

浜松市水道事業官民連携検討調査報告書

平成 24 年 2 月

浜松市上下水道部

目 次

I 本編

はじめに 官民連携導入の背景	1
1. 官民連携導入の必要性に関する検討	2
2. 新たな運営体制に関する検討	4
3. 官民連携手法とその実現可能性の検討	5
(1) 官民の業務・リスク分担	5
(2) 事業収支シミュレーション	6
4. 導入に向けた課題の抽出	7
(1) ファイナンス上の課題	7
(2) 制度上の課題	7
(3) 実務上の課題	8
まとめ	8
想定される今後のスケジュール	9

I 本編

はじめに 官民連携導入の背景
～浜松市水道事業の課題

浜松市財政は他都市に比して良好ではあるが、次代に向けた都市づくりの実現のためには、健全で自立した市財政を維持する必要がある。

浜松市上水道事業では、今後、老朽施設の耐震化、大量更新に多額の投資が必要となる。しかし従来型の起債による資金調達では財政への負担が大きく、債務のオフバランス化も含めた財政健全化を進めるための民間活力の活用が求められる。

【水道事業の課題】

- 長期に亘る投資需要(耐震化、老朽施設更新)への対応
- 長期的な投資をまかなうための財源の確保
- 職員の減少や高齢化

浜松市水道事業の課題と対応

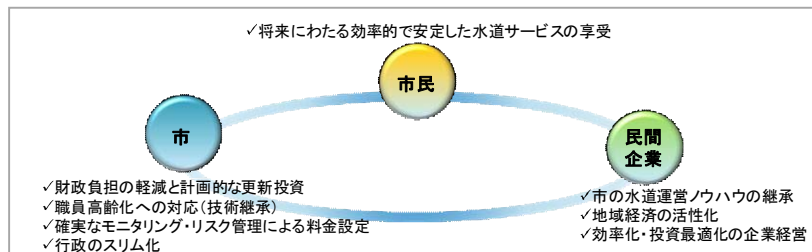
課題	概要
耐震化、施設更新の増加	更新需要: 約1200億円 / 耐震適合率(主要管路): 39%
料金上昇の緩和	資本費: 総費用の6割強 ⇒ 従来調達方式の限界
職員の高齢化と若年層の減少	50歳以上: 42.7% (技術: 38名) / 30歳未満: 6.6% (技術: 7名) ※職員(上水道事業)の退職者数: 131名 (H23年度～H42年度)

はじめに 官民連携導入の背景
～官民連携導入検討の目的

市民が安心・安全な水を将来にわたり享受するために、具体的な官民連携手法(コンセッション方式)の導入可否を検討、さらに実施に向けた課題を抽出する。

コンセッション方式とは、市が資産を所有した状態で、公共事業の運営権を民間事業者へ付与し、民間事業者の経営手法やノウハウの活用によって公共サービスの向上と公共投資負担の軽減を図る方法である。

最終的な目的は、市民・市・民間企業の三者が各々メリットを享受できるような仕組みづくりである。



1. 官民連携導入の必要性に関する検討 ～検討内容

本報告書の中では、主に以下の検討項目につき、今年度の浜松市官民連携検討会における検討の結果をまとめる。

1. **官民連携導入の必要性に関する検討**
 - ・多大な更新費用負担と財政への影響回避に官民連携は有効であるか
2. **新たな運営体制に関する検討**
 - ・安定した事業継続のための官民連携の体制(公共出資によるSPC)づくり
3. **官民連携手法とその実現可能性の検討**
 - ・適切な手法の検討と、収支も含めた可能性の検証
4. **導入に向けた課題の抽出**
 - ・コンセッション導入に向け解決すべき課題を抽出

1. 官民連携導入の必要性に関する検討 ～多大な管路更新需要への対応

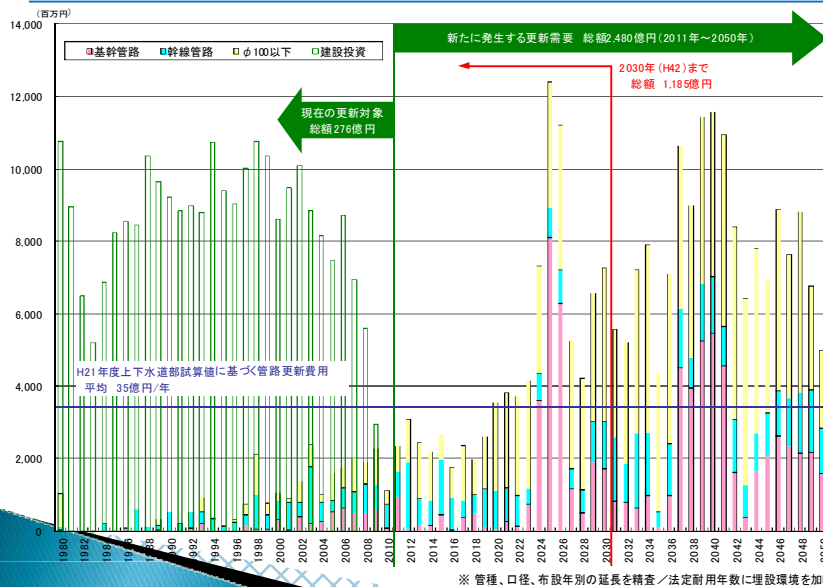
浜松市では、今後、多大な管路更新および耐震対応の投資が長期継続的に見込まれることから、財政負担を軽減しつつ、市民への公共サービス水準を維持していくために官民連携の必要性が認識されている。

次頁の表に示す通り、今後2030年度(42年度)までに必要とされる更新投資総額(水道管の埋設状況および条件を考慮)は1,185億円、この管路耐震化計画の対象となる基幹管路、幹線管路等の更新投資合計は626億円となっている。また、2030年度以降も2050年度(H62年度)まで継続的に多額の更新投資が見込まれることが表から見て取れる。

浜松市が今後も直営で水道事業を実施していった場合、既存の債務負担に加えて、新規の更新投資に伴う借入により、浜松市全体としての負債負担および財政制約が大きくなることは必至である。

そこで、官民連携手法の中でも、**新規投資のオフバランス化を可能とするコンセッション方式につき検討**を進めることにする。

1. 官民連携導入の必要性に関する検討 ～多大な管路更新需要への対応



更新投資のオフバランス化が必要

2. 新たな運営体制に関する検討 ～新会社(SPC)を設置

浜松市の水道サービスを運営する新体制下においては、次頁の関係図に示す通り、市は意思決定(政策・計画作成、料金設定等)に機能を集中させ、民は市から運営権を得て、水道施設の運転維持管理、施設整備・更新事業、資金調達、料金收受等の業務を実施する。設備投資は民間が実施し、整備した資産は市に譲渡される。

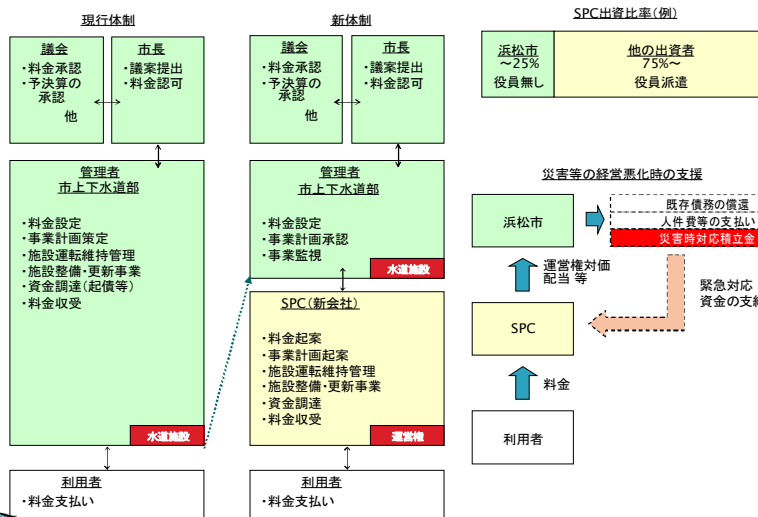
民は、市から運営権を譲渡される受託体として特定目的会社(SPC: Special Purpose Company)を設立する。SPCには、法人格を持つこと(金融機関からの借り入れが可能)、有限責任性、倒産隔離性などの特徴があり、コンセッション方式による官民連携事業において多くの事例で採用される。

市は水道事業者として、水道関連資産の所有と既存債務の返済を継続するために公営企業会計を保持する。SPCが実施する業務のサービスレベルへのモニタリング(監督・評価)実施、料金設定や事業計画の承認、資産管理、議会・市長への対応のために新体制を組む。

料金収受が民に移行し、市の水道料金収入はなくなるため、市側に発生する経費(債務返済原資、人件費等)を賄うのに十分な運営権対価がSPCから市へ支払われることになる。なお、現状の災害時対応積立金は、有事の際にSPCを支援する等の目的で市に残すことを想定している。

7

2. 新たな運営体制に関する検討 ～新会社(SPC)を設置

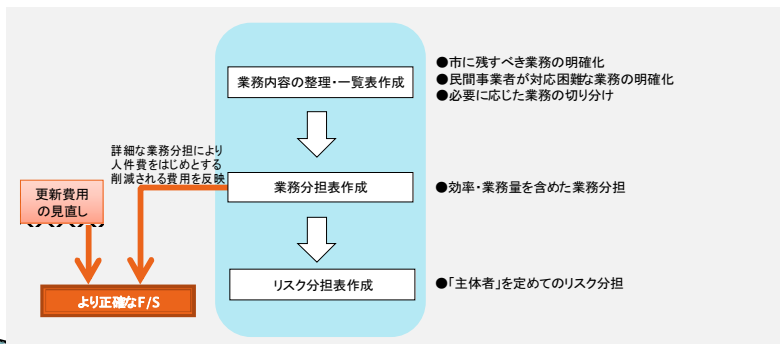


8

3. 官民連携手法とその実現可能性の検討

(1) 官民の業務・リスク分担

- 市に残すべき業務および民間事業者が行うことが困難な業務を検討・明確化、また、現在1つとみなされている業務を必要に応じて複数に分割し、民間事業者とリスク分担しやすい業務一覧表を作成。
- 効率・業務量等を含めた業務分担表を作成、さらにその業務の「主体者」を考えた上でリスク分担。



9

3. 官民連携手法とその実現可能性の検討

(1) 官民の業務・リスク分担

地方公営企業法の下、大まかに以下に示す業務・リスクは市が継続して負担し、それ以外は全てSPCが負担することを前提とする。(参考資料参照)

市が継続する業務

公営企業会計業務／事業計画等の承認／予算原案の作成／料金の設定／決算の調製
／既存借入金の管理に関する業務／予算関連説明書や議会議決の作成に関する資料の作成
／許認可取得／供給規程の策定／モニタリング／庁内調整等(下水道関連、市長部局等)
／関係各所(国、県、他自治体)との調整／公権力行使(行政処分等)／緊急時指揮・命令
／所有資産管理

市が負担するリスク

計画策定に関するリスク／関連条例の改正リスク／市による許認可等のリスク／その他の市の政策に起因するリスク／災害時指揮・命令、災害費用負担／既存資産所有に関するリスク
／住民訴訟等のリスク

10

3. 官民連携手法とその実現可能性の検討 (2) 事業収支シミュレーション

次に、コンセッション方式による官民連携の導入により、市が実施する場合と同様の投資が可能かについて、市の収支、およびSPCの収支をシミュレーションし、実現可能性の検証を行った。

その結果、以下が証明された。

- 1) SPCは、運営権対価(336億円)を市に支払った上で、H42年度までに**必要な更新投資(1,001億円)を自らの資金調達で実行可能**
- 2) SPCはプロジェクトIRR、エクイティIRR*等の各種指標でみて各々4.9%、11.8%と、**適切な利回りを確保**することができる
- 3) 公営企業会計(市側)に発生する**費用はSPCからの運営権対価でカバー**される(既存債務元利償還303億円+市職員人件費33億円)
- 4) コンセッション期間中の公営企業会計(市側)の**キャッシュフロー(資金繰り)に問題は発生しない**。

但し、上記試算の条件として以下が前提となる。

- SPCにおける加速度償却を導入すること
- SPCは従来より17%程度の維持管理費の削減を達成すること

※1:プロジェクトIRR...事業の採算性を評価するための指標
※2:エクイティIRR...SPC出資者にとっての投資採算性を計る指標

11

3. 官民連携手法とその実現可能性の検討 (2) 事業収支シミュレーション

【SPC事業収支シミュレーション結果】

運営権の対価	336億円
設備投資額(H21-H42)	1,001億円
借入金残高(H42)	0億円
維持管理費削減額(H21-H42)※	252億円

※市計画比▲17%、年平均11.5億円削減

プロジェクトIRR	4.9%
エクイティIRR	11.8%
当初自己資本比率	17.8%

※1:プロジェクトIRR...事業の採算性を評価するための指標
※2:エクイティIRR...SPC出資者にとっての投資採算性を計る指標
※3:内訳...維持管理費1,230億、他営業費用104億、支払利息116億

(単位:億円)

	合計	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	H31	H32	H33	H34	H35	H36	H37	H38	H39	H40	H41	H42
営業収入	2,820	121	115	114	121	123	123	123	128	131	130	130	133	133	133	133	133	133	133	133	133	133	133
減価償却費	1,245	24	32	40	49	59	58	60	63	63	62	63	62	61	61	61	61	61	61	61	61	61	61
その他費用	1,450	64	66	68	68	67	68	67	68	69	68	67	67	66	66	66	65	65	64	64	63	63	62
税引前当期損益	125	33	17	7	4	-3	-3	-4	-2	-1	0	0	3	5	6	6	7	7	8	8	9	9	10
法人税等(4%)	56	15	8	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	3	3	4	4	4	4
税引後当期損益	69	18	9	4	2	-3	-3	-4	-2	-1	0	0	3	5	5	3	4	4	4	4	5	5	5

【公営企業会計(市)事業収支シミュレーション結果】

(単位:億円)

	合計	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30	H31	H32	H33	H34	H35	H36	H37	H38	H39	H40	H41	H42
SPCからの運営権収入	336	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
資産受増益(新規資産)	1,001	45	39	39	48	49	40	50	50	49	45	46	46	46	46	46	46	46	46	46	46	46	46
収入合計	1,337	60	54	54	63	64	56	65	65	64	61	61	61	61	61	61	61	61	61	61	61	61	61
減価償却費	1,038	38	40	41	42	43	44	45	46	46	47	48	48	49	50	50	51	52	52	53	54	55	56
企業債利息	82	8	8	7	7	6	6	5	5	5	4	4	3	3	2	2	2	1	1	1	1	1	1
市直接人件費	33	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
支出合計	1,153	48	50	50	50	51	51	51	52	52	52	52	52	53	53	53	54	54	55	55	56	56	58
収益的収支	184	12	4	4	13	14	5	14	14	12	9	9	9	8	8	8	7	7	7	6	5	5	3

12

4. 導入に向けた課題の抽出

(1) ファイナンス上の課題

水道事業のコンセッション方式による官民連携は国内初の事例となるため、その実現までには解決の必要がある課題が存在する。ファイナンス上の課題としては以下が挙げられる。

1) イコールフットイング

民間事業に対しては、公営企業に対しては発生しない納税義務(固定資産税、法人税)がある。これに対して、イコールフットイングの観点からSPCに対して特区の適用、税制優遇の適用が可能であるか否か、浜松市の判断、内閣府、財務省等との協議が必要となる。

2) 会計上の課題

① コンセッション期間中、公営企業会計は、収入(料金收受)がない一方で減価償却費の計上をする必要がある。

② 新規資産につき市とSPC双方が減価償却を行う。加えて、SPCに対しては、コンセッション期間初期に課税等による社外流出を避けるために加速度償却が認められる必要がある。

13

4. 導入に向けた課題の抽出

(2) 制度上の課題

1) 水道事業者の形態:

コンセッション方式における市の水道事業者(水道法)としての認定の確認(厚労省)が必要。市は資産を所有したまま、水道事業の運営、新規の設備投資を行わない形態となるが、水道事業者として厚生労働省の認可上認められるか確認が必要。

2) 公営企業会計の形態:

公営企業会計として、資産所有と既存債務償還が中心となる会計形態が許容されるか確認が必要(総務省)。

14

4. 導入に向けた課題の抽出

(3) 実務上の課題

1) 市の負担するリスクの財源確保

市が継続して負担するリスク(市の政策に起因するコスト増、災害時リスク等)に対する財源をどのように手当てするか。
現状では、既存の内部留保、SPCからの運営権対価、市への配当金の積立などが財源となると想定される。

2) 料金設定・事業計画の承認方法

コンセッション契約期間中、料金や事業計画については、SPCが起案し、市が設定・承認することになっている。その内容を把握し、的確に判断を下すために、市職員のノウハウ維持、外部の協力等の対応策を検討する必要がある。

3) 資産引き取り時の確認

上記同様、SPCが整備した資産を市が引き取る際に、資産内容が適切であるか否かを判断するために、第三者機関等への協力要請、庁内におけるノウハウ継承ルールの策定等が必要になる。

15

■ まとめ

- 浜松市財政は徹底した行財政改革の取り組みにより他都市に比して良好ではあるが、次代に向けた都市づくりの実現のためには、健全で自立した市財政を維持する必要がある。
- そのため今後の耐震化や老朽化のための投資負担が大きい上水道事業に、コンセッション方式での官民連携の手法を導入、市の財政負担の軽減と計画的な更新投資を図りつつ、将来にわたる効率的で安定した水道サービスを確保するための方策検討を本件で行った。
- その結果、公営事業会計を維持しつつ、民間が事業運営や設備整備、資金調達、料金收受等を行い、浜松市が料金設定、事業の計画策定、資産管理、モニタリング等を行うとの枠組みの下、両者の特性を活かしたリスク分担を図ることで、運営権対価などにより既存債務を返済すると同時に民間活用による更新投資を実現することが、継続的に可能でありえることが検証された。
- これは我が国初の上水道事業運営体制の構築であり、ファイナンスや法令、実務などについて、制度の変更や調整につき関係者と今後協議すべき課題も残されてはいる。
- しかし市財政の健全性を保持しつつ、公営事業の新しいあり方を拓き、地域経済への貢献も期待される官民連携事業の実現に向けて、更なる検討を行う意義および必要性は高い。これは浜松市に未来へ向けた自立した基盤をもたらすと同時に、本市が全国の基礎自治体の先進的なモデルとなることに繋がるものである。

16

■ 想定される今後のスケジュール

- 新しい官民連携方式の実現のためには、今回抽出された課題のより詳細な議論を、次年度において専門家を活用して、引き続き行う必要がある。そこで検討されるべき事柄としては、1.具体的な事業スキーム、2.新しい市側および受託体の組織・機能、3.最新状況を反映させた事業収支予想およびファイナンス計画、4.法制度面での調整、などである。この検討を踏まえて、新しい官民連携方式への移行につき浜松市としての決定が行われるべきである。
- 上の後には新事業実現のプロセスとして、(1)事業化、(2)運営パートナー選定、(3)新体制への移行、などの段階を経ることになる。各段階での作業の概要を記すと次のようになる。
 - (1) 事業化
 - ・詳細検討(事業計画、事業者選定基準等)、料金改定やモニタリング等に係る規程策定、組織再編(職員派遣)計画の策定、新会社(SPC)設立準備、パートナー選定準備(公示図書他)、等
 - ・関係省庁との協議(ex.ファイナンス:内閣府・財務省、法制度:厚労省・総務省)
 - (2) 運営パートナー選定の手続き
 - ・公示(公募資料作成等)、選定(審査委員会設置等)、条例改正、契約交渉・締結、等
 - (3) 新体制への移行手続き
 - ・事業開準備、職員派遣、等

