

水道事業における
PPP/PFI手法導入優先的検討規程
の策定ガイドライン(案)
【Ver1.0】

平成 29 年 3 月

厚生労働省 医薬・生活衛生局
生活衛生・食品安全部 水道課

目 次

はじめに	1
(1) 背景	1
(2) 水道事業における本ガイドライン(案)の位置付け	1
1. 総則	3
1.1 目的	3
1.2 定義	4
1.3 対象とする PPP/PFI 手法	5
2. 優先的検討の開始時期	6
3. 優先的検討の対象とする事業	8
3.1 対象事業の基準	8
3.2 対象事業の例外	10
4. 適切な PPP/PFI 手法の選択	11
4.1 採用手法の選択	11
4.2 評価を経ずに行う採用手法導入の決定	15
5. 簡易な検討	17
5.1 費用総額の比較による簡易な検討	17
5.2 その他の方法による評価	30
6. 詳細な検討	31
7. 評価結果の公表	33
8. 資料	35
8.1 水道事業における PPP/PFI 手法導入優先的検討規程(案)全文	35
8.2 水道事業の主な PPP/PFI 手法導入実績	40
8.3 PPP/PFI 手法に関する関連用語集	45
8.4 関連資料	50
8.5 様式	52

はじめに

(1) 背景

民間資金等活用事業推進会議において決定し公表された「多様なPPP/PFI手法導入を優先的に検討するための指針（平成27年12月15日）」（以下「優先的検討指針」という。）では、公共施設等の整備等に関する事業の基本構想、基本計画等の策定や公共施設等の運営等の方針の見直しを行うに当たっては、多様なPPP/PFI手法の導入が適切かどうかを、自ら公共施設等の整備等を行う従来型手法に優先して検討することが行われるべきであるとされ、公共施設等の管理者等が、優先的検討規程を定める場合によるべき準則が定められた。

優先的検討指針では、公共施設等を管理する人口20万人以上の地方公共団体は、地域の実情を踏まえ、それぞれ管理する公共施設等について優先的検討規程を定め、これに従って優先的検討を行うことが求められるほか、これ以外の地方公共団体であっても同様の取組を行うことが望ましいとされた。また、公共施設整備事業を所管する大臣は、それぞれ所管する公共施設整備事業について、公共施設等を管理する国、地方公共団体及び公共法人が優先的検討規程を定める場合に参考となるべきガイドラインを定めることができるものとされた。さらに公共施設等の管理者等は、優先的検討規程又はガイドラインを定めた場合には、それをインターネット上で公表することを求めた。

なお、優先的検討指針で要請されたPPP/PFI手法導入の優先的検討規程策定に参考となる「PPP/PFI手法導入優先的検討規程策定の手引」（内閣府 民間資金等活用事業推進室）（以下「内閣府手引」という。）が平成28年3月に、また、地方公共団体が優先的検討規程を運用する際の参考となる「PPP/PFI手法導入優先的検討規程運用の手引」（同）が平成29年1月に公表されている。

(2) 水道事業における本ガイドライン(案)の位置付け

本ガイドライン（案）は、内閣府手引で整理されている規程（案）を基に、水道事業及び水道用水供給事業（以下「水道事業」という。）を対象に、それぞれの水道事業者及び水道用水供給事業者（以下「水道事業者」という。）がPPP/PFI手法導入のための優先的検討規程を作成する際に参考とすることのできる考え方をまとめたものである。具体的には、内閣府手引の優先的検討規程（案）を基に、水道事業の特徴を加味して、水道事業を対象とする標準的な優先的検討規程例を整理するとともに、その基本的な考え方を解説として示したものである。

優先的検討指針では、対象を人口20万人以上の地方公共団体としているが、水道事業においては、給水人口20万人以上の水道事業及び一日最大給水量10万 m^3 /日以上水道用水供給事業の水道事業者等と読みかえ、また、これ以外の水道事業であっても同様の取組を行うことが望ましいものとする。

厚生労働省では、これまでに多様なPPP/PFI手法導入の検討に対しては、平成19年度に「第三者委託実施の手引き」、「水道におけるPFI事業の導入検討のための手引き」を、また、平成20年度には「民間活用を含む連携形態の比較検討の手引き」を作成し、必要に応じて改訂を加え、平成26年度には、公共施設等運営権の設定が可能となるPFI法の改訂を受けて、これらの手引きを一つにまとめた「水道事業における官民連携に関する手引き」（以下「官民連携の手引き」という。）として示してきた。このため、本ガイドライン（案）で示す優先的検討規程は、官民連携の手引きの考えを反映し整合性を図った。

各水道事業者におかれては、本ガイドライン（案）を参考として優先的検討規程を作成し、PPP/PFI手法の導入検討や実施に積極的に取り組んでいただきたい。

なお、本ガイドライン（案）の各章は、最初に二重囲みで水道事業の優先的検討規程の標準的な例を示し、次に《解説》として二重囲みで示した優先的検討規程の標準的な例について解説を付すという構成とした。また、水道事業の優先的検討規程の目次（案）の構成は、優先的検討指針及び内閣府手引を参考にして、下表の章立てとした。

優先的検討規程の策定例は、内閣府手引きに記載の優先的検討規程の例を基に、水道事業の特徴を加味して、水道事業を対象とする標準的な優先的検討規程例を整理したものである。なお、水道事業の特徴を加味して追記又は修正した部分を太字で示してある。

表1 水道事業の優先的検討規程（案）の構成（優先的検討指針との対比）

本ガイドライン（案）	優先的検討指針 及び内閣府手引
1. 総則	内閣府手引に記載の優先的検討規程の例を参照
1.1 目的	
1.2 定義	
1.3 対象とするPPP/PFI手法	
2. 優先的検討の開始時期	3 優先的検討の手続き 一 優先的検討の開始時期
3. 優先的検討の対象事業	ニ 対象事業
3.1 対象事業の基準	イ 対象事業の基準 ロ 事業費基準の例外
3.2 対象事業の例外	ハ 対象事業の例外
4. 適切なPPP/PFI手法の選択	三 適切なPPP/PFI手法の選択
4.1 採用手法の選択	イ 採用手法の選択
4.2 評価を経ずに行う採用手法導入の決定	ロ 評価を経ずに行う採用手法導入の決定
5. 簡易な検討	四 簡易な検討
5.1 費用総額の比較による評価	イ 趣旨 ロ 評価基準 (1) 費用総額の比較による評価
5.2 その他の方法による評価	(2) その他の方法による評価
6. 詳細な検討	五 詳細な検討 イ 趣旨 ロ 評価基準
7. 評価結果の公表	六 評価結果の公表

1. 総則

総則では、優先的検討規程の目的、定義、対象とするPPP/PFI手法を示す。

1.1 目的

1. 総則

優先的検討規程の策定例

1.1 目的

本規程は、水道事業において多様なPPP/PFI手法導入の優先的検討を行うに当たって必要な手続を定めることにより、新たな事業機会の創出や民間投資の喚起を図り、効率的かつ効果的に水道事業の整備・運営を行うとともに、水道利用者に対する低廉かつ良好なサービスの提供（安全な水道水の安定的な供給）を確保し、もって水道の基盤強化並びに、国民経済及び地域経済の健全な発展に寄与することを目的とする。

《解説》

優先的検討指針では、地域の実情を踏まえ、次のイからハを満たす優先的検討規程を策定することが求められている（なお、既にこれらを満たす制度がある場合は、新たに策定する必要はない）。

イ 明確に定めた対象事業について優先的検討を行うこと

ロ 客観的な基準によりPPP/PFI手法導入の適否を評価すること

ハ 評価の結果、PPP/PFI手法導入に適さないとした場合は、その評価内容を公表すること

本項では、当該地方公共団体及び水道事業の実情を踏まえ、規程作成の背景や目的等を記載する。なお、水道事業においてPPP/PFI手法の導入は、水道事業の規模（給水人口や給水量）、種別（水道事業、水道用水供給事業）に関わらず、将来にわたり事業の持続性を確保するために行う水道の基盤強化に向けて有効な方策の一つとして位置付ける。

1.2 定義

優先的検討規程の策定例

1.2 定義

本規程において、次に掲げる用語の定義は、それぞれ次に定めるところによる。その他、本規程において、水道事業関連の用語の定義は、水道法の定めるところによる。

- イ 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）
- ロ 公共施設等 PFI法第2条第1項に規定する公共施設等
- ハ 公共施設整備事業 PFI法第2条第2項に規定する公共施設等の整備等に関する事業
- ニ 利用料金 PFI法第2条第6項に規定する利用料金
- ホ 運営等 PFI法第2条第6項に規定する運営等
- ヘ 公共施設等運営権 PFI法第2条第7項に規定する公共施設等運営権
- ト 整備等 PFI法第2条第2項に規定する「整備等」であり、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。
- チ 優先的検討 本規程に基づき、公共施設等の整備等の方針を検討するに当たって、多様なPPP/PFI手法の導入が適切かどうかを、自ら公共施設等の整備等を行う従来型手法に優先して検討すること
- リ 指針 「多様なPPP/PFI手法導入を優先的に検討するための指針」（平成27年12月15日民間資金等活用事業推進会議決定）

《解説》

水道事業を対象とした規程作成に当たり、用語の定義が必要な項目は上記用語等について本項で追加定義する。また、当該地方公共団体で作成、運用されているPFI/PPPに関連する手引き、マニュアル、指針等がある場合には本項で適宜追加定義する。

1.3 対象とする PPP/PFI 手法

優先的検討規程の策定例

1.3 対象とする PPP/PFI 手法

本規程の対象とする PPP/PFI 手法は次に掲げるものとする。なお、水道事業では、イのうち、指定管理者制度、包括的民間委託、O（運営等 Operate）方式、ロのうち BTO 等の運営等（Operate）を含む方式の場合には、委託業務内容に応じて水道法第 24 条の 3 に規定する、いわゆる第三者委託に該当する場合がある。

イ 民間事業者が水道施設等の運営等を担う手法	<ul style="list-style-type: none"> ● 公共施設等運営権方式 ● 指定管理者制度（第三者委託に該当） ● 包括的民間委託（第三者委託に該当する場合あり） ● O（運営等 Operate）方式（第三者委託に該当する場合あり）
ロ 民間事業者が水道施設等の設計、建設又は製造及び運営等を担う手法	<ul style="list-style-type: none"> ● BTO 方式（建設 Build-移転 Transfer-運営等 Operate） ● BOT 方式（建設 Build-運営等 Operate-移転 Transfer） ● BOO 方式（建設 Build-所有 Own-運営等 Operate） ● DBO 方式（設計 Design-建設 Build-運営等 Operate） ● RO 方式（改修 Rehabilitate-運営等 Operate） （上記運営等には、第三者委託に該当する場合あり） ● ESCO
ハ 民間事業者が水道施設等の設計及び建設又は製造を担う手法	<ul style="list-style-type: none"> ● BT 方式（建設 Build-移転 Transfer）（民間建設買取方式） ● DB 方式（設計 Design-建設 Build） ● 民間建設借上方式及び特定建築者制度等（市街地再開発事業の特定建築者制度、特定業務代行制度及び特定事業参加者制度並びに土地区画整理事業の業務代行方式をいう。以下同じ。） ● 公的不動産の利活用*

※ 公的不動産の利活用（定期借地権方式、公共所有床の活用、占用許可等の公的空間の利活用等）

《解説》

PPP（Public Private Partnership）とは、公共施設等の建設、維持管理、運営等を行政と民間が連携して行うことにより、民間の創意工夫等を活用し、財政資金の効率的使用や行政の効率化等を図るものであり、PFIはその一類型である。

優先的検討対象として、水道施設、発電施設等（以下「水道施設等」という。）の整備等を導入することにより、

- ・ 従来の官民の役割分担を見直し、民間事業者の役割を大幅に拡大し、その主体性を幅広く認めるものであること
- ・ 協定等に基づき官民双方がリスクを分担すること
- ・ 民間事業者が事業実施に当たり相当程度の裁量を有し、創意工夫を活かすことで、事業の効率化やサービスの向上を図られること

等が期待できる PPP/PFI 手法を位置付けることが考えられる。

水道事業では、水道事業固有の PPP/PFI 手法である第三者委託の活用を考慮して、また、水道事業における先行的な事例を踏まえ、優先的検討の対象とする PPP/PFI 手法を示す。

2. 優先的検討の開始時期

優先的検討規程の策定例

2. 優先的検討の開始時期

新たに水道施設等の整備等を行うために基本構想、基本計画等を策定する場合及び水道施設等の運営等の見直しを行う場合のほか、次に掲げる水道施設等の整備等の方針を検討する場合に、併せて優先的検討を行うものとする。

- 一 公共施設等総合管理計画又は「インフラ長寿命化基本計画」（平成25年11月29日インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議決定）Ⅳの「個別施設計画」の策定又は改定を行うとき
- 二 「公営企業の経営に当たっての留意事項について」（平成26年8月29日総務省自治財政局通知）第2の「経営戦略」の策定又は改定を行うとき
- 三 「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（平成26年12月27日閣議決定）Ⅱ2（3）の「地方版総合戦略」の策定又は改定を行うとき
- 四 水道事業の現状や課題を把握し、その対策等（水道事業ビジョンの策定・改訂、事業計画策定等）を検討するとき
- 五 具体的な事業推進のために、施設の更新や耐震化、施設統廃合、未利用資産や未利用エネルギー等の有効活用等の基本計画や基本設計を作成するとき
- 六 公有地の未利用資産等の有効活用を検討する場合

《解説》

一の「インフラ長寿命化基本計画」Ⅳの「個別施設計画」とは、老朽化対策に関する政府全体の取組として、平成25年6月に閣議決定した「日本再興戦略」に基づき、インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議において同年11月に「インフラ長寿命化基本計画」がとりまとめられ、その中に位置づけられている個別施設毎の具体的な対応方針を定める計画である。

二の「公営企業の経営に当たっての留意事項について」第2の「経営戦略」とは、人口減少、施設老朽化等、経営環境が厳しさを増す中で、サービスの安定的な継続のためには、平成26年度以降も不断の経営健全化等が必要として中長期的な経営計画として策定を求めたものである。

三の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」Ⅱ2（3）の「地方版総合戦略」とは、都道府県や市町村に各地域の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の策定を求めたものである。

四について、水道事業ビジョンあるいは水道事業ビジョンに基づく事業計画（10ヵ年程度の事業計画）策定時（又は改訂時）にPPP/PFI手法導入の検討を行うことにより、将来的な方向性や計画との整合性を確保しながら推進することができることから、優先的検討を開始する時期とした。なお、厚生労働省では、水道事業者の取組を推進するため「水道事業ビジョン」の作成を推奨し、また、水道事業ビジョンを「当面の目標点を策定から概ね10年後とし、50年、100年先の将来を見据えた当該水道事業の理想像を明示することを基本」とする水道施設等整備や運営の長期的な方針を示すものと位置付けている。

五について、例えば、既に水道施設等整備事業に着手している場合など、施設等の整備等を行う手法が決定している場合（従来手法により実施する方針が決定している場合を含む。）は、再度、当該事業について優先的検討を実施する必要はないが、事業の進展状況に応じて、基本計画や基本設計を作成するときも優先的検討の開始時期となり得る。さらに、基本設計後であっても導入による有効性が期待できると判断される場合には、PPP/PFI手法導入検討を妨げるものではない。更に、広域連携の検討時期等の機会を捉えてPPP/PFI手法の導入の検討を開始することも考えられる。

六について、優先的検討指針は公共施設等の整備等の方針を検討するに当たってPPP/PFI手法の

導入が適切かどうかを検討するためのものであり、「PPP/PFI の抜本改革に向けたアクションプラン」（平成 25 年 6 月 6 日民間資金等活用事業推進会議決定）の類型 3（公的不動産の有効活用など民間の提案を活かした PPP 事業）のうち公共施設等の整備等を伴わない事業を対象とするものではない。しかし、公的不動産の利活用を行うことは、新たな事業機会の創出や民間投資の喚起等を図る観点から望ましいものであり、優先的検討規程の運用と同様に優先的に検討することが求められる。

3. 優先的検討の対象とする事業

3.1 対象事業の基準

3. 優先的検討の対象とする事業

優先的検討規程の策定例

3.1 対象事業の基準

次の一及び二に該当する水道施設等整備事業を優先的検討の対象とする。

一 次のいずれかに該当する事業、その他民間事業者の資金、経営能力及び技術的能力を活用する効果が認められる水道施設等整備事業

イ 処理方式の変更や処理プロセスの追加等により運転管理方法の変更が伴う浄水場の更新事業

ロ 水道施設等に公共施設等運営権を設定する事業

二 次のいずれかの事業費基準を満たす水道施設等整備事業

イ 事業費総額が10億円以上の水道施設等整備事業（建設、製造又は改修を含むものに限る。）

ロ 単年度の事業費が1億円以上の水道施設等整備事業（運営・運転維持管理のみを行うものに限る。）

《解説》

優先的検討の対象は、次に掲げる事項の全てを満たす事業とする。

- ① 水道施設等整備事業に該当すること
- ② 民間事業者の資金、経営能力及び技術的能力を活用する効果が認められること（以下「民間資金・能力活用基準」という。）
- ③ 事業費基準を満たすこと

①及び②について

内閣府手引では、PFI 事業としての実績が多く、費用の削減が期待できる建築物又はプラントの整備等に関する事業に加え、費用の削減又は収入の増加が期待できる利用料金の徴収を行う公共施設整備事業を対象としており、それぞれの施設の例として以下が示されている。水道事業の場合には、建築物として事務所庁舎等、プラントとして浄水場、利用料金を徴収する施設として水道が挙げられる。

- i 建築物：文教施設、医療施設、斎場、複合施設、社会福祉施設、観光施設、警察施設、宿舍、事務庁舎等
- ii プラント：廃棄物処理施設、浄水場、下水汚泥有効利用施設、発電施設等
- iii 利用料金を徴収する施設：空港、水道、下水道等

水道事業においては、浄水場の更新事業における PPP/PFI 事業の導入例が多く、特に運転管理方法が変更となる浄水場の更新事業は、水道事業者が運転管理ノウハウが無い場合もあり、民間資金・能力活用基準を満たす事業と考えられ、一のイに示す事業を優先的検討の対象とすることを原則とすることが考えられる。

また、老朽化施設の更新事業及び耐震化事業や広域連携に伴う事業（広域連絡管整備、施設の統廃合・共同化、管理の一体化等）の実施には、従来に比べ事業量の増大が想定されるため、PPP/PFI 手法を活用することで効果が得られる場合が考えられる。

管路の更新・耐震化事業は、水道事業の給水区域全域の更新・耐震化事業とすると数十年規模の事業期間が必要となるため、路線、地域、種別（管種、布設年代）、事業費規模を考慮して、一定の効果が期待できる事業範囲を設定することで効果が得られる可能性がある。

さらに、水道施設等は、「PPP/PFI 推進アクションプラン」（平成 28 年 5 月 18 日 民間資金等活用事業推進会議）においても、公共施設等運営権制度を活用した PFI 事業の重点分野に位置付けられており、水道事業において優先的検討を行うことが考えられる。

なお、民間資金・能力活用基準を満たさない事業を除外することも考えられるが、優先的検討指針においては、「資金調達コストの差異のみで行うべきでなく、業務効率化による効果等を総合的に勘案して行うべきである」とされていることに留意する必要がある。これは、PPP/PFI 手法の資金調達コストが従来型手法のそれよりも高い場合（例えば PFI 事業者が金融機関から資金を調達する場合の利払い費が、地方公共団体が独自に資金を調達する場合の利払い費よりも高い場合）でも、事業全体の費用で見ればコスト削減が期待できる場合もあることから、資金調達に要するコストの差異のみで民間資金・能力活用基準の適合性を判断するべきではないとしているものである。

③について

事業費基準については、事業費の総額が 10 億円以上の水道施設等整備事業（建設、製造又は改修を含むものに限る。）及び単年度の事業費が 1 億円以上の水道施設等整備事業（運営等のみを行うものに限る。）とするが、PPP/PFI 手法導入を積極的に図るために、これを下回る事業費基準を設定することは何ら排除されているものではない。例えば、地域の民間事業者による公共施設整備事業の実施を期待する場合に、当該基準を下げる事が考えられる。

3.2 対象事業の例外

3.2 対象事業の例外

優先的検討規程の策定例

次に掲げる水道施設等整備事業を優先的検討の対象から除くものとする。

イ 既にPPP/PFI手法の導入が前提とされている水道施設等整備事業

ロ 競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（平成18年法律第51号）に基づく市場化テストの導入が前提とされている水道施設等整備事業

ハ 民間事業者が実施することが法的に制限されている水道施設等整備事業

ニ 災害復旧事業等、緊急に実施する必要がある水道施設等整備事業

《解説》

対象事業の例外として優先的検討の対象とすることがなじまない水道施設等整備事業を列举した。ハは、何らかの法的制限があれば優先的検討の対象外とすることを許容する趣旨ではなく、当該法的制限によって民間事業者による公共施設整備事業全体が実施できなくなる場合に、これを優先的検討の対象外とすることを許容する趣旨である。例えば、内閣府手引では、空港の運営等に関する事業における航空交通管制業務については、公権力の行使を伴うことから民間事業者への委託ができないが、当該業務を除いた事業にはPPP/PFI手法の導入が可能であるので、当該事業の全体を優先的検討の対象外とすることは適切でないと考えられるとの例が示されている。

水道事業については、例えば、官民連携の手引き「第4編 PFI導入の検討 3. コンセッション型における検討内容」の3.1.8その他の検討すべき事項に示す水利権の使用許可申請の主体や汚泥の排出主体に関する事等、事業内容により制限を受ける可能性がある事項については留意が必要である。