

仙台市ガス事業民営化に係る検証結果報告書

令和4年3月

1 調査の背景

本市ガス事業民営化については、令和2年9月に公募を開始し、令和3年6月に応募者より提案書の提出があり、仙台市ガス事業民営化推進委員会による審査が行われた。

審査の結果、委員会においては、最優秀提案者なしとする結論に至り、委員会による答申（令和3年9月7日）においては、「今回の一連の経過を検証しつつ、将来、市民や地域の事業者の方々の利益につながるよう、適切なタイミングを見定め、民営化の取組を進めることが肝要」であることが指摘されている。

答申の趣旨を踏まえ、本調査は、今回の公募プロセスの一連の経過を検証し、本市が新たな民営化に取り組むための方向性を整理するものである。

2 調査・分析の方法

答申でも指摘されたように、市民や地域の事業者の利益につながる民営化を推進するためには、本市ガス事業民営化の公募プロセスを検証して、次の民営化に繋げていくことが肝要となる。

そのため、次に示す方法により、調査を行うとともに、分析を行った。

①公募プロセス等に係るヒアリング調査

- ・公募プロセス等について、事業者20社（エネルギー事業者12社、金融機関4社、商社等4社）にヒアリングを実施した。

②民営化手法に係る机上調査

- ・民営化手法に関して、各種手法の比較検討を行い、メリット・デメリットを整理した。

③調査結果に関する分析

- ・上記の調査をもとに結果の要因について分析の上、重要となる視点を整理した。

④調査・分析結果に関する有識者意見聴取

- ・客観的な意見を把握する観点からガス事業や公募プロセス等に知見を持つ外部の有識者3名へのヒアリングを行うと共に、本調査を実施した調査会社の見解をヒアリングした。

⑤今後の方向性の整理

- ・上記の調査・分析結果及び外部の有識者意見を踏まえて、今後の本市ガス事業民営化に係る基本的な方向性を整理した。

3 公募プロセス等に係るヒアリングの結果

採用した公募プロセス等、その他応募に影響を及ぼす事項に関する事業者へのヒアリング結果は、次のとおりであった。

(1) 公募プロセスに関するご意見

①スケジュール

公募プロセスやスケジュールに関しては、概ね一般的な内容との意見であったが、特にコンソーシアムの組成に関しては手続きの工夫を期待する意見が見られた。

(主な意見)

- ・ 公募スケジュールは一般的な範囲であり、特に問題はなかった。
- ・ コンソーシアムの構成企業を固めるまでに 2 か月という期間は短く、期間を確保してほしい。
- ・ 資格審査後においても、構成企業の変更ができるような柔軟性があると、パートナー候補との交渉を継続できるため、応募しやすかった。
- ・ 審査に向けてよりよい事業提案を行うため、新規メンバーが加わることもあり、コンソーシアムメンバーの変更を認めてほしい。

②コミュニケーション

公募プロセスでは、十分なコミュニケーションができたという意見もあったが、提案後の協議機会の設定を望む意見や、建設的な協議を求める意見もあった。

(主な意見)

- ・ 仙台市と十分なコミュニケーションを図ったうえで、提案を行うことができたが、提案後にも協議機会が設定されるべきであった。
- ・ 仙台市との協議内容や質に改善の余地があると考ええる。
- ・ 円滑継承協議は重要なプロセスと認識しており、譲渡資産や瑕疵など、協議して折り合いをつけるのが建設的である。
- ・ 保安体制などの課題への対応等の細部の議論に加え、市民サービス、需要予測等についてのすり合わせも必要。

③評価プロセス

評価基準については、本市の意図が伝わるように更なる明確化が期待されるという意見があった。また、応募が 1 グループになった場合の対応を検討すべきという意見があった。

(主な意見)

- ・ 審査における最低点の基準が明確になれば、サービスなどの項目で加点を目指す提案をする戦略が立てやすい。
- ・ ガス事業を適切に評価した上で、追加的な提案を加点分として評価するのなら、事業者はより積極的な提案を検討できる。
- ・ 提案内容と仙台市が目指していた民営化像とのギャップについて、次期公募では、採択基準として、予め明確に分かりやすく示すことが、公募の透明性や公正性を更に高めることに繋がる。

- ・ガス事業の永続的発展の意図することについては、公募条件にはっきり書いた方が良かった。
- ・応募者が1グループであっても十分な協議を行い、市民のためになるような事業譲渡を行うことが重要ではないか。応募者が1グループになったときの対応も適切に検討しておくべきであった。
- ・他都市の先行事例や中長期的な堅実な運営等を考慮した場合、譲渡価格の多寡が実質的な決定要因になる仕組みよりも、本来の民営化目的に即した提案が相対的に高く評価される仕組みをより重視すべきである。
- ・価格点の評価方法には工夫を感じた。
- ・次回の公募において、まちづくりなど多様な提案を求めることは良いが、ガス事業以外の要件を重くして主従が逆転してしまうのは適切ではなく、また、実現性の担保を含め評価が難しくなる点にも留意すべきである。

(2) 公募条件に関するご意見

①民営化手法

事業譲渡方式による民営化を支持する意見が大多数であったが、適切なリスク分担を行う観点からコンセッション方式に期待する意見も一部あった。

(主な意見)

- ・ガス事業はもともと自由化されているので事業譲渡方式が望ましい。コンセッション方式の場合は時限性がある点も気になる。
- ・事業譲渡方式は、ガスの安定供給や経営の柔軟性確保に繋がる。
- ・官民の適切なリスク分担を行うためにはコンセッション方式が望ましい。
- ・ガス事業をコンセッション方式で実施しているのは大津市のみである。他エリアも含めて、民営化手法によらず競争環境は形成されており、仙台の競争が起きない要因が民営化手法のみとはいえない。

②参加条件

保安体制に関しては、財団法人方式は解決策として評価する意見もあったが、実効性を高めるために更なる工夫を求める意見もあった。また、原料調達に関しては、効率的な事業実施のために大規模な原料輸送ができる手段が課題であるという意見があった。

(主な意見)

- ・細かな点は除き、全体として大きな制約条件があったと考えていない。
- ・グループ企業との連携で保安体制構築は可能であったため、応募の検討にあたっては体制面の問題はなかった。
- ・財団法人方式で5年間でもガス局の現職員に業務を担って頂ける形はよい。期間が更に長ければなおよい。
- ・財団法人方式等の仙台市独自のスキームについては、その実現性や実効性を向上させる目的で事業者との実務的かつ十分な意見交換を実施いただきたい。

- ・ 応募を検討する上で、LNG 調達と保安体制の構築がポイントであったが、これらを満たす体制を構築できなかった。
- ・ 港工場は小型船での輸送しか対応できないため、大型船での LNG 輸送、受入が可能な事業者とグループを組みたかったが、できなかった。
- ・ 30 万件のユーザーに責任を持ってガスを供給する提案を行うためには、ガス事業者がしっかりとコミットすることが必要。

③譲渡価格

最低譲渡価格の設定については、概ね適切という意見もあったが、一方で制約条件となったという意見もあった。

(主な意見)

- ・ 最低譲渡価格は市場規模を考えると、適切な水準であった。
- ・ 応募を検討する上で、最低譲渡価格が大きな制約条件であった。

④将来見通し

本市のマーケットの将来見通しに関して、本市と応募者の認識の違いがあった面もあるが、本市は他都市と比較すると相対的には有利であるという意見があった。

(主な意見)

- ・ 仙台市のマーケットの将来見通しに関して、仙台市と応募者の認識のギャップが大きかった。
- ・ 人口は微減すると予測されているが、仙台市の人口動態は国内でも相対的に有利な状況であり、ガス事業者として需要を伸ばすような姿を描き、これを実現するための施策を検討すべき。

(3) その他応募に影響を及ぼす事項に関するご意見

仙台市ガス事業は国内のガス事業の中でも規模が大きく、市場の魅力度は高いという意見があった。

(主な意見)

- ・ 仙台市ガスは、公営最大であり、市場自体は魅力的だと考えている。
- ・ カーボンニュートラルやコロナ禍の影響は全国のガス事業者が等しく抱えていく課題になる。本質的に重要なのは、新しい付加価値をいかにして生み出していくかであり、いかにしてビジネスを成立させるか、競争力を高められるかと考える。
- ・ 仙台市は、ガスビジネスを通じて、様々な事業を展開できる可能性があり、他の都市と比較すると人口減少が緩やかであり、相対的には魅力度は高い。

4 民営化手法に係る調査の結果

本市が次の民営化を進めていく上で、適切な民営化手法を探るため、各種の民営化手法についての比較検討を行った。結果は別表のとおりである。

●ガス事業の民営化手法の調査結果

- ・民営化手法には多様な方式があるが、各方式にはメリットやデメリットがある。別表のとおり、ガス事業の運営に公的関与を高める観点からは株式会社化方式やコンセッション方式に利点があるものの、民間事業者の経営の自由度を確保し、創意工夫を凝らした事業展開を活かす観点では、事業譲渡方式が有力な手法である。
- ・また、株式会社化方式は、経営資源を本市が提供して運営を行うことから、民間のノウハウを活かす点で課題がある。なお、公営ガス事業の民営化の先行事例では、大津市でコンセッション方式が採用されている以外では、全て事業譲渡方式が採用されている。

5 調査結果の分析

上記の調査結果を踏まえ、次期公募において重要となる点を整理した。

(1) 事業環境を踏まえた民営化の取り組みについて

ヒアリング結果から、事業を取り巻く環境の変化はあるものの、多くの事業者は、本市のガス市場や事業により得られる顧客接点を魅力的と捉え、ガス事業を通じた様々な事業展開ができると考えている。

仙台市民にとってのガス事業の魅力度を高めていくためには、顧客の新規獲得・離脱防止につながるサービスの開発や、周辺・新規事業との相乗効果による活性化が期待される。

以上を踏まえると、次期公募においては、以下の点が重要となると考える。

●社会経済情勢を踏まえ時宜を得た民営化を推進することが必要

- ・経済・社会環境の変化に対する迅速な意思決定や柔軟な経営体制の必要性、自由化を契機とした多様なサービスの提供や地域経済の活性化を図っていくためにも、本市ガス事業の民営化が必要であることに関しては、今後も変わりはない。
- ・今後の社会経済情勢や、関心を寄せる事業者の動向などを含め、時宜を得た民営化を推し進めるべき。

(2) 民営化手法について

今回の公募においては事業譲渡方式を採用した。これは民間事業者による経営の自由度を高め、民間の創意工夫に可能な限り委ねることにより、本市における市民サービスの向上や地域経済が活性化されることを期待したからである。

公営ガス事業の民営化の先行事例においても、大津市でコンセッション方式が採用されている以外では、全てにおいて事業譲渡方式が採用されている。

事業者へのヒアリングでは、事業譲渡方式以外の手法の可能性に言及する意見も

一部あったが、事業譲渡方式を支持する意見が多かった。

以上を踏まえると、次期公募においては、以下の点が重要となると考えられる。

- 民間事業者の経営の自由度を確保し、創意工夫を活かすには事業譲渡方式が優位
 - ・今後、自由化による事業の垣根を越えた競争が進む中で、民間事業者の経営の自由度を確保し、民間事業者の創意工夫を活かすため、また、民営化を推進する目的は大きく変わらないものと考えられることから、次期公募においても事業譲渡方式が優位と考えられる。

(3) 事業者とのコミュニケーションのあり方について

本件では、民間事業者の適切な競争や創意工夫を活かした提案に期待する考えから、円滑継承協議において保安水準を確保することなどの協議は行われたものの、市民サービスの向上や地域経済の活性化等に関しては協議の対象にならなかった経緯がある。

また、本市ガス事業の民営化によって、市内に新たな企業が誕生することになるが、これまで本市ガス事業が果たしてきた役割を継承することに加え、本市と共にまちの発展に貢献することが期待される。

これらの点について、事業者へのヒアリングにおいても、本市が目指していた具体的な民営化像が公募条件からは十分に理解できなかったという指摘や、本市の期待を応募者に理解いただくためにも、公募プロセスにおける応募者とのコミュニケーションの質を高めていくべきという意見が見られた。

以上を踏まえると、次期公募においては、以下の点が重要となると考えられる。

- 本市が期待する内容についてより明確にし、応募者と本市との間で十分な共通理解が得られるような条件や手続きの工夫が必要
 - ・安全・安心なガス事業運営を前提に、市民サービスの向上や地域経済の活性化、本市のまちづくりの観点など、本市が民営化に期待する内容についてより明確にし、応募者と本市との間で十分な共通理解が得られるような条件の設定をおこなうことや、手続きの中で、双方がお互いの意向を十分に認識し、合意が得られるような対話を行うなどの工夫が必要と考えられる。

(4) 応募者が1グループに留まったことについて

今回の公募において応募者が1グループに留まったことについて、事業者へのヒアリングでは、基本的な条件については大きな制約とはならなかったものの、個々には、原料調達や譲渡価格、応募体制の構築などが制約になったとの意見があった。

また、余裕を持った公募スケジュール、提案体制の柔軟な変更、財団法人による業務受託期間については具体的な要望がなされており、これらの要望に適った条件を設定することで、より多くの民間事業者が応募できる仕組みとなる可能性がある。

以上から、次期公募においては、以下の点が重要となると考えられる。

●公募プロセスの工夫が必要

- ・次期公募では多くの民間事業者が応募しやすいように、また、優れた提案を求めるためにも、手続きやスケジュールを工夫する必要がある。保安体制や原料調達などに関する十分な検討のための応募期間を確保するとともに、応募者間の公平性・公正性の確保には留意しながらも、応募した企業の柔軟性を確保する観点で、公募前後の事業者のチーム組成を柔軟にできるよう工夫することや、応募後の協議によって、公募条件や譲渡契約の内容について柔軟な対応を可能とするなどにより、応募しやすく、また優れた提案を引き出す可能性があると考えられる。

6 有識者へのヒアリングの結果

ガス事業や公募プロセス等に知見を有する外部の有識者3名及び本調査を実施した調査会社の見解に関するヒアリング結果は、次のとおりであった。

(1) 山内 弘隆 一橋大学 名誉教授

- ・今回、優先交渉権者の選定に至らなかった原因の1つは、発注者側と提案者側で、情報の非対称性が大きかったことであろう。仙台市が思い描いていた民営化と、提案内容が乖離していたことが原因と考えられる。
- ・PFIなどの官民連携事業でも、公共と民間の間で認識の乖離が生じることはしばしば見られるケースである。これを回避するには、公募開始前のマーケットサウンディングの段階から相互の意見交換を十分に進めておく必要がある。
- ・譲渡条件に関しては、応札が考えられる民間側の企業属性や専門性も見極めた上で設定する必要がある。対応できる範囲を越える条件になると、応札が困難になる可能性や提案内容が期待するレベルまで達しない可能性が出てくる。
- ・事業譲渡による民営化は、公共側が、いかにして民間に売れる商品を作っていくかという観点が重要となる。他事例でも民間にとってメリットにならないものを切り分けるなど、民間が手を挙げたくなるような案件にするための工夫を行っている場合がある。民間が負担と感ずる要素を見極め、これとバランスをとりながら、市として民間に期待する事項を整理していくことが重要である。
- ・脱炭素の流れの中で、中小のガス会社が単独で対応していくのは容易ではなく、こうした点も含めた環境変化を踏まえ、民営化を進める必要がある。

(2) 山形 康郎 弁護士法人関西法律特許事務所 弁護士

- ・公募前の市と事業者のコミュニケーションが重要である。市の考えを提示した上で、マーケットの意見をしっかり把握し、その意見を公募条件に反映させることで応募しやすい環境を整えることができる。
- ・コンソーシアムとして応札しやすくするための環境づくりに改善の余地がある

と考える。コンソーシアム組成までの期間設定が短く、構成員変更が硬直的な条件となっていたとの意見もあるが、提案内容を守ることを条件に、多少の構成メンバー変更に応じるなど、条件に柔軟性を持たせることも考えられる。

- ・ 1社応札になった場合でも、市が求める水準の提案をしないと失格になることを事前に明示する必要がある。失格となる基準を示すことで、事業者提案の質を一定程度、担保できると考える。事業者の創意工夫に委ねるために、自由提案とする項目を設定することは理解できるが、求める最低水準を示した方がよい。基準を示すことで、コンソーシアム内の議論も進めやすくなる。
- ・ M&Aに当たっての思惑等を本音で公共側と対話することは、民衆のM&Aと比較して難しいと思われる。公共が相手であれば、情報がオープンになることも踏まえ、慎重に発言する部分があることも考慮に入れて検討を進める必要がある。また、より深い議論が市と事業者の間でできるよう、交渉結果やその過程の公表についても、事業者側の事情に係る部分についての配慮の必要はある。
- ・ ガス事業は長年、民間事業者も担ってきていること、行政側に資産を保有し続ける必要性を示す特別な事情は本件において認められないことを踏まえると、事業譲渡方式で問題ないと考えられる。

(3) 足立 慎一郎 (株)民間資金等活用事業推進機構 代表取締役社長

- ・ 官民連携や民営化など、官民の合意を必要とする案件を成功させるには、公共側の条件の明確化が重要になる。官民連携事業で事業者を公募する際にも、公共が民間からの積極的な提案に期待して条件を曖昧にした結果、思うような提案が出てこないケースはしばしばみられるが、本件でも同様のことが起こった可能性がある。次回の公募では、仙台市として譲れない部分とプラスアルファに期待する部分を、より具体化する必要があるだろう。
- ・ また、官民連携による事業化や民営化を成功に導くためには、公共側と民間側のコミュニケーションを充実させることが重要である。多様な場面・方法でのコミュニケーションが必要であるが、特に、オフィシャルな官民対話の機会を増やし、内容や結果を官民で共有するなど、公の手続きとしての官民のコミュニケーションを充実させることは、お互いの意思を明確にする観点に加え、内外への説明責任、事後検証等の観点からも有意義である。
- ・ 応札者の数も官民対話や条件面との関係性が深い。公共側の条件が曖昧であると、民間は興味があってもリスクとみなして提案まで踏み込めないことがある。仙台市としての想いを明確にして民間と対話をすることが、結果的に競争性を高めることにもつながる。

(4) 三菱UFJリサーチ&コンサルティング(株)

- ・ 仙台市として事業者に求めるべき事項を整理することが必要であると考えられる。引き続き、ガス事業の譲渡が主目的になると理解しており、民間事業者が安定し

て市民にガス供給を担えるよう、特に保安に係る引継ぎは重要になると考えられる。一方、事業者に求める付随サービスについて、市の考えを整理した上で、事業者と意見交換していくことが必要ではないか。その過程で事業者の創意工夫を促すことも可能であると考ええる。

- ・国内外のエネルギー産業は大きな転換期を迎えており、事業者は、そのエネルギー情勢や自社の現況を踏まえた事業戦略・投資戦略を策定し、実行に移す流れにある。そのため、各事業者の戦略によって、仙台市ガス事業に対する見方は異なるものであると考ええる。例えば、電気・通信等の生活サービス関連が得意な企業は、自社のビジネスを拡大するチャンスと捉える可能性があり、公募の仕方次第では、積極的に応募を検討する企業が出てくると思われる。一方で、財務面・戦略面・外部環境等による制約で、時期的に大規模投資を実施できない事業者も出てくると考えられる。競争環境を創り出すためには、事業構造上の特徴及び事業者の状況を整理した上で、応募後の事業者の変更等、公募の仕方の工夫をする必要がある。

7 次期民営化の方向性

これまでの調査・分析を踏まえ、本市ガス事業の民営化に関する今後の方向性について整理した。

(1) 時宜を得た民営化の推進

本市ガス事業を取り巻く環境は変化しており、新たな環境変化に柔軟に対応し、市民サービスの向上や地域経済の活性化を図る観点からも、民間事業者に経営を委ねていくとの方針は変わらず、民間事業者の動向を把握し、対話を進めながら、時宜を得た民営化を推進していくことが必要となる。

(2) 民営化手法

電力・ガスの小売全面自由化による分野を越えた競争が進む中で、民間事業者の経営の自由度を確保し、創意工夫を活かすことが、より市民の利益につながるとの考えのもとにおいては、事業譲渡方式による民営化が優位と考える。

(3) 民営化への期待の明確化と対話の充実

本市ガス事業の民営化においては、ガスの安全安心な安定供給を大前提にしながら、市民サービスの向上や地域経済の活性化を図っていくこととしていたが、この方向性は次期公募においても大きく変わらないものとする。

また、民営化によって誕生する新会社は、これまで地域を支えるインフラ事業者として本市ガス事業が果たしてきた役割を継承するとともに、そして、本市の経済・社会における重要な主体として、まちの発展に貢献することが期待される。

次期公募の際には、本市が民営化に期待する内容や提案に求める水準について、

公募条件や評価基準などでより分かりやすく示すとともに、事業者との対話の範囲を広げ、よりコミュニケーションを図るなどの工夫により、双方の共通理解を醸成し、本市の期待に沿った提案がなされる環境を整えることが重要となる。

(4) 公募プロセスの工夫

民間事業者の創意工夫による、より多くの提案を求める観点から、公募前のマーケットサウンディングにより、相互の意見交換を十分に進めるとともに、保安体制や原料調達など十分に検討できる応募期間の確保や、応募後の事業者の変更等、また、財団方式による本市の関わり方等、公平性・公正性を確保しながら、柔軟な公募プロセスを検討することが重要となる。

また、結果的に1グループの応募になった際でも、市民にとってより利益となる民営化にするために、提案内容の向上を目的とした応募者との協議を可能とする仕組みなども併せて導入する必要がある。

【民営化手法の比較表】

主な民営化手法	事業譲渡方式	コンセッション方式	株式会社化方式
概要	民間事業者に事業（資産を含む）を譲渡する方式	施設の所有権を公共主体が有したまま、施設の運営権を民間事業者に譲渡する方式	市が出資する運営会社を設立し、当該会社がガス事業（資産を保有）を運営する方式
事業展開	民間事業者の経営の自由度は確保され、迅速に民間の創意工夫を活かした多様なサービスが期待できる。	新規事業の実施にあたり、市への届出が必要など、相対的に意思決定に時間を要するため、民間の創意工夫を活かしたサービスは期待できるものの、迅速さは低い。	民間事業者としてのノウハウはなく、創意工夫を活かしたサービスの提供はしにくい。
料金水準の維持	料金水準は事業者が設定（譲渡条件等により水準の維持が図られる。）	条例で料金の上限を設定し、料金水準の維持が図られる	料金水準は株式会社が設定（市の意向が反映される）
資産	資産を一体で譲渡するため、運営責任は市に及ばない。	契約期間満了後、施設の運営権が返還される可能性があり、終了後、改めて運営権者の検討が必要。	資産は株式会社が一体で所有し、市は株主として、運営責任、経営悪化の際の損失リスクを負う可能性がある
公的関与	譲渡条件等により、公的関与の内容を定める。	法律に基づき、事業運営に対するモニタリングを行う。	株式会社化後も公的関与が必要。（人員などの経営資源は引き続き市が関与することが必要。株主としての市の意向が反映される。）
税収	市は固定資産税・法人市民税等を得られる	市は法人市民税等を得られる	市は固定資産税・法人市民税等を得られる
譲渡収入	事業譲渡収入が得られる	運営権対価を得られる	収入はなし