

## (参考) 包括委託に関する検討

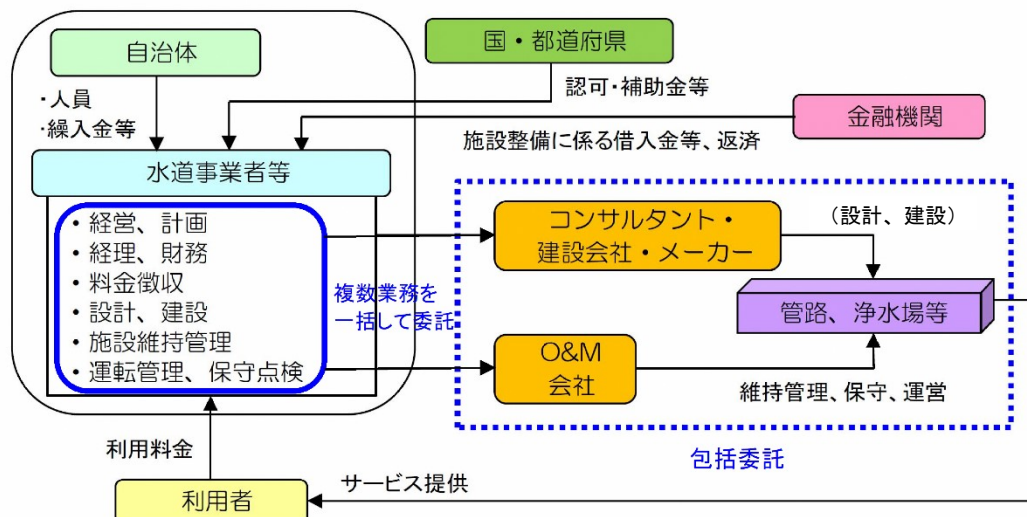
本参考資料は、令和3年度に実施した包括委託に関する調査の結果を基にしている。管理・更新一体マネジメント方式（レベル3.5）と共通する論点が多く含まれるため、参考情報として掲載するものである。

### 1.1. 検討の対象とする連携形態

#### 1.1.1. 包括委託

##### 1) 概要

- ・ 近年、複数の個別委託（従来型業務委託）を一括した形態で委託する包括委託が実施されている。
- ・ 水道分野における包括委託は、法制度上の定義は明確には存在していないが、一般的には「複数の業務をまとめて民間事業者へ委託するもの」とされている。
- ・ 本手引きにおける包括委託は、「水道事業に関する業務を複数包含する委託であり、委託費またはサービス対価により実施される業務委託」と定義する。
- ・ なお、包括委託も個別委託（従来型業務委託）と同様、水道事業者等の管理下で業務の一部を委託するものであり、水道法上の責任は全て水道事業者等が負うこととなる。
- ・ 包括委託の契約期間は、通常は複数年となっており、3年間から5年間程度とする事例が多い。単年度契約だと包括委託によるコスト削減等の効果は十分に得られにくいと考えられる。
- ・ 官民連携を段階的に進めていく一環として、個別委託（従来型業務委託）を束ねること等により包括委託を実施し、その後、さらなる業務範囲の拡大やより広範な範囲を委託するための官民連携手法を進めるといったプロセスを踏むことも想定される。



図VI-参-1 包括委託のスキーム

## 2) 包括委託の対象となる業務

- ・ 定型的な業務（メーター検針業務、窓口・受付業務等）、民間事業者の専門的知識や技能を必要とする業務（設計、水質検査や電気機械設備の保守点検業務等）、付随的な業務（清掃、警備等）等をはじめ、施設の維持管理、修繕、設計、施工、また経営・計画業務の一部支援等の業務全般のうち、水道事業者等の課題解決に資するかたちに組み合わせて実施することが多い。

## 3) 法律上の位置付け

- ・ 包括委託に含む業務内容により異なるが、基本的には、第Ⅱ編の「2.1.1. 個別委託（従来型業務委託）」の「3) 法律上の位置付け」と同様である。
- ・ 包括委託を実施する際に、第三者委託を併用する場合、当該部分については水道法第24条の3（業務の委託）を参照のこと。

## 4) 包括委託のメリット・効果

- ・ 個別委託（従来型業務委託）による個々の業務の委託と異なり、広範囲の業務について民間事業者が包括的に担うことにより、民間事業者のノウハウや活力が発揮される余地が大きく、効率的な事業運営が可能となる。
- ・ 性能発注を採用する場合、競争による民間企業のインセンティブの向上とノウハウの活用が期待される。
- ・ 比較的長期間の業務実施により、長期にわたって、ライフサイクルコストへ民間ノウハウが活用されることから、財政支出の軽減につながることを期待される。
- ・ 多くの人員を必要とする業務（窓口・受付業務等）や交代職員を必要とする業務（夜間・休日の運転操作等）では、業務委託の実施により、水道事業者等において効率的な人員配置を行うことが可能となる。
- ・ 専門的な知識が要求される業務において、民間企業や他の水道事業者等の技術力を活用することができる。
- ・ 経験豊富な技術職員の定年退職等により、技術力の維持が困難となりつつある水道事業者等においては、包括委託の導入により技術力を確保する方法の選択肢を増やすことも可能となる。

## 5) 包括委託のデメリット・課題

- ・ 包括委託のみでは、水道法上の責任の移転を含めた業務委託は実施できないため、委託可能な業務範囲は自ずと限定されることとなる。
- ・ 性能発注を採用する場合、要求水準の設定や履行確認（モニタリング）の方法等について事前に十分な検討・準備を完了しておく必要がある。

- ・ 複数年度契約が前提と考えられるものの、比較的短期間の事業期間を設定した場合、当期の履行確認（モニタリング）や次期契約手続に向けた検討・準備等が輻輳・煩雑化し、非効率となる場合もあると考えられる。
- ・ 委託した業務に関する技術ノウハウは、そのままでは水道事業者等側には蓄積されにくい。
- ・ 業務範囲が比較的広範囲となるため、委託者と受託者との業務範囲や責任区分を明確に設定しないと、非常時等において十分な対応を図ることが困難となることも想定される。
- ・ 民間事業者が収益を確保できる程度の水道事業の規模に満たない場合等においては、包括委託導入のメリットが確保されず、調達手続に参画する民間事業者が存在しないような場合も想定される。

## 6) 包括委託の導入例

- ・ これまでの先行事例としては、神奈川県企業庁（箱根地区水道事業包括委託）、広島県（広島西部地域水道用水供給事業）、石川県かほく市（かほく市上下水道事業包括的民間委託）、北九州市上下水道局（宗像地区事務組合水道事業包括業務委託）、熊本県荒尾市企業局（荒尾市水道事業等包括委託）、群馬東部水道企業団（群馬東部水道企業団事業運営及び拡張工事等包括事業）等がある。

### 1.2.1. 参考情報

#### 1) 包括委託

##### （基本的な項目）

##### (1) 業務範囲（対象施設）

- ・ 水道事業における包括委託の業務範囲（対象施設）については、水道事業者等の課題・目的等に応じて設定することが重要である。
- ・ 先行事例を参照すると、業務範囲について、維持管理業務または営業業務の範囲内で複数の個別委託（従来型業務委託）をまとめたもの、維持管理業務と営業業務をまとめたもの以外に、建設、改良工事等の業務（調査・設計・施工・監理業務）や、管理業務ないし経営・計画業務の一部を含んだものがある。
- ・ また、対象施設については、浄水場等の施設と管路施設、その両方を含んだものが見られる。
- ・ 業務範囲、対象施設の設定は水道事業者等の任意であるものの、設定次第で、事業期間、リスク分担（役割分担）等、他論点に大きく影響を与える。
- ・ そのため、包括委託の導入を検討する際は、初期から、課題・目的等をふまえ、どのような業務範囲、対象施設を設定するか、十分に議論することが重要

である。

- ・ 施設の維持管理に関する業務

多くの案件で廃棄物処分等の一部の業務を除いて、実務的業務の大半を委託している。管路維持管理業務については、危機管理の一部についての委託も見られる。維持管理業務の範囲についても、管路・施設といった区別のほか、具体的にどのような内容を民間事業者に委ねるか留意する必要がある。

- ・ 施設の調査・設計・施工・監理業務

修繕・整備計画の策定や監督官庁への報告に関しても支援などとして委託範囲に含めているものがある。管路の調査・設計・施工・監理業務については、水道事業者等が実施すべき業務を除いてその多くを委託している。

設計・施工業務は、維持管理業務と密接な関係にあり、これらをまとめて委託することで、より効率的な民間ノウハウの発揮が期待される反面、水道事業者等側における技術・ノウハウのレベルの維持や、従来を受託企業（地域企業）との関係に留意が必要となる。

管路の工事を業務範囲に含める場合は、一般的に地域の企業が担っていることが多いため、地域の企業を含めた受託者の体制構築や競争性の確保に関する論点が想定される。

- ・ 営業業務

水道事業者等が実施すべき業務を除いてその多くを委託している。一方、水道料金収納システムの構築や財務会計システムの構築に関する計画は委託範囲には含めておらず、水道事業者等が実施していることも多い。

- ・ 管理業務及び経営・計画業務

「支援」という形で経営・計画業務の一部を委託業務に含めているものもあり、一例として、アセットマネジメント計画策定業務を支援の形で委託業務に含めているものもある。

留意点として、整備計画やアセットマネジメント業務を民間事業者に委ねることは、民間事業者の具体的なオペレーションの経験・実績を効率的に反映することで、より精度の高いアセットマネジメント計画の策定が期待できる反面、水道事業者等側でその計画の良否の判断が困難となる可能性があることが挙げられる。

(2) 事業期間

- ・ 包括委託の業務範囲（対象施設）は、料金徴収業務、点検、維持管理、建設工事など多岐に渡り、水道事業者等の課題や置かれた状況によって様々なパターンが想定される。そのため、包括する業務範囲（対象施設）に適した事業期間を設定することが求められる。包括委託の事業期間の長短は、業務範囲（対象施設）やリスク分担等、スキーム全体と相互に関連し、包括委託の効果・メリットにも影響する重要な論点である。
- ・ 事業期間の設定に際して考慮する一般的な要素として、現状の運転管理委託の期間や先行する事例の委託期間のほか、対象となる設備の大規模更新のタイミング、需要の見通し、民間事業者による参入のしやすさ、水道事業者等が策定している中長期計画期間との整合性、補助事業の期間との整合性等が挙げられる。
- ・ また、工事を業務範囲に含む場合は、事業期間全体を通じた工事の設計・積算が必要となるため、整備内容が見通せる範囲内での事業期間設定となることが想定される。

(3) リスク分担（役割分担）

- ・ 水道事業の包括委託は、業務範囲・対象施設、事業期間等が水道事業者等の課題・目的等に応じて多種多様に設定される。そのため、リスク分担（役割分担）も、それに合わせ、個別具体的に検討する必要がある。
- ・ 水道法の第三者委託を併用しない場合、水道法上の責任は移転しないため、基本的には個別委託（従来型業務委託）と同様の考え方となる。その上で、業務範囲・対象施設の設定や、複数年の事業期間の設定等との関係で調整することが考えられる。
- ・ 一方、水道法の第三者委託を併用する場合、その対象範囲内では水道法上の責任も移転する。（第三者委託を活用する場合のリスク分担は【第III編 2.3.4. 損失リスクの分担】を参照のこと）

**先行事例におけるリスク分担の例**

- ・ 入札説明書や事業範囲変更、法令等の変更などは概ね水道事業者等負担。
- ・ 第三者賠償や不可抗力を除く事故災害、契約不履行については、帰責事由により分担することが多いことが見受けられる。
- ・ 不可抗力による事故災害や不可抗力等による契約不履行などは、基本的に水道事業者等がリスクを負うとされている例が多い。不可抗力事由による事故の発生などで、限度額を定めた上で限度額の範囲内は民間事業者が負

うと規定する例も見られる。

- ・ 財務に関するリスクは発生主体によりリスク分担するとされている。
- ・ 物価変動については、協議とするものと、一定の範囲以上の変動は対価を変更すると規定するものが存在する。「一定の範囲」の定め方について定量的な数値を置くもの、また、計算方式を定めてスライドを設けていると考えられるもの、定性的な要件を定めているものもある。

#### (4) 履行確認 (モニタリング)

- ・ 包括委託の実施により、個別委託 (従来型業務委託) よりも広い業務範囲・対象施設で、比較的長い事業期間について、民間事業者に水道事業を委ねることとなる。そのため、事業期間中の履行確認 (モニタリング) がより重要となる。
- ・ 履行確認 (モニタリング) は、仕様・要求水準を満たす実施がなされているか、提案が実現されているか等、予定された包括委託の確実な履行を確認するのが主要な目的となる。
- ・ 包括委託においては、包括する業務ごとに業務特性が異なるため、業務内容に応じたモニタリング項目、モニタリング手法及びモニタリング体制の構築が重要となる。

#### (5) 他の官民連携手法との併用

- ・ 他の官民連携手法 (指定管理者制度、水道法の第三者委託等) は、包括委託と併用することが可能である。例えば、先行事例でも、水みらい広島は包括委託に指定管理者制度を併用している例であり、荒尾市では包括委託に第三者委託を併用している。他の官民連携手法との併用については、水道事業者等の課題・目的等に応じた選択であり、併用の有無は基本的に任意である。
- ・ ただし、第三者委託を併用する場合は、包括委託の業務範囲・施設範囲と、併用する第三者委託の業務範囲・施設範囲を明確にすることが必要である。

(水道事業者等の課題・目的等に応じた項目)

#### (6) 技術継承

- ・ 水道事業者等に残すべき業務の整理

水道事業者等に残しておくべき業務は何かを整理して委託業務範囲を決定する必要がある。一般的には、議会や市政に関する業務及び市民とのリレーションに関する業務などは水道事業者等に残すべき業務であり、日常業務や特殊・専門的なノウハウが要求される業務については委託することが多い。水道事業

者等内部の職員状況（年齢、人数、スキル等）も考慮し、中長期的な視野で、水道事業のサービスレベルを維持・向上していくための視点で業務の整理を行うことが重要である。

- ・ 業務範囲の工夫

業務範囲の設定にも留意が必要であり、例えば更新工事や修繕業務について計画策定を含めて委託をする場合は、水道事業者等の職員の技術力低下が生じない対策が必要である。

効率化をしながらもノウハウを水道事業者等に残すという観点では、民間事業者に委託する業務を補助業務とすることも想定される。例えば、料金徴収や窓口業務とともに決算資料の作成補助業務を包括委託するが、決算資料作成責任は水道事業者等に残す等の先行事例がある。

- ・ 技術継承の方法

水道事業者等における技術継承を確実にするために、包括委託の業務範囲に講習会や勉強会等の実施や、マニュアルの作成等を含めることも考えられる。

先行事例では、官民出資会社を設立し、包括委託の受託者としたうえで、水道事業者等の職員を官民出資会社へ派遣し、派遣先での業務実施を技術継承として活用しているものがある。

(7) 水道事業者等の出資

- ・ 包括委託の受託者は、当該包括委託の公募に参画した民間事業者ではなく、民間事業者が新たに設立する、当該事業の遂行のみを目的とした特別目的会社（SPC）であることが多い。この場合に、水道事業者等が SPC に出資をすること（自治体出資）の要否が論点となる。

- ・ 効果・メリット

自治体による出資は、水道事業者等と民間事業者の間の権利義務関係を委託契約で規定するだけでなく、株主としてのコントロールも及ぼすことによって、受託者の組織としての事業継続を確保する利点がある。また、地方公務員派遣法（公益的法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律（平成 12 年法律第 50 号））の適用が可能となり、水道事業者等の職員を SPC に派遣することが可能となる。

- ・ 留意点・デメリット

一方で、水道事業者等は委託者として民間事業者の監視をする立場にあるところ、自治体出資をすることで民間事業者側にも一定の関与をすることになるため、委託者としての立場と受託者の株主としての立場を明確に線引きする必

要がある。

会社法における一般的な規定として、出資比率（議決権比率）が3分の1超となる場合には特別決議を阻止できる拒否権を有することになり、同比率が過半数となる場合には会社の通常的意思決定を支配することができ、同比率が3分の2以上となる場合には特別決議を含めて自由に決定することができる（但し、会社法の規定とは別に株主間で合意を行うことも妨げられないため、常に出資比率に応じた意思決定がされるとは限らない）。

**自治体出資の先行事例**

自治体出資を導入している例として、群馬東部水道企業団（群馬東部水道サービス）の事例、広島県・呉市（水みらい広島）及び北九州市（北九州ウォーターサービス）の事例が挙げられる。

**表VI-参-1 自治体出資を導入している先行事例の出資比率**

事例 出資比率	水みらい広島	北九州ウォーター サービス	群馬東部 水道サービス
水道事業者等側	38 %	54 %	51 %
民間事業者側	62 %	46 %	49 %

(8) 次期以降の委託事業継続における競争性確保

- ・ 包括委託において、水道事業等の大部分を民間事業者へ委託する場合、民間事業者は当該水道事業等における重要な情報を保有することとなり、次期の包括委託の公募において、他の民間事業者に比べて優位性を持つ可能性がある。
- ・ そのため、次期以降の委託の公募における競争性の確保をふまえて包括委託の制度設計をしておくことが必要となり、そのためにどのような措置を講じるべきかは論点となる。
- ・ 講じるべき措置の一つとして、運転・維持管理に関するデータの開示を契約書類等で定めることが考えられる。具体的には、浄水場の原水・処理水の水質、電力・薬品等の消費量、点検の実施状況とその結果などが考えられる。
- ・ その他、施設情報や業務実施方法に関する詳細な情報を開示することも考えられる。具体的には、施設健全度の評価結果、詳細な業務フローの作成やマニュアルなどの整備を要求水準書で定めることが考えられる。

(9) 広域連携の推進に資する包括委託

- ・ 包括委託は、一つの水道事業者等が自らの業務範囲・施設範囲を対象に実施するだけでなく、隣接する複数の水道事業者等が共同し、業務範囲・施設範囲や要求水準等を互いに調整したうえで、同一の民間事業者に対して一体的に包括委託を行うことによって、広域連携を進展させることが期待される。

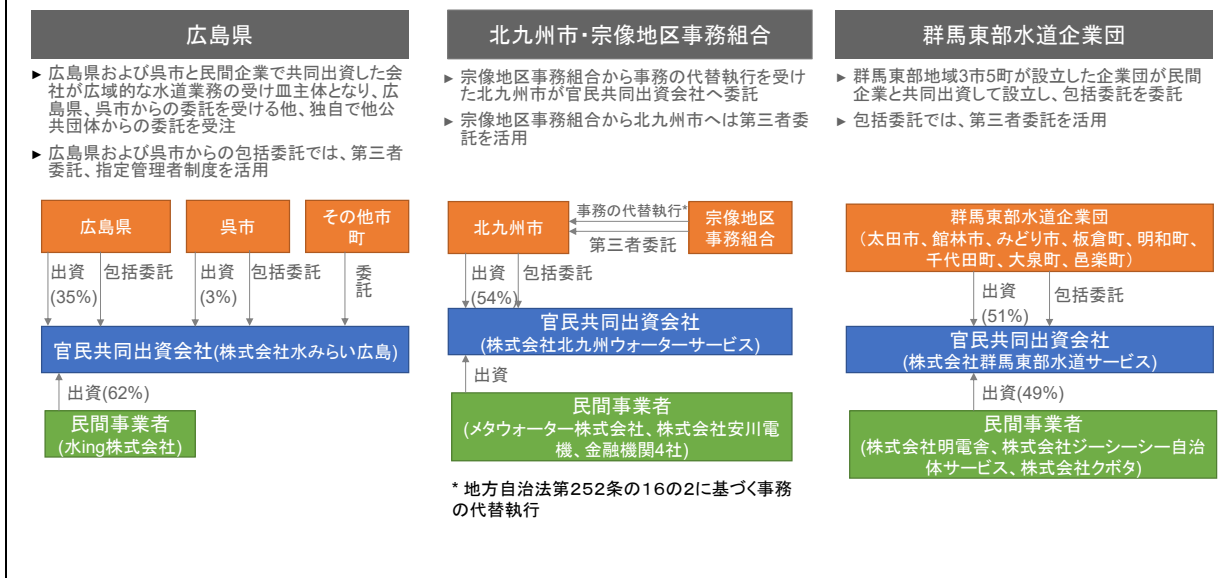


### 広域連携の推進に資する包括委託の先行事例

広島県、北九州市、群馬東部水道企業団では、包括委託を活用した広域連携を実施している。広島県では、広島県、呉市および民間事業者による官民出資会社が業務を受託する形で広域連携が行われている。

北九州市では、宗像地区事務組合と北九州市が地方自治法における事務の代替執行と包括委託を活用する形で、官民出資会社を通じた広域連携を実施している。

群馬東部水道企業団では、群馬東部地域の3市5町で設立した企業団と民間事業者の官民出資会社を活用した広域連携を実施している。



### (10) 水道事業以外の他の事業との連携

- 水道事業における包括委託を活用して、水道事業以外の他事業の業務を含めることにより、さらなる民間の創意工夫の活用が期待される。
- また、当初の包括委託終了時点で次期包括委託の業務範囲・施設範囲を広げることで、段階的な官民連携範囲の拡大も可能であると考えられる。

### 水道事業以外の事業を含めた包括委託の先行事例

石川県かほく市では、産業建設部上下水道課で所管している3事業(①かほく市水道事業、②かほく市公共下水道事業、③かほく市農業集落排水事業)における維持管理業務、料金徴収・窓口関係業務について、性能規定・複数年契約で、包括委託を実施している。

特徴として、①上水道・下水道・農業集落排水施設の一体的な維持管理、②それまでの公共下水道・農業集落排水事業の包括的民間委託などを活用・拡大するかたちでの段階的な水道事業の包括委託化がある。