

下水道事業における  
公共施設等運営事業の実施に関するガイドライン

令和4年3月

国土交通省 水管理・国土保全局 下水道部

(このページは白紙です)

## <目 次>

<b>第1章</b>	<b>総論</b> .....	<b>1</b>
1.1	はじめに.....	1
1.2	本ガイドラインにおいて参照する法令及びガイドライン等.....	3
1.3	本ガイドラインの目的.....	4
1.4	本ガイドラインの構成.....	5
1.5	本ガイドラインの対象.....	5
1.6	本ガイドライン利用上の留意点.....	5
1.7	本ガイドラインにおける語尾の統一.....	6
<b>第2章</b>	<b>コンセッション方式の事業実施に関する解説</b> .....	<b>7</b>
2.1	コンセッション方式活用にあたってのステップ.....	7
2.1.1	ステップの全体像.....	7
2.1.2	検討準備フェーズ以前.....	10
2.1.3	検討準備フェーズ.....	11
2.1.4	公募準備フェーズ.....	13
2.1.5	公募・事業準備フェーズ.....	15
2.1.6	事業遂行フェーズ.....	17
2.1.7	各フェーズで要する期間の目安.....	18
<b>I</b>	<b>導入・実施手順</b> .....	<b>19</b>
2.2	事業スキームの検討.....	19
2.3	情報整備及びマーケットサウンディングの実施.....	20
2.3.1	情報整備（管理者によるデューデリジェンス）.....	20
2.3.2	マーケットサウンディングの実施.....	26
2.4	実施方針に関する事項.....	28
2.4.1	実施方針に関する条例に定めるべき事項.....	28
2.4.2	実施方針に定めるべき事項.....	32
2.4.3	民間事業者からの提案.....	36
2.5	特定事業の選定、評価及び公表.....	37
2.5.1	特定事業の選定.....	37
2.5.2	特定事業の客観的な評価及び公表.....	38
2.6	公募にあたり作成する書類等.....	44
2.7	運営権者選定にあたっての審査及び契約.....	45
2.7.1	民間事業者によるデューデリジェンスの実施.....	46
2.7.2	競争的対話.....	49

2.7.3	多段階選抜の活用	53
2.7.4	選定結果の公表	54
2.7.5	民間事業者への運営権の設定	56
2.8	基本協定、運営権実施契約及び直接協定	57
2.8.1	基本協定（管理者－コンソーシアム構成企業）	57
2.8.2	運営権実施契約（管理者－運営権者）	58
2.8.3	直接協定（管理者－融資金融機関等）	60
<b>II</b>	<b>導入における検討事項</b>	<b>61</b>
2.9	事業スキームの検討	61
2.9.1	事業スキームの検討	61
2.9.2	運営権者の性質	63
2.9.3	流域下水道を対象とする事業	68
2.9.4	雨水排除施設を対象とする事業	68
2.9.5	下水道とその他インフラとの連携・広域化	69
2.9.6	管路施設を対象とする事業	72
2.9.7	更新工事	73
2.10	業務範囲	76
2.10.1	管理者が有する事業管理の最終責任	76
2.10.2	運営権者の業務範囲	77
2.10.3	事業期間	82
2.11	財務等	84
2.11.1	財源構成	84
2.11.2	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	86
2.11.3	運営権者が収受する下水道利用料金	88
2.11.4	運営権対価	103
2.11.5	管理者（公営企業会計適用）及び運営権者の会計処理について	108
2.12	リスク分担	118
2.12.1	リスク分担の考え方	118
2.12.2	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	130
2.12.3	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	134
2.13	要求水準書の作成	136
2.13.1	要求水準書の位置付け	136
2.13.2	管理者の意図を明確化する要求水準書の記載方法	137
2.13.3	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	140
2.13.4	管路施設に係る要求水準の考え方	143
2.14	契約審査基準	146

2.14.1	民間事業者選定方法.....	146
2.14.2	選定における有識者の活用.....	147
2.14.3	参加に関する条件.....	149
2.14.4	民間事業者審査項目.....	153
2.15	モニタリング.....	162
2.15.1	モニタリングの基本的な考え方.....	162
2.15.2	モニタリング体制.....	166
2.15.3	モニタリングの対象.....	173
2.15.4	モニタリングの手法.....	179
2.15.5	要求水準未達の場合の対応.....	181
2.16	災害等発生時及び緊急時の対応.....	186
2.16.1	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.....	186
2.16.2	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.....	188
2.16.3	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....	189
2.17	契約解除.....	190
2.17.1	運営権者の帰責事由による契約解除.....	190
2.17.2	管理者の帰責事由による契約解除.....	193
2.17.3	不可抗力による契約解除.....	194
2.18	情報公開.....	195
2.19	事業の終了.....	201
2.19.1	事業終了時における更新投資負担金の取り扱い.....	201
2.19.2	事業終了時における引継ぎ及び事後検証.....	207
<b>第3章</b>	<b>民間収益施設併設事業及び公的不動産有効活用事業事業の推進について ....</b>	<b>211</b>
3.1	コンセッション方式と付帯事業との関係について.....	211
3.1.1	コンセッション方式と付帯事業との関係.....	211
3.1.2	義務事業への影響の排除.....	213
3.1.3	コンセッション事業における付帯事業.....	214
3.2	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.....	216
3.2.1	施設上部や敷地の貸付による収益施設併設 PPP 事業.....	216
3.2.2	敷地の貸付による太陽光発電事業.....	218
3.2.3	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.....	219
3.2.4	下水熱によるエネルギーサービス事業.....	220
3.3	事業実施における課題と解決策.....	221
3.4	財産処分について.....	223
<b>第4章</b>	<b>おわりに.....</b>	<b>224</b>

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  
 委員等名簿（令和3年度）  
 （敬称略・50音順）

	氏名	所属
座長	たきざわ きとし 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	あだち しんいちろう 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
〃	かとう ひろゆき 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
〃	すずき しきと 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
〃	たかはし れいじ 高橋 玲路	アンダーソン・毛利・友常法律事務所 弁護士
〃	ふじた あきこ 藤田 晶子	明治学院大学 経済学部国際経営学科 教授
〃	もりた ひろあき 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	一般社団法人	日本下水道施設管理業協会
〃	一般社団法人	日本下水道施設業協会
〃	公益社団法人	全国上下水道コンサルタント協会
〃	公益社団法人	日本下水道管路管理業協会
〃	公益社団法人	日本下水道協会
〃	地方共同法人	日本下水道事業団
〃	公益財団法人	日本下水道新技術機構
オブザーバー (地方公共団体)	須崎市	
〃	宮城県企業局	

〃 浜松市

オブザーバー  
(各府省) 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

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

## 【用語集】

(アルファベット・50音順)

用語	解説
JV (Joint Venture)	複数の建設企業が、一つの建設工事を受注、施工することを目的として形成する事業組織体のことをいう。
KPI (Key Performance Indicator)	事業目標の達成を評価するために用いられる重要業績評価指標を指す。
NPV (Net Present Value)	対象事業について公共施設等の管理者等が実施した場合に見通されるキャッシュフローベースでの総収入と総支出（設備投資を含み、元利金の償還を含まない）の差分を、当該事業に公共施設等の管理者等が負っているリスクを加味した割引率で現在価値化したもの。（運営権ガイドライン（内閣府））
NPV'	対象事業について事業者が実施した場合に見通されるキャッシュフローベースでの総収入と総支出（設備投資を含み、元利金の償還を含まない）の差分を、当該事業に事業者が負うリスクを加味した割引率で現在価値化したもの。（運営権ガイドライン（内閣府））
PFI (Private Finance Initiative)	民間が資金調達し、設計、建設、運営を民間が一体的に実施する方式。
PFI（従来型）	PFI事業のうち、主に延べ払い方式によるものを指す。
PFI事業のLCC (LCC: Life Cycle Cost)	PFI事業として実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値。（VFMガイドライン（内閣府）） なお、LCCとは、プロジェクトにおいて、計画から、施設の設計、建設、維持管理、運営、修繕、事業終了までの事業全体にわたり必要なコストのこと。（PFI事業導入の手引き）
PFI法	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）
PPP (Public Private Partnership)	公共サービスの提供に民間が参画する手法を幅広く捉えた概念で、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。
PSC (Public Sector Comparator)	公共が自ら事業を実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値。（VFMガイドライン（内閣府））
VFM (Value For Money)	一般に、「支払に対して最も価値の高いサービスを供給する」という考え方。同一の目的を有する2つの事業を比較する場合、支払に対して価値の高いサービスを供給する方を他に対し「VFMがある」といい、残りの一方を他に対し「VFMがない」という。（VFMガイドライン（内閣府））
インフォメーション パッケージ (IP: Information Package)	対象となっている下水道事業の財務状態や施設状態について、現状を客観的に示す資料。
コンセッション方式	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。
コンソーシアム	民間事業者の公募にあたり組成される法人格のない共同企業体のことをいう。
ステップイン	運営権者の債務不履行等により選定事業の実施が困難となった場合に、資金供給している融資金融機関が事業に介入すること。（PFI事業導入の手引き）



用語	解説
デューデリジェンス (DD: Due Diligence)	管理者が、自らが行う VFM の算出や事業スキームの検討に必要な情報、及び、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を整備すること。 又は、応募者が、事業者選定期間中に、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的として情報を精査すること。
プロフィット・ロスシェアリング	各事業年度の収益があらかじめ規定された基準を上回った場合に、その程度に応じて運営権者から管理者等に金銭を支払い、下回った場合に、その程度に応じて管理者等が運営権者の収益減少分を負担すること。(運営権ガイドライン (内閣府))
マーケットサウンディング	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策定に先立って把握する試み。
モニタリング	選定事業者による公共サービスの履行に関し、約定に従い適正かつ確実なサービスの提供の確保がなされているかどうかを確認する重要な手段であり、公共施設等の管理者等の責任において、選定事業者により提供される公共サービスの水準を監視 (測定・評価)する行為。
リスク	選定事業の実施にあたり、協定等の締結の時点ではその影響を正確には想定できない。このような不確実性のある事由によって、損失が発生する可能性をリスクという。
リスク分担	事業において想定され得るリスクを、公共と民間事業者で分担すること。リスク分担については、実施方針等において、リスク分担表の形式で示されることが多い。 リスク分担における原則は、「各々のリスクを最も適切にコントロールできるものがリスクを負担する」ということである。「可能な限り多くのリスクを民間事業者側に負担させる。」ということではないということに注意すべきである)
運営権者	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。
運営権対価	公共施設等を運営して利用料金を収受する権利に対する対価。
競争的対話	プロセスガイドライン (内閣府) で示される民間事業者選定フローにおいて、要求水準書等の作成 (調整) 及び提案内容の確認・交渉を行うための対話。 具体的には、①管理者が応募者と提案内容の確認・交渉を行い、その結果に基づき要求水準書等を作成・調整すること、②①の対話終了後、提案書の提出要請を行うこと、③必要に応じ、対話参加者を三者程度に絞り込むことが挙げられる。
下水道管理者	公共下水道の設置、改築、修繕、維持その他の管理をする者。
下水道使用料	下水道法第 20 条第 1 項に定められる管理者が公共下水道を使用する者から徴収する使用料。広義の下水道使用料 (下水道管理者自らが徴収する下水道使用料及び下水道利用料金を合算したもの) とは異なる。
下水道利用料金	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。
現在価値	例えば、インフレ率を 0 としても、現時点での 1 億円と 10 年後の 1 億円とでは価値が異なる。このため、この 2 つの価値を比較する際、10 年後の 1 億円が現時点での何円に相当するかという換算が必要となる。このように、将来の価値を現在の価値に換算することを現在価値に換算するという。この換算に当たって用いる換算率が割引率である。10 年後の 1 億円を割引率 $r$ (年率) で現在価値に換算する場合、 $1 \text{ 億円} \div (1 + r)^{10}$ により計算される。(VFM ガイドライン (内閣府))

用語	解説
公共施設等運営権（運営権）	利用料金の徴収を行う公共施設等について、当該施設の運営を行う権利。（運営権ガイドライン（内閣府））
公的不動産有効活用事業	公的不動産の利活用について、民間からの自由な提案を募ることで、財政負担を最小に抑え、公共目的を最大限達成することを目指した事業。（PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプラン（内閣府））
公募型プロポーザル方式	公募により提案書を募集し、予め示された評価基準に従って最優秀提案書を特定した後、その提案の提出者との間で契約を締結する方式。（PFI事業導入の手引き）
固定価格買取制度（FIT） （Feed-in Tariff）	「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法（平成23年法律第108号）」により制定された再生可能エネルギーで発電された電気をその地域の電力会社が一定価格で買い取ることを国が保証する制度。
混合型	コンセッション方式のうち、運営権者の収入が利用者による料金等と公的主体からの支払いにより構成される方式。
資金調達	事業実施に必要な資金について、PFI事業においては、原則として、特別目的会社（SPC）が金融機関からの借入れ等、自らの責任で調達する。従来型公共事業では、公共が地方債や国庫補助金、一般財源により調達している。
実施方針	公共施設等の管理者等がPFI法第5条に基づき、基本方針にのっとり定める、特定事業の実施に関する方針。
仕様発注	発注者が施設の構造、資材、施工方法等について、詳細な仕様を決め、設計書等によって民間事業者が発注する方式。
性能発注	発注者が求めるサービス水準を明らかにし、事業者が満たすべき水準の詳細を規定した発注のこと。 PFI事業については、仕様発注方式よりも性能発注方式の方がPFI法の主旨である「民間の創意工夫の発揮」が実現しやすくなる。
選定事業	公共施設等の管理者等により、基本方針及び実施方針に基づき、実施することが適切であると選定された特定事業。
総合評価一般競争入札	予定価格の範囲内で申し込みをした者のうち、価格だけではなくその他の条件（維持管理・運営のサービス水準、技術力等）を総合的に勘案し、落札者を決定する方式（地方自治法施行令第167条の10の2）。（PFI事業導入の手引き）
直営方式	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。
直接協定	選定事業者による選定事業の実施が困難となった場合等に、管理者によるPFI事業の契約解除権行使を融資金融機関が一定期間留保することなどについて規定される。（PFI事業の課題に関する検討報告書～直接協定の典型例について～（平成16年PFI事業の課題に関する委員会））
導入可能性調査 （FS：Feasibility Study）	PFI事業として実施する場合、サービス水準の向上の見込みがあるか、民間の参入意欲がどの程度か、VFMシミュレーションの検証等から総合的に評価し、PFIの導入の可能性を判断するもの。
特定事業	公共施設等の整備等に関する事業で、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用することにより効率的かつ効果的に実施されるもの。
特別目的会社 （SPC：Special Purpose Company）	ある特別の事業を行うために設立された事業会社のこと。 PFIでは、公募提案する共同企業体（コンソーシアム）が、新会社を設立して、建設・運営・管理にあたることが多い。 なお、会社法上の株式会社であることが多い。
独立採算型	PFI事業の事業類型の一つ。民間事業者が自ら調達した資金により施設の設計、建設、維持管理、運営等を行い、利用者からの利用料金収入によって資金を回収する類型。

用語	解説
包括的民間委託	下水処理サービスの質を確保しつつ、民間の創意工夫を活かした効率的な維持管理を行うため、複数年契約を前提とした性能発注を基本的な要素とする方式。
民間収益施設併設事業	収益施設の併設や既存の収益施設を活用する等、事業収入等により費用を回収する事業、副産物の活用等付加価値を創出し施設のバリューアップを図る事業。 (PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプラン (内閣府))
割引率	現在価値を算出する際に用いる利率。NPVの割引率については、対象事業の類似事業や海外での同種事業における事例から算定するのが望ましく、NPV'の割引率については、管理者等の割引率で整理したものに加え、マーケットサウンディング等において関心を有する事業者から意見聴取して算出するのが望ましい。(運営権ガイドライン (内閣府))

○「民間」「民間事業者」について

本ガイドラインにおいて、「民間」とは民間部門を広く捉えた概念とし、「民間事業者」とはコンセッション方式を含むPPP/PFI事業に事業者として参画または参画を検討する民間企業を指す。

## 1.1 はじめに

本ガイドラインは、今後の下水道分野の PPP/PFI 事業において、PFI 法に基づく公共施設等運営事業（以下「コンセッション方式」という。）の実施に向けて、下水道管理者（以下「管理者」という。）及び運営権者等が取り組むべき事項を整理したものである。

平成 26 年 3 月に「下水道施設の運営における PPP/PFI の活用に関する検討会」における検討を踏まえ、「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」を策定し、その後、平成 31 年 3 月に、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（案）改正検討会」における検討を経て改正を行った。

本ガイドラインは、更なる具体事例の進展やコンセッション方式の導入検討の増加、中小規模の下水道事業への導入事例や管路施設を対象とする事例、バンドリング事例の登場を踏まえ、「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」における検討を経て、令和 4 年 3 月に改正を行ったものである。

政府全体としては、生産性を高める社会資本整備の改革の一環として PPP/PFI などの官民連携手法を通じて民間の創意工夫を最大限取り入れ、公共事業の効率化等を図る取組を進めているところである。（経済財政運営と改革の基本方針 2021：令和 3 年 6 月 18 日閣議決定）。

これにあわせて、「PPP/PFI 推進アクションプラン（令和 3 年改定版：令和 3 年 6 月 18 日 民間資金等活用事業推進会議決定）」において、「コンセッションをはじめとした多様な PPP/PFI の推進が重要であり、これにより、新たなビジネス機会を拡大し、地域経済好循環を実現するとともに、公的負担の抑制を図り、国及び地方の基礎的財政収支の黒字化を目指す経済・財政一体改革に貢献することが期待され、さらに、SDGs（持続可能な開発目標）の実現にも寄与すると考えられるほか、2050 年カーボンニュートラルの実現等に向けて、再生可能エネルギーの活用を一層推進するにあたり積極的に PPP/PFI を活用していくことが重要である」と示されたところである。

さらに、今般、新型コロナウイルスによる影響等、下水道事業及び管理者を取り巻く環境が変化していることも踏まえ、自治体の枠を超えた連携・協働や広域化、複数施設の一体運営等による事業の効率化、民間の創意工夫を活かした災害対応能力の強化や人材育成・強化等、多様な観点から、民間事業者の適切な活用により、持続可能な下水道事業サービスの提供につながり、利用者にとってのメリットにもなることから、さらなるコンセッション方式

の活用が期待される。

今後も、下水道分野における PPP/PFI の活用やコンセッション方式の取組の進展等に鑑みて、本ガイドラインは必要に応じて適宜見直しを行うものとする。

## 1.2 本ガイドラインにおいて参照する法令及びガイドライン等

本ガイドラインにおいて参照する法令及びガイドライン等については、図表 1-1 に示す略称を用いる。

図表 1-1 本ガイドラインで参照する法令及びガイドライン等

法令/ガイドライン等 名称	本ガイドラインにおける略称
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）	PFI 法
下水道法（昭和 33 年法律第 79 号）	下水道法
地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）	地方自治法
地方公営企業法（昭和 27 年法律第 292 号）	地方公営企業法
水質汚濁防止法（昭和 45 年法律第 138 号）	水質汚濁防止法
公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法（昭和 26 年法律第 97 号）	国庫負担法
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）	地方公務員派遣法
PFI 事業実施プロセスに関するガイドライン（令和 3 年 内閣府）	プロセスガイドライン（内閣府）
PFI 事業におけるリスク分担等に関するガイドライン（令和 3 年 内閣府）	リスク分担ガイドライン（内閣府）
VFM(Value For Money)に関するガイドライン（平成 30 年 内閣府）	VFM ガイドライン（内閣府）
契約に関するガイドライン - PFI 事業契約における留意事項について-（令和 3 年 内閣府）	契約ガイドライン（内閣府）
モニタリングに関するガイドライン（平成 30 年 内閣府）	モニタリングガイドライン（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（令和 3 年 内閣府）	運営権ガイドライン（内閣府）
PFI 事業における事後評価等マニュアル（令和 3 年 内閣府）	事後評価マニュアル（内閣府）
P F I 事業民間提案推進マニュアル（令和 3 年 内閣府）	民間提案推進マニュアル（内閣府）
性能発注の考え方に基づく民間委託のためのガイドライン（平成 13 年 国土交通省）	性能発注ガイドライン（国土交通省）

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(案) (平成 29 年 国土交通省)	手法選択ガイドライン (国土交通省)
地方公共団体のサウンディング型市場調査の手引き (令和元年 国土交通省)	サウンディング手引 き (国土交通省)
処理場等包括的民間委託導入ガイドライン (令和 2 年 公益社団 法人 日本下水道協会)	処理場包括ガイドラ イン (下水道協会)
処理場等包括的民間委託の履行監視・評価に関するガイドライン (平成 30 年 公益社団法人 日本下水道協会)	履行監視ガイドライ ン (下水道協会)
下水道経営改善ガイドライン (平成 26 年 公益社団法人 日本下 水道協会)	経営改善ガイドライ ン (下水道協会)
下水道使用料算定の基本的考え方 2016 年度版 (平成 29 年 公益 社団法人 日本下水道協会)	使用料算定の考え方 (下水道協会)
下水道管路管理の包括的民間委託推進マニュアル(案) (平成 31 年 公益財団法人 日本下水道新技術機構)	管路包括推進マニユ アル (下水道機構)
経営戦略策定・改定マニュアル (令和 4 年 総務省)	経営戦略策定マニユ アル (総務省)

### 1.3 本ガイドラインの目的

下水道分野におけるコンセッション方式の事例は未だ国内における先行事例が少ないのが実情であり、本ガイドラインは、コンセッション方式による下水道事業実施の検討を可能とするための基本的な考え方や手順をより分かりやすく整理・解説することを目的とする。

また、PPP による民間収益施設併設事業・公的不動産有効活用事業については、近年事例が増えつつある。本ガイドラインでは、これらの事業の普及推進も目的として、実施事例を基に事業実施における課題とその解決策についても紹介する。

なお、コンセッションも含めた官民連携手法のうち、いかなる官民連携手法が課題解決に資するかを検討するにあたっては、「手法選択ガイドライン (国土交通省)」に沿って検討することを想定している。

## 1.4 本ガイドラインの構成

4章で構成し、各章の記載内容は以下のとおりである。

第1章・・・総論（本ガイドラインの目的や構成等）

第2章・・・コンセッション方式の事業実施に関する解説

I 導入・実施手順

II 導入における検討事項

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

第4章・・・おわりに

## 1.5 本ガイドラインの対象

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を対象としている。

## 1.6 本ガイドライン利用上の留意点

下水道事業におけるコンセッション方式特有の検討事項を中心に、その基本的な考え方を整理している。

そのため、個別具体的な案件の検討に際しては、本ガイドラインを参考にしつつも、事業の特徴や範囲、管理者における事業目的や組織体制等に合わせた柔軟な運用が必要である。

また、本ガイドラインに掲載している事例（浜松市、宮城県及び須崎市の事例等）については、事例ごとに、それぞれの固有の事情が反映されていることに留意することが必要である。



## 1.7 本ガイドラインにおける語尾の統一

根拠や優先的な検討事項をわかりやすく明示するため、「法令等の規定に係るもの」「内閣府のガイドライン等に係るもの」「本ガイドラインによる考え方に係るもの」のそれぞれにつき下記のとおり語尾を分類・統一して記載する。

### 【語尾の統一について】

- ・ 法令等の規定に係るもの： 「～と定められている（規定されている）」
- ・ 内閣府のガイドライン等に係るもの： 「・・・において、～と示されている」
- ・ 本ガイドラインによる考え方に係るもの：

「べきである」「～が必要/重要である」「～が望ましい」	「～と考えられる」	「～が想定される」
← 強 (実施の期待) 弱	← 強 (事例の可能性) 弱	

## 2.1 コンセッション方式活用にあたってのステップ

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である。

### 2.1.1 ステップの全体像

本章では、コンセッション方式の活用にあたってのステップを示す。

検討準備フェーズ以前（2.1.2）においてコンセッション方式を官民連携の最適の手法として選択した後、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（2.1.3）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。

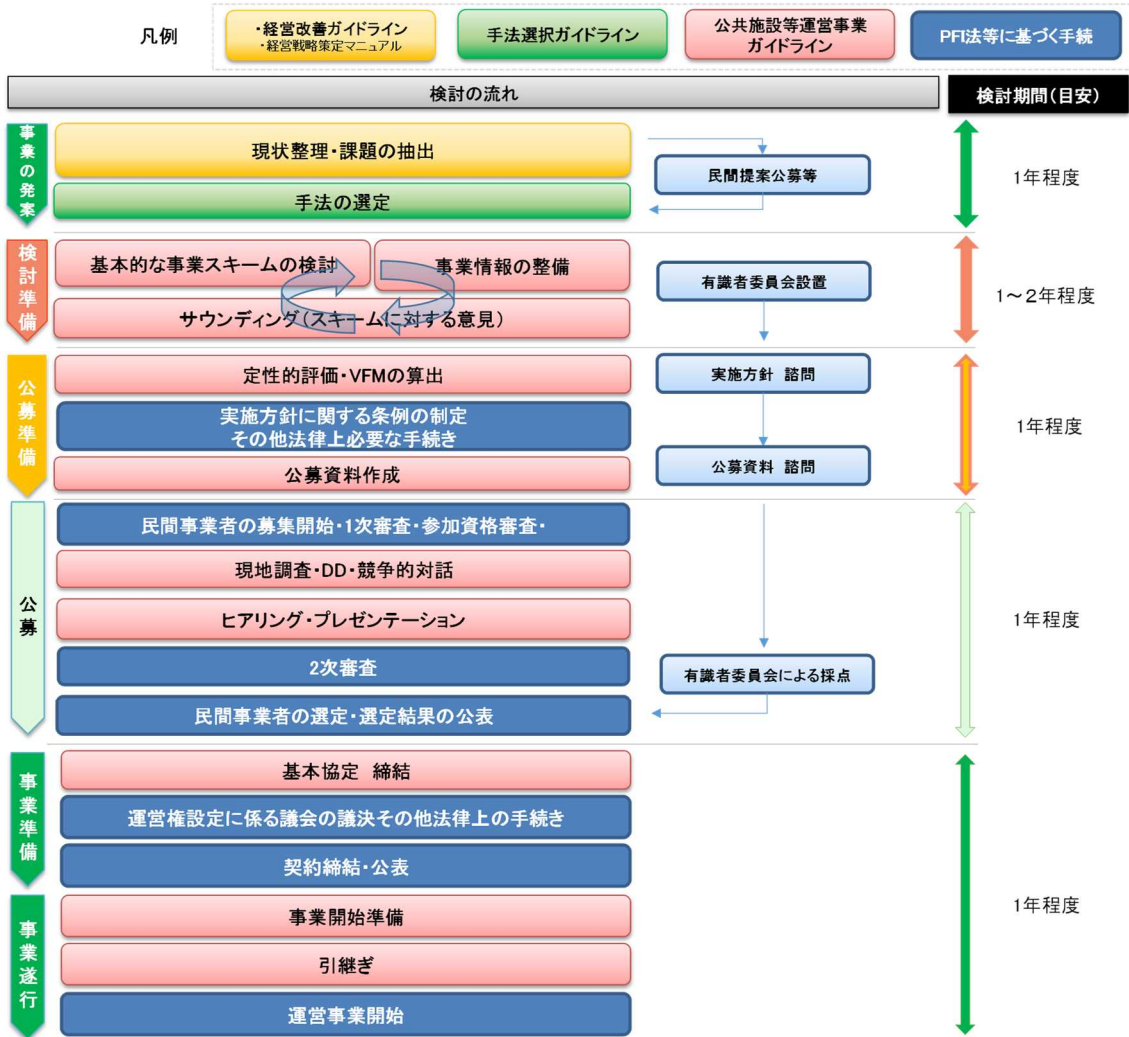
その後、コンセッション事業を実施する民間事業者の公募に向けた段階である公募準備フェーズ（2.1.4）に移行し、詳細な事業スキームのほか、公募に必要な各種資料を作成する。

公募開始後、公募・事業準備フェーズ（2.1.5）に移行し、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（2.1.6）に移行し、引継ぎや実際の運営事業を始める。

なお、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【詳細は 2.1.7 参照】。

図表 2-1 コンセッション方式の活用にあたってのステップ全体像



## 先行事例： 浜松市、須崎市、宮城県における各フェーズの期間

浜松市、須崎市、宮城県では各フェーズにそれぞれ下記の期間を要している。

図表 2-2 先行事例における各フェーズの期間

フェーズ	浜松市	須崎市	宮城県
<b>検討準備フェーズ</b> 導入可能性調査～ マーケットサウンディング	<u>1年5ヶ月程度</u> H25.11～H27.3	<u>1年6ヶ月程度</u> H28.10～H30.3	<u>1年8ヶ月程度</u> H29.5～H31.1
<b>公募準備フェーズ</b> 実施方針作成～公募資料 作成	<u>1年8ヶ月程度</u> H26.10～ 公募開始 H28.5	<u>1年3ヶ月程度</u> H29.6～ 公募開始 H30.8	<u>1年1ヶ月程度</u> H31.2～ 公募開始 R2.3
<b>公募・事業準備                      フェーズ</b> 公募開始～実施契約締結	<u>1年5ヶ月程度</u> 公募開始 H28.5～ 実施契約締結 H29.10	<u>8ヶ月程度</u> 公募開始 H30.8～ 実施契約締結 R1.11	<u>1年9ヶ月程度</u> 公募開始 R2.3～ 実施契約締結 R3.12
<b>事業実施フェーズ</b> 実施契約締結～運営事業 開始	<u>5ヶ月程度</u> 実施契約締結 H29.10 ～運営事業開始 H30.4	<u>4ヶ月程度</u> 実施契約締結 R1.11 ～運営事業開始 R2.4	<u>4ヶ月程度</u> 実施契約締結 R3.12 ～運営事業開始 R4.4

※「検討準備フェーズ」「公募準備フェーズ」の期間は、検討業務委託の工期を基に算出。

※重複している期間があるので、各フェーズ期間の合計は総検討期間とはならない。

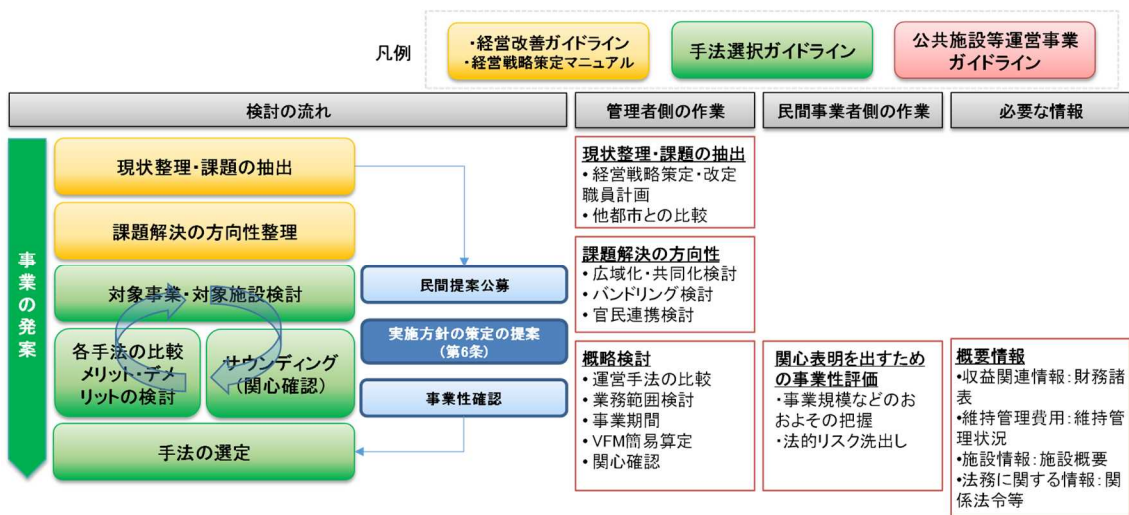
※宮城県の公募・事業準備フェーズには、水道法上の許可の取得のため、事前打合せや審査に要した期間を含んでいる。

## 2.1.2 検討準備フェーズ以前

コンセッション方式の採用をする前段階において、管理者において、下水道事業の現状整理や課題抽出を行い、当該課題解決等に資する最善の官民連携手法の選択について、検討を行う必要がある。

このような、下水道事業の現状整理や課題抽出、課題解決の方向性整理については、「経営改善ガイドライン（下水道協会）」や「経営戦略策定マニュアル（総務省）」が参考となり、いかなる官民連携手法が課題解決に資するかを検討するにあたっては、「手法選択ガイドライン（国土交通省）」が有用である。

図表 2-3 手法選択フェーズにおける検討のステップの詳細



### 2.1.3 検討準備フェーズ

検討準備フェーズは、コンセッション方式の活用を検討する最初の段階を指す。

本フェーズでは、手続として、①マーケットサウンディング（コンセッション事業主体の候補となりうる民間事業者からの意見聴取）及び②これを行うために必要な事業の情報整備（管理者によるデューデリジェンス）【2.3 参照】を実施する。その際、マーケットサウンディングを複数回実施するときは、初回のサウンディングの段階から、管理者は、自らが既に保有している財務情報やストックマネジメントに係る情報等を積極的に民間事業者に開示することが重要である。この際、現時点で包括民間委託等の PPP を実施している場合は、公平性の観点からも、当該民間企業より最大限の情報を収集し開示する必要がある。早期の段階から、より多くの情報を開示することで、管理者は民間事業者から具体的な意見を聴取することが可能となるとともに、民間事業者としても、当該情報を参考として、予め当該事業への参画への可能性の検討が可能となる。

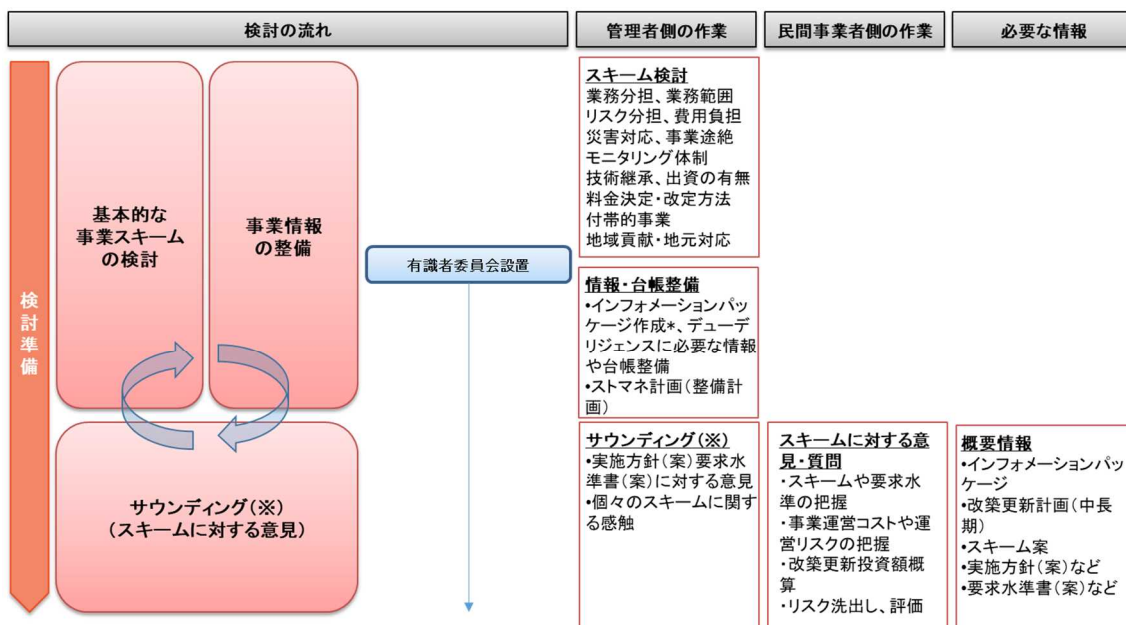
また、マーケットサウンディングをするための前提として、基本的な事業スキームを検討する。

基本的な事業スキームとは、主に、コンセッション事業の対象とする地理的範囲、施設範囲、業務内容、リスク分担【2.10、2.12 参照】、運営権者に対する管理者の出資の有無、地域企業等の参画の有無、不良・不適格事業者の排除のあり方、流域下水道や雨水排除施設の対象化の要否【2.9 参照】等が想定される。論点となる項目の検討にあたっては、これらが相互に影響しあうこと（例えば業務範囲とリスク分担等）に留意が必要となる。このことは検討準備フェーズだけではなく、公募準備フェーズにおいても同様である。

さらに、下水道事業の財政状態や施設状態等の事業情報を整備して、インフォメーションパッケージ（IP）としてまとめ、基本的な事業スキームと併せて民間事業者に開示して、マーケットサウンディングを実施することが想定される。

マーケットサウンディングの結果、コンセッション方式の採用に向けて更なる検討を行う場合には、次の公募準備フェーズに進む。

図表 2-4 検討準備フェーズにおける検討のステップの詳細



(※)複数回のサウンディングを行う場合、初回のサウンディングで管理者が既に保有している情報(ストックマネジメント情報など)を積極的に開示することが望ましい。

## 2.1.4 公募準備フェーズ

公募準備フェーズは、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を指す。

本フェーズでは、マーケットサウンディングの際に作成した基本的な事業スキームをもとに、より詳細な事業スキームの検討を行う。

その際、有識者による諮問機関の設立や実施方針（案）等の公表等、広く意見を聴取しながら事業スキームを検討することが重要である。聴取した意見により、公表した案の内容に変更を加えることも想定される。

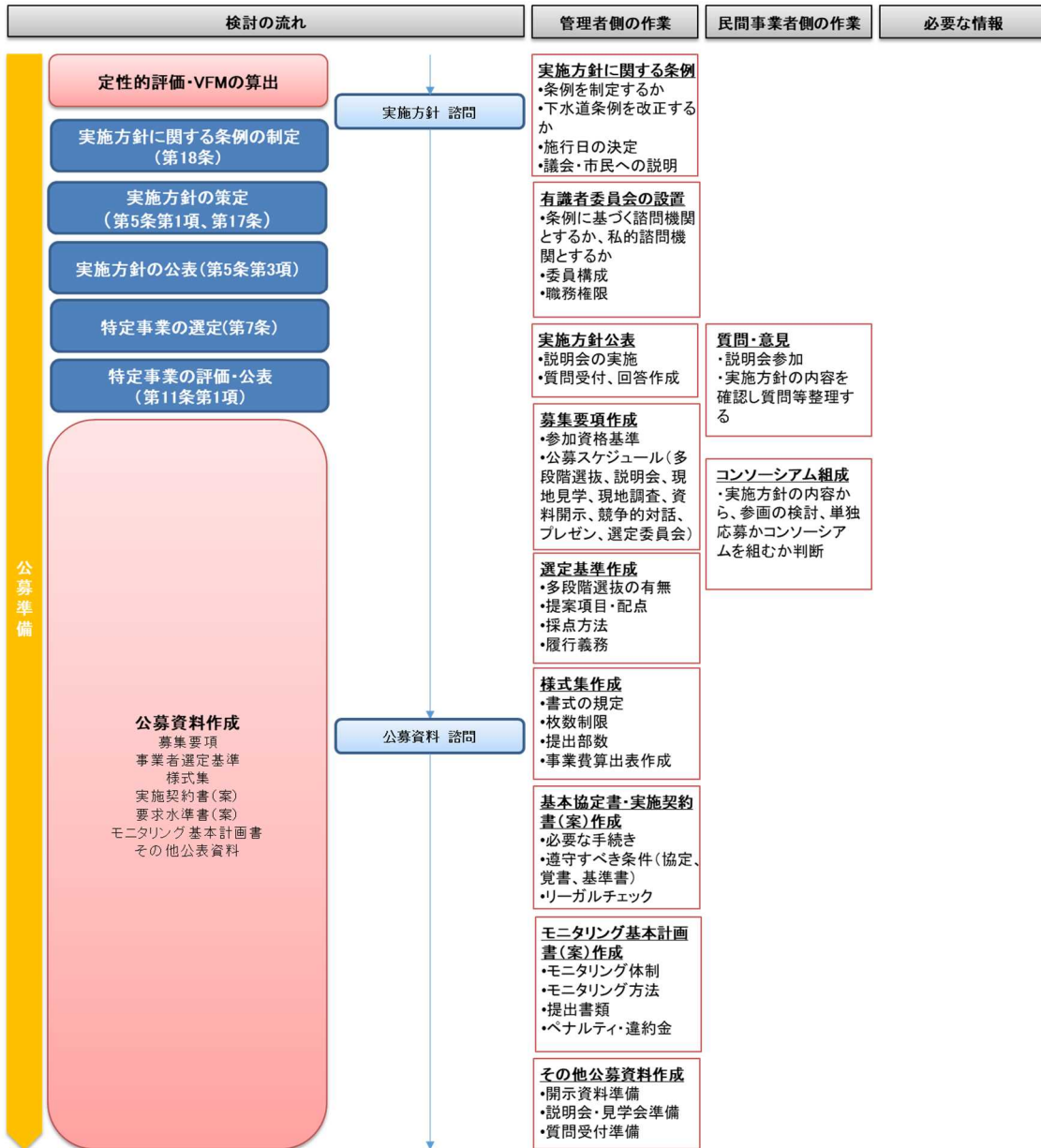
PFI 法に則した手続としては、管理者による実施方針の策定【2.4 参照】及び特定事業の選定【2.5 参照】がある。実施方針の策定の際は、あらかじめ実施方針条例の制定（下水道条例に規定する場合には一部改正）のため、議会の議決が必要となる。その後、公募参画事業者の開示する書類（募集要項、実施契約書（案）、要求水準書（案）等）を作成する。【2.6 参照】

このように、本フェーズでの検討内容は、事業遂行フェーズにおける運営条件やモニタリングの内容であるため、最も重要なフェーズである。また、本フェーズでの検討をふまえ、コンセッション事業実施の要否（すなわち事業者公募を行うかどうか）の決定を行う。

本フェーズにおける検討の結果を受け、管理者は、実施方針、特定事業の選定結果、募集要項、事業者選定基準、実施契約書（案）及び基本協定書（案）、要求水準書（案）、モニタリング基本計画書等としてまとめ、これらの資料を用いて実施方針の公表、特定事業の選定、公募手続を実施する。



図表 2-5 公募準備フェーズにおける検討のステップの詳細



### 2.1.5 公募・事業準備フェーズ

公募・事業準備フェーズは、公募手続を開始した後、選定された民間事業者との間でセッション事業に関する実施契約を締結するまでの段階を指す。

本フェーズでは、管理者が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。

民間事業者の選定審査にあたり必要な事項として、民間事業者によるデューデリジェンスへの対応【2.7.1 参照】、競争的対話の実施【2.7.2 参照】、審査基準に沿った審査【2.14.1 参照】及び審査にあたっての有識者委員会の運営【2.14.2 参照】等が想定される。

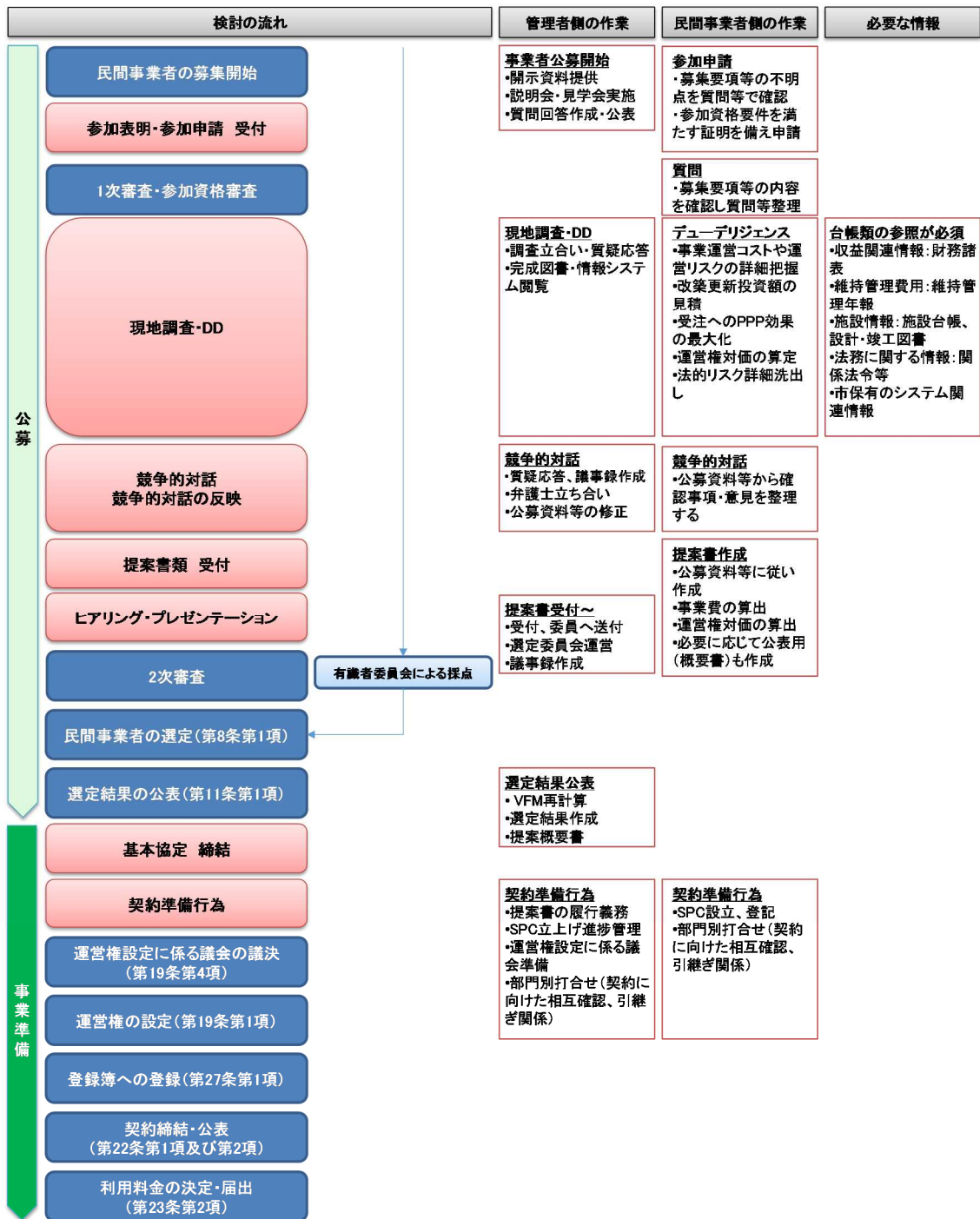
公募参加した民間事業者と管理者は、競争的対話等を通じて要求水準の内容や契約条件等に関する解釈等の確認を行うが、管理者が公募開始時に示したこれらの内容や条件等については、民間事業者からより魅力的な提案を求める観点から、公募の公平性や透明性に配慮しつつ、事業スキームについての根幹に抵触しない範囲で変更を加えることも想定される。

PFI 法に則した手続としては、民間事業者の選定、選定結果の公表【2.7.4 参照】がある。

優先交渉権者選定後の事業準備としては、管理者は、優先交渉権者として選定された民間事業者との間で基本協定を締結し【2.8.1 参照】、優先交渉権者は契約準備行為として SPC の設立等の必要な手続を行い、管理者は、PFI 法に則した手続として当該 SPC に対する運営権を設定し【2.7.5 参照】、実施契約を締結する【2.8.2 参照】。運営権を設定する際は、議会の議決が必要となる。

本フェーズにおける公募・事業準備に係る手続の結果については、管理者が民間事業者の選定結果や審査講評を作成・公表するとともに、締結済の基本協定及び実施契約を開示・公表する。

図表 2-6 公募・事業準備フェーズにおける検討のステップの詳細



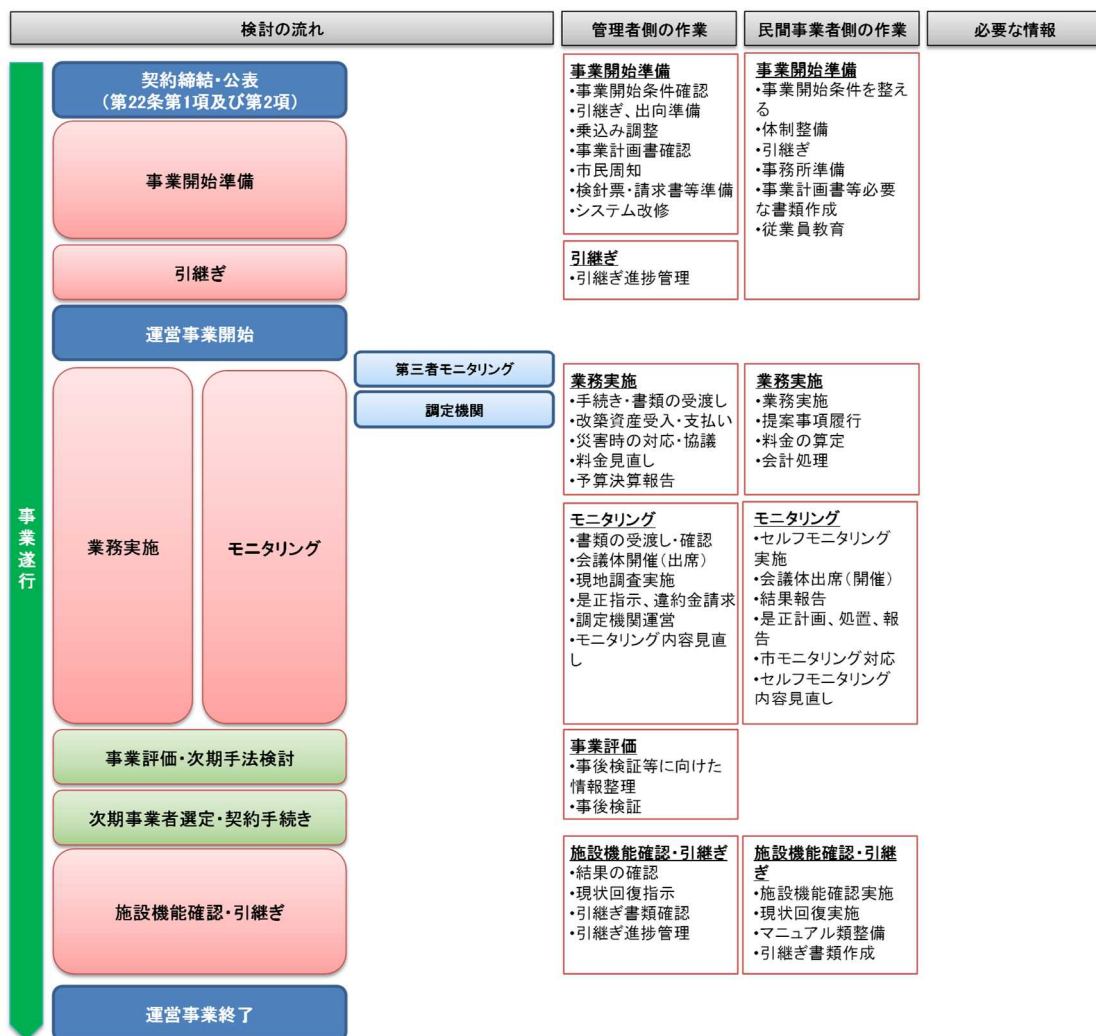
## 2.1.6 事業遂行フェーズ

事業遂行フェーズは、実施契約締結からコンセッション事業の終了までの段階を指す。

既に述べたとおり、本フェーズで具体的に行われる手続の内容は、公募準備フェーズで予め検討され、募集要項等に反映されている。したがって、本フェーズでは、主に、運営権者は利用料金の設定や届出、事業開始に向けた準備行為や引継ぎを行うとともに、事業開始後は、管理者は、締結された実施契約や要求水準の内容に沿って事業が遂行されているかどうかをモニタリング【2.15 参照】する。

また、事業の終了に伴い、管理者は運営権者から運営権設定対象施設の引き渡しや引継ぎを受けるとともに、コンセッション事業の事業評価を適切に行うことが必要となる【2.19 参照】。

図表 2-7 事業遂行フェーズにおける検討のステップの詳細



### 2.1.7 各フェーズで要する期間の目安

検討着手から事業開始までに要する期間は事業の内容や規模により異なると考えられるが、従来の PPP/PFI 事業よりも事前の準備をより入念に行う必要がある。

あくまでも目安ではあるが、概ね、事業の発案及び検討準備フェーズに2年～3年程度、公募準備フェーズに1年程度、公募・事業準備フェーズに1年程度、実施契約の締結から引継等の事業遂行フェーズに1年程度を要するものと考えられる。各段階に要する期間については、施設規模や事業スキームにより異なるので、案件ごとに設定する必要がある。提案書作成や引継ぎ等に要する期間については、マーケットサウンディングで管理者が民間事業者から聞き取ることも考えられる。

## I 導入・実施手順

### 2.2 事業スキームの検討

**情報整備やマーケットサウンディングに先立ち、コンセッション事業の枠組（事業スキーム）を検討する必要がある。当該事業スキームを前提に、情報整備やマーケットサウンディングを実施し、内容を精査・向上させていくこととなる。**

管理者は、コンセッション方式の活用を検討するにあたり、まずコンセッション事業スキームの基本的な枠組を構築する必要がある。枠組の項目の例は、対象とする地理的範囲（処理区等）、施設範囲（処理場、管路等）及び業務内容（企画調整・維持管理、更新工事）等である【詳細は 2.9 参照】。

このような事業スキームの基本的な枠組を構築した上で、更なる内容の精査・向上に向けた検討を行うため、情報整備やマーケットサウンディングを実施することが想定される。

事業スキームの検討にあたっては、様々な観点から専門的な知識が必要とされるため、必要に応じ、外部機関を活用することも想定される。

## 2.3 情報整備及びマーケットサウンディングの実施

### 2.3.1 情報整備（管理者によるデューデリジェンス）

#### (1) 必要性

コンセッション方式は既存の施設や事業を中心として実施される事業である。そのため、管理者は、必要に応じてデューデリジェンスを実施して事業情報を整備し開示すべきである。民間事業者は、開示された情報を通じて、従前、管理者により実施されてきた投資や運営等の内容の把握ができ、事業への参加の判断や具体的な提案を行うことが可能となる。

管理者は、民間事業者の投資コストやリスクについて予見可能性を高め、事業者選定の公平性・透明性を確保するため、コンセッション事業の対象となる施設等に関する正確な情報について、民間事業者に対して開示するべきである。このうち、対象となる固定資産・動産・契約等や予定価格の算出根拠等に関する情報については、実施方針策定時等の公募プロセスのできるだけ早い段階で開示することが重要である。

民間事業者はコンセッション事業への参加を検討するために、コンセッション事業の対象とする下水道事業の収益性や資産の状況等について入念な調査を実施する必要がある。

民間事業者による調査を有意義なものとするため、管理者は、実施方針策定前にコンセッション事業の対象施設に関する調査であるデューデリジェンス（以下、「公共側 DD」という。）を実施することが考えられる。

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。単なる資料の精査・整理ではなく、具体的下水道施設の整備状況や老朽化の状況など、書面には現れない情報も対象とすることが必要となる。

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（

図表 2-8)。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。なお、財務情報については、公営企業会計を適用することによって開示情報が充実し、民間事業者にとって意思決定がより容易となることが想定される。

公共側 DD の結果は、調査報告書等として公表することも考えられる。



図表 2-8 公共側 DD における目的と種類

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"> <li>➤ 公共側のVFM（バリューフォーマナー）の算出や事業スキームの検討に必要な情報の整理・分析</li> <li>➤ 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</li> </ul>	<b>資産</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 対象事業に係る<b>資産に関する情報を民間事業者に対して提供すること</b>  <small>[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</small> </li> </ul>
	<b>財務</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 対象となる<b>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</b></li> <li>● 導入可能性調査で実施される<b>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</b>  <small>[対象となりうる資料例] 決算書</small> </li> </ul>
	<b>法務</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 民間事業者が承継する事業に関連する<b>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</b></li> </ul>

公共側 DD が十分に実施されない場合、民間事業者は事業期間中における下水道利用料金収入や更新工事費用及びリスクの見込等の重要な経営要素について適切な予測を立てることができないため、結果的に運営事業の安定的な実施が困難になったり、リスク対策コストが過大に見積もられたりするおそれがある。

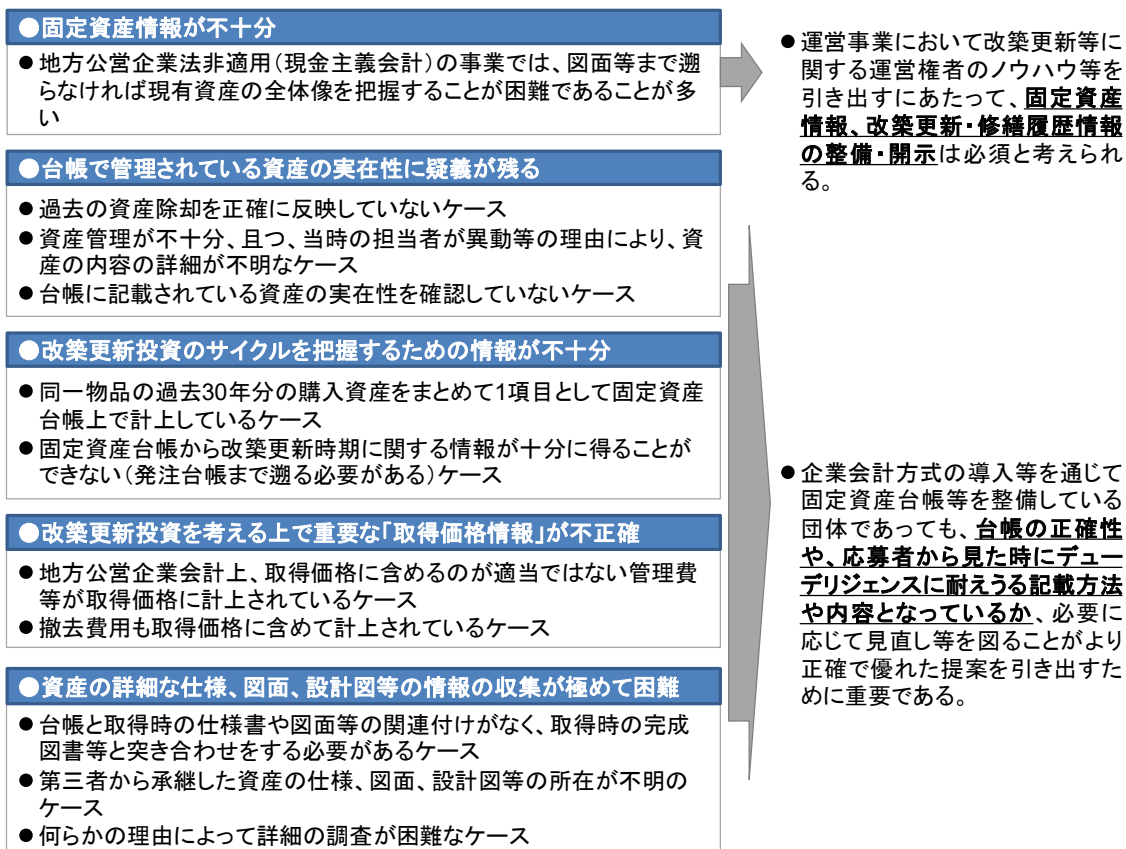
また、公共側 DD を通じて管理者が、施設や設備の健全度を把握し、正確なストックマネジメント計画を策定しなければ、管理者は PSC 及び VFM を算定することが困難となり、ひいては民間事業者が収益見込額や運営コストやリスクを把握できないおそれがある点に留意が必要である。特に、管路施設においては、目視での確認が困難であり重要性が高い。

なお、管路施設の本管延長が長い事業体の場合、全線調査を実施することは現実的ではないため、公共側 DD の目的を達成するために必要な限度で調査を行うことが想定される。

公共側 DD について、物理的・経済的等理由により、網羅的に実施することが困難な場合には、マーケットサウンディングや民間事業者との競争的対話等を通じて、官民間のリスク分担や契約不適合等のあり方を慎重に検討することが望ましい。また、公共側 DD の結果をインフォメーションパッケージで開示する場合、必ずしも開示事項の全てが事業の与条件となるわけではないと考えられる。そのため、管理者はインフォメーションパッケージを開示する際には、開示事項のうち、事業の与条件となる事項を明確にすることが望ましい。

なお、一般に下水道分野では図表 2-9 に示す公共側 DD に関する課題が想定されるため、情報整備を行う際には、留意が必要である。

図表 2-9 公共側 DD に関する課題



● 地方公営企業法非適用(現金主義会計)の事業では、図面等まで遡らなければ現有資産の全体像を把握することが困難であることが多い

● 台帳で管理されている資産の実在性に疑義が残る

- 過去の資産除却を正確に反映していないケース
- 資産管理が不十分、且つ、当時の担当者が異動等の理由により、資産の内容の詳細が不明なケース
- 台帳に記載されている資産の実在性を確認していないケース

● 改築更新投資のサイクルを把握するための情報が不十分

- 同一物品の過去30年分の購入資産をまとめて1項目として固定資産台帳上で計上しているケース
- 固定資産台帳から改築更新時期に関する情報が十分に得ることができない(発注台帳まで遡る必要がある)ケース

● 改築更新投資を考える上で重要な「取得価格情報」が不正確

- 地方公営企業会計上、取得価格に含めるのが適当ではない管理費等が取得価格に計上されているケース
- 撤去費用も取得価格に含めて計上されているケース

● 資産の詳細な仕様、図面、設計図等の情報の収集が極めて困難

- 台帳と取得時の仕様書や図面等の関連付けがなく、取得時の完成図書等と突き合わせをする必要があるケース
- 第三者から承継した資産の仕様、図面、設計図等の所在が不明のケース
- 何らかの理由によって詳細の調査が困難なケース

● 運営事業において改築更新等に関する運営権者のノウハウ等を引き出すにあたって、**固定資産情報、改築更新・修繕履歴情報の整備・開示**は必須と考えられる。

● 企業会計方式の導入等を通じて固定資産台帳等を整備している団体であっても、**台帳の正確性や、応募者から見た時にデューデリジェンスに耐えうる記載方法や内容となっているか**、必要に応じて見直し等を図ることがより正確で優れた提案を引き出すために重要である。

## **(2) 事業情報（インフォメーションパッケージ）の取扱い**

**下水道事業の財務状況や施設状態について現状を客観的に示す資料であるインフォメーションパッケージを資産情報整備により作成する必要がある。**

民間事業者は、マーケットサウンディングにおいてコンセッション事業への関心表明にあたり、事業性評価を行うことが一般的である。この事業性評価にはインフォメーションパッケージが不可欠であり、管理者は情報整備によってインフォメーションパッケージを作成し、開示するべきである。なお、インフォメーションパッケージについては、可能な限り加工可能な電子データ形式により開示することが望ましい。

### **① インフォメーションパッケージの作成**

インフォメーションパッケージは本来管理者が作成すべきものであるが、管理者のみで作成することが困難な場合には、外部機関や有識者の活用も考えられる。

地方公営企業法に基づく公営企業会計を導入している場合、固定資産の価格情報や取得時期、減価償却の状況等の基礎情報が一定程度整備された状態であるため、インフォメーションパッケージの作成が容易となる。

公営企業会計を未導入の場合、減価償却費等の民間が収益性の判断を下すために必要な情報が不足すると考えられるため、公営企業会計に倣った形で情報整備を行うことが望ましい。例えば、財務状況を示す情報として、歳入歳出決算書等を整備することが考えられる。

この場合における情報整備は、概ね公営企業会計の考え方と合致することから、これにより、公営企業会計の導入促進にも寄与することとなる。

### **② インフォメーションパッケージの内容**

インフォメーションパッケージへの記載項目としては、図表 2-10 「インフォメーションパッケージへの記載が想定される項目（参考）」が想定される。

処理区のすべての下水道施設の運営を対象とするコンセッション方式ではなく、例えば一部の処理場等に限定して実施する場合や一部処理区を対象として実施する場合には、関連する部分に限定した情報を整備する。

既に処理場等の維持管理業務受託者がいる場合、当該受託者との調整のうえで、当該維持管理業務委託にかかる入札図書又は公募書類一式、再委託に関する情報、物品等の調達情報等の維持管理業務に関する情報についてもインフォメーションパッケージの対象とすることが望ましい。

図表 2-10 インフォメーションパッケージへの記載が想定される項目（参考）

大項目	中項目	内 容
事業概要	沿革	
	計画人口	
	普及率、水洗化率	
	施設概要	(処理場) 箇所数、計画水量、(管渠) 総延長
	事業計画 (下水道法)	下水道法第4条及び下水道法施行規則第5条に定める事項 (排水施設の配置、構造及び能力並びに予定処理区域 終末処理場の配置、構造及び能力等 終末処理場以外の処理施設の配置、構造及び能力 など)
	各種計画	全体計画、都市計画、流域別下水道整備総合計画、中期経営計画、 雨天時浸入水対策計画、耐震計画、合流改善計画、事業継続計画 (BCP)、ストックマネジメント計画など
	執行体制	組織図
	主要ビジネスフ ロー	委託状況、取引フロー図など
	運用上の制約	適用法令、水質規制、水質汚濁防止法届出、他自治体との取り決め など
	人事	従業員数、給与体系、職員の年齢構成、職員の保有資格
	使用料体系	下水道使用料計算式、使用料の経時変化、使用料未収率
財務状況	ITシステム利用 状況	施設台帳管理や収益管理のITシステム利用状況、システム関連図
	企業会計	適用/非適用の別
	企業会計適用の 場合	損益計算書、貸借対照表、収益費用明細書、固定資産明細書、企業 債明細書、各書類5年分程度
事業に関連す る公社、第三 セクター等の 状況	その他	財務諸表に記載のない詳細な情報（設備投資額の推移など）
	執行体制	組織図
	事業内容	事業範囲、事業の特徴、事業規模
	財務状況	財務諸表
	取得済許認可	内容と取得日 (例)指定管理者、水質汚濁防止法（終末処理場）、 危険物貯蔵施設など
施設運営状況	人事	従業員数、給与体系
	基本状況	着工、供用開始年月、水処理フロー、汚泥処理フロー、排除方式、 放流先、汚泥最終処分形態
	施設状況	主な土木・建築施設（名称、耐用年数、簿価、竣工年、更新年、規 模・面積等、建設改良費・維持修繕費の推移、修繕履歴、写真） 主な機械電気設備の概要（名称、設備内容、取得価格、耐用年数、 簿価、規模、購入年、建設改良費・維持修繕費の推移、修繕履歴、 写真）、施設健全度
	維持管理状況	人数、シフト、作業内容
	水質	計画流入水質、計画処理水質、実流入水質、実処理水質、特定施設 (特定事業所) の状況
	災害対策	耐震化状況、災害体制
管路施設	基本状況	管路延長
	施設状況	主な管路情報（新設年、管路長、口径、取得価格、耐用年数、簿価、 建設改良費・維持修繕費の推移、修繕履歴、管種）、位置図（GIS Shapeデータ等の座標を含むもの）、施設健全度
	維持管理状況	人数、シフト、作業内容
	災害対策	耐震化状況、災害体制
関連法令・訴 訟等	関係法令等	適用法令と対応状況、水質規制、土壌汚染
	住民等との合意	地元自治会、住民等に対する申合せ事項等
	訴訟、苦情等	訴訟、苦情件数

### 2.3.2 マーケットサウンディングの実施

事業情報の整備を通じて作成したインフォメーションパッケージを民間事業者に提示し、事業者選定プロセス参加への関心度合を把握することは、応募者数や事業スキーム等を検討する上で有益である。

マーケットサウンディングとは、実施方針等の策定に先立ち、管理者が民間事業者によるコンセッション方式の個別事業への参加意欲等を把握する試みを指す。

マーケットサウンディングは、事業情報の整備を通じて管理者が作成したインフォメーションパッケージ等の資料を民間事業者に開示した上で、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に加え、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・把握することを目的として行うものである。

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。

なお、開示する情報については、民間事業者からの要望をふまえて追加することが考えられる。

図表 2-11 マーケットサウンディング実施上の主なポイント

主な 実施の ポイント	<b>検討に必要な 情報準備</b>	<b>➤ 回答に十分な検討状況、参考資料を提供すること</b> 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
	<b>適切な回数</b>	<b>➤ 検討の熟度に応じて複数回行うことも想定</b> 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。
	<b>公表 ドキュメント の活用</b>	<b>➤ 公表した実施方針素案の意見募集と併用する</b> 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
	<b>民間事業者 の負担軽減</b>	<b>➤ 検討期間、質問量、求める回答の量には留意する</b> 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

また、インフォメーションパッケージや事業スキーム等の資料の公開にあたっては、守秘義務やアンケートへの回答義務を課している事例もある。

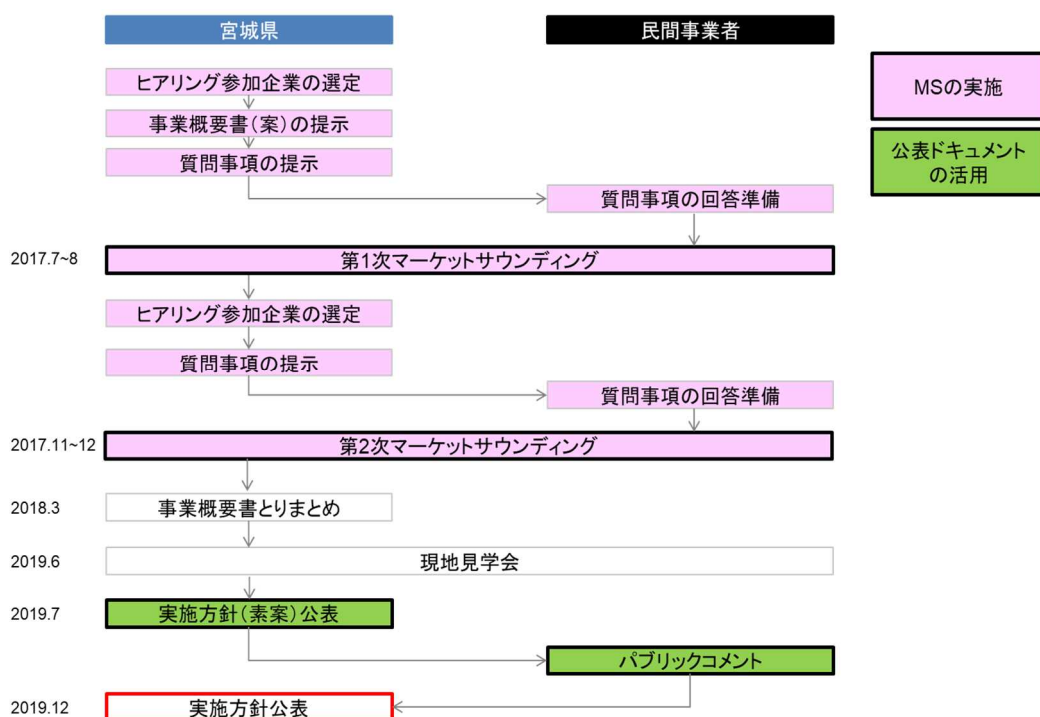
更に、マーケットサウンディングの対象とする民間事業者の選定方法は、公平性の観点から公募による方法が考えられる。

その際、事業の範囲や特性に応じて、下水道関連企業（設計企業、建設企業、メーカー、維持管理企業等）に加え、その他の業種（デベロッパー、商社、他のユーティリティ分野の民間事業者、金融機関等）からの関心度合の把握も可能となるように、マーケットサウンディングの実施について周知徹底することが重要である。

### 先行事例： 宮城県の事例

宮城県の上工下水道コンセッションの事例では、2回のマーケットサウンディングと公表した実施方針素案へのパブリックコメントを併用して実施方針を策定している。

図表 2-12 宮城県におけるマーケットサウンディング等の実施プロセス



## 2.4 実施方針に関する事項

### 2.4.1 実施方針に関する条例に定めるべき事項

下水道事業におけるコンセッション方式では、PFI 法第 18 条に基づき「実施方針に関する条例」に以下を定めるよう規定されている。

- 民間事業者の選定の手続（総合評価一般競争入札や公募型プロポーザル等の競争性のある随意契約等）
- 運営権者が行う公共施設等の運営等の基準（放流水質等）
- 業務の範囲（処理場、管路施設、ポンプ場等の事業範囲）
- 利用料金に関する事項（下水道利用料金の上限等）
- その他必要な事項

公共施設等の管理者等が地方公共団体の長である場合、運営事業の民間事業者を選定しようとするときは、PFI 法第 18 条第 1 項において、実施方針に関する条例に定めるところにより実施方針を定めるよう規定されている。

実施方針に関する条例には、PFI 法第 18 条第 2 項において、

- 民間事業者の選定の手続
- 運営権者が行う公共施設等の運営等の基準
- 業務の範囲
- 利用料金に関する事項

に加え、その他必要な事項を定めるよう規定されている。

「民間事業者の選定の手続」については、選定手法として活用する技術提案制度、競争的対話方式（回数、期間、参加人数等）、契約方式（総合評価一般競争入札や公募型プロポーザル等競争性のある随意契約等）等の内容について記載することが考えられる。

「運営権者が行う公共施設等の運営等の基準」については、放流水質等が考えられる。

「業務の範囲」については、処理場、管路施設、ポンプ場等の事業の設定範囲が考えられ（詳細は 2.10.2(1)参照）、「運営権ガイドライン（内閣府）」において、設定範囲を含む運営等の内容については民間事業者が参入するか否かを定めることが可能とするような内容とする、と示されている。なお、運営権の存続期間については、提案によることが想定される場合や延長オプションを想定する場合には、その可能性を踏まえ、その旨を記載する、と示されている。

「利用料金に関する事項」については、PFI 法第 23 条第 1 項において、運営権者が自らの収益として利用料金を収受する、と規定されている。なお、PFI 法第 23 条第 2 項に基づき、運営権者は実施方針に従い下水道利用料金を定め、管理者に届け出る必要がある。

## ○ PFI 法

### (実施方針に関する条例)

第 18 条 公共施設等の管理者等（地方公共団体の長に限る。）は、前条に規定する場合には、条例の定めるところにより、実施方針を定めるものとする。

2 前項の条例には、民間事業者の選定の手続、公共施設等運営権者が行う公共施設等の運営等の基準及び業務の範囲、利用料金に関する事項その他必要な事項を定めるものとする。

### (公共施設等の利用料金)

第 23 条 公共施設等運営権者は、利用料金を自らの収入として収受するものとする。

2 利用料金は、実施方針に従い、公共施設等運営権者が定めるものとする。この場合において、公共施設等運営権者は、あらかじめ、当該利用料金を公共施設等の管理者等に届け出なければならない。



## 先行事例： 浜松市の事業における実施方針に関する条例の制定(下水道条例の改正)

浜松市においては、平成 28 年に下水道条例を改正しており、下水道条例の定めるところにより、実施方針を定めている。

利用料金に関する事項については下記のとおりであり、条例で定めた市内一律の使用料相当額に対する割合により、利用料金の上限を定めている。

### ○ 浜松市下水道条例（平成 28 年、29 年改正）抜粋

（使用料）

第 14 条 使用者（排除する汚水が西遠浄化センターで処理される者を除く。）は、別表により汚水の排出量に従い算出した額を使用料として納めなければならない。この場合において、当該使用料の額に 1 円未満の端数があるときは、これを切り捨てる。

2 使用者（排除する汚水が西遠浄化センターで処理される者に限る。）は、別表により汚水の排出量に従い算出した額（当該額に 1 円未満の端数があるときは、これを切り捨てた額）から第 31 条第 2 項に規定する利用料金の額を減じた額を使用料として納めなければならない。

（利用料金）

第 31 条 使用者（排除する汚水が西遠浄化センターで処理される者に限る。）は、指定施設に係る公共施設等運営権者に対し、利用料金を納めなければならない。

2 利用料金の額は、別表により汚水の排出量に従い算出した額（当該額に 1 円未満の端数があるときは、これを切り捨てた額）に 3 割までの範囲内で管理者の定める割合を乗じて得た額に相当する額（当該額に 1 円未満の端数があるときは、これを切り捨てた額）とする。（後略）

## 先行事例： 須崎市の事業における実施方針に関する条例の制定(実施方針条例の制定)

須崎市においては、平成 29 年に「須崎市公共下水道施設の公共施設等運営権にかかる実施方針に関する条例」を制定しており、同条例の定めるところにより、実施方針を定めている。

### ○ 須崎市公共下水道施設の公共施設等運営権に係る実施方針に関する条例 抜粋

(利用料金)

第 5 条 須崎市公共下水道の利用料金(法第 2 条第 6 項に規定する利用料金をいう。以下同じ。)の額は、須崎市公共下水道条例(平成 6 年須崎市条例第 14 号。以下「下水道条例」という。)に定める使用料の額に規則で定める割合を乗じて得た額に相当する額(当該額に 1 円未満の端数があるときは、これを切り捨てた額)とする。この場合における同条例第 19 条から第 21 条の規定の適用については「使用料」とあるのは「利用料金」とし、同条例別表の規定の適用については「使用料月額」とあるのは「利用料金月額」と、「基本使用料」とあるのは「基本使用分」と、「従量使用料」とあるのは「従量使用分」とする。

2 下水道条例第 18 条の規定は、利用料金の徴収方法について準用する。

## 2.4.2 実施方針に定めるべき事項

**実施方針に定めるべき事項は、PFI 法に規定されている。その他、内閣府の「運営権ガイドライン」にも記載事項が定められている。記載にあたっては、具体的な記載となるよう留意が必要である。**

PFI 法第 5 条第 2 項及び第 17 条において、コンセッション方式に関する実施方針に、下記の内容を定めると規定されている。

### 【PFI 法第 5 条第 2 項（PFI 事業に関する実施方針における記載事項）】

- 特定事業の選定
- 民間事業者の募集及び選定
- 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
- 公共施設等の立地並びに規模及び配置
- 事業の継続が困難になった場合の措置
- 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

### 【PFI 法第 17 条（公共施設等運営権に関する実施方針における記載事項の追加）】

- 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
- PFI 法第 20 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）
- PFI 法第 22 条第 1 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

上記のうち「民間事業者の募集及び選定」の記載にあたり、デューデリジェンスで開示される項目については、実施方針公表時に提示することが望ましい。これにより、民間事業者の準備を進めやすくなる等、円滑な案件の進捗に寄与することが考えられる。

また、「利用料金に関する事項」については、下水道利用料金の上限、幅、変更方法等を規定する必要がある。「運営権ガイドライン（内閣府）」では、運営権者の自主性と創意工夫が尊重されることが重要であり、特定の者に対して不当な差別的取り扱いをするものではないこと、社会的経済的事情に照らして著しく不適切であり、公共施設等の利用者の利益を阻害するおそれがあるものではないことに留意して、適切な利用料金の上限、幅などについ

て規定する、と示されている。

さらに、「運営権ガイドライン（内閣府）」において、コンセッション方式の場合に実施方針に追加して記載する事項として、上記 PFI 法第 17 条の項目に加え、下記の内容が示されている。

- 運営権を移転する場合は、実施方針に照らして適切であることを確認する必要があるため、移転の条件を定める。例えば、従前の指定管理者の指定の取消し及び新たな指定管理者の指定の議決を条件とすることも考えられる。
- 株式譲渡に関する方針がすでに定まっている場合は、当該方針。
- 公募を行う前に、運営権者において行うことを想定している事業内容に関連して、競争制限的な企業（同種のサービスを提供可能な企業の数が極めて少なく、同時に当該サービスが事業の実施に不可欠であるために、当該サービスを実施する企業をコンソーシアム内に入れなければ応募することが困難になってしまう企業）が含まれているかについて、マーケットサウンディング等を通じて管理者等が把握していることが求められる。調査の結果、競争制限的な企業が存在する場合、公平性を期す観点から、コンソーシアムの構成企業としての参加は禁止する等公募への参加条件のあり方を検討するほか、いずれの民間事業者においても当該企業から公募手続において情報提供を受ける等の協力を受けることが可能となるように配慮すること。
- 民間事業者の選定方法。なお、有識者等からなる審査委員会等に意見を聴く場合、その構成員については、実施方針策定後、募集要項又は入札説明書等においてできるだけ速やかに公表する。
- その他運営事業の実施に関し必要な事項。

なお、留意事項として、実施方針の策定にあたっては、民間事業者にとって運営事業への参入のための検討が容易となるよう、当該運営事業の事業内容、民間事業者の選定方法等についてなるべく具体的に記載する、と示されている。

## ○ PFI 法

### (実施方針)

#### 第 5 条 (略)

- 2 実施方針は、特定事業について、次に掲げる事項を具体的に定めるものとする。
  - 1 特定事業の選定に関する事項
  - 2 民間事業者の募集及び選定に関する事項
  - 3 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
  - 4 公共施設等の立地並びに規模及び配置に関する事項
  - 5 事業契約（選定事業（公共施設等運営事業を除く。）を実施するため公共施設等の管理者等及び選定事業者が締結する契約をいう。以下同じ。）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
  - 6 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
  - 7 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

### (公共施設等運営権に関する実施方針における記載事項の追加)

第 17 条 公共施設等の管理者等は、公共施設等運営権が設定されることとなる民間事業者を選定しようとする場合には、実施方針に、第 5 条第 2 項各号に掲げる事項のほか、次に掲げる事項を定めるものとする。

- 1 選定事業者に公共施設等運営権を設定する旨
- 2 公共施設等運営権に係る公共施設等の運営等の内容
- 3 公共施設等運営権の存続期間
- 4 第 20 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）
- 5 第 22 条第 1 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
- 6 利用料金に関する事項

## ○ 運営権ガイドライン（内閣府）

### 2 2-1 実施方針

#### 2. 留意事項

- (1) 運営事業の場合、実施方針に追加して記載する事項については、以下のものが挙げられる。
  - ① 選定事業者に運営権を設定する旨。
  - ② 運営権に係る公共施設等の運営等の内容（設定範囲を含む）。民間事業者が参入するか否かを定めることが可能となるような内容とする。
  - ③ 運営権の存続期間。存続期間については、提案によることが想定される場合や延長オプションを想定する場合には、その可能性を踏まえ、その旨を記載する。
  - ④ P F I 法第 20 条に規定する費用又はそれ以外の金銭の負担を実施契約に基づき運営権者に求める場合にはその旨。また、あらかじめ負担額を定める場合にあつては、負担を求める旨及びその金額。負担額については、民間事業者による提案や、管理者等と選定事業者との協議により決定されることが想定されることから、必ずしも実施方針に明記する必要はない。なお、例えば、実施方針に民間事業者の金銭の負担に係る評価の考え方等を記載することも考えられる。
  - ⑤ 実施契約において定めようとする事項及び実施契約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。なお、いわゆるリスク分担については、民間事業者の提案によることが想定されることから、これらの可能性を踏まえる。

- ⑥ 利用料金に関する事項。運営権者の自主性と創意工夫が尊重されることが重要であり、特定の者に対して不当な差別的取り扱いをするものではないこと、社会的経済的事情に照らして著しく不適切であり、公共施設等の利用者の利益を阻害するおそれがあるものではないことに留意して、適切な利用料金の上限、幅などについて規定する。なお、個別法に料金に関する規定がある場合は、当該規定に従い所定の手続きを行い、併せてPFI法に基づく届出を行う（ただし、当該個別法に特段の規定がある場合を除く。）。
- ⑦ 運営権を移転する場合は、実施方針に照らして適切であることを確認する必要があるため、移転の条件を定める。例えば、従前の指定管理者の指定の取消し及び新たな指定管理者の指定の議決を条件とすることも考えられる。
- ⑧ 株式譲渡に関する方針がすでに定まっている場合は、当該方針。
- ⑨ 公募を行う前に、運営権者において行うことを想定している事業内容に関連して、競争制限的な企業（同種のサービスを提供可能な企業数が極めて少なく、同時に当該サービスが事業の実施に不可欠であるために、当該サービスを実施する企業をコンソーシアム内に入れなければ応募することが困難になってしまう企業）が含まれているかについて、マーケットサウンディング等を通じて管理者等が把握していることが求められる。調査の結果、競争制限的な企業が存在する場合、公平性を期す観点から、コンソーシアムの構成企業としての参加は禁止する等公募への参加条件のあり方を検討するほか、いずれの応募者においても当該企業から公募手続において情報提供を受ける等の協力を受けることが可能となるように配慮すること。
- ⑩ 民間事業者の選定方法。なお、有識者等からなる審査委員会等に意見を聴く場合、その構成員については、実施方針策定後、募集要項又は入札説明書等においてできるだけ速やかに公表する。
- ⑪ その他運営事業の実施に関し必要な事項。
- （2）実施方針の策定に当たっては、民間事業者にとって運営事業への参入のための検討が容易となるよう、当該運営事業の事業内容、民間事業者の選定方法等についてなるべく具体的に記載する。
- （3）管理者等が地方公共団体の長である場合、実施方針に関する条例については、想定される規定事項は以下のものが挙げられる。また、本規定は、指定管理者に係る条例（地方自治法（昭和22年法律第67号）第244条の2第4項）と同趣旨である。
- ① 選定の手続。申請の方法や選定基準等。
- ② 運営等の基準。休館日や開館時間等業務運営の基本的事項。
- ③ 業務の範囲。事業者に行わせようとする業務（例えば、管理者等が行ってきた全業務を運営権者に行わせるのか、あるいは一部のみか等）。
- ④ 利用料金に関する事項。利用料金の基本的枠組み（上限等）。

### 2.4.3 民間事業者からの提案

民間事業者は PFI 法第 6 条第 1 項に基づく事業の提案を行うことが可能である。なお、管理者に提案の受付や評価等を適切に行うための体制を整備することが重要である。

民間事業者は PFI 法第 6 条第 1 項に基づく事業の提案を行うことが可能である。

なお、民間事業者からの提案の受付や評価等を適切に行うため、管理者の体制を整備することが重要である。

また、民間事業者からの提案事項及び内容については、当該民間事業者の利益を考慮して、公開・非公開について配慮する必要がある。

民間事業者からの提案については、「民間提案推進マニュアル（内閣府）」が参考となる。また、須崎市の事例では民間提案制度が活用されている。

#### ○ PFI 法

##### （実施方針の策定の提案）

第 6 条 特定事業を実施しようとする民間事業者は、公共施設等の管理者等に対し、当該特定事業に係る実施方針を定めることを提案することができる。この場合においては、当該特定事業の案、当該特定事業の効果及び効率性に関する評価の結果を示す書類その他内閣府令で定める書類を添えなければならない。

2 前項の規定による提案を受けた公共施設等の管理者等は、当該提案について検討を加え、遅滞なく、その結果を当該民間事業者に通知しなければならない。

#### 先行事例： 須崎市の事業における民間提案制度の活用

須崎市においては、平成 28 年 6 月に市に対して、民間提案者より、現在、市が実施している下水道事業、漁業集落排水処理事業、浸出水処理事業等について、民間活力を活用した事業実施の提案があった。

市は、この提案に対する市の対応について、庁内の政策推進会議で検討した結果、提案のあった事業を実施する方向で検討を進めることを政策決定したことを受け、須崎市は、平成 28 年度中に、提案された事業内容の検討精査、民間提案者との対話、民間提案の検討結果の整理を行い、平成 29 年度に実施方針の策定に至った。

## 2.5 特定事業の選定、評価及び公表

### 2.5.1 特定事業の選定

特定事業とは、公共施設等の整備等であって、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用することにより効率的かつ効果的に実施されるものをいい、公共施設等の管理者等は実施することが適切であると認める特定事業を選定することができる。

PFI法により、特定事業は「公共施設等の整備等に関する事業であって、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用することにより効率的かつ効果的に実施されるもの」（PFI法第2条第2項）と規定されており、「公共施設等の管理者等は、実施方針を公表したときは、基本方針及び実施方針に基づき、実施することが適切であると認める特定事業を選定することができる」（PFI法第7条）と規定されている。

#### ○ PFI法

##### （定義）

##### 第2条

2 この法律において「特定事業」とは、公共施設等の整備等（公共施設等の建設、製造、改修、維持管理若しくは運営又はこれらに関する企画をいい、国民に対するサービスの提供を含む。以下同じ。）に関する事業（市街地再開発事業、土地区画整理事業その他の市街地開発事業を含む。）であって、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用することにより効率的かつ効果的に実施されるものをいう。

4 この法律において「選定事業」とは、第7条の規定により選定された特定事業をいう。

##### （特定事業の選定）

第7条 公共施設等の管理者等は、第5条第3項（同条第4項において準用する場合を含む。）の規定により実施方針を公表したときは、基本方針及び実施方針に基づき、実施することが適切であると認める特定事業を選定することができる。



## 2.5.2 特定事業の客観的な評価及び公表

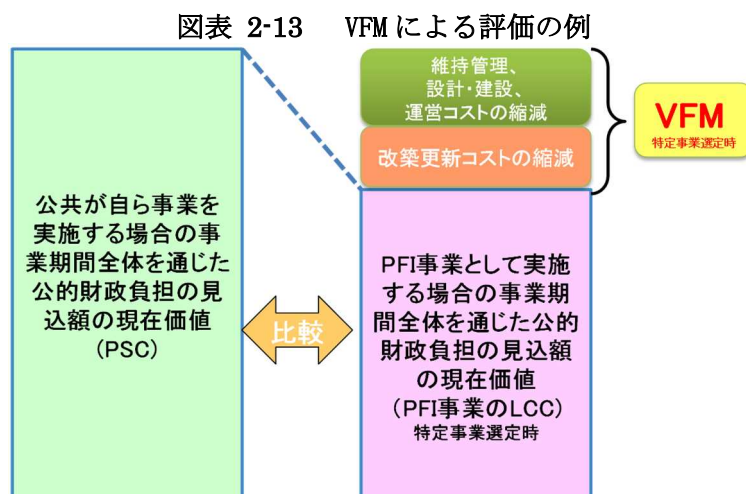
特定事業の評価は、原則として VFM により評価を行うが、定性的な評価を行う場合は、その項目として、「下水道担当者の減少を背景とした技術継承や事業継続」「資金変動リスクや需要変動リスク等の民間への移転」「地域経済活性効果」等が考えられる。

PFI 法第 11 条により、公共施設等の管理者等は、特定事業の選定及び民間事業者の選定を行うにあたっては、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。）を行い、その結果を公表しなければならない、と規定されている。客観的な評価の基準としては、明確な根拠に基づく VFM による評価が考えられる。

「VFM ガイドライン（内閣府）」において、VFM とは、一般に、「支払に対して最も価値の高いサービスを提供する」という考え方であり、同一の目的を有する 2 つの事業を比較する場合、支払に対して価値の高いサービスを提供する方を他に対し「VFM がある」という、と示されている。

その上で、同一の公共サービス水準の下で評価する場合、VFM の評価は PSC（公共が自ら事業を実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値）と PFI 事業の LCC（PFI 事業として実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値）の比較により行い、PFI 事業の LCC が PSC を下回れば PFI 事業の側に VFM があり、上回れば VFM がないことになる、と示されている。

また、公共サービス水準を同一に設定することなく評価する場合、PSC と PFI 事業の LCC が等しくても、PFI 事業において公共サービス水準の向上が期待できる時、PFI 事業の側に VFM がある、と示されている。



## **(1) 一般的な VFM 算定の考え方**

VFM の算定にあたっては、「VFM ガイドライン（内閣府）」及び「運営権ガイドライン（内閣府）」を参照することが考えられる。民間収益施設併設事業等により収益の増加が見込められる場合は、「運営権ガイドライン（内閣府）」に記載の独立採算型の公共施設等運営事業における VFM の評価方法を用いることが考えられる。

ただし、VFM の算定に際しては、必要となる人的及び財務的負担も考慮して、実行可能な範囲で実施することも考えられる。

PSC の算出にあたっては、対象とする事業を公共施設等の管理者等が自ら実施する場合にその時点で採用すると考えられる事業形態を想定して計算するものとする、と示されている。

また、設計、建設、維持管理、運営の各段階でのリスクと各段階に分別できない事業全体のリスクを個別に定量化して算入する、と示されている。

PFI 事業の LCC の算出にあたっては、PFI 事業者が、公共施設等の設計、建設、維持管理、運営の段階をすべて含んでいる事業でない場合においては、当該 PFI 事業に含まれる段階のすべてを一元的に推進する事業を想定する、と示されている。

VFM の算定（PSC と PFI 事業の LCC の比較）にあたって用いる割引率は、リスクフリーレートを用いることが適当であり、例えば、長期国債利回りの過去の平均や長期見通し等を用いる方法がある、と示されている。なお、この他に起債条件等を参照することが想定される。

また、VFM の算定にあたっては、その考え方や前提条件を公募に際して民間事業者に開示することが望ましい。これにより、民間事業者の負担軽減と民間事業者が管理者の考えを踏まえたうえで、収支計画を作成し精度を高めること、創意工夫の効果が高いポイントを見極めることなどが可能となると考えられる

## **(2) 下水道事業において VFM 算定にあたり特に考慮すべき事柄**

国庫補助が前提となる下水道事業においては、更新工事等の額に応じた国庫補助金の増減を考慮せず、PSC の総支出と PFI 事業の LCC の総支出とを比較する方法により VFM を算定することが考えられる。

下水道事業における VFM は、例えば更新工事のコストの削減や更新工事に伴う処理施設等の効率化による管理費の削減等が考えられる。

下水道分野のコンセッション方式は下水道使用者から収受する下水道利用料金及び公共部門からの支出の双方によって賄う混合型によることが想定される。この点、法律上は、独立採算型か混合型かに関わらず、VFM による評価は必須とはされていないが、管理者が実

施した場合と運営権者が実施した場合の管理者負担額（一般会計繰出金相当）の額を比較し、管理者にとってメリットが有ることを VFM により評価することは有益であると考えられるため、「VFM ガイドライン（内閣府）」及び「運営権ガイドライン（内閣府）」においては、原則として VFM により評価することが望ましい、と示されている。

## ○ PFI 法

### (客観的な評価)

第 11 条 公共施設等の管理者等は、第 7 条の特定事業の選定及び第 8 条第 1 項の民間事業者の選定を行うに当たっては、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。)を行い、その結果を公表しなければならない。

2 公共施設等の管理者等は、第 8 条第 1 項の民間事業者の選定を行うに当たっては、民間事業者の有する技術及び経営資源、その創意工夫等が十分に発揮され、低廉かつ良好なサービスが国民に対して提供されるよう、原則として価格及び国民に提供されるサービスの質その他の条件により評価を行うものとする。

## ○ VFM ガイドライン (内閣府)

### 一 VFM 評価の基本的な考え方

#### 1 VFM とは

(1) 「VFM」(Value For Money) とは、一般に、「支払に対して最も価値の高いサービスを提供する」という考え方である。同一の目的を有する 2 つの事業を比較する場合、支払に対して価値の高いサービスを提供する方を他に対し「VFM がある」といい、残りの一方を他に対し「VFM がない」という。

(4) 本ガイドラインにおいては、公共が自ら実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値を「PSC」(Public Sector Comparator) といい、PFI 事業として実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値を「PFI 事業の LCC」(LCC : Life Cycle Cost) ということとする。

(5) PFI 事業に関する VFM の評価を行うに当たり、公共部門自らが実施する場合と PFI 事業として実施する場合の公共サービス水準をどのように設定するかによって評価の際の比較方法が異なる。同一の公共サービス水準の下で評価する場合、VFM の評価は PSC と PFI 事業の LCC との比較により行う。この場合、PFI 事業の LCC が PSC を下回れば PFI 事業の側に VFM があり、上回れば VFM がないということになる。

(6) 一方、公共サービス水準を同一に設定することなく評価する場合、PSC と PFI 事業の LCC が等しくても、PFI 事業において公共サービス水準の向上が期待できるとき、PFI 事業の側に VFM がある。また、PFI 事業の LCC が PSC を上回っても、その差を上回る公共サービス水準の向上が PFI 事業において期待できれば、PFI 事業の側に VFM があるといえる。ただし、この場合においては、期待できる公共サービス水準の向上が何らかの方法により PSC や PFI 事業の LCC と同一の尺度で定量化できることが前提条件となる。

### 二 PSC の算定

#### 1 算定の前提条件

PSC は公共が自ら実施する場合の事業期間全体を通じた適正な事業費用予測に基づく公的財政負担の見込額の現在価値であり、財政負担とは、PFI 事業の LCC (ライフサイクルコスト) との比較を前提に、事業費用又はそれを賄う資金支出の総額を意味するものとする。

### 三 PFI 事業の LCC の算定

#### 1 算定の前提条件

(2) PFI 事業が、公共施設等の設計、建設、維持管理、運営の段階をすべて含んでいる事業でない場合においては、当該 PFI 事業に含まれる段階のすべてを一元的に推進する事業を想定する。

### 四 VFM 評価における留意事項

#### 1 リスクの定量化

(リスク調整の考え方)

(1) 民間事業において事業に伴うあるリスクが事業者負担となっている場合、一般に、当該リスクを負担する代償としてそれに見合う対価が事業のコストに含まれている。したがって、PFI 事業の LCC は、通常、PFI 事業で民間事業者が負担すると想定したリスクの対価を含んでいる。

(2) これらのリスクは、公共部門が当該事業を自ら実施する場合には公共部門が負うものであり、これらに伴い金銭的な負担が発生した場合、その負担は公的財政負担となる(場合によっては、負担ではなく軽減となることもあり得る)。PSC と PFI 事業の LCC を比較する場合、上記(1)のように、PFI 事業の LCC は PFI 事業で民間事業者が負担すると想定したリスクの対価を含むことから、PSC においても、それに対応するリスクを公共部門が負うリスクとして計算し、加えることが必要である(別添参考図参照)。

#### 3 現在価値への換算

(1) 基本方針 2 (2) において、PSC と PFI 事業の LCC を比較する際は、現在価値に換算して比較することが定められている。例えば、インフレ率を 0 としても、現時点での 1 億円と 10 年後の 1 億円とでは価値が異なる。このため、この 2 つの価値を比較する際、10 年後の 1 億円が現時点での何円に相当するかという換算が必要となる。このように、将来の価値を現在の価値に換算することを現在価値に換算するという。この換算に当たって用いる換算率が割引率である。10 年後の 1 億円を割引率  $r$  (年率) で現在価値に換算する場合、 $1 \text{ 億円} \div (1 + r)^{10}$  により計算される。

(2) 割引率については、リスクフリーレートを用いることが適当である。例えば、長期国債利回りの過去の平均や長期的見通し等を用いる方法がある。なお、リスクフリーレートを用いる前提として、上記 4.1 においてリスクの調整が適正に行われていることが必要である。

(3) 割引前の各年度の公的財政負担額が名目値で算定されている場合は名目割引率を、実質値(名目値からインフレ分のみを除いたものをいう。)で算定されているときは実質割引率を用いなければならない。また、PSC の割引率と PFI 事業の LCC の割引率については同一のものを用いなければならない。

## ○ 運営権ガイドライン（内閣府）

### 8 VFM の評価

#### 8-1 VFM の評価

##### 1. ポイント

運営事業において、VFM の評価をどのように考えるべきか。

##### 2. 留意事項

##### 2-1. VFM の基本的事項

- (1) 運営事業を始めとする利用料金の収受を伴う PFI 事業についても、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できるかという評価を行うこととされている。PFI 事業として実施することにより、収入がより多く、公共施設等がより有効に活用されているかどうか等を、管理者等による事業実施の場合と比較検証するため、定量的評価を行うことが望ましい。
- (2) 特に、運営事業は、事業規模、事業内容、事業期間を踏まえ、リスクを定量的に把握・分析することが重要である。例えば、需要変動リスクや運営等のコスト等の上昇リスクの分析、必要となる保険料の見積もりの活用等が考えられる。
- (3) 定量的に評価できないリスクが一定程度存在することが考えられることから、定量的評価で VFM がない場合であっても、定性的評価により、総合的に PFI 事業としての実施の適否を判断することも考えられる。
- (4) 評価の時期については、特定事業選定時及び事業者選定時を原則とする。特定事業選定時において、VFM の定量的評価に必要な事業内容の詳細が定まっておらず、定量的評価が困難な場合、定性的評価でも差し支えない。
- (5) 定量的評価については、例えば、管理者等自らが当該事業を実施した場合に事業期間中に得られる利益を現在価値に割り戻したものと、運営権者が支払う運営権対価の比較による評価が考えられる。
- (6) 現在価値への換算に必要な割引率については、個々の運営事業に応じて様々な事業内容、リスク、事業期間が想定されることから、個々の運営事業ごとに管理者等が適切な値を設定することが望ましいと考えられる。

## 2.6 公募にあたり作成する書類等

運営権者の選定を行う際、公募開始にあたって、管理者が作成した公募関係書類の開示が必要となる。

管理者は公募開始にあたって、募集要項、事業者選定基準、実施契約書（案）及び基本協定書（案）、要求水準書（案）、モニタリング基本計画書等を作成し、公募に応募しうる候補となる民間事業者に対して開示する。

事業者選定基準に関しては 2.14 を、実施契約書（案）及び基本協定書（案）に関しては 2.8.1 及び 2.8.2 を、要求水準書（案）に関しては 2.13 を、モニタリング基本契約書に関しては 2.15 を参照のこと。

### 先行事例： 浜松市、須崎市及び宮城県の事例における公募関係書類

先行事例において、公募開始時に開示した公募書類等は下記のとおり。

なお、宮城県は参加申請受付後に様式集を配布している。須崎市は、運営権事業だけではなく包括委託等もあわせて実施することから、実施契約に各委託方式に沿った約款を用意している。

図表 2-14 先行事例における公募書類等

浜松市	須崎市	宮城県
➤ 募集要項	➤ 募集要項	➤ 募集要項
➤ 実施契約書（案）	➤ 実施契約書（案）	➤ 実施契約書（案）
	➤ 実施契約-約款 A（案）	
	➤ 実施契約-約款 B（案）	
	➤ 実施契約-約款 C（案）	
➤ 基本協定書（案）	➤ 基本協定書（案）	➤ 基本協定書（案）
➤ 要求水準書（案）	➤ 要求水準書（案）	➤ 要求水準書（案）
➤ モニタリング基本計画（案）	➤ モニタリング基本計画（案）	➤ モニタリング基本計画書（案）
➤ 優先交渉権者選定基準	➤ 優先交渉権者選定基準	➤ 優先交渉権者選定基準
➤ 様式集及び記載要領	➤ 様式集及び記載要領	➤ —

## 2.7 運営権者選定にあたっての審査及び契約

募集要項を公表した後、民間事業者からの参加表明・参加申請を受け付け、参加資格審査（多段階選抜の場合は一次審査）を行う。

審査を通過した民間事業者を対象として、民間事業者によるデューデリジェンスが実施され（2.7.1 参照）、管理者との間で競争的対話が行われる（2.7.2 参照）。

その後、応募者が作成する提案書等の提出を受け付け、有識者委員会等による審査が行われ、民間事業者が選定される。選定の結果は公表され（2.7.4 参照）、民間事業者との間で基本協定を締結した後、民間事業者に対して運営権が設定され（2.7.5 参照）、管理者は運営権者と実施契約を締結する。



## 2.7.1 民間事業者によるデューデリジェンスの実施

コンセッション方式は既存の施設や事業を中心として実施されるものであり、応募者の提案に基づいた質の向上による効率的な事業の実施や運営事業の安定的実施のためには、民間事業者によるデューデリジェンスが不可欠であると考えられる。その前提として、管理者による情報の開示が重要である。

### (1) 民間事業者によるデューデリジェンスとは

民間事業者は、管理者が提示した要求水準書等を踏まえ、事業への応募を検討するにあたり、収益の見込額や、事業運営コスト、事業運営上のリスクを把握することを目的とした情報の調査であるデューデリジェンス（以下、「民間側 DD」という。）を行う。

コンセッション方式は既存の施設や事業を中心として実施されるものであり、民間事業者の提案による効率的な事業の実施や運営事業の安定的実施には民間側 DD が不可欠であると考えられる。

民間側 DD においては、マーケットサウンディング時よりも更に詳細なデータを民間事業者が開示し、民間事業者は開示された情報を精査する。民間側 DD のために開示される予定の項目については、実施方針公表時に提示することが望ましい。このことにより、民間事業者が準備を進めやすくなる等、円滑な案件の進捗に寄与することが考えられる。

### (2) 民間側 DD の実施に必要な管理者による情報の開示

具体的な方法としては、紙ベース又は電子データで管理されている図面や台帳等を含めて有益と考えられる情報を民間事業者加工可能な電子データ形式で開示することが想定される。紙ベースで管理されている資料については、可能な限り電子データ化した上で開示することが望ましい。

紙ベースで管理されている情報の閲覧場所は庁舎又は処理施設の管理事務所等が考えられ、電子データで管理されている情報については民間事業者にアクセス権限を付与する等で閲覧させることが考えられる。民間事業者は、情報を精査し、この結果を元にリスク等の推定及び応募の可否について検討する。また、民間事業者による対象施設における現地調査の実施も想定される。また、余裕をもったスケジュールの下で民間事業者による対象施設の現地調査の実施や現場担当者等に対するヒアリングの実施を行うことも想定される。

なお、民間事業者に早期かつ公平に資料を開示し、民間側 DD に必要な期間を十分確保するとともに、競争性及び公平性を担保することが重要である。

開示資料は本来管理者が作成するものであるが、管理者のみで用意・作成することが困難

な場合には、外部機関や有識者を活用することにより実施する方法が考えられる。

なお、財務情報については公営企業会計を導入している団体等であっても、台帳等の情報が民間事業者の将来想定収支の見積り等に耐え得る資産単位であり、十分な精度での記載となっているか等について、外部機関や有識者による意見又は確認等を必要に応じて得ることが考えられる。

図表 2-15 民間側 DD のために開示することが想定される項目（参考）

大項目	中項目	内容
財務諸表	企業会計適用の場合	損益計算書、貸借対照表、キャッシュフロー計算書、収益費用明細書、固定資産明細書、企業債明細書（遡れる限り過去からの情報を提供）
	（企業会計非適用の場合）	歳入歳出決算書、歳入歳出決算事項別明細書（実質収支に関する調査、財産に関する調査）（遡れる限り過去からの情報を提供）
	その他	財務諸表に記載のない詳細な情報（設備投資額の推移など）
設計・竣工の状況	設計・竣工図書	土木：構造図、配筋図、仮設図、構造計算書、数量計算書など 建築：意匠図、構造計算書、数量計算書など 機械：フロー図、平面図、断面図、設計計算書など 電気：単線結線図、システム構成図、計装フロー図など
維持管理状況	維持管理年報	処理水・汚泥量等、水質検査結果等、揚水量実績等、管路管理実績（遡れる限り過去からの情報を提供）、特定施設（特定事業所）の状況
施設情報	施設台帳	土木・建築施設の詳細な情報（竣工年、更新年、面積、取得価格、耐用年数、簿価、建設改良費・維持修繕費の推移、位置図、写真、長寿命化計画資料など） 機械電気設備詳細（竣工年、更新年、取得価格、耐用年数、簿価、建設改良費・維持修繕費の推移、位置図、写真、ストックマネジメント計画資料など）
	管路台帳	管路平面図、施設情報（設置年、スパン長、管径、材質、土被り等）、土質条件、地下水位 維持管理履歴（点検周期、点検内容、修繕履歴、管路内調査結果、長寿命化計画資料など）、TV調査資料など
法務	管理者の契約関係	管理者が第三者と締結している契約等の内容

## 先行事例： 浜松市の事業における情報開示等

浜松市では、以下のとおり情報開示等を行っている。

図表 2-16 浜松市における情報整備、情報開示及び競争的対話

浜松市 コンセッション事例（情報開示等）	
<b>&lt;情報開示・競争的対話スケジュール&gt;</b>	
H28.5.31	募集要項等公表（関連資料・参考資料の開示）
H28.6.7	募集要項等説明会及び現地見学会
H28.8.5	募集要項等に関する質問への回答 ▶ 約730の質問に対する回答公表 ▶ 民間事業者からの要望を受け、開示資料を追加
H28.9.2～11.4	現地調査及び競争的対話 ▶ 応募者からの要望を受け、現場調査回数を1回追加 ▶ 応募者からの要望を受け、競争的対話回数を1回追加 ▶ 完成図書や過去の工事資料等の閲覧機会を付与
<b>&lt;情報提供の機会&gt;</b>	
● 質問回答	● 現地調査 ● 競争的対話 ● 現地資料閲覧
● 説明会	● 汚泥サンプル提供
<b>&lt;関連資料・参考資料の開示資料&gt;</b>	
<b>【事業に関すること】</b> 「建設費・維持管理費実績」「決算書類」「業務継続計画」「利用料金見込、推移予測」「滞納件数・収納率の推移」「加入保険一覧」「中長期財政計画」「使用料改定履歴」「人員数関連資料」	
<b>【維持管理に関すること】</b> 「流入汚水量及び水質実績」「対象施設一覧・概要（所在地・名称・設備諸元・図面等）」「施設台帳」「健全度一覧・判定表」「工事・メンテナンス履歴台帳」「劣化状況写真帳」「電力、燃料、薬品の使用実績」「維持管理報告書」	
<b>【施設に関すること】</b> 「更新計画原案」「土質等情報」「対象施設及び関連施設の完成図書等」「長寿命化計画」	
<b>【法務に関すること】</b> 「調停・徴収・債権回収フロー」「改築工事フロー」	

出典）浜松市 HP より国土交通省編集

## 2.7.2 競争的対話

**競争的対話とは、管理者が応募者と提案内容の確認・交渉を行い、その結果に基づき要求水準書等を作成・調整する等のプロセスである。民間事業者のノウハウや創意工夫を積極的に利用するために、競争的対話方式の活用が考えられる。**

### (1) 競争的対話とは

競争的対話とは、管理者が応募者と提案内容の確認・交渉を行い、その結果に基づき要求水準書等を作成・調整する等のプロセスである。（「プロセスガイドライン（内閣府）」）

競争的対話の過程において要求水準書等の書換えが必要となった場合は、管理者側から全応募者に対して書換え案を提示し、意見を求めた上で、記載の可否及びその内容について検討する。（「運営権ガイドライン（内閣府）」）

PPP/PFI の事業においては、コンセッション手法も含め、公平性を保った上で、民間事業者のノウハウや創意工夫を積極的に活用するために、競争的対話方式等の活用が考えられる。

競争的対話を行うことにより、手間の増加と選定プロセスの長期化というデメリットは想定されるものの、管理者の意図の明確化、契約内容や要求水準などの明確化・調整、リスク分担の明確化などによるリスク費用低減などのメリットが期待される。

特に、「事業規模が大きく、対話手続に要する時間・コストの負担が相対的に小さい事業」「運営の比重が高く、かつ運営内容を規定するために民間事業者の知見が重要となる事業」「付帯事業など、民間事業者の創意工夫の幅が広く管理者の意図を明確に伝えることが困難と考えられる事業」において、競争的対話の実施は有益であると考えられる。

下水道分野のコンセッション方式による事業において、「プロセスガイドライン（内閣府）」の事業者選定フローにあるとおり、

- 実施方針策定における事業スキーム作成時や要求水準等の作成時
- 3者程度に絞り込んだ後の要求水準書等の調整時
- 提案内容の確認・交渉時

に競争的対話を行うことが妥当である。

実施方針策定における事業スキーム作成時に行われる競争的対話の目的は、募集内容に

関する管理者の意図が応募者に的確に伝わるようにすることであり、「募集要項とともに実施契約書（案）を添付する」「入札説明書や募集要項等で契約条件の基本的な考え方を具体的に示す」ことが必要である。

また、これと同様に、サービス購入対価等の支払い方法やペナルティについても事前に示すことにより、対話が円滑に進むものと考えられる。

図表 2-17 競争的対話を行うメリットとデメリット

	管理者	民間事業者
対話を行う メリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>管理者の意図の明確化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>契約内容や要求水準などの明確化・適正化</li> <li>リスク分担の明確化によるリスク費用低減</li> <li>創意工夫を含む提案書</li> </ul>
対話を行う デメリット	<ul style="list-style-type: none"> <li>管理者側の手間の増大</li> <li>選定プロセスの長期化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>民間事業者側の手間の増大</li> <li>選定プロセスの長期化</li> </ul>

## (2) 競争的対話の具体的な方法

競争的対話の形式（回数・期間・参加人数等）については、「運営権ガイドライン（内閣府）」にも示されているとおり、管理者が要求水準書等を作成したうえで、応募者が提案書を作成することに鑑み、双方にとって十分な情報が得られるよう、必要に応じて要求水準書に係る解釈の確認を行うなど、柔軟に対応することが望ましい。

具体的な方法として、民間事業者に質問の機会を与えると同時に、公平性を確保するため、質問及び回答は他の応募者にも公表することが適切である。

また、民間事業者が応募にあたって必要とする回答については、民間事業者の応募の検討に間に合うように回答する必要がある。なお、競争的対話において得た情報を公開するにあたっては、個別の応募者の特殊技術やノウハウ等に関する秘匿すべき情報を明確化した上、それ以外を公表することに留意が必要である。

さらに、競争的対話と並行して、民間事業者にとって有意義な現地調査を行えるようにすることが望ましく、現地調査についても競争的対話と同様に、実施する機会を複数回設けることも考えられる。調査内容の例としては、設備台帳と仕様の整合、設置場所・設置環境、電気盤内部の確認、中央監視室の監視画面の確認等が挙げられる。

なお、下水道事業では既に多くの民間委託が行われており、処理場についても運転管理委託等が導入されていることが想定される。

したがって、現地調査を実施する場合には、応募者と既受託事業者とに十分な配慮を行っ

た上で、実施時期や場所等の調整を行う必要がある。

## ○ 運営権ガイドライン（内閣府）

### 3 民間事業者の選定

#### 3-4 競争的対話方式

##### 2. 留意事項

(2) 具体的には、①管理者等が応募者と提案内容の確認・交渉を行い、その結果に基づき要求水準等を作成（調整）すること、②①の対話終了後、提案書の提出要請を行うこと、③必要に応じ対話参加者を三者程度に絞り込むことが考えられる。なお、対話の形式（回数・期間・対話の場への人数等）については、応募者が提案書を作成し、管理者等が要求水準書等を作成することに鑑み、双方にとって十分な情報が得られるよう、必要に応じ柔軟に対応する。具体的な対応策の案を以下に例示する。

##### <回数>

- ・ 応募者からの要望に応じ、応募者間の公平性及び選定スケジュールを考慮の上、追加の対話を実施する。追加の対話前には事前の質問・回答を書面で行うことで、確実に対話を終局するように対応する。

##### <期間>

- ・ 上記の対話の回数等を考慮し、書類作成の観点から、最後の対話実施から提案書類の提出期限までに1ヶ月程度確保できるよう設定する。

##### <対話の場への参加人数>

- ・ 応募者間の公平性の観点を考慮の上、一定水準まで増員を認める。それ以上については録音を許可する等、状況に応じ適切な方策について検討する。

##### <その他事項>

- ・ 競争的対話時の応募者からの質問及び回答については、原則として全応募者に共有することとしつつ、応募者のノウハウ等に関わる質問などについては、求めに応じて質問を行った応募者にのみ回答することとする。なお回答については、募集要項等と一体として契約の一部を構成することとする。
- ・ 対話の過程において要求水準書等の書き換えが必要となった場合は、管理者等側から全応募者に対して書き換え案を提示し、意見を求めた上で、記載の可否及びその内容について検討する。

### **先行事例： 浜松市の事業における競争的対話の実施**

浜松市の公募に際しては、「公募内容において市と応募者との齟齬を生じさせない」「要求水準未達成を防ぐこと」を目的とし、応募者と市の双方が公募内容について共通理解を持つことで、提案及び選定作業を効率よく進めるため、競争的対話及び現地調査が開催された。

浜松市が公表した募集要項によれば、当初競争的対話は2回、また、現地調査は当初は浄化センター2回、ポンプ場1回の実施が予定されていた。その後、応募者からの要望を受け、競争的対話は1回の追加、また、現地調査についても調査対象箇所を定めず1回の調査が追加された。

### 2.7.3 多段階選抜の活用

下水道施設は広大かつ設備も多種にわたり、民間側 DD の実施時には、書類作成や事務処理等について、管理者・応募者の双方に相当な負担がかかることが想定されることから、多段階選抜により応募者を3者程度に絞り込みを行う方法も有効である。

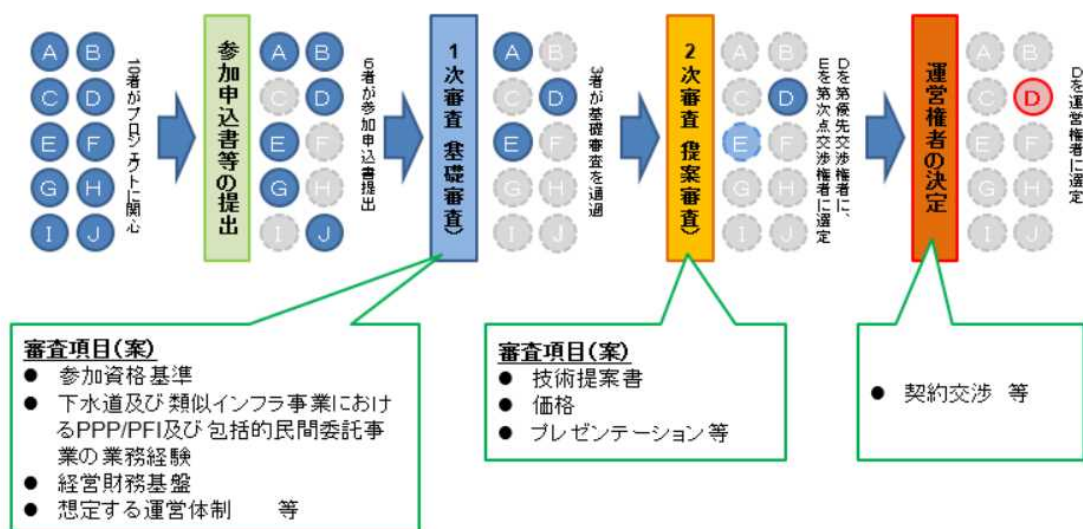
民間事業者選定プロセスにおいては対話等のやり取りを重ねていくことが考えられ、多数の応募者を選定プロセスの最後まで候補として残すことは、管理者に対して過剰な負担となる可能性が考えられ、また、応募者にとっても提案書作成等において相当な負担がかかることが想定される。

このため、応募の各段階で応募者を絞り込む多段階選抜は有益である。

例えば、参加資格審査等を含む多段階選抜による応募者の絞り込みは有効と考えられ、この場合、3者程度に絞り込みを行うことが妥当であると考えられる。

なお、基礎審査等で落選した応募者が、別のコンソーシアムに編入することなどがありうる。これについて認めるかどうかについては公平性確保と競争性確保の観点から検討が必要である。先行事例では構成員の変更については、原則認めないとされている。

図表 2-18 多段階選抜を活用した応募者の絞り込みのイメージ





## 2.7.4 選定結果の公表

**管理者は、運営権者を選定した際に、PFI 法に基づき客観的な評価の結果を公表する。  
また、選定過程を把握するために必要な資料を公表することで、選定過程の透明性が確保される。**

管理者は、運営権者を選定した際に、PFI 法第 11 条第 1 項の規定により客観的な評価の結果を公表する。

公表にあたっては、評価の結果、評価基準及び選定の方法に応じた選定過程の透明性を確保するために必要な資料（ただし、公表することにより、民間事業者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれのある事項を除く。）をあわせて公表することが望ましい。

また、審査委員会を設けて審査を行う場合には、審査委員会による審査内容や議事録についても公表することが考えられる。

### ○ PFI 法

#### （客観的な評価）

第 11 条 公共施設等の管理者等は、第七条の特定事業の選定及び第 8 条第 1 項の民間事業者の選定を行うに当たっては、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。）を行い、その結果を公表しなければならない。

○ 運営権ガイドライン（内閣府）

3 民間事業者の選定

3-6 審査結果の公表

2. 留意事項

（1）民間事業者の選定を行ったときは、その結果を速やかに公表する。なお、民間事業者の選定を二段階で実施する場合には、応募者を長期間不安定な立場に置くことがないように、第一段階の審査通過者を管理者が決定した段階で、その結果を速やかに応募者に通知する。

（2）公表に当たっては、評価の結果、評価基準及び選定の方法に応じた選定過程の透明性を確保するために必要な資料をあわせて公表する。特に、審査委員会を設けて審査を行う場合においては、審査委員会における議事録を公開するものとする。ただし、公表することにより、民間事業者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれのある事項（民間事業者のプレゼンテーション部分、固有名詞、費用などの具体的な数字、民間事業者固有のアイデア等）及び審査委員の氏名を特定しうる情報を除く。

## 2.7.5 民間事業者への運営権の設定

**運営権については、コンセッション方式で運営権者に委ねる下水道施設（処理場、ポンプ場及び管路）の範囲と合せて設定することが必要である。**

PFI 法第 16 条に基づき、管理者は選定事業者に運営権を設定することができる。この場合、同法第 19 条に基づき、公共施設等の名称、立地、規模及び配置、運営等の内容並びに運営権の存続期間を設定書に記載する。

管理者の判断により公共施設等の一部や複数の公共施設等も設定単位とすることができるため、コンセッション方式で運営権者に委ねる下水道施設（処理場、ポンプ場及び管路）の範囲と運営権を設定する範囲を合わせる必要がある。

なお、敷地については、運営権ガイドライン（内閣府）に「公共施設等の敷地についても、運営権を設定した公共施設等に当該敷地を含んでいる事業であれば、通常範囲での使用権は運営権の中に含まれ、特段の事情のない限り、実施契約のほかに国有財産法等に基づく賃貸借契約又は使用許可を必要としないと考えられる」と示されている。

### ○ PFI 法

#### （公共施設等運営権の設定）

第 16 条 公共施設等の管理者等は、選定事業者に公共施設等運営権を設定することができる。

#### （公共施設等運営権の設定の時期等）

第 19 条 （略）

- 2 公共施設等運営権の設定は、次に掲げる事項を明らかにして行わなければならない。
  - 1 公共施設等の名称、立地並びに規模及び配置
  - 2 第 17 条第 2 号及び第 3 号に掲げる事項

### ○ 運営権ガイドライン（内閣府）

#### 9 設定 9-1 設定手続等 2. 留意事項

- (1) 管理者等は、運営権を設定するときは、選定事業者に対し、設定書を交付する。設定書には、PFI 法第 19 条に基づき、公共施設等の名称、立地、規模及び配置、運営等の内容並びに運営権の存続期間を記載する。

#### 6 土地等の賃貸借 6-1 運営権と土地等賃貸借の関係 2. 留意事項

- (2) このため、運営権の中には当該公共施設等の運営等に通常必要とされる公共施設等の運営等を行い収益するための権利・権原が含まれ、運営権者が当該施設の運営等を行うに当たり、特段の事情のない限り、実施契約のほかに国有財産法等に基づく賃貸借契約又は使用許可を必要としないと考えられる。また、公共施設等の敷地についても、運営権を設定した公共施設等に当該敷地を含んでいる事業であれば、通常範囲での使用権は運営権の中に含まれ、特段の事情のない限り、実施契約のほかに国有財産法等に基づく賃貸借契約又は使用許可を必要としないと考えられる。

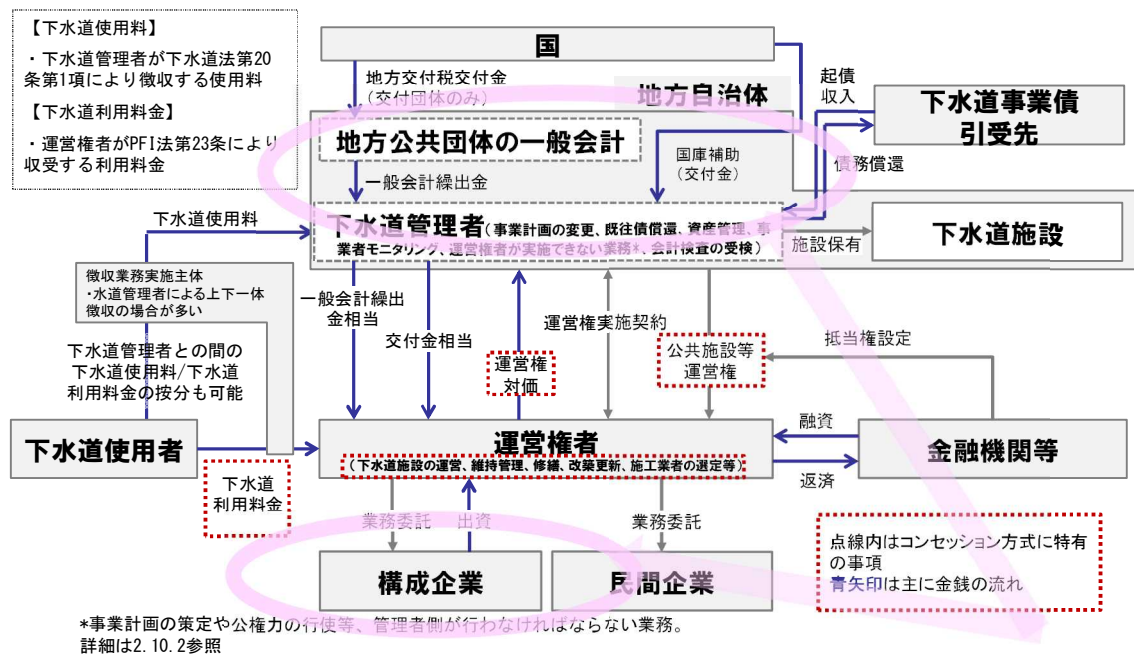
## 2.8 基本協定、運営権実施契約及び直接協定

### 2.8.1 基本協定 (管理者 - コンソーシアム構成企業)

契約締結までの準備事項や特別目的会社（SPC）の設立に向けた基本協定を管理者とコンソーシアム構成企業との間で締結することが考えられる。

基本協定とは、コンソーシアムが落札者として選定されたことを確認し、当該コンソーシアムの設立するSPCと管理者との間の運営権実施契約の締結に向けて、管理者と当該コンソーシアム構成企業との間でその義務について必要な事項を定めるものである。基本協定においては、選定事業の落札者であるコンソーシアム構成企業によるSPCの設立及び選定事業の準備等について明記される。

図表 2-19 想定される事業スキームと基本協定書の当事者について



基本協定書 (管理者 - コンソーシアム構成企業)

## 2.8.2 運営権実施契約（管理者－運営権者）

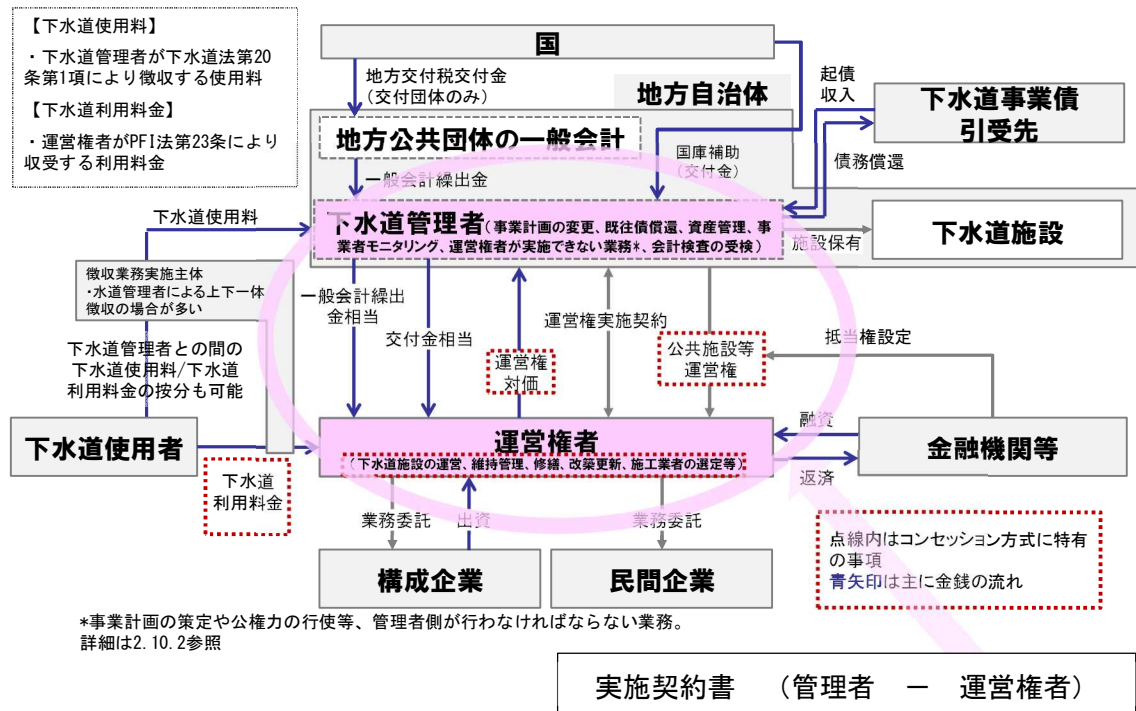
運営権実施契約には、事業範囲やリスク及び保険に関する事項、公共が負担する資金（国庫補助金相当額、一般会計繰出金相当額等）の算定及び支払いに関する事項、契約の中途終了や解除に関する事項、事業期間満了に関する事項等を規定する必要がある。

運営権実施契約とは、管理者と運営権者とで締結されるものであり、「契約ガイドライン（内閣府）」が参考となる。下水道利用料金に関する事項（下水道利用料金の收受方法、下水道利用料金の上限等に関する事項、下水道利用料金の改定に関する事項）についても、実施契約書において定めることが考えられる。

なお、運営権者による事業の開始のための準備として、下水道使用者の情報や下水道使用料に関する情報を管理者が運営権者に提供するにあたっては、当該管理者たる地方公共団体が定める個人情報に関する条例等の規定に抵触しないよう留意する必要がある。

また、コンセッション方式の円滑かつ効率的な実施を図るため、PFI法に基づき、管理者の職員を運営権者に退職派遣することができる。

図表 2-20 想定される事業スキームと実施契約書の当事者について



## ○ PFI 法

(地方派遣職員に係る特例)

第 79 条 地方派遣職員（地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号）第 3 条第 2 項に規定する一般職に属する職員が、任命権者又はその委任を受けた者の要請に応じ、公共施設等運営権者の職員となるため退職し、引き続いて当該公共施設等運営権者の職員となり、引き続き当該公共施設等運営権者の職員として在職している場合における当該公共施設等運営権者の職員をいう。第 3 項において同じ。）は、同法第 29 条第 2 項の規定の適用については、同項に規定する特別職地方公務員等とみなす。

2 地方公務員法第 38 条の 2 第 2 項に規定する退職手当通算法人には、公共施設等運営権者を含むものとする。

## ○ 運営権ガイドライン（内閣府）

### 10 退職派遣制度

退職派遣制度の運用に当たっては、次の点に留意すること。

(1) 退職派遣制度は、これまで専ら国又は地方公共団体が公共施設等の運営等を行ってきたことにより、民間事業者において必要な専門的な知識及び技能を有する人材を確保することが困難な場合があることから、事業の初期段階において国又は地方公共団体の職員が有する専門的な知識及び技能を運営権者に継承することにより、運営事業の円滑な立ち上げを支援する目的で設けられたものであり、この趣旨にのっとり、運営権者の要請を踏まえつつ、的確に運用されるべきものであること。

(2) PFI 法に基づく公務員の運営権者への派遣を事業の中に組み込む場合に、事業の継承を確実にし、事業期間中の事業の安定性を確保するために、公募において行われる提案に対して、特に対象事業の安全に関わる分野等において公務員の派遣人数を少なくする、あるいは派遣期間を短くすることを評価するような評価基準を設定しないこととする。

(3) 応募予定者が入札時に考慮できるよう、管理者等は、実際の派遣職員が決定している場合のみならず、決定していない期間であっても、派遣職員の人数や条件、保有するスキルイメージ等の情報について、原則競争的対話時までに応募予定者に対し公表すること。

## 先行事例： 浜松市の事業における退職派遣について

浜松市においては、実施契約において、市職員の派遣について下記のとおり定めている。

### ○ 浜松市公共下水道終末処理場（西遠処理区）運営事業 公共施設等運営権実施契約書

(市職員の派遣)

#### 第 14 条

運営権者が市職員の派遣を要請した場合には、市及び運営権者は、市職員の派遣に関し協議する。



## II 導入における検討事項

### 2.9 事業スキームの検討

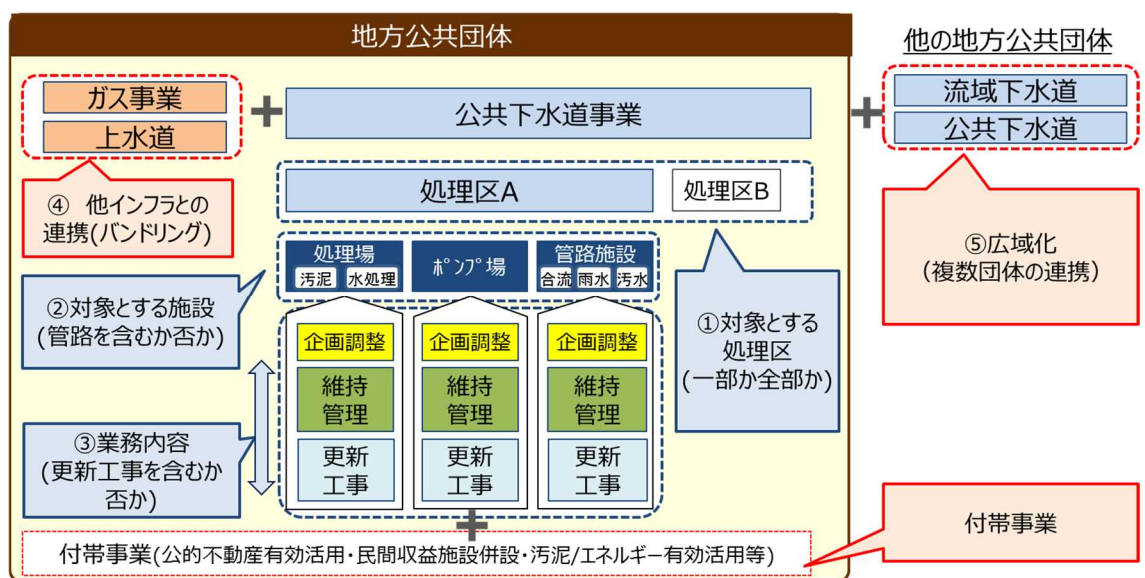
#### 2.9.1 事業スキームの検討

コンセッション方式では、PFI（従来型）とは異なり、管理者から運営権を付与された運営権者が、下水道利用料金等を収入とし（3.12.3 参照）、企画調整、維持管理、更新工事等の業務を実施するものであり、個々の事業に合わせた適切な形態を検討することが重要である。

下水道分野でのコンセッション方式は、地域の実情を踏まえ、対象とする地理的範囲（処理区等）、施設範囲（処理場、管路等）及び業務内容（企画調整・維持管理、更新工事）等に応じて様々なスキームが考えられる。

したがって、コンセッション方式活用に関する地方公共団体の期待・メリットは、その規模により異なるものの、各地方公共団体が、その実情に応じて、対象となる施設、業務内容等を設定し、コンセッション方式を導入することが可能である。

図表 2-22 運営権者の業務範囲

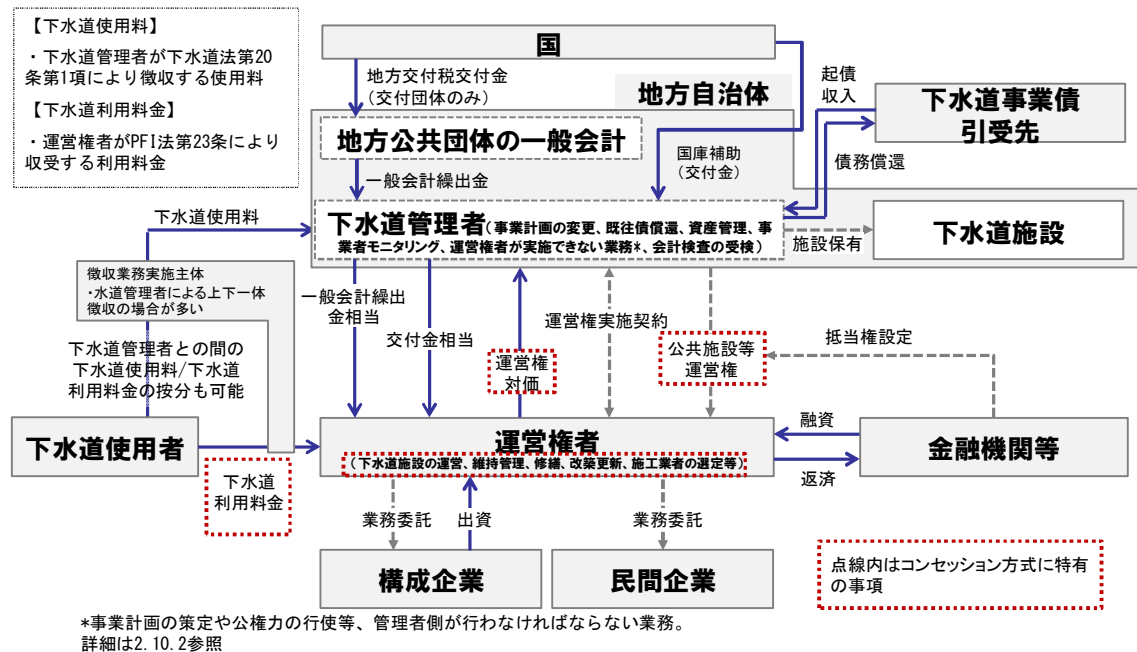




また、管理者、運営権者及び下水道使用者との関係等全体像については、基本的には図表 2-23 のとおり示すことができる。

管理者がスキームを検討するにあたっては、下水道使用者の利便性や円滑な事業実施等に配慮した最適な事業形態を管理者の判断で選択していくことが重要である。管理者が公共人件費や既往債償還分等を下水道使用料として徴収することにより運営権者に運営権対価を求めない形態等、多様な事業手法の採用も想定される（2.11.2 で解説）。

図表 2-23 想定される事業の全体像



○ PFI 法

(定義)

第 2 条 (略)

2～5 (略)

6 この法律において「公共施設等運営事業」とは、特定事業であつて、第 16 条の規定による設定を受けて、公共施設等の管理者等が所有権（公共施設等を構成する建築物その他の工作物の敷地の所有権を除く。第 29 条第 4 項において同じ。）を有する公共施設等（利用料金（公共施設等の利用に係る料金をいう。以下同じ。）を徴収するものに限る。）について、運営等（運営及び維持管理並びにこれらに関する企画をいい、国民に対するサービスの提供を含む。以下同じ。）を行い、利用料金を自らの収入として収受するものをいう。

## 2.9.2 運営権者の性質

### (1) 運営権者に対する出資等

運営権者への地方公共団体による出資については、必要性が明確であり、かつ、出資以外の方法ではその必要性に明確に応えることができない場合を除いて行わないこととする、と「運営権ガイドライン（内閣府）」において示されている。

下水道事業については、その持続可能性確保のため、運営主体そのものの健全性を適切に監視することが重要であり、管理者は下水道法第三条に基づく下水道の管理の最終責任を果たす観点から、管理者が運営権者への出資を通じた監視を行うことを検討することも考えられる。例えば、管理者によるモニタリング（監視・評価）を効果的に実施するため、契約によらず管理者が株主権限の行使を通じた情報把握を行う権利の確保を検討することが考えられる。

また、管理者が運営権者に出資を行い、必要な技術力・ノウハウ等を継続して維持・蓄積する観点から、管理者の職員を、事業期間中継続して、地方公務員派遣法に基づき運営権者に派遣すること等を検討することも考えられる。

しかしながら、このような管理者による運営権者に対する出資等による監視や人材派遣を行う場合でも、民間の創意工夫や資金の活用というコンセッション方式の趣旨を損なうこととならないよう、必要性を明確にし、かつ、出資以外の方法ではその必要性に明確に答えることができないことを明らかにし、運営権者の経営の自由度や知的財産権・ノウハウ等の保護への影響に十分配慮するとともに、出資の目的を達成するために必要最小限の出資割合及び株主権限等に留めることが必要であると考えられる。

また、マーケットサウンディング等を通じて民間事業者の意見を聴取するとともに、募集要項等の公募開始時に管理者による出資比率、額、官民の役割分担等を明らかにし、管理者から民間事業者に対して、出資割合や株主権限の行使について、一定の誓約を行う等、運営権者の経営等への影響に配慮することが必要である。

#### ○ 運営権ガイドライン（内閣府）

##### 2 実施方針 2-1 実施方針策定時に配慮すべき事項

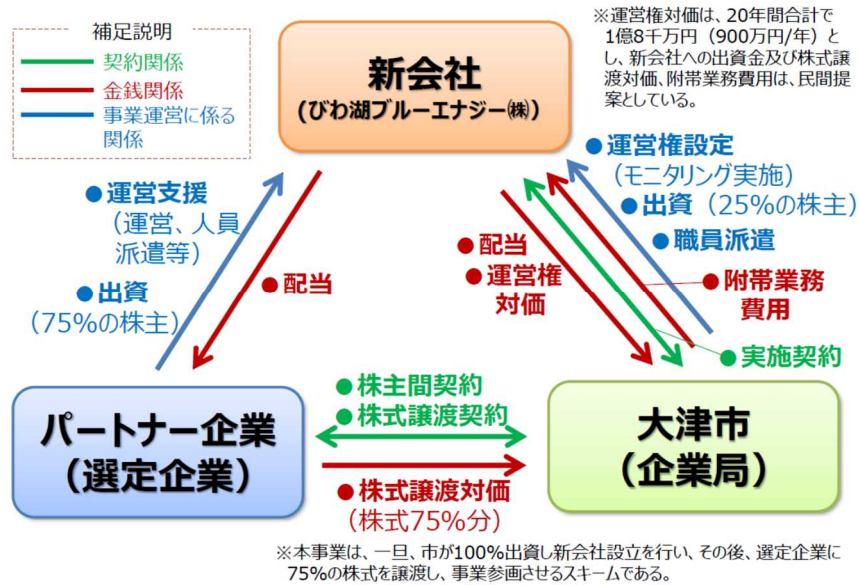
###### 2. 留意事項

(1) ⑥ 運営権者への地方公共団体による出資や特定の企業による出資枠については、必要性が明確であり、かつ、出資以外の方法ではその必要性に明確に応えることができない場合を除いて行わないこととする。また、出資を認める場合でも、出資額に対して過大な株主権限（役員比率等）を要求するような条件や、応募者の資金調達必要額が不確定になるような条件を付さないこととする。

**先行事例： 運営権者に出資がされている他インフラの事例**

大津市が実施しているガスコンセッションの事例では、管理者である大津市が運営権者に対して25%の出資を行っている。

図表 2-24 大津市ガスコンセッションの事業スキーム



出典) 大津市企業局企業総務部「大津市ガス特定運営事業等の経緯・概要について」

## **(2) 地域企業等の参画**

下水道事業は地域産業の面もあり、緊急・災害時における迅速かつ確実な対応を行う地域企業の存在は重要である。このため、運営権者と地域企業等との連携体制の構築も重要であり、運営主体への地域企業等の参画も想定される。

運営権者を選定するにあたって、地域企業等による関与としては、災害時の対応、地域活性化への取組に係る評価項目の設定等により、地域企業の関与を一定程度図りつつ、民間の創意工夫、関与の透明性、入札における競争性を妨げない仕組みに配慮することが必要である。

## 先行事例： 先行事例における地域との連携

浜松市、宮城県及び須崎市の事業においては、地域貢献の例として下記の項目が評価の対象とされた。

図表 2-25 浜松市の事業における地域貢献と評価の視点

地域貢献（地域の活性化）	評価の視点
浜松市の事例	
地域企業等の連携や協力、地域住民雇用などについて	地域企業の本事業への参画や、地域住民雇用などが考慮されているか
地域との連携や協働、地域活性化への取り組みについて	多くの市民が参加し、地域活性化につながる提案となっているか
宮城県の事例	
[地域機材に対する取組] 地域企業の連携・協力及び地域人材の雇用	<ul style="list-style-type: none"> <li>・企業数や雇用する地域人材の人数の羅列にとどまらず、本事業等における地元企業及び地域人材の役割を記載すること</li> <li>・3事業ごとに分けて、地元企業及び地域人材への技術の継承について記載すること</li> </ul>
[県民等の理解醸成方針・施策] 広報活動の方針・施策	<ul style="list-style-type: none"> <li>・広報活動の施策の内容及び実施頻度を記載すること</li> <li>・施策に係る費用を記載すること</li> </ul>
須崎市の事例	
下水道事業における地域貢献	下水道事業における、地元企業の関与等と地域に根差して本事業に対して取り組もうとする姿勢について評価する
任意事業における地域貢献	任意事業における、地域貢献に資する提案について評価する
クリーンセンター等における地域貢献	クリーンセンター等における、市への社会貢献と、地域経済への波及効果について評価する

出典) 各事業における優先交渉権者選定基準

### **(3) 不良・不適格業者の排除**

不良・不適格業者の放置は、適正な競争を妨げ、下水道事業の適正な運営の確保に支障をきたすとともに、技術力・経営力を向上させようとする優良な民間事業者の意欲を削ぎ、事業の健全な発展を阻害することとなる。このため、入札における競争参加資格設定や評価を適切に行うことを基本としつつ、反社会的勢力が経営に実質的に関与している企業、社会保険に未加入の企業、必要とされる技術者の配置を行わない企業等不良・不適格業者の事業からの排除を徹底する必要がある。

### 2.9.3 流域下水道を対象とする事業

流域下水道を対象にコンセッション方式を適用することも可能である。この場合、関連公共下水道管理者から都道府県に対して支払われる負担金が PFI 法に定める「利用料金」となり、コンセッション方式の導入後は、運営権者がこれを直接収受することとなる。

流域下水道を対象としたコンセッション方式の導入や導入後の料金改定のあり方を検討するにあたっては、下水道法第 31 条の 2 の趣旨や地域の実情に合わせた手続を設けることに留意が必要となる。

### 2.9.4 雨水排除施設を対象とする事業

コンセッション方式の対象は利用料金を徴収する公共施設等に限るとされているところである（PFI 法第 2 条第 6 項）。

また、雨水に関する業務は公費による負担が原則である。これらを踏まえると、利用料金の徴収対象ではない雨水排除専用施設をコンセッション方式の対象とすることはできないことに留意が必要である。

ただし、分流式下水道の汚水排除・処理を対象とするコンセッション方式に、雨水に関する業務の委託を付加した契約を行うことも考えられる。

なお、合流式下水道の場合、下水道施設全体に運営権を設定することは妨げられないものの、要求水準の設定や雨水排除の公費負担の原則に留意が必要となる。詳細は 2.12.3 を参照のこと。

## 2.9.5 下水道とその他インフラとの連携・広域化

### (1) 下水道とその他インフラとの連携

下水道事業単独では事業化が困難な場合には、業務範囲に他インフラに係る事業を含めるバンドリングを実施することで、事業としての成立性を高めることが考えられる。

バンドリングとは、同種又は異種の複数の施設を一括して事業化する手法を指す。

バンドリングを行う場合には、「バンドリングの効果を実現できる業務範囲とすること」「競争性のある選定を行うこと（バンドリングの対象となるすべての事業について単独企業において実績を有することを資格要件として求めると該当企業が極めて少なくなり競争性のある公募が成立しないおそれがある）」「バンドリングが担保される事業スキーム及び契約内容とすること」「地域共生へ配慮すること」等に留意する必要がある。

また、バンドリングにあたっては、他事業を包括的民間委託の業務とし、運営権実施契約と一体的に契約する手法も考えられる。

なお、他事業とのバンドリングを行う場合には、事業ごとに会計を整理する必要があることに留意が必要である。

同種または異種を問わず、複数の管理者による複数事業をバンドリングしてコンセッション手法を導入する場合、管理者毎に実施契約を締結すること等が想定されるが、一部の事業で解約事由が生じた場合に他の事業でも解約事由となり得るかなど、それぞれの事業での解約のあり方について、慎重に検討する必要がある。

図表 2-26 下水道との連携が想定される他インフラの例と想定される連携による効果

＜下水道との連携が想定される他インフラ（例）＞		＜想定される連携による効果＞	
		想定される効果	具体例
	公共下水道	コスト削減	一体管理による運転管理・設備点検の効率化 薬品等の大量購入による価格低下
	上水道	組織のスリム化	業務の共通化による省力化
	工業用水道	エネルギーの利用	下水汚泥や廃棄物の混合処理によるエネルギーの回収効率化
	廃棄物処理		
集落排水			
浄化槽			

＜連携における主なポイント・留意点＞	
ポイント	留意点
業務範囲	連携による効果を実現できる業務範囲となっているか
競争性のある選定	JV・コンソーシアム全体で複数インフラが運営できる体制で足りる等、競争性のある公募が実現できる参加資格となっているか <small>（複数インフラを共通して運営した実績のある者のみに限定すると、競争性のある公募が実現できない）</small>
連携（バンドリング）の担保	事業期間中も連携が継続する仕組み（契約解除の連動等）となっているか
地域共生	地域との健全な連携に配慮したスキームとなっているか（地域企業排除となっていないか）



## (2) 広域化

**単独の地方公共団体では事業化が困難な場合には、他の地方公共団体と連携し、複数の下水道事業を運営事業として広域化を実施することで、事業としての成立性を高めることが考えられる。**

他の地方公共団体が行う下水道事業を含めた運営事業とすることで事業の成立性を高める方法も考えられる。具体的には、公共下水道を管理する複数の地方公共団体が連携してコンセッション方式を実施するケース、同一流域内の流域下水道・流域関連公共下水道を一体的にコンセッション方式の対象とするケース、流域外の公共下水道と一体的にコンセッション方式を実施するケース等が想定される。

広域化を行う場合には、それぞれの管理者が同一の事業者には運営権を設定することが想定される。同時に事業を行う場合には公募手続を一体的に行う、順次に事業を行う場合には公共調達ルールに即した選定・委託を行う等に留意が必要となる。

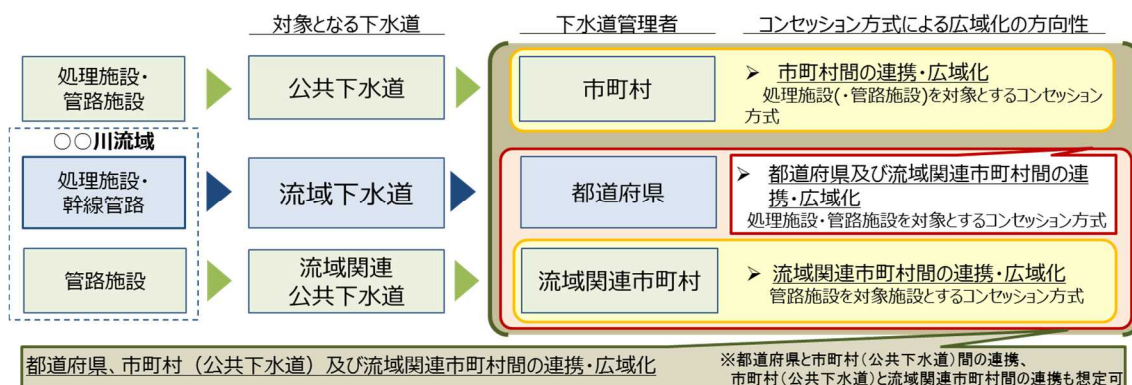
この場合、運営権は地方公共団体毎に複数存在することとなり、実施契約についても、それぞれ作成、締結することとなる。その際、例えば、いずれかの運営権が取り消された際は、別の運営権も取り消すことができることも想定される。

また、運営権者・各管理者のそれぞれの事務コストや効率性を考慮して、各管理者の契約上の重要な権限行使における意思決定を一本化し、その意思決定プロセスを明確化することや、各管理者の事務窓口を一本化する等の手法を講じることが想定される。

なお、各地方公共団体の下水道事業ごとに会計を整理する必要があることに留意が必要である。会計の区分にあたっては、2.11.5.(4)を参照のこと。

複数の契約間での事業解約のあり方についても、前項のバンドリングを行う場合と同様に、慎重に検討する必要がある。

図表 2-27 流域下水道・流域関連公共下水道・流域外の公共における  
コンセッション方式を活用した広域化のイメージ



### 先行事例： 須崎市の事業における他市町村業務の受託

須崎市の事業においては、契約締結後に周辺市町村からの業務を SPC が受託することによって、運営権者 SPC を中心とした広域化に資することとなっている。

須崎市公共下水道施設等運営事業公共施設等運営権実施契約書  
(兼業禁止等)

第 40 条 運営権者は、本事業に係る業務以外の業務を行ってはならない。ただし、あらかじめ市の承諾を得た場合は、この限りでない。

2 前項の規定によらず、地方自治法「事務の委託」(第 252 条の 14～第 252 条の 16) 等の規定にしたがい、市が市以外の地方公共団体のインフラ管理等の事務事業(以下「他団体インフラ事業」という)を行う場合にあっては、市は当該他団体インフラ事業を本事業と一体をなすものとして運営権者に委託し行わせることができる。この場合の契約の条件は、市及び運営権者が協議して決定する。

## 2.9.6 管路施設を対象とする事業

管路施設を対象にコンセッション方式を適用する場合、地中埋設物であって目視点検等が難しい等の管路の特性に応じた業務内容、要求水準、リスク分担等を規定することが望ましい。

たとえば、管路施設を対象とする事業の場合には、要求水準のあり方に一定の配慮が必要となる（2.13.4 参照）。

また、要求水準と密接に関連するモニタリングの実施においても、管路施設を対象とする事業のモニタリングの考え方にも一定の配慮が求められる（2.15 参照）。

さらに、管路施設の性質上、公共側のデューデリジェンスのあり方（2.3.1 参照）のほか、リスク事象発生時のリスク分担（2.12.1.(2)参照）にも配慮が必要となる。

## 2.9.7 更新工事

**運営権者が事実行為として行う更新工事は、下水道法第4条に基づいて定められた事業計画の範囲内で実施する必要がある。**

**事業期間中における更新工事の上限金額については当初契約の民間事業者選定時に競争等を通じて定めた上で、詳細な個別工事の実施内容については、年度単位で協定等として規定することが想定される。**

### **(1) 管理者が策定する計画等と運営権者が行う更新工事の関係**

運営権者が事実行為として行う更新工事は、下水道法第4条に基づいて定められた事業計画の範囲内で実施する必要がある。

さらに、当該更新工事について、例えば、社会資本整備総合交付金等を活用して行う場合には、予め社会資本総合整備計画に位置付けられる必要があり、交付金の交付申請にあたっては、従前どおり管理者が申請することとなる。したがって、上記計画の策定・変更や交付申請に際しては、管理者と運営権者が適切に調整することが望ましい。

### **(2) 更新工事の契約への盛り込み方**

コンセッション方式において、事業開始前の時点において長期にわたる将来の工事内容をすべて実施契約等に規定することは困難である。そこで、更新工事のコンセッション方式における契約への位置付け方は、以下のような取り扱いとすることが想定される。

まず、実施契約において、運営権者が要求水準で求められるサービス水準を遵守する義務を負うことを規定する。事業期間全体にわたっての更新工事に係る総額については、国庫補助金相当額等を含む想定事業費の上限額について、当初契約の民間事業者選定時に更新工事の全体像と合わせて明確にすることが望ましい。これにより、事業期間中は原則としてこの上限金額の範囲内で運営権者は更新工事を実施することとなる。更新工事の範囲が当初から変更となった場合には、この上限金額も変更することが考えられる。

また、事業期間中に実施する更新工事については、ストックマネジメント計画等に基づき更新工事の詳細な内容や金額が明らかになった時点で、管理者と運営権者の間において具体化することが考えられる。

さらに、詳細な個別工事の実施内容は、施設の健全度や国庫補助金の配分状況により異なると考えられるため、年度単位で当該年度に実施する更新工事の内容について協定等で規定することが考えられる。この場合、個別工事ごとに運営権者と管理者との間で工事实施契

約を締結する必要はないものと考えられる。

### (3) 国庫補助金の交付手続等

コンセッション方式で事業を行う場合においても、国庫補助金の交付申請や決定、額の確定等、交付手続については、管理者が補助事業者として行う必要がある。

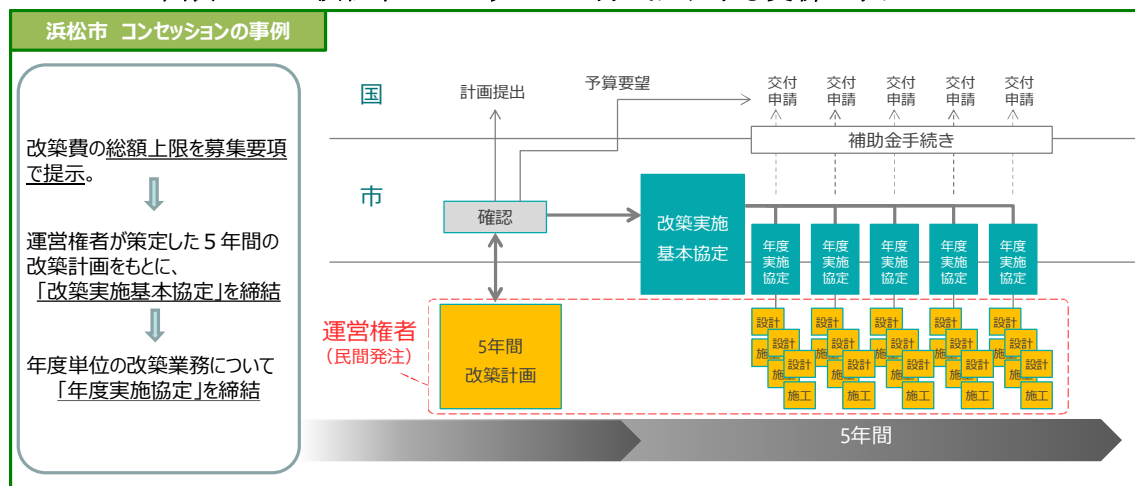
ただし、個別工事の内容や事業費の積算等については、工事主体である運営権者が要求水準書等を踏まえ行った検討に基づくこととしても、管理者が会計検査を受検することも踏まえた上で、性能や金額の確認等を行い、交付申請を行うことになるものと考えられる。

更新工事費用のうち国庫補助金相当額や一般会計からの繰出相当額等を管理者が負担する方式を採用する場合、民間事業者は更新工事の実施にあたり、一時的に立て替えを行い、後日管理者から国庫補助金及び一般会計からの繰出相当額等の精算を受けることが想定される。

なお、この場合の税務上の取扱いについては、事業スキームを明確にした上で、国税庁に問い合わせる必要がある。

また、コンセッション方式においても、社会資本整備総合交付金等における「一括設計審査」（全体設計）を適用することが可能である。

図表 2-28 浜松市コンセッション方式における更新工事について



### (4) 国庫補助金が交付されない場合の措置

国庫補助金の活用を予定していた更新工事において、将来的に国庫補助金が交付されない等の事態も想定される。

このため、管理者は、要求水準の見直しや下水道利用料金の変更等を含め、国庫補助金が

交付されない場合の措置についても、予め検討を行っておくことが重要である。

#### **(5) WTO の政府調達に関する協定の適用**

コンセッション方式で行う維持管理等に係る更新工事については、WTO の政府調達に関する協定の適用は受けないと解せられる。

なお、「政府調達協定に関する協定を改正する議定書」付表 7 の一般的注釈及び「地方公共団体の物品等又は特定役務の調達手続の特例を定める政令（平成 7 年政令第 372 号）」では、PFI 法第 2 条第 2 項に規定する特定事業（建設工事を除く。）にあつては、コンセッション方式で行わない限りにおいて、改正 PFI 法による改正前の同項に規定する特定事業を実施するため締結される契約については、WTO の政府調達に関する協定の適用を受けると規定されている。

## 2.10 業務範囲

### 2.10.1 管理者が有する事業管理の最終責任

下水道事業の最終責任を負うこと及び事業計画の策定・変更、国庫補助金に係る手続、公権力の行使等は、管理者の責任として残る。したがって、下水道事業の最終責任は管理者に残存することから、外部機関の活用・補完、人材育成や体制の確保に努め、責任を負えるだけの体制を整備することが重要である。また、管理者による運営権者が実施する事業のモニタリングが重要である。

#### (1) 管理者の最終責任

コンセッション方式を用いる場合でも、下水道法第3条に基づき下水道の管理に係る最終的な責任は、管理者が負うこととなる。

また、下水道法第4条に定められる事業計画の策定・変更、国庫補助金に係る手続、公権力の行使等、下水道事業の最終責任は管理者に残る。

したがって、管理者は組織・人員体制や経営状況に応じた下水道事業の目的や方針を明らかにした上で、PPP/PFI 活用の期待や運営権者に要求する事項を、要求水準書等において、明確化する必要がある。

事業内容や事業期間の決定にあたっては、将来にわたっての提供すべきサービス内容と水準の変化（高度処理、再生水利用、汚泥利用等）や技術革新の可能性を十分に検討し、決定すべきである。

なお、会計検査については、国庫補助金の交付申請者である管理者が、責任をもって受検する必要があると考えられる。

#### (2) 実施体制

PPP/PFI を活用することにより、管理者の知識や経験、技術力の喪失が想定されるが、下水道事業の最終責任は管理者に残ることから、最終責任を果たすために必要な技術力や体制を検討した上で、管理者は職員の人材育成や体制の確保等に努める必要がある。

そのため、提供すべきサービスの内容と水準を踏まえ、管理者は外部機関の活用も含め、責任を負えるだけの体制を整備することが重要である。

## 2.10.2 運営権者の業務範囲

**公権力の行使や下水道法に定める最終的な責任は管理者に残存する。運営権者に委ねる業務範囲については、個別の事業において管理者が実施すべき業務範囲等を検討した上で設定する必要がある。**

コンセッション方式における運営権者の業務範囲について、PFI 法第 2 条第 6 項では「公共施設等について、運営等（運営、維持管理並びに企画）を行う」と定められている。

したがって、下水道事業のコンセッション方式においては、運営権者は下水道施設の運営等、すなわち維持管理マネジメント（施設保全計画・管理、外注計画、労働安全衛生管理、危機管理等）、更新工事等に係る企画及び PFI 法第 23 条に基づく下水道利用料金の運営権者収益としての收受等の業務を実施することができる。

こうした事業範囲において、運営権者には維持管理の結果として得られたデータや保有するノウハウをもとに事業全体の効率化や改善内容を企画し、更新工事を最適化していくことが期待される。

さらに、「運営権ガイドライン（内閣府）」では、運営権者は運営事業として、「建設」及び「施設の全面除却を伴う再整備」を除く業務を行うことができると示されている。

運営権者が実施可能な増改築の程度について、「運営権ガイドライン（内閣府）」においては、具体的には管理者が判断すべきものとしつつ、いくつかの考え方が示されており、一例として「水道施設の総体に運営権を設定した際、管路や浄水施設等の増改築を実施した場合には、これらの管路や浄水施設等についても、既存の運営権を及ぼすことが可能」と示されている。

その一方で、PFI 法で規定された運営権登録簿に登録された施設の立地等が変更になる場合や、施設が全面的に除却される場合は、新たな運営権設定が必要とされている。

下水道事業においても、上記例示のように、「下水道事業総体」または「A 処理区総体」等の形で運営権設定を行った場合には、処理区内の処理場施設や管路の更新、付け替えは運営権の範囲であると考えられる。

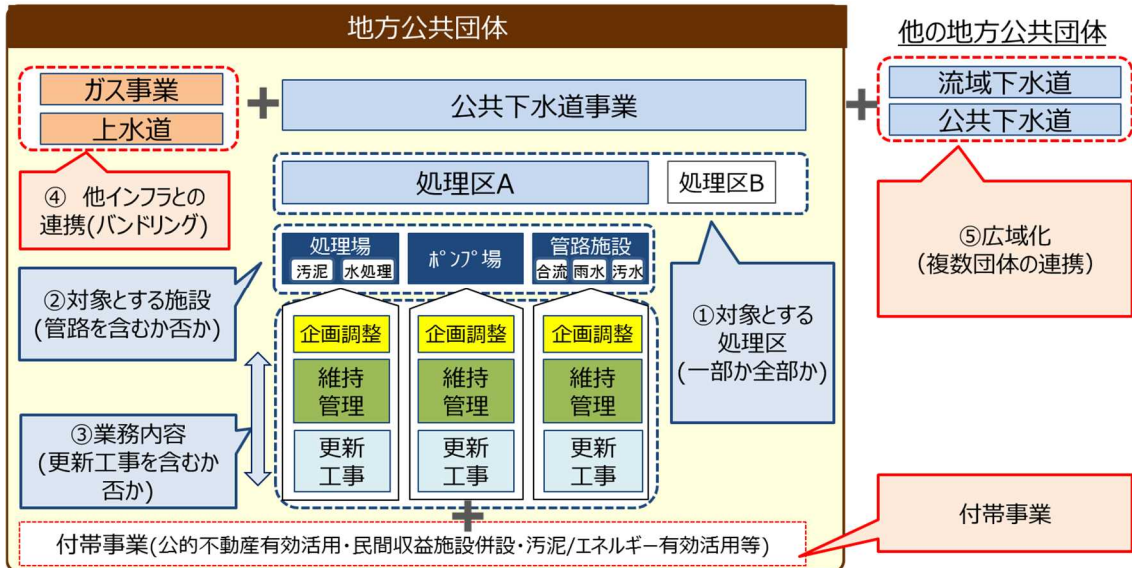
ただし、具体的にどの程度の業務が当該運営権の範囲内で運営権者が実施可能なものとして位置付けられるかについて、個別の事業において検討が必要である。

運営権者の業務範囲については、事業に求める効率性や運営権者の事業性等をもとに、地理的範囲（処理区等）、施設範囲（処理場・管路等）及び業務内容（維持管理・更新工事）



を整理する必要がある（図表 2-22、図表 2-29 参照）。

図表 2-22 運営権者の業務範囲（再掲）



また、必要に応じて、他インフラとの連携（バンドリング）、広域化（複数団体の連携）等についても事業範囲として含めることも想定される。バンドリング及び広域化については 2.9.5（1）（2）を参照のこと。

なお、流域下水道についても、運営権者が関連公共下水道管理者からの負担金を利用料金として収受するコンセッション方式を適用することが可能である。

図表 2-29 業務範囲の考え方と留意事項

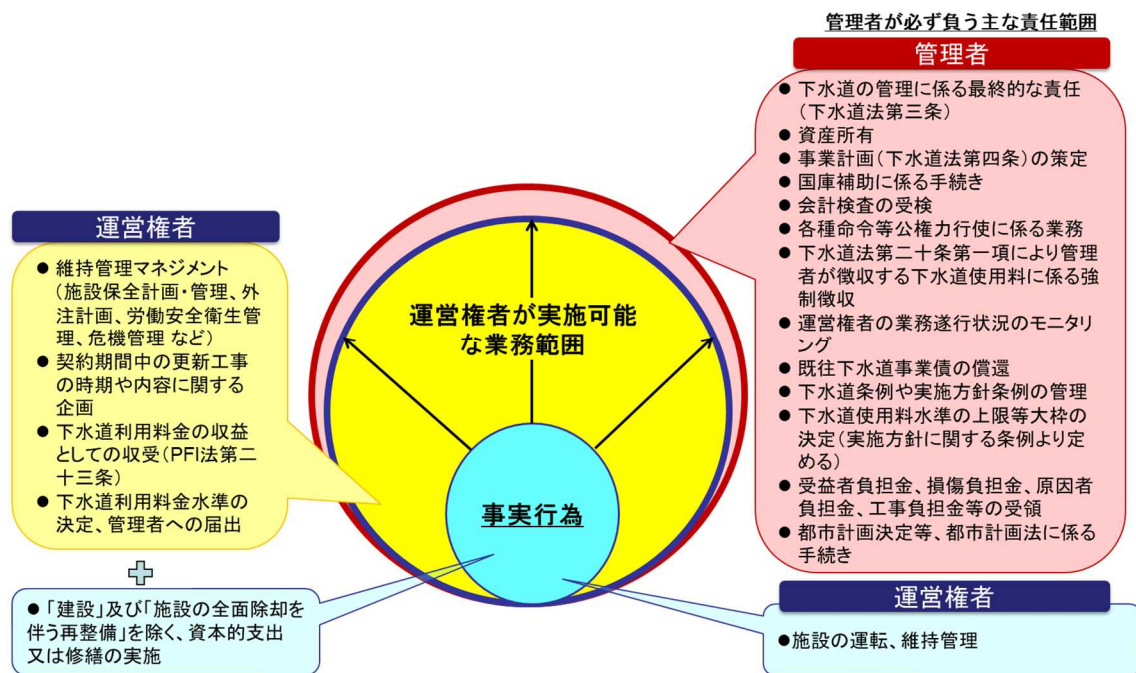
項目	範囲の考え方	検討の際の留意事項
地理的範囲	地方公共団体内の全処理区等を対象とすべきか、一部の処理区等のみを対象とすべきか。	事業に求める効率性や民間側での事業性、管理者側での技術継承・モニタリング能力、運営権者の撤退時への対応に留意して検討することが重要。なお、一部処理区のみを対象とする場合には、維持管理水準、利用料金水準等について、その他処理区と不公平感が生じないよう留意が必要。
施設範囲	処理区等内にある全施設を対象とすべきか、一部施設（例えば処理場のみ）を対象とすべきか。	事業に求める効率性や民間側での事業性、リスクの種類と程度、特に管路に関しては開示可能な情報、管理者側での事業実施体制に留意して検討することが重要。
業務内容	業務範囲は維持管理のみとすべきか、設備の更新工事等まで含むべきか。	事業に求める効率性や民間側での事業性、施設の健全度、管理者が期待する民間事業者による創意工夫に留意して検討することが重要。

一方、下水道法第三条に基づき、下水道の管理に係る最終的な責任は、管理者が負うこととなる。管理者の責任には、下水道施設の資産としての所有や下水道法第四条に基づく事業計画の策定、国庫補助に係る手続や会計検査の受検、各種命令等公権力に係る業務、下水道条例や実施方針に関する条例の管理が含まれる。

また、管理者は運営権者が行う業務が適切であるか、モニタリングすることが求められる。

したがって、運営権者が行う業務範囲や管理者と運営権者で分担するリスクについては、下水道管理に係る最終的な責任を管理者が負うことを踏まえ、管理者と運営権者の現在と将来の人員体制や実行能力、民間事業者の参画意欲、開示可能な情報等を考慮して検討を行う必要がある。

図表 2-30 運営権者が実施可能な業務範囲



### ○ PFI 法

(定義)

#### 第2条

6 この法律において「公共施設等運営事業」とは、特定事業であつて、第16条の規定による設定を受けて、公共施設等の管理者等が所有権(公共施設等を構成する建築物その他の工作物の敷地の所有権を除く。第29条第4項において同じ。)を有する公共施設等(利用料金(公共施設等の利用に係る料金をいう。以下同じ。)を徴収するものに限る。)について、運営等(運営及び維持管理並びにこれらに関する企画をいい、国民に対するサービスの提供を含む。以下同じ。)を行い、利用料金を自らの収入として收受するものをいう。

(公共施設等の利用料金)

第23条 公共施設等運営権者は、利用料金を自らの収入として収受するものとする。

2 利用料金は、実施方針に従い、公共施設等運営権者が定めるものとする。この場合において、公共施設等運営権者は、あらかじめ、当該利用料金を公共施設等の管理者等に届け出なければならない。

## ○ 運営権ガイドライン (内閣府)

### 12 更新投資・新規投資 12-1 運営事業における更新投資・新規投資

#### 2. 留意事項

2-1. 運営権に含まれる業務の範囲(「建設」、「改修」、「維持管理」のPFI法上の定義等)について

(1) 運営事業は管理者等が所有権を有する公共施設等について「運営等」を行うものであり、「建設」及び「改修」は含まれていない。

これは、運営事業を実施する権利である運営権が、公共施設等の所有権から公共施設等の運営等を行い、収益する権利を切り出したみなし物権であり、運営権を設定する時点で存在する「物」について設定するものであるためと考えられる。

運営事業に含まれない「建設」及び「改修」とは、新たな施設を作り出すこと、いわゆる新設工事及び施設等を全面除却し再整備するものを指すと考えられる。

一方、「維持管理」はいわゆる新設又は施設等を全面除却し再整備するものを除く資本的支出又は修繕(いわゆる増築や大規模修繕も含む。)を指すと考えられる。運営事業に「改修」が含まれていないのは、所有権がそもそも消滅する施設等の全面除却を伴う再整備を除外する趣旨である。

2-2. 増改築と運営権の取扱いについて

(1) 運営権の所有権の一部を切り出したみなし物権としての性格に鑑みると、運営権は、その設定時点で存在する「物」について設定することが可能であり、設定後に増改築された部分については、全て運営権を新たに設定することも理論上考えられる。

(2) 仮に施設が増改築された場合に、無制限に自動的に運営権が増改築部分に及ぶとなると、運営権者としても想定外の負担を強いられるとともに、他の事業者との関係においても、民間事業者の選定手続の透明性を害しかねないおそれなしとしない。

(3) 他方、多少の増改築であっても、既存の運営権が及ばず新たな運営権の設定が必要とすると、PFIは一般に長期の事業期間を前提とするにもかかわらず、施設の運営等に現実的な支障が及びかねない。また、建物の増改築の場合、所有権の目的としての同一性は、増改築されたものが従前の建物の構成部分として付加する程度のものか、その程度を超えて別個の建物の建築として見られるべきかによって決せられるとされている。したがって、施設の運営等のため必要な一定の範囲において、施設の増改築部分にも既存の運営権を及ぼすことはPFI法上許容されていると解される。

(4) どの程度の増改築について既存の運営権を及ぼさせるかは、具体的には管理者等が個別に判断すべき事項と考えられる。例えば、水道施設の総体に運営権を設定した際、管路や浄水施設等の増改築を実施した場合には、これらの管路や浄水施設等についても、既存の運営権を及ぼすことが可能であると考えられる。ただし、PFI法の各規定との関係から、以下の点に留意が必要である。

① 従前の施設が全面的に除却されると、その時点で管理者等の所有権が消滅し、運営権も消滅すること。したがって、新たな運営権の設定が必要であること。

② 施設の位置の変更や施設の平面的規模の大幅な拡大などにより、その内容によっては施設の立地、すなわち住所に変更が生じる場合も考えられる。この場合、登録事項に変更が生じるため、運営権の同一性を維持できず、新たな運営権の設定が必要と考えられること。

③ 登録簿の運営等の内容には、第三者が事業内容を特定できる程度事項を記載することが必要と考えられるが、施設の運営等の内容の変更により登録事項に変更が生じる場合においては、運営権の同一性を維持できず、新たな運営権の設定が必要な場合もあり得ること。

(5) なお、施設の増改築部分に既存の運営権を及ぼす場合であっても、運営権者の負担の明確化や選定手続の透明性の確保から、実施方針及び実施契約において、想定される増改築の範囲・概要及び当該増改築部分に運営権が及ぶ旨が明記されることが望ましい。

### **先行事例： 先行事例における運営権者の業務範囲**

浜松市公共下水道終末処理場（西遠処理区）運営事業においては、市内の一部の処理区のうち、終末処理場及び中継ポンプ場に対して運営権の設定が行われている。また、業務範囲は、経営、改築及び維持管理となっているが、改築については、事業期間中に大規模な改築更新を行う見込みがない土木・建築構造物が除外されている。

須崎市公共下水道施設等運営事業においては、運営権の設定は須崎市終末処理場と下水道管きょ（汚水）であるが、その他に5つのポンプ場と下水道管きょ（雨水）及び2つの漁業集落排水と中継ポンプ施設、クリーンセンターも業務の対象としている。

宮城県上工下水一体官民連携運営事業においては、4つの流域下水道事業にかかる下水処理場に対して運営権の設定が行われ、経営・改築及び維持管理を業務範囲としているが、管渠のほか、土木・建築構造部を除外している。

### 2.10.3 事業期間

**コンセッション方式の事業期間については、法令上の制限はなく、事業範囲に含める施設の耐用年数等を考慮して、事業期間を設定することが重要である。**

コンセッション方式の事業期間に法令上の制限はない。地方公共団体の債務負担行為期間の上限についても法令上の制限はないが、PFI 法第 68 条において国の債務負担行為の年限が 30 年度以内と規定されていることは参考とされる。しかしながら、運営権者が安定的にその技術力やノウハウを十分に発揮するとともに、事業を効率化・最適化していくためには、相応の事業期間が必要と考えられる。

事業期間の設定に当たっては、マーケットサウンディングを参考に、業務内容や施設の耐用年数、更新工事の発生時期を総合的に勘案することが重要である。

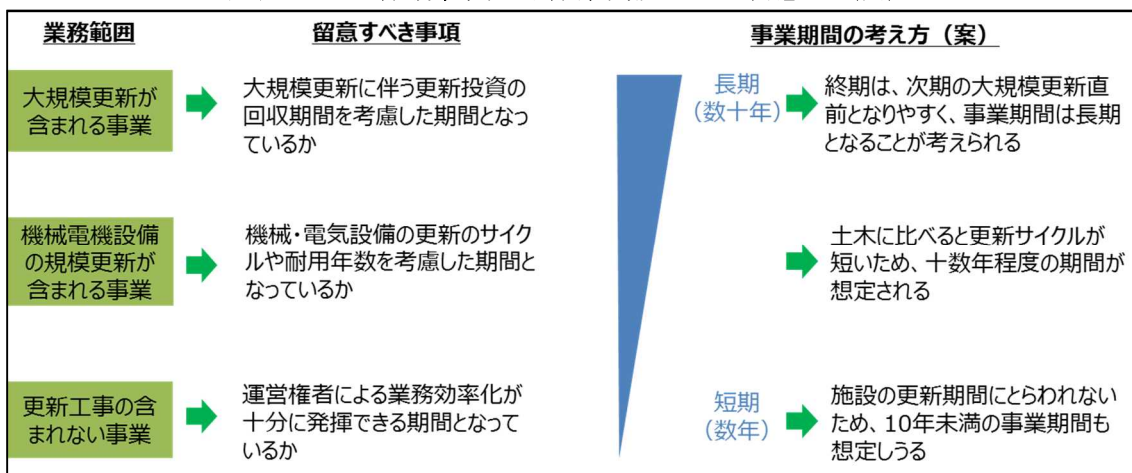
例えば大規模更新を伴う事業については、更新投資の回収期間を考慮して、数十年と長期の事業になることも考えられる。

一方、維持管理が主体となる事業については、運営権者が業務効率化を十分に発揮できるだけの期間を考慮しつつも、施設の更新期間にとらわれないため、比較的短期間になると考えられる。

また、機械・電気設備の更新を伴う事業については、それぞれの更新のサイクルや耐用年数を考慮した期間を事業期間とすることも考えられる。

なお、再構築などを含めた事業計画の他、既存施設の耐用年数及び健全度、包括的民間委託等が別途行われている場合にはその期間、固定価格買取制度（FIT）等を活用する事業にあっては、その期間等を考慮することが重要である。

図表 2-31 業務範囲と事業期間設定上の留意点（例）



○ PFI 法

(国の債務負担)

第 68 条

国が選定事業について債務を負担する場合には、当該債務を負担する行為により支出すべき年限は、当該会計年度以降三十箇年度以内とする。

**先行事例： 浜松市、須崎市、及び宮城県の事業における事業期間**

先行事例となる浜松市の下水道事業においては、事業期間は 20 年間と定められている。これは、投資コストの回収期間の確保、業務範囲の対象外となっている土木構築物の改築更新の実施時期、将来的な浜松市全体の計画との整合性等を検討の上、事業期間が設定されたとされている。

また、須崎市では、事業期間は 19 年 6 ヶ月、宮城県の事例においても、事業期間は 20 年間と定められている。