

下水道の官民連携



近畿大学 経営学部 経営学科 教授

浦上 拓也

1 官民連携をめぐる“誤解”

内閣府が第19回民間資金等活用事業推進会議（令和5年6月2日）において「PPP／PFI推進アクションプラン（令和5年改定版）」を策定し、「ウォーター PPP」の活用が位置付けられて以降、下水道界は非常に“ザワツイている”。従来の包括的民間委託（レベル3）とコンセッション方式（レベル4）の中間に位置付けられる“管理・更新一体マネジメント方式（レベル3.5）”を新設し、このレベル3.5とレベル4の両方を含む概念としてウォーター PPPが創設されたのだが、国土交通省は令和9年度以降の社会資本整備総合交付金交付要綱交付対象事業として、污水管の改築を実施する場合にはこのウォーター PPPの導入を決定済みであることを要件としたのである。

民間資金等活用事業推進室（PPP／PFI推進室）資料によれば、令和2年度末において“実施中”とされたコンセッションは、空港で11件、下水道で2件、道路で1件、文教施設で1件、MICE施設で2件、その他の施設で5件とされている。上下水道関係に限って言えば、同資料では令和3年4月に工業用水道で1件、令和4年4月に上工下

水一体で1件、水道で1件、下水道で1件が“実施予定”と紹介されている。平成23年にPFI法が改正されてコンセッション方式が採用可能となったわけであるが、依然として普及しているとは言いがたい現状がある。水道においては平成30年12月に水道法が改正された際にコンセッションを導入することが可能となったが、その前段の議論において激しい“民営化反対運動”が展開された。“命の水を民間にゆだねるとは何たることか”といった論調で、“コンセッション＝民営化”という図式による反対意見であったと理解している。しかし、そこには明らかな“誤解”があった感も否めない。以降、水道に関わらず下水道においてもコンセッションだけでなく官民連携（あるいはPPPやPFI）という用語を用いる際にも非常に慎重な対応が必要となったように感じている。

2 サービスの供給に責任を負うのは誰か

ここで、官民連携の“誤解”を払拭するために、世界銀行が支援するPublic-Private Infrastructure Advisory Facility（PPIAF）の資料（表－1）を用いて官民連携における公と民の責任について考えてみる。

表－１ 公・民の責任の範囲

			官民連携（PPP）				
カテゴリー	工事・サービス契約 （従来型の調達）		維持管理契約		運営・維持管理 コンセッション	BOT コンセッション	完全民営化
タイプ	設計－入札－建設	設計&建設	マネジメント契約	成果ベース契約	リース／フランチャイズ ／アフェルマージュ Brownfield	BOT／DBFO ／BOO Greenfield	
設計	民（請負契約）	民 （請負契約）	－			民 （コンセッション契約）	民
建設	民（請負契約）		－				
運転・維持管理	公	公	民 （請負契約）	民 （成果報酬契約）	民 （コンセッション契約）		
資金調達	公	公	公	公			
所有	公	公	公	公	公	契約終了後に公に移転 （BOT／DBFO）／民（BOO）	
運営方式	公設公営				公設民営		民設民営

出所：PPIAF 資料より筆者作成。

そもその誤解は、コンセッションが「広義の民営化」（公の事務・事業に民間の経営手法を導入すること）ではなく、「狭義の民営化」（民設民営方式、完全民営化）と暗に考えられていることによるとと思われる。表－１に示されるように、従来型の調達方式から運転・維持管理の官民連携までが公設公営である。コンセッションは公設民営方式、つまり施設の所有は公が責任を持つものであり、すなわち公共サービスの確実な供給に公が一定の責任を負う仕組みであることが理解される。これに対し、いわゆる民営化（完全民営化）は所有も運営も民間が責任を持つ方式であり、公の介入を行わないことが原則となる。

我々の身の回りには公共サービスを“民間企業”が提供しているケース（いわゆる公益企業）は多く存在する。例えば、電気、都市ガス、鉄道、路線バス、航空、携帯電話キャリア、など。これらのサービスに対して我々はそのサービス品質や料金に不満を持ち続けたことがあるだろうか？一方で、世界的に見ても実は上下水道を“民間企業”が実施しているケースは筆者の認識している限りあまり多くない。むしろ、世界の上下水道のほとんどが日本で言う市町村に当たる基礎自治体

によって所有・運営されているのが実態である。その理由は、推測するに上下水道は極めて住民に密着したサービスであり、基礎自治体はそのサービスの供給に責任を負うことに住民の理解が一番得られやすいからであろう。

3 日本とイギリス・フランスの違いを理解する

上下水道の官民連携については、日本との比較対象としてフランスとイギリス（イングランドおよびウェールズ）のケースが取り上げられることが多いため、ここでも基礎的なデータを取りまとめた表－２を用いて、その違いを整理してみたい。表－２を見ても明らかなように、各国の運営方式は表－１で示したものを代表していることが良く理解される。しかし、日本では上下水道は明治期以降市町村が中心となって整備・運営されてきたのに対し、フランスでは創設当初から所有こそ基礎自治体ではあるが、“運営は原則として民間が行う”として公設民営方式が採用されてきたという、水道経営に対する思想の違いが存在する点には注意が必要である。また、フランスの官民連携の歴史は日本の近代水道よりも長く、横浜市に日本で