

〈特集〉

水道法の改正と官民連携の推進

草川 祐介¹⁾¹⁾厚生労働省医薬・生活衛生局水道課

(〒100-8916 東京都千代田区霞が関1-2-2 中央合同庁舎第5号館 E-mail: kusakawa-yusuke@mhlw.go.jp)

概要

我が国の水道は、平成29年度末において98.0%という高い普及率に達し、国民の社会経済活動の基盤として必要不可欠なものとなっている。一方、我が国の水道は、管路の老朽化など深刻な課題に直面している。これらの課題に取り組むため、平成30年12月に水道法の一部を改正する法律（平成30年法律第92号）が公布された。改正法では、官民連携については、国や地方公共団体の関与を強めた新たなコンセッション方式の導入を可能としている。本稿では、水道法の改正と官民連携の推進について紹介する。

キーワード：水道、水道法、コンセッション方式

原稿受付 2020.5.25

EICA: 25(1) 8-14

1. はじめに

我が国の水道は、平成29年度末において98.0%という高い普及率に達し、国民生活や社会経済活動の基盤として必要不可欠なものとなっている。一方で、我が国の水道は深刻な課題に直面している。

まず、高度経済成長期に整備された水道施設の老朽化が進行しているとともに、耐震性の不足等から大規模な災害の発生時に断水が長期化するリスクに直面し

ている。また、我が国が本格的な人口減少社会を迎えることから、水需要の減少に伴う水道事業及び水道用水供給事業（以下「水道事業等」という。）の経営環境の悪化が避けられないと予測されている。さらに、水道事業等を担う人材の減少や高齢化が進むなど、水道事業等は深刻な課題に直面している。こうした状況は、水道事業が主に市町村単位で経営されている中であって、特に小規模な水道事業者において深刻なものとなっている。水道を取り巻く状況は **Fig. 1** のとお

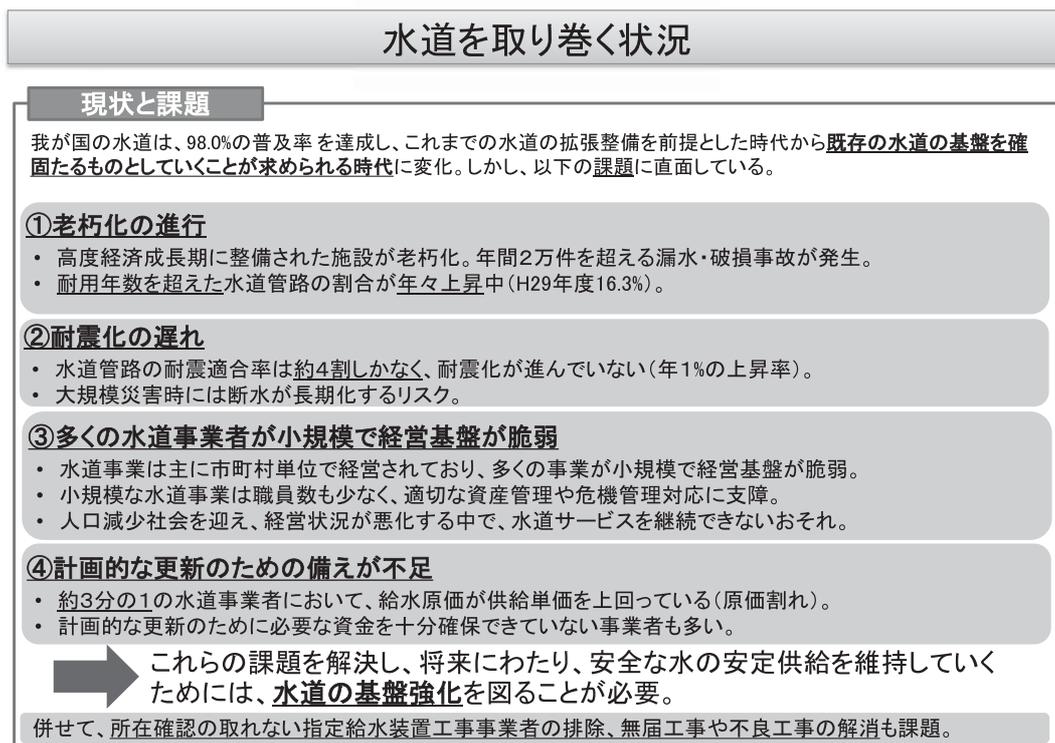


Fig. 1 水道を取り巻く状況

りである。

これらの課題に取り組み、将来にわたって安全な水の安定供給を維持していくため、平成30年12月に水道法の一部を改正する法律（平成30年法律第92号。以下「改正法」という。）が公布された。改正法は、①関係者の責務の明確化、②広域連携の推進、③適切な資産管理の推進、④官民連携の推進、⑤指定給水装置工事事業者制度の改善を主な内容とし、このうち、官民連携の推進については、地方公共団体が、水道事業者等としての位置づけを維持しつつ、厚生労働大臣の許可を受けて、水道施設に関する公共施設等運営権を民間事業者に設定できる新たなコンセッション方式の導入を可能となった。

本稿では、改正法の内容と改正法により導入が可能となった新たなコンセッション方式含む水道事業における官民連携の推進について紹介する。

2. 水道法の改正（平成30年）

厚生労働省は、先に述べた水道を取り巻く課題への制度的対応について検討するため、平成27年9月より水道事業基盤強化方策検討会を開催し、同検討会の中間取りまとめを踏まえ、平成28年3月2日に「水道事業の基盤強化に向けた取組について」及び「水道事業の広域連携の推進について」（いずれも厚生労働

省水道課長通知）を発出した。さらに、平成28年3月からは、厚生科学審議会 生活環境水道部会 水道事業の維持・向上に関する専門委員会を開催し、同専門委員会において、適切な資産管理や広域連携の推進など水道事業の基盤強化を図るための具体策について議論を重ね、平成28年11月22日に報告書「国民生活を支える水道事業の基盤強化等に向けて講ずべき施策について」をとりまとめた。

報告書を踏まえ、平成29年3月7日に、水道の基盤の強化を図るための施策の拡充を内容とする「水道法の一部を改正する法律案」が閣議決定され、第193回通常国会に提出されたが、平成29年9月28日の衆議院の解散を受け審議未了により廃案とされた。その後、平成30年3月9日に同法律案が再び閣議決定され、第196回通常国会に提出され、衆議院で審議・可決された後、参議院に送付されたが、会期終了に伴い継続審議とされた。第197回臨時国会においては参議院で審議・可決された後、衆議院に再送付され、同年12月6日に衆議院本会議で可決・成立し、12月12日に公布、令和元年10月1日に施行された（ただし、水道施設台帳の作成・保管義務については令和4年9月30日まで適用されない）。

また、改正法の施行にあわせて、政省令を改正するとともに、水道の基盤を強化するための基本的な方針を定め、水道基盤強化計画の作成の手引き、水道施設

水道法の一部を改正する法律(平成30年法律第92号)の概要

改正の趣旨	人口減少に伴う水の需要の減少、水道施設の老朽化、深刻化する人材不足等の水道の直面する課題に対応し、水道の基盤の強化を図るため、所要の措置を講ずる。
改正の概要	<p>1. 関係者の責務の明確化</p> <p>①国、都道府県及び市町村は水道の基盤の強化に関する施策を策定し、推進又は実施するよう努めなければならないこととする。 ②都道府県は水道事業者等(水道事業者又は水道用水供給事業者をいう。以下同じ。)の間の広域的な連携を推進するよう努めなければならないこととする。 ③水道事業者等はその事業の基盤の強化に努めなければならないこととする。</p> <p>2. 広域連携の推進</p> <p>①国は広域連携の推進を含む水道の基盤を強化するための基本方針を定めることとする。 ②都道府県は基本方針に基づき、関係市町村及び水道事業者等の同意を得て、水道基盤強化計画を定めることができることとする。 ③都道府県は、広域連携を推進するため、関係市町村及び水道事業者等を構成員とする協議会を設けることができることとする。</p> <p>3. 適切な資産管理の推進</p> <p>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こととする。</p> <p>4. 官民連携の推進</p> <p>地方公共団体が、水道事業者等としての位置づけを維持しつつ、厚生労働大臣の許可を受けて、水道施設に関する公共施設等運営権※を民間事業者に設定できる仕組みを導入する。 <small>※公共施設等運営権とは、PFIの一類型で、利用料金の徴収を行う公共施設について、施設の所有権を地方公共団体が所有したまま、施設の運営権を民間事業者に設定する方式</small></p> <p>5. 指定給水装置工事事業者制度の改善</p> <p>資質の保持や実体との乖離の防止を図るため、指定給水装置工事事業者の指定※に更新制(5年)を導入する。 <small>※各水道事業者は給水装置(蛇口やトイレなどの給水用具・給水管)の工事を施行する者を指定でき、条例において、給水装置工事は指定給水装置工事事業者が行う旨を規定</small></p>
施行期日	令和元年10月1日（ただし、3. ②の水道施設台帳の作成・保管義務については、令和4年9月30日までは適用しない）

Fig. 2 水道法の一部を改正する法律の概要

の点検を含む維持・修繕の実施に関するガイドライン、水道施設運営権の設定に係る許可に関するガイドライン、水道事業における官民連携に関する手引き等を作成・更新した。これらのうち、水道の基盤を強化するための基本的な方針については水道事業の維持・向上に関する専門委員会において、また、水道施設運営権の設定に係る許可に関するガイドライン及び水道事業における官民連携に関する手引きについては水道施設運営等事業の実施に関する検討会を新たに設置して、有識者による議論を踏まえて策定した。

改正法の概要は Fig. 2 のとおりである。以下、改正事項ごとに紹介する。

2.1 関係者の責務の明確化

水道の拡張整備を前提とした時代から、既存の水道の基盤を確固たるものとしていくことが求められる時代に变化したことから、改正法では、法の目的規定が「水道の計画的な整備」から「水道の基盤強化」に改められた。この「水道の基盤の強化」とは、主に、個々の水道事業における、①水道施設の維持管理及び計画的な更新、②水道事業の健全な経営の確保、③水道事業の運営に必要な人材の確保及び育成を指し、水道施設の老朽化の進行や人口減少に伴う料金収入の減少、水道に携わる人材の不足などに対応し、水道の持続可能性を確保することを目指して行われるものである。このため、改正前の目的規定に定められていた「水道を計画的に整備」することや「水道事業を保護育成する」ことは、「水道の基盤を強化」することに含まれる。

更に、改正法では、目的規定に水道の基盤の強化を位置付けたことに加え、国、都道府県、市町村、水道事業者及び水道用水供給事業者（以下「水道事業者等」という。）に対し、水道の基盤の強化に関する責務を規定することとした。特に重要な点は、都道府県に対して、水道事業者等の間の広域的な連携の推進役としての責務規定を設けた点である。

2.2 広域連携の推進

平成 29 年度末において、1,347 の上水道事業の内、給水人口 5 万人未満の中小規模の事業が 914 と多数存在している。人的体制や財政基礎が脆弱な中小の水道事業者においては、単独で事業の基盤強化を図り、将来にわたり持続可能な水道事業を運営することが困難となりつつあるため、職員確保や経営面でのスケールメリットの創出につながる広域連携の推進が重要である。

広域連携には、事業統合、経営の一体化、管理の一体化（水質検査の共同委託など）、施設の共同化（浄水場の共同設置など）の他、事務の代替執行や技術支

援といった様々な形態があり、地域の実情に応じて適切に選択していくこととなる。

改正法では、国は広域連携の推進を含む水道の基盤を強化するための基本方針を定めることとし、都道府県は基本方針に基づき、関係市町村及び水道事業者等の同意を得て、水道基盤強化計画を定めることができる。更に、都道府県は、広域連携を推進するため、関係市町村及び水道事業者等を構成員とする協議会を設けることができる。

基本方針とは、水道の基盤の強化に向けて、国、都道府県、市町村、水道事業者等が一体となって取り組む観点から、今後の水道の目指すべき政策的な方向性を定めるものであり、令和元年 9 月 30 日、厚生労働大臣が告示した。今後は、各水道事業者等を始めとする水道関係者は、本基本方針に示す方向性及び今後定められる水道基盤強化計画に則り、水道の基盤の強化に向けた取組を推進していくこととなる。

なお、改正法に先立ち、「[水道広域推進プラン]の策定について（平成 31 年 1 月 25 日付け総務省自治財政局長、厚生労働省大臣官房生活衛生・食品安全審議官通知）」により、各都道府県に対し、令和 4 年度末までに水道広域化推進プランを策定するよう要請している。水道広域化推進プランとは、水道基盤強化計画の策定を見据え、広域化の推進方針及びこれに基づく当面の具体的取組の内容等を記載するものである。

2.3 適切な資産管理の推進

(1) 水道施設の点検を含む維持・修繕

水道施設の維持・修繕を適切に行うことで、老朽化等に起因する事故を防止するなど水道施設を適切に管理するとともに、予防保全の観点から、点検等を通じて施設の状態を適切に把握し、施設の長寿命化による投資の抑制を図る必要がある。このため、改正法では、水道事業者等は水道施設を良好な状態に保つように、点検を含む維持及び修繕をしなければならないこととされた。

今後、水道事業者等は水道施設の点検等の方法や頻度等を定め、異常を把握した場合には速やかに修繕等の対応を取るなど、適切に維持・修繕の措置を実施することとなる。

(2) 水道施設台帳の整備

水道施設の位置、構造、設置時期等の施設管理上の基礎的事項を記載した水道施設台帳を整備しておくことは、水道施設の適切な維持管理・更新を行う上で必要不可欠であるとともに、災害時等の危機管理体制の強化や、水道事業者等の間での広域連携・官民連携を行うための基礎情報としても活用できる。このため、改正法では、水道事業者等に対し、水道施設台帳の作成及び保管を義務づけることとされた。

水道施設台帳が未整備の水道事業者等は、令和4年9月30日までに整備を完了しなければならない。また、整備にあたり、一部の情報が欠損している場合には、現地調査、過去の工事記録の整理、近隣水道事業者等の同種施設の整備年度等から推測するなどにより、情報が補完できるよう作業を進めることになる。

(3) アセットマネジメントの推進

水道事業者等は、将来にわたって事業を安定的に経営するため、長期的視野に立った計画的な資産管理(アセットマネジメント)を行い、施設の更新需要を適切に把握し、財源確保を考慮しつつ水道施設の更新を計画的に行う必要がある。このため、改正法では、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し、また、水道施設の更新に要する費用を含む収支の見通しを作成して公表するよう努めなければならない。

水道事業者等においては、アセットマネジメントの取組として、水道施設の更新需要及び財政収支の試算を進めるとともに、試算結果を施設の更新計画や経営計画に反映することが求められる。

2.4 官民連携の推進

改正法では、地方公共団体が水道事業者等としての位置付けを維持しつつ、厚生労働大臣の許可を受けてコンセッション方式を導入することが可能とされた。

詳細は後述する。

2.5 指定給水装置工事事業者制度の改善

指定給水装置工事事業者制度は、現行制度では、指定工事事業者の指定の有効期間の規定がなく、指定工事事業者の廃止・休止等の状況も反映されにくいいため、指定工事事業者の実態を把握することが困難となっていることに加え、無届工事や不良工事も発生している。このため、改正法では、指定工事事業者を巡るトラブルの防止や、指定後の実態を把握し指定工事事業者の資質が継続して保持されるよう、指定に有効期間を設ける更新制が導入された。指定の有効期間は、実態との乖離の防止と水道事業者や指定工事事業者の負担を考慮し5年間とされた。

3. 水道事業における官民連携の推進

3.1 水道事業における官民連携

人口の本格的な減少の中で、安定的な経営を確保し、効率的な整備・管理を実施するため、水道事業においても、地域の実情に応じて事業の広域化を行うとともに、多様な官民連携の活用を検討することが求められている。官民連携は、単に経費節減の手段としてではなく、水道事業等の持続性、公共サービスの質の向上に資するものとしても捉えるべきであり、水道事業等

水道事業における官民連携手法と取組状況

業務分類(手法)	制度の概要	取組状況※及び「実施例」
一般的な業務委託 (個別委託・包括委託)	○民間事業者のノウハウ等の活用が効果的な業務についての委託 ○施設設計、水質検査、施設保守点検、メーター検針、窓口・受付業務などを個別に委託する個別委託や、広範囲にわたる複数の業務を一括して委託する包括委託がある	運転管理に関する委託: 1680箇所(607水道事業者) 【うち、包括委託は、497箇所(170水道事業者)】
第三者委託 (民間業者に委託する場合と他の水道事業者に委託する場合がある)	○浄水場の運転管理業務等の水道の管理に関する技術的な業務について、水道法上の責任を含め委託	民間事業者への委託: 165箇所(48水道事業者) 「広島県水道用水供給事業本郷浄水場」、 「箱根地区水道事業包括委託」ほか 水道事業者(市町村等)への委託: 19箇所(14水道事業者) 「福岡地区水道企業団 多々良浄水場」、 「横須賀市小雀浄水場」ほか
DBO (Design Build Operate)	○地方自治体(水道事業者)が資金調達を負担し、施設の設計・建設・運転管理などを包括的に委託	7箇所(8水道事業者) 「会津若松市滝沢浄水場等」、「見附市青木浄水場」、 「松山市かきつばた浄水場等」、 「四国中央市中田井浄水場」、「佐世保市山の田浄水場」、 「大牟田市・荒尾市ありあけ浄水場」 「函館市赤川高区浄水場」
PFI (Private Finance Initiative)	○公共施設の設計、建設、維持管理、修繕等の業務全般を一体的に行うものを対象とし、民間事業者の資金とノウハウを活用して包括的に実施する方式	12箇所(8水道事業者) 「横浜市川井浄水場」、「岡崎市男川浄水場」、 「神奈川県寒川浄水場排水処理施設」、 「東京都 朝霞浄水場・三園浄水場常用発電設備」ほか
公共施設等運営権方式 (コンセッション方式)	OPFIの一類型で、利用料金の徴収を行う公共施設(水道事業の場合、水道施設)について、水道施設の所有権を地方自治体が有したまま、民間事業者に当該施設の運営を委ねる方式	(未実施)

※平成30年度厚生労働省水道課調べ

Fig. 3 水道事業における官民連携手法と取組状況

を担う地方公共団体においては、それぞれの置かれた状況に応じ、長期的な視点に立って、優れた技術、経営ノウハウを有する民間企業や、地域の状況に精通した民間企業との連携を一層図っていくことが、事業の基盤強化に有効な方策の一つになると考えられる

主な官民連携の手法と取組状況は Fig. 3 のとおりである。なお、厚生労働省は、水道事業において想定される官民連携手法について、各手法の特徴や、導入に当たって検討すべき事項等を解説した「水道事業における官民連携に関する手引き」を公表しており、令和元年9月には改正法を踏まえた改訂を行ったので、必要に応じ御参照いただきたい。

3.2 水道事業におけるコンセッション方式

(1) コンセッション方式の概要

コンセッション方式はPFI (Private Finance Initiative) の一類型であり、利用料金の徴収を行う公共施設について、施設の所有権は公的主体が有したまま、施設の運営権（公共施設等運営権）を民間事業者に設定する方式である。民間資金等の活用による公共施設等の整備の促進に関する法律（平成11年法律第117号。以下「PFI法」という。）の平成23年改正により創設された。コンセッション方式の導入により、民間事業者による自由度の高い事業運営が可能となり、民間の技術力や経営ノウハウを生かした事業経営の改善、

人材の確保・育成、技術の継承等の効果が期待されている。

(2) 改正法前のコンセッション方式（民間事業型）

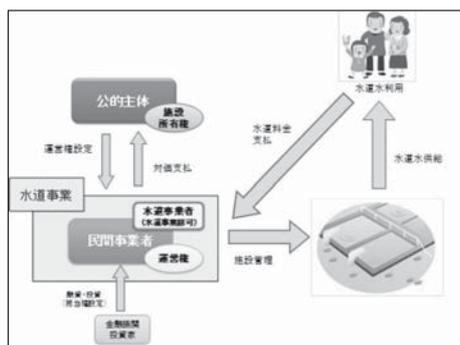
コンセッション方式は、平成23年に創設された当初から水道施設を含む公共施設等の運営に対して導入することが可能であった。また、水道事業においてコンセッション方式を導入する場合、水道事業の経営主体となる民間事業者（公共施設等運営権者）が、水道法に基づく水道事業経営の認可を取得し給水責任を負う形で実施することとされた。その後、いくつかの地方公共団体において水道事業へのコンセッション方式の導入が検討されたが、導入には至らなかった。

(3) 新たなコンセッション方式（地方公共団体事業型）

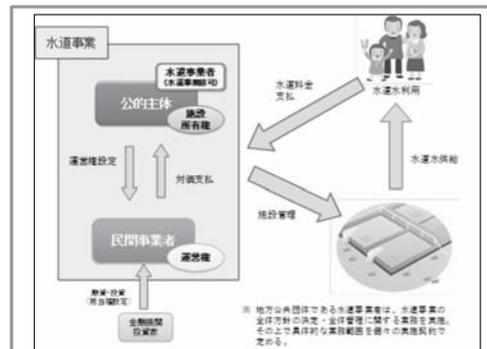
このような中、水道事業の確実かつ安定的な運営のため、最終的な給水責任は地方公共団体に残した形でコンセッション方式の導入を可能としてほしいとの要望が寄せられたことも踏まえ、官民連携の選択肢をさらに広げる観点から、改正法において新たに、水道施設運営権の設定の許可に関する規定が創設された。これにより地方公共団体は、水道施設運営権の設定の許可を厚生労働大臣から受けることで、水道事業経営の認可を引き続き有し、水道事業者としての位置づけを維持しつつ、水道施設運営権を民間事業者に設定できることとなった（水道法24条の4）。すなわち、Fig. 4のとおり従来から可能であったPFI法に基づく

水道事業等におけるコンセッション方式の概要

- ・ コンセッション方式は、PFI法に基づき、利用料金の徴収を行う公共施設について、施設の所有権を公的主体が有したまま、施設の運営権を民間事業者に設定する方式。
- ・ 水道事業等においても、平成23年のPFI法改正時よりコンセッション方式の導入が可能となり、経営主体を水道事業等の運営等を行うおとする公共施設等運営権者とし、公共施設等運営権者が水道法に基づく水道事業経営の認可を取得した上で、実施することとされた（民間事業型）。
- ・ さらに、平成30年12月に成立した水道法改正法（令和元年10月施行）により、水道事業等の確実かつ安定的な運営のため公の関与を強化し、厚生労働大臣の許可を受けて、地方公共団体が水道事業者等としての位置づけを維持し最終的な給水責任を地方公共団体に残した上で、水道施設に関する公共施設等運営権を民間事業者に設定できる、新たなコンセッション方式の導入が可能となった（地方公共団体事業型）。



民間事業型の概念図
(平成23年PFI法改正)



地方公共団体事業型の概念図
(平成30年水道法改正)

Fig. 4 水道事業等におけるコンセッション方式の概要

公共施設等運営事業としてのコンセッション方式に加え、PFI法及び水道法に基づく水道施設運営等事業としての新たなコンセッション方式が導入可能となった。

新たなコンセッション方式は、水道事業者として住民に水を供給する責任は従来どおり地方公共団体が有すること、実施に当たって厚生労働大臣による許可審査が必要であること等、国や地方公共団体の関与を強めた仕組みとなっている。

(4) コンセッション方式の導入に伴う懸念への対応

コンセッション方式については、民間の技術力や経営ノウハウの活用による事業の効率化が期待される一方で、海外における一部の事例を踏まえ、水道料金の高騰や不適切な水質管理等が生じるのではないかと懸念する声も聞かれたところである。

これらの点については、まず、コンセッション方式はあくまで官民連携の選択肢の一つであり、住民サービスの向上や業務効率化を図る上でメリットがあると判断される場合に、地方公共団体である水道事業者等が、地方公共団体の議会の議決を経て導入されるものである点が前提となる。

その上で、料金の高騰の懸念については、地方公共団体がPFI法に基づき、条例で料金の枠組み(上限等)を決定し、民間事業者はその範囲内でしか料金設定ができない。また、設備投資や業務に求める水準についても、地方公共団体が、PFI法に基づく実施方針や民間事業者との実施契約において、明確に定めるこ

とになる。さらに、改正法では、料金設定や業務内容を厚生労働大臣が確認し、許可した上で実施されることになり、加えて、万一問題が発生した場合にも、地方公共団体によるモニタリングで早期に把握し、改善を要求する等の仕組みとしている。

(5) 許可の基準等

水道施設運営権の設定に係る許可申請に当たっての提出書類や許可の基準については水道法24条の5及び24条の6に規定されており、その細目等については水道法施行規則において規定されている。厚生労働大臣は、水道事業者によるモニタリング体制の適切性、災害その他非常の場合における水道事業の継続のための措置の適切性、事業の継続が困難となった場合における措置の適切性、利用料金の法への適合性、水道施設運営等事業の実施により水道の基盤強化が見込まれること等を確認した上で許可する仕組みとなっている。

厚生労働省は、許可に関する審査についての基本的な考え方を示すため、許可に際しての留意事項や申請書の審査上の基本事項等を「水道施設運営権の設定に係る許可に関するガイドライン」として取りまとめ、令和元年9月に公表している。許可申請や許可基準の詳細については、同ガイドラインを御参照いただきたい。

なお、新たなコンセッション方式を導入する場合の手続きの流れは Fig. 5 のとおりである。

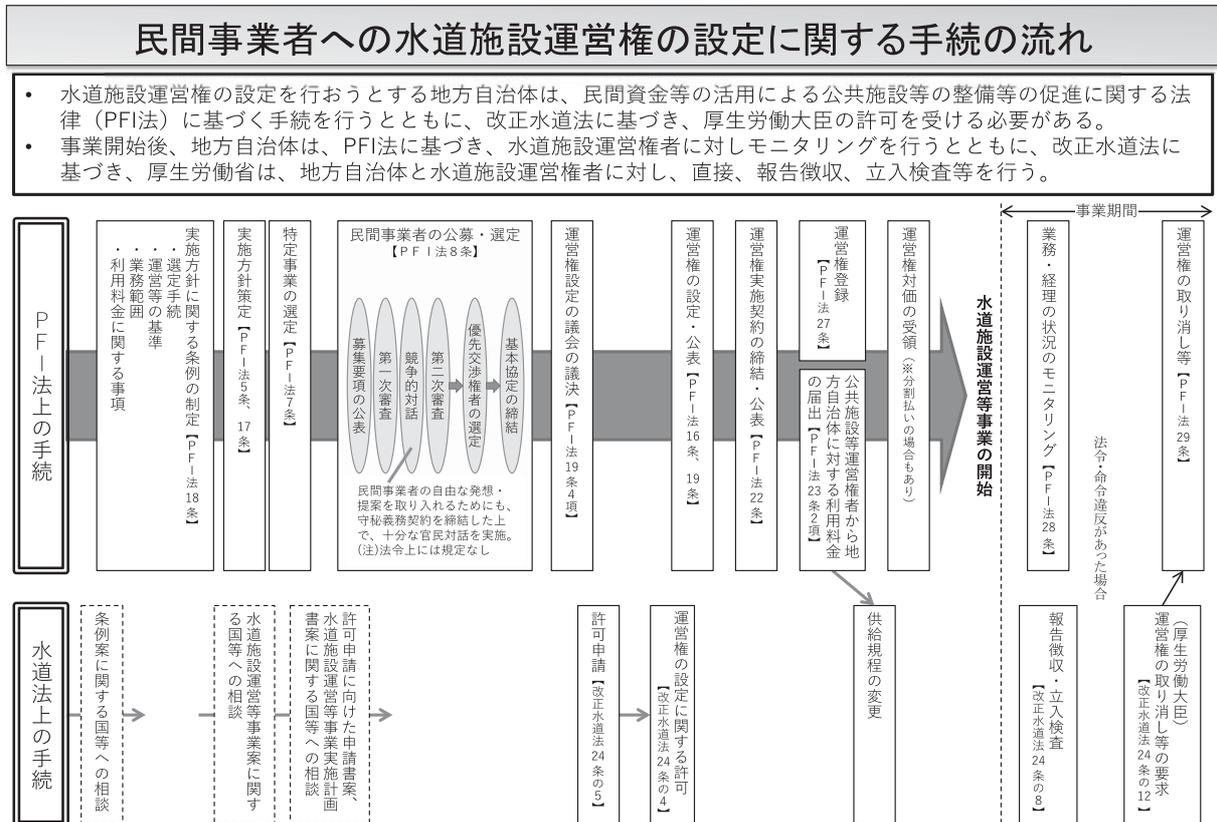


Fig. 5 民間事業者への水道施設運営権の設定に関する手続きの流れ

(6) 導入に向けた取組状況

改正法を受け、宮城県においては、上工下水一体の「みやぎ型管理運営方式」として、現在県が運営している水道用水供給事業、工業用水道事業、流域下水道事業の3事業一体によるコンセッション方式の導入に向けて取り組んでいる。水道用水供給事業については、管路の維持管理・更新や事業全体の総合管理は引き続き県が実施した上で、浄水場や処理場の運転管理、薬品・資材等の調達、設備の修繕・更新工事等を業務内容とし、事業期間は20年の予定である。事業全体で20年間で約247億円(7.4%)、うち水道用水供給事業で約152億円(9.1%)のコスト削減効果を見込んでいる。令和4年4月からの事業開始に向けて、令和元年12月に上水道分野では初となるPFI法に基づく実施方針が策定され、令和2年3月には募集要項等が公表されたところである。

また、大阪市においては、耐震管路網の早期構築等の効果を想定し、管路更新業務全般を業務内容としたコンセッション方式の導入に向けて取り組んでいる。事業期間は16年間の予定で、令和4年4月からの事業開始に向けて、令和2年3月に実施方針に関する条例が市議会で可決されたところである。

4. おわりに

水道は、国民の生活の基盤として必要不可欠なインフラであり、子や孫の将来世代に着実に受け渡していくべきものである。水道を取り巻く状況は厳しくなっているが、改正水道法も踏まえて、今後も安全な水を安定的に供給することができるよう、水道の基盤強化に向けた取組を推進してまいりたい。