新春鼎談

成功の法則を探る

下水道機能を維持しつつ新たな価値を創造していくうえで、PPPは一つの有効な手法であることは間違いなく、先般公表されたPPP／PFI推進アクションプラン（2023年改訂版）において「ウォーターPPP」が打ち出されたことでPPPに取り組む自治体の急増が見込まれます。しかし、粗製乱造では生活者のためのPPPが逆に生活者への負担になったり「PPP＝悪」と誤解されたり、民間企業の活躍の場が縮小したりして、下水道機能の維持や価値創造が叶わなくなることが懸念されます。そこで、PPPに詳しい東京大学特任准教授の加藤裕之氏、東洋大学大学院教授の難波悠氏、EYストラテジー・アンド・コンサルティングのインフラストラクチャーアドバイザリーである福田健一郎氏をお招きし、下水道や他分野におけるPPPの成功・失敗要因を振り返りながら、ウォーターPPP成功の法則を議論しました。

PPPの原点とは

難波 公共の目的を明確にすべき
加藤 期待するのは経営とテクノロジー

――「PPP／PFI推進アクションプラン」（以下、アクションプラン）の2023年改訂版では、今後10年間でウォーターPPPを水道100件、下水道100件、工業用水道25件、合計225件実施するという数値目標が示されました。これが水インフラを持続させ、生活者の暮らしを良くするための手段として活用されれば良いのですが、数字を追うあまりにウォーターPPPそのものが目的化し、手間がかかるだけで官にも民にも生活者にもメリットにならないとなれば、官民連携（PPP）そのものが否定されるのではないかと懸念しています。

まずは、そもそもPPPは何のために実施されるのか。その原点に立ち返る必要性を感じます。では、何をもってPPPが成功したと言えるのでしょうか。

難波　当たり前のことですが、公共側が何をしたいのかを明確にし、公共側がやりたいことが実現される。言い換えれば、公共の目的を民間の効率性であったり、技術ノウハウであったりを生かして達成することがPPPの目的であり、成功だと思います。

――公共側が目指すこととは、具体的にどのようなことでしょうか。

難波　それは多様ですね。公共施設を効率よく、質も高く管理したい、あるいは未利用の公有地を使いたい、それによってあんなことがしたい、図書館を新しくしたい、子育てを充実させたいなど。PPPは全てこうした公共の目的から出発すべきであって、PPPが成功するも失敗するも目的を明確にできるか否かにかかっていると考えています。

――海外ではPPPに期待することや目指すところが日本とは異なりますか。

福田　海外のPPPでは、機場と管路を含む事業そのものの運営を長期に民間に担ってもらうという発想が強いですね。契約期間が10年以上の案件が多いフランスは特にそうで、それだけ長期になると事業経営といっても「カネ」だけではなく、人材教育など「ヒト」の要素や、「モノ」の要素にアセットマネジメントも加わり、さらにDXを導入して日々の運営もしっかり回してもらう。そうした事業経営を総合的に民間にしっかりやってもらうという事例が多く見られます。

つまり民間にお願いするのは長期的なマネジメントです。ここが日本の水インフラのPPPで行われている3年間や5年間の包括的な維持管理の委託や、施設を作ることが重視される従来型PFIとは大きく異なる点です。

難波　海外と日本の違いは、国ごとの背景の違いによると思います。フランスはコンセッションからPPPが始まっていて、言い方は悪いですが民間が需要リスクをとるなら勝手にやってください、国は積極的に関与しませんよ、というスタンスです。

一方、日本がPFI法のお手本としたイギリスのPFIとも大きく異なっていて、日本は公共事業の効率性を高めることに主眼が置かれていると感じます。官が事業を決定し、民間が受託するという構図は日本に多く見られます。途上国では公共事業の効率性云々の前に、そもそも民間資金が入らなければインフラを整備できないので、そのためにPPPが行われています。

――フランスのコンセッションでは、官の関与が極端に少ないんですね。ウォーターPPPでは10年後にコンセッションへの移行を視野に入れることとされていますが、日本ではそこまで官の関与が低くなることは想定しにくいですよね。

難波　コロナ禍で鮮明になったのですが、例え需要が落ちてコンセッション事業者が経営難に陥ったとしても、それは民間の責任だからということでフランス政府は手を差し伸べませんでした。大前提としてコロナ禍は官民どちらの落ち度でもないので損失を折半はするものの、それ以上は民間の問題だから、会社がつぶれたら早く次の事業者を見つけられるように制度を作ろう、そんな対応でした。

ここが日本とは対応が異なるところです。日本では事業が継続するように民間だけではなく官も対策を考え、官も頑張りましょうというスタンスです。ウォーターPPPに限らず、他分野のコンセッションでもこの考え方は変わらないのではないでしょうか。

加藤　私は国土交通省下水道部の職員としてPPP政策を見てきましたし、大学の教員になってからは水インフラのPPPの現場の方々のインタビューをしてきました。その結果として、本来PPPに期待するのは経営ノウハウやテクノロジー、さらには官にはないスピード感だと思うようになりました。ですが、その部分が日本ではまだできていない。それは日本のPPP政策が、不足を補うというやや不幸な始まり方をしたからだと考えるに至りました。

日本では官側にカネとヒトが足りない、だからそれを補うためにPPPという手段が政策的に導入されました。単に官側の不足を補うという発想です。民間に関与してもらうメリットは本来は、官ができないことをやってもらったり、官と民間が力を合わせて新しい価値を生み出したりすることのはず。PPPで民間に期待することがただ「官の代わり」では寂しいと思いませんか。

ウォーターPPPは、PPPの本来の目的を見直したり、自治体が自らの事業を再確認する良い機会です。ですが今はそれがないまま「PPPを進めるぞ」というムードだけが盛り上がっているのでやや心配しています。しかも、ウォーターPPPをやらないと管路の改築の補助対象が削られるというペナルティが課せられていますね。まあ、やったからと言って長期的に補助が保証されるわけでもありませんが。いずれにしても、民間でないとできないことは何か、官と民間が一緒だからできることは何か、それをしっかりと考えてほしいですね。

もう一つ心配なことは、10年後にコンセッション案件が急増する可能性があるにもかかわらず、日本にはコンセッション事業を担える会社が十分にないということです。日本の上下水道はコンサル、メーカー、維持管理といった具合に分業で整備されてきました。だからこそ効率的に、スピード感を持って普及できたのですが、その結果として全体を統合的に担える会社が育っていません。でも、やらなければならない。難しい問題ですね。産業界を強くする政策も同時に必要です。

PPPは何をもたらすのか

加藤 コンセッション現場の社員は夢を持つ
福田 上下水道事業の「産業化」を

――官の人手不足を補おうにも、民間も人手不足ですから、不足を補うという発想ではやがて行き詰まりますね。それに、官の「手足業務」だけでは、民間も面白くない気がします。コンセッションは民間の自由度が高いのでやりがいもあると思いますが、一社で担える民間がまだないとなると、ウォーターPPPで10年後はコンセッションへ、という図式も行き詰まりかねませんね。

難波　人手不足を解消するにしても、単に民間の人手で補完するのではなく、DXを活用して大きな下水処理場の無人監視を可能にするくらいのイノベーションが生まれればPPPの価値がありますね。

加藤　今だから言えることですが、政府がコンセッションを打ち出した時は国の職員だったのですが、その頃はコンセッションにはやや懐疑的でした。ですが、浜松市や高知県須崎市などコンセッションの現場に行き、民間社員の方々と話すうちに、民間の若手が元気になっていることに気づき、考え方が変わりました。

彼らは夢を持っているんですね。これまで官に言われた通りにやってきただけだったのが、コンセッションの現場では事業を良くするために自分たちで発想し、行動できるようになった。それが大きいですよ。

水インフラを持続させるには若手が頼りです。コンセッションには若手を元気にする効果があり、その点で期待感を大きく持つようになりました。若手が元気に働いている職場なら、学生も入ってきますよ。大学で講義をしていても、学生はみなコンセッションに興味を持ちますからね。その点についてはとても期待しています。

――**若手が魅力を感じてくれているのはうれしいですね。ウォーターPPPがその期待に応えることにつながってほしいです。**

福田　確かにそうですね。ただ、上下水道に限らず公共調達やPFI事業での不調・不落が昨今目立つと感じています。物価や人件費の高騰など民間にはコストアップ要素が多くあるにもかかわらず、自治体側は財政や予算の制約がどうしても存在しています。そういう中でもPFI事業においては、VFM（バリューフォーマネー）がどれくらいあるのかという話になるので、民間に任せればさらなるコスト面での効率化が当然という話になります。また、契約期間が更新されるような委託事業では、民間が効率化した分だけ予定価格が削られるということもあると思います。「乾いた雑巾をしぼる」ような形でやり続けることには限界が来ています。

ウォーターPPPがこうした状況の中で進んでしまった場合、官も民間も生活者も誰もハッピーになりませんよ。それを避けるには、行政として事業経営にかかる適正なコスト、きちんと投資すべき対象を考えて予定価格なり、突き詰めれば水道料金設定を考えないと。我々のようなコンサルタントを含めてPFIやPPPに関わる関係者がコストカット的な目線でのVFMばかりをPFIやPPPに追求するのではなく、先ほど加藤さんがおっしゃったような民間が関与する本来の価値を見出していかないと、待っているのは共倒れの未来です。

難波　確かに国内のPPP事業はここ3年くらい苦しい状況に直面しています。普通の公共調達の場合、工事の締結後に資材価格が急騰した時はスライド条項やその他の対策を打って対応していますが、PPPは性能発注なので工事費の内訳を提出するといった通常の対策がそぐわない。国も自治体もそう解釈しているようです。ですが、PPPは契約期間が長く、契約規模も大きいので、硬直的にリスクを民間任せにして大丈夫なのかと、その点は懐疑的です。きちんと対応を考えないと、PPPそのものが成立しなくなるのではないかと懸念しています。

――**PPPは公共事業や公共サービスを官民が一緒にやっていくものなので、一定程度の行政の関与は必要だと思いますが、一方でサービス利用者から対価をいただいて事業を行う、何と言いますか普通の産業とでも言うのでしょうか、そういった業界に変革していく考え方があってもいいと思います。**

加藤　そうですね。官が発注し、民間はそれを待っていて受注する。その構図ではだめですね。自治体も民間も進化の時かもしれません。その時の国の役割を整理しておく必要がありそうです。

福田　民間企業は、従来の各社の枠組みを超えて、包括的に事業運営を担う企業になるべく、ソリューション開発や人材確保をしていきたいという意欲があると思います。いわば、水に関わる民間業界が産業化していく流れともいえると思います。新たなことに挑戦してみたいという機運の高まりを感じます。加藤さんがおっしゃるように下水道業界は公共事業を受注してきた歴史が長いわけですが、ウォーターPPPをきっかけに産業化へうまく展開できることに期待しています。

出席者

加藤　裕之氏
東京大学下水道システムイノベーション研究室 特任准教授

難波　悠氏
東洋大学大学院経済学研究科公民連携専攻教授

福田　健一郎氏
EYストラテジー・アンド・コンサルティング インフラストラクチャーアドバイザリー

進行　奥田　早希子氏
Water-n代表理事

↖

新春鼎談

「ウォーターPPP」

PPPの失敗とは

難波 失敗には5つの類型がある

加藤 モニタリングのあり方の議論を

――ウォーターPPPが失敗するとすれば、どのような要因が考えられるでしょか。

難波 そもそもアクションプランでコンセッションを推進することが目的化しているのではないか。そこに課題を感じます。

繰り返しになりますが官の目的を達成する手段の一つがPPPなのに、最近はPPPそのものが目的化したPPPが増えています。コンセッションとして成り立たないのにとりあえず検討してみようという案件が増え、結果的に官にも民間にもメリットがなく、より良いアウトカムも期待できない。そんな事業が増えています。

ウォーターPPPをやらないと監督省庁から補助金がもらえないのですから、同じことが起こるのではないかと懸念しています。福田さんが指摘された不調不落が増える要因にもなります。

――東洋大学では上下水道以外にも多くのPPP事例を分析し、失敗を類型化されていますね。ウォーターPPPを失敗させないために参考になると思うのでご紹介いただけますか。

難波 PPPの失敗を5つの類型で整理しています（表）。

1つ目は「目的設定の失敗」です。その事業が商業的に利益を上げられていても、官が設定した目的が地域の特性や課題に合っていないような事例を指します。

2つ目は「アンバランスの失敗」です。官民の役割分担のアンバランスのことで、リスクがどちらかに過度に偏っているような事例です。官に偏り過ぎれば民の自由度が小さくなり、民に偏り過ぎると事業破綻するリスクがあります。

3つ目は「非競争の失敗」です。事業者選定プロセスに競争性がない事例です。

4つ目は「メッセージの失敗」です。官の目的が事業者選定基準に反映されておらず、目的が達成されないような事例です。

5つ目は「ガバナンスの失敗」です。事業開始後に事業者をコントロールできず、事故が起こるなどの事例です。

福田 上下水道のPPPでは、明らかに整備や運営に失敗したり、途中で事業中断したりといった事例はこれまでのところないと思います。ですが、失敗の5つの類型に当てはめて考えると、一社入札となるPPPも見られますし、有力な地元企業が関わる場合には競争は起きにくいということもあると思います。こうした点が、非競争の失敗として具体的なマイナスを生み出さないようにしないといけません。

また、PPPのモニタリングについては、日本ではPFI法などにも具体的な規定がなく、各事業で模索しているようなところがあるので、ガバナンスの失敗につながらないようにしないといけないと思います。

加藤 いかにモニタリングしていくかは難しい課題ですね。PPPによって上下水道の運営を民間に任せると官に技術が残らない、だから技術継承のために官がモニタリングしようと言われていますが、モニタリングほどつまらない仕事はないと思います。本当にそれを将来性のある自治体職員にやらせていいんでしょうか。

モニタリングするだけの部署に配属されたら、ほとんどの若手職員はつまらないと思うのではないですか。実力もつきません。上下水道の職務へのプライドも持てない。気づいたら職員のモチベーションが下がって、腐っていた。そうなることが心配です。実際、問題意識を持ち始めている自治体もあります。PPPが組織のためにならない、という声が上がってくるとウォーターPPPは危険です。

欧州で水道事業が再公営化された要因の一つに、モニタリングの負担増があります。想像以上にモニタリングコストが大きくなったので、民間に委託するより自分たちでやったほうが安いと判断されたのです。手間はかかる、コストもかかる。その割につまらない仕事で、将来のスキルアップにもならない。だったらやめよう、と思う気持ちは理解できます。

いかにモニタリングの負担を減らすか、どのような体制でモニタリングするか。モニタリングの負担を減らす代わりに何をするべきか、まだまだ議論が必要です。

難波 加藤さんがおっしゃるように、自治体がモニタリングのためだけに技術者を雇い続けるのは自治体にとっても負担ですし、本人もつまらないでしょう。それでは若手にしろ中途採用にしろ、入職希望者が現れてくれるかどうかさえ怪しくなってきます。

指定管理者制度では、業界団体が第三者モニタリング機関を設立するケースがあります。その方が単純で分かりやすい。日本下水道事業団などにモニタリングの仕組みを作るとうまくいくのではないでしょうか。

加藤 それは一つの考え方としてありですね。自治体でなくモニタリング専門機関に大部分は任せてしまう。福田さんの会社ではモニタリングに取り組まれているのではないですか。

福田 そうですね。PPPのモニタリングを支援する中で「事業評価」も重要だなと考え始めています。我々も熊本県荒尾市の水道事業包括委託で「事業評価」を支援しました。事業評価なので水質など要求水準書の順守状況などをモニターするのではなく、事業期間の間に有資格者の増加数や、料金徴収における顧客の印象が上がったかどうか、危機管理の体制などを定量的・定性的、外部有識者の意見なども求めながらPPPの成果や改善すべき課題を評価しています。

モニタリングでは要求水準に適合しているかどうかを地道に検証しなければなりませんから、確かにしんどい業務だと思います。モニタリングと事業評価を分けて考えるのもいいかもしれません。

加藤 荒尾市では、事業がどのように改善されたかを官民双方で考え、その内容を市民に公開していこうというプロジェクトをスタートすると聞いています。PPPの成果を官民が一つのチームとして一緒に事業評価し、市民にPRしていこうという画期的な取り組みです。

――一緒に事業評価する過程で官民の連携がより深まりますね。きちんと説明していただければ生活者は安心ですし、PPPへの信頼も深まりそうです。

加藤 官民が一緒にいいモニタリング方法や事業評価方法を考えていくことが大切だと思います。

ウォーターPPPの成功とは

福田 積極的な広報の展開を

難波 地元企業の育成など地域活性化に期待

――ウォーターPPPと従来のPPPを比較して、大きく変わったと感じるところはありますか。

福田 ウォーターPPPでは、原則10年の長期契約、性能発注、維持管理と更新の一体マネジメント、プロフィットシェアという4つの要件が示されました。どれも重要ですが、個人的には10年間の長期契約と、これまで分離されていた更新と維持管理を一体化するところの変化が大きいと感じています。

加藤 私は維持管理を柱にしたところですね。新たに作る時期の1巡目は整備起点になりますが、今は2巡目に入り、さらに3巡目となっていくと維持管理起点に転換していかなければなりません。そのコンセプトをしっかりとPPPに入れ、維持管理情報を基に改築計画を考えるという政策をPPPで実現しようという意志を感じます。

その意志を民間はしっかりと受け止め、業界も変わっていかないといけません。1巡目は全国一律で金太郎あめのような製品をメーカーが作れば良かったのですが、維持管理起点になる2巡目では、維持管理業者が持つ情報を基にして新技術を開発したり、対応を考えなければなりません。これまで別業界で接点が少なかったメーカーと維持管理業者が、今後は連携していく必要があります。

一方、施設の維持管理の状況などは現場によってさまざまなので、作る時とは異なりオーダーメイドにならざるを得ません。そうなると規模の経済が働きませんから、ビジネスとして成立するのかどうかはやや心配なところではあります。

難波 維持管理側のデータが改築や更新に還元されていないのは、他分野でも同じです。例えば道路の維持管理を民間に包括委託するような事例でも、民側に集まった維持管理データを政策決定に生かされていないことが少なくありません。維持管理データがあれば問題の起こりやすい道路を絞り込み、優先して補修などができるはずなので、もったいないですね。

維持管理データを持っている人がより上流に関われると、新しいマネジメントのあり方、DXの活用方法などが見えてくると思います。

加藤 上下水道の場合、維持管理データは官のものとされているのですが、データの使い方を分かっている官は多くはありません。一方、維持管理会社やメーカーは設備などモノは持っていても、そこから得られるデータは中央監視室に入っていてベンダーロックがかかっていて使えない。これでは競争性がありませんし、データの活用が限定されます。

――上下水道の維持管理データは、民間が計測したとしても官のものなのですか。

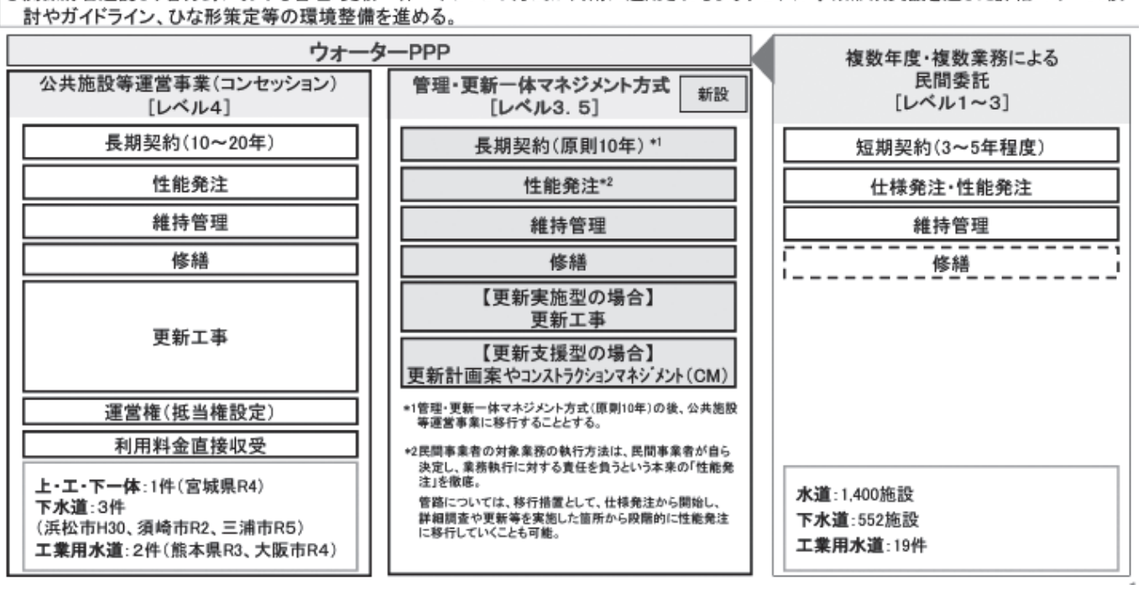
加藤 そうだと明確に規定されているわけではありませんが、民間が勝手に利用することはできませんよね。仕様書に明記すれば良いのかもしれません。

（12面に続く）

表　PPPの失敗の５類型

類型	概要
目的設定の失敗	官が設定した目的が地域の特性や課題に合っていないような事例
アンバランスの失敗	官民の役割分担のアンバランスのことで、リスクがどちらかに過度に偏っているような事例
非競争の失敗	事業者選定プロセスに競争性がない事例
メッセージの失敗	官の目的が事業者選定基準に反映されておらず、目的が達成されないような事例
ガバナンスの失敗	事業開始後に事業者をコントロールできず、事故が起こるなどの事例

○水道、工業用水道、下水道について、PPP/PFI推進アクションプラン期間の10年間（R4～R13）において、コンセッションに段階的に移行するための官民連携方式（管理・更新一体マネジメント方式）を公共施設等運営事業と併せて「ウォーターPPP」として導入拡大を図る。
［管理・更新一体マネジメント方式の要件］
①長期契約（原則10年）、②性能発注、③維持管理と更新の一体マネジメント、④プロフィットシェア
○国による支援に際し、管路を含めることを前提としつつ、民間企業の参画意向等を踏まえ、対象施設を決定する。
○地方公共団体等のニーズに応じて、水道、工業用水道、下水道のバンドリングが可能である。なお、農業・漁業集落排水施設、浄化槽、農業水利施設を含めることも可能である。
○関係府省連携し、各分野における管理・更新一体マネジメント方式が円滑に運用されるよう、モデル事業形成支援を通じた詳細スキーム検討やガイドライン、ひな形策定等の環境整備を進める。



ウォーターＰＰＰの概要（内閣府「ウォーターＰＰＰ概要」より）

（11面から）

難波　フランスでは公共施設系のデータは官のものです。

――ウォーターPPPを着実に実行するうえでのキーポイントはどこにあると考えますか。

福田　上下水道と工業用水道を含めて225件という数値目標に対し、民間側に対応できるリソースが十分にあるわけではない点は懸念しています。民間のリソースが中・大規模自治体に集中し、より深刻な課題を抱える小規模自治体が取り残される事態が発生する可能性は捨てきれません。小規模自治体が維持管理起点の体制を構築するチャンスなのですが、そのチャンスを逃すことは避けなければなりません。

今後の持続のために、ウォーターPPPを導入したいと考える自治体が活用できる状態をどう作るか。共同発注や広域化の枠組みも両輪で整備していく必要があると感じています。

加藤　ウォーターPPPのキーポイントとして、低炭素など他の政策も併せて推進されることに期待しています。

ウォーターPPPの成功とは何か。安価に放流水質を守ればいい。それだけでは寂しいじゃないですか。同時にGXや地域振興が進むことも期待したい。アクションプランでも触れられているローカルPFIには、もっと光が当ててほしいですね。

ウォーターPPPでは、官と民だから一緒にできること、民だからできることを探してほしい。広域化もそうです。官は域内でしか働けませんが、民間はその枠を簡単に突破できます。その辺りの効果を期待したいです。

何を成果目標とするか。目的は何か。いろんな視点で探してほしいです。

難波　地場の事業者はウォーターPPPに入りづらさを感じるかもしれません。ウォーターPPPを詳細に理解できている人が少なく、全貌が見えないので実際にどう考えられているかは分かりません が、例えばGXや脱炭素などの技術や契約管理など手間がかかるところは大手企業が担い、サプライチェーンを地場で育てていく仕組みがあれば地域にもメリットがもたらされます。

イギリスでもPPPの面倒くさい部分は大手企業が担い、設計施工は地場の事業者が担うケースが多い。地元に上下水道事業者がいなくなると災害時に困りますから、PPPを通して地場の事業者が育成されることには期待したいです。

ヒトとカネの不足を補うというこれまでの単純な考え方ではなく、民間に委託して地元が潤うような未来を官は考えるべきです。また、将来的に避けられない上下水道の料金値上げについては、官の責任として対応してほしいです。

――PPPで民間が関与することで、これまであまり生活者には提供されてこなかったコストの情報、老朽化の進行度合いなどといった課題についてもしっかりと伝えられるようになるのではないか。そこに期待しています。

加藤　同感です。ウォーターPPPでは長期契約になりますから、運営事業者に対する市民の信頼がないと事業を継続するのは難しい。不信感を持たれていれば、PPPは失敗します。不信感を誘発するトリガーは料金アップが大きいですが、株主を見た経営をしていることなどもトリガーになりえます。そうならないように生活者との良い関係性を構築する手段が広報であり、その点でも民のアイデアや柔軟性に期待しています。

――広報の業務も民間に委託されるようになるのでしょうか。

福田　現時点では、維持管理や修繕、更新を一体的に委託する際、広報や災害対応、料金改定に関する分析支援など経営面の支援を含むかどうかという点はほっきりしていないと思います。ただ、こうした点は民間が付加価値を出すことができる非常に重要な要素ですね。10年間という長期間にわたってしっかりと事業に取り組むなら、広報や経営面も民間に支えてほしいという自治体は多いのではないでしょうか。一方で広報するにしてもヒトとカネはかかりますから、それらを事業費に含めることも考える必要があります。

――上下水道のPPPを手掛けるSPC（特別目的会社）や、包括委託を受注した民間が広報に取り組んでいる事例はありますか。

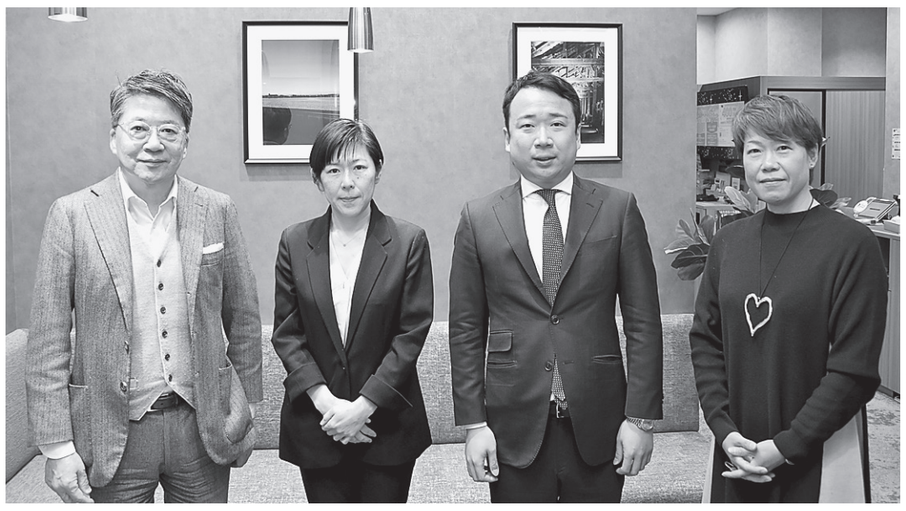
難波　事例はありますが、契約期間が短い場合は広報誌を発行したり、現場見学会をしたり、定型化したものにとどまっているものが多いですね。顧客との関係性構築、信頼関係の醸成といったことまでは考えていないと思います。

「水」はセンシティブな面があるので、地元に10年間向き合うなら広報にきちんと取り組むことは必須です。その意味では3、4年ではなく、10年以上という長期であるからこそ、地元に向き合う覚悟ができるのではないでしょうか。

加藤　特に災害時は地域住民との共同作業が増えます。自助共助の関係を構築するためにも、常時から地元に向き合い、地域の方々との関係性を築いておいた方が良いでしょう。それが信頼関係につながるはず。ここがウォーターPPPを成功させる一番重要なポイントですよ。地域、住民の信頼をいかに得るか。改めて考える良い機会だと思います。

――生活者の中には料金値上げを受け入れにくい人も多いと思いますが、だからといって知らないところで不足分に税金が投入されていたということの方がもっと嫌悪感があります。そうしたことも恐れずに、あるがままに現状を知らせてほしいです。

加藤　水は地域ごとに偏在していて、地域性が強い。電気と違って遠くまで運ぶのは非効率ですから。電気事業と同じような将来像を描いてしまうと、ウォーターPPPは地域住民の信頼感を失い失敗するかもしれません。水の文化や流域単位という考え方、市民との関わり、地域のお祭りなどの文化まで考慮することもウォーターPPPには重要ではないでしょうか。「水」を単なる商品として扱う感覚でPPPを進めると、思わぬところでほころびが生じると思います。



左から加藤氏、難波氏、福田氏、奥田氏

ウォーターPPPは何をもたらすか

加藤　業界の魅力向上に期待
福田　業界再編は自然な流れ

――先程モニタリングの話が出ましたが、何をモニタリングしてどのような結果であればウォーターPPPが成功したと言えるのか。水質やバリューフォーマネーなのか、あるいは別の評価軸を用いるほうが良いのでしょうか。

加藤　先ほども述べたように、PPPは地域を元気にするところまで考えるべきですから、水質やコスト削減はPPPの本質の議論ではないと考えます。それは通常の上下水道事業でも同じこと。

以前に聞いたことがあるのですが、刑務所のPPPでは、受刑者に社会復帰プログラムを実施した回数ではなく、それによってどれくらい再犯率が下がったかを成果目標にしている事例があるそうです。そのために施設をどう管理するか、どのようなプログラムを実施するかを民間が考える。こうした取り組みは下水道よりも進んでいて、良い考え方だと思います。

福田　成果連動型民間活用とかペイ・フォー・サクセスと呼ばれていますね。同様の考え方を下水道に取り入れるのも面白そうです。海外では雨天時の未処理汚水の放流回数を減らすと、ボーナスを支給するという事例もあります。

――それはウォーターPPPの4要件の一つである性能発注の「性能」ととらえることもできますか。

福田　性能発注にも関連しますが、私はKPI（重要業績評価指標）などの目標指標によるガバナンスは、モニタリングを効率化する手法としてもとらえています。日本の関係法令にはモニタリングが規定されていませんが、海外ではKPIやモニタリングの枠組みなどが法律や規則で定められています。日本でも全ての現場に共通するKPIを定めておけば、より効率的なモニタリングが実現し、それがPPPにも良い効果をもたらすでしょう。

フランスでは、KPIと支払いを連動させ、うまく管理すればボーナスがあり、悪ければペナルティが課されるという契約もあります。

難波　KPIと支払いの連動は悪くないとは思いますが、日本の場合はマイナス評価が強くなりがちです。例えば道路管理の包括委託で、官が管理している時も100点ではなかったのに、民間には100点を取れという。これでは誰もハッピーになりません。

海外のPPPでは、そもそもKPIで求めるレベルが低めに設定されていて、割と満点が取りやすく、プラスも取りやすいというのが現実です。

日本人は高いレベルを求めるから、そこからマイナス査定されていくのは危険です。性能発注で求めている性能とは何かを、一度立ち止まって問い直したほうがいい。上下水道は要求が高くなりがちですから特にそうです。

福田　上下水道、特に小規模な上水道には現時点でも、老朽化や体制不足等により施設管理の状況がかなり厳しい施設などを持っている事業体は多い。ウォーターPPPを進めるなら、そこをまず明確にしておかないと民間も請け負いきれませんね。

難波　それで破綻したら民間のせいと言われる。これでは辛いと思います。

――官はまず、自分の今の状況をしっかり確認する必要があるということですね。

加藤　そうです。ウォーターPPPを自己診断の機会にしてほしい。自分たちの強み、弱みを理解した上で、弱いところをPPPでどう補完するか、あるいは強いところをさらに強くするにはどうするかを考えるべきでしょう。

上下水道だけではなく、地方都市なら都市全体を考え、自分たちで改善できるところは改善し、民間に任せたほうがいい業務は任せていく。それは官がしっかりと考えるべきことです。

下水道コンセッションの現場で働く民間の社員の皆さんは、確かにとても優れていますし、素晴らしいことに取り組んでいます。ですが、公務員にだってできることがたくさんあるはずです。がんばってほしいです。

――将来的には水インフラ単独ではなく、橋梁や道路など他のインフラも含めて複合的に民間委託するPPPが出てくるのではないかと考えていますが、その可能性はありますか。

難波　下水道管に起因して道路陥没が発生することがあるので、両者を一つのPPPとして民間委託することは考えられると思いますが、官は縦割りなので協働は容易ではなさそうです。

加藤　確かに官には強いセクショナリズムがありますが、その壁を壊してつなぐ役割を民間に期待したい。複数事業をバンドリングしてコンセッション事業にした須崎市では、それまで下水道部門と廃棄物部門などの職員は話をしたことがあまりなかったそうなのですが、コンセッション事業者のトップであるNJSが対話の場を作り、そこで初めて話ができたそうです。このように民間が役所のセクションをつなぐことで、縦割り解消も期待できます。

難波　上下水道業界は分業だったので上下水道事業の全体を請け負える事業者が今はいないと加藤さんはおっしゃっておられましたが、ウォーターPPPによって統合が進み、産業構造は変化していくのでしょうか。

加藤　そう期待しています。

福田　私も業界再編は進むとみています。更新実施型にしても、更新支援型にしても、レベル3・5は単独企業では担えないケースが多いと思います。ということからすると、再編は自然な流れではないでしょうか。

加藤　今は各社が新しいリーダーを目指して混とんとした状態ですが、あと5年もすれば新しい業界の形が見えてくると思います。

――月島アクアソリューションとJFEエンジニアリングの合併には、業界再編の幕開けを感じました。

福田　そうですね。下水汚泥処理に強い月島アクアソリューションと、水道PPPやガス事業も手掛けているJFEエンジニアリングが水事業を統合したことは、業界的に大きな動きだと思います。

その事例以外にも、機械・電気・O&Mをほじめとした事業をトータルで運営する能力（ケイパビリティ）を各社が備えようとしているのではと想像しています。そうした中で、和製水メジャーといえるような企業が育っていくのでしょう。

加藤　そうなれば上下水道業界で働きたいと思う若者は増えますよね。ウォーターPPPをしっかりと成功させ、上下水道がより魅力ある職業になっていくことに期待しています。

――ありがとうございました。

①長期契約
○契約期間は、企業の参画意欲、地方公共団体の取組易さ、スケールメリット、投資効果の発現、雇用の安定、人材育成等を総合的に勘案し、原則10年とする。

②性能発注
○性能発注を原則とする。ただし、管路については、移行措置として、仕様発注から開始し、詳細調査や更新等を実施した箇所から段階的に性能発注に移行していくことも可能。
（性能規定の例）・処理施設：処理後の水質が管理基準を満たしていること
・管路施設：適切に保守点検を実施すること（人員、時期、機器、方法等は民間事業者に委ねる。）

③維持管理と更新の一体マネジメント
○維持管理と更新を一体的に最適化するための方式として、維持管理と更新を一体的に実施する「更新実施型」と、更新計画案の策定やコンストラクションマネジメント（CM）により地方公共団体の更新を支援する「更新支援型」を基本とする。

④プロフィットシェア
○事業開始後もライフサイクルコスト縮減の提案を促進するため、プロフィットシェアの仕組みを導入すること。（更新支援型の場合、プロフィットシェアは可能な範囲で採用する。）
（プロフィットシェア*1の例）
①契約時に見積もった工事費が、企業努力や新技術導入等で縮減した場合、縮減分を官民でシェアする。
②契約時に見積もった維持管理費が、企業努力や新技術導入等で縮減した場合、縮減分を官民でシェアする*2。

ケース	工事費	維持管理費	LCC削減（プロフィット）	プロフィットシェア	官	民
①	2縮減		2		1	1
②		2縮減	2		1	1

*1：プロフィットシェアの仕組みとしては、契約後VE等を想定。
*2：「処理場等包括的民間委託導入ガイドライン（R2.6 日本下水道協会）によれば、ユーティリティ費（使用量）や修繕費が削減されたときでも削減分を清算しない事例が多い。

管理・更新一体マネジメント方式の要件
（内閣府「ウォーターPPP概要」より）