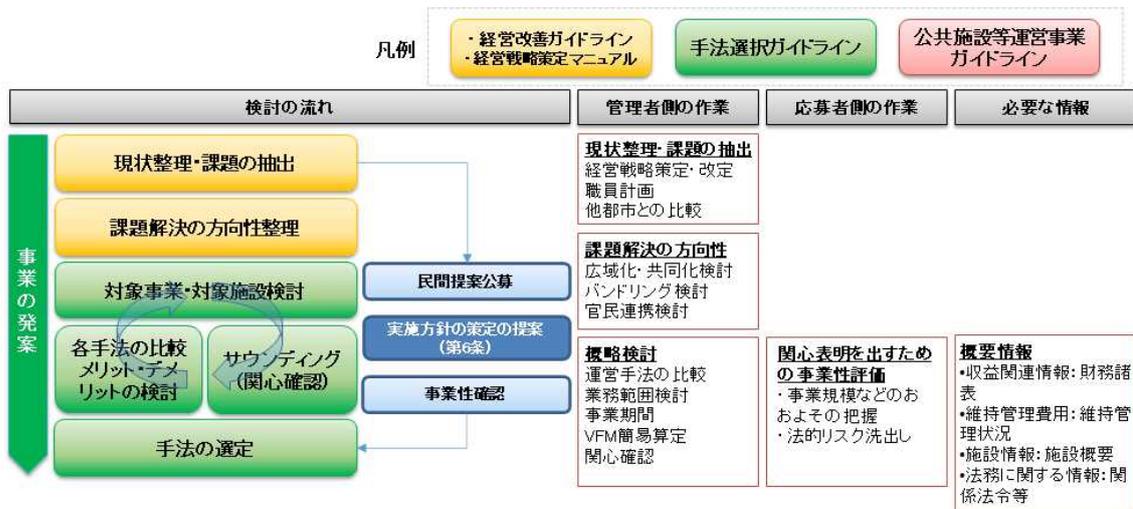


表〇 - ● 手法選択フェーズにおける検討のステップの全体像

2.2 検討準備フェーズ以前

コンセッション手法の導入検討をする前の段階において、下水道事業の現状整理や課題抽出を行い、その課題解決に資する最善の手法として、どのような手法を選択するかという検討が行われる。

このような、いかなる官民連携手法が課題解決に資するかを検討するにあたっては、「手法選択ガイドライン」が有用であり、詳細は同ガイドラインを参照されたい。



表〇 - ● 手法選択フェーズにおける検討のステップの詳細

2.3 検討準備フェーズ

検討準備フェーズは、コンセッション方式の活用を検討する最初の段階を指す。

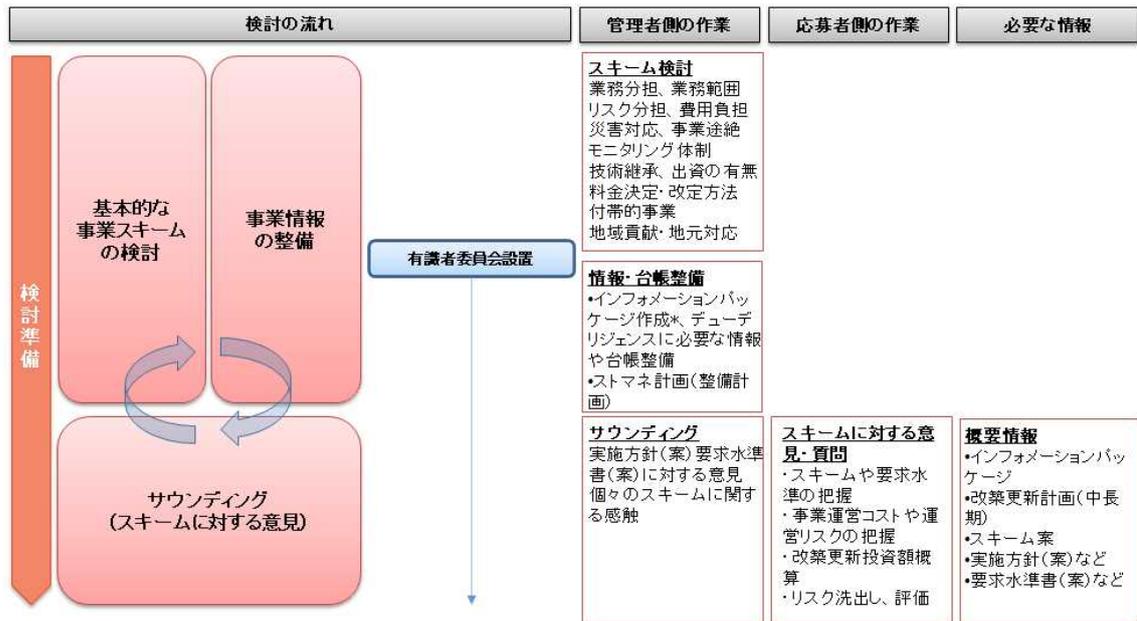
このフェーズでは、手続として、マーケットサウンディング（コンセッション事業主体の候補となりうる民間事業者からの意見聴取）並びにこれを行うために必要な事業の情報整備及び公側デュエディリジェンス【3.4 参照】を実施する。

また、マーケットサウンディングをするための前提として、基本的な事業スキームを検討することが想定される。

基本的な事業スキームとは、主に、コンセッション事業の対象とする地理的範囲、施設範囲及び業務内容並びにリスク分担【3.3.1、3.10、3.11 参照】、運営権者に対する管理者の出資の有無、地域企業等の参画及び不良・不適格事業者の排除のあり方【3.3.2 参照】等が想定される。論点となる項目の検討にあたっては、これらが相互に影響しあうこと（例えば業務範囲とリスク分担等）に留意が必要となる。このことは検討準備フェーズだけではなく、公募準備フェーズにおいても同様である。

さらに、下水道事業の財政状態や施設状態等の事業情報を整備して、インフォメーションパッケージ（IP）としてまとめ、基本的な事業スキームと併せて民間事業者に開示して、マーケットサウンディングを実施することが想定される。

マーケットサウンディングの結果、候補となりうる民間事業者からの意見をふまえ、コンセッション事業の導入に向けて更なる検討を行う場合には、次の公募準備フェーズに進むこととなる。



表〇 - ● 検討準備フェーズにおける検討のステップの詳細

2.4 公募準備フェーズ

公募準備フェーズは、コンセッション事業を実施する事業者の公募に向けた段階を指す。このフェーズでの検討をふまえ、コンセッション事業を実施するかどうか（すなわち事業者公募を行うかどうか）の決定を行う。

PFI法に則した手続きとしては、実施方針の策定【3.5 参照】、特定事業の選定【3.6 参照】がある。実施方針の策定の際は、議会の議決が必要となる。その後、募集要項等（募集要項、実施契約書（案）、要求水準書（案）等の公募参画事業者に開示する書類等をいう。）を作成する。

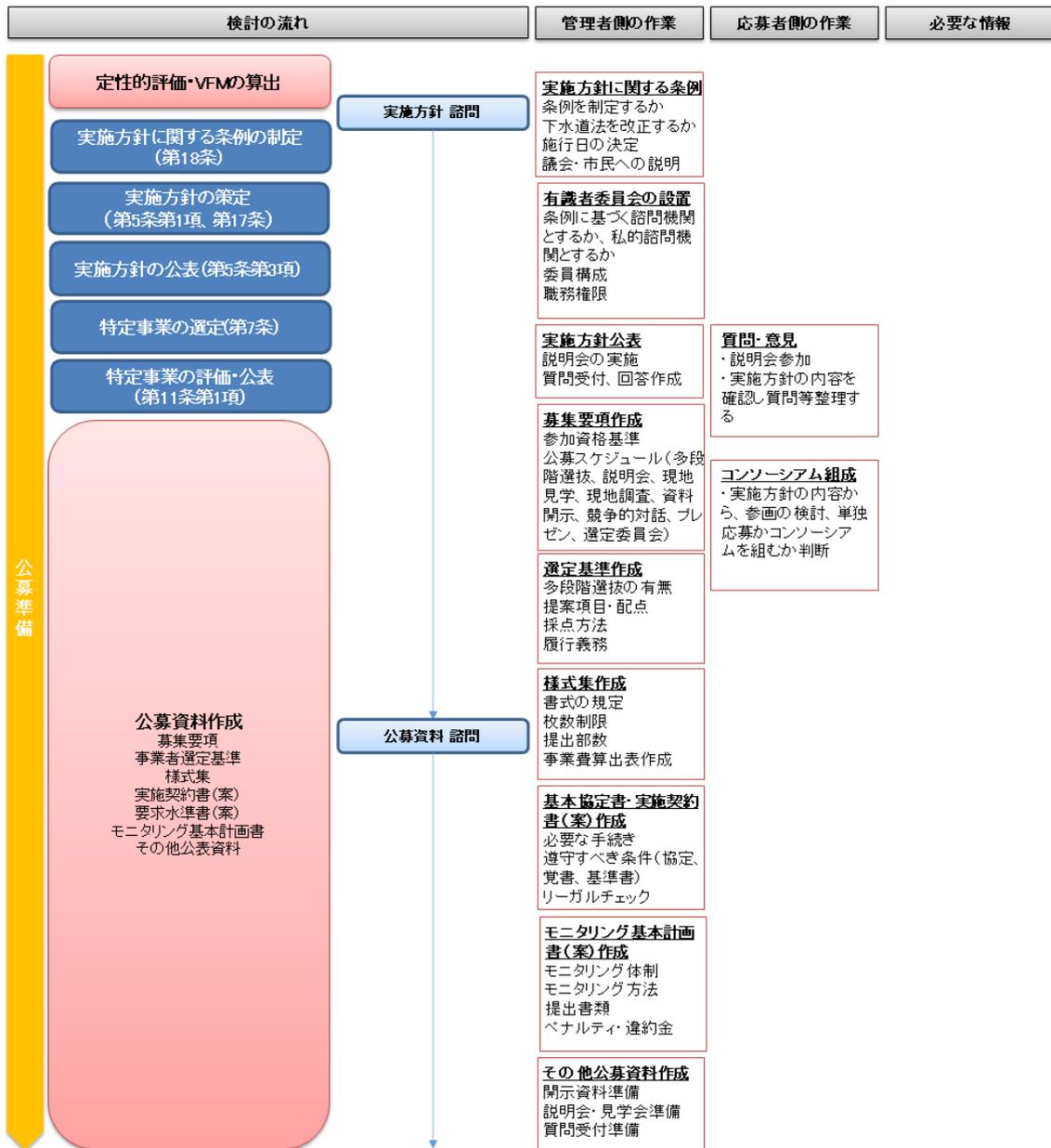
このフェーズでは、マーケットサウンディングの際に作成した基本的な事業スキームをもとに、より詳細な事業スキームの検討を行う。

その際、有識者による附属機関の設立や実施方針（案）等を公表するなど、広く意見を聴取しながら事業スキームを検討することが重要である。聴取した意見から、公表した内容に変更を加えることも想定される。

公募を開始する際には実施契約書（案）や要求水準書（案）を開示することから、これらの資料を作成するために必要な項目の検討（【3.7、3.9、3.12、3.13、3.14 参照】もこのフェーズで実施することが求められる。

このフェーズでの検討内容が、事業遂行フェーズで運営するための条件やモニタリング時に確認する内容となるため、最も重要なフェーズであると考えられる。

このフェーズにおける検討の結果は、実施方針、特定事業の選定結果、募集要項、事業者選定基準、実施契約書（案）及び基本協定書（案）、要求水準書（案）、モニタリング基本計画書等としてまとめられ、これらの資料を用いて実施方針の公表、特定事業の選定、公募手続を実施する。



表〇 - ● 公募準備フェーズにおける検討のステップの詳細

2.5 公募・事業準備フェーズ

公募・事業準備フェーズは、公募手続を開始した後、選定された事業者との間でコンセッション事業に関する実施契約を締結するまでの段階を指す。

このフェーズでは、募集要項に沿った公募手続を実施するほか、事業者からの提案を受けて事業者の選定審査を行い、優先交渉権者を選定して基本協定及び実施契約を締結する。

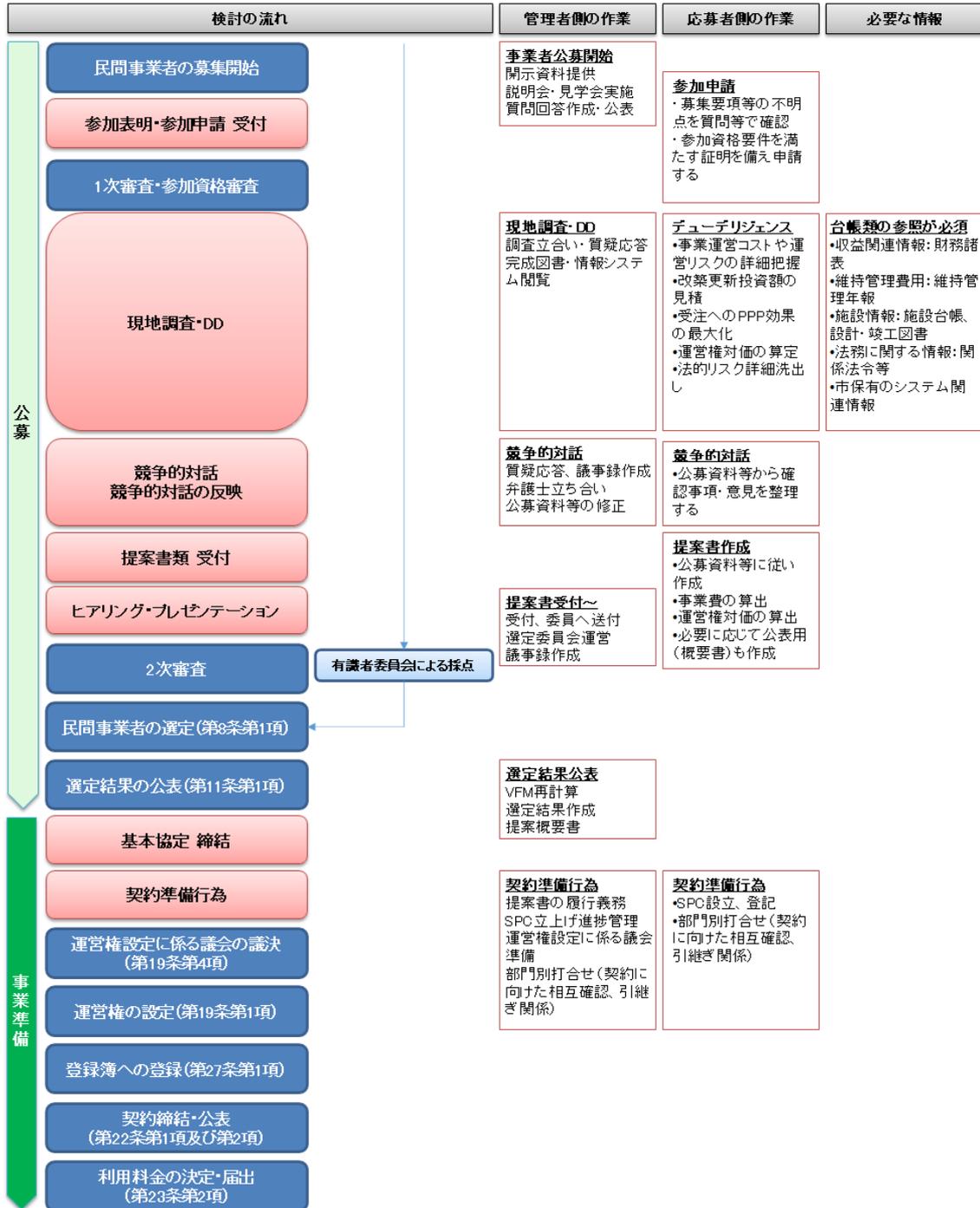
民間事業者の選定審査にあたっては、民間事業者が提案をするために必要とするデュエリジェンスへの対応【3.8.1 参照】、競争的対話の実施【3.8.2 参照】、審査基準に沿った審査【3.8.3 参照】及び審査にあたって審査委員会の運営【●●●】等が想定される。

公募参加した民間事業者と管理者は、競争的対話等を通じて要求水準の内容や契約条件等に関する解釈等の確認を行うが、公募開始時に示したこれらの内容や条件等について、より魅力的な提案を求める観点から、公募の公平性や透明性に配慮しつつ、事業スキームの根幹に抵触しない限りで変更を加えることも想定される。

審査委員会での審査結果をふまえ、PFI 法に則した手続きとして、民間事業者の選定、選定結果の公表【●●●】を行う。

優先交渉権者選定後の事業準備としては、かかる事業者との間で基本協定を締結し【3.9.1 参照】、民間事業者は契約準備行為として SPC の設立等の必要な手続きを行い、管理者は SPC に対して、PFI 法に則した手続きとして運営権を設定し【3.8.4 参照】、実施契約を締結する【3.9.2 参照】。運営権を設定する際は、議会の議決が必要となる。

このフェーズにおける結果は、民間事業者の選定結果や審査講評の作成・公表、基本協定及び実施契約の締結として開示・公表される。



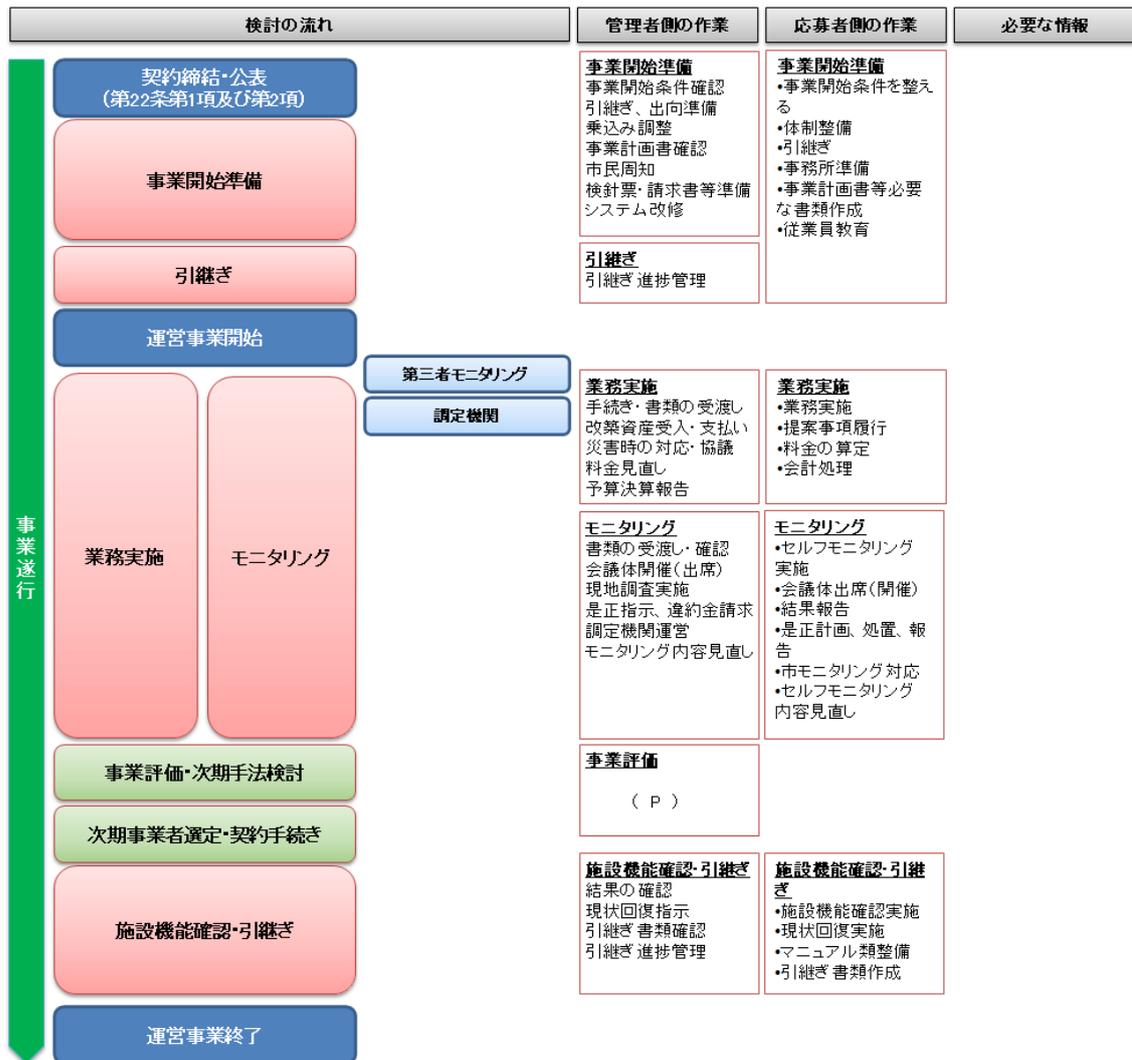
表〇 - ● 公募・事業準備フェーズにおける検討のステップの詳細

2.6 事業遂行フェーズ

事業遂行フェーズは、実施契約締結からコンセッション事業が終了に至るまでの段階を指す。

既に述べたとおり、このフェーズで具体的に行われる内容は公募準備フェーズで前もって検討されて募集要項等に反映されている。したがって、このフェーズでは主に、利用料金の設定・届出、事業開始に向けた準備行為及び引継ぎを行い、事業が開始された後は、締結された実施契約や要求水準の内容に沿って事業が遂行されているかどうかをモニタリング【3.13.1 参照】する。

また、事業の終了に伴い、運営権者から運営権設定対象施設の引き渡しや引継ぎを受けるとともに、管理者はコンセッション事業の事業評価を適切に行うことが必要となる【●●】。



表〇-●：事業遂行フェーズにおける検討のステップの詳細

2.6 各フェーズで要する期間の目安

検討着手から事業開始までに要する期間は事業の内容や規模により異なると考えられるが、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がある。

あくまでも目安ではあるが、概ね、事業の発案及び検討準備フェーズに 2 年～3 年程度、公募準備フェーズに 1 年程度、公募・事業準備フェーズに 1 年程度、実施契約の締結から引き継ぎに 1 年程度を要するものと考えられる。また、各段階の期間については、民間事業者と調整することが考えられる。

3.7.5 管路施設に係る要求水準の考え方

管路施設に係る要求水準を設定する上では、現在の管路施設の管理状況を十分に把握し、運営権者が事業を承継した後も同程度の水準を維持することを最低限の義務として求めることが考えられる。

管路施設に係る要求水準を設定する上では、現状の維持管理水準を把握して、民間事業者に過不足のない義務を求めるために、布設年数や改築・修繕情報等の管路情報、及び陥没箇所・件数や清掃頻度等の維持管理情報を整理して、管路施設管理の現状を把握することが必要となる。その上で、管路施設の要求水準としては、定量的に達成状況をモニタリングすることを可能とするために、何らかの業務指標を設定することが望ましく、例えば、道路陥没箇所数や苦情受付から現場までの到着時間等が考えられる。

留意点としては、可能な限り、運営権設定対象となる施設及び業務内容に連動する業務指標が望ましいことである。例えば、民間事業者に道路陥没箇所数（箇所/km/年）を一定数以下とすることを求める場合には、運営権設定対象施設を下水道本管、業務内容を点検・調査から改築までの一体スキームとすることで、運営権者が本管の点検・調査を行い、必要に応じて改築することにより、陥没を未然に防ぐことができる。

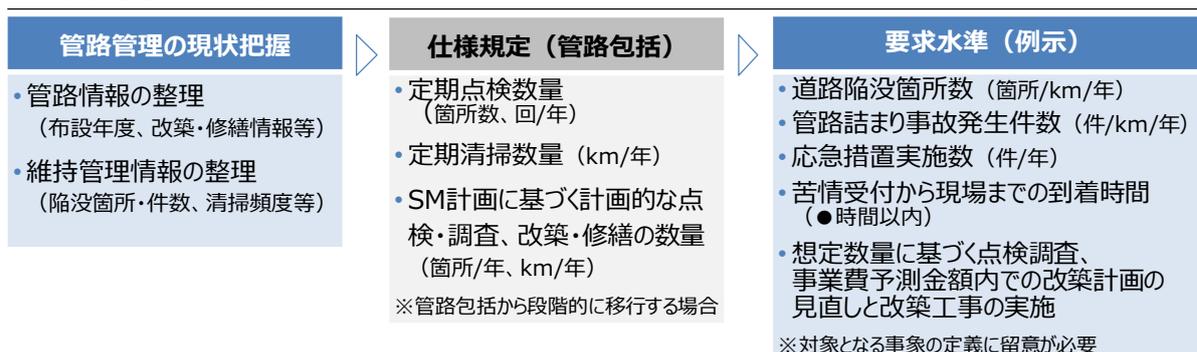
近年、管路施設を対象とした包括的民間委託の導入事例が増えていることから、維持管理に関してはこれらの仕様規定を参考に業務指標を整理することも要求水準を設定する上で有効であると考えられる。

また、業務指標を設けず、公募時に調査等の想定数量を提示したうえで事業費等の提案を求め、その金額内での計画見直しを可能とする手法もある。

例えば、ストックマネジメントに係る検討をするうえでの要求水準として、事業期間中における点検や調査の想定数量（対象箇所数や調査延長等）を示すことが考えられる。それとともに、運営権者は、施設の健全性、対象施設の工事費用、施工時期の平準化を確保したうえで、改築計画を見直すことができるように運営権者に裁量を持たす方法もありうる。ただし、その場合、当該事業費は、別途市が示す条件（PFI-LCCの予測金額を超えないことや事業者選定時に運営権者から提案のあった事業総額、5年毎の事業総額の範囲であること等）の範囲内であることとするなど、条件を持たせることも考えられる。

なお、管路施設の不具合は、交通荷重や地震動等の運営権者の責によらない外的要因によって発生する可能性があることから、要求水準の設定には運営権者に過度の負担とならないように配慮する必要がある。

<要求水準策定のステップ>



図表 3-● 要求水準策定のステップ

■ 先行事例：須崎市における管路に係る要求水準の設定

須崎市の先行事例における管路に係る要求水準は図表 3-●のとおりである。須崎市においては、基本業務指標（必達目標）として要求水準（業務指標）を明確に定めている。また、そのほかにも不明水に対する業務指標（必達ではないが評価対象となる）、その他業務指標（努力目標）を定めている。

図表 3-● 須崎市における管路に係る要求水準（基本業務指標）

| 指標 | 目標値 | 単位 |
|---------------|-----|---------|
| 道路陥没箇所数 | 0.1 | 箇所/km/年 |
| 管渠等の詰まり事故発生件数 | 0.1 | 件/km/年 |
| 応急措置実施数 | 0.1 | 件/年 |

■ 先行事例：三浦市における管路に係る要求水準の設定

三浦市の先行事例においては、性能全般に関する要求として以下の 2 点が示されている。

- 道路陥没や管路閉塞等による溢水の発生等、直接的に市民生活に影響を与える事象が発生しない状態を保つよう努めること。
- 管路施設の性能を確保するに当たり、点検・調査の頻度等について適宜見直しを行い効率的な維持管理及び改築の実施に努めること。

一方で、管路に関する要求水準は業務指標としては明確化されておらず、各業務の想定数量が示されている。

■ 先行事例：管路の包括的民間委託を導入している自治体の業務指標

| 河内長野市 | | | 大阪狭山市 | | | 柏市 | | |
|---------------------|-----|-------|------------------|-------|---------|-----------------|--------|-------|
| 包括的民間委託（仕様発注） | | | 包括的民間委託（仕様発注） | | | 包括的民間委託（一部性能発注） | | |
| 指標 | 目標値 | 単位 | 指標 | 目標値 | 単位 | 項目 | 目標値 | 単位 |
| 本管破損による道路陥没発生箇所数 | 0 | 箇所／5年 | 道路陥没箇所数 | 0.013 | 箇所/km/年 | 道路陥没箇所数 | 0.0117 | 箇所/km |
| 取付管破損による道路陥没発生箇所数 | 2 | 箇所／年 | | | | | | |
| 本管詰まり事故発生件数 | 0 | 箇所／5年 | 下水道本管の詰まり等事故発生件数 | 0.012 | 件/km/年 | 管路等閉塞事故発生件数 | 0.0742 | 箇所/km |
| マンホール蓋に関する苦情件数 | 30 | 箇所／年 | | | | 下水道サービスに対する苦情件数 | 0.2180 | 件数/km |
| 管理施設破損に伴う第三者への被害件数 | 0 | 箇所／5年 | | | | | | |
| 連絡・苦情件数（宅内排水設備側含まず） | 100 | 箇所／年 | | | | | | |
| 取付管詰まり事故発生件数 | 75 | 箇所／年 | 取付管の詰まり等事故発生件数 | 0.002 | 件/箇所/年 | | | |
| 同一箇所同事故発生件数 | 0 | 箇所／5年 | | | | | | |

第 3 章 II 事業内容の検討

3.12.5 リスク分担

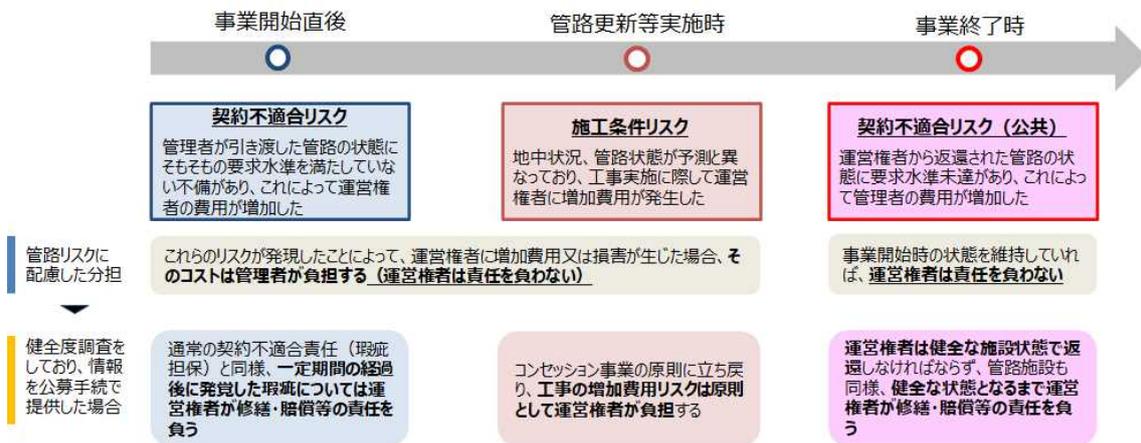
③ リスク分担にあたって考慮すべき事項

i) 略

ii) 管路施設等に特有のリスク

管路施設は地中埋設物であって外部から可視化されない点で、その状態や健全度等のリスクを判断することが一般的に困難であるという特徴がある。

そのため、管理者が事前に実施した健全度調査の結果等によって管路施設の状態や健全度が明らかになっている等の事情がない限り、管理者と運営権者との合理的なリスク分担の観点から、管路施設に関する特有のリスクは管理者が負担することが考えられる。



図表 3 - ● 管路施設に特有のリスクの例とリスク分担の一例について

なお、交通荷重や地震動等の運営権者の責によらない外的要因によって管路施設が損傷する可能性を考慮したリスク分担も考えられ、例えば、一定率又は一定額までの費用負担を民間事業者に求め、残りは管理者が負担することも想定される。

先行事例：須崎市下水道コンセッション

須崎市公共下水道施設等運営事業公共施設等運営権実施契約書 約款 A

(修繕)

第 31 条 運営権者は、下水道管渠(汚水)に係る管路修繕(別紙 1 - 1 第 1 項による下水道管渠(汚水)引渡し時に存した瑕疵の修繕を含む。第 3 項で同じ。)は、要求水準書に定める額を上限として実施するものとする。

2 略

3 第 1 項の上限額を超える下水道管渠(汚水)の管路修繕は市が実施する。