事例No.	742
公表年度	H30
団体の属性	中核市
団体名	滋賀県大津市

事例区分	公営企業

タグ	・ガス事業 ・新たな政策手法の確立・活用 ・公共施設活用

事例種類	コンセッション方式

事例内容・タイトル

ガスシステム改革に対応するための大津市企業局の挑戦～日本初のガス事業へのコンセッション方式の導入～

出典

雑誌「公営企業」先進事例紹介（平成31年2月号）

先進事例紹介



ガスシステム改革に対応するための
大津市企業局の挑戦
～日本初のガス事業へのコンセッション方式の導入～

大津市企業局経営戦略課官民連携推進室
澤田靖人

1. はじめに

本市は、日本で初めてガス事業にコンセッション方式を導入しました。

具体的には、大阪ガス株式会社をはじめとする民間企業との共同出資により設立（平成 30 年 11 月 2 日）した新会社「びわ湖ブルーエナジー株式会社」に公共施設等運営権を設定（同年 12 月 25 日）し、新会社が平成 31 年 4 月 1 日から主としてガス小売事業（都市ガスの販売など）を行うというものです。

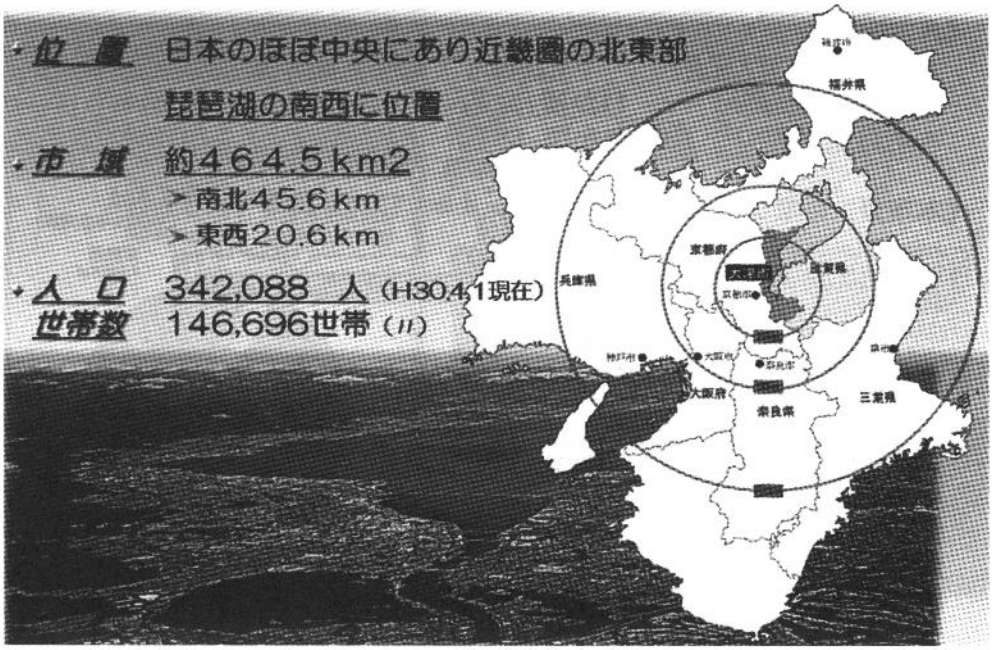
ガス事業に限らず水道事業や下水道事業等にコンセッション方式の導入を検討している、あるいは、今後検討する予定の公営企業の皆様に、少しでも参考になる情報を提供させていただきたいと考え、本稿では、本市ガス事業にコンセッション方式を導入するに至った経緯と新会社との公共施設等運営権実施契約の締結までに本市が行った手続きを中心にお示しします。

2. 大津市の概要

大津市は、日本最大の湖「琵琶湖」の南西に広がる、人口約 34 万人、世帯数約 15 万世帯の滋賀県の県庁所在地であり、京都駅から JR で約 10 分と京阪神からのアクセスは非常に良好です。（図 1）

また、本市は、古代から現代に至るまで、市域の数多くの地域が歴史の舞台となってきました。西暦 667 年には天智天皇が近江大津宮を置いたほか、比叡山延暦寺、石山寺、園城寺、西教寺、日吉大社を始め、市域の至るところに史跡や歴史的建造物が数多く残っています。

図１　大津市の概要



3．大津市ガス事業の概要

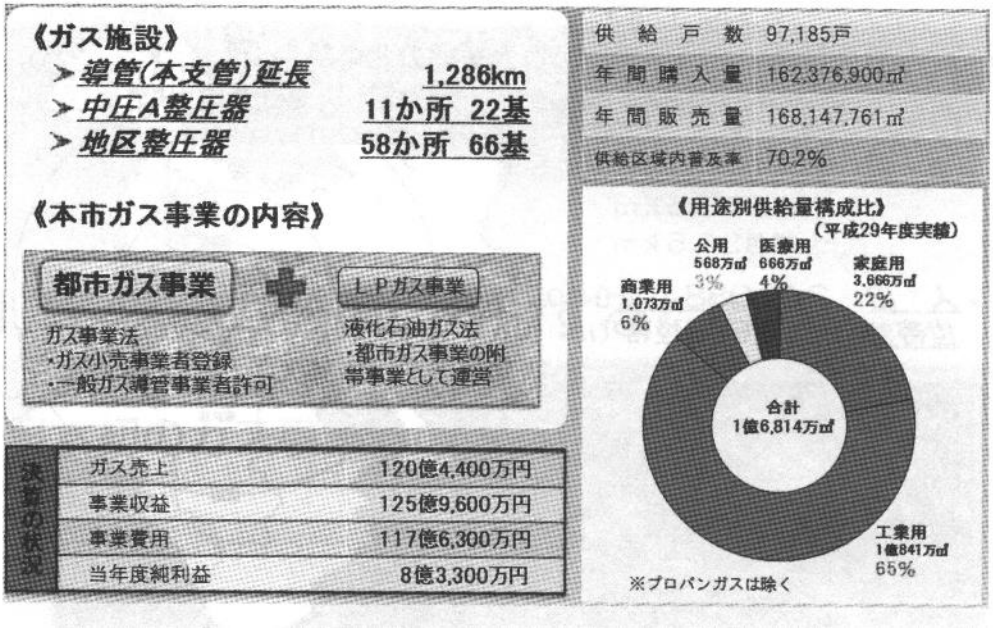
（1）　本市ガス事業の経営状況

本市ガス事業は、昭和 12 年に民間事業者から事業譲渡を受けて以来、82 年にわたりお客様である市民の皆様に安全、安心で安定したガスを低廉な料金でお届けしてきました。

平成 30 年 3 月末の本市の供給戸数は約 97,000 戸であり、年間売上約 120 億円（平成 29 年度）は全国の公営ガス事業者 24 事業者（平成 30 年 4 月時点）のうち仙台市に次いで 2 番目となっています。

経営状況については、昭和 52 年度以降、41 年連続で純利益を計上しており、経営の健全性を確保してきました。（図 2）

図２　本市ガス事業の概要（平成29年度実績）



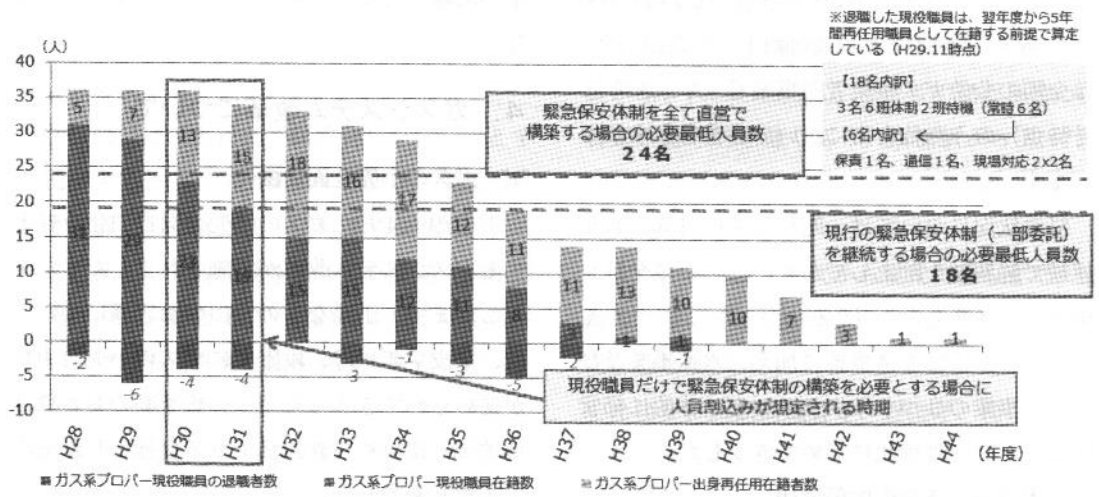
また、本市はガス事業に加え、水道事業及び下水道事業の 3 つライフラインを一体的に経営する

ことで、効率化に努めてきました。

(2)　本市ガス事業の内部課題

しかし、職員の高年齢化や全国的にも進む公務員の定数の適正化に伴う減少という課題に直面しています。この課題に、これまでは、ガスと水道の緊急保安業務を一元的に行うことで、人的な効率化を図り対応してきましたが、平成 31 年度以降は、人員不足により事業の運営に支障をきたす可能性があることに加え、技術の継承が困難となることが明らかになりました。(図 3)

図３　ガス系プロパー職員数の推移と緊急保安体制の維持に必要な人員数



4. ガスシステム改革について

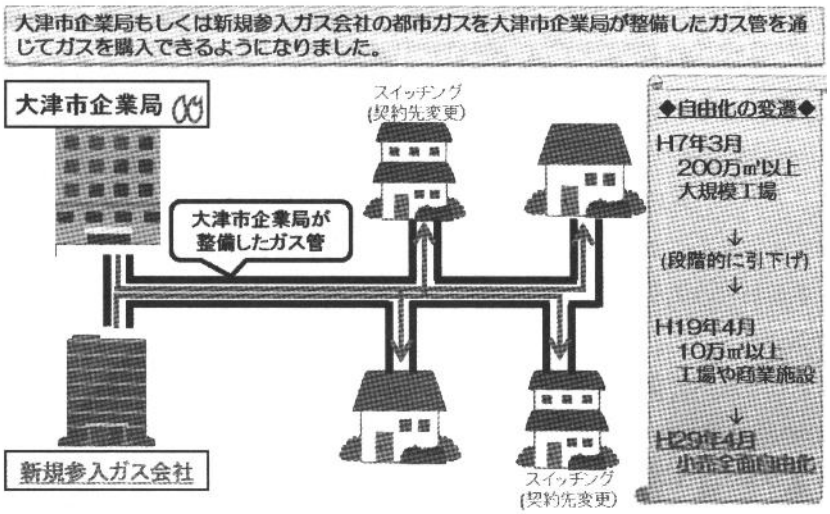
(1)　ガスの小売全面自由化

平成 29 年 4 月、ガスの小売全面自由化を柱とするガスシステム改革が実施されました。

これまで、工場などの大口のお客様については、平成 7 年以降、段階的にガスの小売自由化が進められてきましたが、一般家庭のお客様は地域ごとに決められた都市ガス会社としか契約できませんでした。

しかし、平成25年11月以降、国が組織したガスシステム改革小委員会において検討が進められ、平成 29 年 4 月からガスの小売全面自由化が施行されたことにより、ガス小売事業への新規参入が容易になるとともに、全てのお客様が自由に都市ガス会社を選べるようになりました。(図 4)

図４　ガス小売全面自由化のイメージ



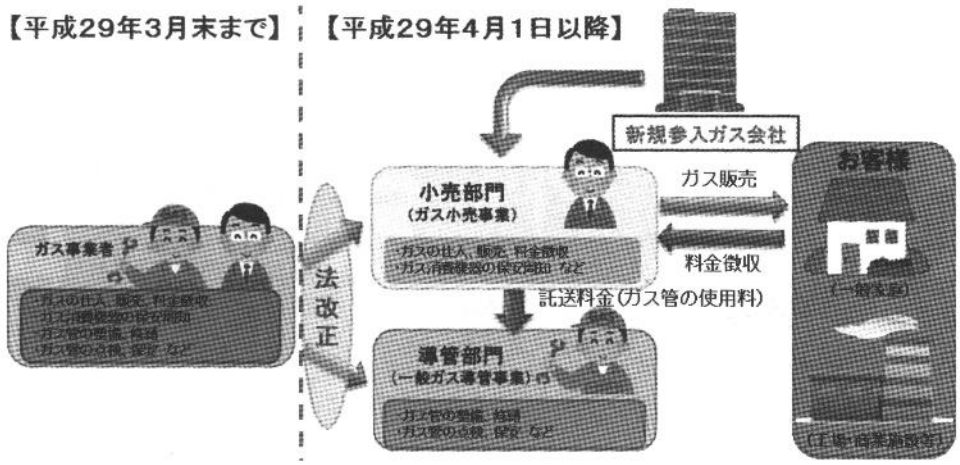
このようにガス小売市場が完全な競争環境となりましたが、本市ガス事業は公営であることから、ガス事業法のほかに、地方自治法や地方公営企業法に基づいた事業運営が求められ、料金を見直す場合、市議会の議決を得る必要があるなど、民間企業のように機動的な対応が難しいのが現状です。また、「ガス料金と電気料金」、「ガス料金と携帯電話料金」などのセット販売をすることが制度上行えないなど、依然として公営ガス事業者には多くの制約が残されたままとなりました。

このようなこともあり、本市ガス供給区域内においても、ガスの小売全面自由化の実施早々に、契約年間使用量が 10 万㎥以上の大口のお客様が他社に契約を切り替える、いわゆる「スイッチング」による販売量の減少が現実のものとなりました。一方、一般家庭のお客様については、現時点（平成 31 年 1 月末）において、本市ガス供給区域内への新規参入事業者がいないことから競争環境にありませんが、今後、新規参入事業者が現れ、大口のお客様と同様に、一般家庭のお客様についても、スイッチングが発生する可能性が十分あるものと考えています。

(2)　ガス小売事業と一般ガス導管事業の分離

また、ガスの小売全面自由化と同時に、これまで、都市ガス事業として一体的に運営されていたものが、ガスの販売を担う「ガス小売事業」とガス導管の整備や維持管理、保安を担う「一般ガス導管事業」とに区分されました。なお、一般ガス導管事業については、これまでどおり各供給区域あたり 1 事業者しか事業を行うことができません。(図 5)

図５　ガス小売事業と一般ガス導管事業の分離イメージ



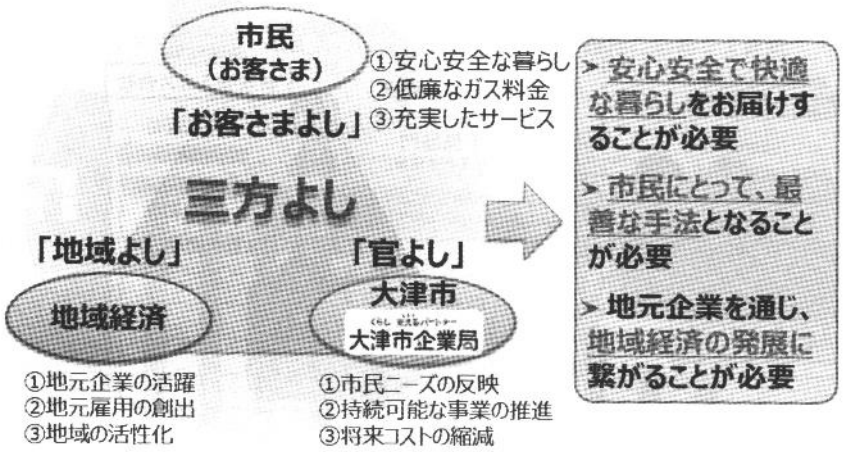
5．本市ガス事業の在り方検討

(1)　検討における基本的な考え方「三方よし」

「緊急保安体制の維持や技術継承が困難となる」という内部課題、「ガスの小売全面自由化が実施される」という外部環境の変化に伴い生じる課題を解消するため、まずは市として「今後の本市ガス事業がどのように在るべきか」を検討しました。

この検討における基本的な考え方は、近江商人の心得である「売り手よし」「買い手よし」「世間よし」の「三方よし」になぞらえ、「お客さまよし」、「地域よし」、「官よし」の「三方よし」（となる本市ガス事業）としました。(図 6)

図6　検討における基本的な考え方「三方よし」のイメージ

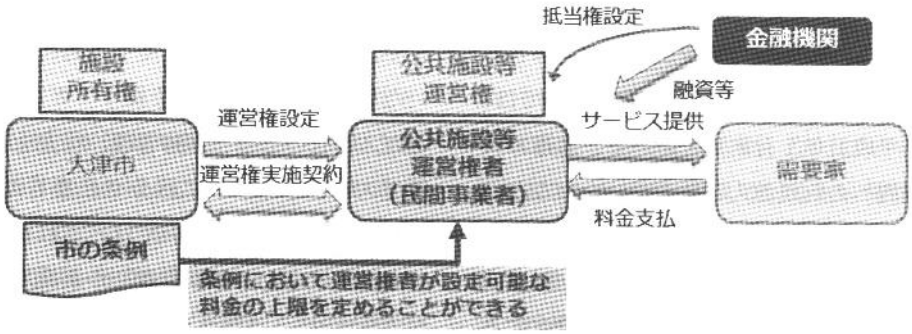


(2)　本市によるガス事業の在り方検討結果

次に、「三方よし」となる本市ガス事業の「事業運営形態」「事業範囲」について検討しました。

結果、「事業運営形態」については、公共施設等運営権（コンセッション）方式（図 7）を活用し、官民共同出資の新会社に公共施設等運営権を設定する手法が有力との結果となりました。(表 1)

図7　公共施設等運営権（コンセッション）方式のイメージ

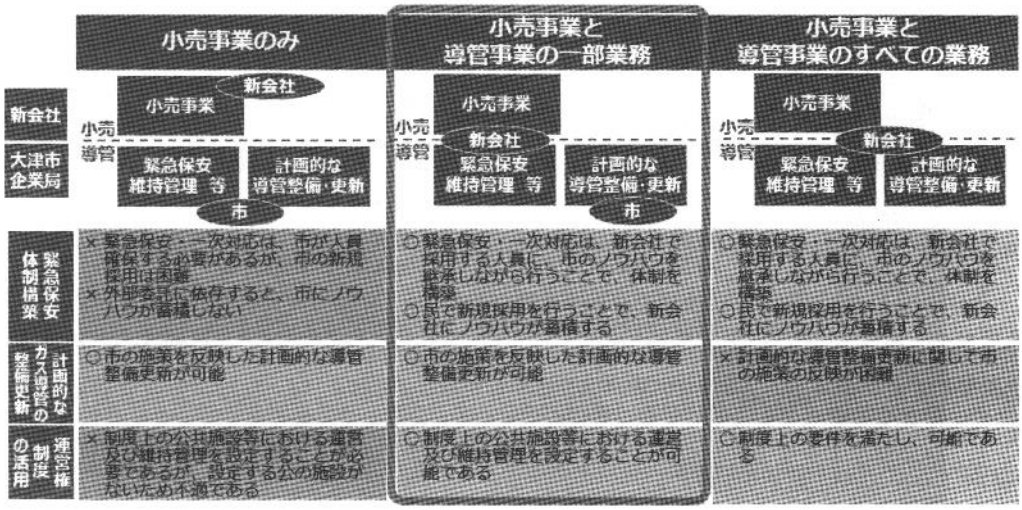


また、「事業範囲」については、ガス小売事業と緊急保安業務など一般ガス導管事業の一部の業務を新会社に行わせる手法が有力との結果となりました。(図 8)

表１　事業運営形態の検討結果

		公設公営方式		公設民営方式	公共施設等運営権方式			民営化方式		
		個別委託	包括委託	指定管理	市100%	官民共同	民間会社	市100%	官民共同	民間会社
①ガスの小売自由化への対応	機動的な料金設定	×	×	×	▲	○	○	▲	○	○
	柔軟な営業施策	×	×	○	×	○	○	×	○	○
	低廉料金の維持	○	○	○	○	○	○	○	×	×
②人材と組織面	組織体制	×	○	×	○	○	○	○	○	○
	人材確保	×	▲	▲	▲	○	▲	▲	○	▲
③経営面と資金面	経営面	▲	▲	×	▲	○	▲	×	○	▲
	資金面	▲	▲	×	×	▲	○	▲	▲	○

図８　事業範囲の検討結果



なお、以上の検討結果について、平成 28 年 11 月に公表するとともに、民間企業の関心度や意見等を伺うため、同月から平成 29 年１月にかけてマーケットサウンディング調査を実施しました。

(3)　大津市ガス事業の在り方検討委員会

市として今後のガス事業の在り方を検討した結果、「公共施設等運営権方式を活用し、官民共同出資により設立した新会社が、ガス小売事業と緊急保安業務など一般ガス導管事業の一部業務を実施することが最適」との結論にいたりました。

この検討結果を基に、客観的に本市ガス事業の在り方を調査審議するため、「大津市ガス事業の在り方検討委員会」(以下「検討委員会」といいます。) と称する学識経験者等で構成する委員会 (委員５名) を設置し、平成 29 年４月から平成 29 年９月までの間、6 回にわたり審議いただきました。(表 2)

なお、平成 29 年 7 月に、お客様が今後の本市ガス事業に求めていること（料金水準、サービス内容、付帯サービス、安全・安心等）を明らかにするため、アンケート調査（アンケート配布数 3,000 件、回収率 35.3%）を実施したことに加え、先に実施したマーケットサウンディング調査にご参加いただいた民間企業に対して、今後の本市ガス事業の事業スキームなどについて、2 回目のマーケットサウンディング調査を実施しました。

(4)　検討委員会で比較検討した 3 つの事業運営形態

検討委員会においては、公営方式、公共施設等運営権方式、民営化方式の 3 つの手法のうちいずれの手法が本市ガス事業にとって最も望ましい形態であるかを比較検討いただきました。(図 9)

ガス小売事業については、「機動的な料金設定」や電力とガスのセット販売等といったガスの小売全面自由化に対応したサービスの拡充など「営業施策の実践」の視点から、「公共施設等運営権方式」又は「民営化方式」が望ましく、「低廉料金の維持」の視点からは、料金上限の設定が可能である「公共施設等運営権方式」が「民営化方式」より望ましいとの結果となりました。(表 3)

表２　検討委員会開催経過

	開催日	議題等
第1回	4月19日	大津市ガス事業の在り方検討における基本方針（案）について
第2回	5月9日	大津市ガス事業の在り方検討における方向性について →事業方式に関する提言
第3回	7月4日	在り方検討における今後の論点について マーケットサウンディングについて
第4回	7月31日	事業スキームの検討について ～事業範囲（内容）～ 新会社構築の検討について ～既存出資会社との連携方法～
第5回	8月24日	経営シミュレーションについて 在り方検討の論点における考え方について 実施方針（素案）について
第6回	9月25日	出資比率の考え方について 実施方針（案）について
－	10月6日	答申

図９　検討委員会で比較検討した３つの事業運営形態

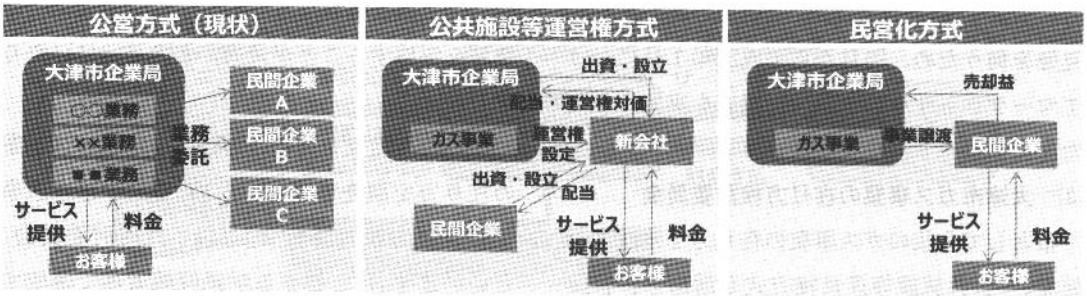


表３　ガス小売事業における事業運営形態別のメリット・デメリット

	公営方式	公共施設等運営権方式	民営化方式
機動的な料金設定	× 機動的なガス料金の設定が困難	○ 機動的なガス料金の設定が可能	○ 機動的なガス料金の設定が可能
柔軟な営業施策	× 電力とガスのセット販売など、柔軟な営業施策が地方公営企業法などの制約によりできない	○ 電力とガスのセット販売など、民間のノウハウを取り入れた柔軟な営業が可能	○ 電力とガスのセット販売など、民間のノウハウを取り入れた柔軟な営業が可能
低廉料金の維持	○ 市の施策として低廉な料金の維持が可能	○ 条例により料金上限の設定が可能	× 一定期間を超える料金上限の拘束は困難

一般ガス導管事業のうち緊急保安業務や維持管理業務などについては、緊急保安体制の維持や技術継承が困難であるという本市の内部課題を解消するため、新会社が行うべきとする一方、お客様アンケート調査の結果、ガス導管の整備などをまちづくり施策に反映することも重要と考えられる方が多かったことも踏まえ、計画的な導管整備や更新については、これまでどおり市が行うべきとの結果となりました。

また、検討委員会においては、これらの定性的な評価に加えて、3 つの事業運営形態それぞれについて、経営シミュレーションを実施することで、定量的な評価も実施されました。

公営方式の場合、大口のお客様がスイッチングすることなどに伴う売上の減少などによって、平成 34 年度以降赤字が継続する結果となり、平成 31 年度から平成 50 年度までの 20 年間で約 26 億円の赤字（累積額）となるとの結果となりました。

公共施設等運営権方式の場合、主としてガス小売事業を担う新会社の損益は法人税等新たなコストが発生するものの、セット販売などのサービス向上によるスイッチング抑止や民間の経営ノウハウによって原料調達コストや人件費の削減が見込めることから、20 年間を通じて黒字が継続し、約 16 億円の黒字（累積額）となる結果となりました。

一般ガス導管事業を担う市は、緊急保安業務等の一部業務を新会社が実施することで、新たな人員を効率的に採用し、体制の再構築が図られることなどにより人件費の削減が見込めるため、公営方式の場合（うち一般ガス導管事業部分）に比べて 20 年間で約 15 億円（累積額）の損益が改善するという結果となりました。

民営化方式については、ガス事業全体を事業譲渡した場合、ガス小売事業のみを事業譲渡した場合の 2 つのシミュレーションを実施しました。まず、ガス事業全体を事業譲渡した場合、市は、純資産額（約 252 億円（平成 29 年度））を下回る譲渡収入しか見込めないことに加え、事業を譲り受けた民間事業者は固定資産税の発生等に伴い収支が継続的に赤字になるとの結果となりました。次に、ガス小売事業のみを事業譲渡した場合、市は、現状の売上（約 120 億円（平成 29 年度））を下回る譲渡収入しか見込めないことに加え、市が引き続き実施することとなる一般ガス導管事業のコスト削減も見込めないが、事業を譲り受けた民間事業者は収支が概ね継続的に黒字となるとの結果となりました、

(5)　検討委員会からの答申

以上の検討結果を踏まえ、平成 29 年 10 月 6 日に、検討委員会からは、「今後の本市ガス事業にとって最適な事業運営形態は、公共施設等運営権方式である」との答申がなされました。(表 4)

答　申

大津市ガス事業の在り方について検討した結果、ガスの小売全面自由化への対応、安心で安全なガス事業における緊急保安体制を持続させる観点から、定量的な分析結果も踏まえ、大津市において公営でガス事業を継続することは困難であると判断する。

公営方式に代わる事業運営形態としては、市と民間事業者との官民連携による新会社を設立したうえで、公共施設等運営権制度を活用する方式が定性面及び定量面の評価から最適であると考える。当該方式を用いることで、小売事業に関しては民間的経営手法の導入や民間ノウハウの活用によ

表４　事業運営形態ごとの評価

事業運営形態		定性的評価		定量的評価		
				市の損益・収支	民間の参画可能性	
公営方式	△	・小売事業における機動的な料金設定や柔軟な営業施策が困難 ・低廉な料金の維持が可能 ・緊急保安体制の構築が困難 ・市の施策を反映した導管更新が可能	×	・損益:H34 以降赤字(小売は H30 以降) ・収支:H29 以降赤字	－	－
公共施設等運営権方式	○	・小売事業における機動的な料金設定や柔軟な営業施策が可能 ・料金上限の設定が可能 ・緊急保安体制を構築しつつ、市のノウハウ継承が可能 ・市の施策を反映した導管更新が可能	△	・損益:H39 以降概ね赤字 ・収支:H34 以降概ね赤字 ・損益・収支ともに公営継続より改善	○	・新会社は損益・収支ともに H50 まで黒字
民営化方式	ガス事業全体譲渡	・小売事業における機動的な料金設定や柔軟な営業施策が可能 ・一定期間を超える料金上限の拘束が困難 ・緊急保安体制の構築が可能 ・市の施策を反映した導管更新はできない	×	・現状の純資産額を下回る譲渡収入しか見込めない	△	・収支が概ね継続的に赤字となる見込みであることから民間にとっての魅力は乏しい ・ただし、更なる収支改善ができる事業者がいれば、参画の可能性はありうる
	小売事業のみ譲渡	・小売事業における機動的な料金設定や柔軟な営業施策が可能 ・一定期間を超える料金上限の拘束は困難 ・緊急保安体制の構築が困難 ・市の施策を反映した導管更新が可能	×	・現状の売上を下回る譲渡収入しか見込めない ・導管事業のコスト削減にはならない	○	・収支が概ね継続的に黒字となることから民間にとっての魅力はある

る機動的な事業推進を確保し、導管事業に関しては市が一般ガス導管事業者としての責務を継続し、緊急保安体制等の業務に関しては新会社に行わせることで、技術の継承を含めて持続可能な体制の構築が期待できる。

上記の方針並びに本委員会で議論した事項を踏まえ、大津市においては、本答申書に記載された事項を十分に留意された上で、本件に関する実施方針を策定し、「お客さまよし」、「地域よし」、「官よし」の「三方よし」の実現に向け、平成 31 年 4 月から新たな方式での事業実施が実現できるよう、取り組みを進められたい。

6. 日本初のガス事業へのコンセッション方式の導入

検討委員会からの答申に基づき、本市は公共施設等運営権（コンセッション）方式を活用したガス事業（大津市ガス特定運営事業等）の実施に向けて動き始めました。

(1)　大津市ガス特定運営事業等の概要

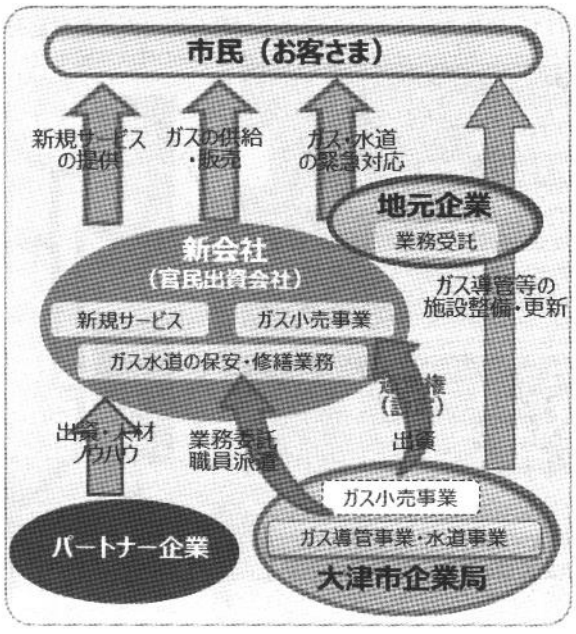
大津市ガス特定運営事業等は、官民が共同で出資（出資割合は官 25%・民 75%）し、設立した新会社に、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（以下「PFI 法」といいます。）に基づき、本市のガス事業施設に公共施設等運営権を設定して、新会社がガス小売事業及びこれに付随する業務（以下これらを「本事業等」といいます。）を、平成 31 年 4 月から 20 年間実施するというものです。(図 10)

(2)　実施方針の策定

平成 29 年 11 月に、本事業等について、市議会（常任委員会）に 2 回にわたり説明するとともに、市民向けの説明会も開催しました。

その後、PFI 法の規定に基づき、市議会 11 月通常会議に本事業等の実施方針に関する条例改正議案を上程しました。

図10　本事業等の概要



同年 12 月、市議会における審議を経て、実施方針に関する条例改正議案は賛成多数で可決されました。これを受け、平成 30 年 1 月に「大津市ガス特定運営事業等実施方針」（表 5・図 11）を策定、公表し、事業者向けに説明会を開催するとともに、事業者からの質問に対して回答を行いました。

(3)　特定事業の選定から優先交渉権者の選定までの手続き

平成 30 年 3 月、本市は、これまでどおり本市がガス事業を継続して実施した場合と PFI 事業として実施した場合の収支を比較した結果、約 37 億円の VFM（Value for Money）が見込まれることを確認したため、「ガス小売事業」を PFI 法に基づく「特定事業」として選定しました。

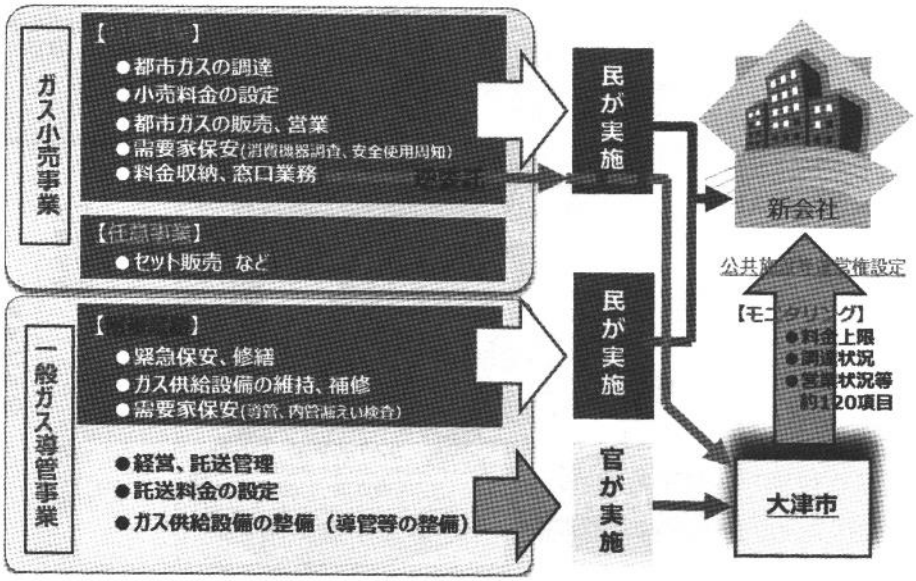
また、同月、本事業等を実施する新会社への共同出資者を選定するため、学識経験者などで構成する「大津市ガス特定運営事業等審査委員会」（以下「審査委員会」といいます。）を設置し、同年 4 月から「公募型プロポーザル方式」によって、公募を開始しました。

公募開始後は、事業者の関心や理解の向上を図るため、募集要項等に関する事業者向け説明会を開催するとともに、事業者からの質問に対して回答を行いました。

表５　大津市ガス特定運営事業等実施方針の概要

1	事業の名称	大津市ガス特定運営事業等
2	公共施設等の管理者の名称	大津市公営企業管理者
3	事業方式	PFI 法第16条の規定に基づく公共施設等運営事業とする。下記の運営権設定対象施設に係る運営権を設定された運営権者が下記の義務事業及び任意事業を行う。
4	本事業の対象施設	大津市内一円のガス事業施設
5	本事業期間	20年（平成31年４月１日～平成51年３月31日）

図11　実施方針における官民の業務分担（ガス事業部分）



結果、同年5月、「関西電力株式会社」及び「大阪ガス・JFEエンジ・水道機工グループ」（大阪ガス株式会社を代表企業とするコンソーシアム）の2者から参加申込を受け、2者ともに参加資格を有することを確認しました。

上記2者に対し、同年6月から8月にかけて、募集内容に対する参加資格者の理解を深め、提案における要求水準未達成の防止やより良い提案を得ることを目的として競争的対話等を実施（ヒアリング（各業務担当との対面協議）及び競争的対話（募集要項等の解釈についての対面協議）を各2回実施した後、実施契約書（案）等の修正提案を受付）しました。

その後、同年9月に、2者から企画提案書の提出を受け、審査委員会においてプレゼンテーション審査を含めて3回にわたる審査が実施されました。結果、同年10月23日に最優秀提案者として、「大阪ガス・JFEエンジ・水道機工グループ」が選定されました。（表6）

審査委員会による最優秀提案者の選定を受け、同月24日、本市は、「大阪ガス・JFEエンジ・水道機工グループ」を優先交渉権者に決定しました。（表7）

(4)　日本初のガス事業へのコンセッション方式の導入

その後、優先交渉権者との間で、平成30年11月1日に基本協定書の締結を行い、同月2日に新会社「びわ湖ブルーエナジー株式会社」（社名は優先交渉権者からの提案を採用）を本市100%出資、出資金1億円（優先交渉権者からの提案額）により設立しました。

11月22日、優先交渉権者との間で、株式譲渡契約書及び株主間契約書を締結した後、市議会11月通常会議に、PFI法に基づき本市ガス事業施設の公共施設等運営権を新会社「びわ湖ブルーエナジー株式会社」に設定する議案などを上程し、12月21日に同議案は賛成多数で可決されました。

表6　審査委員会による審査結果

項目	具体的な項目	配点	柳が崎チーム	膳所チーム
Ⅰ 全体方針		70	45.15	52.70
1 全体事業計画	・本事業等の目的、背景の理解 ・基本運営方針の理解 等	10	6.86	8.57
2 業務体制等	・新会社の出資構成等、業務実施体制 ・本市からの派遣人員についての考え方 等	20	12.72	14.85
3 地域貢献	・地元企業の活用、既存出資会社との連携 ・地域雇用の維持、拡大についての考え方 等	20	13.00	14.99
4 収支計画の妥当性	・全体収支計画書 ・資金調達の確実性 等	20	12.57	14.29
Ⅱ 事業実施		100	67.99	79.70
1 小売業務	・料金施策、商品設計	30	24.00	26.57
	・営業施策	10	7.14	7.14
	・都市ガスの調達計画	10	6.57	7.71
	・需要家保安に関する業務体制、実施方法			
	・コンプライアンス管理体制、苦情受付方法 等	10	6.57	6.86
2 附帯業務	・導管業務の業務体制、実施方法	25	15.00	20.00
	・LPガス業務の業務体制、実施方法	5	3.00	3.71
	・水道業務の業務体制、実施方法	10	5.71	7.71
Ⅲ 株式譲渡対価		30	8.19	30.00
合 計		200	121.33	162.40
順 位 （位）			2	1

※審査委員会における審査は、審査過程において恣意性が働かないようするため、関西電力株式会社を「柳が崎チーム」、大阪ガス・JFEエンジ・水道機工グループを「膳所チーム」とし、匿名で実施しました。

これを受け、12 月 25 日、新会社株式の 75%を 90 億円（優先交渉権者からの提案額）優先交渉権者への譲渡、新会社への公共施設等運営権設定書の交付及び実施契約の締結を行いました。これにより、本市は、日本で初めてガス事業にコンセッション方式を導入しました。（図 12・図 13）

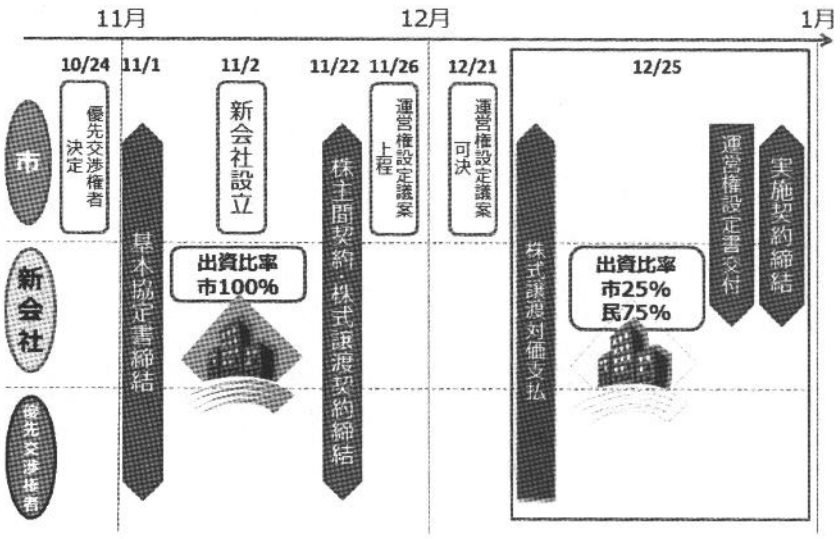
表７　選定した優先交渉権者の概要

優先交渉権者	
コンソーシアム名	大阪ガス・JFEエンジ・水道機工グループ
代表企業	大阪瓦斯株式会社
構成員	JFEエンジニアリング株式会社
構成員	水道機工株式会社

図12　新会社への出資金及び株式譲渡対価に係る優先交渉権者の提案額等



図13　優先交渉権者決定から実施契約締結までの流れ



7. おわりに

本稿の執筆を機に、今日までの経過を改めて振り返ってみましたが、この「日本初のガス事業へのコンセッション方式の導入」は、国をはじめとする関係機関の皆様、大津市議会の皆様、何よりお客様である市民の皆様など、本当にたくさんの方々のご理解とご協力、そして職員が一丸となって取り組んできたことに加え、「三方よし」を一貫して主張し続け、職員をけん引した本市公営企業管理者のリーダーシップなくして実現することはできなかったと感じています。

これにより、本市によるガス小売事業は、平成 31 年 3 月 31 日をもって、82 年の歴史に幕を下ろすことになります。まずは、新会社「びわ湖ブルーエナジー株式会社」に確実に業務の引継ぎを行い、事業開始後は、お客様にとってより良いサービスを提供し続けていけるようモニタリングを実施し、行政のガバナンス機能を確保していくとともに、今後も引き続き大津市内のガス導管の整備や管理等を担う一般ガス導管事業者、また、お客様の「くらし　支える　パートナー」として、お客様が安全で安心してガスをお使いいただけるよう努めてまいります。

