

## 8. 公民連携の基礎知識

### 1) 性能発注

水道施設の管理でこれまで広く行われてきた民間等への委託の多くでは、決められた人員の配置等を求めるなど、あらかじめ定められた仕様に基づき発注が行われてきた。このような従来型の仕様発注では、仕様の遵守を求められるため、民間の技術力の発揮や創意工夫、経費削減へのインセンティブが働きにくいことから、業務の効率化が進みにくい傾向がある。

こうした課題に対応し、業務を効率化するためには、民間に対して施設管理に一定の性能の確保を条件として課しつつ、維持管理や運転方法等の詳細については民間に任せる、いわゆる性能発注を行うことが有効な方策である。このことによって、業務受託者の創意工夫や技術力が発揮され、業務の改善は行われやすくなる。

なお、民間委託の具体的な方式や求める性能（業務要求水準）については、委託者である地方公共団体の実情に合わせ設定されるべきものである。

施設の運転維持管理等における業務範囲の拡大とコスト削減イメージについての参考例を図8-1に示す。

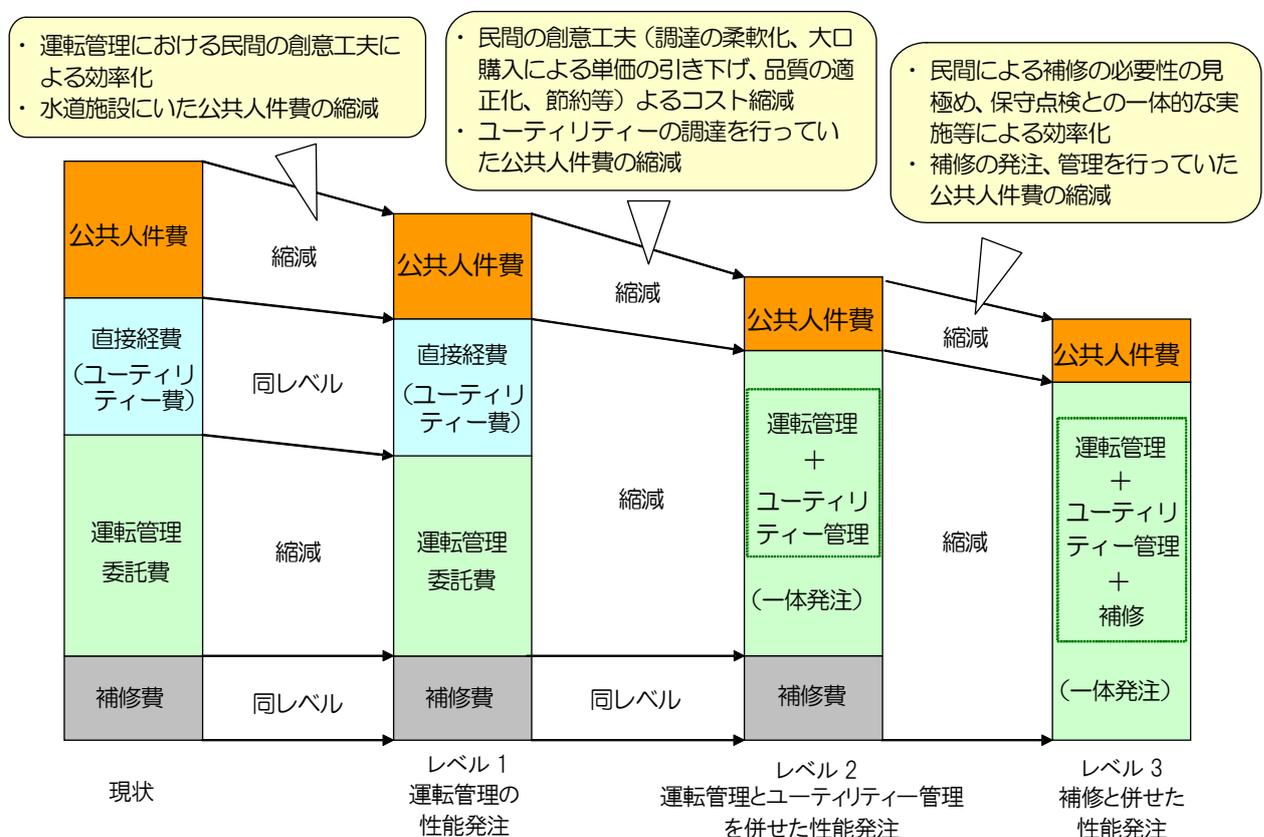


図 8-1 業務範囲の拡大によるコストの削減イメージ(参考)

(『包括的民間委託導入マニュアル(案)』平成 15 年 12 月(日本下水道協会)P2 の図に一部追記)

## 2) 第三者委託制度

平成 14 年の水道法改正で、他の水道事業者や民間事業者も含めた第三者への業務委託が制度化された。水道法第 24 条の 3 に規定されている第三者委託は、水道施設の全部又は一部の管理に関する技術上の業務を委託する場合は、技術上の観点から一体とし行わなければならない業務の全部を一の者に委託することを定めたものである。

したがって、給水区域の拡張、水源の種別、取水地点、浄水方法の変更など事業の変更について定めた第 10 条、事業の休止および廃止について定めた第 11 条、料金の変更などについて定めた第 14 条、利用者への給水停止などについて定めた第 15 条などは水道管理業務受託者に対しては適用されない。

なお、給水装置の管理に関する技術上の業務を委託する場合は、給水区域内にある給水装置の管理に関する技術上の業務の全部を一の者に委託しなければならないと規定されている。

### 《業務受託者の資格要件等》

第三者委託における業務受託者の資格要件、水道事業者との役割分担等は以下のとおりである。

- 水道の管理に関する技術上の業務の全部又は一部を政令で定める要件に該当するものに委託することができる。  
なお、政令で定める要件とは、「委託を受けて行う業務を適正かつ確実に遂行するに足りる経理的および技術的な基礎を有するもの(水道法施行令第 8 条)」である。
- 業務を委託したときは、遅滞なく、厚生労働省令で定める事項を厚生労働大臣に届け出なければならない。委託に係る契約が効力を失ったときも同様である。
- 業務の委託を受ける水道管理業務受託者は、受託水道業務技術管理者一人を置かなければならない。
- 委託された業務の範囲内において、水道管理業務受託者は水道民間事業者と、受託水道業務技術管理者は水道技術管理者とみなされ、罰則を含む規定が適用される。
- 水道法第 19 条第 2 項に定める事務および事務に従事する職員の監督について、委託した範囲内では、水道技術管理者一人を置かなければならないという規定も水道民間事業者に適用されなくなる。

### 【予備知識】(第三者委託の複数企業による受託について)

- ✚ 「水道法施行規則の一部を改正する省令」が平成 23 年 10 月 3 日に公布され、一部は同日から、その他については平成 24 年 4 月 1 日から施行されるが、その中で第三者委託制度の活用促進のため、共同企業体(JV)も第三者委託の受託が可能であることを規定において明確化されている。これにより、水道法に基づく第三者委託を複数企業の共同体による受託が可能であることが明確化された。

### 3) 指定管理者制度と第三者委託

指定管理者制度は、「公の施設」に係る管理主体の範囲を民間事業者等まで拡大することにより、民間経営の発想やノウハウの活用により、住民サービスの向上、行政コストの縮減等を図る目的で導入されたものである。なお、指定管理者制度を導入する場合には、対象となる「公の施設」を条例によって定める必要がある。また、指定管理者の指定には議会の議決が必要となる。条例の内容は民間事業者の参入条件にも密接に関わることから、条例の設置又は改正は少なくとも公募前までに済ませておくことが望ましい。また、業務受託者の選定にあたっては、議会開催時期を勘案して余裕を持たせたスケジュールとすることに留意すべきである。

#### (1) 指定管理者制度の水道事業への適用

水道事業において、第三者委託等の包括的な業務委託および DBO、PFI を採用する場合、指定管理者制度を導入することが可能である。管理運営業務を第三者へ委託することが必要と認められる時は、契約・発注方式が包括的業務委託、DBO、PFI 方式であるかに関わらず、当該施設を管理する者を指定管理者として指定することが可能である。なお、地方自治法第 244 条の 2 には「普通地方公共団体は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、公の施設の設置およびその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない。」と規定されている。

また、公営水道は総体として、地方自治法第 244 条第 1 項で規定される「公の施設」と位置づけられ、一般的に地方自治体の条例でも水道施設を「公の施設」と定めている場合が多い。水道の管理に関する技術上の業務の全部又は一部の委託については、水道法および水道法施行令に規定されている第三者委託や私法上の契約で対応可能である。

以上より、水道施設の管理運営業務の第三者委託、包括的な業務委託については、指定管理者制度を導入しなくても実施可能である。

#### 【PFI 事業・指定管理者制度における業務の範囲等について（参考）】

「公共施設等の整備等において民間事業者の行い得る業務範囲について（平成 16 年 6 月内閣府民間資金等活用事業推進室）」において水道事業者の権限は指定管理者制度の権限代行の範囲内とされており、条例を定めることによって指定管理者は水道事業者の全ての権限を代行することが可能となっている。また、PFI 事業者の事業範囲についても水道法上の制限はないとされている。

以上より、制度上は水道施設の管理運営業務だけでなく、料金や窓口サービスを含む水道事業運営の全てを、民間事業者を含む第三者が代行することが可能であり、今後は運営基盤の脆弱な中小規模の水道事業体を中心として、水道の広域化と合わせ、事業体の実情に合わせた手法の導入検討が進むことも考えられる。

#### 4) PFI、DBO方式の概要

施設の設計建設から維持管理運営までを民間事業者に一括して委託する方式として、水道分野では改正されたPFI、DBO等の方式が導入されている。

PFI事業では、民間事業者がPFI事業を行う主体になり、自ら資金を調達して施設の設計・建設から維持管理・運営までのサービスを提供することになる。(行政は、提供されるサービスの内容や水準を決定し、サービス内容の水準を保つための監視等を行うことになる。)

提供するサービス内容が施設の設計、建設に加え、施設の維持管理、運営までを含んでいるため、通常、PFI事業に応募しようとする民間事業者は、複数の異業種企業等とコンソーシアム(企業連合)を組むことになる。また、PFI事業ではサービスの安定的かつ継続的な提供が求められるため、コンソーシアムに参加する企業の経営状態がPFI事業に悪影響を与えないように、それぞれが出資してPFI事業を実施するための「特別目的会社」(SPC: Special Purpose Company)を設立し、この親会社から独立したSPCがPFI事業を実施することとなる。SPCは、事業に必要な資金をプロジェクト・ファイナンスという融資方法により調達し、コンソーシアムに参加している企業と工事請負契約や管理運営委託契約などの個別契約を結び、PFI事業を実施することになる。また、SPCは必要により、事業リスクをカバーするため保険会社と保険契約を締結する。

PFI事業の仕組みは、一般的に図8-2のような構成になっている。

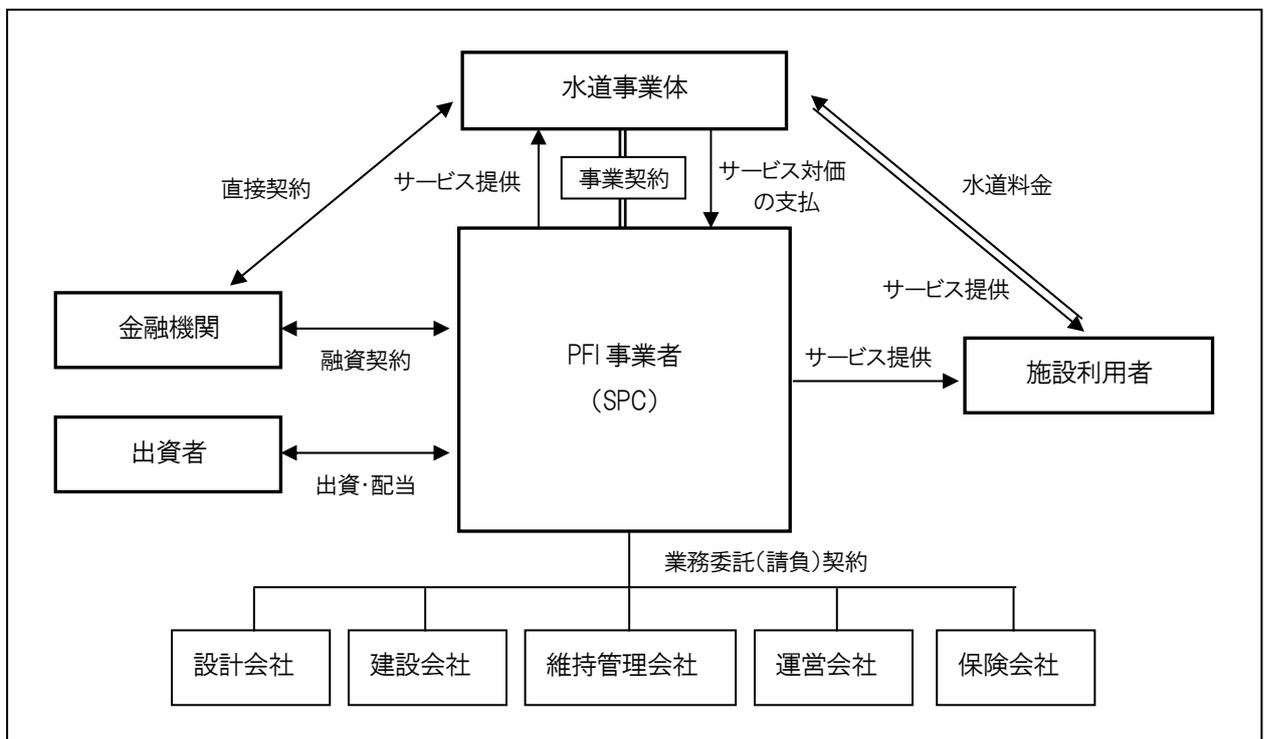


図 8-2 PFI 事業の一般的な事業の枠組み(サービス購入型)

国内の水道事業で採用されているDBO方式とPFI方式についての比較を表 8-1に示す。

表 8-1 DBO 方式と PFI 方式の比較

	DBO 方式	PFI 方式(BTO)
公共と事業者の契約形態	<p>浄水場の設計・建設      浄水場の維持管理</p>	<p>・浄水場の設計・建設・維持管理 ・資金調達 ※ 補助金等の資金調達について検討</p>
資金の調達方法	・公共(補助金+起債+一般財源)	・民間(出資金+プロジェクトファイナンス) ・公共(補助金+起債+一般財源)
民間事業者への支払	・各年度の出来高に応じた補助金・起債の支払い(施設完成・引渡し後一括払い)	・施設完成・引渡し後、補助金・起債分一括払い、残りは割賦払い
事業期間中の施設の所有権	公共	公共(BOTの場合は民間)
財政面の効果	・建設工事について出来高払いが可能となる。 ・資金調達は従来方式と同じく公共で行うため、財政面の効果は無い。(平準化不可能)	・BTOの場合、施設の買取年度の財政負担が大きくなる。 ・施設整備段階での民間資金の活用が図られ、市の財政負担の平準化が可能である。
PFIとして認められるか	・民間事業者によるファイナンスが無く、PFI事業としての位置づけに無理がある	—
導入事例	松山市、大牟田市、佐世保市等導入多数 :浄水場(膜処理)	神奈川県、千葉県、埼玉県、愛知県:排水処理 横浜市:浄水場(膜処理)

**ポイント**

- ✚ PFI方式、DBO方式では、資金調達、契約スキーム以外の事業手法検討、導入手続きはほぼ同じである。
- ✚ PFI方式、DBO方式にはそれぞれ手続き上の条件や利点等の相違があり、対象事業の規模、内容、事業者の実情(財務状況)等に合わせ方式を検討する。

**先行事例では・・・〈D市、E市・F市の事例〉**

- ✚ 先行事例では、PFI方式、DBO方式とも実績あり。
- ✚ 近年は膜ろ過方式の浄水場や小規模な浄水場の更新等をDBO手法を活用して整備を行う事例が全国各地で増加している。

**【予備知識】（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（PFI法）改正（平成23年6月1日））について**

✚ 今回の改正では、①PFI対象施設の拡大、②法律内に職員の派遣を位置づけ、③民間事業者による提案制度の導入および④コンセッション方式の導入が主な改正点である。

① PFI対象施設の拡大

✚ 今回は2分野追加されたが、水道は改正前から対象施設に位置づけられていた。

②法律内に公務員の民間企業等への派遣を位置づけ

✚ 公務員の民間企業等への出向制度の整備により、職員の柔軟な処遇が可能となり、公務員が有するノウハウの継続的な活用、継承が可能となった。

③民間事業者による提案制度の導入（民間発案でのPFI）

✚ これまでPFI事業は行政が主導して計画していたが、今回の改正により民間事業者が主体的にPFI事業を計画し、行政に対して提案できる仕組みが整備された。これにより民間の様々なアイデアが活用され、より効率的なPFI事業が行われることを狙いとしている。

④コンセッション方式の導入

✚ コンセッション方式とは、「公共施設の所有権を民間に移転しないまま、民間事業者に対して、インフラ等の事業権（事業運営・開発に関する権利）を長期間にわたって民間に付与する方式」である。改正法は、行政が民間事業者に対して公共施設等運営権を設定するという方式を採用することにより、コンセッション方式導入を促している。

✚ 今回の改正で創設、明確化された「公共施設運営権」は、公物管理権の特例として公共主体のもつインフラを運営する機能の一部を民間企業に権利として与える機能をもっている。改正法では公共施設運営権の法律上の性質を「みなし物件」とし、財債権として性質を明確に付与している。これにより、公共施設を運営する権利は譲渡が可能な経済的価値のあるものとされており、公共施設運営権を担保にした資金調達や抵当権の設定が可能な仕組みとなっている。

✚ コンセッション方式については、今回のPFI法の改正前から既に可能であった。水道法第6条の2では「水道事業は、原則として市町村が経営するもの」とされており、「市町村以外の者は、給水しようとする区域をその区域に含む市町村の同意を得た場合に限り、水道事業を経営することができるもの」（市町村経営の原則）とされていたが、水道法が改正され、現在は民間への責任の委譲を伴う委託も可能になっている。また、地方公営企業法の改正により、公共財として建設された水道事業の施設を民間に全面的に貸し出すことも可能となっている。

## 5) バリュー・フォー・マネー(VFM、Value for Money)

VFM (バリュー・フォー・マネー) とは、PFI における最も重要な概念の 1 つで、国民の税金 (Money) の使用価値 (Value) を最も高めようとする考え方。

PFI 方式の採用による VFM の達成は、従来の公共事業方式と比べ、サービス水準が一定であれば公共の負担するコストが低減すること、あるいはコストが同等であればサービス水準が向上することにより検証される。

この場合のコストは、公共 (国、地方自治体) が事業期間 (ライフサイクル) にわたって支出する財政支出額 (公共が負担するリスクの調整分を含む) を適正な割引率で現在価値に換算したものが用いられる。

従来の公共事業方式に代わり PFI 方式を採用するに当たっては、PFI 方式によって VFM が向上することの検証が求められる。PFI 事業を実施する業務受託者の選定においても、VFM は最も重要な選定要因となる。

具体的には、従来の事業手法と PFI 手法の事業期間全体の財政負担額や事業リスクの民間移転効果等を、可能な限り合理的に定量化して比較検証し、VFM の達成が確認でき、かつ現行制度下で実現可能であると判断される場合に、PFI を導入することになる。したがって、VFM が達成されなかった場合は、その他の手法を検討することになる。

DBO 方式でも、事業化調査の過程で同様の検証が行われることが一般的である。

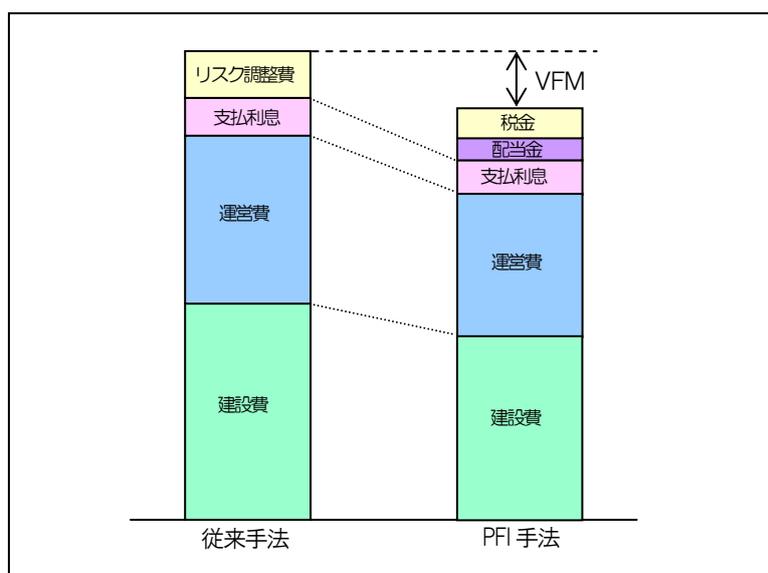


図 8-3 VFM概念図

## 6) 施設機能確認

### (1) 施設機能確認の目的

施設の機能診断は一般に、従来の維持管理においても設備点検等によって機器の状態を把握し、補修・更新計画に反映させるために実施している。水道施設を対象とした第三者委託や包括的な委託では、契約期間中に施設の故障・不具合が発生した場合、これが経年劣化によるものか、不適切な運転管理によるものか判断する指標を明確化<sup>①</sup>する必要があることから、現況施設機能の確認は委託実施上の重要なポイントとなる。また、施設機能確認調査資料は委託の前提条件となる資料であり、委託対象とする施設の選定を行う際の基礎資料としても活用<sup>②</sup>するとともに応募者はこれらの資料から修繕費・維持管理費等の見積もりを作成し費用を算出<sup>③</sup>することとなる。同時に事業期間中においても施設機能の確認により業務監視を行うことで、受託者が適正な維持管理により要求水準を満足する施設機能を維持し円滑に業務を行っているかを実際に確認するものであり、履行確認の裏づけ<sup>④</sup>となるものである。

以上より、民間委託導入を行う場合に委託者側で行う施設機能の確認は、応募民間事業者が管理体制の検討や修繕費・維持管理費等の見積もりが可能な、詳細なもの（レベル）が要求される。

応募民間事業者は、施設機能報告書に記載された事項を前提として提案書を作成し、コストを見積もるため、詳細な施設機能確認の提示等により、可能な限りの情報を応募事業者へ提供するほうが事業開始後のリスクが低減される。一方、委託者側においても調査のレベルによって相応のコストと時間がかかることから、施設機能確認について適切な手法を選択することが望まれる。なお、第三者委託や包括的な委託の導入後は、業務受託者が施設機能報告書を作成することとなる。また、業務受託者の選定過程において、応募者側には提案を行うにあたり施設の維持管理に係るリスクを適切に把握するために個別に現場確認の機会が設定されることとなる。よって、受託者は施設機能報告書と現場確認の両面から施設機能の確認が可能となる。

以上より、水道施設を対象とした委託を行う際に必要となる施設機能確認の目的は下記の通りに整理できる。

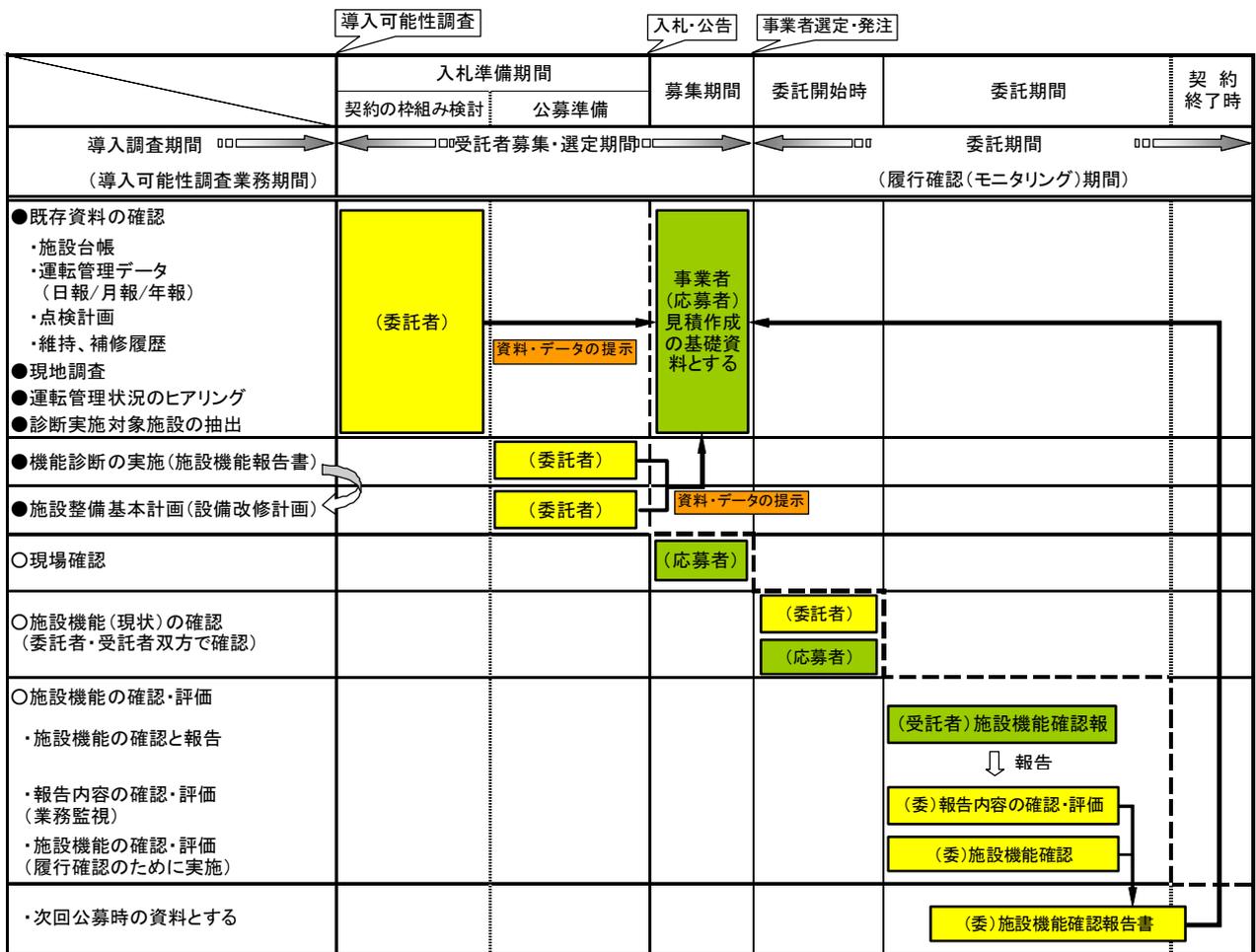
- ① 契約期間中に施設に故障・不具合が発生した場合の原因判断材料とする。
- ② 委託対象施設決定の基礎資料とする。
- ③ 民間業者の見積もり作成のための基礎資料とする。
- ④ 受託者が維持管理要求水準を満足する施設機能を維持しているか判断するための基礎資料とする。

## (2) 施設機能確認の流れ(参考)

応募者となる民間事業者は施設機能報告書に記載された事項を前提として提案書を作成し、コストの見積もりを行う。なお、民間委託開始後は、その業務受託者が施設機能報告書を作成することとなる。

参考として委託導入準備から契約終了時まで必要となる施設機能確認の以下の表 8-2に施設機能確認の流れ(例)と確認主体を示す。

表 8-2 施設機能確認の流れ(例)



## 7) 参考文献

P7-1の表 7-1で示した水道事業における公民連携に係る報告書・手引き以外に参考となる図書とその概要を表 8-3に示す。

表 8-3 水道事業における公民連携に係る報告書・手引き一覧(参考となる図書)

公表年月日	名称	公表主体	種別	概要
平成14年12月	水道事業等における第三者への業務委託の対象業務の考え方について	厚生労働省	解説書	水道事業体などから特に質問、問い合わせの多い、委託対象業務の考え方について検討結果が示されている。
平成18年3月	水道事業における民間的経営手法の導入に関する調査研究報告書	日本水道協会	報告書	水道事業における民間的経営手法導入の現況、従来型業務委託、PFI、第三者委託制度、指定管理者制度等の概要および課題、各制度の先進事例等について整理し、各水道事業体に情報提供し、経営改革に向けた民間的経営手法導入検討を進める際の基礎的参考資料としてまとめられている。
平成19年10月	「小規模水道の運営管理に関する検討調査」	厚生労働省	報告書	水道広域化推進等を目的とした簡易水道等の小規模水道の運営管理体制および共同管理の取り組みの把握とともに、維持管理の民間委託等を念頭に置いた共同管理実施時の課題等の検討が行われている。
平成19年10月	水道事業における総合評価導入に関する手引き	日本水道協会	手引き等	公共工事の品質確保の主要な取り組みと位置づけられている総合評価方式について、中小規模水道事業体も容易に導入できることを念頭に置き、導入する場合に必要な手続きや評価基準、実施事例等が示されている。
平成19年10月	水道事業における調達方式の現状とあり方	日本水道協会	報告書	水道事業における調達方式の現状とあり方について示されている。
平成20年3月	「小規模水道の広域的な運営管理と危機管理対策に関する調査」について	厚生労働省	調査報告	設定したモデル地域における共同管理について、地域の実状に即した管理区域を新たに設定し検討を行うとともに、事故時の迅速な対応のために有効となる水道施設の考え方、共同管理業務を民間に委託する場合の取り組みや課題等について整理している。
平成20年6月	民間活用を含む水道事業の連携形態に係る比較検討の手引き	厚生労働省	手引き等	水道事業の運営基盤の強化を図るための具体的な対応方策および当該方策を実施するために適した連携形態の比較検討を行うための検討手順を例示。
平成22年9月	水道工事標準仕様書【設備工事編】2010	日本水道協会	仕様書	水道設備工事にかかる標準的な仕様書。主に中小の事業体を対象として、関係する法令や最新の技術・知見が反映され、設計時に考慮する事項を含め、詳細に記述されている。公民連携の進展を見据え、業務受託者も活用しやすいように、施工計画書記載例や検査要綱例など付編が充実されている。
平成22年5月	水道工事標準仕様書【土木工事編】2010	日本水道協会	仕様書	主に中小都市での活用を想定。関係法令等との整合性の確保および新しい技術や最近の知見を反映することに留意し改定されている。本仕様書を補完するため、適切な施工管理の基準例等を作成し、今後の公民連携推進に活用できるよう、付編が充実されている。また、最近の水道管の事故事例等を踏まえ、反映されている。
平成22年9月	水道施設設計業務委託標準仕様書	日本水道協会	仕様書	水道施設設計業務委託にかかる標準的な仕様書。主に中小の事業体を対象として、設計業務の契約にかかる事項や設計計画から成果作成まで、一般的に必要な業務内容および設計業務の正確性を確保するための照査の手順および照査項目について記述されている。
平成23年3月	事業統合検討の手引き-水道版バランスコアカード(事業統合)の活用-(平成23年2月)	厚生労働省	手引き等	水道広域化で最も大きな効果が期待される事業統合を推進するために、統合の効果を分かりやすく説明する手法として、経営管理手法の一つであるバランスコアカード考え方を導入し、事業統合の形態や効果を表現する方法や手順を示している。