事例No.	1202
公表年度	R2
団体の属性	一般市
団体名	富山県射水市

事例区分	公営企業

タグ	・（公営企業）水道事業 ・（行政改革）業務の効率化 ・人材確保・育成

事例種類	包括的民間委託

事例内容・タイトル

射水市における水道事業包括業務委託の取組について

出典

雑誌「公営企業」先進事例紹介（令和２年6月号）

先進事例紹介



射水市における水道事業包括業務委託の取組について

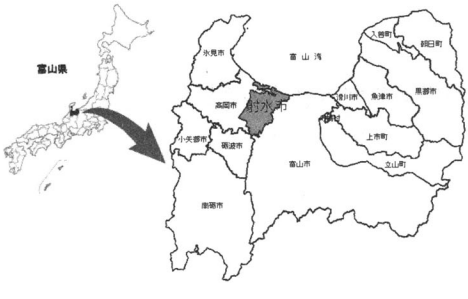
射水市上下水道部上下水道業務課
課長補佐　浦口一也

1．実施に至る経緯

本市は富山県下２大都市の富山市・高岡市の中央に位置し、平成17年11月の市町村合併で誕生した県内３番目の人口（令和２年３月末92,689人）の市である。水道事業は昭和47年から現在の射水市を給水区域とした射水上水道企業団として広域的な事業運営を実施してきた経緯があり、平成17年11月の合併と同時に広域水道事業から市単独の水道事業となった。

本市水道事業ではこれまで多くの業務を直営で実施してきたが、これは水道の専門組織であった旧企業団においては職員を計画的に育成することが可能であったためであると考えている。計画的な人材育成ができれば、委託する業務は最小限として直営で業務を行う方が組織の統率力が高まる。個人的な見解であるが、水道事業を安定して運営するために最も重要なことは、職員を計画的に育成し、各分野に精通した職員を多く配置すること、そしてその職員に組織の明確なビジョンを徹底することであると考えている。このような考え方を持つようになったのは、癖は強いが確固たる水道に関する信念や知識を持った諸先輩方と過ごした旧企業団時代から市町村合併によって市の組織の一部となった経過を目の当たりにしたためであると思われる。

図１　射水市位置図



私は旧企業団に採用されたいわゆる水道のプロパー職員であり、事務吏員として料金部門と財務部門をそれぞれ約10年間経験しているが、決して旧企業団時代を美化するつもりはない。むしろ合併後に職員個人のレベルは上がったと感じている。しかし、水道事業としての組織レ

ベルは低下した。その理由は、合併後においても法律上は水道事業内に存在する人事権が失われ、頻繁に実施される人事異動によって組織のビジョンや蓄積してきたノウハウが希薄化していったためである。料金で独立採算事業を実施しているにもかかわらず、市の一部署としての性格が強まり、公営企業としての特殊性を主張することも年々減少していったように感じる。私自身も水道事業を離れ、市長部局で３年間従事し、再び水道事業に戻った時には水道事業の独自性が失われ、業務レベルの後退すら感じることとなった。

危機感を強く感じたが、自分一人では何が出来るか見出せずにいる中、時を同じくして進められていた水道法改正の趣旨を読み解くうちに、全国と同じような状況になりつつある本市においても官民連携によって組織内に知識と技術の継承を確立させ、将来的には広域化することでこの状況を打開できるのではないかと考え、包括業務委託を提案するに至った。幸いこのときの上司が私と同じ旧企業団プロパー職員であったため、この考えに賛同を得ることができ、平成29年４月から組織内にプロジェクトチームが設けられることとなった。

２．包括業務委託の検討

料金部門の委託については過去に２度の検討を実施したが、経費削減効果が認められないことを理由に見送られてきた経緯があり、今回は経費削減が主目的ではなく、将来に健全な水道事業を持続させるため、組織内に知識と技術の継承を確立させることを重要な目的に掲げた。また、料金部門だけではなく、維持管理部門においても委託可能な業務を洗い出すこととし、各課から２名程度の実務担当者を集めて検討を開始した。なお、料金業務と維持管理業務を除く建設改良業務や経営管理業務は水道事業の根幹であり、市職員がその責務を果たすべきと判断し、当初から委託対象外とした。

(1)　施設維持管理部門の委託

本市水道事業は小規模な自己水源施設を２か所所有しているが、通常時は全配水量を富山県企業局からの受水に依存しており、自己水源を使用する時期は限られている。また、高台の配水池から自然流下方式で配水していることもあり、水道施設はすべて無人で庁舎内のシステムで運転管理が可能となっている。水道施設の運転管理や点検、保守、保安等の維持管理業務はOBを含む市職員３～４名体制で実施してきたが、個々の業務についてはそれぞれ民間へ委託していたのが実情であり、その委託費用を合計すると高額なものとなった。小規模とはいえ、毎日３万m^3程度の配水を行う水道施設の運転・維持管理にはそれなりの費用を要することは理解できるが、それにしても高いというのが私の正直な感想である。よって、個々に委託していた業務を包括的に一事業者へ委託することによって、効率的な運営が可能となり、費用面でも削減が期待できるのではないかと考え、委託対象業務とする提案を粘り強く行い、なんとか組織内の承認を得ることができた。委託対象とした水道施設維持管理業務には、水質検査や庁舎閉庁時の宿日直業務も含め、関連する多くの業務の組み合わせによる効率化に期待することにした。

(2)　管路維持管理部門の委託

水道事業の維持管理業務は、大きく分類すると「施設の維持管理」と配水管等の「管路の維持管理」に分類されると考えている。施設の維持管理を委託対象とすることについても容易と

は言えなかったが、管路の維持管理については、さらに多くの課題や反対意見があり、結論までに多くの時間を要することになった。管路の維持管理は漏水対応が主となるが、埋設されているものであるため、日常的には漏水調査や把握できた漏水個所の修繕を行うことになる。小口径管路での漏水であれば少人数で対応可能だが、大口径となると人、機材、資材等が短時間に多く必要となる。また、大規模漏水であれば、夜中であっても対応しなければならない。そして断水を伴うため、市民生活に直結する。「このような業務を民間委託して良いのか。」「仮に委託するとしても対応可能な業者は存在するのか。」「大手企業が受注した場合は地元業者が下請けになるに過ぎないのではないか。」「委託後に管路に精通した市職員がいなくなるのではないか。」といった意見が次々とあがり、それぞれに対して慎重に議論し、最終的には管路の維持管理は水道事業者である市が担当すべきとの結論に至った。この議論は水道事業者としての在り方を考える非常に有意義なものとなり、当初は委託化の方向であった私の考えも改めることになった。近年、全国ニュースでも大規模漏水が取り上げられるようになったが、この場合の漏水修繕の判断は正確かつ迅速に行う必要があり、市が独自で判断できる能力が求められる。それが出来ずして水道事業者と言えるだろうか。管路状態や管網知識と経験から導き出される現場判断が可能な水準を市職員で継承していかなければならない。これが本市の結論である。

3．仕様書の作成

委託対象業務を決定した後、次に苦労したのが仕様書の作成である。本市においては、コンサルタント会社に委託せず、すべてを職員で作成することにしたため、これまで実績のある事

図２　委託対象業務と直営業務

◆包括委託対象業務

	業務名
料金関連業務	料金関連窓口業務
	検針業務
	料金調定及び更正業務
	収納業務
	開閉栓業務
	滞納整理業務
	給水停止業務
	検定満期メーター取替に伴う施工管理業務
	水道メーター管理業務
	給水装置工事に関する窓口業務
	指定給水装置工事事業者に関する業務
	排水設備工事に関する窓口業務
	排水設備指定工事店に関する業務
施設維持管理業務	水道施設運転管理業務
	水道施設保守点検業務
	水道施設保安管理業務
	水道施設環境整備業務
	水質管理業務
	布目分庁舎閉庁時（休日夜間）の宿日直業務

◆市職員が行う直営業務

	業務名
経営管理業務	経営健全化に関する業務
	収支財政計画に関する業務
	受水契約に関する業務
	予算及び決算に関する業務
	出納及び資金運用に関する業務
	固定資産に関する業務
	庁舎の管理業務
	広報広聴に関する業務
	防災に関する業務
建設改良業務	建設改良計画に関する業務
	建設改良事業の設計、精算、監督に関する業務
	工事資材及び労務単価の調査、設定に関する業務
	配水管布設の実態調査業務
	給水装置工事に係る台帳整備及び窓口監督業務
管路維持管理業務	管路修繕及び統計に関する業務
	管路パトロール及び立会いに関する業務
	漏水防止に関する業務
	消火栓使用立会い業務
	棚卸資産管理業務
	維持管理図及び給水戸番図の編集及び修正業務
	道路、河川等の継続占用許可申請に関する業務
	貯水槽水道の指導、助言等の維持管理業務

業体のホームページから仕様書を入手し、オリジナル版を作成することにした。ホームページで公募し、プロポーザルによって受託事業者を決定する方法を採用することとしたため、これを実施するための公募要領、要求水準書、事業者選定基準の作成に取り掛かった。

作成にあたり、まずは公募要領に記載する予定価格をどのように積算すべきか、また、どの程度の金額が適正であるのかに苦労することになった。委託対象業務の過去３年間実績費用をベースとすることにしたが、約６割を占める人件費は当時の職員の年齢構成によって大きく異なるため、人件費の水準決定はいくつものパターンを作成して慎重に行った。結果としては総額で過去３年実績平均額を若干下回る額に落ち着いたが、これが応募を試みる事業者にとってどのような金額であるのか常に気掛かりであった。事業者算定よりも高い場合は経費削減の可能性を自ら放棄することになり、低い場合は、事業者の応募意欲を失わせることになる。委託規模がそれぞれ異なるため、他事業体を参考とすることもできない非常に難しい作業であった。

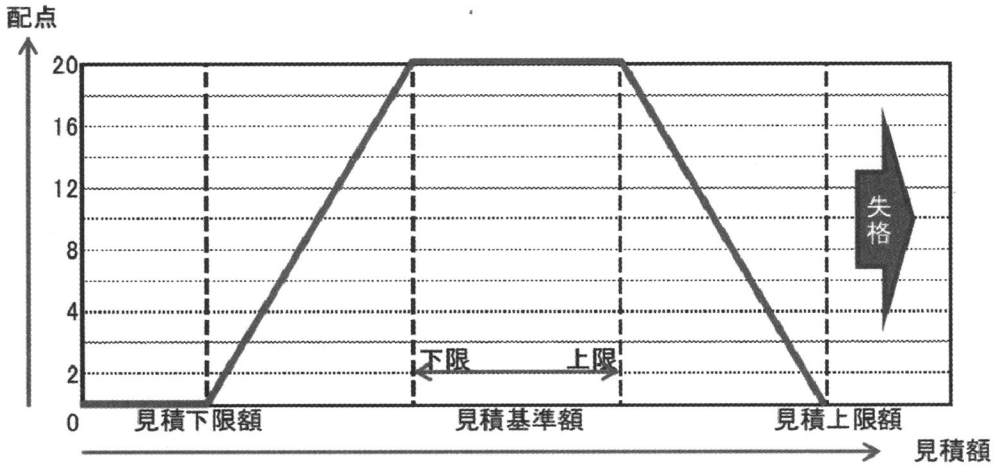
委託期間は当初、平成31年４月からの５年間を想定していたが、検討期間が想定よりも長期化したことや多数の応募事業者からの提案を受けるために公募開始からプロポーザル実施までの期間を長くしたことなどにより、委託期間を６か月短縮し、年号が変わった令和元年10月からの４年６か月としたことも、予定価格決定や仕様書作成を困難にさせたように感じている。

公募要領には公募する事業者の条件等を記載している。これも参加意欲のある事業者を広く対象としたいが、ある程度の実績を条件とする必要があり、線引きが難しい作業であった。応募多数の場合も想定し、事務局での選別基準も設けておく必要がある。

要求水準書がいわゆる仕様書であるが、どの程度の業務基準や手法を記載するかにより、仕様発注か性能発注に分類される。業務手法等を細部にわたり記載する場合は仕様発注となり、発注者が定めたとおりに業務を実施することになる。一方、性能発注は業務の結果を求め、手法は提案による受託事業者の自由度が高いものとなる。本市の包括業務委託はこれまでの固定観念をできる限り排除し、民間活力による効率化を重視する考えを持っていたため、性能発注に近いものを想定して仕様書を作り始めたが、作成した案をもとに協議を行うと新たな基準が加えられていき、徐々に仕様発注に変化していくことが判明した。これでは個々の業務を併せて委託するに過ぎず、受託事業者が提案する余地が失われてしまう。そこで本市においては、仕様発注・性能発注という区分は考慮せず、第一に本市の業務に対する考え方を示し、第二に遵守すべき事項を示す。第三に受託事業者の裁量で実施すべき事項や業務提案を要する事項を示すことにした。結果としてはやや仕様発注型ではあるが、性能発注の要素も多く盛り込むことができたと感じている。これから包括業務委託を実施される事業者においては、仕様書作成前からどのような方針とするかを明確にしておくことが重要であると思われる。

次に受託事業者の選定基準であるが、応募する事業者にとっては最も重要な基準となるとともに、公平性を担保するため、公表後に変更することが許されない。よってさまざまなことを想定し、意図する結果を導くための基準を作成する必要がある。まずは、プロポーザルの提案内容を重視するのか、見積金額を重視するのか

図３　価格評価点の算出方法



である。プロポーザルによる選定であるため、提案内容を重視するのは当然のことであるが、見積金額を軽視することはできない。このバランスが非常に難しい。本市においては多くのシミュレーションを実施した結果、提案内容100点、見積金額20点の合計120点満点という配分とした。また、見積金額の配点は公表する予定価格を上限に非公表の下限額も設定し、下限額以下の場合は０点とした。これは入札の最低制限価格と同様で俗にいう「安かろう悪かろう」を排除することを目的としている。上限と下限の間は図３のような配点とし、委託事業を適正に実施することが可能と考えられる金額の範囲を20点、その前後は徐々に減点してく手法とした。参加した事業者にとって見積額の算定作業は、ゴルフのグリーンに乗せるような感覚であったのではないかと想像する。この手法は他の例を参考としたものではなく、作成中の議論から生まれた案である。

４．議会及び経営委員会への説明

仕様書等の作成とほぼ同時進行で公募を開始する前に実施しておかなければならないのが議会の議決による予算化である。本市の場合、４年６か月の委託期間で予定価格は７億２千万円（税抜き）であり、この金額の次年度以降の予算を担保するための債務負担行為が必要となる。重要なインフラである水道施設の維持管理と料金徴収業務を包括的に民間へ委託する大きな取組であることから、議会提出前には外部委員で構成する上下水道事業経営委員会にも包括業務委託の概要を説明している。経営委員会への概要説明は平成30年２月、議会への議案提出は平成30年９月に行っているが、この頃は水道法改正の国会審議をメディアが水道民営化法案として取り上げる状況にあり、本市の包括業務委託にも民営化への布石ではないかとの意見が寄せられることとなった。水道法改正が可決され公布されたのは平成30年12月であるため、まだ法律改正前であったが、民営化とは異なるものであるという説明が必要となった。

その他の質問で最も多いのは経費削減効果である。本市の包括業務委託は経費削減ではなく、知識と技術の継承を最大の目的としているので

図４　包括業務委託による主な効果

(1) 民間の専門性の高いノウハウの導入による業務の効率化とサービスの向上
(2) 専門的な知識を有した人材の確保と計画的な育成による安定したサービスの提供
(3) 長期的な視点での職員人件費などの経費節減
(4) 地元採用による地域雇用の創出
(5) 広域連携などの事業環境の変化にも対応可能な組織のスリム化

あるが、この目的は組織内においても説明が難しく、なぜ委託しないと継承できないのかということになる。このため、経費削減も目的のひとつとして掲げたが、削減効果が少ない。よって、さらにお客様サービスや業務水準の向上という委託効果を提示することになった。さすがに経費削減効果なしということにはいかないが、お客様サービスや業務水準の向上という効果を提示することに対し、個人的にかなり抵抗した。このような効果があるということは、これまで市が実施してきた水準よりも民間のサービス水準が高いと認めていることになる。一般的にはそのような意見が多いのかもしれないが、私にはサービスを高める努力が不足していたと認めていると同時に自分が出来ないことを他人に求める行為のように感じるのである。しかし、この抵抗はほぼ賛同を得られることなく、水道の基盤強化という目的のもと、図４のような効果を提示し、議会への説明を行った。

５．プロポーザルの実施

議会の承認後に仕様書等の内容を詳細に整理し、再度経営委員会での審議を経て、平成30年11月７日にようやく公募を開始することができた。プロポーザル実施は平成31年２月21日とし、その間約４か月の間に現地説明会、質疑応答、応募資格審査等を実施しなければならない。また、提案内容の審査機関を設置しておく必要がある。本市では設置した審査機関が最終決定するのではなく、審査内容をもとに市長が選定するという趣旨で選考委員会を組織した。選考委員は全５名とし、水道事業組織内から部長、次長、技術管理者の３名と外部有識者２名で構成した。

結果として３つのグループから応募があり、２月初旬を期限とした業務提案書が提出された。業務提案書は応募事業者名を伏せて選考委員に事前配布し、プロポーザル当日も応募事業者名を明かさずに業務提案することとした。見積金額は業務提案書と同時に提出させたが、その内容は事務局職員３名のみで確認した後、厳重に管理し、選考委員を含め、その他の者に情報が漏れないよう細心の注意を払った。

業務提案の評価項目は計17項目100点満点とし、５名がそれぞれ評価したものの平均点とした。業務提案書は各グループとも良くまとめられた内容となっていたが、選考委員が１グループ40ページの提案書を詳細に確認し、各グループの特徴を理解することは困難であると思われるため、予め事務局で３つの提案書を何度も読み返し、特徴を記した一覧表を作成した。この作業は、個人的な見解を一切排除し、提案書に記載されている特徴的な事項を書き連ねていくのだが、記載した特徴の数によっても選考委員

の判断を誘導する可能性があるため、記載数もできる限り均等とするなど、公平性を保つことに苦労した。

プロポーザル実施当日は、各応募事業者が顔を合わせず、かつ選考委員の集中力が保たれるよう配慮し、間隔を空け、午前１グループ、午後２グループで実施した。即日集計した審査結果は３グループ中２グループの提案評価がわずか0.26点差という驚きの結果となった。結果的にこの２グループの見積金額には大きな差があり、総合点数では大差となったが、配点を100点とし、重視したはずの提案評価で優劣がつかず、見積金額で順位が決定されるという想定外の結果となった。

プロポーザル選考は発表者のプレゼンテーション能力が評価に大きく影響を与えるというのが、選考を終えての率直な感想である。このため、重要な評価を行う選考委員に対しては、可能な限り事前に、事業の目的や趣旨などを丁寧に説明しておく必要があると感じた。

６．事業開始の準備

プロポーザル選考結果どおり、平成31年３月にヴェオリア・ジェネッツ株式会社中部支店と契約に至り、令和元年10月からの業務開始に向けた準備を開始することとなった。約６か月の準備期間は他事業体の例と比較すると長期であるため、万全の準備が可能と考えていたが、長期であるが故の気の緩みもあったことは否定できず、開始時期が迫るとともに不安が大きくなっていった。７月には受託事業者から実際に業務に従事する７名を配置させ、実務を行う職員との引継ぎを実施してきたが、引継ぎに対する事務局としての関与が足りなかったと感じている。事務局として今回の包括業務委託の趣旨を水道事業職員に定期的に伝えてきたつもりであったが、各業務の担当者すべてに浸透していることはなく、このことは受託事業者においても同様であった。引継ぎ開始時に市と受託事業者双方の担当者を集め、包括業務委託の趣旨や引継ぎ時の要点などを説明しておくべきであったが、この説明がなかったことにより、スケジュール感も引継ぎ方法も各業務で統一感がなく、これまでの市の実務方法を確実に引継ぐ作業に専念する結果となった。何より10月の包括業務委託開始が水道事業変革期の始まりであるという高揚感や緊張感に欠けていたように感じる。引継ぎにはこうした反省点があったものの、６か月間という準備期間があったため、終盤に慌ただしく形を整え、令和元年10月１日の包括業務委託開始日を迎えることとなった。

７．現状と課題

令和２年５月現在、包括業務委託を開始して７か月が経過したが、３月までの令和元年度中は確実な業務運営に集中する期間とし、これまでの業務手法やお客様対応の継承に重点を置くこととした。引継ぎ期間にすべきことができなかったということもあるが、最大の理由は業務開始時に市民の方から不安の声が多く寄せられたことである。業務開始の令和元年10月１日は奇しくも改正水道法の施行日でもあったため、水道事業民営化法施行と煽る報道と県内初の包括委託開始報道が重なり、市が水道事業を民間へ丸投げしているという誤った認識を持たれた方からの質問が寄せられることとなったのである。このため、まずはこれまでと変わらぬ安全安心の水道であることを市民に浸透させる期間を設けることとした。それまでは民間による変化が逆効果となる恐れがあったのである。

令和２年度となり、これまでの料金係が業務係に吸収され、包括業務委託を担当してきた業務係が料金部門を監督することとなった。今後は直接的に料金部門の指導を行い、包括業務委託の効果を発揮していく考えであるが、新型コロナウィルス感染症拡大による在宅勤務や分散勤務等の対策によって停滞しているのが現状である。

包括業務委託の効果を発揮するためには、その目的と趣旨、そして理想形を実際に業務に携わる関係者に浸透させることが必要である。成功するか失敗に終わるかは常に携わる人間の意識に左右されると考えているためである。水道事業を取り巻く課題は山積している。包括業務委託の開始はゴールではなく、始まりに過ぎない。本市の取組が県内水道事業者の刺激となり、広域化をはじめ、各水道事業者が真に水道使用者の利益となる事業運営の形を模索する起点となるよう、今後も安全安心の水道の持続に向けて取り組んでまいりたい。

