

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の改正

国土交通省 水管理・国土保全局 下水道部 下水道企画課 管理企画指導室 課長補佐 おおはし ひであき 大橋 英明

1. はじめに

人口減少が進み、下水道施設の老朽化が進行する中、地方公共団体においては、限られた予算、人員で対応を求められるなど厳しい状況にあり、施設を効率的に維持管理し、下水道事業の持続性を確保することが喫緊の課題となっています。

このような課題解決に向けて、コンセッション方式¹⁾をはじめとする PPP²⁾/PFI³⁾の活用が重要とされており、政府全体として、「経済財政運営と改革の基本方針 2019」(令和元年 6 月)や「PPP/PFI 推進アクションプラン(令和元年改定版)」(令和元年 6 月)等において、下水道分野においても PPP/PFI の導入を推進しています。

- 1) 公共施設等運営事業。利用料金の徴収を行う公共施設等について、施設の所有権を地方公共団体が有したまま、運営権を民間事業者に設定する方式。運営権者は、原則として利用者から収受する下水道利用料金により事業を運営する。
- 2) Public Private Partnership の略。公共サービスの提供に民間が参画する手法を幅広くとらえた概念で、民間資本やノウハウを活用し、効率化や公共サービスの向上を目指すもの。
- 3) Private Finance Initiative の略。民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用し、効率化やサービスの向上を図ることを目的とした PFI 法に基づく事業。

国土交通省では、平成 26 年 3 月に「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」(以下、「下水道コンセッションガイドライン」という)を策定し、その後、平成 30 年 4 月に浜松市において、我が国初の下水道分野におけるコンセッション方式による事業が開始されるなど具体事例の進展、平成 30 年 6 月に PFI 法⁴⁾の改正、平成 30 年 3 月、10 月に内閣府「公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン」(平成 25 年 6 月策定。以下、「運営権ガイドライン(内閣府)」という)の改正等がありました。

このような状況を踏まえ、下水道分野におけるコンセッション方式導入の一層の促進に向け、「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、下水道コンセッションガイドラインを平成 31 年 3 月に改正しました。

2. 下水道コンセッションガイドラインの構成と概要

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

- 4) 民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律(平成 11 年法律第 117 号)

第1章 総論

・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

第2章 下水道事業におけるPPP/PFI活用の期待と課題

- 2.1 下水道事業の現状と課題
- 2.2 PPP/PFIの実施状況
- 2.3 PPP/PFIの導入の流れ
- 2.4 PPP/PFI活用への期待と課題

2.1 下水道事業の現状と課題

2.2 PPP/PFIの実施状況

- 2.3 導入等に要する期間、検討時期、採用手法の選択
- 2.4 管理者、民間事業者の観点でのPPP/PFI活用への期待と課題、**地方公共団体規模別のPPP/PFI活用への期待**

第3章 コンセッション方式の事業実施に関する解説

- 3.1 コンセッション方式活用により想定されるメリット
- 3.2 コンセッション方式活用のためのステップ

3.1 コンセッション方式活用のメリット、民間事業者及び下水道使用者等のコンセッション方式によるメリット

3.2 コンセッション方式活用のためのステップ

I 導入手続

I-1 特定事業の選定

- 3.3 事業スキームの検討
- 3.4 情報整備及びマーケットサウンディングの実施
- 3.5 実施方針に関する事項
- 3.6 特定事業の選定、評価及び公表

3.3 事業スキームの検討、運営権者の性質

- 3.4 コンセッション方式における事業情報整備、マーケットサウンディングの実施
- 3.5 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
- 3.6 特定事業の選定、特定事業の客観的な評価及び公表

I-2 運営権者の選定・契約

- 3.7 要求水準書の作成
- 3.8 運営権者選定にあたっての審査及び契約
- 3.9 基本協定、運営権実施契約及び直接協定

3.7 要求水準書の位置付け、記載方法、民間事業者のノウハウや創意工夫の要求水準書への反映

- 3.8 民間事業者によるデューデリジェンスの実施、競争的対話/多段階選抜の活用、契約審査基準、運営権の設定
- 3.9 基本協定、運営権実施契約、直接協定

II 事業内容の検討

- 3.10 業務範囲
- 3.11 事業スキーム
- 3.12 財務・会計等

3.10 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

- 3.11 事業スキーム
- 3.12 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、**リスク分担**、管理者の会計処理

III 事業の実施・終了

- 3.13 事業実施
- 3.14 事業の終了

3.13 **モニタリングの実施、災害発生時及び緊急時の対応**、契約解除

3.14 事業の終了

第4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

4.1 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

4.2 **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**

- 4.3 事業実施における課題と解決策
- 4.4 **財産処分**

第5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

図ー1 下水道コンセッションガイドラインの構成と概要

基本的な考え方，下水道管理者（以下，「管理者」という）及び運営権者⁵⁾等が取り組むべき事項を整理，解説したものです（図ー1）。

本ガイドラインは5章で構成されており，第1章は総論として，目的，構成，対象，ガイドライン利用上の留意点をまとめ，対象について，「すべての管理者及びコンセッション方式の参画を検討する民間事業者」としています。

第2章は，下水道事業におけるPPP/PFI活用

の期待と課題について，下水道事業の現状と課題，PPP/PFIの実施状況，導入等に要する期間，検討時期や採用手法の選択，地方公共団体規模別の期待等を整理しています。

第3章は，コンセッション方式の事業実施に関する解説として，まず，想定されるメリットや活用のためのステップについて整理しています。「I 導入手続」では，事業スキームの検討，事業情報の整備やマーケットサウンディング⁶⁾の実

5) PFI法第16条に基づき公共施設等運営権を設定された選定事業者。

6) 民間事業者のコンセッション方式の個別事業への参加意欲を実施方針等の選定に先立って把握する試み。

施、実施方針に関する条例に定めるべき事項等スキームの検討から特定事業⁷⁾の選定に至るまでの手続きと、要求水準書の位置付けや記載方法、運営権者選定にあたっての審査基準や運営権の設定、運営権実施契約（以下、「実施契約」という）等運営権者の募集、選定から実施契約締結に至るまでの手続きについて解説しています。「Ⅱ 事業内容の検討」では、運営権者の業務範囲や事業期間、事業スキーム、下水道利用料金⁸⁾、リスク分担等について、「Ⅲ 事業の実施・終了」では、モニタリング、災害発生時及び緊急時の対応や事業終了時の留意事項等について解説しています。

第4章は、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、コンセッション方式と付帯事業との関係、民間収益施設併設事業及び公的不動産の有効活用事例や下水道用地等の活用に関する財産処分等について解説しています。

3. 下水道コンセッションガイドラインにおけるポイント

本ガイドラインでは、PPP/PFIの導入の流れ、コンセッション方式活用のメリット、手法の解説と事業内容の検討、事業の実施・終了段階における検討事項等を記載しており、その中で下水道コンセッションの実施において検討すべき課題の対応策を示しています。

また、「運営権ガイドライン（内閣府）」の改正内容を反映するとともに、災害時対応の留意事項やモニタリングのあり方、下水道事業の広域化や上水道等他事業との連携の考え方等、実務的なノウハウを盛り込んでいます。ここでは、第2章から第4章までにおけるポイントを取り上げます。

7) PFI事業として実施することにより効率的かつ効果的に実施されるもの。

8) PFI法第23条第1項に基づき、公共施設等運営事業において運営権者が下水道を使用する者から収受する利用料金。

(1) 下水道事業における PPP/PFI 活用の期待と課題（第2章）

下水道分野においては、現在でも、包括的民間委託をはじめ多様な PPP/PFI の導入が進んでいます。平成30年4月時点で、包括的民間委託は全国約2,200ある処理施設のうち471施設、管路で29件実施され、下水汚泥を利用してガス発電や固形燃料化を行う事業を中心に PFI（従来型）・DBO 方式は36施設で実施、コンセッション方式については1件実施⁹⁾されています。

地方公共団体規模別の PPP/PFI 活用による期待は、「体制の維持・強化」、「事業の効率化」、「リスク移転」、「域外展開」の4つに分けられますが、規模にかかわらず、「事業の効率化」への期待は共通しています。

また、規模が小さくなるほど「体制の維持・強化」への期待が大きく、規模が大きくなるほど「民間事業者への汚泥製品、流通先確保に係るリスク移転」、「地方公共団体の持つ技術や運営ノウハウの域外展開に係る機動力の確保」等を期待しています（図-2）。

(2) コンセッション方式の事業実施に関する解説（第3章）

① コンセッション方式の活用により想定されるメリット

コンセッション方式の活用により想定されるメリットは、運営権者のノウハウの有効活用とともに、資金調達や事業実施に係るリスクの軽減が想定されています。これにより、事業の効率化、料金負担の抑制や事業の持続性の向上が期待されています。

コンセッション方式の主な特徴として、「包括発注」、「性能発注」、「長期契約」、「官民の適切なリスク分担」等が挙げられ、導入効果として、「安

9) 高知県須崎市が平成31年1月に優先交渉権者を選定したほか、宮城県、神奈川県三浦市などが導入に向けた具体的な検討（デューデリジェンス）を実施している。

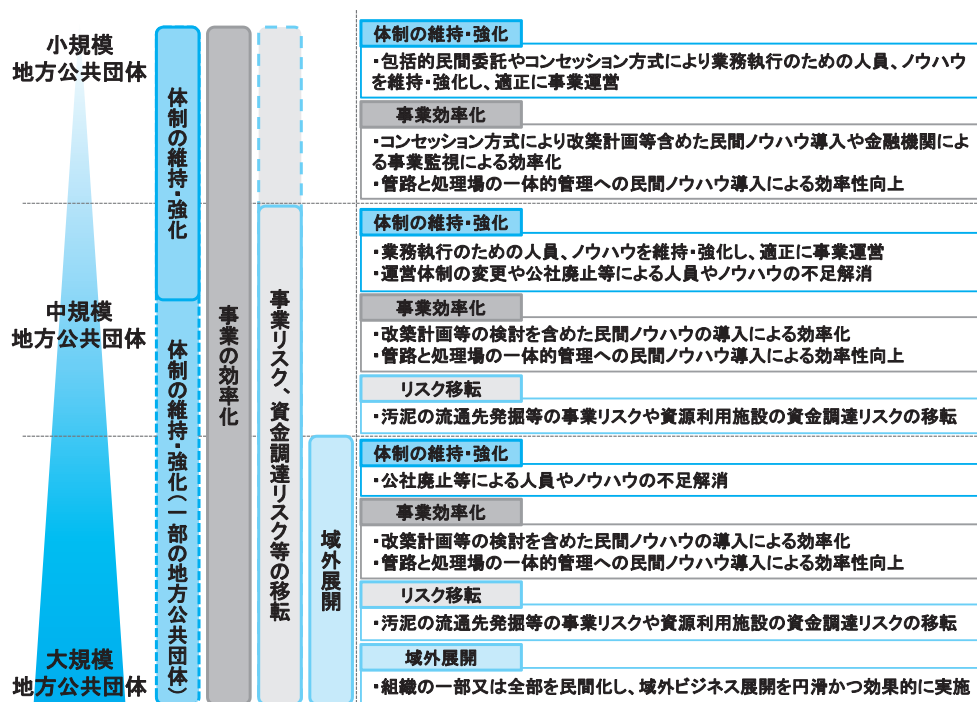


図-2 管理者が期待する PPP/PFI のメリット（地方公共団体規模別の整理）

くて質の良い公共サービスの提供」,「公共サービス提供における行政の関わり方の改善」,「民間の事業機会の創出と経済活性化への貢献」が挙げられています。

下水道事業においては、管理者において、「ライフサイクルコスト（財政負担）の削減」,「事務量の削減・省力化による事務の効率化」等の効果が想定されています。

一方、運営権者において、「裁量的・効率的な運営による創意工夫（柔軟・充実）したサービスの実現」,「長期的な契約に基づく地域雇用の安定化」,「収益機会の拡大・企業競争力の向上」といった効果が想定され、使用者においては、「持続可能な下水道サービスの享受」,「下水道料金維持・値上げの抑制」,「享受するサービス水準の維持・向上」といった効果が想定されています（図-3）。

② 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導入にあたっては、民間事業者の参画促進やデューデリジェンス¹⁰⁾の円滑

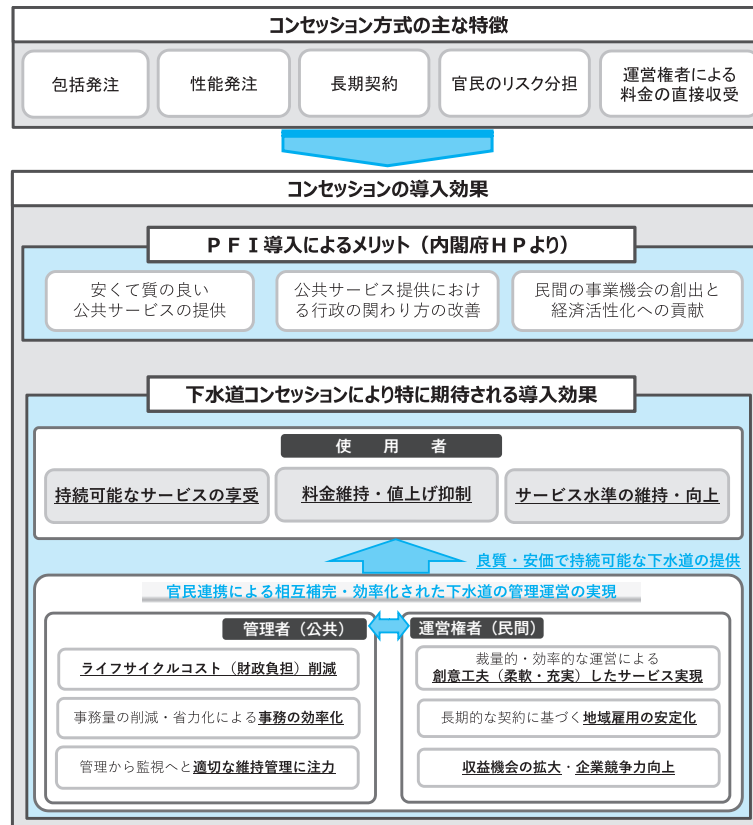
化の観点から、事業の情報整備やマーケットサウンディングの実施が重要であり、従来の PPP/PFI 事業よりも事前準備を入念に行う必要があるとしています。

事業発案から基本的なスキームの検討までに1年～2年、事業情報の整理やマーケットサウンディングから実施方針の策定、公表までに半年～1年、特定事業の選定から民間事業者の選定、結果の公表までに半年～1年、運営権の設定から事業開始までに3ヶ月～1年の期間を要することが想定され、事業の発案から事業運営開始までに2年3ヶ月～5年程度の期間を要すると想定されています（図-4）。

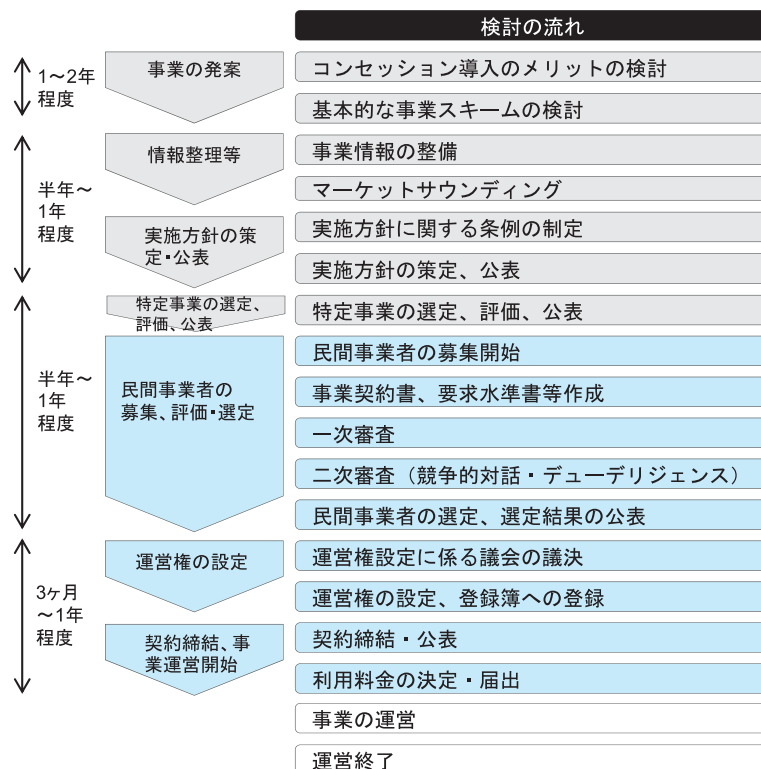
③ 事業スキームの検討、運営権者の業務範囲

運営権者の業務範囲の決定にあたっては、地方公共団体が期待する効果や地域の実情を踏まえ、1)対象とする処理区（一部か全部か）、2)対象とする施設（処理場のほか管路を含むか否か）、3)業務内容（維持管理に加え更新工事を含むか否か）、4)他インフラとの連携（バンドリング）、5)広域化（複数団体の連携）の観点から様々なスキームを検討し、設定、導入することが可能となっています。

10) 事業者選定期間中に、応募者が収益の見込額や事業運営コスト、運営上のリスクを把握することを目地的として実施される情報の精査。



図－3 下水道分野におけるコンセッション方式のメリット（イメージ）



図－4 コンセッション方式活用のためのステップ

また、下水道事業単独又は単独の地方公共団体でコンセッション方式による事業化が困難な場合は、4)のバンドリングや5)の広域化を合わせて実

施することで、事業としての成立性を高めることとしています（図－5）。

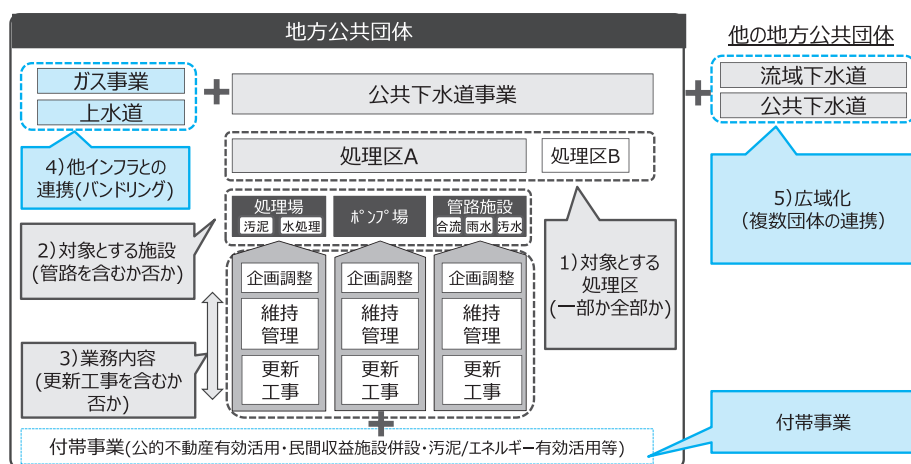


図-5 運営権者の業務範囲

④ 下水道利用料金

下水道利用料金については、PFI 法に基づき、実施方針に関する条例及び実施方針に下水道利用料金の上限や幅等に関する事項が規定され、運営権者は、実施方針に従い、下水道利用料金を定め、管理者に届け出ることとされています。

使用者が支払う「下水道使用料及び下水道利用料金」は、下水道法第 20 条第 2 項に基づき、適正な水準で条例に定めることとされており、「コンセッション方式の導入により運営権者が一方的に値上げ等を実施するものではない」としています。

また、物価変動等への対応として、急激な物価変動が生じた場合、下水道利用料金改定に関する発動要件を予め実施契約で規定することが重要であり、具体的には、下水道利用料金水準の定期的な協議を行うことに加え、計算式を用いることが想定されています。

(計算式例) 改定下水道利用料金水準

$$= \text{現行下水道利用料金} \times \text{変動指標}^{11)}$$

⑤ リスク分担の考え方

リスクを最も適切に管理することが可能な者が

リスクを負担することが基本であり、リスクの詳細な洗い出しを行い、管理者と運営権者の責任範囲を明確にしておくことが重要です。本ガイドラインでは、リスクの種類に応じて、リスクの内容、負担者、リスク分担の考え方等を提示しています（表-1）。

表-1 リスクの種類（例）

段階	リスクの種類
共通	不可抗力、法令等変更、税制変更、業務遂行の中断・不能（不可抗力を除く）、第三者損害（近隣住民対応）、金利変動、物価変動、許認可、資金調達、計画・設計・仕様変更
整備	測量・調査、設計、施工、施設（設計）の瑕疵
維持管理運営	水量の変動、水質の変動、施設瑕疵、施設損傷、技術革新

⑥ モニタリングの実施

モニタリングは、運営権者が自ら行うセルフモニタリングと管理者が行うモニタリングがあり、管理者は、下水道法第 3 条に基づき、下水道事業の最終責任者として、運営権者が要求水準を達成しているか等について、主体的かつ適切にモニタリングを実施することが必要です（図-6）。

管理者が行うモニタリングについては、書類や現地等での確認による報告内容の確認（評価）、サービス提供状況の現地確認（施設機能の確認等）、物理的計測の確認等が挙げられています。

モニタリング体制強化のあり方としては、必要となる専門家（機械、電気、財務・会計等）を配

11) 変動指標が一定以上の場合に発動。変動指標を構成する指標としては、例えば労務費については賃金指数（厚生労働省）、動力費については国内企業物価指数（日本銀行）等が挙げられ、各事業の特性に応じて設定することが奨励される。

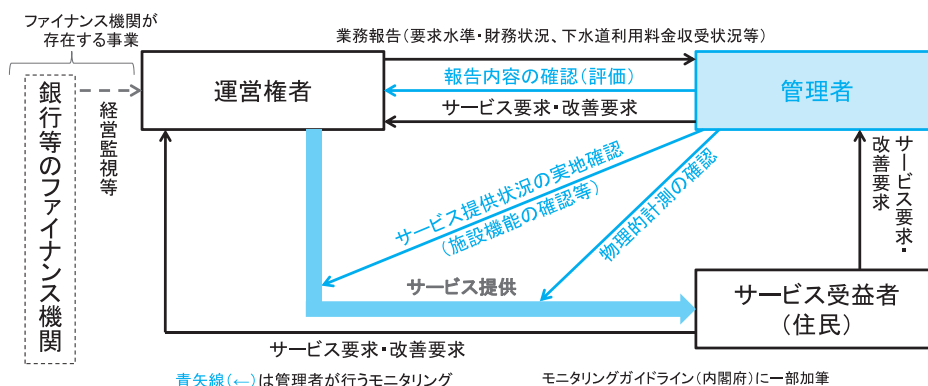


図-6 モニタリング手法の例

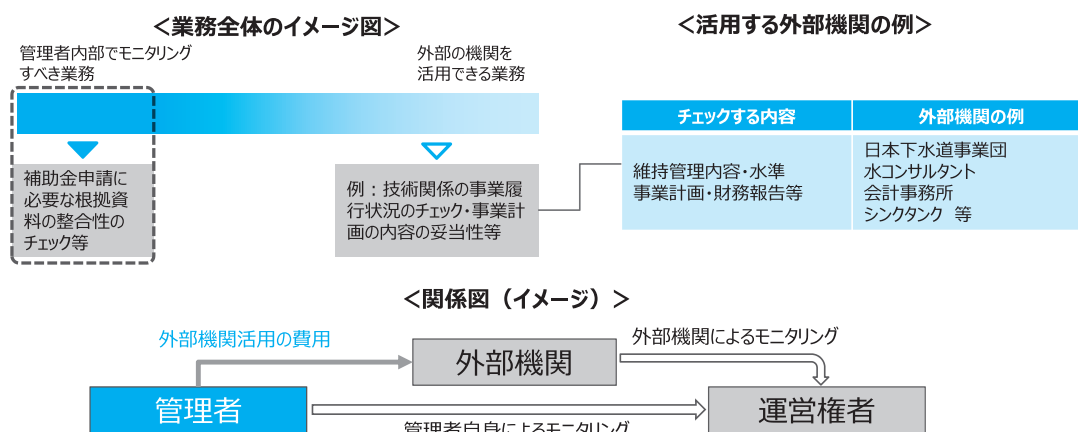


図-7 外部機関を活用したモニタリングのイメージ

置し、実施することや外部機関を活用することも有効としています。

また、職員数が限られている管理者においては、職員のみでモニタリングを行うことは困難なことが予想されるため、例えば、職員の職務を補助金申請に必要な根拠資料の整合性の確認等、下水道事業の最終責任者として果たすべき役割に絞り込み、技術関係の事業履行状況や事業計画の内容に係る妥当性の確認等は、外部機関を活用することを想定しています（図-7）。

なお、モニタリングに係る技術力の確保については、運営権者への職員派遣や一部処理区において直営方式¹²⁾を継続する等の方法が挙げられています。

⑦ 災害発生時及び緊急時の対応

災害対応における管理者と運営権者の役割分担

について、災害に対する備えとして、必要な資機材の確保や定期的な訓練の実施を、要求水準書や事業継続計画（BCP）で規定しておくことが重要であり、運営権者が不可抗力事象発生時に緊急に行うべき作業を、具体的に実施契約に規定しておくことが望ましいとしています。

管理者が事業継続措置を実施する場合として、国庫負担法の対象に該当する場合や運営権者が付与する保険では損害の補填が困難であって、管理者による事業継続措置の必要があるときは、管理者が復旧作業等を主体的に実施するものとしています。

また、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、次の運営権者を選定するまでの間、管理者が一時的に事業の運営を実施する必要があるとしています。

なお、事業の運営が困難になった場合、それが株主や運営権者の経営悪化等によるときは、融資金融機関によるステップイン（代替株主の配置等）

12) 管理者が自らの職員により下水道施設の運営や業務を行う方式。

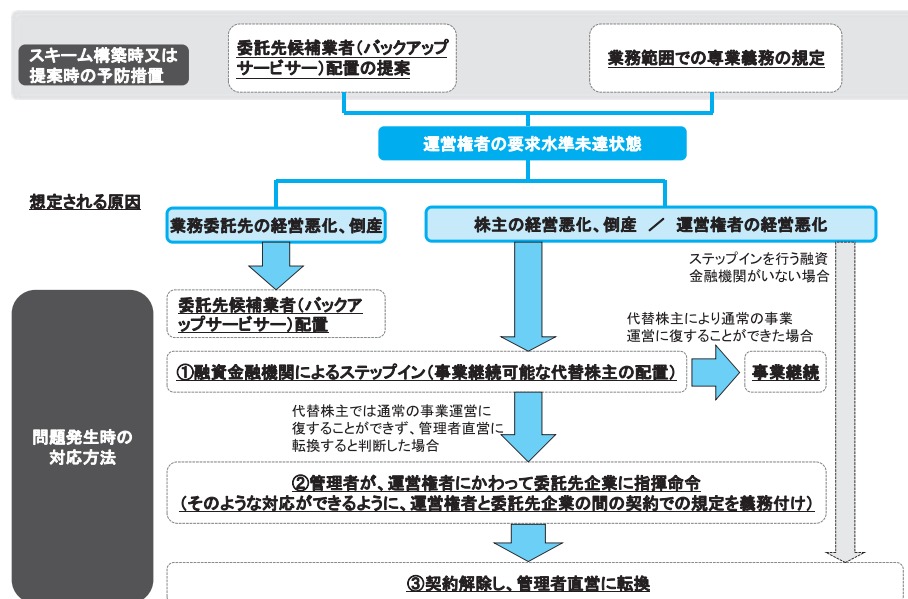


図-8 運営権者の要求水準未達状態への対処方法（案）

により事業を継続することや、管理者が運営権者に代わって委託先企業に指揮命令できるよう措置しておくことが想定され、これらの措置を講じることができないときは、実施契約を解除し、管理者が直営方式で運営することになります（図-8）。

(3) 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（第4章）

コンセッション方式では、管理者が募集する義務事業のほか、運営権者が提案する付帯事業の実施が可能であり、そのメリットは、下水道施設を民間の創意工夫により有効活用し、収益を生み出し、地域の活性化に寄与する点が挙げられています。

管理者が付帯事業を実施することを認める場合には、実施方針、募集要項等において、その旨を記載しておくこととする一方で、運営権の範囲外として付帯事業を実施する場合は、義務事業の継続に影響が及ばないよう、管理者の承認を必要とすること等を募集要項、実施契約等で規定することが望ましいとしています。

4. おわりに

コンセッション方式は、従来の民間委託と比べ長期となることが一般的であり、業務範囲について、運営から維持管理等まで運営権者の幅広い裁量での実施を可能とすることで、効率的な下水道事業の運営を図る手法です。

これまで、下水道事業は、地方公共団体が管理者である一方、民間企業が力を発揮しながら実施されてきました。人員及び予算の厳しい状況下で、今後の執行体制をどうするか、事業の効率化をどう図るかといった課題を解決するため、コンセッション方式を含め、民間企業との更なる連携が有効な選択肢にもなり得ます。課題解決に向けて、地方公共団体の規模や状況、施設の整備や維持管理の状況に応じた検討が求められます。

本ガイドラインが、下水道の持続性確保に向け、効率的な事業運営の一助となることを期待し、ご活用いただければ幸いです。

○下水道コンセッションガイドラインについては、こちらを参照して下さい。

http://www.mlit.go.jp/mizukokudo/sewerage/mizukokudo_sewerage_tk_000575.html