

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
令和4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、H31.3月改定）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、R4.3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（R4.3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	株式会社民間資金等活用事業推進機構 代表取締役社長
	加藤 裕之	東京大学大学院 工学系研究科都市工学専攻 特任准教授
	鈴木 識都	有限責任監査法人トーマツ シニアマネージャー 公認会計士
	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
- (公財) 日本下水道新技術機構
- 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
- 須崎市
- 宮城県企業局
- 浜松市

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】

R3.8月 第1回検討会

- 先行事例紹介、ガイドライン改正の経緯・方向性
- 論点：全体構成、管路を対象とする事業における論点

R3.10月 第2回検討会

- 導入手順…マーケットサウンディング、デューディリジェンス等
- 事業者選定…競争的対話、参加資格要件等
- モニタリング…モニタリングの体制、手法等

R3.12月 第3回検討会

- 論点整理…リスク分担、会計処理、事業の終了、流域下水道、雨水排除施設、KPI、情報公開等
- ガイドライン改正案

R3.12月 第4回検討会論点

- ガイドライン改正案

R4.2月

- パブリックコメント実施（意見数70件）

R4.3月 第5回検討会論点

- ガイドライン改正案

R4.3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改正検討会（令和3年度）」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

第2章 コンセッション方式の事業実施に関する解説

2.1 コンセッション方式活用のためのステップ

I 導入・実施手順

I-1 特定事業の選定

- 2.2 事業スキームの検討
- 2.3 情報整備及びマーケットサウンディングの実施
- 2.4 実施方針に関する事項
- 2.5 特定事業の選定、評価及び公表
- 2.6 公募にあたり作成する資料等
- 2.7 運営権者選定にあたっての審査及び契約
- 2.8 基本協定、運営権実施契約及び直接協定

II 導入における検討事項

- 2.9 事業スキームの検討
- 2.10 業務範囲
- 2.11 財務等

・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

2.1 コンセッション方式活用のためのステップ

2.2 事業スキームの検討、運営権者の性質

2.3 コンセッション方式における事業情報整備（管理者によるデューデューディリジェンス）、マーケットサウンディングの実施

2.4 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

2.5 特定事業の選定、特定事業の客観的な評価及び公表

2.6 公募にあたり作成する書類等

2.7 民間事業者によるデューデューディリジェンスの実施、競争的対話、多段階選抜の活用、選定結果の公表、民間事業者への運営権の設定

2.8 基本協定、運営権実施契約、直接協定

2.9 事業スキームの検討、運営権者の性質、流域下水道を対象とする事業、雨水排除施設を対象とする事業、下水道とその他インフラとの連携・広域化、管路施設を対象とする事業、更新工事

2.10 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

2.11 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、管理者および運営権者の会計処理について

第2章 コンセッション方式の事業実施に関する解説

Ⅱ 導入における検討事項(つづき)

- 2. 12 リスク分担
- 2. 13 要求水準書の作成
- 2. 14 契約審査基準
- 2. 15 モニタリング
- 2. 16 災害等発生時及び緊急時の対応
- 2. 17 契約解除
- 2. 18 情報公開
- 2. 19 事業の終了

- 2. 12 リスク分担の考え方、保険付与によって対応が可能なリスク事象と付保の要否の考え方、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
- 2. 13 要求水準書の位置づけ、管理者の意図を明確化する要求水準書の記載方法、民間事業者のノウハウや創意工夫の発揮を促す記載方法、**管路施設に係る要求水準の考え方**
- 2. 14 民間事業者選定方法、**選定における有識者の活用、参加に関する条件**、民間事業者審査項目
- 2. 15 **モニタリングの基本的な考え方、モニタリング体制、モニタリングの対象、モニタリング手法、要求水準未達の場合の対応**
- 2. 16 災害等不可抗力発生時の対応における管理者と運営権者の役割分担、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、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
- 2. 17 運営権者の帰責事由による契約解除、管理者の帰責事由による契約解除、不可抗力による契約解除
- 2. 18 **情報公開**
- 2. 19 事業終了時における更新投資負担金の取扱い、**事業終了時における引継ぎ及び事後検証**

第3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

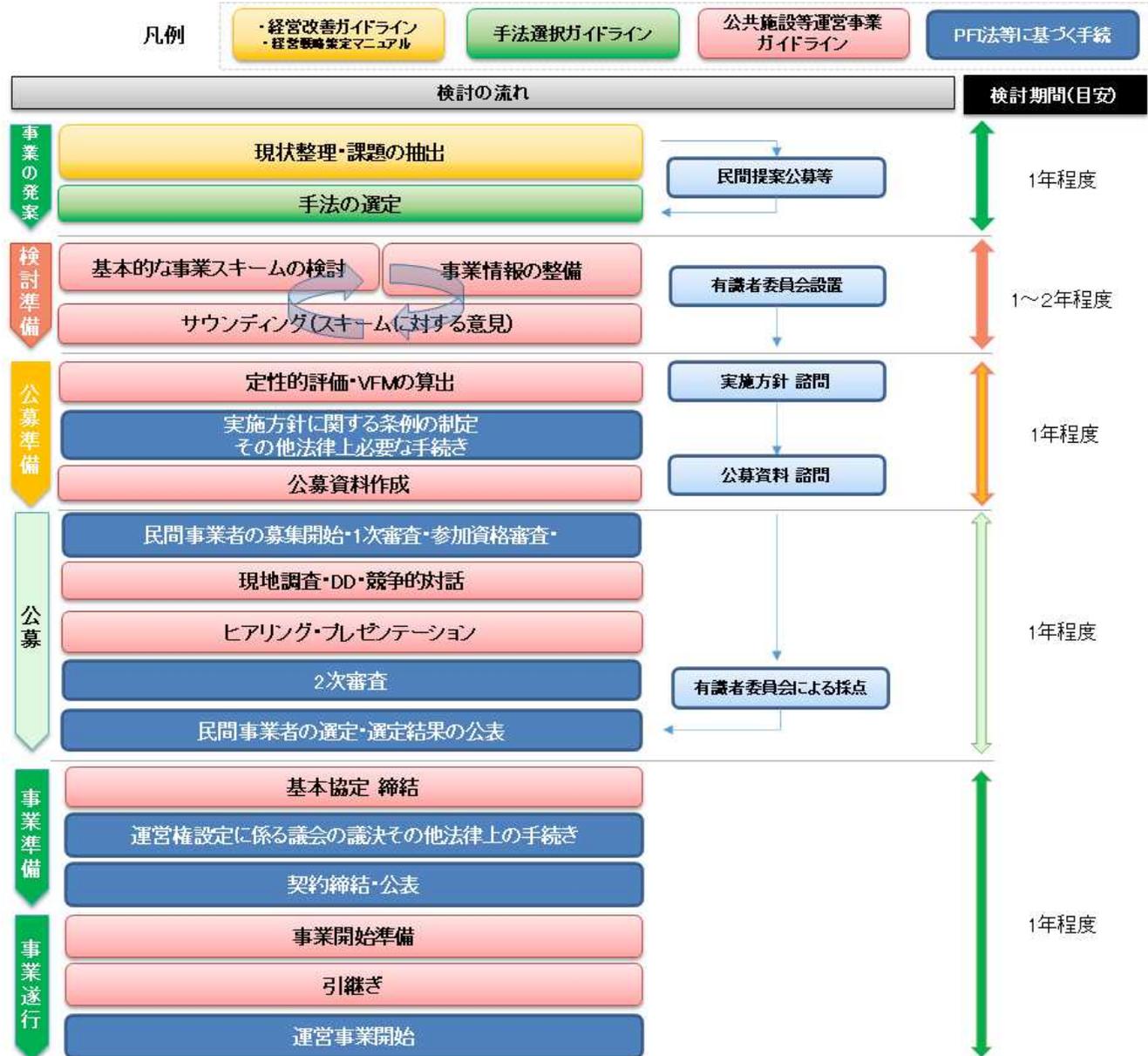
- 3. 1 コンセッション方式と付帯事業との関係、義務事業への影響の排除
- 3. 2 施設上部や敷地の貸付による収益施設併設PPP事業、敷地の貸付による太陽光発電事業、施設上部や敷地の貸付による太陽光・消化ガスの発電事業、下水熱によるエネルギーサービス事業
- 3. 3 事業実施における課題と解決策
- 3. 4 財産処分

第4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 コンセッション方式活用のためのステップ

- コンセッション方式の実施にあたっては、管理者自ら又は民間事業者の「事業の発案」から始まり、管理者において、実施方針等を策定するための「情報整理」「実施方針の策定、公表」「特定事業の評価、選定、公表」「民間事業者の募集、評価、選定」「運営権の設定」「実施契約の締結」の手続が必要となる。
- 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特に重要。
- コンセッション方式の活用を検討する最初の段階である検討準備フェーズにおいてマーケットサウンディングや公共側デューデリジェンスを実施し、スキームの検討を行う。
- コンセッション事業を実施する民間事業者の公募に向けた段階である公募準備フェーズでは、詳細な事業スキームのほか、公募に必要な各種資料を作成する。
- 公募・事業準備フェーズでは、募集要項に沿った公募手続を実施するほか、民間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。
- 実施契約締結後、事業遂行フェーズでは、引継ぎや実際の運営事業を始める。
- 検討や手続等に要する期間についてはあくまで目安であり、施設規模や事業スキームなどにより異なることに留意する必要がある。



2.3.1 情報整備（管理者によるデューデリジェンス）

- 管理者は、必要に応じてデューデリジェンス（DD）を実施して事業情報を整備し開示すべきである。
- 公共側DDの目的は、コンセッションを実施した場合におけるVFMの算出や事業スキームの検討に必要な情報の整理・分析や、民間事業者が投資意思決定の判断にあたって根拠とする下水道施設や機器等の健全度等の資産に関する情報等の整備にある。
- 公共側DDのアプローチの種類として、資産関係、財務関係及び法務関係が想定される。公共側DDの結果は、対象とする下水道事業の現状の財務状態や施設状態を客観的に示す資料（インフォメーションパッケージ）として、まとめる必要がある。

DDの目的	DDのアプローチの種類	それぞれの目的
<ul style="list-style-type: none"> ➤ 公共側のVFM（バリュフォーマネー）の算出や事業スキームの検討に必要な情報の整理・分析 	資産	<ul style="list-style-type: none"> ● 対象事業に係る資産に関する情報を民間事業者に対して提供すること [対象となりうる資料例] 年報、ストックマネジメント計画、維持管理情報等
	財務	<ul style="list-style-type: none"> ● 対象となる下水道事業の経営成績等を適切に把握し、民間投資者による投資意思決定の検討に資する財務関連情報を整理すること ● 導入可能性調査で実施される公共側の収支シミュレーションの実施に必要な基礎情報の収集 [対象となりうる資料例] 決算書
<ul style="list-style-type: none"> ➤ 民間事業者が投資意思決定の判断にあたって根拠とする情報（施設や機器の健全度に関する情報等）の整備 	法務	<ul style="list-style-type: none"> ● 民間事業者が承継する事業に関連する契約書・協定書等について、事業価値に重大な影響を与え得る法的リスク（例えば周辺利害関係者との協定等）を把握すること

2.3.2 マーケットサウンディングの実施

- マーケットサウンディングの目的は、民間事業者の事業者選定プロセス参加への関心度合や参入意欲、参入条件等の意向等の確認することにある。
- 加えて、事業スキーム等の事業の具体的な制度設計、募集にあたって更に必要となる検討事項や開示情報等について検討・把握することも目的となる。
- マーケットサウンディングを実施する上での主なポイントは、民間事業者による事業者選定プロセス参加に係る検討に必要な情報を準備すること、当該検討の熟度に応じた適切な回数とすること、公表されたドキュメントを活用すること、民間事業者の負担軽減に努めることにある。実施にあたっては、「サウンディング手引き（国土交通省）」も参考となる。

主な実施のポイント

- 検討に必要な情報準備**

 - 回答に十分な検討状況、参考資料を提供すること
民間事業者は事業の背景・経緯を熟知していないので、十分な回答を得るためには、未確定要素が少なくなるよう補足資料も含めた情報提供が重要
- 適切な回数**

 - 検討の熟度に応じて複数回行うことも想定
まずスキームの大枠についてサウンディングを行い、これを踏まえて詳細化したスキームについてもサウンディングを行うことで、その効果を高めることも考えられる。
- 公表ドキュメントの活用**

 - 公表した実施方針素案の意見募集と併用する
公表する実施方針素案への意見・質問を使った意見募集を併用することも考えられる
例) 宮城県上工下水の事例
- 民間事業者の負担軽減**

 - 検討期間、質問量、求める回答の量には留意する
民間事業者は自らの費用負担で対応するため、過度な負担とならないよう、検討期間や質問の量、求める回答の量には留意しなければならない

2.13.4 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い。
- 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。

<要求水準策定のステップ>



2.14.2 選定における有識者の活用

- 民間事業者の選定に関しては、「運営権ガイドライン（内閣府）」で評価の客観性担保のために、技術や財務、法務等の有識者等から構成される有識者等委員会などの設置について記載されている。下水道分野においても多様な観点からの評価と、評価の客観性確保の観点から、有識者委員会の設置が望ましい。
- 委員会の設置は、地方自治法第138条の4第3項に基づく附属機関が考えられるが、先行事例においては、要綱等を設置根拠とした私的諮問機関としている例もある。外部・内部委員の有無や権限など、各自治体で定める規定に従い設置根拠を選択されたい。
- 下水道における先行事例では、様々な角度から適正な選定を行うために下水道技術、PFIや下水道経営に関する学識者、会計士、弁護士、自治体関係者などが選ばれている。

項目	浜松市	須崎市	宮城県
委員数	7名	6名	9名
設置根拠	要綱	要綱	条例
委員の専門性	委員長：学識者（下水道技術） 副委員長：下水道事業管理者 委員：学識者（環境工学系技術） 委員：日本下水道事業団 委員：学識者（会計系） 委員：市財務部長 委員：市環境部長	委員長：学識者（環境工学系技術） 副委員長：福岡市下水道経営企画課長 委員：高知県公園下水道課長 委員：市副市長 委員：市環境保全課長 委員：市建設課長	委員長：学識者（経済学） 副委員長：学識者（土木系技術） 委員：公認会計士 委員：弁護士 委員：学識者（財務系） 委員：宮城県総務部長 臨時委員：学識者（下水道） 臨時委員：学識者（上下水道） 臨時委員：学識者（水道）

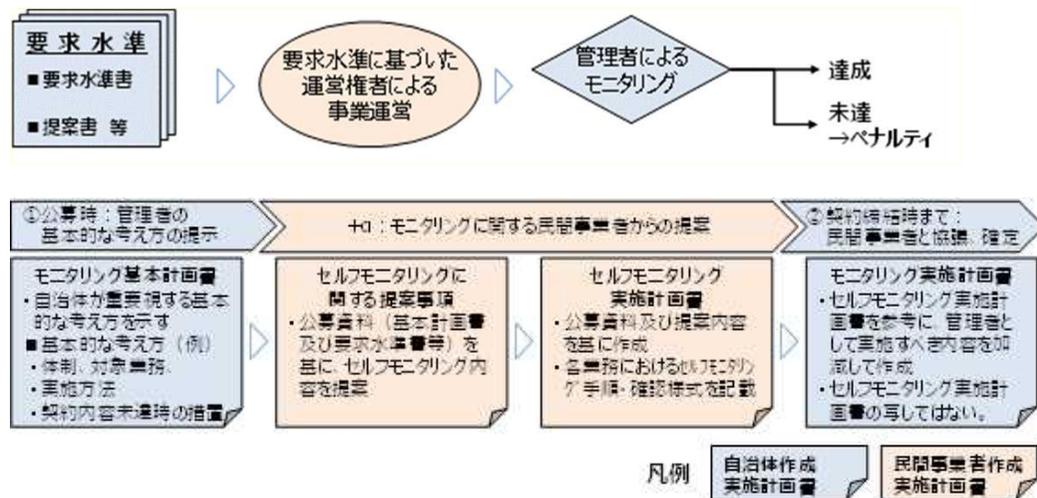
2.14.3 参加に関する条件

- 民間事業者の公募（入札）への参加に関する条件設定は、適正な運営権者の選定において重要である。参加に関する条件設定は、大きく(1)応募者の条件（単独応募企業の条件）とコンソーシアム組成の条件、(2)実績要件に分けられ、それぞれの条件の検討が必要である。

項目	浜松市	須崎市	宮城県
応募者の構成	・ 応募企業または複数企業のコンソーシアム ・ コンソーシアムの場合は代表企業・構成員からなり、本議決権株式全ての割り当てを受ける		
資本金または資本構成	・ 代表企業の議決権比率が唯一最大	・ 代表企業の議決権比率が最大	・ 応募企業又は代表企業の資本金 50 億円以上
構成員の変更	・ 変更は認めない。ただし、市が認めた場合はこの限りでない。 ・ 同時に他の応募者へ参画することは認めない ・ 当初の応募者への参画を取りやめた後に他の応募者へ参画することは認めない。	・ 変更は認めない。ただし、市が認めた場合はこの限りでない。 ・ 同時に他の応募者へ参画することは認めない ・ 当初の応募者への参画を取りやめた後に他の応募者へ参画することは認めない。	・ 参加者の脱落は原則認めない。追加は条件により認める。 ・ 同時に他の応募者へ参画することは認めない ・ 当初の応募者への参画を取りやめた後に他の応募者へ参画することは認めない。
参加資格要件	・ 地方自治法施行令第 167 条の 4 に該当しない者 ・ PFI 法上の欠格事由に該当しない者 ・ 会社更生法上の更生手続・民事再生法に基づく再生手続の開始の申立てがなされていない者	・ 地方自治法施行令第 167 条の 4 に該当しない者 ・ PFI 法上の欠格事由に該当しない者 ・ 会社更生法上の更生手続・民事再生法に基づく再生手続の開始の申立てがなされていない者	・ 地方自治法施行令第 167 条の 4 に該当しない者 ・ PFI 法上の欠格事由に該当しない者 ・ 会社更生法上の更生手続・民事再生法に基づく再生手続の開始の申立てがなされていない者 ・ 債務超過の状態に陥っている者でないこと ・ 日本人であること

2.15.1 モニタリングの基本的な考え方

- モニタリングは、運営権者が自ら行うモニタリング（セルフモニタリング）と管理者が行うモニタリング双方により構成される。それぞれ、目的に応じたモニタリングとする必要がある。
- 管理者によるモニタリングの目的は、下水道事業の最終責任を負う者として、運営権者が要求水準等の達成状況を確認することである。
- 先行事例では、モニタリングに関する実施計画書の作成のステップとして、以下の流れで実施することが一般的である。



2.15.3 モニタリングの対象

- 管理者によるモニタリング対象は、設定した要求水準等により異なる。
- 管理者による要求水準等が仕様規定である場合は、管理者が定めた方法（仕様）を確認する行為が管理者によるモニタリングとなる。



- モニタリングは、経営、改築及び維持管理等、運営権者が実施する業務区分に対応して行うことが想定される。
- 下水道分野では事例がまだないが、サービス受益者（利用者）の満足度等のデータをモニタリング指標として活用することも考えられる。
- 管理者によるモニタリングの対象の一例として、以下が考えられるが、具体的なモニタリング対象は、各事業の要求水準等に応じて設定する必要がある。

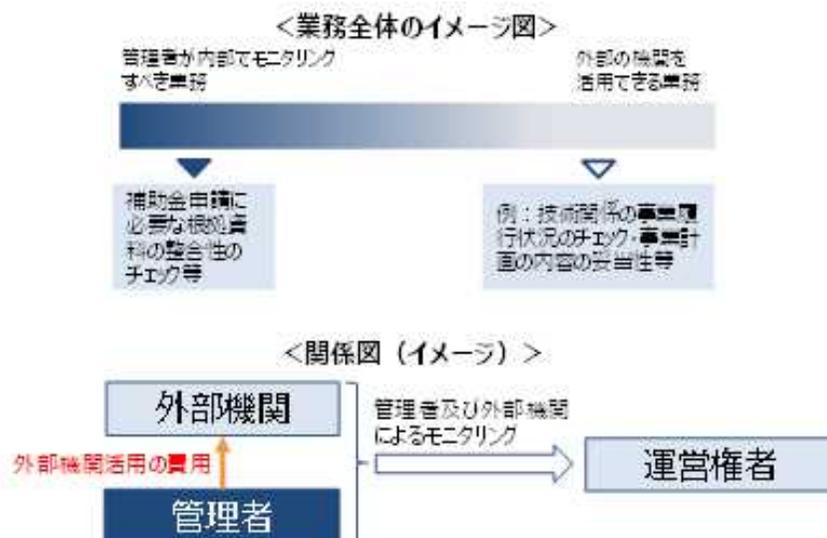
部門	モニタリング対象
経営	実施体制、第三者への委託、技術管理、環境対策、財務状況、内部統制、情報公開、地域貢献、運営権者からの提案事項
改築	改築計画、協定、工事計画書、改築設計、改築工事、運営権者からの提案事項
維持管理	危機管理、地域貢献、実施体制、維持管理基準、維持管理計画、運転管理、保全管理、調査、修繕、運営権者からの提案事項
任意事業	運営権者からの提案事項

2.15.2 モニタリング体制

- モニタリングの最終責任は管理者にある。ただし、調整機関の設置や外部機関によるモニタリングを活用することも考えられる。
- 要求水準等の達成状況については、運営権者によるセルフモニタリングや管理者によるモニタリングによることを原則とする。ただし、技術や経営の観点から、必要に応じて外部機関（第三者）を活用したモニタリングをあわせて行うことが考えられる。
- 外部機関を活用したモニタリングには、①管理者側の体制を強化するためのモニタリングと②中立的な立場から管理者と運営権者の双方へのモニタリングがある。

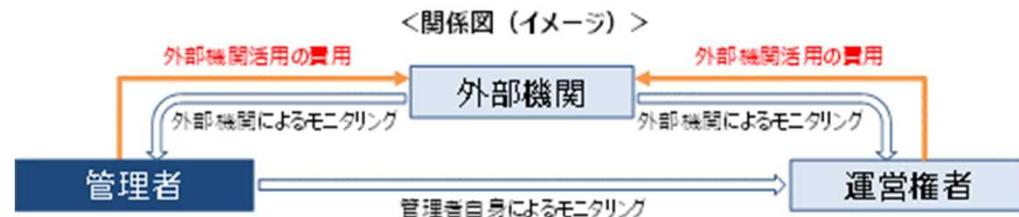
① 管理者の体制を強化するための外部機関によるモニタリング

- 管理者側の体制を強化するためのモニタリングは、管理者組織に知見や知識を有する職員が不足する場合や専門的知識を補うことを目的とする。
- 特に、例えば、中小規模の地方公共団体等の執行体制に課題のあ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である。



② 中立的な立場から行う外部機関によるモニタリング

- 中立的な立場から管理者及び運営権者双方に対して行うモニタリングは、学識経験者等第三者の公正・中立な立場からの意見により、定期的な事業チェックプロセスを入れることが目的となる。
- 独立した委員会等の組織を設立する場合、委員会等を構成する学識経験者等の人選や費用については、管理者及び運営権者双方が担うことでより中立性が確保されると考えられる。
- なお、管理者又は運営権者が出資する組織等から委員を選出すること等は、中立性を損なうおそれがあり留意が必要である。



2.18. (1) 事業開始前の情報公開

- コンセッション方式を活用する場合、PFI法に基づく適正な手続が求められており、これらを遵守する必要がある。

内容	情報の内容	PFI 法根拠
実施方針の策定の見直し・変更	<ul style="list-style-type: none"> 特定事業の名称、期間及び概要 公共施設等の立地 実施方針を策定する時期 	第 15 条第 1～2 項 施行規則第 2 条 1 項
実施方針	<ul style="list-style-type: none"> 特定事業の選定に関する事項 民間事業者の募集及び選定に関する事項 民間事業者の責任の明確化等事業の適正かつ確実な実施の確保に関する事項 公共施設等の立地並びに規模及び配置に関する事項 事業の継続が困難となった場合における措置に関する事項 法制上及び税制上の措置並びに財政上及び金融上の支援に関する事項 選定事業者に公共施設等運営権を設定する旨 公共施設等運営権に係る公共施設等の運営等の内容 公共施設等運営権の存続期間 第二十条の規定により費用を徴収する場合には、その旨（あらかじめ徴収金額を定める場合にあつては、費用を徴収する旨及びその金額） 第二十二條第一項に規定する公共施設等運営権実施契約に定めようとする事項及びその解釈について疑義が生じた場合における措置に関する事項 利用料金に関する事項 	第 5 条第 2 項 第 17 条
特定事業の選定	<ul style="list-style-type: none"> 客観的な評価（当該特定事業の効果及び効率性に関する評価を含む。） 	第 11 条第 1 項
客観的な評価(民間事業者の選定結果)	<ul style="list-style-type: none"> 客観的な評価（当該特定事業の効果及び効率性に関する評価を含む。） 	第 11 条第 1 項
公共施設等運営権実施契約の締結	<ul style="list-style-type: none"> 公共施設等運営権実施契約の内容（公共施設等運営権者の商号又は名称、前項第二号 	第 22 条第 2 項

2.18. (2) 事業開始後の情報公開

- 下水道は非常に公共性が高いインフラであり、下水道事業には、下水道使用者（流域下水道の場合は関連市町村）をはじめ放流先水域の水利用者、管理者及び運営権者からの業務委託者等様々な利害関係者が存在する。
- 利害関係者との望ましい連携・協力関係を構築していくために、幅広い利害関係者の関与の可能性を含む下水道事業のガバナンスに配慮した情報公開を心がけることが肝要である。
- 情報公開に関する方法については、管理者及び運営権者の確実な履行を確保する観点から、予め実施契約や要求水準書、モニタリング実施計画等に定め、モニタリング等によりその履行状況を確認することが望ましい。

情報の例	内容	情報公開の内容詳細・手法
運営事業の実施状況	事業実施計画	運営事業の実施計画について、運営権者のウェブサイトや管理者側のウェブサイトなどで公開することが考えられる。
	事業実施結果 (モニタリング結果)	運営事業の実施状況、要求水準の達成状況などについて、モニタリング結果等の内容を管理者側のウェブサイトなどで公開することが考えられる。
使用者向けサービス	下水道使用者向けのお知らせ・周知など	特に下水道使用者や地域の事業者が関係する業務内容を含む場合は、ウェブサイトなどを活用してわかりやすい情報開示を行うことが望ましい。
下水道事業の事業実施状況	当該下水道事業全体の経営・業務状況	従来からの公開状況に応じて、運営事業開始後も下水道事業全体の経営・業務実施状況について公開することが望ましい。
その他住民が請求する情報	—	先行事例では、自治体の情報公開請求制度に準じた、情報公開規定の作成と公表を、運営権者に求めることも考えられる。

2.19.2 事業終了時における引継ぎ及び事後検証

- 事業終了の一定期間前には、適切に事後検証等を実施し、当該事業における効果、課題等を明らかにするとともに、次期事業手法について検討する必要がある。また、事業終了時においては、運営権者から管理者（又は次期事業者）へ各種引継ぎを行い、次期事業が円滑に開始されるようにしなければならない。
- これら事業終了に向けた準備には一定の期間を要することに留意する必要がある。
- 事業終了時における引継ぎや事業終了に向けた事後検証については、「事後評価マニュアル（内閣府）」が発刊されていることから、これを参考として検討を行うことも有効である。

