

第 31 回 下水道における新たな PPP/PFI 事業の促進に向けた検討会  
議事概要

日時：令和 4 年 11 月 22 日（火） 13:30～16:30

場所：TKP 日本橋カンファレンスセンター2A 会議室

※ZOOM による WEB 配信も実施

【議事次第】

1. 開会

2. 挨拶

3. 議題

(1) 下水道分野における PPP/PFI の最新動向について（国土交通省下水道部）

(2) 農集・上水道・下水道事業一体の包括的民間委託について（石川県かほく市）

(3) 上下水道事業一体の包括的民間委託について（沖縄県宜野湾市）

(4) 2市連携による広域的な上下水道事業一体の包括的民間委託について

（大分県杵築市）

(5) ガス事業譲渡および上下水道一体の包括的民間委託について（新潟県妙高市）

4. 閉会

（名刺交換会）

【概 要】

(1) 下水道分野における PPP/PFI の最新動向について（国土交通省下水道部）

（PPP/PFI 手法の導入状況）

- ・ 例えば、下水処理場では、全国 2,201 箇所のうち約 4 分の 1、全国 1,473 団体のうち約 5 分の 1 で包括的民間委託を導入している。PPP/PFI の推進という観点からは当頁の数値が増えていくことが望ましいと考えており、引き続き、国も積極的に支援を実施していきたいと考えている。

（各種ガイドラインの整備）

- ・ 「下水道事業における PPP/PFI 手法選択のためのガイドライン」改正検討会を設置し、本年度末に向けて改正を検討中である。このガイドラインは、PPP/PFI の手法を選択する入口段階でまず手に取っていただき、課題を洗い出し、現状分析した上で、その課題の解決策としての PPP/PFI 手法選択について、分かりやすく表現できるよう取り組んでいる。

（モデル都市支援）

- ・ 国がコンサルタントに委託する為、この点で地方公共団体に負担がかかることはない。具体的な支援概要として、例えば、庁内でワークショップを実施した事例では、課題が整理できた他、部門を越えた職員間でのコミュニケーションの活性化にもつながったと聞いている。また、PPP/PFI 導入済みの地方公共団体においてその事後評価を行い、次期委託への反映について検討の流れをまとめた事例もある。このように導入段階から導入後の効果検証までカバーするものとなっている。

- ・ 令和 5 年度モデル都市の募集について、例年のスケジュールでは、庁内の合意形成や予算措置等で悩ましいこともあると聞いている。そこで、今回から新たに、特段の拘束性なく第一報を頂く趣旨で、「モデル都市支援に関する関心調査」を実施する（令和 4 年 12 月）。検討を開始するタイミングが早まることで、これまでよりもモデル性や具体性を図りやすくなるのではないかと考えている。

（PPP/PFI 検討会）

- ・ 多様な PPP/PFI 手法の導入に向けた方策やノウハウ等を検討・共有するという目的で設置されており、（延べ）参加団体は 318 団体。本年度は、令和 5 年 2 月を目途に、第 32 回検討会と民間セクター分科会の開催を予定している。

（げすいの窓口）

- ・ 下水道分野における PPP/PFI のご相談について、情報提供等、ご回答を差し上げる。引き続き、積極的に活用いただきたい。

（国土交通省ホームページ）

- ・ PPP/PFI 検討会の過去資料、下水道キャラバン（現在は中止）の資料、各種マニュアル、官民連携見える化マップなどを公表している。適宜、ご参照いただきたい。

（財政的支援）

- ・ 他省庁含め、様々なメニューを用意している。事前検討から導入可能性調査程度まではこれらのメニューを上手に活用することで、地方公共団体の負担を抑えて検討を進めていただくことが可能である。また、例えば、募集要項等を作成するような段階でも交付金を充てられる場合がある。まずは、適宜、国土交通省下水道部までご相談いただきたい。

## （2）農集・上水道・下水道事業一体の包括的民間委託について（石川県かほく市）

（包括的民間委託の範囲の変遷）

- ・ 平成 22 年から導入しており、現在は第 3 期の最終年である。平成 25 年の第 2 期に水道事業を追加した。現契約の平成 30 年からの委託は、修繕費を大幅に増額し包括レベル 3 に移行したほか、料金関係の窓口業務も追加している。第 3 期の現在の委託は 5 者 JV が受託しており、履行監視として市職員以外にコンサルティング会社にも委託している。現在、次期事業者を選定中である。
- ・ かほく市の上下水道施設は、3 町の整備が概ね終わってから合併した背景があり、市内のかなり広域に点在している。水道、下水道（公共、農集排）をパッケージ化して委託をすることにより、効率的な巡回点検が実現できている。実際の業務について、受託者が南部浄化センターを拠点として 3 事業を集約的に運転・監視している。

（包括的民間委託における課題）

- ・ 現契約への移行・業務範囲拡大に伴い職員が 11 人から 8 人に減っており、今後の人事異動による知見の継承が困難になることや、履行監視のノウハウの喪失なども懸念されている。そのため、ノウハウ喪失防止のための業務マニュアルを作成している。100 ページ以上ある要求水準書の要点をまとめたようなもので、職員が何をしなければならぬかをまとめたものとして作成している。また、職員による履行監視・評価の体制を確保・維持することが難しいため、チェックリストを作成し、具体的にすべきことや、受託者から提出された年報や月報の見方について

て、明確に分かりやすくしている。

(工事・修繕に関する情報共有ルールと運用)

- ・ 今期委託は包括のレベル3で修繕が含まれており、受託者が機器の故障を確認したら、日報と、毎週月曜日に市に提出する設備故障・修繕進行管理表で報告する。それを市で確認し、水曜日までに履行監視者、コンサルティング会社に委託している担当者に送り、かほく市の対応や受託者の緊急的な対応に問題がないか等を確認し、その結果を金曜日、受託者に送る、という運用である。

(BCP 策定)

- ・ 職員数が少なく上下水道事業全てへの緊急時対応は困難なため、受託業者も含んだ上下水道一体のBCPを作成し運用している。市職員と委託業者とで完全に役割を分担する形でBCPが策定されている。毎年共同での災害訓練も行っており、知見継承の観点から、同内容の訓練を反復的に実施予定。また、昨年度の取り組みとして、設置型組み立て式給水タンクを実際に組み立てた様子を動画で撮影し、テロップを入れて設置方法の映像を作成し、職員の研修資料として活用予定。

(次期委託の募集・選定)

- ・ 現在、次期(第4期)の事業者を選定中。プレゼンやヒアリングは終了し、審査結果の公表待ちの段階である。
- ・ 公平性・競争性を高める取組みとして、全国の維持管理関連の民間事業者にアンケートを行った。参入のしやすさを左右する業務の追加や削除について広く意見をきいて、業務範囲を見直した。また、業界紙に投げ込みを行い、広く情報発信をしている。

(今後に向けて)

- ・ 包括的民間委託を導入後、さまざまな創意工夫により市民への上下水道サービス向上、コスト縮減に取り組んでいる。毎週水曜日の窓口時間の延長など市民サービスの向上にも取り組んでいる。受託者との情報共有、コミュニケーションも活発に行われており、今後も上下水道事業の持続可能性向上に努めていきたいと考えている。

### (3) 上下水道事業一体の包括的民間委託について(沖縄県宜野湾市)

(包括委託導入に至るまでの経緯)

- ・ 平成25年3月の宜野湾市行政診断業務委託において、上下水道の組織一元化および包括アウトソーシングについて提言がなされ、同年4月には本市の行財政改革の取り組みの一つとして上下水道事業の組織統合および包括的アウトソーシングについて庁議決定がなされた。本件は優先事項に位置付けられ、市長より特に推進するよう指示があった。また、平成26年1月に総務大臣名で公営企業会計の適用推進について要請が出されたことから、上下水道事業の組織統合と併せて下水道事業への地方公営企業法の適用にも取り組んできた。平成30年4月に下水道事業へ地方公営企業法の全部を適用し、水道局と建設部下水道課の組織を統合したことを契機に、下水道業務と水道業務とを連携した包括業務委託の検討を始めた。
- ・ 宜野湾市行財政改革・集中改革方針2019により、効果的な民間活力の導入推進が重点項目となったことから、本格的に包括業務委託に向けた取り組みを推進した。平成30年5月に上下水道局職員で構成する専門委員会を立ち上げ、月に2回程度委員会を開催した。8月には6事業者

との対話型市場調査を実施し、事業者からの意見を要求水準書へ反映した。

- ・令和元年に入り、専門委員会において包括業務範囲の抽出、発注方法などの決定および要求水準書などの作成を開始した。最も時間を費やしたのは委託範囲の抽出と要求水準書の作成で、先行事例を収集し、それを参考に本市独自の要求内容にする点に大変苦労した。先進地として神奈川県箱根町の水道事業はじめ、4件を視察した。先ほど講演された石川県かほく市にも視察と意見交換をさせていただいた。

(募集から委託開始まで)

- ・令和2年7月に業者選定委員会を設置し、事業管理者より委員会へ業者選定にかかる諮問を行い、同時に業務委託の募集公告を実施したところ、2団体から応募があった。同年7月から選定委員会を延べ5回開催し、10月末に選定委員会の審査により優秀提案者が決定、併せて事業管理者への答申がなされた。11月には優秀提案者を優先交渉権者と決定し、優先交渉権者により設立された特別目的会社と12月25日に契約締結を行った。令和3年1月から3月にかけて業務引き継ぎを行ったが、料金等関連業務は業務マニュアルの擦り合わせやシステムの操作方法の引き継ぎに時間を要した。同年4月1日より包括業務委託を開始しており、庁舎のリニューアル完了後、1階へお客様センターを設置し、併せて開所式も執り行った。

(水道事業と連携するに当たっての課題)

精算時の積算方法の整合を図らなければならなかったことや、水路維持管理業務で定型的なフローなどがなく現場ごとに判断する必要があったことなどであった。期間内に全て引き継ぎを終えることができず、3カ月の事務引継期間では十分ではなかったと感じている。

(資格条件について)

- ・単独企業でも複数企業でも、必ず市内企業一社以上を含めることとしている。さらに受注業者は単独企業、複数企業、いずれの場合でも契約時まで特別目的会社を設立することを条件とした。また、これまで直営で委託してきた施設の維持管理業務などは、再委託を可能としたが、再委託する業務については、原則市内業者の優先的活用を条件とした。

(包括業務委託にかかるメリットとデメリット)

- ・メリットは、民間事業者の専門性の高いノウハウの活用や最先端技術の利活用、コスト縮減や人員削減等の行財政改革の推進などの6項目。
- ・デメリットは、市内事業者の直接受注機会の減少、再委託時の低価格による発注などが考えられた。その解消方法として、再委託する際は原則市内業者に限定し、委託価格についてもダンピングにならないよう、適正な価格で委託しているかなど、事前承認を受注条件とすることで解消できたものと考えている。なお受注者においては新たな行政の担い手としての側面も念頭に、事業を実施してもらっている。

(財政的効果)

- ・人件費、業務運営費など水道事業で約1,890万円、下水道事業で約470万円、合計で約2,360万円となっており、5年間で約1億1,800万円程度の減額と試算していた。しかし、包括業務委託初年度の決算では当初試算した効果額に達していないことから、今後他の先進自治体との意見交換などを行いながら、調査研究をしていきたいと考えている。

(人員削減)

- ・職員については4名、会計年度任用職員は11名を減員。減員となった職員4名は、市長部局へ

異動している。また会計年度任用職員は、ほとんどが受注者であるぎのわん水道サービスへ再雇用されたことから、少なからず雇用機会の創出効果もあったと考えている。

(モニタリング)

- ・モニタリングを実施する会議体が連絡調整会議と運営委員会の2つある。連絡調整会議は業務の履行状況についての情報交換や業務実施上の課題の早期解決を図るための会議体で、月1回の会議を実施している。運営委員会は、年次モニタリングを行うとともに、連絡調整会議で解決できなかった重大な案件などについて協議を行うことを目的としている。
- ・受注者には前年度の業務の年間計画を定めた履行計画書を提出してもらい、日報および月間業務報告書を提出してもらう。発注者は提出された月間業務報告書に基づき、改善事項などについて月次モニタリングシートを作成するとともに、書類確認などの方法により完了検査を行って、受注者へ検査結果を通知する。委託を開始して約1年7カ月が経過しているが、現在のところ大きな問題もなく業務を遂行している。
- ・年次モニタリングは、年度終了後、年間業務報告書を提出してもらい、運営委員会において年間業務報告書、月次モニタリングシートなどにより、指摘事項の改善方法や次年度の業務内容の確認および業務運営状況について年次評価を行い、年次モニタリング評価シートを作成する。評価結果は受注者へ通知するとともに、市のホームページにて公表している。また市民などを対象に前年度の窓口業務等の満足度調査を実施した。少数の意見ではあったが、業務の振り返りとして年次評価に反映させている。

(初年度の振り返り)

- ・初年度である令和3年度の年次評価結果を示す。概ね要求水準書に沿った業務内容であったとして、普通という評価であったが、今後も受託業者とともにさらなる市民サービスの向上などに取り組み、この業務を実施して良かったと市民やお客様に言ってもらうこと、そして私たちも業務委託をして良かったと言えることを目標に頑張っていきたいと思っている。

(導入検討中の自治体に向けて)

- ・発注までに要求水準書の作成などかなりの作業量があるため、余裕を持ったスケジュール感で計画していただいたほうがよいと思慮。

#### (4) 2市連携による広域的な上下水道事業一体の包括的民間委託について (大分県杵築市)

(包括的民間委託導入を検討するに至った経緯)

- ・杵築市は平成30年度決算で経常収支比率が100を越え、財政の健全化を図るために人件費の削減等、事業の見直しを行ってきた。また人口推移については2040年には約25%減少するという見込みが出ており、近隣の同規模の国東市も同様の状況といえる。こうした状況下で、上下水道の経営がより一層厳しさを増すことは安易に予測でき、導入可能性検討調査の実施に至った。
- ・最初に行動を起こしたのは杵築市の水道事業であった。当初、杵築市の水道事業のみでの包括委託を検討したものの、それでは事業規模が小さく、効果が薄いことが明らかになった。そこで、広域的な包括委託の可能性模索のため、他市の取り組みの情報収集も兼ねて、近隣市町村への営業活動を行った。結果として、業務を行う上での課題について相談をしている中で、この包括委託に賛同して共同歩調を取ってくれたのが国東市であった。

- ・一方、下水道事業については、平成6年度から下水道船団方式を採用しており、杵築市、国東市、姫島村の3市村で締結した規約に基づいて、業務の一部についてはいわば広域的な包括的民間委託の仕組みができていた。ただ、両事業のそれぞれの包括委託では事業規模はそれでも小さかったため、上下水道の両方を包括することとした。両市の主管がたまたま上下水道課であり、水道事業の包括委託の検討をしていた時に、両市の課長も内容は把握しており、この案に行き着くまでさほど時間はかからなかった。
- ・もう1つ、この案に行き着いた要因として、両市の人口、面積が同規模であり、上下水道の事業規模も同様であったという点がある。直面している状況が類似しており、同じような問題を抱えていたことで相互に協力して検討するという図式が組めた点が2市連携に行き着いた要因の一つだと思っている。

(EBPMについて)

- ・広域的な包括的民間委託について参考事例がないか調べていたところ、たまたま内閣府のホームページに行き着き、EBPMの考え方を見つけた。これまでの経緯では、エビデンスベースでなくエピソードベースであり、エビデンスに基づく検討が不十分で、EBPMを実践できているとは言えない状態であった。
- ・PDCAサイクルでいうところの、Pに当たる部分であり、多くの政策の失敗はこのエビデンスの構築が欠けていることや検討の不十分が原因ではないかと感じている。エビデンスの構築は非常に重要と認識したものの、実践のための手段の選択に苦慮していた。

(先導的官民連携支援事業での導入可能性調査)

- ・そんな中、国土交通省のホームページで先導的官民連携支援事業を見つけ応募したところ、令和3年度事業に選定された。2市連携による上下水道事業の広域的な運営のために必要なプラットフォームとなる主体を構築した上で、一層の経営の効率化・持続を図ることの可能性を検討することを目的として取り組んだ。現状および将来分析、包括委託導入の検討、市場調査を行い、業務の範囲、官民連携手法、想定事業主体、発注契約方式の検討、包括委託による効果の検討を行った。
- ・マーケットサウンディングでは民間事業者の多くが興味を持っていることを知ることができたが、得意分野のみの業務を発注してほしいとの意見や、以前包括委託を受注して業務を行った際に、地域や地元事業者との協議ができておらず苦労した等の意見もあった。
- ・想定した事業規模では、多少コスト面での効果があるという結果を得たが、今後人口減少の影響による事業規模の縮小や、民間事業者側の人件費の高騰、電力等のユーティリティーの価格高騰によってはこの結果が変わってくると考えている。
- ・コスト面以外の効果という観点では、人口減少に伴う職員数の人的リソースの改善が期待される。多くの自治体と同様に、人口減少の割合に応じた職員の削減や、人口減少に伴う収入減を人件費の削減で賄う等により収支のバランスを取っているが、経営面しか考慮されておらず、業務量に応じた職員の適正配置の観点との整合性が取れていない。業務の逼迫や職員の高齢化、技術の継承等の新たな問題が起きているが、こういった人的リソース不足の課題に対して、包括的民間委託に取り組むことで、状況の改善が期待される。

(今後に向けて)

- ・まずこの広域的包括委託によるベースとなるプラットフォームの構築を第一として進めたい。そ

の上で、さらに2市の上下水の4条業務の包括、賛同を得られれば他市の上下水道の業務、ひいては上下水道以外の業務も可能性の一部として検討していきたい。

#### (5) ガス事業譲渡および上下水道一体の包括的民間委託について（新潟県妙高市）

（事業の概況について）

- ・ 観光地であり、海外の出資による新たなリゾート地ができ、道の駅もコロナ禍前は年間300万人ほどの交流人口があった。定住人口以外に交流人口が多いため、水道供給と下水処理は必須というアンバランスに苦慮している。コロナ禍で需要が激減しているが、設備は投資をしなければいけないという点は観光地の宿命と考えている。

（公営企業の概要および経歴について）

- ・ 現在、市町村運営の都市ガスは20ある。全国で約200社のガス会社があり、そのうちの1割が公営のガス事業者ということになる。
- ・ 水道では、広域化を推進する国の方針があるが、以前、企業団を解散する担当をした。市町村合併に伴い企業団は不要となった。2市での用水供給契約ということで、企業団ではないものの、広域連携は新たに取り組んだ。また、広域行政組合も合併により解散した。
- ・ 下水道事業の地方公営企業法全部適用は平成13年であり、比較的早い時期に実施している。
- ・ ガス水道課に下水道を統合するに当たり、一般会計である下水道を受けるのは法適化して企業会計に移行する必要があった。17年の市町村合併の時も、いずれも下水道は公営企業への移行が条件であり、法適化してから合併した経緯がある。当時は既に適用済みの自治体職員が各町村へ1人ずつ出向し、法適化作業を行った。

（料金改定について）

- ・ H14年にコンサルから、安定経営のため料金改定が必要との意見をいただいた。現在も当該コンサルからアドバイスを受けて料金改定を行っている。
- ・ 官民連携事業の導入には料金改定もセットで考慮すべき。小規模自治体は人口減少や需要縮小のため基準外繰入を受けていると思うが、継続的な料金改定によって基準外繰入はせず使用料で賄うことも可能になる。災害対応や施設整備などのため、会計ごとに料金の1.5倍程度の保有現金を目途に今現在も保有しており、こうした原資をもとに今回の包括委託を実施している。
- ・ 20%~30%程度の大幅な料金値上げは市民生活に影響が出るので、基本的には10%以内の値上げに抑えて、経営の安定を図っていく形で料金改定を行うことで、住民の理解も得やすい。
- ・ また、浄水場の廃止や集排の公共へ接続、それに伴う集排の浄化センターの廃止などによりコストダウンを図ってきた。あまり事例がないが、特環の浄化センターも廃止する予定である。このように、コストダウンを図る観点では施設の全体的なボリュームダウンは重要と考える。

（事業導入までの経緯）

- ・ 事業のあり方の検討段階においては、民間事業者や有識者との意見交換を積極的に実施し、当時の提案や意見が現在の事業実施方策につながっている。具体的な検討は業者に委託し1年かけて実施した。結果については議会で複数回にわたり報告をし、都度丁寧な説明をした。
- ・ サウンディングは13社に対しヒアリングを実施した。
- ・ 契約先は妙高グリーンエナジーという株式会社を設置した。SPCは財産を持っていないため、ガス事業を譲渡し、資産を保有する会社を設立する必要があった。会社法に基づく株式会社として、

市内に本社を設立することを条件とし、JFE エンジニアリング、北陸ガス、INPEX が出資した。

- ・ 下水道を含む包括委託は通常 3 年から 5 年の事業期間が多いが、本市では 10 年間としている。検討の結果、コンセッションではなく 10 年間の包括委託とした。

(今後に向けて)

- ・ 将来的には管路工事設計施工についても包括の中に含めるほか、バンドリングも強化していきたいと考えている。職員については令和 3 年度に 18 人いたが、令和 4 年度には 7 名減の 11 人となった。技術職は 4 人残しており、管工事、下水道工事は市が直接発注している。4 条工事も包括に含んだ場合、技術職が全員削減される可能性もある。少なくとも上下水に 1 人ずつ残してほしいと考えるが、先行きは不透明。

(周囲の反応について)

- ・ 事業譲渡と包括委託という異なる契約方法を取っている。ガス事業は、譲渡が一般的である。新潟県内では見附市や柏崎市がガス事業を譲渡し、上下水道は市が行っており、そのような事例が全国でも散見される。本市の場合、ガス事業を譲渡すると上下水道事業での利益が出づらいうがガス事業は利益が出しやすいところがある。民間側にとっても 3 事業を一体でやったほうが利益を出しやすいだろうということで、事業譲渡をまず決めた。
- ・ 広報誌やホームページでの情報発信を徹底しており、料金等に関する住民からの反応については特に問題はなかった。料金改定についても、毎年議会で説明をしたうえで広報での周知を徹底しているため、市民説明会をあえてすることはしておらず、クレームもこれまでにほとんどない。

(懸念事項について)

- ・ 職員数が少なく、次期契約の検討時を見据えた知見の継承に懸念を抱いており、直営に戻すことも難しいため、モニタリングを強化していくことが必要と思っている。
- ・ 人口は間違いなく減少するため、料金収入も減るが、安定経営と料金値上げの幅を抑制するためには、民間側で顧客数を増やしてもらう必要がある。そのためにも、本市で先行事例として安定経営を継続することで、将来的に他都市にも拡大すればよいと考えている。

(今後導入を検討する自治体に向けて)

- ・ 小規模の自治体は上下水一体の包括委託が必要だと考える。国交省に対しても、水道行政の移管もあり、ますますの支援を期待する。
- ・ あり方検討や募集要項、要求水準等は本市のホームページに掲載している。図や写真は令和 4 年 2 月の本検討会での発表資料が国土交通省のホームページに掲載されており、ご参照いただきたい。

以上