

2014年3月18日 全18頁

《実践》公共インフラ関連ビジネス

水道事業のコンセッション方式PFIを めぐる論点と考察

公共施設等運営権制度の検討にあたって

経営コンサルティング部
主任コンサルタント 鈴木文彦

[要約]

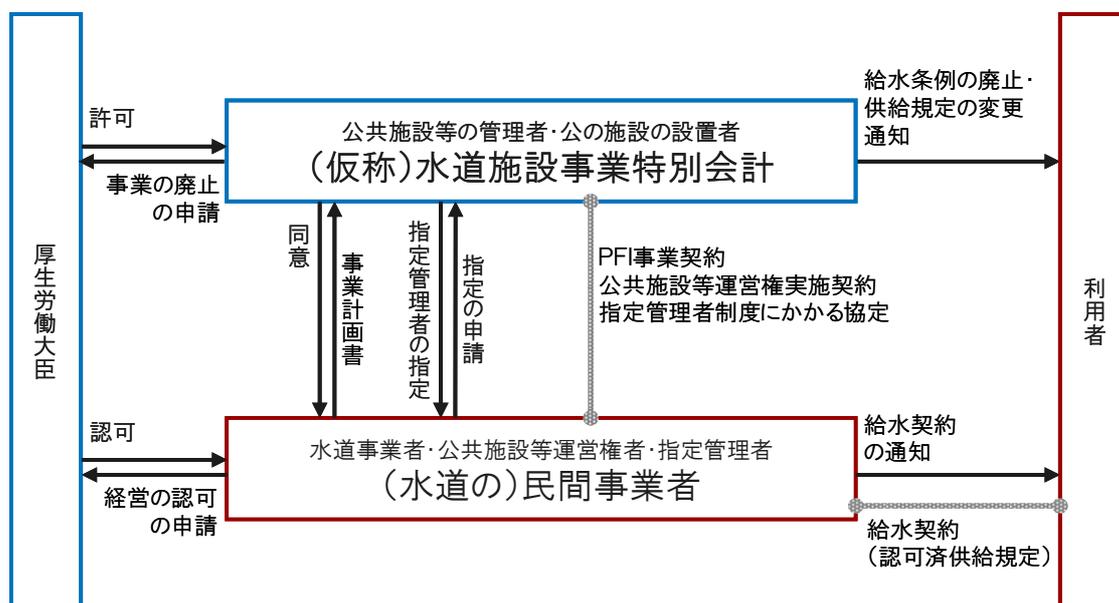
- 人口減少等を背景に財政制約はますます厳しくなると見込まれる中、技術基盤や財政基盤を強化し公共インフラ老朽化問題に対処するため、官民連携の重要性が高まっている。官民連携の方策ではPFIとくにコンセッション方式（公共施設等運営権制度）の期待が高い。
- 今後、コンセッション方式を水道事業に適用するにあたって、検討すべき論点のひとつに公共施設等運営権の対象と業務範囲をどのように設定するかがある。ネットワークの一体的性質に着目し、対象を「水道施設の総体」とした場合、民間事業者の業務範囲は拡張工事を含んだ広いものとなると考えられる。ネットワークの同一性が維持される限りは一般に通念される「新築」も含まれるのではないか。
- 公共施設等運営権の範囲を超える施設整備とは水道事業の場合は具体的に何か、それを官民どちらが担うべきか。当事者間の契約による整理が可能と考えられるが、たとえば鉄道事業のように、運営・維持管理を担う主体と施設保有を担う主体を事業法で区分するのも一考。根本的解決に向けて、水道法、PFI法、地方公営企業法のそれぞれが想定する「事業者」を、「所有と経営の分離」や「上下分離方式」など機能分担の存在を前提としつつ概念整理することが今後の課題と思われる。
- コンセッション方式によって、民間流の調達・購買戦略や外注管理が可能となる。コスト削減のみならず、中小企業の育成につながるような仕組みに配慮することが、利害関係者の同意を得るにあたってのポイントとなるだろう。

1. 想定スキームと論点の概要

公共インフラ老朽化などわが国の水道事業が取り組むべき課題は多い。一方で人口減少が現実となり財政制約が今後ますます厳しくなっていく。こうした中、民間企業の特徴を取り込み、技術基盤と財政基盤を確保することによって安全安心な水の持続的な供給を目指す取り組みが行われている。そうした官民連携の方法のひとつにPFIがあげられる。本稿では、PFI、とくに事業経営を民間事業者が担うコンセッション方式（公共施設等運営権制度）を水道事業に適用するにあたって想定される論点を抽出し、これに考察を加えた。

次の図は、本稿で想定する、公共施設等運営権制度を活用して民間事業者が水道事業を経営するスキームである。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（以下「PFI法」という）と水道法を中心に示している。

図表1 想定スキーム



出所) 大和総研作成

スキーム図で想定する仮説は次の通りである。第一に、地方公共団体は水道事業を廃止する。第二に、水道事業の設置等に関する条例を改正し、公営企業会計を廃止。代わりに(仮称)水道施設事業特別会計を条例で設置し、水道施設の所有権が帰属する会計とする。地方公営企業法の適用も可能。第三に、給水区域における「導管及びその他の工作物によ

り、水を人の飲用に適する水として供給する施設の総体」(水道法第3条)を対象に公共施設等運営権を設定。あわせて財産目録を設置する。第四に、民間事業者は、既存ネットワークの同一性が保たれる範囲で水道施設の新設・撤廃も含めて実施可能。民間事業者が追加的に整備した分は市に寄附の上、実施契約書に付随する財産目録に追記し、評価の洗い替えをする。第五に、民間事業者は地方公共団体にコンセッション代価を支払い、地方公共団体は借入金を返済する。仮に、コンセッション代価総額で残債務の返済に足りない場合は、不足分を一般会計が「肩代り」する。第六に、コンセッション代価の分割払いを選択したときは、まず水道施設事業特別会計の設置と同時に水道事業会計の残債を付替える。その後定期に受領するコンセッション代金で約定弁済を継続することとなる。以下、これらの論点について考察する。

2. 水道事業は廃止しなければならないのか

水道施設に公共施設等運営権を設定した場合、それまで水道事業者であった地方公共団体は水道法第11条によって事業の廃止の申請をすることとなる。

まず、料金収入の帰属が公共施設等運営権者の条件¹となっており、水道法によればそれが地方公共団体であれ民間企業であれ、事業経営の認可を受けた水道事業者が料金を徴収する。

内閣府が策定した「民間資金等の活用による公共施設等の整備等に関する事業の実施に関する基本方針」では、水道施設について公共施設等運営権を設定することは可能とされているが、「各事業を経営するためには、別途、各事業法に基づく許可等を受けることが必要」とされている。水道の場合、この「各事業法に基づく許可等」は、原則として水道法第6条第1項に基づく創設認可となるため、公共施設等運営権を民間事業者に設定し、民

¹ 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(以下「PFI法」)

第2条第6項 この法律において「公共施設等運営事業」とは、特定事業であって、第16条の規定による設定を受けて、公共施設等の管理者等が所有権を有する公共施設等(利用料金を徴収するものに限る。)について、運営等(運営及び維持管理並びにこれらに関する企画をいい、国民に対するサービスの提供を含む。以下同じ。)を行い、利用料金を自らの収入として収受するものをいう。

第10条の10 公共施設等運営権者は、利用料金を自らの収入として収受するものとする。

水道法

第3条第5項 この法律において「水道事業者」とは、第6条第1項の規定による認可を受けて水道事業を営業者をいい、「水道用水供給事業者」とは、第26条の規定による認可を受けて水道用水供給事業を営業者をいう。

第6条第1項 水道事業を営業者しようとする者は、厚生労働大臣の認可を受けなければならない。

第14条 水道事業者は、料金、給水装置工事の費用の負担区分その他の供給条件について、供給規程を定めなければならない。

間事業者が水道事業を経営する場合は、民間事業者が水道法に基づく認可を受ける。ここで、水道法第 8 条第 1 項第 4 号により、市町村と民間事業者とで給水区域が重複することは認められないため、従前の経営主体である地方公共団体は、同法第 11 条第 1 項による事業の廃止の許可を申請することとなる²。

ここで、公共施設等運営権が期限付きである点に着目。地方公共団体に経営権が戻る可能性を黙示的に含むものとして、水道事業の廃止ではなく、水道法第 11 条の「休止」ではないかという論点がある。業務委託の延長にコンセッション制度を位置づける考え方が背景にあるように思う。コンセッションは業務委託の延長ではなく、「所有と経営」の文脈による経営の委託であると考えられる。水道法上の認可は水道事業を経営するものに与えられ、その対象は「事業を遂行するに足る経理的基礎がある」(水道法第 8 条第 1 項第 6 号)など認可基準を満たした者である。つまり、継続的事業体である企業が担うことになっている。

新たに経営の認可を得る民間事業者が継続的に事業を行う、いわゆるゴーイングコンサーン前提とした企業か、施設整備など特定の目的があり、その耐用年数経過とともに精算することを前提とした企業かによるが、水道事業「経営」自体に継続企業を含意し、水道法が想定する水道事業者についても同様と考えられるため、地方公共団体の認可が「休止」とは考えにくいのではないかと。少なくともコンセッションを民営化の手段として位置付けた場合は論理的に廃止とならざるをえないだろう。

事業の廃止ではなく休止を選択するとした場合、地方公共団体は期間満了後に再び運営することを想定し、技術と人材を持ち続けなければならなくなる。ただこれでは経営資源が官民で重複し、効率化の観点からそもそもの意義を見出しにくい。

3. 公共施設等運営権設定後の水道施設は「公の施設」であり続けるか

PFI法では、公共施設等運営権を設定した水道施設の所有者は「公共施設等の管理者」と言われる。水道法上の認可手続を経て経営主体が民間事業者に移った場合、水道法上の水道事業者ではなくなってしまう。それでも、住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設であるには変わりなく、公共施設等運営権を設定した水道施設は「公の施設」であり続ける。また、PFI法における公共施設等運営権の設定と地方自治法に

² 同法第 8 条第 1 項 水道事業経営の認可は、その申請が次の各号に適合していると認められるときでなければ、与えてはならない。同項第 4 号 給水区域が他の水道事業の給水区域と重複しないこと。
第 11 条 水道事業者は、給水を開始した後においては、厚生労働大臣の許可を受けなければ、その水道事業の全部又は一部を休止し、又は廃止してはならない。

における指定管理者の指定がワンセット³であることが前提とされており、これを踏まえ、公共施設等運営権の対象が「公の施設」であるという考え方もできる。

4. 施設保有と債務返済を業とする主体は地方公営企業たりえるか

前述の通り、公共施設等運営権の設定に伴って、地方公共団体は水道事業の廃止申請を行う。水道法上の認可手続を経て経営主体が民間事業者に移った場合、地方公共団体は水道法上の水道事業者でなくなってしまう。地方公共団体は水道事業の廃止申請に伴って、水道事業の設置等に関する条例を改正し、公営企業会計を廃止。代わりに（仮称）水道施設事業特別会計を条例で設置し、水道施設の所有権が帰属する会計とする。

ここで、水道法上の水道事業者ではなくなった主体に、あえて地方公営企業法が規定する公営企業会計を適用することができるかという論点がある。施設保有と債務返済を業とする「水道事業」が企業会計を適用することで、市と民間事業者双方に分離する事業会計の連結や比較が容易になり、一体的に把握することができることが適用のメリットのひとつである。

まず、地方公営企業法の当然適用ではないとしても、地方公営企業法施行令第1条第2項⁴により、条例によって公営企業会計を存続することは可能と考えられる。任意適用の判断基準⁵は、経常的経費の少なくとも70～80%程度を料金等の経営に伴う経常的収入をもって賄うことができるものとされている。たとえば、公共施設等運営権の対価が分割払いであって、施設保有と債務返済を業とする主体が当の分割収入をもって施設に相当する借入金を返済するケースであれば、経費率基準に合致するといえる場合が多いように思われる。ちなみに、三セク鉄道「青い森鉄道」の施設を保有する青森県鉄道施設事業特別会計

³ 内閣府「公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン」（以下、「運営事業等のガイドライン」という）。

1-2(13) 運営権の設定と指定管理者の指定を同一の者に対して同一の内容で行うことが可能であること。

⁴ 地方公営企業法施行令第1条第2項 地方公共団体は、地方公営企業及び前項に規定する病院事業以外の事業で主としてその経費を当該事業の経営に伴う収入をもって充てるものについて、条例で定めるところにより、法の規定の全部又は財務規定等を、条例で定める日から適用することができる。

⁵ 地方公営企業法及び地方公共団体の財政の健全化に関する法律の施行に関する取扱いについて（昭和27年9月29日付け自乙発第245号）

第一章 地方公営企業法の施行に関する取扱いについて 第一節 総則に関する事項 三 法の適用を受ける企業の範囲

(九) 地方公共団体は、法定事業及び病院事業以外の事業で主としてその経費を当該事業の経営に伴う収入をもって充てるものについて、条例で定めるところにより、法の規定の全部又は財務規定等を条例で定める日から適用することができるものであること（法第2条第3項及び施行令第1条第2項）。この場合「主としてその経費を当該企業の経営に伴う収入をもって充てるもの」とはその経常的経費の少なくとも70～80%程度を料金等の経営に伴う経常的収入をもって賄うことができるものであること。

は施設保有を業とする第三種鉄道事業者であるが、公営企業ではない。三セク鉄道会社からの賃貸料が減免されており経費率基準には合致していない。

経費率基準以外ではどうか。公共施設等運営権が一括払いであるなど、民間事業者と期中の資金のやりとりがない場合も想定される。本稿では、施設保有と債務返済を業とする主体も地方公営企業法の任意適用は可能と考えている。当然適用ではない理由として、「宅地造成企業は一定の工事が完成すると事業そのものも完結するため、継続的事業体たる企業とは言いがたいこと、市場事業やと畜事業は、事業の内容が、施設の提供というきわめて単純なものであり、企業の経営という実態を有しないため、一律適用させる実益が無い」⁶というものもある。たしかに、単に水道施設を保有し債務返済をすることをもって水道事業にかかる企業経営の実態を有するかといえば厳しいものがあるだろう。それでも、施設の提供を事業内容とする市場事業やと畜事業で認められている任意適用までも妨げられるものではないと思われる。よって、施設保有と債務返済を業とする主体を広義の水道事業に含めることに問題はないと考えられる。

さらに、コンセッション方式適用後の地方公共団体に残る業務によってはより積極的な理由で地方公営企業法の適用を検討する余地があると思われる。水道事業その他法定7事業⁷が地方公営企業法の当然適用であるのは「受益者負担の原則のもとに企業として効率的に運営すべき典型的な企業であり、本来、企業としての組織、財務、職員の身分取扱い等を適用するのに適している」⁸からである。たとえば単に施設保有するだけでなく、施設整備の方針策定と事実上の決定権限が地方公共団体に残るケースを考える。このようなタイプの「上下分離方式」の場合、上下に分割した経営機能のうち「下」の部分、いわゆる設備計画決定権を担っていると言えないか。実態は官民の共同経営に近い。一般行政職とは異なる専門性が求められ、地方公営企業法の適用に必要な企業性の条件を満たすと考えられよう。地方公営企業法第2条で掲げる水道事業に附帯する事業と整理するのも可能と思われる⁹。

なお、民営化にコンセッション方式の活用を検討している大阪市のケースにおいては、民営化後も施設の新設、ダウンサイジングによる撤去など運営権の範囲に含まれないもの、

⁶ 自治財政センター「地方公営企業法の適用に関する調査研究会報告書」

⁷ 地方公営企業法第2条 この法律は、地方公共団体の経営する企業のうち次に掲げる事業（これらに附帯する事業を含む。以下「地方公営企業」という。）に適用する。1 水道事業、2 工業用水道事業、3 軌道事業、4 自動車運送事業、5 鉄道事業、6 電気事業、7 ガス事業

⁸ 自治財政センター「地方公営企業法の適用に関する調査研究会報告書」

⁹ なお、経営のモニタリング業務をもって水道事業の根拠とするのは難しいと思われる。モニタリングは経営主体と利害を別にする立場であり、経営主体とは別の主体であるべきだからである。経営をモニタリングする主体と、経営の一部を担う主体が同一主体に帰属できるかについては引き続き整理すべき論点だろう。

長期の施設整備方針策定などの業務が大阪市に残る。民間事業者と一体的な事業運営がなされ、「運営権設定後に地方公共団体が実施する業務も、引き続き地方公営企業に該当」するという見解が総務省から出されたところだ¹⁰。

鉄道事業に目を転じれば、施設保有も鉄道事業の一類型で、それを業とする事業者は第三種鉄道事業者と呼ばれる。いわゆる「上下分離方式」のスキームである。水道事業も同じ枠組みを想定することができる。そのうえで、単に施設所有し債務返済だけの主体なのか、それにとどまらず施設整備に一定の影響力を保持するものなのか、実態に則して企業性ひいては地方公営企業法の適用を判断すべきと思われる。ただ、企業性があるとしてそれが通常観念される水道事業であるかについては議論の余地があろう。損益構造は一般的に通念される水道事業よりむしろ不動産業に近い。収益や利益率の意味が異なり他の大多数の水道事業と単純比較はできない。経営の実態把握に先立って親子連結の必要がある。地方公営企業法の想定する水道事業の新たな定義と把握の方法が必要となると考える。今後の課題として提起したい。

5. 公共施設等運営権の設定に伴い財政融資は一括繰上償還されるのか

財政融資資金により取得した財産については、借用証書特約条項第10条¹¹により、財務大臣の承認を得ないで、借入れの目的に反する使用、貸付、譲渡、交換、撤去又は担保権の設定等一切の処分行為をしてはならないこととなっている。公共施設等運営権の設定は、これに伴い対価が生じ財産権の移転に準じると思われるため、処分行為の範疇に入ると考えられる。

ただし特約条項違反による一括繰上償還が求められるかは考察の余地がある。一括繰上償還が問題となるケースとしては、まずはコンセッションの対価を分割徴収としたケースがあげられる。一括徴収を選択した場合でも、対価が公営企業の残債の返済に不足するケースでは問題となる。もっとも、いずれのケースにおいても、処分行為の承認がなされ、繰上償還が猶予される可能性があると考えられる。

¹⁰ 第3回産業競争力会議フォローアップ分科会説明資料（平成26年3月12日） なお、今後一般的な考え方を整理した上で周知される見通し。

¹¹ 借用証書特約条項

第4条 乙は、この借入金について、次の各号に掲げる理由がある場合には、甲から繰上償還を求められても異存ないものとする。

(1) 借入条件及びこの特約条項を守らなかった場合（以下略）

第10条 乙は、甲の承認を得ないで、この借入金により取得した財産（権利を含む。）の全部又は一部について当該借入金の借入れの目的に反する使用、貸付け又は一切の処分行為（譲渡、交換、撤去又は担保権の設定その他一切の処分行為をいう。）をしてはならないものとする。

財政融資資金により取得した財産の全部又は一部を処分する場合には、「財政融資資金に係る取得財産等の処分行為承認申請書」を財務局長等に提出し、承認を受ける必要がある。実際に処分行為の承認がなされ、繰上償還が猶予されるためには次の3つの要件を満たさなければならない¹²。①取得財産の処分行為が法律の規定に基づく場合、②補助金の交付を受けている取得財産等について、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」第22条の規定により関係各省庁の長の承認を受けており、国庫補助金の返還を要しない場合、③その他やむを得ない理由によるもので、取得財産の処分行為が、当初の貸付目的に照らし、著しく妥当性を欠くものでないと認められる場合の3つである。

補助金の問題は別途検証が必要ではあるが、水道施設に供されるには変わりなく、当初の貸付目的に照らし著しく妥当性を欠くものでない。もともと公営企業会計には法人格はなく借入主体は地方公共団体であったため、債務引受に類する手続きも必要ないと思われる。公共施設等運営権の対価が一括払となるケースで全額返済に足りなかった場合、その後の返済原資がないことから、一括繰上償還を猶予されたとしても、約定返済を一般会計が肩代わりする必要はあるだろう。

6. 公共施設等運営権の設定対象は何か

水道事業の場合、公共施設等運営権の客体は、水道法でいう水道の定義と同じく「導管及びその他の工作物により、水を人の飲用に適する水として供給する施設の総体」¹³とするのが合理的である。「公共施設等運営権及び公共施設等運営事業に関するガイドライン」(以下、「運営事業等に関するガイドライン」という)にも公共施設等運営権は運営事業が実施される範囲で設定することが望ましいとあり、水道事業の経営といった場合、水道法の定義の通り、安全な水を供給する機能をもった一体性が観念し得る。

会計的にいえば、連続性をもつ給水区域内における水源から水道メーターに至る水道ネットワークは「他の資産又は資産グループのキャッシュ・フローから概ね独立したキャッシュ・フローを生み出す最小の単位」(固定資産の減損に係る会計基準)だからという説明も成り立つと考える。

¹² 財務省東北財務局「平成24年度地方公共団体向け財政融資資金借入等の手引き」

¹³ 水道法第3条 この法律において「水道」とは、導管及びその他の工作物により、水を人の飲用に適する水として供給する施設の総体をいう。ただし、臨時に施設されたものを除く。

7. 維持管理に含まれる施設整備の範囲は具体的にどこまでか

次の論点は、増改築に係る公共施設等運営権者と公共施設等管理者の役割分担である。図は、配水管工事を想定し、工事分類別に収益的支出・資本的支出の別、第三者委託の対象範囲内か範囲外か、技術者による監督の要・不要、認可の要否、PFI法の範囲内か範囲外か、指定管理者が行える「運営」か、あるいは行えない「設置」行為かを示したものである。最終行に参考としてフランスのアフェルマージュ方式における工事分類との対応を表した。会計制度の比較をみると、バリューアップ等を伴わない単純な移設工事は原則として資本的支出であるが、小口径のものであれば取替法を適用し収益的支出としている事例もある。ここで、水道事業の場合、公共施設等運営権者の実施可能な「維持管理」とは具体的にどのような工事をいうのか。公共施設等運営権に含まれない「建設」、「改修」はどのようなものが論点である。

図表2 工事分類別にみた各種法制度の適用の一覧（試案）

工事分類	修繕工事	移設工事	単純更新工事 (小口径)	単純更新工事	移設更新工事	機能向上工事	拡張工事	被認可計画の軽微な変更	給水区域の拡張	新設工事
定義	損傷の原形復旧で少額のもの 定期点検に伴う消耗品交換など	同一埋設道路内の埋設位置変更	管種・口径・埋設路線の変更なし 小口径で取替法の適用	管種・口径・埋設路線の変更なし	管種・口径の変更はないが、撤去後、別の道路に布設	原状回復工事に対するバリューアップ工事	計画給水区域内の未布設道路に管路を新設し、既存管と連絡する	変更認可が不要な改造工事	変更認可が必要な能力増強工事	水道法第3条10項でいう「新設」
定義その2	水管橋の防食塗装工事 軌道下配水管の電気防食装置設置工事		布設管のうち少額のもの 大阪市水道局はφ150mm以下を取替法で処理している。	原状回復工事 償却分の再投資	総延長は延びない	口径拡大、複線化、管種のグレードアップにより水量増大、効率化、長寿命化、安全性や耐震性能などの向上を伴う	総延長が延びる。民間デベロッパーが開発協議を経て整備し寄附採納するケースもある	区域拡張、人口・水量増加のうち軽微なもの 技術的知見が確立した浄水方法の変更	給水人口増加 水量増加のうち水源種別変更 取水地点変更 浄水方法変更	
会計制度			収益的支出	資本的支出						
第三者委託 (水道法24条の3)		第三者委託の業務範囲内	第三者委託の業務対象外							
技術者による監督 (水道法12条)								布設工事の監督が必要	布設工事の監督が必要	
認可の要否 (水道法6条、10条)									変更認可が必要	創設認可が必要
PFI法								運営権で認められる「維持管理」	運営権で認められない「改修」含む	運営権で認められない「建設」
指定管理者制度 (地方自治法)								認められる「運営」	認められない「設置」を含む	認められない「設置」
アフェルマージュの分類		日常的維持・補修工事		更新・大規模修繕工事 (機能維持にかかもの)			更新・大規模修繕工事 (資産価値向上にかかもの)		増強・拡張工事	

出所) 大和総研作成

公共施設等運営事業の内容である維持管理には大規模修繕、増築その他の資本的支出も含まれる。他方、「建設、製造又は改修」は公共施設等運営権の設定に先立って行われ、公共施設等運営事業の範囲には入らない（PFI法第19条の1）。

まず水道事業における運営事業の範囲であるが、運営事業等に関するガイドラインには

「施設の運営のため必要な一定の範囲において、施設の増改築部分にも既存の運営権を及ぼすことはPFI法上許容されていると解される」とある¹⁴。具体的には、管理者等が個別に判断すべき事項としたうえで、「水道施設の総体に運営権を設定した際、管路や浄水施設等の増改築を実施した場合には、これらの管路や浄水施設等についても、既存の運営権を及ぼすことが可能であると考えられる」とある¹⁵。管路更新工事はもちろん、給水区域内の道路に新たに管路を埋設するいわゆる拡張工事も公共施設等運営事業でいえば維持管理の内といえよう。

それでは、公共施設等運営事業に含まれない「建設、製造又は改修」とは何を指すのか。運営事業等のガイドラインには、新設工事つまり新たな施設を作り出すこと、そして施設等を全面除却し再整備するものを指すと考えられている。理由としては、公共施設等運営権のみなし物権としての性質上、「従前の施設が全面的に除却されると、その時点で管理者等の所有権が消滅し、運営権も消滅する」と考えられている。その他には、施設の位置の変更や施設の平面的規模の大幅な拡大により、登録事項に変更が生じ運営権の同一性を維持できないことなどが挙げられている。

これを水道事業で考えてみると、浄水場の撤去新築や、取水地点の変更、給水区域の拡大などが該当しそうである。これらは水道法の認可が必要な事業変更の内容に重なる。水道法第10条によれば「水道事業者は、給水区域を拡張し、給水人口若しくは給水量を増加させ、又は水源の種別、取水地点若しくは浄水方法を変更しようとするときは、厚生労働大臣の認可を受けなければならない」。変更認可が必要な施設整備は公共施設等運営事業の対象外となるのか。そうではないと考える。

公共施設等運営権の設定対象が単立の浄水場、取水施設、配水管であると仮定すればこれらの撤去新設や位置変更が公共施設等運営事業の対象外という考えも成り立ちよう。しかし、本稿では取水施設、浄水場を経て配水管を含めた水道施設の総体を一体のものとして公共施設等運営権の設定対象とする前提であり、公共施設等運営事業の範囲内であると考えられる。給水区域の拡張も、それが既存の給水区域と一体性を持つ限りは同じように考えることができる。また、変更認可が必要な程度の大規模改修であったにせよ、変更前と変更後の事業認可の同一性は変わらない。同じように、公共施設等運営権の同一性も変わらないと考えられるのではないか。

個別具体的にみれば「新設」や「撤廃」であってもネットワーク全体からみれば維持更新とも言え、公共施設等運営事業の範囲の内と外の境界があいまいである。総じて、水道

¹⁴ 運営事業等のガイドライン 2-2 (3)

¹⁵ 同 2-2 (4)

事業のネットワークの同一性が保持される限りは一般に通念される「新設工事」を含めて例外を除きほとんどの事業範囲を公共施設等運営事業に含めることが可能ではないか。ここで、公共施設等運営事業の範囲外とされる新設工事は水道事業の場合に何にあてはまるか。「水道施設の総体」と観念し得ない施設整備であるといえよう。たとえば既存の給水区域と連続性のない「飛び地」に新たな給水区域を設定することが想起される。同一市町村に複数の給水区域が互いに重ならないように存在するケースとしては、別荘地にある民間経営の水道事業があげられよう。

8. 「水道施設の総体」に運営権を設定した場合の登録簿のあり方

運営権の設定対象を「水道施設の総体」とした場合、それは施設の単体ではない。工場財団とは、有機的一体を成す工場そのものに抵当権を設定するために、工場に属する土地、建物、工作物、機械器具、地上権、賃借権や工業所有権等の工場システムを構成する有形無形の財産をもって組成される財団である。これをひとつの不動産とみなして抵当権を設定する。工場と同じく、浄水場は、浄水場の建物だけで構成されるのではなく、その中にある機械設備のひとつひとつが有機的な一体性を持つ複合物である。また、導送配水施設はひとつひとつの管網、ポンプ場、配水池を包括した一体物だからである。

以上を踏まえると、公共施設等運営権登録簿¹⁶は、工場抵当法¹⁷という工場財団目録の

16 PFI法

第24条 公共施設等運営権は、物権とみなし、この法律に別段の定めがある場合を除き、不動産に関する規定を準用する。

第26条 公共施設等運営権は、分割し、又は併合することができない。

公共施設等運営権登録令

第6条 公共施設等運営権登録簿（以下「登録簿」という。）は、内閣府に備える。

17 工場抵当法

第1条 本法において工場と称する営業のため物品の製造もしくは加工または印刷もしくは撮影の目的に使用する場所を言う。

第9条 工場財団の設定は工場財団登記簿に所有権保存の登記を為すによりてこれを為す。

第11条 工場財団は左に掲ぐるものの全部又は一部をもってこれを組成することを得。

- 1 工場に属する土地及び工作物
- 2 機械、器具、電柱、電線、配置諸管、軌条その他の附属物
- 3 地上権
- 4 賃貸人の承諾あるときは物の賃借権
- 5 工業所有権
- 6 ダム使用権

第14条 工場財団はこれを一個の不動産とみなす。

2 工場財団は所有権及び抵当権以外の権利の目的たることを得ず。但し抵当権者の同意を得てこれを賃貸するはこの限りにあらず。

ような「目録」形式にするのも一案と考えられる。この場合には、公共施設運営権者が期中に管路等の更新をすると、工事完成に連動して公共施設等運営権登録簿の「目録」の内訳が変わるとともに、取得原価を洗い替えるという具合の手続きが想定される。登録簿の表題部は変わらない。

なお、公共施設等運営権者が自ら資金調達して管路を更新するので、期中において管路は公共施設等運営権者の所有となる。期末に寄附採納し、いったん公共施設の管理者等の所有にしたうえで、公共施設等運営権の「目録」の組成物件の変更登記をする。こうした手続きの確立が必要であると考えられる。

とはいえ、水道事業の特性として定期的な更新が発生するところ、「目録」が公共施設等運営権登録簿との構成要素となった場合、定期的な登記内容の変更が必要となり、事務手続きが煩雑になることは容易に想像がつく。水道事業の場合同一地区に別の事業者が参入することはありえないため、「目録」の実質的な機能は公共施設等の管理者と民間事業者との間の責任範囲を明確にすることにある。こうした見地から、「目録」は登録簿と切り離し、公共施設等運営権実施契約書に付随する財産目録と位置付けることで十分と考えられる。

9. 地方公共団体に施設整備事業を残すことは可能か

本稿では公共施設等運営権の設定対象を「水道施設の総体」とし、変更認可が必要な改修工事も可能という考え方に拠っている。他方、運営事業等に関するガイドライン¹⁸では、具体的にどのような増改築を運営権者に認めるかどうかについては、管理者等が個別に判断し、実施方針及び実施契約に明記されることが望ましいとされている。つまり、変更認可が必要な程度の増改築は地方公共団体が実施するという契約もあり得るし、公共性確保の見地からそうしたニーズは少なからずある。老朽管の単純更新は民間に任せたとしても、耐震化やダウンサイジング含むネットワーク再編など機能向上を伴う政策的な投資は従前通り地方公共団体が担うという考え方もそのひとつである。フランスの官民連携スキームのひとつであるアフェルマージュにおいて、資産価値向上にかかる更新・大規模修繕を地方公共団体の役割にするケースがあるが、これと同じ役割分担とする考え方もある。

いずれにせよ、施設整備を地方公共団体が担い、維持管理・運営等を民間事業者が担うという意味での「上下分離方式」には現行法制上の今後の課題があると思われる。公共施設等運営権の設定にあたって水道事業を廃止した地方公共団体が施設整備を担うことが可能だろうか。水道法第8条により、市町村と民間事業者とで給水区域が重複することは認

¹⁸ 運営事業等のガイドライン 2-2 (5) 等

められないため、市町村の水道事業認可については、同法第 11 条第 1 項による廃止の許可を申請することとしたところだ。

実務上は、(水道事業者ではない) 地方公共団体が長期の施設整備方針を策定し、民間事業者が認可申請する手続きが考えられる。民間企業においても、たとえば親会社の子会社の設備投資の方針に影響力を行使することはありえる話である。その場合でも、あくまで子会社の経営責任によって計画が実行され、許認可があれば子会社の名義で申請される。

問題の本質には、いわゆる「上下分離方式」が、上(運営・維持管理)の経営と下(施設整備)の経営が存在するという認識に対して、現行水道法が、経営権は上下不可分で同一地区に複数存在できないという体系である点があげられる。水道事業における事業認可には施設保有と運営・維持管理の区別はなく、同一地区に単一の事業認可しか認められていない。ここで、上下分離方式が定着している鉄道事業と同様に、水道事業においても水道施設の保有と債務返済を業とする認可種別の創設も一考である。第三セクター「青い森鉄道」の事例で説明した、施設を保有し、債務を返済するために設けられた青森県鉄道施設事業特別会計のようなスキームである。ここで青森県鉄道施設事業特別会計は施設保有を業とする第三種鉄道事業者¹⁹として許可を得ている。鉄道事業法において鉄道事業は3種類あり、鉄道線路を他の鉄道事業者のために敷設する事業、または保有し他の鉄道事業者に賃貸する事業が第三種鉄道事業に分類されている。

給水区域の重複の排除の規定は、水道事業の地域的独占経営を認めて重複投資を避け、事業の計画的経営を可能にする趣旨である²⁰。施設整備と運営・維持管理の役割分担の内容が明確に定義され重複が生じないことを前提に、互いに別の種類の水道事業が同一地区に存在しても問題ないと考えられる。

なお、公共施設等運営権を設定した施設に追加的な施設整備を公共施設等の管理者たる地方公共団体が実施する場合は、地方公営企業法の適用を前提としたうえで、公営企業債による資金調達が可能と考えられる。もっとも対象は公の施設であり、一般会計債によ

¹⁹ 鉄道事業法

第 2 条

2 この法律において「第一種鉄道事業」とは、他人の需要に応じ、鉄道による旅客又は貨物の運送を行う事業であつて、第二種鉄道事業以外のものをいう。

3 この法律において「第二種鉄道事業」とは、他人の需要に応じ、自らが敷設する鉄道線路以外の鉄道線路を使用して鉄道による旅客又は貨物の運送を行う事業をいう。

4 この法律において「第三種鉄道事業」とは、鉄道線路を第一種鉄道事業を営業者者に譲渡する目的をもって敷設する事業及び鉄道線路を敷設して当該鉄道線路を第二種鉄道事業を営業者者に専ら使用させる事業をいう。

第 3 条 鉄道事業を営業者とする者は、国土交通大臣の許可を受けなければならない。

²⁰ 厚生労働省健康局水道課「水道事業等の認可の手引き」(平成 23 年 10 月版) 2 ページ

でも起債は可能と思われる。

10. PFI事業化で購買戦略・外注管理にどのような変化が生じるか

民間活用のメリットは、積極的なメリットと消極的なメリットに分けて考えるとわかりやすい。積極的なメリットとは、ニーズに沿った顧客本位のサービスを提供するという民間の行動特性を活かすもので、収支でいえば収入拡大に寄与するものである。消極的なメリットとは、公的主体であるがゆえの制約を解消することで、企業の効率性を民間並みに発揮しようというものだ。公共調達ではできない民間の購買戦略・外注管理の手法に取り組むことができる。そのひとつが協力会社制である。協力会社制に移行することによって生じる取引企業との長期安定的な関係性を背景として、公平性と中小企業政策に規定された公共調達制度の下ではできなかった施策に取り組んでいこうとするものである。

公共調達制度の制約には、まず一般競争入札の原則があげられよう。地方自治法²¹では、地方公共団体の購買は原則として一般競争入札によるものとされている。また、官公需についての中小企業・小規模事業者の受注の確保に関する法律第4条第2項に基づき閣議決定された「中小企業者に関する国等の契約の方針」によって、国等は可能な限り分離・分割して発注を行うよう努めなければならないとされている。

民間企業であれば、公平性は義務ではない。所得再分配や景気調整を優先する必要もないため、採算性に問題ある工事はしない。分離分割発注はじめ中小企業者への配慮は、国及び地方公共団体が過半を出資している第三セクターには「要請」²²とされている。義務ではない。PFI法の手続きによって公共施設等運営権を得た民間事業者は、ゼネコンはじめわが国の元請事業のように、協力会社制を採用できると考えられる。

公的主体が民間主体に形を変え、発注先が一定数に絞り込まれ、長期間に渡って反復して発注する体制、いわゆる「協力会社制」に移行すれば、第一に発注先を少なくすることができる。第二に発注事務の簡素化が見込まれる。反復取引によって省略できる部分が多くなるからである。また、公共調達制度の下では予定価格の作成が設計積算の目的のひとつであった。これで発注の足切ラインが決まるので、公平性を保つためには厳密に作らな

²¹ 売買、貸借、請負その他の契約は、一般競争入札、指名競争入札、随意契約又はせり売りの方法により締結するものと定められており(地方自治法第234条)、また随意契約の適用には制約が設けられている(地方公営企業法施行令第21条の14)

²² 同前文 さらに、国は、民営化された独立行政法人等のうち、国及び地方公共団体がその株式の過半を保有している会社に対し、国等の契約の方針を参考として、可能な限り、中小企業・小規模事業者の受注機会の増大のための措置を講じるよう要請する。

なければならない。協力会社制にはそのような要請がないので設計積算は公共に比ベシンプルになる。

第三に、優良業者の囲い込みと育成のプロセスによって技術レベルの向上が見込まれる。これによってたとえば毎日巡回していた工事監督が抜き打ち検査的になるなど、履行にかかっていた時間と労力を節約できる。公平性の観点からは、特定の業者を囲い込んで支援・育成するのは難しい。民間の発注元と協力会社との間は専用のオンライン端末で設計図や作業指示がやりとりされるが、これも長期安定的な関係が一程度保証されているからこそである。ここで言う育成には発注元職員が協力会社に実施する経営診断、指導も含まれる。コスト削減とはいえ協力会社同士を競争させるだけでは限界がある。内側の工程に踏み込んで改善活動を推進する方法もある。このような発注元と協力会社の協働作業は公共調達制度の下での関係性では難しい。

平成 11 年 12 月の中小企業基本法の改正によって、中小企業政策の基本理念が抜本的に見直されている。それまでの、大企業と中小企業との生産性の格差などいわゆる「二重構造」を背景とした「格差の是正」という政策理念から、機動性、柔軟性、創造性に強みを持ち、我が国経済のダイナミズムの源泉たる中小企業の多様で活力ある成長発展にかんがみ、独立した中小企業者の自主的な努力が助長されることを旨とする政策理念が変わった。案件を小分けして分配することも雇用対策の面での意義がなくなることはないものの、中小企業の育成の観点と協力会社制は矛盾しないと思われる。

公共調達ではできない民間の購買戦略といえ、他にも「見積り合わせ方式」や「見積り査定」があげられるだろう。総価の一発勝負で発注先を決めるのではなく、優先交渉権者を絞り込み、さらに見積書の内訳を査定、交渉して価格を決める方法である。「一括発注」もある。公共調達では分離分割発注に配慮しなければならないが、効率性を優先するなら、整備だけでなくその後のメンテナンスまで一括して発注、同じ資機材なら大量にまとめて発注したほうがよい。これも民間の購買戦略の基本である。

1.1. 水道サービスの中断を回避するためにどのような策があるか

想定スキーム上、公共施設等運営権者たる民間事業者は指定管理者でもある。指定管理者の指定には議会の議決が必要²³だ。仮に民間事業者の経営が芳しくなくなり、経営者を別の者に変更しようと公共施設等運営権を移転する場合、指定管理者のほうはいったん指

²³ 地方自治法第 244 条の 2 第 6 項 普通地方公共団体は、指定管理者の指定をしようとするときは、あらかじめ、当該普通地方公共団体の議会の議決を経なければならない。

定取消のうえ、あらためて次の民間事業者を指定する手続きをしなければならない。このときにまた議決が必要となる。否決される可能性云々以前に、それなりの時間が必要になる。この間に万が一にも水道サービスが途切れるようなことがあってはならない。

水道事業を営む民間企業に直接ではなく、当の民間企業が出資するSPCに対して指定管理者を指定する方法を考える。経営者の変更はSPCの過半数持分の譲渡によってなされ法人そのものは変わらないため、指定管理者の指定取消と新規の指定が不要になる。このような考え方もできそうだが、議決の判断材料の中にSPCの持分構成と経営権の所在も含まれると考えると難しい。実務的には急遽専決処分等により設置条例等を改正し代替業者を非公募で選定するなどの方策が考えられるが、あくまで緊急避難措置に過ぎない。たとえば、当初の指定管理者の指定の際に、万が一水道サービスの履行が難しくなった場合のために当座水道サービスを代わって実施できる履行保証人を条件に加えることができないか。今後の検討課題と思われる。また、公共施設等運営権制度を適用した場合に必ず指定管理者制度も適用しなければならないのか、厚生労働省の「水道法において指定管理者制度と運営権制度の二重の適用を必要とする規定はない」という見解²⁴もあり、今後の議論の成行きが注目される。

また、そもそも業況不芳を心配することのない民間事業者を選定するに越したことはない。事業規模、資金調達余力はもちろんのこと、都市ガスはじめ類似事業の経験なども勘案されるべきであろう。そのうえで、十分な頻度と精度で公共施設等の管理者が経営をモニタリングする必要がある。業況不芳の兆候を早期発見し、サービス持続に必要な措置を取る。たとえば公的資金を注入すると同時に事業計画や支出を承認制にするなど金融でいう「早期是正措置」のような対応策が考えられないか。SPCの持分を時価で次の事業者に譲渡するまたは自治体買い取ることも一考だ。こうすることで当初の民間事業者のモラルハザードの防止になる一方無限にリスクを負うことも回避される。

12. 民営化のツールとしてコンセッション方式を活用できるか

コンセッション方式は、公共施設等運営権の受け手によって、「委託型」と「民営化型」の2つのタイプに分類されると考えられる。「委託型」は、公共施設の所有者である地方公共団体が公共施設等運営権を切り出し、既存の民間企業が受け手になるタイプで、民間委託の延長線上にある。委託範囲を拡大したものと位置付けられる。事業規模が小規模で技術基盤に余力がない公営水道に適応する。

²⁴ 第3回産業競争力会議フォローアップ分科会説明資料（平成26年3月12日）

もうひとつは、地方公共団体が公共施設等運営権を切り出し、当の地方公共団体が出資した「民間企業」がその受け手となるタイプである。実態的には民営化であり、これをコンセッションの枠組みを使って実現したものと位置付けられる。事業規模が大規模、技術基盤に余力がある公営水道に適応する。このような公営水道は、「委託型」のコンセッションに取り組もうとしても大きすぎて既存の民間企業が受け手になりえない。また、技術基盤を自前で持っているため、民間企業が補完する必要性に乏しい。民間企業並みの効率経営を果たすことを目的に、公営企業であるがゆえの制約を外すため民営化が検討される。その際、所有権の売却によって生じるだろうリスクまでは避けたい場合にコンセッション制度が志向されると思われる。

とはいえ、現行のPFI法においては「民営化型」のコンセッションの活用が想定されているとは言い難い。まず、PFI法では、民間事業者は特定事業のPFI法を活用した効率化について提案することができるかとされているが、実際には簡単ではない。第一に、民間提案によりローコストオペレーションのノウハウが水道局に流出することで、次回積算価格に反映され予定価格が下がるリスクを懸念するからである。第二に、民間提案は金銭的価値のあるノウハウであり、無料で提供して受注できなかった場合の損失が大きいことがあげられる。

地方公共団体においては、PFI事業実施プロセスに関するガイドラインによって、民間事業者から情報提供について相談があった場合は、有益な提案を促すため、PSC算出の参考となる資料について可能な範囲で適切に情報提供を行う必要があるとされている。ただ、民営化のツールとしてPFIを活用するにあたって言えば、将来の民間事業者たる水道局と情報提供先の民間事業者が将来競合することから、有意な情報を提供することに対して抑制的になると思われる。

「民営化」には、民営化の前と後の組織の自己同一性が含意する。改正PFI法は公共施設の管理者等が出資する第三セクター（100%出資子会社を含む）が選定事業者になることを妨げない。しかし、民営化の場合、選定主体である公共施設等の管理者は民営化後の「選定事業者」を予定しており、「特定事業を実施しようとする民間事業者」と利益相反関係にある。ここで改正PFI法第11条の「客観的な評価」²⁵をどのように確保するか今後の課

²⁵ 内閣府「PFI事業実施プロセスに関するガイドライン」9ページ

民間事業者から情報提供について相談があった場合においては、有益な提案を促すため、PSC（Public Sector Comparator：公共が自ら実施する場合の事業期間全体を通じた公的財政負担の見込額の現在価値）算出の参考となる資料について、可能な範囲で適切に情報提供を行う必要がある。特に、既存の公共施設等に対する運営事業の民間提案を行う際に情報提供の要求がなされた場合は、当該公共施設等の過去の財務データや事業見通し等を提供することが望ましいと考えられる。

PFI法第11条 公共施設等の管理者等は、第2条の特定事業の選定及び第8条第一項の民間事業者の選定を行うに当たっては、客観的な評価（当該特定事業の効果及び効率性に関する評価を含む。）を行い、そ

題と思われる。

そもそも「民営化型」において、外部の技術や経営基盤を評価するプロセスが必要だろうか。また民営化の場合、コンセッション制度を利用して「会社化」するステップと、官の持分を外部に売却する完全民営化のステップの2段階が想定される。公平性と透明性をもって選定すべきプロセスは2番目のステップである。このような民営化のステップを想定したコンセッション制度のあり方を検討するのも意義があると思う。

－以 上－

の結果を公表しなければならない。

同条第2項 公共施設等の管理者等は、第8条第1項の民間事業者の選定を行うに当たっては、民間事業者の有する技術及び経営資源、その創意工夫等が十分に発揮され、低廉かつ良好なサービスが国民に対して提供されるよう、原則として価格及び国民に提供されるサービスの質その他の条件により評価を行うものとする。

第14条の2 選定事業者が国又は地方公共団体の出資又は拠出に係る法人（当該法人の出資又は拠出に係る法人を含む。）である場合には、当該選定事業者の責任が不明確とならないよう特に留意して、事業契約において公共施設等の管理者等との責任分担が明記されなければならない。