

# 地方自治体における包括的業務委託の課題に関する研究

## 上水道の実施例調査による課題の整理

R10033 片岡夏樹  
指導教員 池田將明

### 1. 研究の背景と目的

上水道は重要な社会基盤であり全国に広く普及している。高度経済成長期と相まって、人口と水需要の急激な増加に合わせて水道施設が整備・拡張されていた。しかし、この時期から1960年代にかけて建設された施設や設備の老朽化、1947年生まれを中心とした団塊世代の担当職員の定年退職によるノウハウや技術の喪失とそれに伴う人手不足が深刻化しており、更新の時期を迎えている。これらの背景から経営形態の変革が求められており、様々な自治体で民間企業に運営を任せる包括的民間委託が進んでいる。

しかし包括的民間委託が進む中で、人事異動や公民の違いによる問題や課題が発生している。そこで上下水道の実施例調査から問題の改善方法を検討する。

### 2. 地方自治体の現状と包括的民間委託

#### 2.1 地方自治体上水道事業の現状

50年代初頭から60年代にかけて建設され老朽化した施設がいまだに主力としての役割を担い、第一線で稼働しているという状況がある。老朽化のためこれら施設の更新には莫大な費用が必要であり、水道事業の経営を大きく圧迫している。さらに事業担当の中でも団塊世代の担当者等が一斉に定年を迎え、それに伴ったノウハウや技術の喪失、人手不足といった深刻な問題が現実のものとなっている。

以上のような背景から、多くの水道事業体はその経営形態の変革を求められており、その手段として民間力の活用（民活化）を積極的に取り入れている。

施設の更新にはその資金の調達までも民間に委ねるPFIといった手法の適用が増加しつつあり、また第二に、業務の民間委託が進められるようになった。

#### 2.2 水道事業の構成

水道水の始まりは川、ダム、地下水、湖沼からの取水から始まり、導水路、導水管を通過して一旦貯水池へと留まる場合と、そのまま浄水場へと行く場合がある。浄水場では利用者へ安全な水を供給するため、水道法で水質基準が定められているが、この基準を満たしているか確認をするため、浄水場では水質検査を行う。

利用者の水使用量は季節、時間、天候などによって絶えず変化していて、それに対応するため配水所では一時的に水を貯水している。その後送水量や水圧を調整して配水を行う。水利用者へは水道メーターにより水量を測定した後給水される。各利用者は給水管の口径と測定した水量に応じて料金を払う。

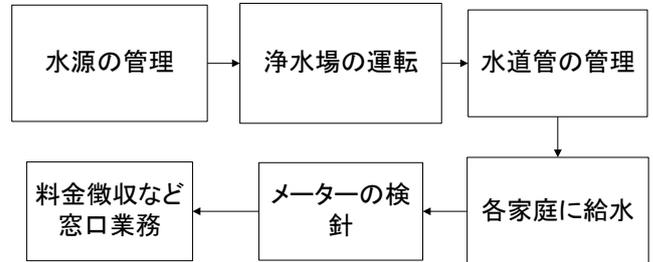


図1. 水道事業の構造

### 2.3 包括的民間委託とは

当事者の一方がある一定の仕事を手方に依頼し、相手方が自己の裁量と責任においてその仕事を行うことを業務委託と言うが、包括的民間委託は従来の業務委託とは異なり次の2項目を基本要素としている。

- 性能発注方式である
- 複数年契約である

性能発注とは、「民間事業者が施設を適切に運転し一定の性能（パフォーマンス）を発揮することができるのであれば、施設の運転方法の詳細等については、民間業者の自由裁量に任せるといった考え方」であり、民間事業者の技術力を活かし、効率的な運営が可能であると考えられている。

### 3. 太田市の上水道委託の事例調査

太田市は日本で最初に水道事業の包括的民間委託を行っていた地域であり、それ以前にも水道事業を委託していたこともあり、ここをヒアリングの対象として選んだ。

#### 3.1 業務委託の経緯

1980年度より浄水場の夜間・閉庁日の運転管理業務を民間委託し、市職員の交代勤務制を解消した。

1972年度より一部地域の検針業務の委託を行い、1990年度からは全地域を委ねることになり、1999年からは測定・収納業務を含む全ての料金徴収業務を民間委託するに至った。2002年度からは、漏水待機を含めた業務を管工事組合に委託している。

2001年からは水道法が改正され、水道施設の管理業務の委託が制度化された。これにより経営基盤の強化を目指し、事業経営責任を除いた運転管理や水質管理などの技術的な管理業務を一括して幅広く民間に委託することが可能になった。太田市ではこの法改正に準拠した民間事業者への第三者委託を全国に先駆けて実施した。明電舎この5年間の第三者委託において、段階的に業務の包括化を提案・推進し、受託範囲の拡大を図った。

技術的業務範囲					合併町施設の維持管理	
					電力費・通信費	
			ユーティリティ管理(薬品、燃料など)	ユーティリティ管理(薬品、燃料など)	ユーティリティ管理(薬品、燃料など)	
		突発小修繕	突発小修繕	突発小修繕	突発小修繕	
		定期点検(電気設備)	定期点検(全設備)	定期点検(全設備)	定期点検(全設備)	
	日常点検	日常点検(含 水質計器校正)	日常点検(含 水質計器校正)	日常点検(含 水質計器校正)	日常点検(含 水質計器校正)	
	【平日昼間】運転管理	【平日昼間】運転管理(浄水処理工程水質検査)	【平日昼間】運転管理(浄水処理工程水質検査)	【平日昼間】運転管理(原水・浄水処理工程水質検査)		
	【夜間・休日】運転管理	【夜間・休日】運転管理	【夜間・休日】運転管理	【夜間・休日】運転管理		
	2002	2003	2004	2005	2006	
	年度					

図 2.株式会社明電舎の経緯

### 3.2 包括的民間委託の開始

株式会社アドバンスト・ビジネス・サービス（以下ABS）とは、2007年に明電舎、GCC自治体サービス、太田市水道管理センターの3社で出資設立した株式会社であり、太田市の水道事業のうち、「事業計画」「料金決定」「水利権取得」等以外のほぼすべての業務を委託している。2012年度からは一部の施設整備も委託されている。

### 3.2 企業と太田市の役割分担

・太田市側の役割

「政策形成及びその決定」、「許認可や処分」、「秘密性、公平性、安全性の確保」の業務を行うなど、法や管理者と言った立場を残している所有者である。

具体的な業務としては「事業計画、経営計画、水利権取得、施設整備、許認可」などが挙げられる。

・企業（株式会社ABS）側の役割

企業側の義務として一連の業務を提供する。責任についても資料に書いてある通りに明確に規定されていて、企業側が責任を持って処理をしなくてはならない。また、法制度の問題も本来は管理者である地方公共団体が行使すべきものであるが事実行為（施設の運転管理など）については民間業者への委託が可能である。

## 4. 太田市のヒアリング調査

### 4.1 調査の概要

2001年に水道方が改正され、その後でも包括的民間委託の先進的な事例の一つとして太田市へヒアリングを行う。内容は、現状の課題について太田市がどういった考えを持っているのかを知るためである。

- ヒアリング対象：太田市上下水道局で、
- 日時：1/21
- 対応者：水道局職員の篠木さん

質問内容

質問内容	回答
モニタリング機関	出来ない。 契約内容を第三者に判断してもらうことは可能だが、水道事業に関しては疎いため。
競争	現状では水道事業の委託の絶対数が少ないので競争が発生しえない。 業務内容を把握している職員を育成するため、委託先に出資を行い、共同での人材の育成を主張している。
大規模工事の担当	管路修繕はABSが担当し、管路を新しく作る・入れ替えるといった大規模な工事の場合、水道局が担当し、工事を発注する。

### 4.2 調査結果で判明したこと

第三者のモニタリング機関による監査は現状だと難しいと言う。太田市が外部の機関に契約内容の判断を依頼し、それについて問題が無いのかを知ることは出来るが、水道事業には詳しく無いので業務内容を判断することまでは出来ない。

競争については、水道事業の委託はまだ始まったばかりの市場なので、競争を出来る程企業の数が無い。将来的に事業委託の市場は競争を出来る環境になると予測している。

将来的に業務内容を詳しく把握出来ている職員がいなくなることによる問題の発生の懸念は、まだ表面化はしていないが解決が急がれている。これは職員を育てようにも委託先が現場の業務を行っているの、地方公務員である水道局員は現場に携わることが出来ず、このままだと業務内容を知識で知っているだけの職員になってしまう。その解決策として出資を行い、委託先と共同で人材を育てることを主張している。

管工事に関しては修繕のような小規模の工事を行うのは委託先のABSであり、新しく管を入れ替えるような大規模の工事は水道局が行う。

## 5. 考察

モニタリングに関することが一番の課題であると感じた。解決が難しいが、事業内容をしっかり把握出来ている職員を維持することによってこの課題が解決出来れば、第三者によるモニタリング機関を設立する必要性が無くなる。そのためにも出資によって委託先企業と共同で職員を育成することが出来る環境が作られることが望まれると考える。

ヒアリングで聞いたことだが、次の事業委託のモデルは「水みらい広島」であると言っていた。これは自治体も一部出資をすることで意見を通り易くしているのだ。業務を行うことは企業に任せて自治体は管理・監視をすることを重点的に行って官民共同で事業を行うことがベストだと言っていたが、まさにその通りだと考える。

## 6. 今後の課題

「水みらい広島」と違って自治体が出資を行っていないため、ABSに意見を通すことが難しい状況だが、その中でも水道事業を把握出来ている職員を育てられる環境を作ること

### 参考文献

- 1 「水道事業包括業務委託の事例紹介」 明電舎のHP
- 2 「太田市水道事業に係る包括業務委託」 太田市水道局上下水道総務課
- 3 「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」 国土交通省