

第 I 編 総論

| | |
|------------------------|---|
| 1. 官民連携に関する背景と近年の状況 | 1 |
| 1.1. 背景 | 1 |
| 1.1.1. 水道を取り巻く環境の変化 | 1 |
| 1.1.2. 官民連携に関する各種制度の整備 | 1 |
| 1.1.3. 水道分野における官民連携の推進 | 2 |
| 2. 本手引きの構成 | 5 |

1. 官民連携に関する背景と近年の状況

1.1. 背景

1.1.1. 水道を取り巻く環境の変化

我が国の水道は、令和3年度末において98.2%という普及率に達しており、水質、水量、事業経営の安定性などの面において、世界でも最も高い水準の水道を実現・維持している国の一つとなっている。

しかしながら、我が国は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状況のもと、老朽化施設の計画的更新、災害時においても施設への被害を最小限に抑えるための施設整備、技術継承を含む安定的な技術基盤の確保、安定的な経営を確保するための適切な水道料金の設定、安全でおいしい水の供給に対する需要者のニーズの高まり、地球温暖化対策の推進など、様々な課題を抱えている。

これらの課題に適切に対応していくため、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。）は地域の実情を踏まえつつ広域化を進めていくとともに、官官、官民連携等によるそれぞれの長所を活用した施設利用や事業活動等の面から、効率のよい水道への再構築を図ることにより、運営基盤の強化を図ることが求められている。

1.1.2. 官民連携に関する各種制度の整備

このような状況のもと、「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。）が平成11年9月に施行された。PFI法に基づく公共事業の実施は、これまで国や地方公共団体等が実施していた公共施設等の建設、維持管理、運営等を、民間の資金やノウハウを活用して行う手法で、従来よりも効率的かつ効果的に公共サービスを提供することを目指したものである。

その後、平成14年4月に施行された改正水道法により、水道事業における管理体制強化方策の一つとして、水道の管理に関する技術上の業務を、水道事業者等及び需要者以外の第三者に委託できる制度（以下「第三者委託」という。）が創設された。

平成23年6月には、PFI法改正法が公布され、公共施設等運営権に係る制度（コンセッション方式）の創設など、PFI制度が大きく改正されることとなった。

その後、いくつかの地方公共団体において水道事業等へのコンセッション方式の導入のための検討が進められたが、導入には至らなかった。そのような中で、平成30年12月には、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、最

終的な給水責任を地方公共団体に残した上でコンセッション方式の導入を可能とする水道法改正が行われ、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が新たに導入された。

令和5年6月に公表された「PPP/PFI 推進アクションプラン（令和5年改訂版）」では、令和4年度から令和13年度の事業規模目標期間において、コンセッションに段階的に移行するための官民連携方式として、管理・更新一体マネジメント方式（レベル3.5）が示され、コンセッション方式と併せて「ウォーターPPP」として定義され、導入拡大を図ることとなった。

水道事業経営における水道事業者相互間や水道事業者と民間事業者間の連携の活用に関しては、PFI法、改正水道法の他、改正地方自治法による指定管理者制度や、地方独立行政法人法の制定等の制度の整備が進められたこと等により、各水道事業者等は様々な連携形態を採用できるようになり、それらを活用しながら運営基盤の強化を図ることが期待されている。

1.1.3. 水道分野における官民連携の推進

1) 新水道ビジョンの公表

平成25年3月に策定・公表された新水道ビジョンでは、第7章 重点的な実現方策の中で「官民連携の推進」を掲げており、「① 多様な PPP（Public Private Partnership）の活用」、「② 官民の人事交流の活用」を推進するものとしている。

2) 水道の基盤を強化するための基本的な方針の策定

令和元年9月に制定された「水道の基盤を強化するための基本的な方針」（令和元年厚生労働省告示第135号）においては、第6 その他の水道の基盤の強化に関する重要事項の中で「官民連携の推進」を掲げており、

(1)水道事業者等は、以下の取組を行うことが重要。

①基盤の強化を目的として官民連携をいかに活用していくかを明確化した上で、適切な形態の官民連携を実施。

②第三者委託及び水道施設運営等事業においては、あらかじめ民間事業者との責任分担を明確化した上で、適切な監視・監督に必要な体制の整備や訓練の実施やマニュアルの整備等、具体的かつ確実な対応方策を検討した上で実施。

(2)国は、引き続き、好事例、留意事項等の情報提供など、技術的な援助。その際、必要に応じて、水道事業者等の導入に向けた検討に対して財政的な援助としている。

〔参考〕新水道ビジョン（7.2.3 官民連携の推進）

7.2.3 官民連携の推進

① 多様なPPP（Public Private Partnership）の活用

- ・ 地方公共団体が経営する水道事業の人員、ノウハウなど公共側が持つ能力に応じ、弱点を補填できるPPPの活用検討を。
- ・ PFI（Private Finance Initiative）、第三者委託など、それぞれの水道事業の特色に見合う方式の検討を。

水道界全体の技術力を有効活用・相互活用し、技術の継承、業務の効率性を向上させる等の観点から、ほとんどが地方公共団体で占められる水道事業者と、主に業務の受注又は資材の生産に資する民間事業者のそれぞれが相互のパートナーシップのもと、備えている技術・ノウハウを活かして連携を推進し、将来にわたる技術水準の向上を図るとともに、サービス水準、需要者の満足度の維持・向上を図ることが必要です。

官民連携には多様な形態がありますが、第一義的には水道事業者が、水道事業を俯瞰した上で適切な官民連携の形態を検討する必要があります。水道事業者である公共側の持つ能力に応じて適切な連携形態の検討が必要です。水道事業者は、事業経営方針を明確にした上で、官民の責任を利用者に分かりやすい形で提示し、場合によってはPFI、DBO、第三者委託制度等を活用して事業運営を行うことが考えられます。水道施設の包括的な更新・維持管理・運営についての民間委託は、中小規模水道事業者で需要が多いにも関わらず、採算性等の観点から民間企業の受託が望めないミスマッチもあるのが現状です。民間側の積極的に柔軟な対応が期待される一方、水道事業者間の連携、いわば官官連携により民間の対応を引き出す努力も求められます。

水道法第24条の3の規定による第三者委託については、従来から、導入事例があり、年々増加傾向にあります。地域それぞれの水道の実情に合わせ、事業の業務の全部又は一部を「官から官へ」又は「官から民へ」の委託により効率的な運営形態が図られています。水道事業者の技術力の確保と人材育成を適切に考慮したうえで、持続可能な運営形態を選択する必要があります。

また、PFIは、民間事業者の経営上のノウハウや技術的能力を活用することにより、新たなファイナンスマーケットや経済構造改革推進の効果が期待されています。一方、これまで我が国の水道事業においてPFIが導入された事例としては比較的大規模な水道事業に多く、小規模な水道事業では導入が進んでいません。これは、VFM（Value For Money）が前提で一定規模以上の発注ロットが求められることが要因と考えられます。今後、技術力や人材不足の状況を補うツールとして、水道事業者の官民連携への意識を高め、質の高い公共サービスの調達、事業コストの削減、官民パートナーシップの形成などを考慮した、水道事業者と民間事業者のマッチングによる効果的なPFIの導入について、水道事業の運営基盤の強化のための有効な選択肢の一つになると考えられます。

② 官民の人事交流の活用

- ・ 技術面や経営面のレベルアップを考慮した官民の人事交流、外部からの人材活用を。

今後、人的資源の確保が難しくなる中、地域の中核となる水道事業者においては、人事交流など多様な人材育成システムに積極的に取り組むことが求められます。また、民間においては、広域性を活かし、人材の受入及び供給により調整機能を果たすことも求められています。外部からの人材活用については、技術面のみならず、経営面の専門性についてのアドバイザー的役割も期待しつつ、人材の交流を通じて官民双方のレベルアップにつなげることで、取り組み効果もより高まると考えられます。

〔参考〕水道の基盤を強化するための基本的な方針（抜粋）

第 6 その他水道の基盤の強化に関する重要事項

1 官民連携の推進

官民連携は、水道施設の適切な維持管理及び計画的な更新やサービス水準等の向上はもとより、水道事業等の運営に必要な人材の確保、ひいては官民における技術水準の向上に資するものであり、水道の基盤の強化を図る上での有効な選択肢の一つである。

官民連携については、個別の業務を委託する形のほか、法第二十四条の三の規定に基づく水道の管理に関する技術上の業務の全部又は一部の委託（以下「第三者委託」という。）、法第二十四条の四に規定する水道施設運営等事業など、様々な形態が存在することから、官民連携の活用の目的を明確化した上で、地域の実情に応じ、適切な形態の官民連携を実施することが重要である。

このため、水道事業者等においては、以下に掲げる取組を推進することが重要である。

(1)水道の基盤の強化を目的として官民連携をいかに活用していくかを明確化した上で、水道事業等の基盤強化に資するものとして、適切な形態の官民連携を実施すること。

(2)第三者委託及び水道施設運営等事業を実施する場合には、法第十五条に規定する給水義務を果たす観点から、あらかじめ民間事業者との責任分担を明確化した上で、民間事業者に対する適切な監視・監督に必要な体制を整備するとともに、災害時等も想定しつつ、訓練の実施やマニュアルの整備等、具体的かつ確実な対応方策を検討した上で実施すること。

国は、引き続き、水道事業者等が、地域の実情に応じ、適切な形態の官民連携を実施できるよう、検討に当たり必要な情報や好事例、留意すべき事項等を情報提供するなど、技術的な援助を行うことが重要である。その際、国は、必要に応じて、水道事業者等の行う官民連携の導入に向けた検討に対して財政的な援助を行うものとする。

2. 本手引きの構成

本手引きは、平成26年3月に取りまとめた『水道事業における官民連携に関する手引き』について、平成30年12月の水道法改正を踏まえ、新たにコンセッション方式のみを対象とした「第Ⅴ編コンセッション方式導入の検討」を加え、令和5年6月に新たに定義されたウォーターPPPを対象とした「第Ⅵ編ウォーターPPP導入の検討」を加えたものである。本手引きの構成を図I-2-1に示し、概要を以下に述べる。

なお、本手引きは現時点での検討事例や論点等をまとめたものであり、今後の調査検討、実施事例の蓄積状況、関連する法令の改正等を踏まえ、必要に応じて見直しを行うものである。

第Ⅱ編 民間活用を含む連携形態の比較検討

従来の『民間活用を含む水道事業の連携形態に係る比較検討の手引き』を基に最新の情報を加え、各水道事業者の現状把握及び将来像設定のための検討項目、把握した現状と将来像から導入可能性のある連携形態の選定に至るまでの検討手順等を解説した。

第Ⅲ編 第三者委託導入の検討

従来の『第三者委託実施の手引き』を基に最新の情報を加え、第三者委託の基本事項、検討着手から事業実施に至るまでの作業工程、受託者が備えるべき要件や受託者選定方法、モニタリングの基本的な事項等を解説した。

第Ⅳ編 PFI 導入の検討

従来の『PFI 導入検討の手引き』を基に最新の情報を加え、PFIの基本事項、検討着手から事業実施に至るまでの作業工程、受託者が備えるべき要件や受託者選定方法、モニタリングの基本的な事項等を解説した。

第Ⅴ編 コンセッション方式導入の検討

水道事業者等がコンセッション方式を導入するにあたり、事前に検討すべき事項及び事業を導入・実施する際の手順等について、実務的な解説を行うことを目的として策定した。

第VI編 ウォーターPPP方式導入の検討

水道事業者等がウォーターPPPを導入するにあたり、期待される効果や留意すべき事項、満たすべき要件等について、実務的な解説を行うことを目的として策定した。

第VII編 資料集

各編に関連する参考情報や用語解説について、従来の手引きを基に情報の更新を行った。

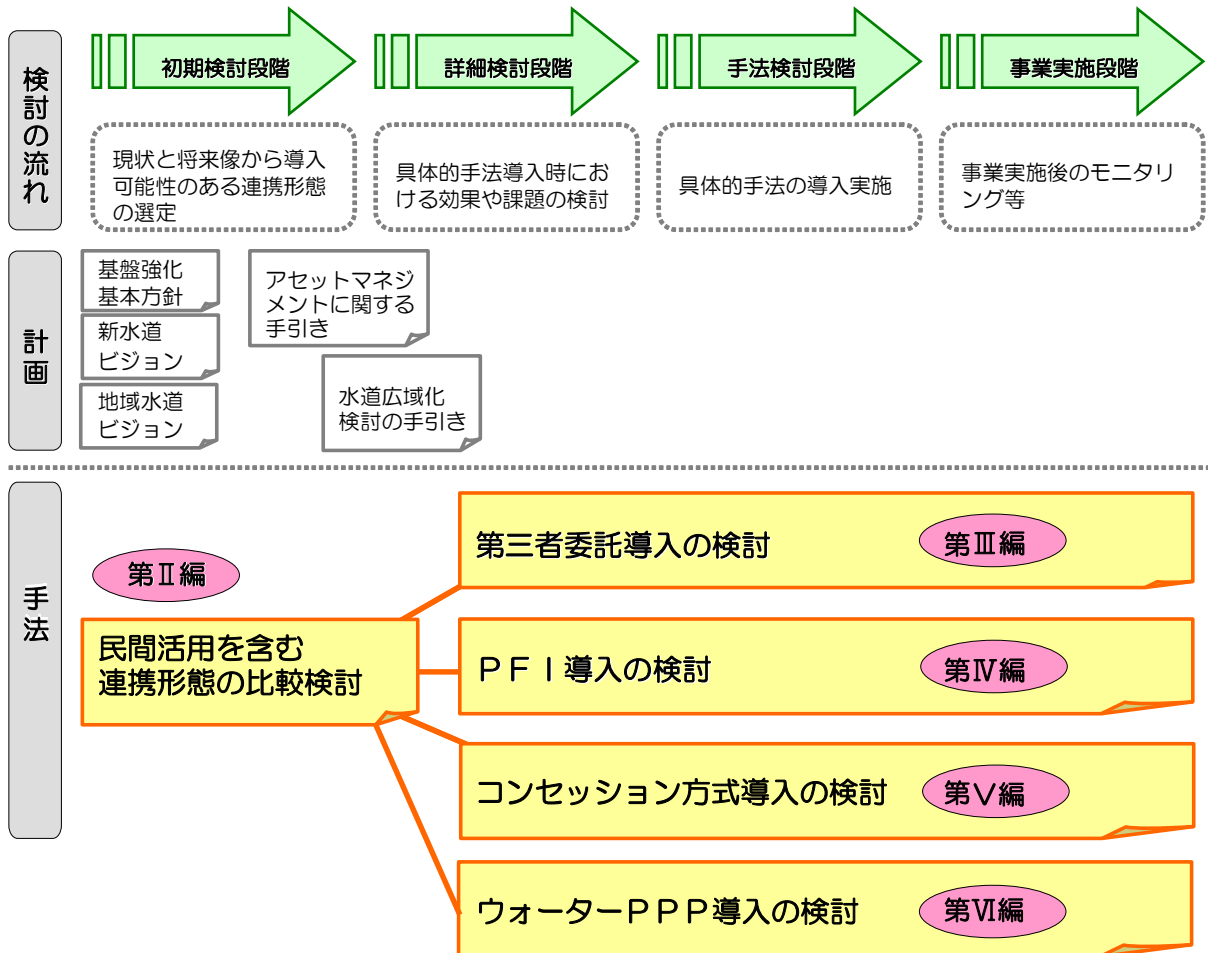


図 I -2-1 本手引きの構成