民間アウトソーシングにおける契約のあり方に対する一考察
－下水道処理施設運転管理業務の委託を例として－

株式会社 野村総合研究所　公共経営戦略コンサルティング部
コンサルタント　稲垣　博信

１．はじめに

自治体における民間企業への業務委託の件数が年々増加している*1。さらに近年では、業務全体を長期間委託することができる指定管理者制度などのスキームが整備され、民間委託の業務範囲や委託期間は拡大・長期化の傾向にあるといえる。

この影響により、委託される民間企業は、委託金額の高い業務を受託することが可能となるが、公的業務を業務範囲を拡大した上で受託することは、大きな事業リスクを抱えることを意味する。

仮に業務を受託する予定の民間企業が、金額に比べてその業務によるリスクが高いと判断し、受託することを辞退した場合、職員（特に技術系）がこれから少なくなる自治体では今と同水準でのサービス提供が困難となる。実際にいわき市水道局では、入札業者が辞退したため、再入札をかけるまでの期間、市のOB、退職者を募って緊急対応したことがある。

上述したような事態を回避するためには、官民間での適正なリスクシェアリングが必要である。リスクシェアリングとは、その事業で発生するリスクによる損害を官民で分担することを契約等で事前に約束しておくことを意味する*2。官民間の適正なリスクシェアリングを計ることで、民間企業は適正な金額で適正なリスクを負担して業務にのぞむことが可能となる。

こうした背景を受け、本稿では、アウトソーシングが進んでいる下水道処理施設運転管理業務をケーススタディとして、官民間の適正なリスクシェアリングを実現するための契約のあり方を示すこととする。

２．下水道処理施設運転管理業務の委託状況の概要

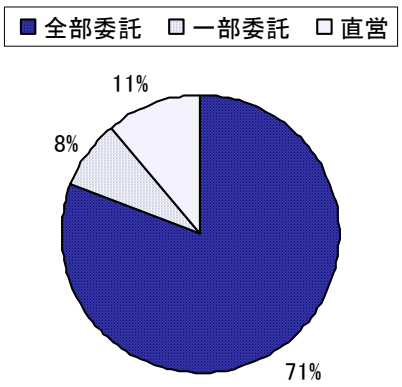
１）高い委託率

下水道処理施設運転管理業務は図表１に示しているように、高い委託率となっている。本業務を行う民間企業で構成される日本下水道処理施設管理業協会の実態調査によると、図表２に示すように受託契約額は年々増加している。これから団塊世代の技術職員が大量退職することを考慮すると、高い委託率は今後も継続するものと考えられる。

*1　野村総合研究所「民間へのアウトソーシングに関する自治体アンケート調査」平成 19 年 10 月
http://www.nri.co.jp/opinion/r_report/index.html
*2　末永英男「改正商法における資本取引と税法」『経済学研究』九州大学第 69 巻

当レポートに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。すべての内容は日本の著作権法および国際条約により保護されています。
Copyright© 2008 Nomura Research Institute, Ltd. All rights reserved. No reproduction or republication without written permission.

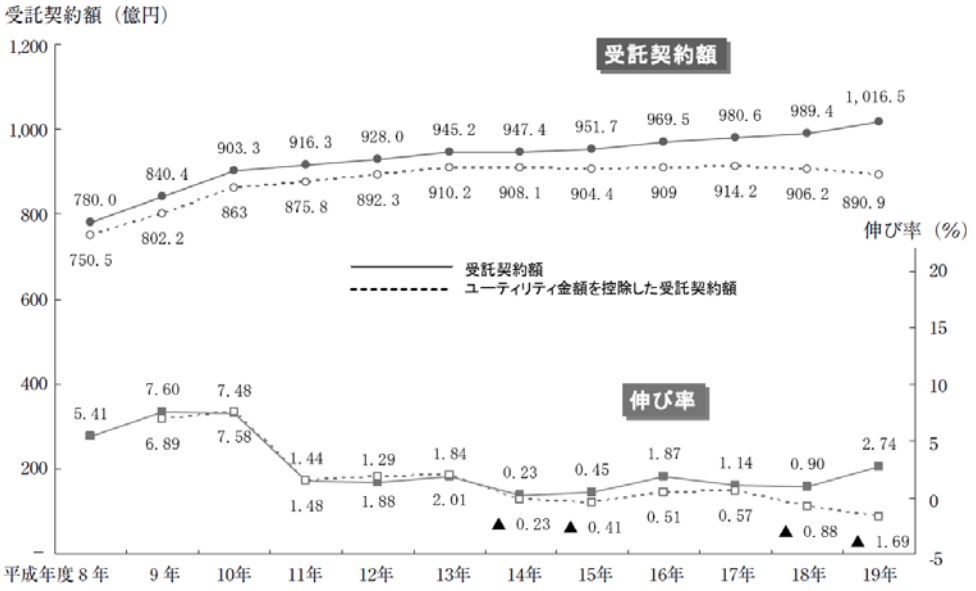
図表１　水処理施設の運転業務の委託状況（全国）



直　　営	実作業を各団体の職員が直接行っている場合
一部委託	実作業を一部の地域で各職員が行っていたり、または一部の時間帯（例えば夜間のみ）や緊急時などに職員が行ったりする場合
全部委託	実作業を公社や民間などに委託し、各団体職員が行っていない場合

出所）社団法人日本下水道協会「下水道統計平成 16 年度版」、2006

図表２　日本下水道処理施設管理業協会正会員 139 社の受託契約額の推移



出所）日本下水道処理施設管理業協会「平成 19 年度下水道処理施設維持管理業務受託実態調査報告」http://www.gesui-kanrikyo.or.jp/pdf/h19-report.pdf

２）包括的民間委託の導入

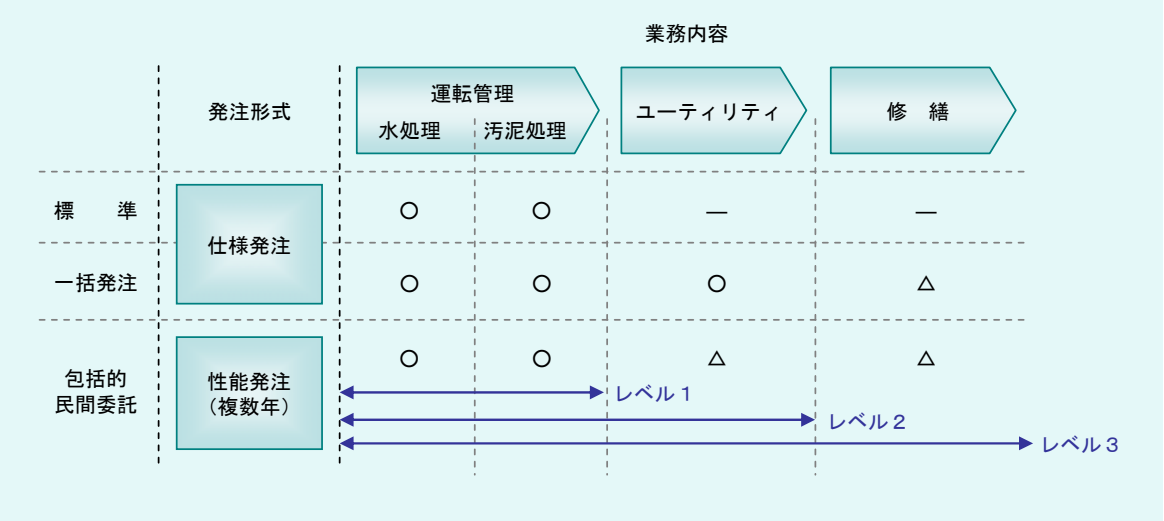
このように委託率が高い下水道処理施設の運転管理業務に関して平成 13 年度に、国土交通省から「性能発注の考え方に基づく民間委託のためのガイドライン」が各自治体に通知された。本通知は、自治体の下水道経営の中で性能発注*3がコスト縮減効果につながるとして、施設の運転管理業務、清掃業務、設備点検業務などを一括して性能発注する包括的民間委託の導入を促したものである。平成 15 年度には、この発注形態の推進が閣議決定された旨を伝える「下水処理場等の維持管理における包括的民間委託の推進について」が国土交通省より通知され、包括的民間委託は本格的に推進されることとなった。図表３は日本下水道処理施設管理業協会が運転管理業務の委託形態を整理したものである。今まで主に採用されていたのは、業務範囲を仕様で明確に定めた標準発注もしくは一括発注であった。包括的民間委託はこれらと異なり、性能発注であることと複数年契約であることが特徴といえる。

*3　公共が民間に委ねる公共サービスのアウトプット基準を提示するのみで、仕様そのものは民間事業者の自由提案に任せる発注形式のこと（政策投資銀行ホームページより抜粋）。

当レポートに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。すべての内容は日本の著作権法および国際条約により保護されています。
Copyright© 2008 Nomura Research Institute, Ltd. All rights reserved. No reproduction or republication without written permission.

包括的民間委託は自治体側にとっては経費削減効果につながるが、業務の範囲を明確に定めない性能発注であるため、民間事業者側にとっては業務を受託することにより事業リスクが拡大するものと考えられている。現に、日本下水道処理施設管理業協会ではこの発注形式での運転管理業務受託のリスクを 64 種類挙げており（一部を図表４に記載）、包括的民間委託の受託に関わるリスクマネジメントの検討を行っている*4。

図表３　日本下水道処理施設管理業協会における各委託形態の整理



出所）日本下水道処理施設管理業協会「包括的民間委託業務の受託に関わるリスクマネジメントの検討」平成 20 年 5 月

３．契約のあり方

こうした業務範囲の広い民間委託を安全に実施するためには、官民間の適正なリスクシェアリングが重要となる。特に図表４に記されているようなリスクが発生した場合の対応をきめ細かく契約書内に記載しておけば、民間企業も安心して業務の受託を行うことが可能となる。こうしたリスクシェアリングを実現するための具体的な手法としては以下のものが挙げられる。

*4　下水道処理施設管理業協会「包括的民間委託業務の受託に関わるリスクマネジメントの検討」平成 20 年 5 月

当レポートに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。すべての内容は日本の著作権法および国際条約により保護されています。
Copyright© 2008 Nomura Research Institute, Ltd. All rights reserved. No reproduction or republication without written permission.

図表４　日本下水道処理施設管理業協会で挙げられた運転管理業務受託リスクの一例

リスク名	内容
ユーティリティ調達リスク	ユーティリティの品質、数量の確保ができない
予備品消耗品調達リスク	交換部品納入会社が倒産していた設備を運営出来なくなった
情報関連リスク	情報漏洩に伴い発生する費用
	事業遂行に起因して発生する諸障害の復旧に係わる費用
	通信障害等の不可抗力により発生する諸障害の復旧に係わる費用
施設損傷リスク	不可抗力（戦争、内乱、外国の侵略、テロ、放射能汚染等）による施設の損傷復旧費用
	不可抗力（地震、津波、噴火）による施設の損傷復旧費用
	上記以外の不可抗力による施設の損傷復旧費用
	不可抗力に伴う設計変更、事業内容変更に関わる増加費用
流入水の汚染	規定以上の水質汚染
ユーティリティ未調達	災害等の不可抗力により電力・ガス・水道が未調達に伴う発生費用
施設老朽化リスク	官側の指示・要望による施設改修費用
不可抗力以外の一般的損害リスク	施設の維持管理・運営のミス等による施設損傷復旧費用
	民間企業の事由による運営段階での施設の損傷であるが、不可抗力（風水害等）により損傷・被害が増大した
法令変更、法令新設、規制強化、行政指導等	事業遂行に関連する法令変更・新設等に伴う包括委託の増加費用（事業継続）
	設備変更等が必要となり、コスト面・技術面から事業継続が不可能となった場合の各種契約解除コスト（事業廃止）
	法令変更・新設等に伴う許認可の取得
首長交代 議会不承認等	首長交代その他事業遂行につき議会承認等が得られない場合の事業遅延に伴う追加費用、又は事業中断・解除に伴う増加費用
	首長交代その他事業遂行につき議会承認等が得られない場合の遅延又は事業中断・解除に伴う事業者の既に被った損失・費用
政策変更、財政破綻等	政策変更、財政破綻等による事業開始遅延追加費用、事業中断、契約解除に伴う追加費用
税制改定、税制変更、税制新設、廃止等	消費税の変更に関わる事業費の増加・減少費用
	環境関連税制の変更に伴う事業費の増加・減少費用
	上記以外の税制変更に伴う事業費の増加・減少費用
運営期間における金利変動リスク	金利変動による維持管理・運営費用の増加
運営期間における物価変動リスク	インフレ、デフレ（物価変動）に伴う維持管理運営費用の増加
住民運動	住民の反対運動・訴訟に起因する事業遅延、中断及び各種契約解除による事業費増加費用
	住民運動により発生した施設の損壊
環境対策	当該事業遂行に際して必要な環境保全費用
	事業遂行に起因して発生した環境破壊修復に必要な追加費用
	上記以外の原因にて発生した環境破壊修復に必要な追加費用

１）契約の前に適切なリスクコミュニケーションを行い、リスクの棚卸しを行う

下水道事業は大都市では古くから行われている事業だが、中小都市では比較的新しい事業である。そのため、自治体側にノウハウが蓄積されていない場合は、リスクへの認識が甘く、契約書にリスクに関する詳細な事項が記載されていないことが多い。契約前に官民間で適切なリスクコミュニケーションを行い、委託する処理場の特徴・地域特性を考慮した上で、どのようなリスクが起こり得るかを棚卸し、情報共有しておくことが望ましい。なお、ここでのリスクコミュニケーションとは、リスク認知の異なる主体間におけるリスク情報の共有および、そのための活動のことを指す。

２）明確な業務範囲を示す条項を盛り込む

包括的民間委託方式は、上述したように性能発注方式であり、仕様そのものは民間企業の自由提案に任せられるため、業務範囲は明確化されていない*5。例えば不可抗力などに

*5　複数の自治体ヒアリングによる

当レポートに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。すべての内容は日本の著作権法および国際条約により保護されています。
Copyright© 2008 Nomura Research Institute, Ltd. All rights reserved. No reproduction or republication without written permission.

より施設損傷が発生した場合、事前に契約で対応方法について取り決めを行っていなければ、民間事業者はアウトプット基準を遵守しなければならないために当初想定していた修繕事業よりも大規模なものを行わなければならなくなり、大幅な損害が生じる。このようなケースを考慮し、契約においては「修繕に関しては経常的な修繕のみを執り行うものとし､それ以外の修繕に関しては別途協議する」といった業務範囲を明確にする条文を盛り込むことなどが必要と考えられる。

３）契約の中にリスクの官民責任分担表を特記事項として盛り込む

富山市*6など包括的民間委託を実施しているいくつかの自治体では、契約書の中に、図表５のような官民リスク責任分担表を盛り込んでいる。このような表を作成することで、具体的にどのリスクをどの主体が負担するかを明文化することができる。

現状では、各リスクの官民責任分担の取り決め方が課題となっているが、基本的な考え方としては「官に帰する事由により生じるリスクは官が負担し、民に帰する事由により生じるリスクは民が負担する」といったことが挙げられる。

図表５　富山市（浜黒崎浄化センター等維持管理業務包括委託）での官民リスク責任分担表

段落	リスクの種類	リスクの内容	負担者	
			市	事業者
共通	要領説明書リスク	要領説明書等の誤り、内容の変更に関するもの等	○	
	応募コスト	応募費用に関するもの		○
	内容変更リスク	本事業の業務範囲の縮小、拡大等	○	
	契約締結リスク	局の責めにより契約を結べない、または契約手続きに時間を要する場合	○	
		事業者の責めにより契約を結べない、または契約手続きに時間を要する場合		○
	法令等の変更リスク	本事業に直接関係する法令等の変更	○	
		その他	○	○
	第三者賠償リスク	委託範囲において、運営段階における騒音･振動･地盤沈下等による場合	○	○
	住民問題リスク	本事業を行政サービスとして実施することに関する住民	○	
		上記以外のもの	○	○
	事故の発生リスク	事業者の責めによる事故の発生		○
		上記以外(不可抗力)等による事故の発生	○	
	環境保全リスク	運営段階での環境に影響を及ぼす場合等	○	○
	事業中止･延期に関するリスク	局の指示及び債務不履行によるもの	○	
		事業者の事業放棄、破綻によるもの		○
	物価･金利変動リスク	事業期間のインフレ･デフレによる経費の増減	○	○
	不可抗力リスク	天災、暴動等による設計変更･中止･延期	○	
運転・維持管理	計画変更リスク	事業内容･用途の変更に関するもの	○	
	下水の水質変動リスク	要求水準を満足させるために要する経費の増加	○	○
		上記以外の経費の増加	○	
	経費上昇リスク	事業者の責めによる要因で増大する経費		○
		上記以外のもの	○	
	施設損傷リスク	要求水準を満足しない場合の施設の損傷		○
		上記以外のもの	○	
	修繕費の増大	事業者の責めによる補修費の増大		○
		上記以外によるもの	○	
	一般損害リスク	事業者が行う修繕に関して生じた損害		○

出所）富山市ホームページ　http://www.city.toyama.toyama.jp/suido/nyusatu/15-050.htm

*6　富山市ホームページ　http://www.city.toyama.toyama.jp/suido/nyusatu/15-050.htm

当レポートに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。すべての内容は日本の著作権法および国際条約により保護されています。
Copyright© 2008 Nomura Research Institute, Ltd. All rights reserved. No reproduction or republication without written permission.

一般的に、発生要因が民間企業にあるリスク（事業・経営的要因）は、民間企業がリスクヘッジを行いやすい。発生要因が官にあるリスク（政治・行政的要因）も同様である。リスクヘッジを行いやすい主体がそのリスクを負担することで官民協力のもと、理想的なリスクシェアリングが実現される。

社会的要因、経済的要因、第三者要因もしくは不可抗力要因により発生するリスクは、自治体側がその責任を負担することが望ましいが、その要因が官か民に帰属できない不明瞭なリスクといえる。そのため、契約時にどのような場合に官と民が負担すべきかを設定する負担ルールを明記することが重要である。一般的な例としては、事業の責任や施設の所有権が官側にあることから、損害がある一定の金額以上ならば官が負担する、といったルールが挙げられる。このルールは過去いくつかの自治体のリスク分担表で実際に適用されている。

図表６　リスク発生要因の分類

リスク発生要因の種類	該当するリスクの例
政治･行政的要因	政策や税制の変更などに伴い発生する増加費用
社会的要因	住民の反対運動･訴訟に起因する事業遅延
経済的要因	物価変動に伴う維持管理運営費用の増加
第三者要因	事業者調査の誤りによる事業遅延･中断に伴う事業増加費用
不可抗力要因	地震などによる施設の損傷復旧費用
事業･経営的要因	施設の維持管理･運営ミスなどによる施設損傷復旧費用

５．民間業務委託の拡大に伴う課題と今後の契約のあり方のまとめ

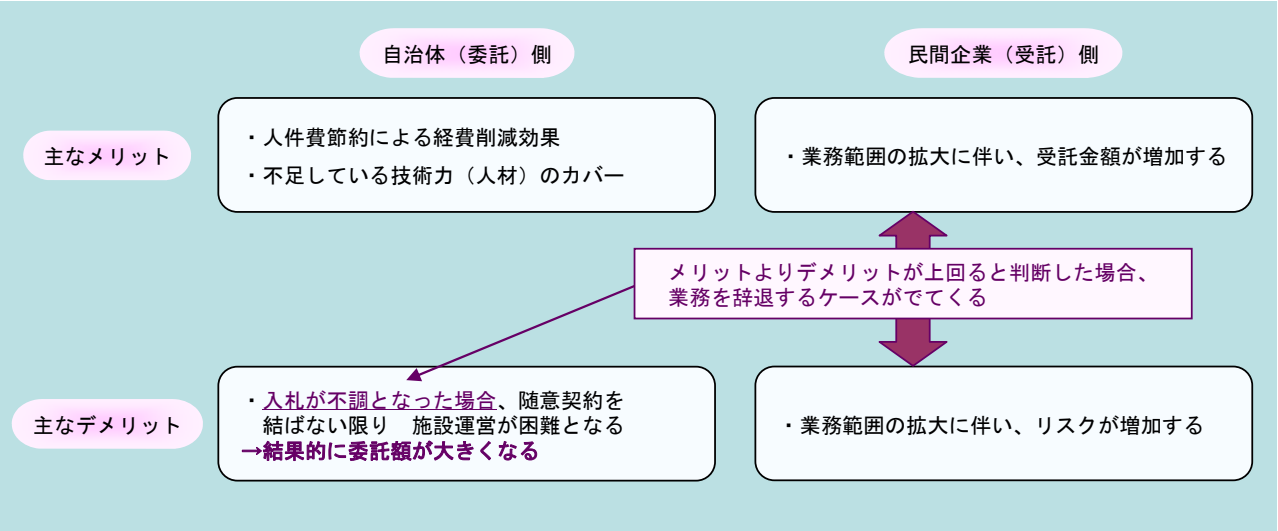
前節までは、下水道処理施設運転管理業務をケーススタディとして、委託範囲の拡大に伴う課題と契約のあり方について論じた。今後、委託が進むと思われる他の自治体業務の委託においても、下水道運転管理業務の包括的民間委託と同様の事象が発生すると考えられる。

ケーススタディから得られた民間委託の拡大に伴う課題を整理すると、図表７のような構図ができあがる。自治体側は民間業務委託により経費削減効果・技術力の補填といったメリットを得られるが、民間企業側では受注金額が大きくなることでリスクが拡大するため、受注金額と事業リスクを比較するようになる。この比較の結果、リスクの方が大きいとみなされれば、業務辞退・入札不調といった事象が発生し、結果的に自治体側のメリットは小さくなる。こうした事態を回避するための方策が自治体の今後の課題といえ、契約内容の詳細な取り決めによる官民間の適正なリスクシェアリングが解決策の一つといえよう。

契約内容の詳細な取り決めを行うためには、①契約前段階における官民間のリスクコミュニケーション、②詳細な業務範囲の条文の追加、③官民のリスク責任分担表の追加、などの手法が考えられ、①は、②以降の施策を行うための必須条件といえるだろう。今後は、リスクコミュニケーションをどのように推進するかが課題となる。

当レポートに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。すべての内容は日本の著作権法および国際条約により保護されています。
Copyright© 2008 Nomura Research Institute, Ltd. All rights reserved. No reproduction or republication without written permission.

図表７　民間アウトソーシング拡大に伴う委託側・受託側のメリット・デメリットの整理



〔謝辞〕

本稿を執筆するにあたり下水道処理施設管理業協会をはじめとして、複数の自治体・民間企業の協力を得た。この場にて感謝の意を表したい。

筆 者
稲垣　博信（いながき　のぶひろ）
株式会社 野村総合研究所
公共経営戦略コンサルティング部
コンサルタント
専門は、社会資本整備論、社会資本のアセット・リスクマネジメント　など
E-mail: h-inagaki@nri.co.jp

当レポートに掲載されているあらゆる内容の無断転載・複製を禁じます。すべての内容は日本の著作権法および国際条約により保護されています。
Copyright© 2008 Nomura Research Institute, Ltd. All rights reserved. No reproduction or republication without written permission.