

新たな制度（官民連携等について）

1. 概説・経緯

わが国の人口は、2004～2009年の間にピークを迎えその後人口減少に向かい、今後30年間に於いて1割以上人口が減少すると予測されており（国立社会保障・人口問題研究所）、この人口の減少は、水道の給水収益の減少をきたす要因となるものである。

その一方で、水道施設は今後老朽化し、膨大な更新事業量を抱えており、給水収益につながらないなかで、水道サービスの低下を招くことのないよう、適切な負担のもとで計画的に事業を進めていかなければならない。あわせて、水質管理の高度化や環境に配慮した事業実施も課題となっている。

水道事業経営を健全に継続させていくためには、各事業がその状況に応じて柔軟な事業形態をとることができるようにし、財政基盤や技術基盤の強化を図っていくことが必要であり、そのための方策の一つとして、広域化・統合化や民間的経営手法の導入といった経営形態等が考えられる。

公共施設等の整備、維持管理及び運営における民間活力の導入に関しては、平成11年に「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」（PFI法）が成立（平成13年一部改正）し、これにより水道施設を含む公共施設の建設、維持管理及び運営に関して、民間の資金やノウハウの活用が期待されることとなった。

また、水道法についても平成13年の改正により、水道の管理に関する技術上の業務の第三者委託制度が新設され、これにより従来の業務委託（いわゆる「法定外委託」）とは異なり、当該業務を水道法上の責任も含めて他の水道事業者あるいは民間企業に委託できることとした。

さらに、先の通常国会において、地方自治法の一部改正や地方独立行政法人法が成立し、水道事業等について、より柔軟な事業運営を可能にするための制度の整備が進められている。

２．制度的な整備

「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」（ＰＦＩ法）平成11年に成立したいわゆるＰＦＩ法によって、公共施設等の設計・建設、維持管理もしくは運営又はこれらに関する企画で、国民に対するサービスの提供を含む事業を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用することにより効率的かつ効果的に実施するものについて、民間の資金やノウハウ等を活用した事業実施を促進するための制度的整備が図られた。

ＰＦＩの重要ポイントは、民間の資金とノウハウを活用し、官民が対等の立場に立ち、ＶＦＭ（Value For Money; 国民が投じたお金に対する対価）を最大にするため、性能発注、競争原理、リスクの最適配分、業績連動支払い等により、事業に係るＬＣＣを最小化しようとするものである。そして官側は従来の「公共サービスの購入者」で、必要なモニタリング（サービス購入額の支払い額のチェック含む）を行う立場になり、民側はアイデア・ノウハウを活用した確実に安価な「サービスの提供者」の立場になる。

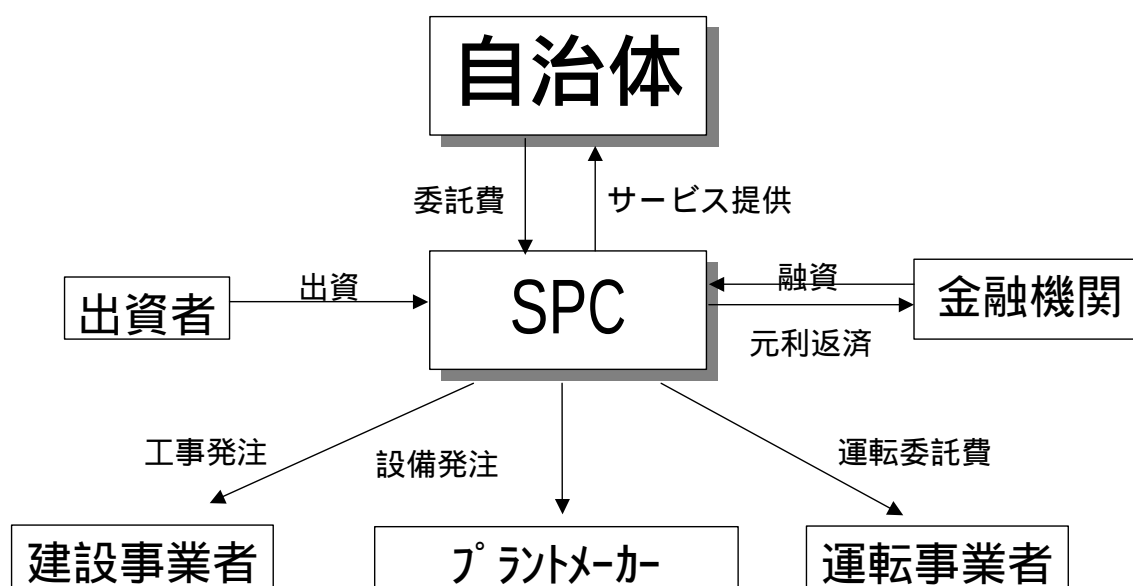


図1 PFIの基本的事業スキーム

上記のPFIとは異なった官民連携の形態として、DBO（Design, Build, Operate）方式がある。これは、官が建設に係る資金調達を行い、設計、建設、長期運営まで一括して民が行う方式で、「PFIに準じた方式」ともいわれる。その特徴は、官の資金調達能力を活用することで、金利コストの低減が図られる。また、民の経営能力及び技術的能力を活用して建設費、運営費の縮減が図られることが挙げられる。一般的に、PFI方式と比較してVFMが得やすい事業方式である。

水道法の一部改正（第三者委託の制度化）について

従来の水道法では、水道事業者のよる法的責任を伴う第三者への業務委託を想定されていなかったことから、事業者自らが水道技術管理者を設置し、その責任において、適正な管理を維持していかなければならず、水道管理の技術上の業務のあり方に係る選択肢が必ずしも十分ではなく、技術力の弱い事業体においては水道の管理の業務に支障が生じる等の事例がみられる。

このようなことから、平成13年に水道法の改正がなされ、浄水場の運転管理、水質管理等の技術上の業務を、技術的に信頼できる第三者（他の水道事業者、民間企業等）に委託することが可能となった。この委託は、水道法上の責任を伴う包括的な委託であり、私法上の委託とは性格が異なるものである。なお、この委託を行う場合であっても、水道事業者の需要者に対する供給責任は受託者側に移ることはない。また、国または都道府県による受託者の直接監督が可能となっている。

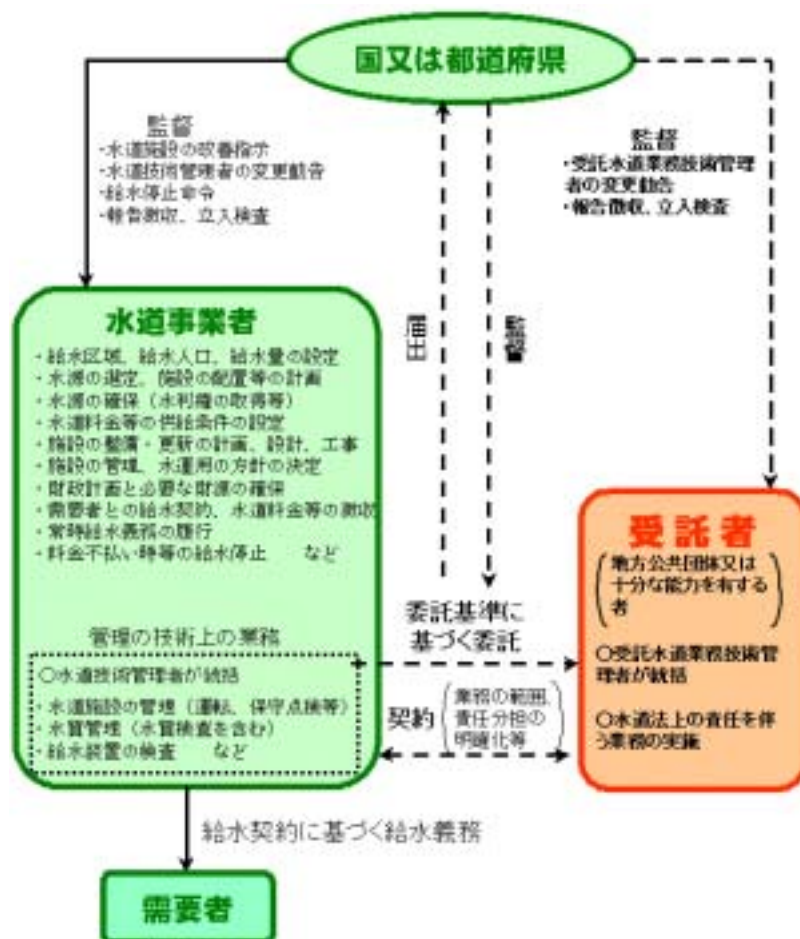


図2 水道事業における第三者への業務委託

地方自治法の一部改正

平成15年には、地方自治法の一部が改正され、「公の施設」の管理について指定管理者制度等が導入された（第244条第2項）。

地方公共団体が運営する水道事業等の水道施設等は、地方自治法上、「公の施設」に該当する。従来、「公の施設」についてその管理を委託しようとする場合、委託先は第三セクターなどの地方公共団体の出資法人や公共団体に限られていたが、これを改め、地方公共団体の指定を受けた公的団体や民間事業者等が「指定管理者」として管理を代行できることとなった。また、この「公の施設」の利用に関する料金については、当該指定管理者の収入として収受させることができるとされている。

地方独立行政法人法

国の独立行政法人制度の根本的理念を地方自治に活かすことを目指し、平成15年に地方独立行政法人法が成立した。平成16年度より地方独立行政法人の新設あるいは移行が可能となった。

地方独立行政法人は、住民の生活、地域社会及び地域経済の安定等、公共上の見地からその地域において確実に実施されることが必要な事務及び事業を行わせる目的をもって地方公共団体が設立する法人であって、大学や、水道事業（簡易水道事業を除く）や工業用水道事業等を経営するものを言う。

３．実際の事例

民間による水道事業の運営事例

わが国の民営（私営）の上水道事業は、下記の10事業があり、計画給水人口規模で6千～15千人規模の小規模な事業である。平成13年度現在の給水人口は、10事業合計で約3,500人である。

表１ わが国の民営水道事例

都道府県	事業主体名	創設	事業計画 給水人口 (人)	現在給水 人口 (人)
栃木	藤和不動産(株)	S44.5	6,500	266
長野	東洋観光事業(株)	H7.4	9,500	90
長野	(株) 蓼科ピレッジ	S49.10	13,500	266
長野	(株) 三井の森	S51.6	7,588	175
長野	東急不動産(株)	S63.3	11,337	57
長野	鹿島リゾート(株)	H8.7	8,565	74
長野	(株) ハヶ岳高原ロッジ	S54.4	6,000	70
静岡	(株) 伊豆センチュリーパーク	S38.6	15,000	1,413
静岡	伊豆急行(株)	S38.12	8,200	1,064
兵庫	播磨興産(株)	S48.4	8,000	59
合計				3,534

出典：平成13年度水道統計 施設・業務編

水道事業における業務委託の状況

水道事業体の業務委託の実態について、業務内容と委託している事業体数を整理すると表2のとおりである。

民間企業や外郭団体等への委託が多い業務は、順にメーター検針、電気設備の保守点検、水質検査で、8割を超える事業体が委託している。このうち民間等企業に多く委託しているのは、順に電気設備の保守点検、メーター検針で6割を越えている。

水質検査や電気設備の保守点検は、水道事業体等において、特にこれら専門的な知識・ノウハウ等を持つ者を自前で確保することが困難であることなどから委託が進んでいるものと考えられる。

表2 業務委託実態

委託業務内容		業務委託		民間企業等へ委託	
		事業体数	割合	事業体数	割合
水処理に関する業務	浄水処理工程の運転監視	256	16.2%	213	13.5%
	水質検査	1,286	81.4%	664	42.1%
	浄水場排水処理の運転監視	78	4.9%	63	4.0%
	浄水処理発生土の処分	331	21.0%	307	19.4%
	その他	321	20.3%	266	16.8%
	一括委託	118	7.5%	95	6.0%
浄水・配水施設の保守に関する業務	電気設備の保守点検	1,307	82.8%	1,201	76.1%
	機械設備の保守点検	678	42.9%	671	42.5%
	水質計器の保守点検	340	21.5%	335	21.2%
	計装設備の保守点検	651	41.2%	640	40.5%
	関連施設の警備、清掃	1,100	69.7%	877	55.5%
	その他	484	30.7%	444	28.1%
	一括委託	250	15.8%	234	14.8%
管路・水運用に関する業務	管路保守	581	36.8%	559	35.4%
	管路事故等の待機	476	30.1%	455	28.8%
	配水調整業	81	5.1%	77	4.9%
	管路情報管理	602	38.1%	587	37.2%
	材料管理	34	2.2%	26	1.6%
	その他	268	17.0%	242	15.3%
	一括委託	40	2.5%	34	2.2%
給水装置に関する業務	給水装置の設計業務	44	2.8%	41	2.6%
	給水装置工事受付	14	0.9%	11	0.7%
	給水装置工事竣工検査	11	0.7%	5	0.3%
	給水装置の漏水調査	208	13.2%	196	12.4%
	給水装置のトラブル対応	195	12.3%	186	11.8%
	検漏メーター取替	988	62.6%	947	60.0%
	その他	162	10.3%	141	8.9%
顧客サービスに関する業務	一括委託	29	1.8%	25	1.6%
	水道料金計算	478	30.3%	392	24.8%
	メーター検針	1,309	82.9%	1,074	68.0%
	収納委託(集金、未納者の集金含む)	546	34.6%	464	29.4%
	窓口業務(受付など)	64	4.1%	44	2.8%
	中止、開始業務	162	10.3%	122	7.7%
	徴収整理(催告、停水など)	52	3.3%	45	2.8%
一般管理業務、その他	その他	277	17.5%	241	15.3%
	一括委託	154	9.8%	130	8.2%
	給与計算	187	11.8%	105	6.6%
	庁舎管理	663	42.0%	600	38.0%
建設改良に係る業務	その他	631	40.0%	570	36.1%
	管路設計	869	55.0%	838	53.1%
	布設工事の監督	91	5.8%	77	4.9%
	施設の設計、施工	488	30.9%	467	29.6%
	その他	338	21.4%	312	19.8%

「業務委託に関するガイドライン」整備のためのアンケート調査 平成13年度決算に基づく 結果。

アンケート対象事業体1,955。うち、1,579事業体より回答。

水道事業における新たな官民連携の事例

(1) P F I の活用

わが国の水道分野においても、P F I 事業による新たな官民連携が進められている。表 4 には、P F I 法に先だったモデル事業と直近の事例の概要を示す。

表 3 水道分野における P F I 事業の事例

事業名	金町浄水場常用発電 P F I モデル事業	寒川浄水場排水処理施設更新等事業
事業主体	金町浄水場エネルギーサービス (S P C)	〔落札者社：月島・富士・電源開発・日造グループ〕
事業概要	自家発電設備の建設・運営による電力及び蒸気の供給	脱水施設等の建設、既存の施設を含めた排水処理施設全体の維持管理・運営、脱水ケーキの再利用
運営期間	20 年	20 年
所有形態	B O O	B T O
事業スキーム	サービス購入型	サービス購入型
事業費	253 億円	-
V F M	11%	-
備考	P F I 法制定に先だったモデル事業	

B T O (Build, Transfer, Operate) : 民間事業者が自ら資金調達を行い、施設を建設した後、施設の所有権を移転し、施設の維持管理、運営を行う方式

B O O (Build, Own, Operate) : 民間事業者が自ら資金調達を行い、施設を建設所有し、施設の維持管理、運営を行う。事業終了時点で、施設を解体・撤去するもしくは保有し続ける方式。

これらの他には、朝霞浄水場・三園浄水場常用発電設備等整備事業（着工）、大久保浄水場排水処理施設等整備・運営事業（実施方針公表済）（仮称）江戸川浄水場排水処理施設整備等事業（実施方針公表済）などがある。

(2) 改正水道法（第三者委託制度）の活用

また、改正水道法施行後、水道管理に関する技術上の業務の民間委託事例としては、群馬県太田市や広島県三次市などがある。

なお、太田市においては、人件費及び直接経費等の事業運営費の縮減、従来単体で発注していた施設保守点検委託業務等の一体発注等による施設維持管理費の縮減等により、5 年間で約 8 % のコスト縮減が期待できるとしている。

表 4 第三者委託（民間事業者への委託）の事例

事業体名	群馬県 太田市	広島県 三次市
委託業務内容	渡良瀬（68,850m ³ /日）・利根浄水場（67,600m ³ /日）の浄水施設の運転・運用、保守点検、試料水の採水、非常時緊急対応など。	2ヶ所の浄水場と16ヶ所のポンプ所の運営・管理、法定水質検査、遠方監視システムの整備など
委託期間	60ヶ月（2002年4月～）	65ヶ月（2002年11月～）
契約方式	プロポーザルコンペ方式（性能保証発注）	技術提案型指名競争入札
水道の給水人口	162,383人	29,898人

4. 今後の課題

ここ数年来の、PFI法の制定、水道法の一部改正、地方自治法の一部改正等、一連の制度整備により、各水道事業者は様々な事業の形態をとることが可能となった。代表的に考えられる事業と法律手続き等をまとめると下表のように整理される。水道事業の経営・運営形態については、施設所有・管理権限、施設管理、運転管理を誰が担い、誰が経営主体となるかによって、水道法等の関連制度の適用関係が異なる。これらの担い手としては、都道府県、市町村、地方独立行政法人、民間企業などがある。

今後は各事業者が、当該事業を取りまく状況に応じて、事業形態の最適化を図っていくため、これら制度の有効な活用を促進していくことが必要となっている。

表5 可能な運営形態

	業務形態			法律手続き						備考
	施設所有	施設管理	運転管理	経営主体	料金設定	市町村同意	公の施設委託等	財産区分変更	第三者委託	
完全市町村営 市所有・県運転 市所有・県営 完全都道府県営 市所有・独法運転 市所有・独法営 完全独法営	市 市 市 市 市 市 市 独	市 市 市 市 市 市 市 独	市 市 市 市 市 市 市 独	市 市 市 市 市 市 市 独	届 届 届 届 届 届 届 届					市町村経営原則
公所有・民運転 公所有・民営 ランチャイズ方式	公 公 公 公	公 公 公 公	民 民 民 民	公 民 民 民	届 認 認 認					第三者委託 公の施設の管理代行(利用料金制) 公営ガス事業の民営化モデル
完全民営	民	民	民	民	認					私営上水道10を含む約1,500事業
市：市町村 届：届け出 ○：制度適用 県：都道府県 認：認可 独：独立行政法人 民：民間企業 無印：制度不適用										