

第1 水道の民営化を考える

1 水道とは

(1) 水道は、水を人の飲用に適する水として供給する施設

水道法は水道の布設及び管理を適正かつ合理的なものにし、②水道を計画的に整備し、③水道事業を保護育成することで、④清浄にして豊富低廉な水の供給を図り、⑤公衆衛生の向上と生活環境の改善とに寄与することを目的とする(水道法1条)。公衆衛生についての国の責任(憲法25条2項)

(2) 水道は生活と健康に欠かせない

日常生活に直結、健康を守るために欠かせない 貴重な資源 国・自治体は、水源・水道施設・周辺清潔保持 適正合理的な使用施策(水道法2条)。

(3) 自治体は地域の条件に応じた計画・国は技術的財政的支援

地方公共団体は、当該地域の自然的社会的諸条件に応じて、水道の計画的整備に関する施策を策定・実施 水道事業及び水道用水供給事業の経営は、適正かつ能率的な運営に努める(水道法2条の2・1項)。国は、水源の開発等水道整備の基本的かつ総合的な施策を策定・推進 地方公共団体・水道事業者・水道用水供給事業者に必要な技術的財政的援助を行う(水道法2条の2・2項)。

(4) 下水道 流域別下水道整備総合計画の策定 公共下水道、流域下水道及び都市下水路の設置管理基準 下水道の整備 都市の健全な発達及び公衆衛生の向上に寄与 公共用水域の水質の保全に資する(下水道法1条)。公共下水道の設置、改築、修繕、維持その他の管理 市町村が行う(下水道法3条1項)。

2 水道事業は地方公営企業

水道事業は、簡易水道を除き地方公営企業、企業の組織、財務、従事する職員の身分取扱い、企業経営基準 特例(地方公営企業法1条、2条1項1号)

企業の経済性を発揮+公共の福祉を増進(地方公営企業法3条)。

生存権直結+工業用水など商品も? 全体が商品と扱われてはならない

3 水道事業における民間的手法の導入に関する調査研究報告書

日本水道協会 (http://www.jwwa.or.jp/houkokusyo/houkokusyo_04.html)

第三者委託 22団体 PFI 7団体 指定管理者 3団体

いまだ進んでいるとは言えない

4 「公営企業の経営のあり方に関する研究会報告書」(総務省・2017.3)

http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01zaisei06_02000163.html

指定管理者（岐阜県高山市、広島県(株)水みらい広島）
包括的民間委託（福井県坂井市、石川県かほく市、宮城県山元町）
PPP/PFI（北海道夕張市、愛知県岡崎市、）
「公営企業の抜本的な改革等に係る先進・優良事例集」

5 経済界からの提言

- ①「国内上下水道市場の現状と民間事業者の戦略の方向性」（三井住友銀行・2017年5月）公共事業が落ち込むなかで上下水道設備投資は下げ止まり更新需要増見込み 地方の厳しい財政事情と技術職員の後継者難 広域化民間化を
- ②「法改正が促す『水道事業』の戦略的見直し」（公田明・みずほ総合研究所・2017.6.1）中長期的に水需要減少 経営効率高めるため民間事業者活用
- ③「水道事業のコンセッション方式PFIをめぐる論点と考察」（鈴木文彦・大和総研・2014.3.18）（a）公共施設等運営権の対象と業務範囲（b）施設整備は官民どちらが担うか（c）「所有と経営の分離」等の課題（d）民間流の調達・購買戦略や外注管理が可能になりコスト削減できる・・・実態は？

6 世界で進む水ビジネスと再公営化

フィリピン・マニラ市 水道料金が4～5倍に跳ね上がった
アメリカ・アトランタ市バックヘッド地区 水道の蛇口から茶色の水
ボリビア・コチャバンバ市 雨水まで有料化され暴動が起きた
フランス・パリ市 料金高騰に加え不透明な経営実態が問題となり 再公営化

7 2018水道法改正

- （1）「関係者の責務の明確化」で広域化・民営化を推進
「関係者の責務の明確化」として、広域化・民営化を推進する趣旨の規程→「基盤の強化」とは要するに、「経営改善」であり、経費削減
- （2）広域化のために「基本方針」「基盤強化計画」を定め「協議会」設置
→国が広域化の基本方針を定め、これに基づき都道府県が「基盤強化計画」を定めることが「できる」、関係市町村・水道事業者は協議会を設けることが「できる」
- （3）適切な資産管理の推進
「適切な資産管理」の推進として、次の規程をおく。
①水道事業者等は、水道施設を良好な状態に保つように、維持及び修繕をしなければならないこととする。②水道事業者等は、水道施設を適切に管理するための水道施設台帳を作成し、保管しなければならないこととする。③水道事業者等は、長期的な観点から、水道施設の計画的な更新に努めなければならないこととする。④水道事業者等は、水道施設の更新に関する費用を含むその事業に係る収支の見通しを作成し、公表するよう努めなければならない

ないこととする。→資産の台帳の整備管理はもともと必要 人員を配置不足
など問題

強調するのは官から民への移転のための資産評価

(4) 「官民連携の推進」

「水道施設運営権者」が水道施設運営等事業を実施する場合には、地方自治体は、第11条1項の規程にかかわらず、水道事業休止の許可を受けることを要しない。また運営権者は、第6条1項の規定にかかわらず、水道事業経営の認可を受けることを要しない(2018年改正水道法24条の4 1項3項)。

→民間事業者の収益の確保・増大のため経費削減や利用料金高騰のおそれ

(5) 「指定給水装置工事事業者制度の改善」

→民間事業者の参入規制緩和は前回の法改正、質の低下が指摘され規制強化

(6) 2018水道法の問題点

①水道事業の課題の改善にならない

②広域化で地域の実情にあわない計画のおそれ

③民営化で営利本位に変質のおそれ

(7) 批判の声の広がり

①「水道民営化を押し進める水道法改正案に反対する意見書(新潟県議会181012)」

政府は、水道施設に関する老朽管の更新や耐震化対策等を推進するため、公共施設等運営権を民間事業者に設定できるコンセッション方式の仕組みを導入する内容を含む、水道法の一部を改正する法律案の成立を目指している。△しかしながら、コンセッション方式の導入は、災害発生時における応急体制や他の自治体への応援体制の整備等が民間事業者により可能か、民間事業者による水道施設の更新事業や事業運営をモニタリングする人材や技術者をどう確保するのか、などの重大な懸念があり、住民の福祉とはかけ離れた施策である。また、必ずしも老朽管の更新や耐震化対策を推進する方策とならず、水道法の目的である公共の福祉を脅かす事態となりかねない。△麻生副総理は2013年4月、米シンクタンクの講演で「日本の水道はすべて民営化する」と発言し、政府は水道事業の民営化にまい進してきた。ところが、水道事業が民営化された海外においては、フィリピン・マニラ市は水道料金が4~5倍に跳ね上がり、ポリビア・コチャバンバ市では雨水まで有料化され暴動が起きた。フランス・パリ市では、料金高騰に加え不透明な経営実態が問題となるなど、世界の多くの自治体で再公営化が相次いでいる。△水は、市民の生活や経済活動を支える重要なライフラインであり、国民の生命と生活に欠かせない水道事業は民営化になじまず、今般の水道法改正案は、すべての人が安全、低廉で安定的に水を使用し、衛生的な生活を営む権利を破壊しかねない。△よって国会並びに政府におかれては、水道事業にコンセッション方式の導入を促す水道法の一部改正案は廃案にするとともに、将来にわたって持続可能な水道を構築し、水道の基盤強化を進めるため、必要な支援の充実、強化、及び財源措置を行うよう強く要望する。」

②堤未果(テレビ朝日「そもそも総研」181122)

③「世界中が止めている水道民営化を考える」(BSイレブン「インサイドア

ウト」181122)

④強行採決濃厚な「水道民営化」法案について改めて考えてみた(ハーバービジネスオンライン181126)

⑤水道民営化、推進部署に利害関係者？ 出向職員巡り議論(朝日デジタル181129)

8 水道の民営化・広域化の事例

(1) 香川 広域化

(2) 宮城 コンセッションめざす 課題な設備 ダム
導入可能調査・デューデリの選定過程情報非公開

(3) 浜松 下水道コンセッション 上水道もめざす

(4) 京都 簡易水道

(5) 奈良市 中山間地域の上下水道のコンセッション計画

(6) 秩父 小鹿野町浄水場を守る運動

広域事務組合の事務に水道追加 「小鹿野浄水場の存続を求める決議」180318

(7) 大阪市 市民が止めた水道民営化

第2 自治体アウトソーシングの経緯・あらまし・弊害

1 立法の経過

1999 PFI法

2000 構造改革特区法

2003 公の施設の指定管理者(地方自治法改正) 地方独立行政法人法

2006 市場化テスト法

2009 公共サービス基本法 野田市公契約条例

2011 東日本大震災 総合特区法、PFI法改正・・・

2013 国家戦略特区法 PFI法改正

2015 PFI法改正

2017 地方独立行政法人法改正

2018 PFI法改正・水道法改正

2 制度の相互関係

地方自治体	地方独立行政法人	営利企業	NPO
法人格	別法人	会社	NPO法人
事業	移行	(規制緩和・特区)	
施設建設		PFI	

4 増加の鈍化と増加策としての相次ぐ法改正

△2011法改正 (http://www8.cao.go.jp/pfi/H23_gaisan/new_growth.html)

・対象施設 航空機、人工衛星・・・従来「公営住宅」新たに「賃貸住宅」(営利高家賃) ・「コンセッション」方式 「インフラの運営事業」「空港施設水道施設、医療施設、社会福祉施設、中央卸売市場、工業用水道事業、熱供給施設、駐車場、都市公園、下水道、賃貸住宅、鉄道(軌道を含む)、港湾施設、道路、産業廃棄物処理施設」利用料金を徴取しないものも? ・民間の提案・・・PFIにしないなら公務部門に「説明責任」? ・「民間事業への公務員の派遣等の配慮」、法的強制ではないがノウハウ移転 Concession = 利権!

△2013法改正 「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプラン」(130606PFI推進室) 「民間資金等活用事業推進機構」(130612公布PFI法一部改正)

「株式会社民間資金等活用事業推進機構支援基準」(内閣府告示131004)

民間の資金、経営能力及び技術的能力の活用 例 ①運営権の活用②附帯収益事業(ア合築型イ併設型) ③公的不動産の有効活用

「PFI推進 安易な道に流れるな」(「朝日」140325社説)

△2015法改正 ①支援対象選定(9件) ②コンセッション事業(公共施設等運営事業)の円滑かつ効率的な実施を図るため、公務員退職派遣制度

5 公共サービス「産業化」の柱としてのPFI

民間資金等活用事業推進会議「多様なPPP/PFI 手法導入を優先的に検討するための指針」(2015年12月15日)

6 PFI導入をめぐる問題

「西尾市 PFI 反対集会」「市民ら 500 人が白紙撤回求め」(「毎日新聞」160523)

関口威人「ツタヤ図書館の二の舞いか…愛知県西尾市で市民&市職員が異例の反対運動! 豪華スポーツ施設に」(160606) http://biz-journal.jp/2016/06/post_15371.html

2017 西尾市長選・市議選 慎重派が当選

PFI 見直し「13 億円超請求の可能性 西尾市へ SPC」(「中日」西三河版 171205)

市長を提訴 PFI 事業見直し問題で(「毎日新聞」180808)

・・・市と包括契約を結んで事業を担当している特定目的会社(SPC)「エリアプラン西尾」は・・・事業の中断で発生した約6000万円の増加費用の支払いを求める訴訟を名古屋地裁に起こした。・・・建設・解体・改修工事の中断に伴う警備費、重機レンタル代、人件費などの増加費用。・・・

7 2018年PFI法改正

①自治体・民間事業者への支援強化・・・規制と支援の相談回答一元化

各省庁所管の規制・支援(水道:厚生労働、公共施設:総務、交通:国土交通)

実務的にどうするのか?すべて把握しているのか各省庁に照会するのか?内閣府の膨大な労力?各省庁は不要になってしまう?結局通る窓口増える?

②公の施設の指定管理者としての手続き規制の省略

現行法:自治体が民間事業者に施設の使用許可を出す際、民間事業者を「公の施設の指定

管理者」としても指定する。・・現行地方自治法 244 条の 2（公の施設の設置、管理及び廃止）コンセッション事業で必要になる手続きに加え、指定管理者としての手続 施設利用料金承認、運営権移転の議会議決

改正法は、運営権者向けに指定管理者手続きを簡素化。施設利用料金の設定は自治体への届け出だけで済むように変更し、議会承認は事後報告だけで済むようにする。地方議会と住民の民主的統制形骸化？利用料金負担増？

③財政支援 自治体が民間事業者から受け取る運営権対価を利用し、上下水道事業の財源として発行していた地方債の元本を一括繰上返済、国に支払うはずの利息を返済済み分を除いて全額免除できる。要件、2018～2021 年度の間実施方針条例制定。繰上返済で利息を免れる（cf 財政法 8 条） 外は？

8 会計検査院 「PFI 事業」で国の機関に改善求める（NHK210514）

公共施設の運営などに民間の資金やノウハウを活用する「PFI事業」について会計検査院が調べたところ、契約に沿った適正なサービスが提供されていないケースが、26の事業で2300件余りあったことが分かり、検査院は契約元の国の機関に再発防止を求めました。△国の予算の使われ方を検査する会計検査院は、平成14年度から30年度までに、法務省や国土交通省など11の国の機関が契約した「PFI事業」について調べました。△その結果、契約に沿った適正なサービスが提供されていない「債務不履行」が、57の事業のうち26の事業で2367件あったことが分かりました。△最も多かったのは法務省が民間の事業者と契約し運営している島根県浜田市の刑務所「島根あさひ社会復帰促進センター」に関連する事業で、食事への異物混入や、受刑者から預かった私物の紛失など、合わせて722件に上りました。△法務省は「ヒューマンエラーは避けられないが、件数は減少傾向にあり、原因を突き止めて対応をとるよう民間事業者を指導していく」と話しています。△会計検査院は、今回、調査の対象とした事業の一部では、繰り返し同じような債務不履行が起きているとして、契約元の国の機関に再発防止に向けた改善を求めました。

9 PFI で起きた問題は水道コンセッションでも

第4 公共施設等運営権（コンセッション）実施契約書の実例 浜松市

実際の公共施設等運営権実施契約書（注・「浜松市公共下水道終末処理場（西遠処理区）運営事業公共施設等運営権実施契約書浜松における委託契約」
<https://www.city.hamamatsu.shizuoka.jp/suidow-s/gesui/seien/documents>

（1）契約書全体の構成

契約書全体は、本文だけで102条43頁、この他に添付別紙が37頁、合計80頁という膨大なもの 構成

第1章 総則（目的・事業概要・契約の構成・資金調達・収入・届出・責任）

第2章 義務事業の承継等及びその他準備

第3章 公共施設等運営権

第4章 本事業

第5章 その他事業実施条件（第三者への委託・従事職員・保険・要求水準）
第6章 計画及び報告
第7章 改築に係る企画、調整、実施に関する業務等
第8章 利用料金の設定及び收受等
第9章 リスク分担
第10章 適正な業務の確保
第11章 誓約事項
第12章 契約の期間及び期間満了に伴う措置
第13章 契約の解除又は終了及び解除又は終了に伴う措置
第14章 知的財産権
第15章 その他（協議会・公租公課・個人情報保護・情報公開・秘密保持）
添付別紙（定義集、義務事業の承継等の対象・方法、物品譲渡契約書、市が維持する協定等、運営権対価の支払方法、公有財産賃貸借契約、保険、改築実施基本協定、年度実施協定、利用料金収受代行業務委託契約、本事業用地）

（2）事業の質の担保

運営権者が目的を理解し「法令等を遵守し、本事業を自ら遂行」するとし（1条、2条）、事業実施に全責任を負い（3条1項）、目的を限定し（8条1項7号）、体制を確保し（13条）、市の承諾を得ない限り兼業できない（98条）。任意事業を実施できる（22条）ので施設を利用した収益事業等を行うことができる。業務は委託禁止業務を除き「第三者に委託し請け負わせることができ」（24条）、従事職員一覧表を備え置いて求められれば市に提出し（25条1項）、要求水準の変更や新たな施設建設が必要なら市が決定・通知するが、市と運営権者で合意しなければ施設建設や増築は市の負担となる（27条、28条）。法令変更による増加費用や損害の負担は協議する（52条）。リスク分担は原則として運営権者とされるが、市に故意または重過失があるときは市に負担が生じ、重過失の有無をめぐる紛争も生じ得る（48条）。運営権者が要求水準の変更に対応できる力量・体制を備える保障はないし、監督は運営権者による「セルフモニタリング」が原則であり（57条）、市および第三者によるモニタリングも「実施する」（58条）が長期的に水道事業が特定の運営権者に委ねられていれば、市や第三者にモニタリングできるだけの能力や体制は残らない

（3）議会と住民によるコントロールは困難

運営権設定は地方議会の議決事項。運営権の処分や契約上の地位の譲渡は市の書面による事前の承諾を要する（64条1項）、市のコントロールが及ぶようである。が、運営権者の事業資金調達のための運営権への担保設定は市は合理的な理由なく拒めない（64条3項）。担保設定を拒めなければ、強制執行の際には市の同意なく運営権が移転することになるので、任意の譲渡処分に市の事前の承諾が必要でも、担保権実行の運営権者の移転を市は制止できない。

市の承諾の判断には、事業の詳細や運営権者の経営状態についての情報の開

示が必要。情報公開の範囲は運営権者自身が作成する「取扱規定」による（95条）。市と運営権者は互いに相手方当事者の事前の承諾がない限りこの契約に関する情報を他の者に開示しないという秘密保持義務（96条）。多くの事項は「企業秘密」として非開示のおそれ。議会や住民に統制は極めて困難。

運営権設定対象施設の存在自体への「近隣住民の反対運動や訴訟等」の運営権者の損害は市が補償（50条）。住民の反対や訴訟等が明記される契約？

（4）料金の決定

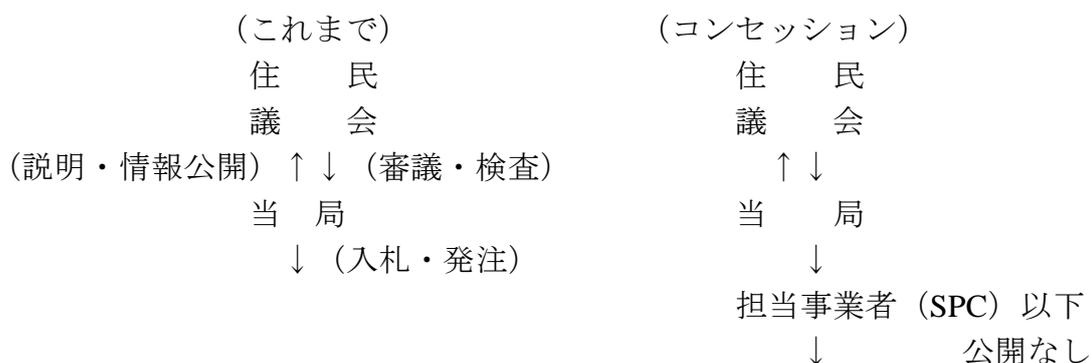
利用料金は、市の示した基準にしたがって運営権者が設定し、増減が必要な場合は協議（46条）。事業や運営権者の経営状態についての情報開示の保障がない。市の側に水道についての知識経験に習熟した専門的力量的な職員の体制が残らない。協議は運営権者主導、運営権者の意向に沿う料金決定。

（5）自治体と市民にとってメリットは乏しい

運営権者は、安い運営権の対価で高い使用料収入を得られるほど利益が増大、負担する責任やリスクが少ないほど、施設更新などの業務負担が少ないほど利益が増大、行政と住民の立場はその逆。行政の担当者は、20年以上もの長期間にわたり行政と運営権者とを規律する膨大な条項を含む契約を適切に締結する交渉する経験は乏しい。災害の発生や気候の変動、材料経費や水道事業運営に関する技術革新の動向などは、予測がそもそも不可能。経験も乏しい上に予測する根拠も乏しい将来を想定し負担やリスクについて定める契約は、自治体と市民にとってメリットはない。契約書の内容も、実際には運営権者側の主導の条項に。住民や行政の側の利益を重視した責任やリスクの定めをすれば、運営権者の側の経営負担となり、民間事業者が参入できないか、無理して参入しても経営破たん。結局、住民や行政の側にとって、コンセッション方式を選択して長期間にわたり運営権者と行政の間を規律する契約を締結することは、困難ばかり多く、メリットは乏しい。

第5 宮城県の上水道工業用水コンセッション実施契約書

1 コンセッション（concession=利権）



契約書の何をどう読むか

(1) 清浄・低廉・豊富はまもられるか (2) 公開・説明と住民・議会

2 宮城県上下水一体官民連携運営事業

(1) 膨大な契約書だが費用は増える (本則116条別紙含め123頁)

契約書の検討は法務としてどれだけの費用時間を要するか 随時変更

「第10章 リスク分担」

水量または水質の変動 (59条)

不可抗力による増加費用及び損害の扱い (65条)

突発的な事象による増加費用及び損害に関する特則 (65条の2)

「協議」? 県は事業者にしたがわなければ事業ができない

反対運動及び訴訟等 (61条)

(2) 「第11章 適正な業務の確保」

セルフモニタリング (68条) 県および経営者審査会 (69条)

運営権の行使の停止 (71条)

(PFI法29条 ・・・偽りその他不正の方法により公共施設等運営権者となったとき・・・開始しなかったとき。・・・実施できなかつたとき、・・・公共施設等を他の公共の用途に供することその他の理由に基づく公益上やむを得ない必要が生じたとき。)

(3) 利用料金

県が関与 (54条～55条)

臨時改訂 (56条) 契約水量変動、動力費変動、・・・通知・協議

県はしたがわざるを得ない 情報は事業者の判断で出せる

(4) 情報公開が保障されない

「運営権者は本契約締結後速やかに当該情報公開取扱規定を公表する・・・」

(109条)

第6 提言

(1) 「地域の条件に応じた計画」の視点をつらぬく

(2) 「産業化」ではなく公共部門の維持継承こそ

(3) 国の技術的財政的支援は「地域の条件に応じた計画」を支えるべき

(4) 水道コンセッションは中止を

以 上