

水道法改正の概要

～水道事業のコンセッション～



洞口 信一郎

長島・大野・常松法律事務所
弁護士

1. はじめに

2018年12月6日、水道法の一部を改正する法律^{注1}が成立した。改正法は、人口減少に伴う給水需要の減少や水道施設の老朽化など水道事業が抱える様々な課題に対応するために制定された。改正項目は多岐に亘るが、その中で大きな改正ポイントの一つは、水道事業におけるコンセッション方式の導入である。

不動産証券化関連業務に携わる事業者においては、水道供給契約上の水道利用者という立場はもちろんのこと、それに留まらず水道事業におけるコンセッション事業者に対するファイナンス提供者や水道事業のコンセッションそのものへの参画を企図するプレーヤーも出てこよう。そこで、本稿では、改正法の主な改正事項を概説するとともに、今回導入された水道事業におけるコンセッション方式につい

て紹介することとしたい。

なお、本稿のうち意見に亘る部分は筆者の個人的見解であり、筆者の所属する法律事務所の見解を述べたものではないことにご留意頂きたい。

2. 改正の概要

(1) 水道事業が抱える問題点^{注2}

水道法における水道事業とは、一定の例外を除き、一般の需要に応じて水道により水を供給する事業をいい(水道法第3条第2項)、水道事業には浄水場、配水池、配水管や給水管など様々な水道施設^{注3}が関係する。

水道事業が抱える問題点として、人口減少社会の到来による給水人口・給水量の減少とそれに伴

注1

本稿では、改正前の水道法を「現行法」、改正後の水道法を「改正法」という。なお、本稿中で言及する水道法の条文は、改正法における条文番号を示す。

注2

水道事業を取り巻く問題点については厚生労働省作成の改正法に関する立法資料が詳しい。https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/topics/bukyoku/kenkou/suido/suishitsu/index_00001.html 参照。

注3

水道法における「水道施設」の定義については水道法第3条第8項参照。

う水道事業の収益減少が挙げられる。水道事業は独立採算性を旨としており、原則として水道利用料金のみで運営されているため、人口減少に伴い給水量が減少することで、水道事業の収益が減少し、水道事業の経営状況が厳しくなっている。そして、かかる経営状況の悪化により、水道施設の更新など必要な投資が行えず、老朽化が進行している。また、コスト削減に伴う水道職員の削減や団塊世代の退職等により水道に携わる職員数は減少しており、水道事業の運営に支障が生じることが懸念されている。さらには、東日本大震災や熊本地震など様々な自然災害により水道被害が生じており、こういった自然災害発生時の復旧の遅れも指摘されている。

(2) 関係者の責務の明確化及び広域連携の推進

上記のような問題点について、改正法では、まず、国、都道府県、市町村及び水道事業者等の責務が明確化された(水道法第2条の2)。そして、現行法でも水道事業における経営面でのスケールメリットを得るための広域連携に関する規定は存在していたが、実際の取組が進んでいなかった反省を踏まえ、広域連携の推進等に関する施策の策定及び実施についての努力義務を明示的に課すことにより都道府県に広域連携の推進役としての役割を付与する改正がなされた(水道法第2条の2第2項)。

(3) 適切な資産管理の推進

水道施設の老朽化の進行や災害時の復旧スピードという問題点については、そもそも現行法では維持・修繕の基礎となる水道施設の台帳整備の規定がなかったため、老朽化に対応する定期的・計画的な修繕や災害時の迅速な復旧に支障を来す事例

が見受けられた。そのため、改正法では水道事業者に水道施設の台帳を整備する義務を課した上で(水道法第22条の3)、水道事業者に対して水道施設の点検を含む維持・修繕義務を課している(水道法第22条の2)。こういった水道施設の維持管理については、後述するコンセッション方式に基づき運営権を設定された民間事業者によってAIやIoTという新しいテクノロジーが活用され、水道事業の需要の予測を効率化することも期待されている^{注4}。

(4) 指定給水装置工事事業者制度の改善

給水装置^{注5}の不適正な工事は、漏水事故を引き起こすばかりではなく、水質の異常など利用者の健康に直結する事態を招きかねないため、現行法は、給水装置工事を施工できる者(以下「指定給水装置工事事業者」という。)を指定する制度を採用している(水道法第16条の2)。しかしながら、現行法の下では、連絡がとれない業者が指定給水装置工事事業者のリストに掲載されていたり、給水装置工事の施工不具合などの苦情が多数寄せられる業者が存在したりなどと指定給水装置工事事業者の資質をどのように管理・モニタリングしていくかが課題となっていた^{注6}。改正法は、こういった資質の保持や実態との乖離の防止を図るために、従来の指定要件は維持しつつも、当該指定を5年毎の更新制とする制度を導入した(水道法第25条の3の2)。

(5) 官民連携の推進

(ア) 水道事業におけるコンセッション方式以外の官民連携の手法

水道事業は、原則として、市町村が経営するものとされ(水道法第6条第2項)、市町村の内部におい

注4

例えば、国立研究開発法人新エネルギー・産業技術総合開発機構(NEDO)は、水道事業を対象として、異なる浄水場間の様々なデータの利活用を可能とする共通インターフェースなどの標準仕様の整備、効率的な事業運営に資する運転監視・制御を行うアプリケーションの開発、IoT化の効果検証を実施している。https://www.nedo.go.jp/news/press/AA5_100800.html 参照。

注5

「給水装置」とは、需要者に水を供給するために水道事業者の施設した配水管から分岐して設けられた給水管及びこれに直結する給水用具という(水道法第3条第9項)。

注6

脚注2記載の立法資料参照。

て地方公営企業を設けて独立採算を前提とした特別会計にて経営されている(地方財政法第6条、同法施行令第46条第1号)。しかしながら、上記で述べた水道事業の問題点を地方公共団体のみで解決することには限界もあるため、現行法下でも民間事業者の有する技術やノウハウを積極的に活用すべく様々な官民連携が実施されてきた。例えば、水道法適用外の業務を委託する従来型業務委託、2001年に創設された水道法第24条の3に基づく水道事業における技術的業務(浄水場の運転管理業務など)を民間事業者等に水道法上の責任も含めて一括して委託する第三者委託、地方自治法第244条の2第3項に基づく指定管理者制度、地方公共団体が調達した資金を活用して民間事業者が水道施設の設計・建設・運転・維持管理・修繕等の業務を一括して受託するDBO(Design Build Operate)方式、公共施設等の建設・維持管理・運営について民間の資金・経営能力・技術的能力を活用するPFI(Private Finance Initiative)方式など様々な形態が存在している。それらの概要及び現在の取組状況は、以下

のとおりである^{注7}。

(イ) 水道事業におけるコンセッション方式

コンセッション方式とは、概要、公共が公共施設の所有権を保有したまま、民間事業者に対して当該公共施設の運営権を設定する方式である。民間事業者は、公共に対して運営権の対価を支払いつつ、利用者から利用料金を収受するとともに、プロジェクトファイナンスなどを活用して効率的な資金調達を行った、自らのノウハウ等を生かしてコスト削減を図ることなどが想定されている。

現行法下でも水道事業においてコンセッション方式を導入することは可能となっていた。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。)は、運営権を設定できる対象の施設として、「水道」を挙げている(PFI法第2条第1項第1号)。また、水道法において、水道事業は原則として市町村が経営するとしつつも、例外的に市町村以外の者が水道事業の認可を受け、かつ給水区域

業務分類(手法)	制度の概要	取組状況及び実施例
従来型業務委託(個別委託・包括委託)	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、広範囲に亘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：1714箇所(622水道事業者)(そのうち、包括委託は、427箇所(141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：191箇所(46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」など 水道事業者(市町村等)への委託：19箇所(13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」など
指定管理者制度	地方自治法の「公の施設」たる水道施設について、地方公共団体からの指定を受けた指定管理者が管理を代行する制度	「岐阜県高山市浄水施設等」、「広島西部地域水道用水供給水道」ほか
DBO(Design Build Operate)	地方自治体(水道事業者)が資金調達を担い、施設の設計・建設・運転管理などを包括的に委託	6箇所(7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」、「佐世保市北部浄水場」、「大牟田市・荒尾市ありあけ浄水場」
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」ほか

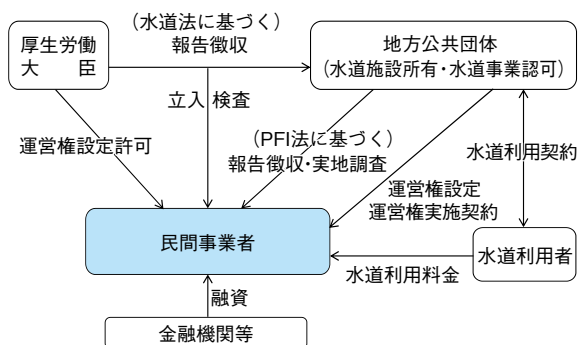
注7

厚生労働省医業・生活衛生局水道課作成の2018年11月2日付「水道の維持管理等に関する現状等について」7頁記載の資料を一部加工している。
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/miraitoshikaigi/sankankyougikai/infrastructure/dai1/siryou4.pdf> 参照。

の市町村の同意を得た場合には水道事業を営むことが現行法下でも許容されている(水道法第6条第2項)。しかしながら、水道事業の認可の一要件として、水道法第8条第1項第4号は同一の給水区域において複数の水道事業の認可を与えることを禁止しているため、現行法の下においてコンセッション方式を採用するためには、水道事業の運営権を有している市町村が水道事業の認可を返上することが必要とされていた。

市町村が水道事業の認可を返上してしまうと、民間事業者が倒産した場合や災害発生時など民間事業者が水道事業を遂行できないときに、何らのバックアップもなくなってしまい国民の生活に支障が出てしまうことが懸念されていた^{注8}。そのため、水道事業の認可を市町村に残したまま民間事業者に対して運営権の設定を可能とする制度の新設が望まれていた。

改正法は、市町村に水道法上の水道事業の認可を残したまま、水道法に基づく厚生労働大臣の許可を受け(水道法第24条の4第1項)、かつ、PFI法第19条第4項に基づく議会承認等の手続きを経ることによって、民間事業者に水道施設の運営権を設定することを可能とした。改正法に基づく水道事業におけるコンセッション方式のストラクチャーの一例は以下のとおりである。



(ウ) 改正法下で可能となったコンセッション方式の概要

(a) 厚生労働大臣の許可

改正法に基づき、地方公共団体が水道事業の認可を維持しつつ民間事業者に対して水道事業に係る運営権を設定するためには、当該地方公共団体にて厚生労働大臣の許可を得る必要がある(水道法第24条の4第1項)。厚生労働大臣の許可は、利用料金が定率又は定額をもって明確に定められていることなど一定の許可水準に適合していると認められるときのみ付与される(水道法第24条の6)。なお、当該認可の申請書(以下「運営権認可申請書」という。)には運営権を設定しようとする民間事業者の名称等を記載しなければならないため(水道法第24条の5第2項第2号)、当該申請は民間事業者の選定後に行われることが予定されている。

運営権認可申請書には「水道施設運営等事業実施計画書」を添付する必要があるところ(水道法第24条の5第1項)、当該計画書には、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(水道法第24条の5第3項第6号)、水道施設運営等事業の継続が困難となった場合における措置(同項第7号)などを記載することが要求されている。仮に自然災害や民間事業者の倒産等によってコンセッション事業の継続が困難となった場合であっても本来の水道事業者である地方公共団体による水道サービスの継続を企図したものと見える。運営権者側の立場からすれば、どのような場合に水道事業の継続を義務付けられるのか、反対に地方公共団体に水道事業の運営を任せることになる場合とはどのような場合か、その場合の費用負担等はどのような点については、今後出されるであろうPFI法に基づく実施方針や実施契約において注目すべきポイントの一つになろう。災害発生時においては、

注8
脚注2の立法資料参照。

水道事業の運営の重要性がより増加するものの、いわゆる不可抗力時に強度の運営継続性を求めれば求めるほどコンセッション方式に名乗りを挙げる民間事業者は少なくなってしまう。この点だけではなく、地方公共団体と民間事業者との間の各種リスクアロケーションについては今後の実務における課題の一つと言えよう。

(b) コンセッション事業者の事業範囲

水道施設の運営権の設定を行おうとする地方公共団体は、PFI法第18条に基づき実施方針に関する条例を制定する必要があるところ、運営権の対象となる業務の範囲や利用料金に関する事項も当該条例に規定する必要がある(PFI法第18条第2項)。かかる条例に基づき策定された実施方針に従い運営権の対象事業が特定される。例えば、水道施設のうち浄水施設のみを運営権の対象とすることも可能である(水道法第24条の5第3項第1号参照)。

改正法は、コンセッション事業者に対して運営権の対象となっている水道事業の技術上の業務を担当させるため技術管理者を一人置くことを要求している(水道法第24条の7)。文言通り解釈すれば、この技術管理者はコンセッション事業者にて雇用する必要があるように思われる。コンセッション事業者における当該技術管理者の確保は今後の実務上の検討課題の一つであろう。

(c) 水道利用契約

現行法下において、水道利用契約の当事者は、水道事業の認可を受けている地方公共団体と水道利用者である。改正法により可能となったコンセッション方式において、水道利用契約の当事者が運営権の設定を受けた民間事業者になるか否かについて、改正法は明確な規定を設けていない。しかし

ながら、コンセッション事業者が水道事業を運営する場合であっても、水道法上の「水道事業者」は地方公共団体のままであること、また、改正法において、「水道施設運営権者は、当然に給水契約の利益(水道施設運営等事業の対象となる水道施設の利用料金の支払を請求する権利に係る部分に限る。)を享受する。」(水道法第24条の8第1項)という表現があることなどからすれば、水道利用契約は従前通り地方公共団体と水道利用者との間で成立し、(詳細な法律構成は今後の検討課題ではあるものの)運営権の設定を受けたコンセッション事業者は当該水道利用契約に基づく利用料金に係る債権を取得すると考えるのが合理的であろう^{注9}。

水道利用契約の中核をなす利用料金については、PFI法に基づいて、地方公共団体が条例にてその範囲等を定め(PFI法第18条第2項)、コンセッション事業者はその条例の範囲で利用料金を上下させることができるにすぎない(PFI法第23条第2項)。運営期間は長期間に及ぶことが想定されているため、当該期間中の物価変動などによるコストの増減をどのように利用料金に反映させることができるかは今後の検討課題の一つである。なお、2017年6月9日に閣議決定された未来投資戦略2017によれば、一定の定義された範囲を超える物価変動が生じた場合には水道料金への転嫁を可能とする仕組みが関連するガイドライン等で規定される予定である^{注10}。

(d) 認可・許可権者による監督等と

施設管理者によるモニタリング等

水道事業は国民の生活に直結するものであるため、コンセッション方式で民間事業者に対して水道事業の運営を委託したとしても、当該運営が適切に継続していくかを公共においてモニタリングしてい

注9

浜松市上下水道部作成の2018年2月付「浜松市水道事業へのコンセッション導入可能性調査業務報告書」41頁も同趣旨を述べている。

注10

2017年6月9日付「未来投資戦略2017 - Society 5.0の実現に向けた改革-」125頁

く方策が必要となる。

改正法は、運営権設定時に申請する水道施設運営等事業実施計画書に、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(改正水道法第24条の5第3項第6号)、水道施設運営等事業の継続が困難となった場合における措置(同項第7号)などを記載することを要求し、事前に、こういった点を審査した上で運営権設定の許可を与えるものとしている。

また、水道法は、認可・許可権者である国等が地方公共団体(水道事業者かつ施設管理者)及びコンセッション事業者に対し報告徴収、立入検査等を行うとともに、法令の規定に違反した場合は、必要に応じ、運営権の取消を求める旨を規定している(水道法第24条の8第2項により準用される第39条、同法第24条の12)。さらに、PFI法でも、地方公共団体(施設管理者)がコンセッション事業者に対しモニタリングを行うとともに(PFI法第28条)、法令の規定に違反した場合は、必要に応じ、運営権の

取消等を行うこともできるとされている(PFI法第29条)。コンセッション事業者は、許可権者である国等、水道事業者かつ施設管理者である地方公共団体の双方から、事業運営が適切に実施されているかどうか、監督、モニタリング等を受ける。

3. 最後に

改正法は、水道施設台帳の整備に係る規定を除いて、公布の日(2018年12月12日)から起算して1年を超えない範囲内において政令で定める日から施行することとされている。また、改正法については、2019年夏頃までに、政省令のみならず、コンセッション方式導入の許可申請等に係るガイドラインなども策定されることが予定されている^{注11}。当該ガイドライン等の中にはコンセッション事業者との間の実施契約等に反映される事項も含まれるものと予想されるため、今後、作成・公表される政省令及びガイドライン等の案についても引き続き注目し、必要に応じて紹介していきたい。

注 11
<https://www.mhlw.go.jp/content/000463057.pdf> 参照。

ほらぐち しんいちろう

2003年京都大学法学部卒業、2005年京都大学大学院法学研究科修了(法学修士)、2006年長島・大野・常松法律事務所入所。2012年Duke University School of Law卒業(LL.M.)、2012年から2013年Haynes and Boone, LLP (Dallas)勤務。不動産関連取引(J-REIT及び私募ファンドの組成・運営、不動産ファイナンス、不動産証券化、不動産関連企業のM&A等)、日系不動産関連企業の海外不動産投資・開発案件、プロジェクトファイナンス、エネルギーその他インフラ事業関係取引、一般企業法務等を取り扱っている。