

1. 水道事業の現状と課題

1-1. 公営企業を取り巻く状況変化

平成 13 年 4 月の小泉内閣発足以来、政府は構造改革の一環として「民間にできることは民間で」の方針の下「簡素で効率的な政府」を目指している。

さらに、平成 14 年 12 月には、総合規制改革会議「第 2 次答申」の中で「地方公営企業が経営する水道事業については、可能な場合には地方公共団体の判断により、できる限り民営化、民間への事業譲渡、民間委託を図るべき」ということが公表され、平成 16 年 6 月には閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2004」の中で「地方公営企業の民営化・民間譲渡・民間委託といった地方行政改革の推進が必要」ということが要請される等、様々な場面で官民連携に関する要請がなされている。

公営企業を経営する上でも、民間の活力を活用できる新たな経営手法に関する制度改正がなされ、平成 11 年 P F I 法の施行以来、平成 14 年水道法の改正による第三者への業務委託の制度化、平成 15 年地方自治法の改正による公の施設の指定管理者制度の創設、さらには平成 16 年地方独立行政法人法の施行等サービス供給手法の多様化が進んでいる状況である。

これを背景に、総務省においては、「地方公営企業の経営の総点検について」（平成 16 年 4 月 13 日 総財公第 33 号）、「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針の策定について」（平成 17 年 3 月 29 日 総行整第 11 号）等の通知により、現行の各公営企業について「公営企業としてサービス供給を継続する必要性があるか」、「サービス供給自体は必要であっても、それを地方公営企業の形態によって行う必要があるか」、「地方公営企業の形態によるサービス供給の必要性があるとしても、民間的経営手法を導入し経営の効率化・活性化を図る余地がないか」について、改めて総点検するよう要請している。

このように、公営企業を取り巻く環境は大きく変化しており、水道事業の推進に当たり、民間的経営手法の有効な活用を図りながら、一層の経営の効率化・健全化を図ることはもとより、地域の実情を勘案しつつ、自立性の強化に取り組むとともに各地域に最もふさわしい経営形態の在り方について、地域住民の意向を踏まえながら十分検討することが重要となっている。

【最近の水道事業をめぐる制度改正等】

- 平成 11 年 9 月 P F I 法施行
- 平成 12 年 12 月 行政改革大綱
 - ・地方公営企業の改革、地方独立行政法人制度の検討
- 平成 13 年 6 月 今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針
 - ・水道等地方公営企業への民間的経営手法の導入を促進
- 平成 14 年 3 月 地方公営企業への民間的経営手法の導入の推進について
 - ・アウトソーシング、P F I 等の有効活用を通じた市場競争原理の徹底
- 平成 14 年 4 月 改正水道法施行
 - ・水道事業者による第三者への業務委託の制度化
 - ・水道事業の広域化による管理体制の強化
 - ・利用者の多い自家用の水道に対する水道法の適用
 - ・ビル等の貯水槽水道における管理の充実
 - ・利用者に対する情報提供の推進
- 平成 14 年 6 月 公共料金の構造改革：現状と課題
(物価安定政策会議特別部会基本問題検討会報告書)
 - ・水道については、零細な給水人口規模の事業者も多く見られることから、広域化に向けた事業の統合を推進すべき
 - ・事業運営を包括的に委託する制度の確立も平行して進められることが課題
- 平成 14 年 12 月 総合規制改革会議「第 2 次答申」
 - ・地方公営企業が経営する水道事業については、可能な場合には地方公共団体の判断により、できる限り民営化、民間への事業譲渡、民間委託を図るべき
- 平成 15 年 9 月 「公の施設の管理」に関する制度の改正（指定管理者制度）
- 平成 16 年 4 月 地方独立行政法人法施行
- 平成 16 年 6 月 経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2004
 - ・地方公営企業の民営化・民間譲渡・民間委託といった地方行政改革の推進が必要
- 平成 16 年 12 月 今後の行財政改革の方針
 - ・地方公営企業については、民間との適切な役割分担を踏まえた業務の在り方の見直しや民間的経営手法の積極的な導入等により、経営健全化等を一層推進する
- 平成 17 年 3 月 地方公共団体における行財政改革の推進のための新たな指針の策定について（新地方行革指針）
 - ・集中改革プランの策定要請
 - ・サービス自体の必要性、地方公営企業として実施する必要性について検討すること。
 - ・指定管理者制度、P F I 事業、民間委託等の民間的経営手法の導入を促進すること。
 - ・中期経営計画の策定、業績評価の実施、積極的な情報開示に取り組むこと。
- 平成 17 年 4 月 経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2005
 - ・公共サービスの効率化を図るため、市場化テストの本格的導入等による官業の徹底的な民間開放

1-2. 水道事業の現状

(1) 水道事業とは

水道法上で水道とは図1のとおり区分されるが、水道法の定義によると、水道事業とは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となる（水道法第3条第2項）。給水対象が100人以下の場合は、水道事業とはいわない。また、100人を超える人々に給水していても、給水対象が特定の団地や社宅に限られるというような特定の居住者等に供給する場合は専用水道と呼ばれ、水道事業とはならない。

水道事業の中でも、計画給水人口が5,000人以下の水道事業は簡易水道事業と呼ばれ、計画給水人口が5,000人を超える水道事業は、簡易水道事業と区別するため慣用的に上水道事業と呼ばれている（上水道事業という用語は水道法上の用語ではない）。

なお、水道法上、水道事業者に用水を供給する水道用水供給事業は水道事業には含まれない。

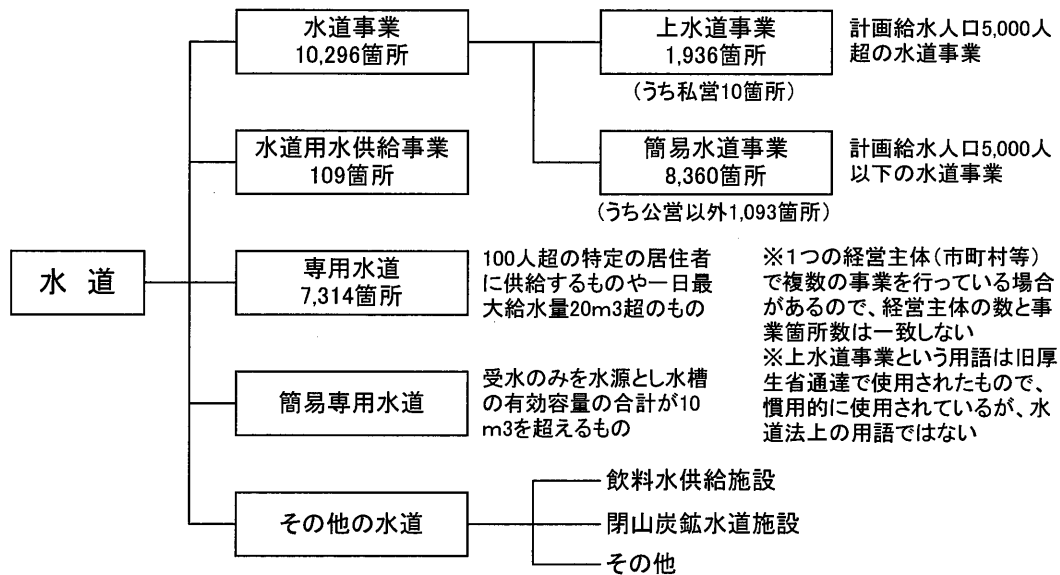


図1 水道の種類（平成15年度水道統計）

(2) 市町村経営の原則

水道事業は原則として市町村が経営し、それ以外のものは市町村の同意を得た場合に限り水道事業を経営できると水道法に規定されている(水道法第6条第2項)。現行制度上は、民間企業でも、給水区域に含まれる市町村の同意があれば水道事業を経営できる。

しかし、日本では水道事業のほとんどが市町村営であり、ごく一部(10地域)の水道事業が民間事業者によって経営されるにとどまっている(「2-6-2 日本における民間水道事業」参照)。

このほか、都県営の上水道事業が東京、千葉、神奈川、長野において経営されており、水道用水供給事業については、府県営と企業団営で大部分を占めている。

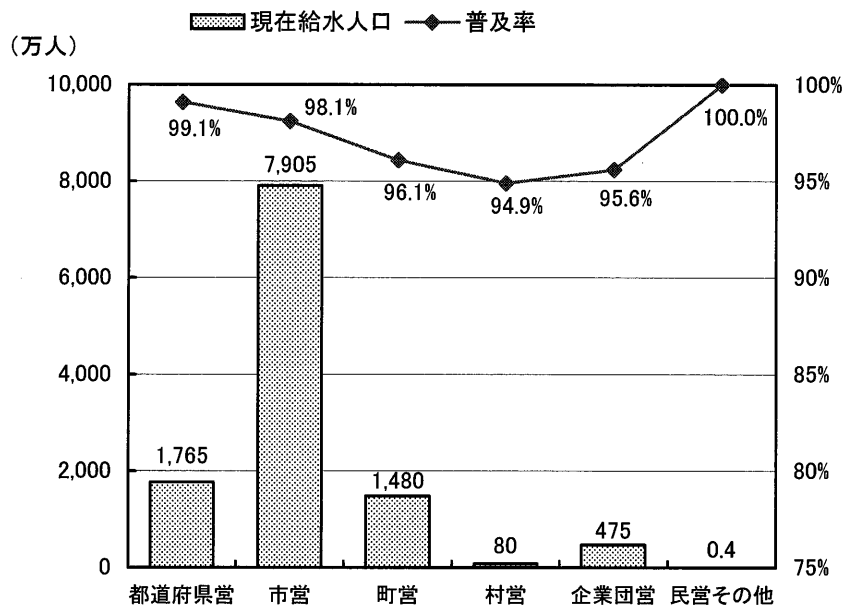


図2 経営主体別給水人口と普及率(平成15年度水道統計)

(3) 地方公営企業法の適用

水道事業(簡易水道事業を除く)を地方公共団体が経営する場合には、当該水道事業について企業としての組織、財務(公営企業会計)、職員の身分取扱い等地方公営企業法の規定が当然適用され(地方公営企業法第2条)、企業としての経済性を発揮することが要請される。

なお、同法でいう水道事業には、水道用水供給事業を含めている。

また、簡易水道事業については、任意で法の全部又は一部(財務規定等)を適用できることになっている。

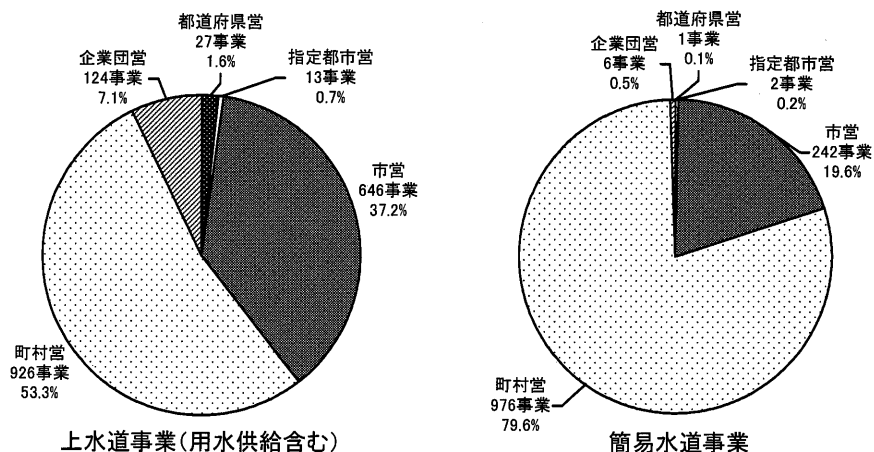


図3 経営主体別事業数 (平成16年度地方公営企業決算の概況)

(4) 経営形態多様化の動き

水道事業の経営は市町村営が原則であるが、現在、事業・業務全てを直営で行うことはなく、業務の一部について、工事請負や業務委託等の形で民間事業者が幅広く水道業務に関わっている。

近年は、さらに個々の業務委託だけではなく、広範な業務の委託(包括的業務委託)等が行われる等、民間活力の活用方法が多様化している。

表1 業務委託の実施状況 (本調査結果)

(単位: %)

区分	水質試験・検査業務	電気設備の点検・保守業務	検満メータの取替	メータ検針業務	水道施設の設計業務
実施済み	96.3	92.2	93.3	96.9	82.0
全部実施	62.5	53.5	82.3	81.6	51.1
一部: 81~99%	10.5	9.8	8.0	13.0	12.4
一部: 61~80%	4.0	6.0	1.2	1.1	5.5
一部: 41~60%	4.8	8.8	0.7	0.4	4.2
一部: 21~40%	3.1	5.9	0.4	0.4	3.1
一部: 1~20%	11.4	8.2	0.7	0.4	5.7
未実施	3.5	7.9	6.8	3.0	18.0
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

※端数調整のため、内訳の計と合計値は一致しない場合がある

※本会正会員(水道用水供給事業、上水道事業(一部簡易水道事業含む))に対する調査結果

※当該事業を実施している事業体のみを有効回答とし、表を作成した

(5) 民間委託推進による経営効率化の状況

これまでの経営効率化の状況を、上水道事業の職員一人当たり給水人口（現在給水人口を損益勘定所属職員数で除した値）でみると、昭和58年（1983年）には1,674人であったものが、平成15年（2003年）には2,438人に増加しており、この指標でみると、職員一人当たりの生産性が約46%向上している。これは、給水人口がこの間約15%増加しているのに対して、損益勘定所属職員数が約21%減少しているためである。

こうした生産性の向上が実現できたのは、施設の遠隔制御等による機械化・省力化や各種電算システムの導入等によるIT化の推進等の業務の効率化とともに、水道業務の民間委託化の進展といった経営効率化への努力の成果と考えられる。

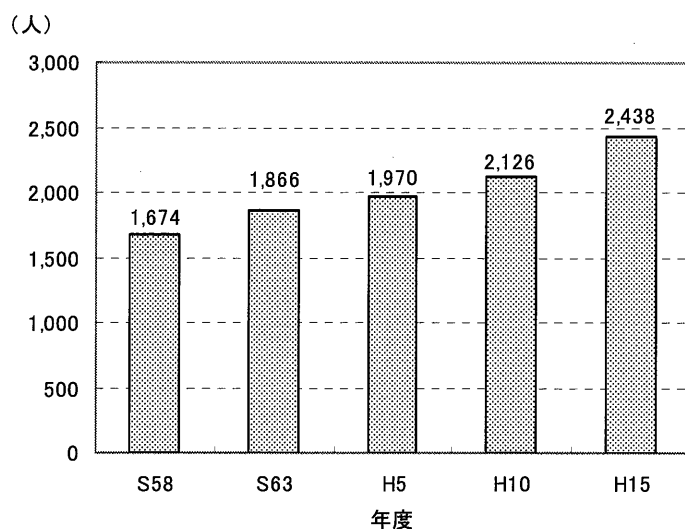
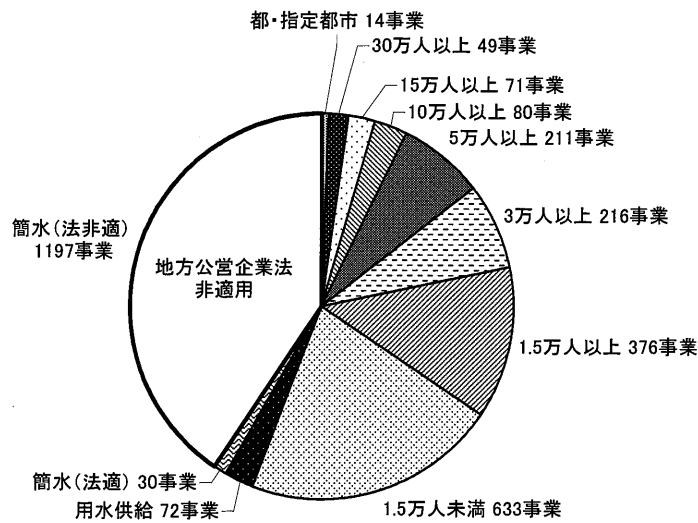


図4 職員一人当たり給水人口の推移（水道統計）

(6) 水道事業数（地方公共団体経営）

平成16年度における地方公共団体が経営する水道事業の数は2,968事業（うち建設中19事業）で、前年度事業数の3,543事業に比べ575事業減少している。こうした事業数減少の主な原因は、市町村合併や上水道事業と簡易水道事業の統合によるものである。

なお、給水人口規模別にみると、1万5千人未満の事業体が全体の3分の2を占める等、小規模な水道事業が多くなっている（図5参照）。



※上図において、建設中の事業は除いている。
 ※簡水(法非適)以外は、地方公営企業法適用事業である。

図5 経営主体別・規模別水道事業数(平成16年度地方公営企業決算の概況)

(7) 平均職員数

水道事業は、事業規模(給水人口)が小さくなるに応じて職員数(臨時職員、嘱託職員を除く)は少なくなる。給水人口1万人未満の水道事業体の職員数は3~4人程度であり、組織も小さい(図6参照)。このため、各事業体は、技術水準の向上や技術の継承・サービスの拡充のために、広域化や委託化をいかに活用するかという課題に直面していると考えられる。

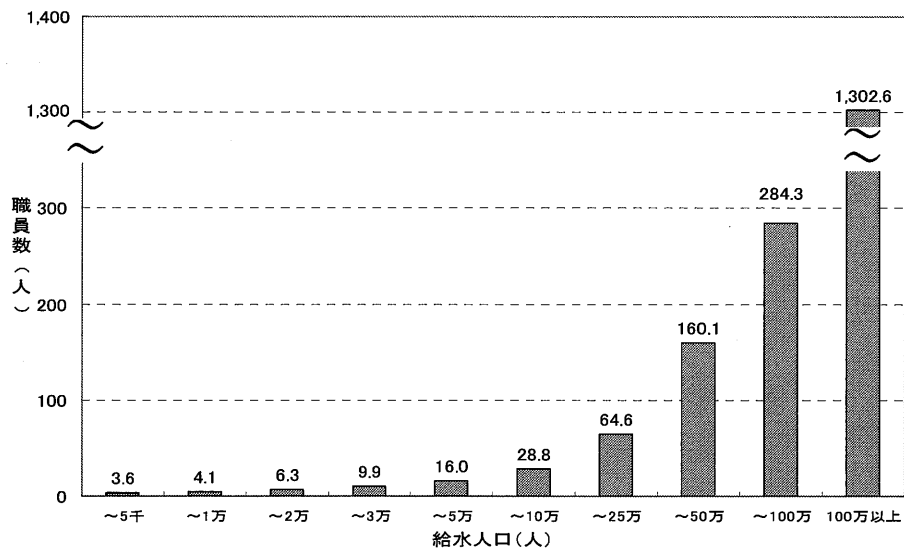
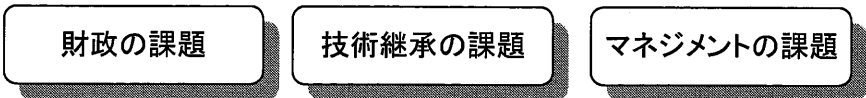


図6 規模別平均職員数(平成15年度水道統計)

1-3. 現在の水道事業が直面しつつある「3つの課題」



水道事業者は、現在、「財政（更新財源確保）」「技術継承」「マネジメント」の3つの大きな課題に直面しているといえる。

(1) 財政の課題

今後、水需要の伸び悩みに伴い給水収益等収入の減少が予想される中で、更新事業費等支出は増加する。一方、将来の更新財源の蓄積は十分ではないと考えられる。

① 総人口の減少と水需要の動向

国立社会保障・人口問題研究所が平成14年に公表した日本の将来推計人口によると、急速な少子・高齢化により、日本の総人口は2000年度現在の1億2,693万人から2050年には1億60万人程度となり、2割以上減少すると予測されている（図7参照）。

こうした人口減少により、生活・経済活動の規模が縮小し、水需要の減少、給水収益の減少等が懸念される。

さらに、今後、都市部とそれ以外の地域では人口減少率等地域間格差が拡大する懸念もあり、市町村単位で経営されている水道事業にあっては、地域による経営環境の差が広がる可能性がある。

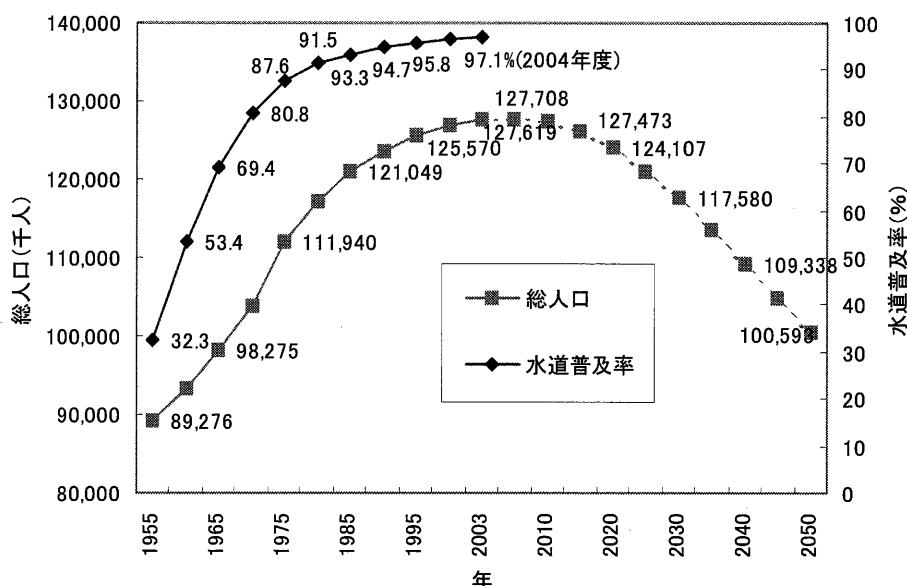


図7 水道普及率と日本の総人口の推移

(水道統計、総務省資料、国立社会保障・人口問題研究所資料)

こうした状況に対応していくために、水道事業者は過大な水需給見通しのために、水源や水道施設が過剰なものとなっていないか等、長期的な視点に立ち十分検討する必要がある。

② 今後の更新事業の増大

水道が急速に普及した1960年代から70年代に整備された配水施設等の水道資産が、今後更新期を迎え、既設水道資産を維持するための更新事業が増大すると考えられている（図8参照）。

しかし、事業経営の中で内部留保等の形で蓄積されるべき更新財源が十分確保されていないのではないかと考えられる。さらに、人口減少や水需要の減少により給水収益の増加が期待できない中、更新財源をどのように生み出すかが今後の大きな課題である。

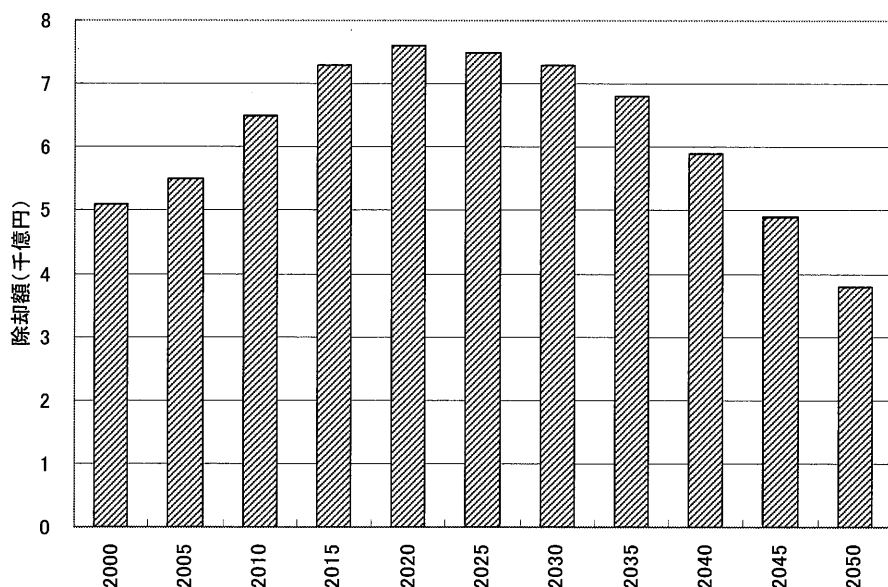


図8 水道資産の除却額の推計（水道ビジョン基礎データ集）

※ここにいる「除却額」とは、「現有施設と同様の施設を整備した時に必要な額」を意味する。

(2) 技術継承の課題

職員の大量退職への対応がなされなければ、水道技術が継承されず、失われる可能性がある。

◎水道技術継承の問題（いわゆる 2007 年問題）

平成 16 年 6 月に公表された「水道ビジョン」によると、全国の水道事業体には 6 万人近くの職員が従事しているが、45 歳以上の職員が水道職員の半分以上を占め、若年者の割合が年々低下している（図 9 参照）。

今後、技術継承や技術水準の向上のため、広域化の活用や民間企業とのパートナーシップの構築が進むものと考えられるが、引き続き直営で行うべき技術の内容を整理する必要がある。あわせて、職員の技術力を向上させるための人材育成策を計画的に行うことも必要となる。

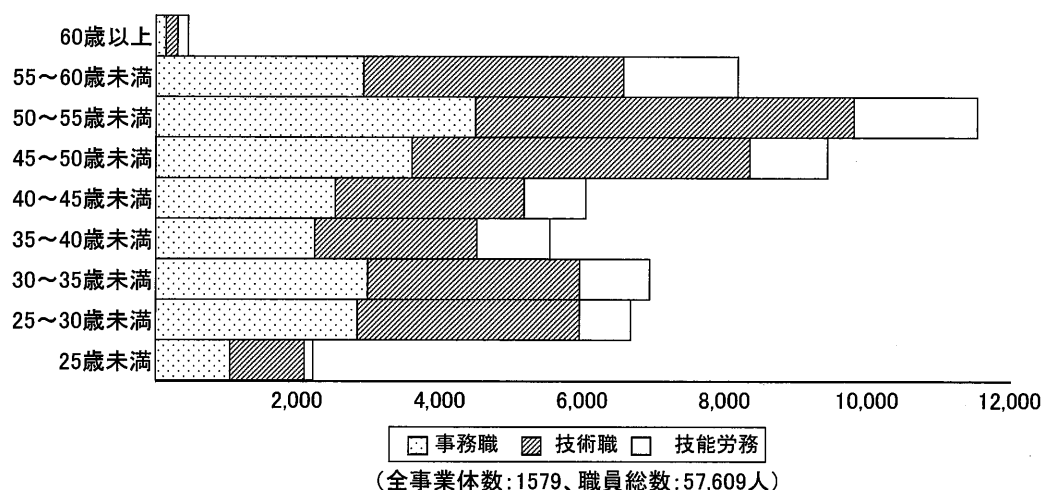


図 9 水道職員の年齢別割合（水道ビジョン基礎データ集）

(3) マネジメントの課題

公的サービスの供給方法の多様化や規制緩和の進展等近年の社会情勢の著しい変化に対応し、水道事業においても事業運営等経営全般の見直しを図る必要がある。

①「民間にできることは民間に」の流れ

平成 13 年 4 月の小泉内閣発足以来、政府は我が国の構造改革の一環として「民間にできることは民間に」の方針の下、「簡素で効率的な政府」の構築に取り組んでいる。これは、国・地方を通じて極めて厳しい我が国の財政状況を背景に、官民の役割分担を見直し、民間にできることはできるだけ民

間に委ねるとともに、行政がしなければならないことも徹底的に効率化しようとするものである。

1-1で述べたように公営企業を取り巻く環境は大きく変化しており、民間的経営手法の有効な活用を図りながら、一層の経営の効率化・健全化を図る等経営改革を進めていく必要がある。

② 効率性と公共性の両立

今後は、厳しい財政状況の中で、需要者の顧客満足度の向上を目指し、ライフラインとしての機能の強化と、ニーズに応えたサービス水準の向上が求められる。そこで、効率化とサービス水準の向上の両立を図るマネジメントが必要となり、その実現のためには、民間企業の経営手法を各水道事業体にあった形で導入することや、民間企業とのパートナーシップの確立が必要となると考えられる。

◎現状認識

水道事業体は、業務の効率化及びサービスの向上の両立を図るため、自ら民間的経営手法を選択・導入することにより、独立採算制の持続を図り、諸課題に対応していく必要がある。

これまでに説明した水道事業が直面しようとしている「財政」「技術継承」「マネジメント」という課題に対しては、様々な手段を講じて対応していく必要があるが、民間的経営手法の導入は課題の解決に向けて大きな効果が期待できるものと考えられる。このため、民間的経営手法の導入等の必要性について地域の実情を踏まえ十分な検討を進め、持続可能な水道事業の確立を目指した経営改革の推進を図っていく必要がある（図10参照）。

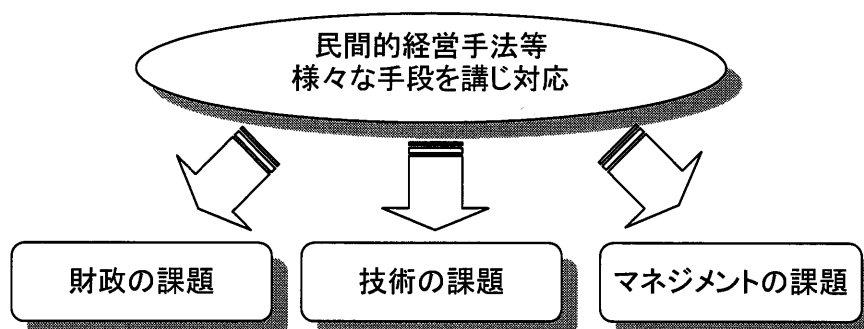


図10 民間的経営手法導入等による課題への対応