

水道事業の官民連携に関する 法律上の問題点

東京大学准教授・弁護士
高橋玲路

- I. はじめに
- II. 水道事業の現状
 - 1 わが国の水道事業を取り巻く状況
 - (1) 水道ビジョン
 - (2) 地方財政改革
 - (3) 公務員定数の削減
 - 2 民間資金を用いた官民連携への方向性
 - (1) 官民連携のポイント
 - (2) 具体的な官民連携スキームの構成要素
 - (3) 海外での水道事業における官民連携
- III. 水道事業の基本的枠組み
 - 1 水道法
 - (1) 水道事業
 - (2) 水道事業規制の枠組み
 - 2 地方公営企業法
- IV. 水道事業における民間活用に関する制度
 - 1 業務委託（私法上の委託）
 - 2 水道法改正と第三者委託
 - 3 公の施設に関する指定管理者制度
 - (1) 「公の施設」
 - (2) 指定管理者
 - (3) 指定管理者制度の法的位置づけ
 - (4) その他の制度
- V. 具体的な民間活用の手法と法的な問題点
 - 1 業務委託及び第三者委託の問題点
 - (1) 業務委託
 - (2) 第三者委託
 - 2 指定管理者と第三者委託の組合せスキーム
 - (1) 仕組みと利点
 - (2) 問題点
 - 3 官民JV企業への水道事業譲渡スキーム
 - (1) 仕組みと利点
 - (2) 問題点
 - 4 官民で設立する事業運営LLPと資産保有SPCを用いたスキーム
 - (1) 仕組みと利点
 - (2) 問題点
- VI. 関連する問題点
 - 1 利用者の観点の取り込み
 - 2 補助金適正化法
 - 3 水道事業の財務分析
- VII. 最後に

I . はじめに

2007年に夕張市が財政再建団体に認定されるなど、国及び地方の財政状況の悪化が顕在化している。平成19年度末での国及び地方公共団体の長期債務残高はそれぞれ約607兆円、約199兆円にのぼり、国の現状の収支は、家計で例えると月収40万円に対してローンの元利払いが月15万円、各種出費が月43万円です。不足分の18万円を毎月借り増し、かつローンの残高が4600万円ある、という状態といわれる¹⁾。

このような状況にあつて、国及び各地方公共団体は、財政再建のため、国有財産の売却や第三セクターの清算、組織のスリム化や民間企業への業務の委託など、さまざまな方法を探っている。その中でも、民間企業の経営効率化のノウハウを公共サービスの分野に取り込み、財政負担を極力軽減する、又は、国や地方公共団体が担ってきた公共サービスの中で市場性のあるものを民間企業のマーケットに開放し、民間企業が自己調達資金で当該活動を担い、収益をあげていく、といった官民連携（Public Private Partnership）の手法は、財政負担の軽減を図りつつ、公共サービスを維持するための一つの有効な手法として、さまざまな分野で取り入れられている。

このような状況は、地方公共団体が運営する各種の公益事業においても例外ではない。公営ガス事業の民間譲渡²⁾や第三セクターによる新交通システムの破綻³⁾などが相次いでおり、公益事業における官民連携（場合によっては民営化）については、これまでもさまざまな議論がなされている。

本稿は、地方公共団体が担う公益事業の中でも重要な位置を占める水道事業について、現状の制度をふまえて、官民連携の具体的な法的スキームの可能性について検討を加えるものである。

II . 水道事業の現状

1 わが国の水道事業を取り巻く状況

(1) 水道ビジョン

平成16年6月、厚生労働省健康局は水道ビジョンを発表した⁴⁾。この水道ビジョンは、地方公共団体が担っているわが国の水道事業の現状を整理した上、今後の水道に関する重点的な政策課題とその課題に対処するための具体的な施策及びその方策、工程等を包括的に明示している。

特に水道事業の今後の安定的供給の維持については、以下の点が指摘されている。

① 水道施設は昭和50年前後と平成年代をピークとして整備され、わが国の水道普及率は96.8%(平成14年度末現在)に達しており⁵⁾、今後この水道施設の更新需要が増加することが予想されるが、他方で水道投資額は減少傾向にある。試算によれば、約20年後には更新需要・投資額ともに年間約1兆円でほぼ同額となり、それ以降は更新需要が投資額を上回ることが予測される（つまり更新資金が恒常的に不足する。）。

② わが国の総人口は、長期の人口減少過程を迎え、水道投資にかかる国民の負担能力の減少が見込まれる。

③ これまで規制緩和や民間的経営手法の活

1) 林信光『平成19年度版【図説】日本の財政』（東洋経済新報社、2007）36頁以下。

2) これまでに、長野県をはじめとして、20以上の自治体が、既存都市ガス会社又は新設都市ガス会社に対して公営ガス事業の事業譲渡を行っている。

3) 例えば、第三セクター方式で1991年から運営されていた愛知県小牧市の桃花台線は、利用者数が予測を大幅に下回り、多額の累積赤字を抱えたため、2006年9月30日に営業を停止し、運営会社も解散している。

4) <http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/kenkou/suido/vision2/vision2.html>, 2008年7月22日最終検索。なお、平成20年度に水道ビジョンの改訂が予定されている。

5) 平成18年度末には97.3%に達している。

用の観点から、各種制度の見直しが行われてきており、今後の適切な水道事業の運営形態の選択を十分検討する必要がある。

④ 今後施設の更新需要が大幅に増大していくが、需要の増大が見込めない状況にあり、かつ、国庫負担金の廃止縮減や三位一体改革による地方財政改革の動きからすれば、必要資金の確保のためのメカニズムの多様化が必要である。

⑤ 水道施設の運営に関する専門的な知識・経験を有する技術者を継続的に養成・確保することが不可欠であるが、現在の水道事業の職員のうち、45歳以上の職員が半分以上を占め、若年者の割合が低下しており、今後職員の大量退職が続くと推察されることから、水道事業の継承が大きな課題となっている。

⑥ 膜ろ過技術などの新しい技術の導入が必要なところ、予算や制度上の制約により新たな技術の普及のスピードが十分ではない。

(2) 地方財政改革

上記の水道ビジョンで示された現況と問題点は、わが国の地方財政全体の問題と無縁ではない。国及び地方の財政悪化が大きな問題となっている現状において、いわゆる三位一体改革による地方への税源移譲、地方交付税制度の改革及び地方債制度の完全自由化により、「暗黙の政府保証」により守られてきたと言われる地方公共団体の資金調達における金融環境は、大幅に変わることが予想される。現に格付会社による地方公共団体の格付けが行われ始めており⁶⁾、今後地方公共団体は、金融市場において厳しい選別にさらされることが予想される。地方公共団体による負債管理の透明性向上及び財務体質の健全化は、今後の重要な課題である。

さらに、平成19年には地方公共団体の財政の健全化に関する法律⁷⁾が制定され、地方公営企業や第三セクターも含めた、いわば連結での財政指標のチェックが平成20年度から始ま

る。同法の下では、従来の地方財政再建促進特別措置法と比較して、より早期の段階で健全化が行われる上、水道事業の事業主体である地方公営企業についても独自の健全化制度が導入されている。

水道事業は比較的安定したキャッシュフローに支えられ、独立採算をほぼ維持している事業であり、現時点での健全化の要請は、それ自体高いとは言えない。しかし、多額の更新費用の調達など、地方公共団体総体から見て、水道事業にかかる負担は無視できないものがある。他方、安定したキャッシュフローを生み出す水道事業は、民間企業や金融機関による投融資を通じた資金調達に適した事業であると言える。従って、水道事業について、地方公共団体からの支出を伴うことなく、事業の生むキャッシュフローを用いて民間資金の流入を図ることは、地方財政健全化のための一つの有効な手段となりうる。

(3) 公務員定数の削減

地方公共団体の行政改革の一環として、公務員の定数管理が厳しく行われ、水道事業においても、高度成長期に大量採用した職員の退職を迎える中、新規採用を控えることにより定数削減が行われる方向にある。そのため、自前での人員確保による現状の規模での事業継続は困難な状況になっており、これに代わる手段として、民間企業への委託が重要な手段となっている。

2 民間資金を用いた官民連携への方向性

(1) 官民連携のポイント

1で見たとおり、今後の施設更新資金の調達、地方財政負担の軽減、技術革新や職員減少への対応といった、水道事業を取り巻く問題に対処するには、事業のすべてを地方公共団体が自ら賄うのではなく、民間企業の資金と効率的な経

6) 例えば、スタンダード&プアーズ (<http://www2.standardandpoors.com>, 2008年7月22日最終検索) は、東京都や大阪府を始めとする6自治体の格付けを発表している。

7) 平成19年法律第94号。

営手法を取り入れることが一つの有効な手段となる。

民間企業のノウハウ活用は、地方公共団体による業務委託等により、以前から行われてきている。しかしながら、後述する通り、これまで行われてきている手法の効果は限定的であり、地方公共団体のおかれている現状に照らすと、必ずしも問題解決のために十分な効果のある仕組みとはなっていない。

民間企業の活用が十分な効果を発揮するには、まずその基本的な考え方として、民間企業による事業に対する主体的な責任の負担（リスクの負担）と、事業から得られる利益の享受（リターンの享受）という要素を同時にふまえた仕組みを検討しなければならない。

即ち、民間企業や金融機関は、出資や融資によりある事業の成否にかかるリスクを負担し、他方で、その事業の成功による経済的なリターンを享受する、という立場に立つことにより、最も合理的かつ効率的な事業運営を行うことへの強い動機を持つ。このような事業へのコミットを伴わないと、民間企業の活用は、単なる人件費等の費用削減を意味するだけであり、民間企業を持つ最も重要なノウハウは生かされない、という結果になる。また、仮に民間企業から経営についてのアドバイスを受けるとしても、民間企業が事業の成否に直接経済的な利害をもたない限り、真に有効なノウハウの導入には結びつかないであろう。

民間企業によるリスクの負担とリターンの享受の仕組みを取り入れるには、民間企業が事業経営について一定の自由度を持つことが大前提となる。事業経営の自由度がなければ、リターンを極大化するための手段がなく、従ってリスクの負担もあり得ない、ということになる。従って、官民連携によるメリットを最大限に生かすには、地方公共団体が決めたことを民間企業が行う、というこれまでの公益事業の実施方法を転換する必要がある。

もちろん、このような事業経営そのものを民間に託すということが、水道事業の公益性を全面的に放棄することにつながってはならない。水道は人間の生命維持のために不可欠なインフラである以上、公益性の観点から地方公共団体が事業に対して一定の関与をすることもまた必要不可欠である。

(2) 具体的な官民連携スキームの構成要素

以上の通り、民間企業にリスクを負担させつつ、民間企業の合理的な行動を最大限生かすための自由度を与える一方で、いかに公益的な観点からのコントロールを与えるか、という観点が官民連携の手法の検討において必要となる。

そこで、本稿では、官民連携スキームの構成要素として、以下の4点を踏まえた検討を行いたい。

①：民間企業が自ら資金調達を行う。

②：当該民間企業が地方公共団体と協働しつつも、水道事業の経営（料金設定や投資決定を含む。）において主体的な決定権限と責任を持つ。

③：①及び②の責任負担の見返り（動機付け）として、水道事業から得られる利益を民間企業が享受する。

④：他方で、地方公共団体は、公益的な観点から民間企業による水道運営をモニターし、過剰な利益優先の行動にコントロールを加える。

(3) 海外での水道事業における官民連携

民間企業を活用した水道事業のスキーム構築は、海外では決して珍しいものではない。例えば英国では、1990年代に水道事業は完全民営化され、外部からの業規制の形で所管官庁が公益性のコントロールを与える、という形が取られている。またフランスでは、基礎自治体であるコミューン（日本の市町村に該当）が、アフェルマージュ（Affermage）という形態で民間企業に対する水道事業全体の委託を行い、現在ではヴェオリア・エンバイロメント（Veolia Environment）とスエズグループ（SUEZ）の二

大水道会社がフランスの水道事業を担っていると言われている⁸⁾。

これらの水道会社は、各国の水道関連企業の買収・合併を繰り返して世界全体で水ビジネスを展開しており、日本もこのような海外の動向と無縁ではない。例えば、ヴェオリアグループは日本にも子会社であるヴェオリア・ウォーター・ジャパン株式会社を設立し、日本国内の水道関連企業を傘下におさめて、日本での水ビジネスの展開を進めており⁹⁾、日本国内でも民間企業が水道事業を担う素地は既に存在しているといつてよいであろう。

日本国内での水道事業の官民連携については、これまで海外の事例を参考にしつつさまざまな可能性が議論されてきている。本稿では、PFIを始めとする各種官民連携事業において、民間資金によるファイナンス案件に携わってきた筆者の立場から、2(2)①乃至④の仕組みを成り立たせるための法的スキームとしてどのようなものが現行法上考えられるか、検討を加えてみたい。

以下では、まず水道事業をとりまく法制度について概観し(Ⅲ)、特に官民連携に関連する法制度の内容を整理した上で(Ⅳ)、具体的な官民連携の法的スキームの方向性についての検討を加えていく(Ⅴ)。

Ⅲ. 水道事業の基本的枠組み

1 水道法

わが国では、明治23年に制定された水道条例に代わって昭和32年に水道法が制定され、

現在もこの水道法が水道全般の制度を規律している。

水道法はその目的を「水道の布設及び管理を適正かつ合理的ならしめるとともに、水道を計画的に整備し、及び水道事業を保護育成することによって、清浄にして豊富低廉な水の供給を図り、もって公衆衛生の向上と生活環境の改善とに寄与すること」とし(水道法第1条)、水道水質基準や水道施設の技術基準を定めるとともに、水道事業の経営に関する義務や監督に関する規定を置いている。

(1) 水道事業

水道法では、「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」(水道法第3条第1項)と定義し、「水道事業」とは、給水人口が100人を超える「一般の需要に応じて、水道により水を供給する事業」をいう(同条第2項)。

さらに、水道事業のうち、給水人口が5000以下であるものは「簡易水道事業」と分類され(同条第3項)、平成19年3月末時点での水道事業の総数9202のうち、簡易水道事業は7630となっている¹⁰⁾。

以上の水道事業以外に、水道法は、水道水の卸売事業にあたる「水道用水供給事業」(水道法第3条第4項)、上記の「水道事業」とは区別される特定の需用者専用の水道として「専用水道」(同第6項)及び「簡易専用水道」(同第7項)を規制の対象事業としている。

(2) 水道事業規制の枠組み

(a) 事業認可

水道事業を經營しようとする者は、厚生労働大臣の認可を受けなければならない(水道法第6条第1項)。水道事業の経営主体については、

8) 海外の水道事業の民活・民営化や、海外の水道ビジネスに関する状況については、石井晴夫ほか『公民連携の経営学』(中央経済社、2008)、宮脇淳=眞柄泰基『水道サービスが止まらないために 水道事業の再構築と官民連携』(時事通信社、2007)、野田由美子『民営化の戦略と手法』(日本経済新聞社、2004)などで詳しい紹介がなされている。

9) ヴェオリア・ウォーター・ジャパン株式会社は、日本国内に11のグループ企業を擁し(<http://www.veoliawater.jp/jp/Japan/VWJ/>, 2008年7月22日最終検索)、2007年7月には、電源開発株式会社と共同で、三井鉱山株式会社が保有する福岡県大牟田市の水道事業を取得し、上水道及び工業用水道事業の運営を行っている(http://www.jpower.co.jp/news_release/news070702.html, 2008年7月22日最終検索)。

10) <http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/kenkou/suido/database/kihon/syurui.html>, 2008年7月22日最終検索。つまり、日本の水道事業の殆どは小規模なものであり、規模のメリットを生かした経営が行われていないと見ることができる。

水道法第6条第2項において、「原則として市町村が経営する」とされ、市町村以外の者が水道事業を行うためには、給水区域を含んでいる市町村の同意を得なければならない、法律上公営であることが原則となっている。

また、地方公共団体以外の者に対して水道事業経営の認可が与えられる場合には、厚生労働大臣は当該認可に対して必要な期限又は条件を附することができることとなっている（水道法第9条）。

このように、わが国の水道事業の経営主体は市町村が主であり、平成18年度での簡易水道事業以外の水道事業（いわゆる上水道）の総数1572のうち、私営のものはわずかに9となっている¹¹⁾。

(b) 供給規程

水道事業者は、料金その他の供給条件について供給規程を定めることが義務づけられる（水道法第14条）。この供給規程が水道事業者と需要者との給水契約の内容を定めることになり、多数の取引を迅速かつ安全にするために定型的に定められることから、いわゆる普通取引約款と位置づけられる¹²⁾。

供給規程は、水道事業の認可申請において提出される事業計画書記載事項の一つであり（水道法第7条第4項第7号）、その供給条件が水道法第14条第2項に掲げる要件に適合することが認可の要件とされることにより、供給規程が法定の内容を満たすことが担保される。

さらに、水道事業者が地方公共団体の場合には、供給規程の変更のうち料金の変更は厚生労働大臣への届出事項とされている他（水道法第14条第5項）、供給規程として定める事項の中で地方自治法上条例規定事項とされるものが含まれるため（地方自治法第228条、第244条の2等）、供給規程は地方自治法上の民主的統制にも一部服することになる。

また、水道事業者が地方公共団体以外の者で

あるときは、供給条件の変更にも厚生労働大臣の認可が必要となる（水道法第14条第6項）。

(c) 料金

水道事業は公益事業であるとともに地域独占経営を許容されていることから、供給規程のうち、料金については「能率的な経営の下における適正な原価に照らし公正妥当なものであること」（水道法第14条第2項第1号。総括原価主義。）及び「定率又は定額をもって明確に定められていること」（同第2号）が求められている。

特に前者については、水道法施行規則第12条で、料金がおおむね3年を通じ財政の均衡を保つよう設定されたものであること、水道事業の営業費用、支払利息及び資産維持費の合算額から給水収益を除く営業収益を控除した額を原価として合理的かつ明確な根拠に基づき設定すること、並びに需要者相互の負担の公平性、水利用の合理性及び水道事業の安定性を勘案して設定されたものであることが求められている。

(d) 給水義務

水道事業者は、地域独占経営を許容されていることから、他の公益事業である電気事業やガス事業と同様、正当な理由がなければ需要者からの給水契約の申し込みを拒むことはできず、また需要者に対して常時水を供給する義務が法律上課されている（水道法第15条）。

(e) その他水道施設に対する技術的規制等

上記の他、水道事業者の供給する水質の確保について、水質基準（水道法第4条）の定めその他、水質検査の実施（同第20条）、業務従事者に対する定期的な健康診断の実施（同第21条）、水道水の消毒（同第22条）などが水道事業者に対して義務づけられ、さらに、特定の資格をもつ水道技術管理者を置き、この者に水道の管理を担当させることとしている（同第19条）。

また、取水施設、貯水施設、導水施設、浄水施設、送水施設及び配水施設（これらを「水道

11) <http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/kenkou/suido/database/kihon/kasyo.html>, 2008年7月22日最終検索。この私営の水道事業は、いずれもリゾート地を開発した事業者がそのエリアに対して給水を行っているものである。

12) 水道法制研究会『新訂 水道法逐条解説』（日本水道協会、2003）239頁。

施設」という（水道法第3条第8項。）についての技術的な基準を定め、これを充足させることを水道事業者に義務づけている（同第5条）。

2 地方公営企業法

上記1に概説した水道法に加え、水道事業者が地方公共団体である場合には、地方公営企業法が適用される。

地方公営企業法は、地方公共団体の運営に関する地方自治法などの一般法に対する特別法と位置づけられ、水道事業、鉄道事業、病院事業等を地方公共団体が経営する場合には、当該事業について企業としての組織、財務、職員の身分取扱い等について地方公営企業法の規定が適用される（地方公営企業法第2条）。

地方公営企業は「企業」という用語が使用されるものの、事業の実施主体に対して独立した法人格を付与するものではない。地方公営企業は、地方公共団体の長の執行機関に属し、地方公共団体の一部局（水道局）として位置づけられる。

但し、地方公営企業の経済性を発揮させるため、その経営組織は一般の行政組織から切り離され、地方公営企業の管理者は、独自に職員の任用や財務会計行為等を行う権限が与えられている。さらに、財務面でも、地方公共団体の一般会計とは別に特別会計（公営企業会計）を設置することとされ、企業会計方式を採用するなど、一定の独立性をもって、独立採算の原則のもと、民間企業的な経営を制度的に行うものとなっている。

特に水道事業との関係では、水道法第14条と同様に、地方公営企業法第21条においても総括原価主義が採用されていることに留意が必要である。

IV. 水道事業における民間活用に関する制度

IIIで見たとおり、わが国の水道事業は地方公共団体による直営を原則とするが、地方公営企業の職員がその事業のすべてを行うわけではない。

地方公共団体が実施する公益事業や公共サービスにおいて、従来から様々な業務について民間企業へのアウトソーシング（従来型の業務委託）が行われているのに加え、近年の行財政改革の流れの中で、公益事業や公共サービスについて官民連携の様々な手法が創設されている。

以下では、水道事業に関連して、現行法上用意されている官民連携手法に関する制度を整理する。

1 業務委託（私法上の委託）

地方公共団体が行う事業では、定型的な事実行為に限定された業務（いわゆる手足の業務）については、従来から契約による民間企業への委託が行われている。

水道事業では、定型的なメーター検針業務や料金収納業務、民間の専門知識を活用する検査業務、付随的な汚泥・廃水処理業務や清掃・警備業務などが委託の対象となっている。これらの業務は、水道事業者の管理下で業務の一部を委託するものであるから、業務全体について水道事業者が指揮監督を行い、委託を受けた民間企業は当該指揮監督に従って、あらかじめ定められた業務を行う。この業務委託は、個別の業務ごとに地方公共団体が入札による発注を行い（地方自治法第234条）、原則として単年度契約により行われる。

業務委託では、水道事業の管理権限や管理責任は水道事業者にとどまるため、委託を受けた民間企業が自らの裁量的な判断を行うような業務は委託の対象とはなりえない¹³⁾。この業務

13) 地方公共団体が行う民間企業への業務委託は、内部管理等の一般事務と公の施設の管理において行われており、前者の場合には公権力の行使に係る事務や人事管理、財政権限等の地方公共団体の維持存続に直接関係する事務を委託することは適当でないといわれ（小島重喜「外

委託は、民法上の請負契約又は委託契約と分類され、地方自治法上の一般的な契約に関する規定の適用を受ける他、水道法上は特段の規制はなされていない。

2 水道法改正と第三者委託

上記の業務委託は限られた業務のみを対象とするものであるのに対し、平成13年の水道法改正により、第三者委託の制度が新設された(水道法第24条の3)。同制度により、水道事業者は、水道の管理に関する技術上の業務の全部又は一部を他の水道事業者若しくは水道供給事業者又は当該業務を適切かつ確実に実施することができる者として政令で定める要件に該当するものに委託することができることとなっている。

この制度の対象業務は、水道法施行令第7条で定められ、具体的には、水道施設の管理については技術上の観点から一体として行わなければならない業務の全部を一の者に委託すること、及び、給水装置の管理に関する業務の委託については委託者である水道事業者の給水区域全部について委託することとされている。

また、委託契約の規定事項が法定され(水道法施行令第7条第3号、同法施行規則第17条の3)、受託者(水道管理業務受託者)に対して技術管理者の設置が義務づけられている。さらに、委託業務の範囲内において水道事業者の責任に関する水道法の規定のうち一定のものが水道管理業務受託者に直接適用され、かつ水道管理業務受託者は、当該責任に関し罰則の適用、国による監督などの対象となる(水道法第24条の3第7項、同第53条他)。

水道事業者と受託者の間で締結されるのは、「契約」と明記されている(水道法施行令第7

条第3号)。第三者委託においては、水道法上の責任が受託者側に課されるといった特殊性があるものの、明確に契約として位置づけられている以上、水道法で特に規定されている事項を除いては、水道事業者と受託者は一般契約法理によって規律される、と考えることになろう。但し、この制度は水道事業者からの委託に限って設けられたため、水道管理業務受託者がさらに他者に業務を再委託することは許されない¹⁴⁾。

なお、水道法第24条の3に基づく委託は、法律上の権限及び責任が一部移転する効果を持つため、上記の従来からの業務委託とは性格が異なる別個のものとして、従来型の業務委託が禁止又は制限されるものではない¹⁵⁾。

3 公の施設に関する指定管理者制度

(1) 「公の施設」

地方自治法は、第244条以下で「公の施設」についての規定を定めている。この「公の施設」とは、「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」と定義され(地方自治法第244条第1項)、体育施設、教育文化施設、社会福祉施設などがこれにあたり、水道事業のための施設もこの公の施設に該当すると解されている¹⁶⁾。

この公の施設の設置及び管理に関する事項は条例で定めることとされ(地方自治法第244条の2第1項)、当該設置条例では、公の施設の管理運営に関する一般的な事項の他、住民が利用する場合の条件や料金規定などが定められている。

(2) 指定管理者

法律上公の施設の管理及び運営は、地方公共団体が主体となって行うこと原則とされてきた

部委託—論議の推移と現況」ジュリスト814号33頁、36頁以下)、後者については事実上の行為の一部についてのみ委託が可能とされている(成田頼明『指定管理者制度のすべて』(第一法規、2005)99頁参照)。

14) 「水道法の施行について」(平成14年3月27日健水発第0327001号)、水道法制研究会・前掲注12)396頁。

15) 水道法制研究会・前掲注12)395頁。

16) 成田・前掲注13)54頁。

が、平成3年の地方自治法改正¹⁷⁾により、第三セクター等に限ってその管理を委託することが可能となった。さらに、平成15年の地方自治法改正¹⁸⁾では、法人その他の団体であって地方公共団体が指定する者（「指定管理者」）に管理の委託先が拡大され（指定管理者制度。地方自治法第244条の2第3項）、公の施設の管理運営について、民間企業にまでその門戸が広がられている。

この指定管理者制度は、条例で指定の手続、指定管理者の行う管理の基準等が定められ（同条第4項）、指定管理者の指定は、期間を定め（同第5項）、かつ議会の議決を得ることが必要とされている（同第6項）。

指定管理者制度において、最も特徴的なのは、公の施設を利用する権利に関する処分（つまり施設の使用許可等）を行う権能を指定管理者に付与することができること（地方自治法第244条の4第3項参照）、及び指定管理者が公の施設の利用に係る料金を自らの収入にできること（同法第244条の2第8項）である。これによって、地方公共団体が管理の報酬を支払うことなく、独立採算で民間企業が公の施設の運営を行う、というスキームが可能となっている。

(3) 指定管理者制度の法的位置づけ

指定管理者制度は、公の施設に関して地方公共団体が保有している権能を一部移管する、という性格を持ち、かつ指定の手続や内容は条例に基づくことから、指定の法的な性格は、私法上の契約ではなく行政処分と解されている¹⁹⁾。

総務省の通知²⁰⁾によれば、指定管理者の指定をした場合には、具体的な業務内容や条件、指定管理料を指定管理者に支払う場合にはその内容などを、地方公共団体と指定管理者の間の協定で定めることとされている。現に、地方公共団体は指定管理者との間で年度協定書を締結

する、というプラクティスが行われているようである。

指定を行政処分と解した場合、かかる協定書はいかなる性格を持つのが問題となる。これについて明確な理解は存在しないようであるが、指定が行政処分である以上、その細目を定める協定書を私法上の契約であると考えことは困難であり、あえて行政法の中で位置づけるならば、行政行為の付款であると解することになるであろう²¹⁾。

指定を受けた民間企業にとって、地方公共団体から支払われる管理料又は自らの収入とする利用料金が事業の収益性を基礎づけるものとなるが、かかる収益を生み出す根拠が契約ではなく行政処分であるとする、例えば紛争が生じた場合にいかなる手続でこれを解決するのか、また、民間取引と同様の経済的な救済手段が確保されているのか、といった点が不明確であると言わざるを得ない。

なお、上記の通り独立採算制による公の施設の運用が可能ではあるが、施設の公益性及び民主的統制の観点から、利用料金については、条例で定める範囲内で、かつ地方公共団体の承認を得ることが必要であり（地方自治法第244条の2第9項）、経営の自由度については一定の制約がかけられている。

また、地方公共団体によるコントロールとして、業務や経理に関する報告、地方公共団体による調査及び指示の権限が与えられ（同条第10項）、かかる指示に従わないときその他管理の継続が適当でないとき認めるときは、指定の取り消しや業務停止命令が行われる（同条第11項）。かかる仕組みは施設の公益性の観点からすれば当然であるといえるが、独立採算性で公の施設の管理を行う場合、指定取消や業務停止の要件が抽象的であるため、指定管理者にとって予測

17) 平成3年法律第24号。

18) 平成15年法律第81号。

19) 三橋良士明＝榊原秀訓『行政民間化の公共性分析』（日本評論社、2006）166頁。

20) 「地方自治法の一部を改正する法律の公布について（通知）」（平成15年7月17日総行第87号）。

21) 三橋＝榊原・前掲注19）169頁。但し、処分権限を与えていないような指定管理者の場合には、協定を契約と構成することも可能との指摘がなされている。

可能性が高いとは言えない、という問題を含んでいる。

(4) その他の制度

以上のほか、地方公共団体が有する資産一般については、行政財産と普通財産の区分等、地方自治法に基づく公物管理規制についても配慮が必要となる。公物管理規制についての網羅的な検討は本稿の目的の範囲を超えるため詳述はしないが、必要に応じて言及する。

また、公共サービス全般において民間企業の活用を検討を促す制度として、競争の導入による公共サービスの改革に関する法律（いわゆる市場化テスト法）²²⁾や、民間企業の活用に関する手続及び基本的な考え方等を定めた、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（いわゆるPFI法）²³⁾があり、公益事業の独立法人化の手段としては、地方独立行政法人法²⁴⁾がある。

但し、これらの制度は、今回の検討と直接的には関係しないため、紙幅の関係上、その詳細な検討は別の機会に譲りたい。

V. 具体的な民間活用の手法と法的な問題点

以上IVでの制度整理をふまえ、IIで設定したスキーム構成要素に従って、考えられる水道事業での官民連携のあり方について検討を加えてみたい。まず、現行用いられている業務委託及び第三者委託の制度の問題点に触れた上、II 2 (2) の①乃至④の要素を満たすスキームとして、指定管理者と第三者委託の組合せスキーム、官民JV企業への水道事業譲渡スキーム、及び、官民で設立する事業運営LLPと資産保有SPC

を用いたスキームを検討する²⁵⁾。

なお、当然のことながら、個別の水道事業者の事情によって、取り得る官民連携のスキームは異なる。財政状態が良好で、潤沢な資金を有する地方公共団体であれば、現行の直営方式を維持しつつ、業務委託や第三者委託を活用していくことは十分合理性のある方法といえるだろう。本稿は、様々な事情下にある水道事業者の経営改善の選択肢をいかに増やすか、という観点からの検討であることを予め断っておきたい。

1 業務委託及び第三者委託の問題点

(1) 業務委託

従来からの業務委託は、既述の通り、細分化された個別の周辺業務のみを委託する形を取る。従って、中小の水道事業者が発注した場合には、業務としての規模が小さいために受託を望む企業が現れないといった問題点がある。また、そもそも単年度契約で発注業務が細分化されているため、水道事業全般の効率化、合理化といった民間企業のノウハウを活用する余地が限られ、現状水道事業が抱える問題の解決手段として、その効果は限定的であると言わざるを得ないであろう²⁶⁾。

(2) 第三者委託

第三者委託の対象業務は水道技術管理者が統括する技術上の業務全体を指し、具体的には水道施設の管理（運転、保守点検等）、水質管理（水質検査を含む）、給水装置の検査等とされ、料金設定等の水道事業の経営そのものは委託対象とはならない、とされているが²⁷⁾、具体的にその境界線は明らかではない。

22) 平成18年法律第51号。

23) 平成11年法律第117号。

24) 平成15年法律第118号。

25) 水道事業における官民連携について、社団法人日本水道協会が、平成18年3月に「水道事業における民間的経営手法の導入に関する調査研究報告書」（以下「研究報告書」という。）を発表している。本稿でも、この研究報告書の内容も参考にしつつ検討を加えていきたい。

26) 研究報告書22頁においても、コスト削減や職員の不足に対応する手段として単純な業務仕様発注や人数仕様発注で行われてきたため、民間的経営手法の導入としての効果がない上、受託をする民間企業としても単なる価格競争となって、民間企業側の従業員の資質の低下を招く、といった指摘がなされている。

27) 水道法制研究会・前掲注12)395頁、396頁。

そこで、長期契約を締結した上で、水道施設の長期的な修繕・更新計画の策定と実施、といった経営判断的な部分を含んだ業務も「管理に関する技術上の業務」と考えることができれば、契約の規律の中で水道事業者と受託企業の連携による民間的経営手法の導入を一定程度取り込む手段として用いることができるであろう。

しかしながら、法律上第三者委託の受託者には水道技術管理者を設置することが義務づけられていること、受託者の水道技術管理者の従事する事務は、水道法第24条の3第7項によって適用される同第19条第2項各号とされていることからすると、いわゆる経営判断事項に関する業務は委託対象たり得ないと考えざるを得ない。

また、対象となるのは技術的業務のみであるため、技術のノウハウが民間側に蓄積され、一定範囲の業務を包括的に委託することにより、合理化が望めるという効果があるが、施設の更新といった点にまで関与し、かつ事業全体の収益性に対しては直接責任を負う立場にないといえるため、水道事業全体の長期的な視点からの

経営合理化といった部分に生かすことのできる制度とは言い難いであろう。

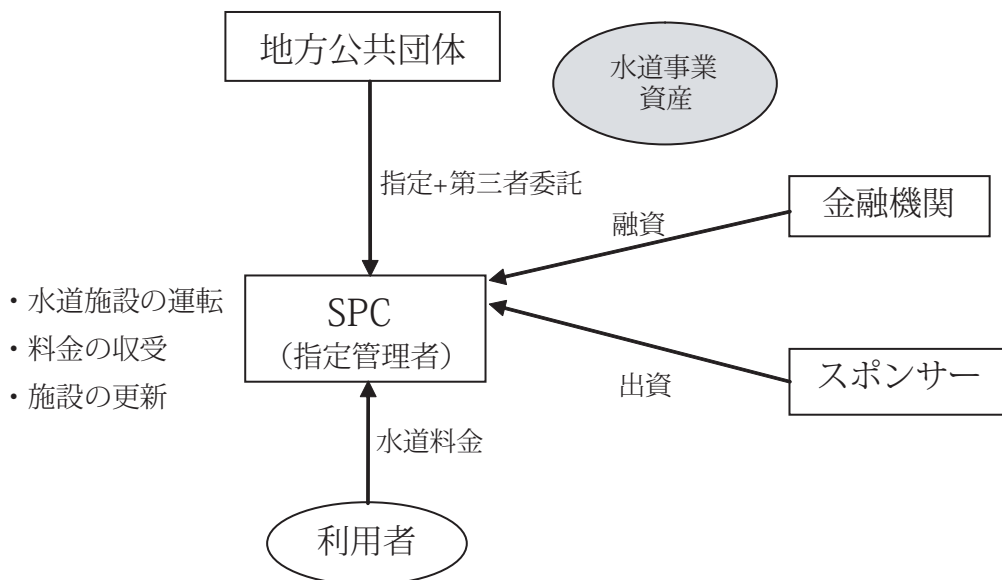
2 指定管理者と第三者委託の組合せスキーム

(1) 仕組みと利点

II 2 (2) の①乃至④の要素を満たすスキームとしては、民間企業（スポンサー）の出資及び金融機関からの融資を受けた特別目的会社（SPC）が、地方公共団体から指定管理者としての指定及び第三者委託に基づく委託を受けて、水道事業を行う方式がまず考えられる²⁸⁾（図表1）。

このスキームでは、SPCは指定管理者として、水道料金を自らの収入として独立採算により事業を実施する。また、水道施設の運転等については、併せて第三者委託の制度による委託を受けてSPCが実施し、水道施設の更新や設備投資についても、資金調達も含めSPCが自ら行う。独立採算の前提となる経営の自由度については、例えば条例で一定の幅を持たせた水道料

〔図表1〕



28) なお、SPCを設立せずに、スポンサーがみずから指定管理者となって事業を実施する方式も考えられるが、その場合、水道料金の基礎となる原価が不明確になり、料金設定についての民主的統制が効きにくいという問題点がある。そこで、透明性の観点からは当該水道事業のみを行うSPCを設立する方式が適切と考えられる。

金の設定を行い、当該幅の範囲内では指定管理者が自由に料金を設定できるといった形をとることにより、独立採算性と公益性の維持の両立を図ることなどが考えられる（Ⅱ 2（2）の①乃至③の要素）。

他方、指定の取消権等を通じて地方公共団体からのコントロールも留保される（Ⅱ 2（2）の④の要素）。

このスキームは、現行制度を単純に組み合わせただけのものであるため、導入が容易であるといえ、また、指定管理者制度を採用することにより、事業の公益性を維持するための民主的統制が制度的に担保されるという利点がある。

（2）問題点

（a）指定管理者制度上の問題点

（「管理」の範囲）

公の施設の指定管理者制度において、指定管理者に行わせる「管理」が、どこまでの範囲の業務を含むかが法文上明らかではない。法文上定められているのは「設置」と「管理」であり（地方自治法第 244 条の 2 第 1 項）、用語としては、前者が設備投資関係を意味し、管理には新たな投資までは含まない、という解釈にもなりそうである。また、元来公の施設の典型的なもの（公民館等）は、一旦設置した後に、施設の拡張や新たな技術革新に伴う設備投資といったものは通常予定していない。そのため、指定管理者制度の下で、指定管理者側に、経営戦略的な部分にまで主体性を与えることができるのか、ということについては制度上問題がないとは言えないだろう²⁹⁾。

（料金収入の帰属）

水道料金の原価を構成する要素には、地方公営企業が資金調達のために発行した企業債の支払利息見合いの部分もあるはずで、料金収入を

全て指定管理者の収入とすることはできないと考えられる。従って、指定管理者制度を用いて料金収入を指定管理者が得られるとしても、これを分割して一部地方公共団体の収入とすることが必要になると思われる。しかしながら、地方公共団体と指定管理者とで、料金収入を分配するということが可能かについては、地方自治法の条文上は明らかではない。

（施設に関する責任）

指定管理者制度を用いた場合であっても、公の施設の設置主体は地方公共団体であることに変わりはなく、水道事業に関連して第三者に損害を与えた場合の賠償責任は、国家賠償法第 1 条又は同第 2 条に基づき地方公共団体が負担することになると考えられる³⁰⁾。そこで例えば、指定管理者の従業員の過失等により利用者に損害を与えた場合、当該損害の賠償責任については、国家賠償法第 1 条に基づき地方公共団体がその責任を負担することになるが、当該従業員の使用者である SPC については、判例上民法第 715 条の使用者責任に基づく損害賠償責任が発生しないことになる³¹⁾。

このような処理は、被害を受けた第三者の救済としては適切であるが、地方公共団体と指定管理者の間の規律としては、指定管理者側にモラルハザードが発生し易くなるという問題を抱えているといえる。最終的にこの問題は、契約上の内部求償問題として処理することが考えられるが、国家賠償法上予定していない求償を契約で規定できるのか、という点についてはなお検討が必要であろう。

（b）水道法上の問題点

水道法上は、施設の所有の有無を必ずしも問わず、施設利用の権限を有し、水道により水を供給し、その対価として水道料金を収受する者

29) 条例で指定管理者の行う「管理」の範囲を定めることができるが（地方自治法第 244 条の 2 第 4 項）、「管理」の概念を超えるものまで業務に含めることはできないと考えるのが自然であろう。

30) 民間企業も認可を取れば行える水道事業ではあるが、公益事業として行われている水道事業の場合、それが純然たる私経済作用とまでは言い切れないであろうから、指定管理者としての指定を受けた SPC の従業員の活動は、国家賠償法第 1 条の「公権力の行使」に該当すると考えてよいのではないと思われる。

31) 最判平成 19 年 1 月 25 日民集 61 卷 1 号 1 項。

が、水道事業者になると解されている³²⁾。

このような理解を前提とすると、上記スキームでは、地方公共団体と指定管理者のどちらが水道法上の水道事業者に該当するのか、という問題が発生する。

指定管理者制度では、地方公共団体があくまでも施設の設置者として最終的な責任を負担する地位に立つ。また、料金は条例により枠組みを定めた上で地方公共団体の承認を得る必要があることや、地方公共団体が指定の取消権等の監督権限を有していることからすれば、地方公共団体が水道事業者に該当するとも言えそうである。

他方、上記スキーム上、指定管理者は、水道施設を保有はしないものの設備投資等の決定を行い、利用者との間では直接料金を徴収する主体となる。水道法が予定している水道事業者に対する規制は、水道施設の安全基準の維持や実際の給水の場面での技術事項がもっぱらであるため、水道法の規制の趣旨から考えるならば、水道施設を用いて現に水道事業を運営している者を規制の対象とする必要があるとも考えられる。

このように、公の施設の指定管理者制度では、施設の設置と運営が別主体であることを想定しているが、水道法はむしろ施設の設置者と運営者は同一主体であることを想定した制度となっているため、両方の制度が整合しないという問題を抱えている³³⁾。

特に、指定管理者制度の下で、設備投資等の判断の自由度を極力SPCに付与した場合、水道法との関係では、むしろSPCが水道事業者とならなければならない、という結論を導く危険がある。このような結論となってしまった場合、SPCは水道事業に関する物的資産や水利権などは一切保有していない以上、認可を取るための必要な要件を満たすことはほとんど不可能であろうし、水道料金の設定が水道法上の認

可事項となってしまい、指定管理者制度以上に厳しい制限に服することになってしまう(II 2 (2) の②の要素の喪失)。また、SPCが水道事業者ということになると、そもそも料金の決定権限等、地方公共団体の公の施設の設置者としての地位の基礎がなくなってしまう、という状態を生み出し、公益性からの地方公共団体からのコントロールを及ぼす根拠を失ってしまうだろう(II 2 (2) の④の要素の喪失)。

他方、地方公共団体をあくまで水道事業者とするために、指定管理者としての業務の自由度を制約した場合には、II 2 (2) の②の要素を喪失することになり、スポンサーも金融機関にとって、資金を拠出して事業リスクを負担する前提がなくなってしまうことになる。

(c) 資金調達に関わる問題点

スポンサー及び金融機関にとって、水道事業に資金を拠出する前提は、水道事業がSPCによって継続的に行われ、安定したキャッシュフローが維持される、というところにある。

しかしながら法律は、指定管理者の指定の取消原因を「管理を継続することが適当でないと認めるとき」(地方自治法第244条の2第11項)と規定しているにとどまるため、その適用範囲は不明確と言わざるを得ない。そのため、資金を拠出する側としては、事業の継続性について不安を持たざるを得ない、というデメリットが存在する。

また、特に金融機関にとっては、融資の前提として、当該事業を構成する資産や権利に担保権を設定することで回収可能性を高めることが必要になるが、既に検討したとおり、指定管理者の指定は行政処分と位置づけられるため、指定管理者としてのSPCの地位については、金融機関による担保設定が不可能であるという問題が存在する。

水道事業資産についても、これは地方公共団体が保有する行政財産(地方自治法第238条

32) 研究報告書 54 頁。

33) 研究報告書 55 頁においても、指定管理者が料金を自らの収入とする場合、地方公共団体と指定管理者のどちらが水道事業者に該当するかは、業務の範囲に応じ、個々具体的事例に基づき判断される、とされ、判断の具体的な基準は明らかになっていない。

第4項)であるため、担保設定は禁止される(同第238条の4第1項)。

また、SPCが設備投資した資産は、当該設備が地方公共団体の所有する水道施設の付合物となれば地方公共団体所有となり、付合しないものはSPC所有となる。その結果、資産関係が複雑化し、金融機関にとって担保取得できる資産は限定されてしまう。

以上に加え、金融機関が担保として最も重要視するのは、利用者に対する水道料金債権であろうが、水道料金は、行政処分である公の施設の使用許可の対価として、条例を根拠にして発生するものである。かかる水道料金債権の法的な性格が、純粋に民法上の金銭債権といえるのか、さらには担保権を設定できるのか、という問題があり、融資の前提となる担保設定については多くの問題があるといわざるを得ない³⁴⁾。

3 官民JV企業への水道事業譲渡スキーム

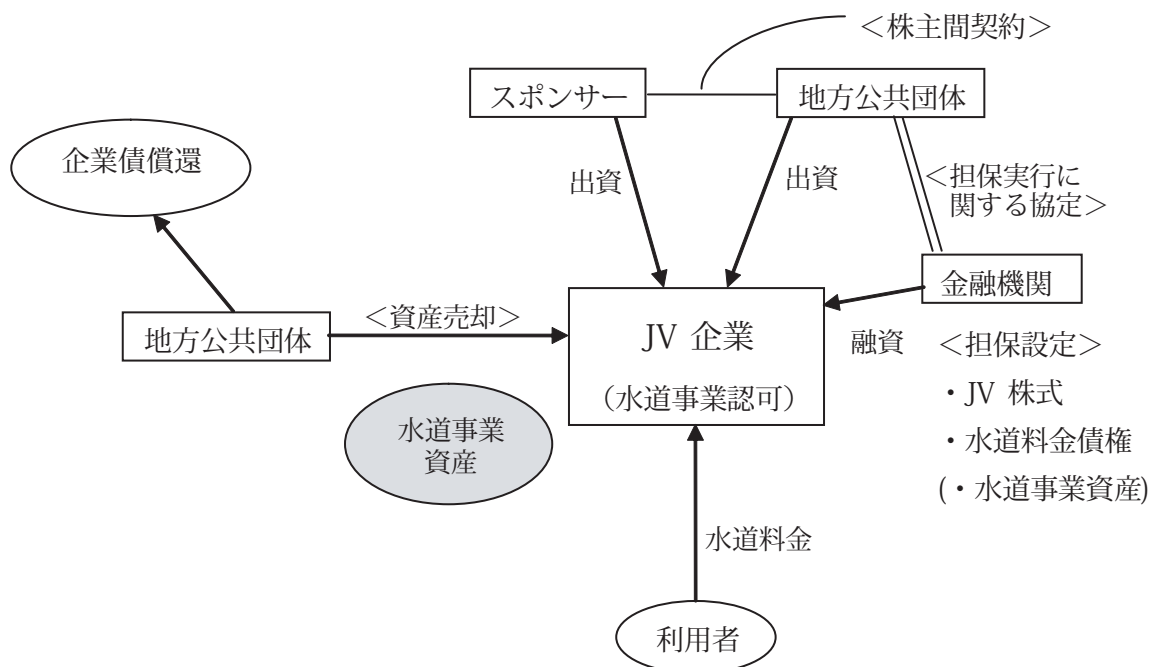
(1) 仕組みと利点

指定管理者の制度的な問題を回避し、別の形で地方公共団体からのコントロールを行う方法として、地方公共団体と民間企業(スポンサー)が共同出資により設立した株式会社(又は合同会社でもよいだろう。)(JV企業)に水道事業を売却し、当該JV企業が水道事業を担う方式が考えられる(図表2)。この場合、水道事業に必要な資産及び権利等をすべて地方公共団体からJV企業が譲り受け、JV企業自らが水道事業認可を得て事業を行うことになる³⁵⁾。

(a) スポンサー主体の経営

この方式は公営ガス事業の民間譲渡の際にしばしば採用されている方式であり³⁶⁾、JV企業への事業譲渡により民営化することを原則とし

〔図表2〕



34) 例えば大阪地判昭和34年9月8日下民集10巻9号1916頁では、公営住宅の利用関係は私法上の賃貸借関係であるとされており、公の施設の使用料についても、私人間の財産や施設の利用関係と同様とみなせる場合には、私法上の債権と見ることが可能であると思われる。但し、水道事業における条例を根拠とした水道料金について、私法上の債権と見ることができるとについては、なお疑問がある。

35) 水道事業に必要な水利権や道路の占用許可などについては私法上の処分が制限又は禁止されていることに注意が必要である(河川法第34条等)。

36) 長野県が行った公営ガス事業の民間譲渡の際にこの方式が採用されたほか(従って、一般に「長野方式」と呼ばれる。)、平成20年

つつ、JV企業への出資を通じて地方公共団体が経営に一定程度関与することが可能となっている。

このスキームは、基本的に民営化の方式であるため、通常の企業活動と同様に、スポンサーが自ら資金調達を行い、主体的に水道事業の経営（施設の更新等を含む。）を行い、得られたキャッシュフローにより借入の返済及び投資利益の回収を行うことになる（Ⅱ 2（2）の①乃至③の要素）。

（b）公益的観点からのコントロール

水道事業をJV企業に譲渡するため、公営企業としての水道事業は終了し、水道事業関連施設は地方自治法の公の施設ではなくなり、条例等を通じた民主的統制を行うことができなくなる。しかし、JV企業に地方公共団体が出資するので、当該出資を例えば拒否権付の種類株式にする（会社法第108条第1項第8号）、非公開会社にした上で、定款で議決等についての特則を規定する（同法第109条第2項）ことにより、公益的な観点から事業に対する地方公共団体のコントロールを及ぼすことは可能であろう（Ⅱ 2（2）④の要素）。なお、地方公共団体は、利潤を得るためにJV企業に対して出資するわけではないので、JV企業への出資額は必要最低限の金額にとどまることになる。

これと併せて、水道事業をJV企業に売却する際には³⁷⁾、用途指定を行うことが可能であるため（地方自治法第238条の5第6項、同第7項）、売却の条件として例えば水道料金を一定水準に保つことといった制約を設けることが考えられる³⁸⁾。

このようなコントロールは、会社法や契約の規定によって規律されるため、前述のような指定管理者制度における民主的統制の範囲の不明確性、という問題（政治リスク）を遮断するこ

とができ、投資を行うスポンサーや金融機関にとって有益であるといえる。

（c）企業債の償還

地方公共団体が水道事業を廃止した場合、地方公営企業が資金調達のために発行した公営企業債は一括償還することが必要となるが、かかる償還の原資は水道事業の売却代金によって賄われることになり、地方公共団体の債務圧縮にもつながるといふ利点が指摘できる。

（d）資金調達

JV企業は、水道事業を買い取るために、スポンサーからの出資とともに金融機関からの借入により資金を調達する。JV企業は水道事業を専業とする企業であるため、融資を行う金融機関にとって、水道事業から得られる安定した料金収入が最も重要な返済原資となる。

そこでまず、金融機関としては、JV企業が利用者に対して有する現在及び将来の利用料金債権に対して包括的な担保権を設定することになる。この担保設定については、債権譲渡担保によることが考えられ、かつ、個別の利用者に対して通知等を行って対抗要件を具備するのは現実的ではないことから、動産及び債権の譲渡の対抗要件に関する民法の特例等に関する法律³⁹⁾に基づき、債務者不特定の債権譲渡として（動産・債権譲渡登記規則第9条第1項第3号）、同法第4条第1項の登記による第三者対抗要件を具備することが考えられる。

さらに、金融機関としては、水道事業が安定的に継続されることが融資回収にとって最も重要であり、かつ水道事業資産自体はその資産の性格上換価できないので、スポンサーが保有するJV企業の株式について担保権を設定し、事業が悪化した場合には、金融機関の主導により、JV企業の株式を別のスポンサーに承継させて事業の立て直しを行う、という手段を備えてお

5月に公表された仙台市ガス事業民営化計画においても、同様の方式が採用されている（http://www.gas.city.sendai.jp/gas_oshirase/minei/、2008年7月22日最終検索）。

37) 水道事業を廃止し、資産を一旦普通財産とした上で売却することが必要となる（地方自治法第238条の4、同第238条の5）。

38) 但し、用途指定の違反の効果は売却の解除であるが（地方自治法第238条の5第6項）、違反があった場合に契約を解除して事業を買い戻すことは実際には考えにくい、という点に留意が必要であろう。

39) 平成10年法律第104号。

くことになる⁴⁰⁾。

また、担保実行と上記（b）による地方公共団体からのコントロールについて、どのような場面でどちらが行使されるのかについて、地方公共団体と金融機関との間で一定の整理をしておく必要がある。双方の手段が互いにいつ行使されるか分からない、といった状況では、スポンサーに問題が生じたときに誰のイニシアチブでどのように事業を治癒するかについて、金融機関と地方公共団体の双方にとって予測可能性が低くなってしまい、事業の治癒そのものが上手く行かなくなるおそれがある。そこで、地方公共団体と金融機関との間で、双方が持つ事業治癒のための手段の発動について、相互協議等一定の手続を定め、事業治癒を共同して行っていくことについての合意書（担保実行に関する協定）を締結しておくことが望ましいと考えられる。

（2）問題点

（a）スポンサーの破綻リスク等

JV 企業への事業譲渡の方式をとった場合、水道事業は地方公共団体の手から離れるため、パートナーとなったスポンサーが破綻してしまった場合や、JV 企業の提供するサービスの質が著しく悪化した場合に、これをどのように治癒するかという点が、最も重要な問題となる。

官民連携スキームの本質からして、パートナーとなるスポンサー由来のリスクを完全に遮断することは不可能といわざるを得ないだろう。しかし、例えば、種類株式の一種である黄金株（Golden Share）の仕組みを利用し、スポンサーの破綻やサービス指標の悪化等の限定的な場合に地方公共団体が JV 企業の支配権を取り、かつスポンサーの株式を取得条項付株式（会社法第 108 条第 1 項第 6 号）としておくことにより、スポンサーを退出させる、といった仕

組みを設けることのより、かかるリスクに対処することは可能であろう。また、地方公共団体とスポンサーの間で株主間契約を締結し、当該契約の中でも、地方公共団体によるスポンサー株式の買取権を定めるといったことも考えられる。

（b）スポンサーと地方公共団体の役割の明確化

JV 企業はいわゆる第三セクターであるため、過去第三セクターに関して指摘されている、官民の責任分担の不明確さ、第三セクター救済のための無限定な税金投入や借入に対する金融機関への損失補償の問題などが考えられる。これらはいずれもスポンサーにモラルハザードが起る原因となる（II 2（2）の②の要素の喪失）。

また、第三セクターであるがために、地方公共団体が過度に事業運営に介入した場合、スポンサーの経営の自由度が失われ、その結果スポンサーが自らのノウハウを発揮する動機が失われてしまう（II 2（2）の②の要素の喪失）。

この問題については、前述の JV 企業の定款の規定や種類株式によりガバナンスルールを明確化するとともに、地方公共団体とスポンサーとの間で詳細な株主間契約を締結し、具体的に地方公共団体が経営のどの点にまで関与するのか、事業の何をモニターするのか、といった点を明確にすることにより回避は可能であると考えられる。

このような、事業のモニタリングや官民の役割分担を明確に規定するという手法は、既に PFI 事業などの先行する官民連携事業で詳細な仕組みが構築されており、これを応用することは十分可能であろう。

（c）水道法上の問題点

JV 企業は通常の株式会社（又は合同会社）であるため、水道法上は、地方公共団体以外の

40) これに加え、水道事業資産のうち主要な設備に個別の担保を設定し、一般債権者に対する優先権を確保しておくことが考えられるが、換価価値が低い上、施設だけを処分できても水道事業認可が維持できなければ事業は継続できない以上、担保として必ずしも重要ではないと考えられる。なお、工場抵当法（明治 38 年法律第 54 号）に基づく工場財団抵当も、同法第 1 条第 2 項の類推解釈により、水道事業の浄水施設、給水施設、導管等に対して設定することができると解されている。（酒井栄治『特別法コンメンタール 工場抵当法』（第一法規出版、1988）15 頁。）

者による水道事業という位置づけとなる。その結果、利用者との間の供給規程に定められた条件（特に料金）を変更する場合には、厚生労働大臣の認可を得なければならず（水道法第14条第6項）、地方公共団体による水道事業の場合には届出で足りる（同条第5項）ことと比較すると、むしろ料金設定の自由度を失ってしまう（Ⅱ2（2）の②の要素の喪失）。

しかも、JV企業の利益は料金収入がほとんどであるが、その料金設定には厳しい制約が課されている。即ち、厚生省（当時）の通達⁴¹⁾によれば、配当については資本に対して一割以下の水準とすることが求められており、スポンサーが投資を行う前提として設定する水準の投資利益を得ることができなくなる可能性がある（Ⅱ2（2）の①の要素の喪失）。

(d) 地方公営企業の職員の処遇

JV企業に事業を譲渡する結果、水道事業は地方公営企業としては存在しなくなるため、水道事業に従事していた地方公共団体の職員をどう取り扱うのか、それと同時に、当該職員が持つ水道事業の情報やノウハウを、どのようにスムーズにJV企業に承継させるか、という問題が発生する。

前者については、最終的には地方公共団体全体の人事異動や人員削減の中で対処しなければならない問題であり、一律の対処方法があるわけではない。

他方、後者の点については、公益法人等への一般職の地方公務員の派遣等に関する法律⁴²⁾第10条により、地方公共団体の職員を3年間当該JV企業に派遣し、派遣期間終了後再度職員として採用することが可能となっている。従って、この制度に基づき一定期間水道事業に従事した職員をJV企業に派遣して必要な技術承継を行うという手段が考えられよう⁴³⁾。

(e) 資金調達上の問題点

前述の通り、水道法上、JV企業は地方公共団体以外の者になるため、厚生労働大臣は、水道事業認可を与える際に、当該認可について必要な期限又は条件を附することができる（水道法第9条第1項）。この期限又は条件については、同条第2項で必要最小限度であって、かつ不当な義務を課すものであってはならない、との制約が課されているが、通達⁴⁴⁾では、条件の例として水道施設の譲渡制限及び担保禁止が挙げられている。

ここでいう「水道施設」が物的施設にとどまるのか、さらに利用者に対する料金債権についてまで禁止が及ぶような条件が設定されるのか、といった条件設定の内容によっては、金融機関が担保設定できなくなる、という問題を生じさせてしまう。

4 官民で設立する事業運営LLPと資産保有SPCを用いたスキーム

(1) 仕組みと利点

JV企業への事業譲渡スキームにおける、水道法上の問題及びスポンサーの投資利益の実現の問題に対処する方法として、まず水道事業資産の所有主体と水道事業の実施主体を分け、水道事業の実施主体を、有限責任事業組合契約に関する法律（有限責任事業組合法）⁴⁵⁾に基づく官民の有限責任事業組合（LLP）とするスキームが考えられる（図表3）。

具体的には、スポンサーの出資する（又は官民共同出資による）特別目的会社（SPC）が資金調達を行って、地方公共団体から水道事業資産を買い受ける。他方で、地方公共団体とスポンサーが有限責任事業組合契約を締結してLLPを組成し、LLPは、SPCから水道事業資産を賃

41) 「水道法の施行について」(昭和32年12月27日発衛第520号)第二の七、様式第一の備考4。

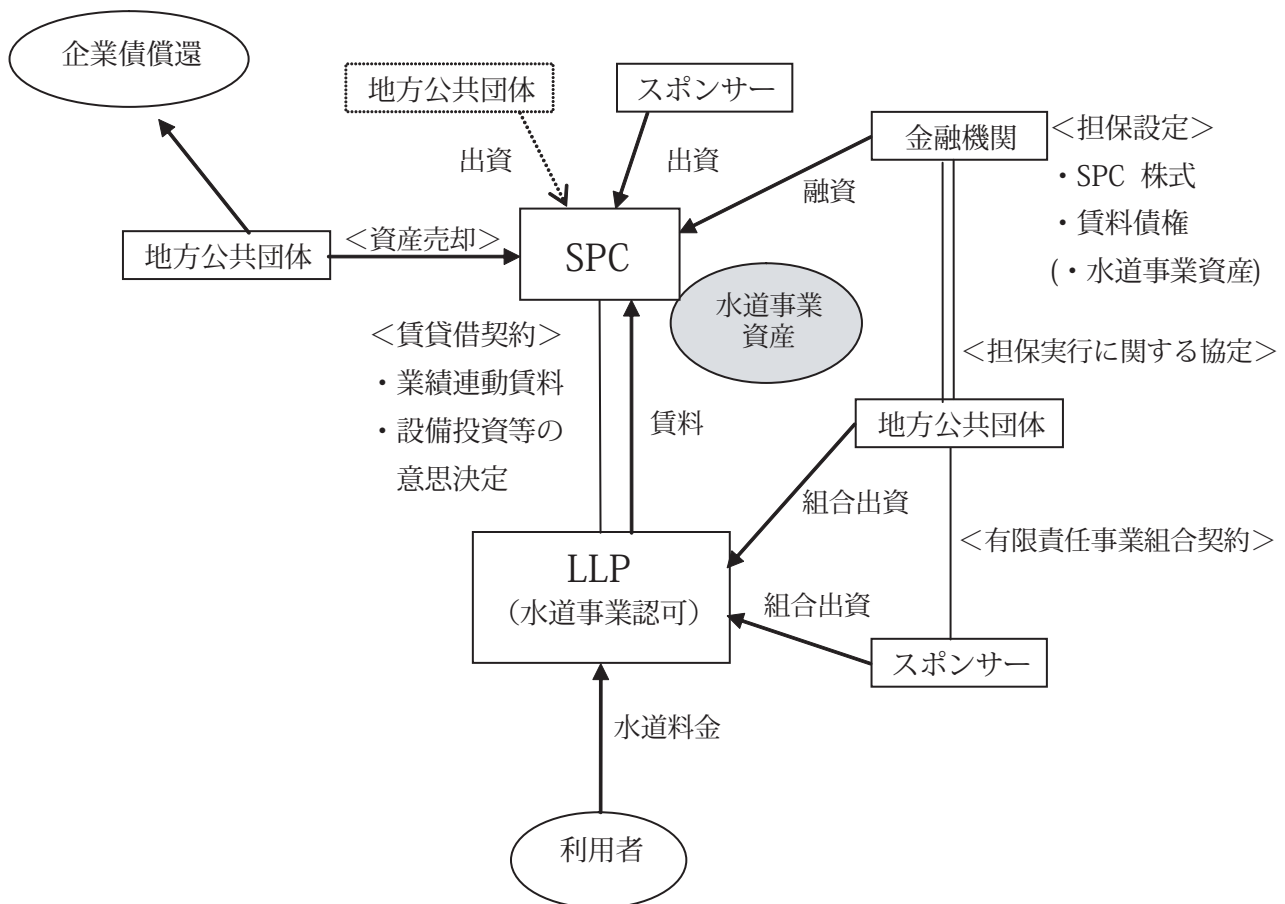
42) 平成12年法律第50号。

43) この方法により事業承継をスムーズに行うという点は、公営ガス事業の民間譲渡において、前掲注36)の長野方式が採用される一つの重要な理由となっている。

44) 前掲注41)第二の五。

45) 平成17年法律第40号。

〔図表 3〕



借し、水道事業の実施主体として水道事業を行う。

(a) LLP と水道法

この方式では、地方公共団体とスポンサーで組成した LLP が、水道事業の実施主体となる。

有限責任事業組合法第 1 条は、有限責任事業組合を「共同で営利を目的とする事業を営むための組合」と規定することから、そもそも地方公共団体がこのような有限責任事業組合の組合員になれるのか、という問題がある。

地方公共団体の行う第三セクターへの出資が通常特に問題視されていないことからすると、その組織が株式会社であるか有限責任事業組合かは、どちらも地方公共団体の有限責任性が確保される以上、区別する必要はない

と考えられる。従って、地方公共団体が有限責任事業組合の組合員となることには問題はないと考えて良いであろう。

また、水道法施行規則第 1 条の 2 第 1 項第 2 号では、組合も水道事業の経営主体となることを予定しているので、LLP が水道事業認可を持つことは妨げられない。

その上で、水道事業認可の前提として、水道事業資産の所有自体は条件であると考えられないことからすれば、SPC から水道事業資産を賃借する形であっても、LLP が水道事業認可を得ることは可能であろう⁴⁶⁾。

次に、水道事業者としての LLP を水道法上どのように位置付けるかであるが、LLP には法人格はなく、組合員の共同体であり、これまで水道事業を実施していた地方公共団体が、組

46) 但し、前掲注 35) の通り、地方公共団体の持つ水利権等をどのように LLP に帰属させるかという問題についても留意する必要がある。

合員として水道事業の責任主体の一人となる以上、地方公共団体が事業に対して一定の関与と責任を負担している場合には、LLPによる水道事業は地方公共団体の実施する水道事業と同視することも可能なのではなかろうか。そのように見ることができれば、料金設定はLLPが行い、料金変更等については厚生労働大臣の認可は不要とすることができるであろう（II 2（2）の②の要素）。

(b) スポンサーによる経営

有限責任事業組合法第4条第5項は、同法に違反しない限り、有限責任事業組合契約には自由に内容を規定できるとしている。LLPの運営に関し、同法第12条第1項により、業務執行の決定方法につき有限責任事業組合契約で総組合員の同意を要しないと定めることも可能であり、同法第13条第3項によれば、組合員の業務執行権について契約上制限をすること自体は禁止されていない。

そこで、有限責任事業組合契約においてLLPの業務執行は主にスポンサーが行い、重要な事項についてのみ、地方公共団体の同意を要するといった内容を規定することが考えられよう（II 2（2）の②の要素）。

さらに、水道事業資産の日常的な維持管理については、SPCとLLPの間の賃貸借契約で、賃借人たるLLPが自らの責任と費用負担で行うと規定することになる。

また、水道事業資産の更新等の重要な設備投資は、その所有者であるSPCが本来決定し、実施することになるが、SPCは水道事業を実施していない資産保有会社であるため、単独でこれを行うことはできず、またそれは望ましくない。そこで、賃貸借契約において、LLPが施設の更新計画を策定し、当該計画に従ってSPCが施設の更新などの設備投資を行い、他方でLLPが関連した水道法上の手続きを行う、と

いった規定を設けることが考えられる。これにより、事業実施主体であるLLPの主導による水道資産管理が可能となる（II 2（2）の②の要素）。

(c) 資金調達と投資回収

水道事業の買取資金や施設更新のための設備投資資金は、SPCがスポンサーからの出資⁴⁷⁾及び金融機関からの借入により調達する（II 2（2）の①の要素）。

この借入元利金の返済及びスポンサーの投資利益の回収は、LLPからSPCへの賃料を原資とする。この仕組みでは、LLPの事業運営費用に加え、借入の元利金払いに必要な金額及びスポンサーの期待投資利益を生み出すよう、予測される利用者数を基礎として、利用料金の金額を設定する⁴⁸⁾。その上で、実際の利用者数及び利用料金からの収入実績に応じて、賃料が変動する業績連動型の賃料を設定する。これにより、想定する利用者数による水道料金の支払いが行われれば、それを賃料としてSPCに流入させ、借入元利金を返済するとともに、スポンサーが期待投資利益を得ることとなる。

この仕組みでは、利用料金の設定の側から見れば、賃料は費用と認識することになり（実質的には期待投資利益を含んだ金額であるが）、スポンサーの期待投資利益部分について、総括原価主義上の制限や、3（2）（c）で問題となった、料金算定における配当水準の制限がかからないという見方も可能であろう。その結果、スポンサーが合理的なリターンを期待して事業に出資することが可能となる。また、賃料を実際の水道料金収入に連動させることにより、業績が悪化した場合には賃料を減少させ、その結果スポンサーに事業のリスクを負わせることが可能となる（II 2（2）の③の要素）。

(d) 金融機関による担保設定

3（1）（d）と同様、金融機関は、最も重

47) スポンサーによる出資は、必ずしも株式出資である必要はない。例えば匿名組合契約（商法第535条）による出資なども考えられる。

48) LLPの事業認可取得時には、当初の供給条件を事業計画に記載しなければならないため（水道法第7条第4項第7号）、厚生労働省がそのような料金設定を許容することが前提条件とならざるを得ない。

要な返済原資である SPC の LLP に対する賃料債権に担保権を設定することになる。また、返済原資の流入が賃貸借契約を介して賃料の形で入ってくる以上、賃貸借契約の変更や解除等については、融資契約で SPC に対して様々な制約を課すことになる。

さらに、スポンサーの保有する SPC に対する株式等の出資持ち分に対しても担保を設定し、併せて水道事業資産に対しても担保権を設定することが考えられる。SPC は水道事業者ではないため、水道法上の資産処分に関する制限は及ばず、水道事業資産への担保設定には特に障害はないと考えられる⁴⁹⁾。

以上に加え、3 (1) (d) と同様、事業悪化の場合に、スポンサーを交替させて事業を治癒し、キャッシュフローを維持するという観点から、LLP におけるスポンサーの組合出資持分についても金融機関が担保を設定することが重要となる。

なお、これらの担保権の行使は、地方公共団体による事業コントロールの権利の行使と機能が重なり合う関係にあり、相互の調整が必要であることは3 (1) (d) での議論と同様なので、金融機関と LLP の組合員である地方公共団体との間で、担保実行に関する協定を締結することが望ましい⁵⁰⁾。

(e) 公益的観点からのコントロール

この方式では、地方公共団体は水道事業の実施主体たる LLP の組合員であるため、有限責任事業組合契約において、水道事業の運営に関する地方公共団体の監視や拒否権といった規定を設けておくことが可能である (II 2 (2) の④の要素)。

また、地方自治法の解釈上、ある施設が「公

の施設」に該当するには、必ずしも地方公共団体が当該施設の所有権を保有する必要はなく、何らかの権原があれば足りるとされている⁵¹⁾。従って、地方公共団体を組合員とする LLP が水道事業資産について賃借権を持つ場合、当該水道事業資産は公の施設に該当し、その結果、条例を通じて水道事業資産の管理に関する事項や料金等について民主的統制が及ぼされる、と解することも可能であろう⁵²⁾。

なお、LLP には法人格がなく地方公共団体自身が組合員として水道事業資産の賃借権を共有する以上 (有限責任事業組合法第 56 条、民法第 668 条)、LLP を地方公共団体とは別の主体と見るのは論理的ではないであろう。また、有限責任事業組合契約や公の施設の設置条例を通じて、地方公共団体による事業のコントロールは十分可能である以上、重ねて指定管理者とする必要性も認められない。従って、水道事業資産が公の施設に該当すると解したとしても、LLP を指定管理者に指定する必要性はないと考えて良いであろう。

以上に加え、水道事業資産を保有する SPC の行動についても一定のコントロールを及ぼし SPC から水道事業資産が散逸することを防止する必要がある。そこで、SPC について拒否権付の無議決権劣後株式を地方公共団体が保有するといった手段や、水道事業資産譲渡の際に用途指定を行っておくといった手段を取っておくのが適切であろう。

(f) 企業債の償還

この方式においても、JV 企業への事業譲渡と同様、水道事業資産の売却が行われるため、当該売却代金をもって公営企業債の一括償還を行い、地方公共団体の債務圧縮が期待される。

49) 地方公共団体が所有していない以上、水道事業資産は地方自治法上の行政財産には該当せず (地方自治法第 238 条第 1 項)、私権の設定は制限されないと解される。なお、水道事業関連資産に対する担保設定が必ずしも重要でないことは、前掲注 40) と同様である。

50) 事業悪化の場合にスポンサーを交替させる条件や手続きについては、例えば地方公共団体、スポンサー及び金融機関の三者間で合意をしておくことも考えられるが、このような合意をした場合、その内容によっては、金融機関が有限責任事業組合の当事者と見なされるリスクがあると考えられる。

51) 成田頼明ほか『注釈地方自治法』〔稲葉馨〕5575 頁 (第一法規、2000)。

52) (a) において水道料金は届出で足りるのであれば、その前提として料金については条例による民主的統制が及んでいることが必要とも考えられる。その場合には、水道事業資産は公の施設に該当する、と考えることになる。

(2) 問題点

(a) 地方公営企業法や水道法の適用関係

この方式の最も重要な問題は、水道事業資産の所有主体と水道事業の実施主体を分離するという方式が、関連する各種法規制で全く予定していない方式であるため、法律の適用関係がはっきりしない場面が多く発生するという点である。

例えば、LLP が水道事業認可を取るとして、地方公共団体がその組合員であることから、LLP について地方公営企業法が適用されるのか、という問題が考えられる（但し、地方公営企業法は、地方公共団体のこのような形での経営関与を全く予定していない。）。また、料金設定等の規制についても、LLP は公営と民営のハイブリッド型であるので、個々の規制の適用場面で、LLP を地方公共団体が行う水道事業と見るのか、地方公共団体以外の者が行う水道事業と見るのか、という問題が発生することになる。さらに、国家賠償法がどのように適用されるのかという問題について、その結論を予測するのは現状困難であろう。

資産流動化などの金融手法では、資産とそこから生まれる収益という事業価値の帰属主体と、当該資産の運用を実際に行う主体とを分離することは極めて一般的に行われ、かつ、それが当該事業に対する融資や出資を得るための必要条件となっている。他方、様々な事業の規制法は、このような分離を想定していない場合が多いが、事業規制の観点からこれを全面的に禁止しなければならない理由もないであろう。従って、具体的な規制法の適用関係について、解釈により一定の合理的な整理がなされるか、立法上適切な手当がなされることが望ましい。

(b) スポンサーと地方公共団体の役割の明確化

JV 企業への事業譲渡の場合と同様、地方公共団体が LLP の組合員となるため、地方公共

団体による無限定な経営介入の問題や、スポンサーが地方公共団体による救済を当てにした事業を行うといったモラルハザードの問題が存在する（Ⅱ 2（2）の②の要素の喪失）。

この問題については、有限責任事業組合契約の中で、業務執行に関する意思決定基準などを詳細に作り込むことにより、一定の整理をすることが可能であろう。

但し、有限責任事業組合法では、各組合員が対等の立場に立ってそれぞれ業務執行権を持つことが前提となっており（同法第 13 条第 1 項、同第 14 条）、組合員の組合の業務を執行する権利に加えた制限は、善意の第三者に対抗することはできないとされている（同法第 13 条第 3 項）。そのため、仮に契約で地方公共団体の経営介入権を限定的なものとし、地方公共団体を経営の監視者と位置づけたとしても、最終的に地方公共団体が合意に反して経営に積極的に関与した場合、その対外的な効果を否定する方法がないということになる⁵³⁾。

また、水道事業資産が公の施設に該当すると解釈した場合、条例を通じた民主的統制が及ぶことになる。これは、資産管理について議会による条例案否決といった政治リスクを負担することに他ならない。このリスクは本質的に回避不能であるが、条例については最低限の規定にとどめるといった工夫により、一定のリスク軽減を図ることは可能であろう（なお、一般的な公の施設の設置条例では、資産管理等について詳細な規定までは設けていないのが通常である。）。

(c) スポンサーの破綻リスク等

スポンサーの破綻やサービスの質の悪化といった点についても、JV 企業への事業譲渡と同様の問題が存在する。

有限責任事業組合契約上、一定の場合にはスポンサー側の業務執行権を停止するといった規定を設けることが考えられるが、この規定は

53) このリスクに関し、例えば有限責任事業組合契約の当事者間の効果として、契約上加えた制約を踏み越えた業務執行を行った場合には、他方の組合員に対して違約金支払義務を発生させるといった内部的な抑止手段により、一定の対処は可能であろう。

前述の通り善意の第三者に対抗できないため、その効果は限定的である。

この他、例えばスポンサーの破綻やサービス指標の悪化等の限定的な場合には、地方公共団体単独でスポンサーを除名できるといった規定（有限責任事業組合法第27条第1項但書）や、スポンサーの保有する組合出資持分について、一定の場合に地方公共団体が買い取りを行う予約完結権を保有するといった方法により、一定の対処は可能であろう。但し、組合員が一人になったことは組合の解散事由とされているため（有限責任事業組合法第37条第2号）、これらの方法を採用する場合には、当初から第三の組合員を加えておくといった手当をしておく必要がある⁵⁴⁾。

(d) 水道料金の設定

前述(1)(c)にあるとおり、LLPの方式では、SPCの借入元利金とスポンサーの期待投資利益から賃料を逆算し、その賃料が賄えるよう水道料金を設定するため、地方公共団体による直営時の料金と比較して、水道料金が高額になる可能性が高い。

水道事業資産を公の施設と解釈した場合には、水道料金は条例規定事項となるため、このような料金値上げについて政治リスク（条例案の議会での否決等）が発生すると、スポンサーによる投資と金融機関からの借り入れが不可能になってしまう危険がある。

地方公共団体の財政状態の逼迫から、官民連携スキームを通じて民間資金とノウハウを呼び込むことが必要となっている場合には、一定の料金値上げは本来やむを得ないコストと言わなければならない。そこで、政治リスクを顕在化させないために、地方公共団体側で事前に十分なコンセンサスを取っておくことが重要となるであろう。

(e) 地方公営企業の職員の処遇

水道事業に従事していた地方公共団体の職員

の処遇については、(a)で見たとおり、そもそも地方公営企業法の適用がなされるかによって、その問題の所在は大きく変わるが、LLPはあくまで組合であるから、地方公共団体側のノウハウをLLPの仕組みを通じてスポンサーが承継することについては特に障害はないであろう。

他方、LLPにおいてスポンサーが水道事業の経営主体になる以上、これまで水道事業に従事していた地方公共団体の職員をどのように処遇するかという、地方公共団体の人員削減に関係した問題は残らざるを得ないであろう。

VI 関連する問題点

本稿では以上3種類のスキームを検討したが、いずれのスキームについても、水道法や地方自治法といった水道事業の基礎となる制度上の問題以外に、以下の問題点も併せて考慮する必要がある。

1 利用者の観点の取り込み

JV企業への事業譲渡方式やLLPの方式の場合に特に言えることであるが、水道利用者の視点をどう取り込んでいくのかも検討すべき重要な点である。例えば利用料金の変動について、関係者を集めて協議する場を設け、そこに利用者を代表する者などを参加させるといった視点も必要だろう。例えば英国では、消費者団体の性格を有するWater Voiceという組織との連携により、水道利用者の意見を反映させる仕組みが組み込まれており⁵⁵⁾、このような仕組みを参考とした検討が望まれるところである。

2 補助金適正化法

地方公共団体の水道事業では、水道事業資産

54) 利用者代表としてNPOなどを組合員として加えることが考えられるが、各組合員が業務執行権を持っていることを考えると、例えば地方公共団体の職員個人を組合員としておくといった方法が無難と思われる。

55) 石井ほか・前掲注8) 141頁。

の整備や取得について、通常補助金が交付されている⁵⁶⁾。補助金については、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（補助金適正化法）⁵⁷⁾が適用されるため、同法の規制についても留意が必要である。

例えば、補助金適正化法第22条では、補助金の交付を受けて取得した財産については、補助金の交付目的に反して譲渡や担保設定等を行ってはならないとされている。従って、JV企業への事業譲渡方式やLLPの方式におけるSPCへの水道事業資産の譲渡については、譲渡の結果、地方公共団体が国に補助金を返還しなければならないか、という点を考慮する必要がある⁵⁸⁾。少なくとも、公益的な観点からの地方公共団体によるコントロールが及び、水道事業資産の散逸などを防止する仕組みを持つスキームについては、補助金交付目的に反するものではない、といった考え方も十分可能ではないかと思われる。

また、LLP方式の場合、LLPを地方公共団体と実質的に同等とみなし、LLPが担う水道事業を補助対象事業に含めることはできないか、といった問題についても、スポンサーや金融機関からの資金呼び込みをより容易にする観点から、検討が必要であろう。

3 水道事業の財務分析

水道事業の官民連携では、対象となる水道事業の財務分析が行われることが、スポンサーが事業に参画する前提として必要不可欠である。しかしながら、地方公共団体が行ってきた水道事業では、通常の企業会計とは異なる公営企業

会計ルールに従った手続きが取られている上、地方公共団体ごとに当該ルールについて独自の解釈が用いられているといったリスクが指摘されている⁵⁹⁾。官民連携を進めていく上では、このような財務分析リスクについても、予め一定の整理がなされることが必要となる。

VII 最後に

以上検討したとおり、現状の制度的な問題からすると、II 2 (2)の要素を全て充足し、かつ制度的に問題のない仕組みを構築することについては、一定のメニューがありうるものの、なお多くの問題が残っていると云わざるを得ない。

しかし、現状の地方財政の状況からすれば、旧来の直営方式のみで今後も水道事業を継続することは難しいことが明らかであり、新たな官民連携による水道事業のあり方については、今後の重要な課題と認識して、既存の制度の改善又は新たな制度的枠組みの構築を検討する必要がある⁶⁰⁾。わが国では、PFIを始めとした官民連携の手法について既に10年近い蓄積がある以上、そのような検討を行うための知見も十分整っていると云えよう。

公益事業を含む公共サービスの提供を、今後すべて官が担うということは、現状の行財政改革の視点からすれば現実的ではない。他方、経済原理だけに基づき公共サービスを単純に民営化する方法では、弱者切り捨てといった問題につながりかねない。このような両立困難な問題について、他の先進国ではすでに多様な官民連携（Public Private Partnership）の取り組みが進

56) 「水道水源開発等施設整備費の国庫補助について」(昭和63年5月20日生衛第877号)水道水源開発等施設整備費国庫補助金交付要綱。

57) 昭和30年法律第179号。

58) 補助金適正化法第22条但書、同法施行令第14条第1項2号、「補助事業等により取得し、又は効用の増加した財産の処分制限期間」(平成13年厚生労働省告示第239号)によれば、取得から一定期間を経過した水道事業資産については、補助金適正化法第22条本文の適用が除外されるか、告示により指定された期間は極めて長期のものとなっている。

59) 宮脇=眞柄・前掲注8)143頁以下。

60) 水道事業の官民連携スキームについては、期限付き事業権譲渡方式という新しい仕組みを提案する意見がある(石井ほか・前掲注8)171頁以下)。これはいわゆるアフェルマージュやコンセッションに類似するものを想定していると考えられるが、本稿での分析による限り、現行制度でこの方式を直ちに実現する枠組みは存在しない。しかし、既存の法制度の不整合を解消する手段として、別個の制度的枠組みを立法等により創設することも十分検討に値するであろう。

められており、官と民の利害を調整しつつ、民が公共サービスを担い、官がこれを監視するという仕組みが構築されている。本稿の分析は、官民連携において検討すべき重要な問題点を網羅しているとは必ずしも言えないであろうが、わが国における官民連携のあり方について、その検討の一助となれば幸いである。

(たかはし・れいじ)