

# 水道事業における公私協働

## — PFI方式と第三セクター方式の比較の視点から —

宮 森 征 司

### I はじめに

民間委託、第三セクター方式など、民間活力の導入を図る施策の中でも、新しい政策手法として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」とする）が制定され、行政主体（公共団体）が民間事業者に事業を委ねるPFIの仕組みがわが国の法制度に導入されてから、20年以上が経過した。この間、制度を利用する民間事業者や地方公共団体の要望も反映しながら、計6回にわたる法改正がなされてきたところである。

公共施設の整備や公共サービスの提供といった伝統的に行政の事務として理解されてきた事柄を民間事業者に対して委ねる仕組みであるPFIは、わが国の伝統的な公物法制との関係、行政組織法学上の権限委任論との関係（公権力の行使の委託可否）、いわゆる民営化論（民営化の限界論；公の責任論）との関係における問題等を生じさせ、行政法学における議論対象とされてきた<sup>1</sup>。

しかしながら、PFI制度が導入された当初と現在においては、実務にお

---

1 行政法学におけるPFIの先駆的な研究として、小幡純子「公物法とPFIに関する法的考察」小早川光郎＝宇賀克也編『行政法の発展と変革：塩野宏先生古稀記念（上）』（有斐閣、2001年）765頁以下。

ける経験の蓄積という意味で、若干状況に変化が見られる点もあるように思われる。特に、制度設計の出発点は公共施設の建設にあったとも思われるところ、公共サービスの提供という観点に重点が置かれて議論が展開されるようになってきている。かつ、対象となる事業の中には、本稿が検討対象とするような水道事業のように、従来は自治体の直営により経営がされるのが「通常」であり、住民生活に密接な関連を有する公共サービスの提供についても導入されているものもある。

このような現状を踏まえ、筆者の問題関心から、わが国の行政法学におけるPFIに関する議論状況をまとめると、大要、以下のとおりである。

### （1）統制手段としてのPFI契約

第一に、PFI事業の統制における契約の重要性である。法制度上、PFI事業は、事業契約を通じて民間事業者に対して、一括して公共施設等<sup>2</sup>の建設、整備等<sup>3</sup>を委ねる仕組みが採用されている。委ねる手法としては、契約中心主義の考え方が採用されており、PFI法に事業契約の内容に関する具体的な規定は設けられていない。このようなPFI制度の構造の下においては、PFI事業による住民<sup>4</sup>への公共サービスの提供や民間事業者に対

---

2 PFI事業の対象となる公共施設等については、PFI法2条1項によれば、道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道等の公共施設（1号）、庁舎、宿舍等の公用施設（2号）、賃貸住宅及び教育文化施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、更生保護施設、駐車場、地下街等の公益的施設（3号）、情報通信施設、熱供給施設、新エネルギー施設、リサイクル施設（廃棄物処理施設を除く。）、観光施設及び研究施設（4号）、船舶、航空機等の輸送施設及び人工衛星（これらの施設の運行に必要な施設を含む。）（5号）、前各号に掲げる施設に準ずる施設として政令で定めるもの（6号）とされており、様々なものが想定されている。

3 PFI法2条2項において、「特定事業」が、「公共施設等の整備等（公共施設等の建設、製造、改修、維持管理若しくは運営又はこれらに関する企画をいい、国民に対するサービスの提供を含む。…）」ものとされている。

4 指定管理者制度とは異なり、PFI制度は国レベルにおいても利用できる制

する統制の具体的な内容は、基本的には、自治体と民間事業者との間のリスク配分の結果として、契約によって定められることが想定されているといえる<sup>5</sup>。このことを踏まえ、行政法理論としては行政契約論の観点からの検討の必要性<sup>6</sup>、実務的（政策法務）的にも契約の定め方の重要性が指摘されてきた<sup>7</sup>。

## （2）情報開示・住民参加の重要性

第二に、情報開示や住民参加の意義についてである。

事業契約の締結に関する規律に典型的に現れているように、PFI制度の構造は、基本的には、自治体と民間事業者との間の関係を規律するものになっている。しかしながら、PFI事業によって供給される公共サービスの受給者は住民であり、かつ、それらの各種サービスの中には住民生活に密接に関わる公益性の高いものが含まれている（本稿が検討の素材とする水道事業はまさにその典型例である）。そうすると、PFIをめぐる法関係については、公私協働ないし私化全般について指摘されているとおり、自治体と民間事業者との間の二面関係にとどまらず、住民の権利や地位をも視野に入れた三面関係による把握が重要な視点となるといえる<sup>8</sup>。この点、学

---

度であるが、本稿においては自治体レベルを念頭において議論を行うため、公共サービスの受益者として、「住民」を念頭に置く。

5 PFI法を「手続法」と理解するものとして、友岡史仁「民営化に関する経済行政法上の課題——水道事業を素材にして——」同『経済行政法の実践的研究』（信山社、2022年）109頁〔初出2019年〕。

6 対象事業の多様性から、各事業の特性に応じた契約の工夫の必要性、類型ごとの検討、事例の蓄積の重要性を説く立場として、確井光明『公共契約法精義』（信山社、2005年）331頁。

7 膨大かつ専門的な契約条項を約定することになるためのノウハウ等の観点について、竹林昌秀＝板垣勝彦＝島田明夫「公共経営政策におけるPPP/PFIの活用（下）」自治実務セミナー668号。米丸恒治「行政の私化——その諸類型と法的課題」ジュリスト1533号（2019年）31頁。

8 板垣勝彦『保障行政の法理論』（弘文堂、2013年）。

説においては、公共性ないし公益性の維持の必要性や<sup>9</sup>、情報開示や住民参加を踏まえた議論の重要性が説かれ<sup>10</sup>、実務的にも、住民サービスの質の向上はもちろんのこと、サービス受給者（利用者）たる住民側の意見を踏まえるべきであるとの視点が示されている<sup>11</sup>。

## II 先行研究の動向と本稿のアプローチ

### 1 本稿の問題意識

しかしながら、筆者のみるところ、従来のPFIをめぐる議論には、以下に述べるような課題・限界があるものと考えられる。

#### (1) PFI契約に関する議論の不十分

まず、PFI契約の重要性については、PFI事業の具体的な内容であるとすると、その具体的な締結のあり方は実務に委ねられざるを得ないとはいえ、その内容が本当に十分かつ適切なものであるかが重要な問題となるといえる。この点、実務上は、PFI契約で定めるべき事柄等について、PFIに関するガイドライン等が整備されている<sup>12</sup>。

しかしながら、学説上、契約実務の状況を踏まえた議論が十分に展開されているとは言い難い。そもそも実務において締結されているPFI契約の

---

9 小幡・前掲注1) 772頁注(13)。

10 齊藤徹史「PFI法と行政法」法学（東北大学）81巻6号（2018年）758頁以下。住民参加の手法としては様々なものが考えられ、最もドラステックな方法としては、PFIの導入段階における住民投票制度の導入することも制度設計の選択肢としてあり得る（宇賀克也ら「座談会 20年目をむかえたPPP/PFI」ジュリスト1533号（2019年）25頁〔榊原秀訓発言〕）。

11 竹林＝板垣＝島田・前掲注7) 10頁〔竹林昌秀発言〕。

12 参照、内閣府ウェブサイト（<https://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/guideline/guideline.html>〔2022年10月31日最終閲覧〕）。

内容がいかなるものであるかについては、後ほど述べるように、PFIに関する情報が法人情報に該当する可能性も相まって、その実態は明らかではない。そのため、実際に締結されているPFI契約を検証する学問的な機会も限られている<sup>13</sup>。

## (2) 三面関係の具体化の必要性

次に、三面関係による把握、情報公開や住民参加が重要であるとしても、これらの観点を踏まえて、制度設計や運用をどのように行うべきかについては、必ずしも具体的に展開されている状況にあるとはいえない。そもそも、ここでの情報公開や住民参加とはどのようなことを指すのか、対応する法制度・運用はどのようなものであるべきなのか、等の点について、明らかではない<sup>14</sup>。

さらに、PFIを公私協働（官民連携）の一種として捉え、そのガバナンスのあり方を総合的に検討する立場からは、PFI法が制度化している契約という1つの手法に着目した検討を行うことでは不十分であるように思われる。すなわち、公共サービスが適切に提供されることが重要であるという視点からすると、公共サービスが住民に適切に提供される体制（ガバナンス）が全体として整えられているかが重要であろう。そうすると、民間事業者と自治体、住民の間の三面関係を作用法的に把握するのみならず、組織（法）的な観点も視野に入れて検討を行う必要があるといえよう<sup>15</sup>。

---

13 稀有な検討の例として、鈴木崇弘「水道PFI契約のあり方に関する一考察」令和3年度地方公営企業連絡協議会調査事業報告書（2022年3月）。

14 小幡・前掲注1）796頁は、「PFI方式の公共施設整備は、……最近の新しい流れである住民主導による施設計画づくり、ボランティアによる運営等を含む住民参画による施設整備などとは、必ずしも整合的ではない」とする。

15 第三セクターのガバナンスについて、宮森征司「第三セクターと地方議会」一橋法学17巻3号（2018年）489頁以下、同『自治体事業と公私協働』（日本評論社、2023年刊行予定）。

## 2 本稿のアプローチと領域設定

上に述べたような課題を踏まえ、本稿においては、(1) PFI方式と第三セクター方式を対比する観点から、(2) 水道事業に焦点を当てて、検討を行うこととしたい。

### (1) PFI方式と第三セクター方式の対比

PFIも第三セクター方式も、いわゆるPPP（Public Private Partnership：「公私協働」ないし「官民連携」）の手法である<sup>16</sup>。すなわち、PFIや第三セクター、指定管理者制度は、PPPに包含される関係にある<sup>17</sup>。

先行研究においては、PFI制度の対象となる「公共施設等」と指定管理者制度の対象となる「公の施設」の範囲が一定程度重複することもあり<sup>18</sup>、指定管理者制度とPFI制度を比較する視点が示されていた<sup>19</sup>。

---

16 「公私協働」は学問的な用語として、「官民連携」は政策的な用語として用いられる傾向にあるが、本稿においては、文脈に応じて双方の用語法とも用いる。ちなみに、問題発見機能を期待された学問的な公私協働の概念設定からすれば、何を公私協働と見るは多様な見方があり得るところであり、公私協働のための法制度とは何か、その範囲を画定することはそもそも困難ではある（山田洋「現代行政法における協働と参加」現代行政法講座編集委員会編『現代行政法講座Ⅰ現代行政法の基礎理論』（2016年、日本評論社）335頁）。筆者も理論的には同様の立場に立つものであるが、とりわけ個別事例における事業スキームを念頭に置いて考察を行う場合には、公私協働ないし官民連携と関連を有する制度を対比する視点を設定することに、一定の合理性が認められよう。

17 参照、米丸・前掲注7）27頁以下。

18 平成30年PFI法改正について、正木祐輔「指定管理者制度とその運用」ジュリスト1533号（2019年）41頁。

19 板垣勝彦「指定管理者制度15年の法的検証」同『地方自治法の現代的課題』（第一法規、2019年）443頁以下。官民競争入札等も含めた制度比較として、高田篤司＝式森達郎「公共サービス改革法について」ジュリスト1533号（2019年）48頁以下。

これに対して、PFI方式と第三セクター方式を対比しようとする視点は、先行研究においてはあまり見られない。その理由は、PFI方式と指定管理者制度は作用法的な手法であるのに対して、第三セクター方式は組織法的な手法であることに求めることができようが、それだけではないように思われる。

すなわち、第三セクターをめぐっては、1970年代以降、いわゆる「開発型第三セクター」の破綻事例が発生し、自治体財政への悪影響が社会問題化した<sup>20</sup>。行政法学や隣接学問領域においても、無責任経営に傾きやすい第三セクターの組織構造を踏まえ、その統制の問題に関心が向けられるようになった<sup>21</sup>。その後も現在に至るまで、第三セクターの失敗に対する反省を踏まえた各種取組みが実施されてきている<sup>22</sup>。かような経緯から、政策的に、第三セクター方式の利用に関し、わが国において一定程度、否定的な見方があることは否めないであろう。

第三セクターに対する反省の目線は、PFI方式のわが国への導入が議論されていた当時においても見られ、PFIが第三セクターの失敗のような状

---

20 のちに本稿においても触れる夕張市の事例はまさにリゾート開発のために第三セクターが設立され、経営破綻した典型例である。わが国において第三セクターが用いられてきた政策的傾向について、山下淳「第三セクターの性格と位置づけ」高木光＝宇賀克也編『行政法の争点〔第4版〕』（有斐閣、2014年）180頁。また、小幡・前掲1）772頁注（12）は、「第三セクターが行政の行うべき事業の外延に、いわば外に向かって展開したのに対して、PFIは、行政の本来行うべき業務の内部に位置すべき新たな制度である」としている。

21 代表的な文献として、三橋良士明＝田窪五朗『第三セクターの法的検証』（自治体研究社、1999年）。参照、宮森・前掲注15）。

22 総務省においては、かような過去の反省を踏まえた取組みが推進されてきた。参照、「第三セクター等の抜本的改革の推進等について」（平成21年6月23日総務大臣通知）、「第三セクター等の経営健全化の推進等について」（平成26年8月5日総務大臣通知）。関連する学術的な検討として、宮脇淳『第三セクターの経営改善と事業整理』（学陽書房、2010年）。

況を生じさせない制度であるのか、国会答弁においても質疑がなされていたところである<sup>23</sup>。PFI法14条2項は、立法過程においてかような批判が向けられたことも踏まえて規定されるに至ったものと考えられる。

もっとも、少子高齢化・縮小社会化が進展する現代社会において、自治体による公共サービス（自治体事業）、特にその経営のあり方の見直しが幅広く求められる中であって、第三セクターと比較してPFIは優れた手法であるとするような単純な図式化が望ましいものでないことは言うまでもない。あくまで事業の経営形態のあり方についての選択は、各団体の責任ある判断の下になされるべきものであって、自治体レベルにおける公共サービス（自治体事業）の提供について論ずる場合、このことは、地方自治の趣旨にも適う。公法学説としても、複数の経営形態の選択肢の中から自治体が適切な形態を選択することができるよう、特定のスキーム（ここでは、第三セクター）の弱点をことさらに指摘することに終始するのではなく、個別の事例形成の局面を意識し、メリットやデメリット等の比較検討を行うことができるよう、選択のあり方に補助線を引く形での議論を展開することが求められているように思われる<sup>24</sup>。

さらに、契約による契約による公私協働と組織による公私協働を共に視野に入れて、事業全体としてのガバナンス確保が重要であるとする筆者の立場からすれば、PFIの場合、自治体が出資する形での関与は行われていないものの、特別目的会社（SPC）の組織構造やそのPFI契約との関係をも視野に入れた上で考察を行うことに、一定の意義が認められるように思われる。

---

23 齊藤・前掲注10) 743頁。宮木康夫『第三セクターとPFI：役割分担と正しい評価』（ぎょうせい、2000年）170頁以下は、第三セクターに代わる民間活力の活用手法としてPFI法を肯定的に評価しようとする論調に対して批判的な検討を加えている。

24 現に、本稿でも後にも見るように、水道分野においても、自治体による検討の結果、第三セクターが選択された事例が見られるところである。



## (2) 水道事業の特徴

本稿においては、水道分野に焦点を当てて、公私協働ないし官民連携に関する検討を行うこととした。本稿が、水道事業に焦点を当てて検討を行う理由は、水道事業が住民の生活に密接に関係するものであることに加えて、水道事業の経営形態の多様性にある。

水道事業のもつ公益性に対応して、わが国においては、水道法上、いわゆる「市町村公営原則」が採用されている<sup>25</sup>。そこで、当該原則が採用されていることとの関係において、広域化や広域連携、そして、いわゆる「民営化」を推進する際のハードルとして認識されている側面もあろう。

この点に関連し、平成30年のPFI法及び水道法の一部改正（以下、「平成30年法改正」という）においては、いわゆるコンセッション方式の利用促進が図られた<sup>26</sup>。しかし、同改正に対しては、いわゆる水道事業の「民営化」は安心・安全な水供給を脅威にさらすものであるとの懸念から批判が向けられ、水道事業に関する公の責任をめぐる議論を巻き起こしている<sup>27</sup>。

---

25 水道法6条2項「水道事業は、原則として市町村が経営するものとし、市町村以外の者は、給水しようとする区域をその区域に含む市町村の同意を得た場合に限り、水道事業を経営することができるものとする」。わが国における市町村公営原則の歴史的展開について、宇野二郎「水道事業における市町村公営原則の発展」札幌法学28巻1＝2号（2017年）1頁以下。参照、友岡・前掲注5）79頁。

26 友岡・前掲注5）113頁。PFI法の規定に基づき、平成30年水道法改正以前から、コンセッション方式を導入することは可能であった点について、改正の経緯も含めて、宇賀克也「水道法改正と地方公共団体の責務」行政法研究29号（2019年）iv頁、同『行政法概説Ⅲ〔第5版〕』（有斐閣、2019年）549頁。

27 さしあたり、渡辺卓也「何を狙う水道法『改正』」住民と自治656号（2017年）35頁以下。また、水道の民営化に関して、諸外国における（再）公営化の動向にも触れながら、批判的な検討を行うものとして、佐久間智子「水道の民営化と住民参加をめぐる議題（上）・（下）」時の法令1834号（2009年）56頁以下、1835号（2009年）36頁以下。なお、厚生労働省がコンセッショ

もっとも、平成30年法改正の後においても、水道分野において、現実にはコンセッション方式が採用されている(あるいは採用が検討された)事例の数はいまだ少ない<sup>28</sup>。そして、上記法改正との関係において、いわゆる水道事業の民営化や官民連携をめぐっては、コンセッション方式の活用に注目が集まる傾向にあるところ、そもそも民法の規定に基づく個別委託方式(民法632条及び643条・656条)、水道法の規定に基づく第三者委託方式(水道法24条の3)、地方自治法に基づく公の施設の指定管理者制度(地方自治法244条の2)等、水道法改正以前から複数の選択肢が用意されており、現に、これらの手法は実務において幅広く用いられてきた<sup>29</sup>。

また、水道法上の「市町村経営原則」を背景として、日本国内の「水道事業」の多くは市町村によって経営されているが、実際のところ、「水道事業」以外の水道法上の事業まで含めると<sup>30</sup>、日本国内における水道に関わる事業体としては、一部事務組合、広域連合、財産区といった特別地方公共団体から民営水道、そして本稿でも取り上げる第三セクターまで、各地域の事情を反映して多様な組織形態が用いられている<sup>31</sup>。

---

ン方式を「民営化」と表現することを回避しているようであるとの興味深い指摘として、友岡・前掲注5)111頁注(75)。榎透「水道・公私協働・憲法」行政法研究45号(2022年)87頁以下も参照。

28 コンセッション方式が導入された実例としては、「宮城県上下水一体官民連携運営事業(みやぎ型管理運営方式)」が見られるのみである(宮城県ウェブサイト<https://www.pref.miyagi.jp/site/miyagigata/>〔2022年11月2日最終閲覧〕)。

29 友岡・前掲注5)105頁以下。平成30年法改正以前の法状況下における水道分野における官民連携ないし民間委託に関する考察として、正木宏長「水道事業の民間化の法律問題—行政契約の現代的課題」立命館法学317号(2008年)1頁以下、高橋玲路「水道事業の官民連携に関する法律上の問題点」東京大学法科大学院ローレビュー3号(2008年)167頁以下。

30 「簡易水道事業」等、水道法上の水道事業以外の事業について、友岡・前掲注5)80頁以下。

31 正木宏長「水道事業者の多様性」立命館法学393・394号(2021年)627

このように、水道事業の官民連携の手法としては、実務上、上記に述べた各種の契約的手法と組織形態を組み合わせることにより、官民連携の事業スキームが形成されている。

### Ⅲ PFI契約をめぐる諸問題

#### 1 PFI契約と実務上のスキーム

##### (1) PFIに関する契約

PFI事業に関する契約は「PFI契約」と総称される。PFI法は「事業契約」の用語が用いられているが、実務上のスキームを見ると、PFIに関わる契約の中には、非常に多様な性質のものが含まれる<sup>32</sup>。

##### (2) PFI契約に対する民主的統制

###### (ア) PFI法の規律

PFI法8条2項は、「事業契約」の定めるところにより、選定された民間事業者が公共施設等の整備等を行うことができるものと規定している。既に述べたように、この事業契約により、個別のPFI事業の内容やリスク配分が定められることとなるため、法制度上、事業契約には、PFI事業の統制にとっての重要な位置づけが与えられているといえる。

事業契約で定めるべき内容はPFI法において規律されていないものの、法制度上、事業契約の締結に関して、あらかじめ、地方議会による議決を経ることが求められている。

すなわち、地方自治法96条1項5号、同施行令121条の2第1項及び同別

---

頁以下、同「公共事業の持続可能性：水道事業の担い手に着目して」公法研究82号（2020年）122頁以下。

32 「契約に関するガイドライン」3頁以下。

表第三、そして、PFI法12条および同施行令3条によれば、一定金額を超える契約締結について、地方議会の議決を経ることが求められている。特に、PFI法においては、地方自治法上の一般的な制度に上乘せする形で、事業契約に関して、地方議会による議決の手続が定められており、この限りにおいては、特にPFI法上の事業契約について、地方議会の統制を重視する立法者の意図がうかがわれる<sup>33</sup>。

#### （イ）「事業契約」の範囲の不明確

もっとも、以下に述べる点を踏まえると、地方議会による議決が必要とされる事業契約がいかなる範囲のものであるかについて、不明確な点が残されているように思われる。

第一に、PFI事業においては、複数の民間事業者がコンソーシアムを形成し、これらが特別目的会社（SPC）の「構成企業」となるスキームが実務上想定されている<sup>34</sup>。かような構造からすると、とりわけ大規模・複雑なPFI事業の場合、実務上、事業契約それ自体とは別に、さまざまな契約（PFI事業に直接関わるものから、賃貸借契約等も含む）が締結されることとなるが、これらの契約と事業契約との間の関係は必ずしも明らかではない<sup>35</sup>。

---

33 地方自治法96条1項5号とPFI法12条を比較すると、後者の場合には条例を介さずに政令で定める基準がそのまま適用される点に特徴がある（確井・前掲注6）310頁）。

34 もっとも、事業者選定の段階におけるコンソーシアムとSPCの構成企業が、必ずしも完全に一致することまでは、PFI法上、要求されていない。確井・前掲注6）372頁は、特定目的会社の設立を見込んでいるにすぎない、いわば「仮定に基づく選定」を、伝統的な公共契約の枠内にはおさまらないものと評価する。

35 宮森征司「PFI事業契約の専決処分の違法性が認められた事例（大阪高判令和2年8月7日判例自治474号230頁）」地方財務820号（2022年）207頁以下。本稿が主たる検討対象とする水道分野の場合、複合施設に係るPFI事業

第二に、いわゆる「事業契約」が締結されるに至るまでに、実務上は「基本協定」と呼ばれる契約が締結されるのが通常であるが、この契約がPFI法上の「事業契約」といかなる関係に立つのか、条文上は必ずしも明らかではない<sup>36</sup>。

上記のような疑問は、地方議会の議決を経る必要がある事項について、法令は専ら金額の観点から規律を置いており、そもそも事業契約で定めるべき内容が、契約主義の考え方から、何らPFI法に定めが置かれなかったというPFI法の基本的な構造によると考えられる<sup>37</sup>。

かような構造に照らすと、自治体の契約締結権者が意図的に地方議会の議決を回避しようとするのではないかという懸念も生ずる。

かような懸念は、地方公共団体の行政契約全般に妥当することであるともいえるが<sup>38</sup>、PFI事業の場合、公共サービス提供それ自体が一括して委ねられることになるという特徴があること、事業契約による規律それ自体を除くと、事業契約に対する地方議会による議決が地方公共団体の側から及

---

の場合に問題となるような複雑な契約形成の問題が前面に出てくることは少ないかも知れないが、構成企業ないし協力企業としてのアクターが複数想定される以上、事業契約の範囲に関する筆者の疑問は一般的に妥当すると思われる。

36 筆者が実施したある自治体に対するヒアリング調査においては、入札指示書等から事業契約の締結まで、一連の文書全体が、PFI法上の事業契約に含まれるとの見解が述べられた。

37 平成23年PFI法以前は、「基本協定」、「協定」という用語が用いられていたが、官民が対等の関係で契約を結んでいくという趣旨を明確にする意図で、「事業契約」に統一されたものとされる。参照、斉藤・前掲注10) 763頁注(58)。

38 愛知デザイン博事件（最判平成16年7月13日民集58巻5号1368頁）のように、契約締結権者が、契約を切り分けることにより、脱法的に地方自治法が定める地方議会の議決を回避しようとする局面が想起される。参照、山本隆司『判例から探究する行政法』（有斐閣、2012年）162頁、宮森征司「判批」斎藤誠＝山本隆司編『行政判例百選〔第8版〕』（有斐閣、2022年）10・11頁。

ほし得る唯一の統制の機会であると考えられること、さらに後ほど詳しく見るように、事業契約の条文等については公表義務等が課されていないことからすれば、立法論としては、地方自治法に準ずる形の制度設計である現行のPFI法の規律が統制手段として十分なものであるかについて、検討の余地があるように思われる。

いずれにせよ、現行法制度の下では、自治体の契約締結権者には、地方議会による議決が求められている趣旨を踏まえた制度運用が求められていることは言うまでもない。

### (3) 特別目的会社（SPC）について

PFI事業が行われる場合には、施設の建設・維持管理・運営までを包括的に一体として選定された民間事業者に対して委ねられることとなるため、民間事業者の側では、建設会社・維持管理会社・運営会社等の複数の企業がSPCの「構成企業」となるのが一般的である。

PFI法上、SPCの組織形成、組織構造に関する定めは置かれていないが、ガイドライン等においては、基本的には株式会社の形式が用いられることが想定されている<sup>39</sup>。SPCは、コンソーシアムを構成する民間事業者間の出資により、会社法の定めに基づき設立されるものであるから、SPCの組織形成それ自体に関して、PFI法上、国家や自治体が影響力を及ぼす機会が確保されている訳ではない。

しかしながら、実務上は、事業契約の締結に至るよりも前の段階において、いわゆる「基本協定」と呼ばれる契約が自治体と落札事業者との間で締結され、ここにコンソーシアムを構成する構成企業の名称や各構成企業の出資額等が記載されるのが通常である<sup>40</sup>。

---

39 「契約に関するガイドライン」1頁以下。

40 「契約に関するガイドライン」139頁以下。

## 2 情報公開・情報開示

### (1) 情報公開・情報開示の意義

PFIにより提供される公共サービスが公益性、住民生活に関わりをもつものであるとすれば、理論的には、これに対応する情報が公にされることは望ましいことであるといえる。

しかしながら、既に述べたように、先行研究において指摘されている情報公開・情報開示が、具体的に、いかなる情報の、いかなる方法・手法による開示のことを指しているのかは、必ずしも明らかではないように思われる。

以下においては、現行法制度に即して、論点の所在を確認しておくこととしよう。

### (2) PFI契約の公表・開示状況

まず、PFIに関わる契約に関する公表状況について確認しておく。PFI契約の公表・開示それ自体については、PFI法上、何ら規律されていない。したがって、PFI契約に関する情報は自主的開示に委ねられている事項であるといえる。実際の公表状況には各団体・事例に応じて相当ばらつきが見られるが、管見の限り、概ね、以下に述べるような傾向を指摘することができる。

内閣府ウェブサイトにおいては、わが国において実施されたPFI事業に係る契約書（案）が公表されている<sup>41</sup>。また、PFI事業の公募・入札情報等については、各地方公共団体のウェブサイトにおいて、選定に係る一連の選定プロセスとともに、事業契約書（案）が公表されている例が数多く見られる。このことは、PFI事業の入札過程における「透明性」の観点が実

---

41 内閣府ウェブサイト「PFI契約情報」([https://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/keiyaku/keiyaku\\_index.html](https://www8.cao.go.jp/pfi/hourei/keiyaku/keiyaku_index.html))〔2022年10月31日最終閲覧〕

務において踏まえられている結果として捉えることができ、方向性として望ましいものといえよう<sup>42</sup>。

もつとも、地方公共団体と民間事業者との間で最終的に締結された事業契約書それ自身が、内閣府や各自治体のウェブサイト公表されていることは少なく、基本協定を公表している例はさらに少ない。さらに、そもそも株主間協定については、コンソーシアムを形成する民間事業者同士が締結する契約であることから、公表されないことが多い。

そもそもPFI法が公表事項として規律されていないこと、また、行政契約論上も行政契約の公表の法的要請に係る議論が具体的になされている訳ではないことに照らせば、現行法制度上、このような公表状況には問題ないようにも思われる。また、入札等に参加する民間事業者の立場から見れば、事業契約書の中にはいわゆる「企業秘密」に当たる情報が含まれるとも考えられる。仮に住民から情報公開請求がされたとしても、いわゆる「法人情報」に該当するとして不開示決定がされる可能性もあろう<sup>43</sup>。

状況の改善が必要であるとすれば、立法によらざるを得ないであろう。

## IV 事例に関する検討

以上述べてきたような諸点を踏まえつつ、以下においては、上水道分野における官民連携の事例に関する検討を行う。特に行政学の分野において、既に水道分野に注目した事例研究は数多く公にされているところであるが、これまでの先行研究においては、比較的大規模な官民連携事業を取

---

42 参照、確井・前掲注6) 316頁。

43 参照、尾林芳匡「水道の民営化・広域化を考える」尾林芳匡＝渡辺卓也編著『水道の民営化・広域化を考える〔改訂版〕』（2019年、自治体研究社）170頁以下。内藤隆司「水道事業へのコンセッション導入の問題点」同書53頁以下は、そもそも業者選定過程が非開示とされた事例を紹介する。



り上げるものが多い傾向にあるように見受けられる<sup>44</sup>。

これに対して、本稿においては、「小規模自治体」における2つの水道事業を取り上げることとしたい。1つ目は、全国で唯一財政破綻を経験している北海道夕張市の事例、2つ目は、小規模な自治体において第三セクター方式が設けられた国内初の事例であるとされる、長野県小諸市の事例である<sup>45</sup>。

## 1 北海道夕張市の事例

### (1) PFI事業の導入背景<sup>46</sup>

#### (ア) 夕張市の水道事業の歴史・特徴

夕張市の財政破綻の背景には、同市が炭鉱都市として展開してきた歴史があることは、周知のとおりである<sup>47</sup>。水道事業も、炭鉱都市としての盛衰と運命を共にしてきた歴史的経緯がある。

---

44 水道分野におけるPFI事例を取り上げた論考として、宇野二郎「日本の水道事業における官民連携の現況と展望」生活経済政策283号（2022年）16頁以下、大島誠「水道PFI方式の有効性と限界—川井浄水場再整備事業を事例に」地方自治研究36巻1号（2021年）66頁以下。

45 夕張市土木水道課に対するヒアリング実施（令和4年6月3日（金））、小諸市水道課・水みらい小諸に対するヒアリング実施（令和4年5月30日（月））。なお、面積ベースでみると、夕張市のそれは小規模自治体とはいえないかも知れないが、本稿における小規模とはさしあたり人口面のそれを念頭に置く（夕張市人口は7302人（令和3年度時点）、小諸市人口は41631人（令和4年度時点））。

46 夕張市の事例の記述については、同市のウェブサイトのほか、佐々木猛「人口激減下における上下水道の持続性—夕張市の取り組み」水環境学会誌42巻（A）7号（2019年）226頁以下、松永和敬「人口激減化における水道事業の持続に向けた取り組み—夕張市」地方財務792号（2020年）13頁以下を参考にした。

47 夕張市の財政破綻については、さしあたり、光本伸江『自治の重さ：夕張市政の検証』（敬文堂、2011年）。

夕張市の水道事業は、1915年、炭鉱開坑時、住民らが水道組合を結成して、水道施設を布設したことに始まる。第一次世界対戦下において国策として石炭増産政策が進められ、炭鉱労働者が増加すると、炭鉱事業者（北海道炭礦汽船株式会社（北炭）、三菱鉱業会社）が、自身の経営する炭鉱の事業用水（従業員の生活用水も含む）を確保するため、水利権を獲得し、炭鉱ごとに炭鉱専用水道を布設、運営するようになった。しかしながら、炭鉱が発展して給水区域が拡大したにもかかわらず、断水がたびたび発生したため、住民からは町営水道の整備に関する要望が出された。これを受けて町は北海道長官に認可を申請し、認可後、浄水場、配水池、排水管などを布設した。これが夕張の公営水道の始まりである。

その後も石炭の増産が進められ、人口が増加する中、水量不足が深刻な問題となった。そこで、町水道事業の給水区域を拡張し、新たな水道施設として、旭町浄水場が建設された。

第二次世界大戦後も、石炭産業は戦後復興の需要増加に伴って拡大し、水道施設は順次拡張された。

しかしながら、1959年に国の石炭鉱業合理化政策「新合理化長期化政策」が策定されると、夕張市内における炭鉱の閉山が相次ぎ、人口も減少に転じた。炭鉱閉山に伴い、炭鉱専用水道は順次、市の水道事業へと移管され、市の水道事業によってカバーされる給水区域は拡大することとなった。それまで炭鉱ごとに管理されていた水道施設を市が引き継いだことにより、新たな水道施設の整備を進める必要性、すなわち歳出増が生じた。

その後、周知のように夕張市が炭鉱閉山後の地域振興策として数多くの観光事業（第三セクターを含む）が失敗し、夕張市の財政破綻へとつながり、2006年3月には、当時の地方財政再建促進特別法に基づき、夕張市は財政再建団体に指定された。

#### （イ）PFI事業導入の経緯

上に述べてきたように、夕張市において水道に関するPFI事業の導入が

検討された背後には、人口減少（夕張市の場合には、炭鉱政策の衰退や財政破綻の影響が大きい）に伴う料金収入の減少が生じていたこと、施設の老朽化に伴い運転や保守に多額の費用を要していたことがあった。さらに、後にPFI事業の対象となった夕張市内の2つの浄水場（旭町浄水場、清水沢浄水場）はともに1960年代後半の竣工であり、耐用年数を超過していた。さらに、財政破綻を踏まえた財政再建策の一環により、市職員の給与削減と早期退職が勧奨されたことで、全職員の約半数が退職する事態が生じ、水道企業会計職員も破綻前（2006年度）に12名であったところが、2017年度には2名まで減少した<sup>48</sup>。

上記のような夕張市の水道事業が抱える課題を踏まえ、「夕張市上水道第8期拡張事業計画」が策定され、同計画においては、将来にわたる水道水の安全・安定した給水維持を目指し、公立的な施設改築更新を図ることを目的に、具体的な事業方式として、PFI方式を導入すること等が明記された<sup>49</sup>。

## (2) 事業スキームの特徴

北海道初のPFI事業の事例であるとされるこの事業の概要は、下記のようなものである。

事業期間は2012年度から2031年度までの20年間であり、事業方式はBTO方式による。総事業費は約49億円であり、うち施設整備費が約25億円である。

事業内容は、①2つの新浄水場の建設と場外系施設の機械・電気計装設

---

48 ヒアリング実施時に提供された資料によれば、令和3年度時点で、3名である。

49 北海道夕張市建設課「夕張市上水道第8期拡張事業 事業計画書【概要版】」（平成22年8月）」（夕張市ウェブサイト[https://www.city.yubari.lg.jp/kurashi/sumaiseikatsu/jogesuido/suidopfi/pfi\\_kanren.files/pfigaiyo2.pdf](https://www.city.yubari.lg.jp/kurashi/sumaiseikatsu/jogesuido/suidopfi/pfi_kanren.files/pfigaiyo2.pdf) [2022年10月31日最終閲覧]）

備の更新、②2つの浄水場及び場外系施設の運転維持管理、③その他の水質管理、給水措置管理、水道メータ検針、集金・窓口対応である<sup>50</sup>。

事業者選定は総合評価一般入札方式により行われ、外部有識者を交えた委員会による審査を経て、2011年11月、4社からなるコンソーシアムが落札者に決定された。2012年1月に基本協定を締結し、同年3月には特別目的会社（SPC）である「ゆうばり麗水株式会社」<sup>51</sup>と事業契約が締結され、2012年度からPFI事業が開始されている。なお、モニタリング業務については、夕張市から別途（株）日水コンに委託されている。

PFI事業の成果としては、2016年6月に新浄水場が完成し、施設能力のダウンサイジング、浄水処理方式の急速ろ過方式から膜ろ過方式への変更に成功し、ほぼ同一の規格の2つの浄水場の施設更新を同時期に行ったことで、建設コストの削減されている。また、従来は現地まで赴いて直接機器を操作する等の現場主体の管理が行われていたところ、浄水場の整備とともに場外系施設の機械・電気計装設備の更新がされ、遠隔監視制御システムが構築されたことで、浄水場や市庁舎から遠隔地にある設備の監視や機器の操作が可能となった。

### (3) 住民参加の取組み

財政破綻との関係で、夕張市の水道事業については、高額な水道料金が話題になることも多かった<sup>52</sup>。

---

50 管路の維持管理・老朽管更新はリスクが事業者にとってリスクが高いこと、給水停止は「公権力の行使」に該当するとの考えから、これらはいずれも委託範囲から除外された。

51 構成企業は、（株）日立製作所、（株）ドーコン、（株）岩倉建設、（株）日立プラントサービスの4社である。なお、各構成企業の出資比率は公にされていない。

52 市長の目線から、水道料金の値上げと住民参加の取組みについて、鈴木直道『夕張再生市長 課題先進地でみた「人口減少ニッポン」を生き抜くヒント』（講談社、2014年）145頁以下。

この点、住民参加との関係では、当時、夕張市内の地区ごとに、2巡にわたる説明会が開催されるとともに、更新前の市内の浄水場の実情を住民に知ってもらう観点から、浄水場見学会も開催されていたことが注目される<sup>53</sup>。

## 2 長野県小諸市の事例

### (1) 第三セクターの導入背景<sup>54</sup>

#### (ア) 小諸市の水道事業の歴史・特徴

小諸市の水道事業の歴史は、大正13年に遡る。昭和30年代には、集落単位を中心として数多くの簡易水道施設が建設された<sup>55</sup>。昭和50年代に入ると、徐々にこれら集落単位の簡易水道施設が小諸市の経営する上水道事業へと統合された。小諸市内の水源は良質であり、小諸市の上水道に使用されている水（原水）は湧水と深井戸のみで、薬品等による浄水処理は行われていない。水道法に基づく滅菌処理が主に各配水池等で行われており、ここから直接的に供給がされているため、浄水場は設置されていない。

令和2年度末時点の給水個数は19,389戸、給水人口は42,993人であるが、給水個数、給水人口共に減少傾向にあり、同様の傾向は、今後も継続するものと見込まれている。

現在、小諸市内には19か所の水源（稼働分）と40か所（42池）の配水

---

53 夕張市「水道料金説明会等の実施結果」（平成23年9月）（夕張市ウェブサイト）によれば、説明会においては、水道料金の値上げとともにPFI事業に関する説明・質問・意見交換がなされている。

54 事例の記載にあたっては、小諸市のウェブサイト、「小諸市上水道事業基本計画書」（本稿後掲注56）等を参考にした。

55 小諸市に関する記述ではないが、歴史的な経緯から長野県内の千曲川周辺には簡易水道事業が多く、長野県が用水供給事業による補完的な役割を果たしている地域が多いとされる（熊谷和哉『水道事業の現在位置と将来』（水道産業新聞社、2013年）53頁）。

池があり、このほかにも休止中の水源、予備の水源、大型送水施設があり、接合井や減圧槽、減圧弁などの施設の数が比較的多い。その理由は、小諸市の地形が浅間山の南斜面に位置しており、水源・配水池からの標高差が大きいことから、水圧調整のためにこれらの施設が必要とされていることにある。また、旧集落の間には大きな沢が多く、特に水源附近においては他水系に送水管を接続することが困難であることから、個々の水源能力を十分に活用することには限界がある。

このように、小諸市の水道事業については、小諸市独特の地形や小諸市の水道事業の歴史的な展開が、設備管理に係るコストに影響を与えている。

#### （イ）事業導入の経緯

##### ①平成28年度小諸市上水道事業基本計画

上に述べたような小諸市の水道事業が抱えている課題を踏まえ、平成28年度には、「小諸市上水道事業基本計画」が策定された<sup>56</sup>。同計画においてはさまざまな施策が盛り込まれているが、本稿との関係においては、以下の点が注目される<sup>57</sup>。

第一に、同計画においては、上に述べた更新費用は経営改革の必要性に対応して、「公民連携・民間委託を含めた効率的な運営」と「広域連携による効率化」について言及されている。後者については、近隣自治体との間での調整が叶わず、その後、計画があまり具体化していないようであるが、前者については、その後、検討が行われることとなる。

第二に、「開かれた水道事業」として、水道事業における情報整理を進

---

56 小諸市上水道課「小諸市上水道事業基本計画書（平成28年度）」（小諸市ウェブサイト <https://www.city.komoro.lg.jp/material/files/group/19/keikaku.pdf>〔最終閲覧2022年10月31日〕）。

57 小諸市水道課・前掲注56）9頁。

め、情報の質及び量の充実を図ると共に、分かりやすい情報発信の研究・検討を進めるとともに、小諸市水道の特徴や水質の長所・短所を含めたきめ細かい情報提供を行うと共に、企業誘致などにも活用できる水情報の整理を行うものとされている。具体的には、ホームページ等での分かりやすい情報発信等が掲げられている。

## ②共同研究会の開催

平成28年の事業計画において、公民連携・民間委託に関する検討が進められるべきとされたことを受け、その後、小諸市においては、上水道事業の窓口及び検針・徴収業務を中心とした包括的民間委託の導入検討がなされてきた。

その後、平成28年12月から、小諸市の事業提案制度を経て、水ing株式会社との間で「小規模事業体における公民連携による上水道事業運営に関する研究会」が発足し、同研究会は平成29年9月まで、計5回にわたって開催された。

同研究会における検討の特徴は、小諸市において検討対象となり得る公民連携手法が網羅的に検討された点にある。結論としては、指定管理者制度と第三セクター（公民共同企業体）を組み合わせる事業スキームとすることが決定された。

## (2) 事業スキームの特徴

小諸市の事業スキームの特徴としては、下記の点を挙げるができる。

第一に、「公民連携」という理念に基づく事業スキームの検討が行われた点である。このような理念に対応する形で、第三セクターではなく、公民共同企業体という用語が用いられている。これらは用語の問題にすぎないとみることでもできるが、いわゆる過去の「開発型第三セクター」との違いが意識的に捉えられている点は、政策論的には注目に値しよう。

第二に、上記の理念面と関連して、指定管理者制度と公民共同企業体の組合せという事業スキームが選択された理由は、自治体の側からの地方議会を通じた民主的統制を効かせやすく、透明性の高い仕組みであることに加え、自治体が出資を通じて第三セクターの経営に直接関与することを通じて、自治体の側に最低限の経験・ノウハウを確保することができるという判断があったことが注目される<sup>58</sup>。

第三に、上記のような趣旨を踏まえて、(株)水みらいの出資比率は、水ingAM株式会社<sup>59</sup>が55%、第一環境株式会社<sup>60</sup>が10%、小諸市が35%とされ、経営については民間主導にするものの、自治体が業務面での影響力を持つことができるように設定されている。小諸市が保有する株式比率が35%に設定されたのは、会社法上、特別決議事項を拒否することが可能であるためである（会社法309条2項）<sup>60</sup>。

### (3) 住民参加の取組み

小諸市の水道事業の住民参加としては、「市民懇談会」の取組みが特筆に値する。

この市民懇談会は、小諸市自治基本条例の理念に則って、合計8回にわたって開催されてきた<sup>61</sup>。市民懇談会において、水道事業に関する説明（料

---

58 ちなみに、事業スキームの検討当時においては、コンセッション方式の導入も検討されたが、平成30年法改正の前であったことから、コンセッション方式の導入は見送られたとのことである。

59 上述の「水ing株式会社」の完全子会社である。

60 ちなみに、小諸市と同様に第三セクター方式を採用しており、小諸市も第三セクター方式の導入の際に参考とした事例として、「(株)水みらい広島」や「群馬東部水道企業団」を挙げているが、これらの団体はいずれも行政側が株式の過半以上の出資をしている。

61 筆者が行ったヒアリング調査によれば、積極的な住民参加の取組みについては、岩手県矢巾町の取組みが参考にされたとのことであった。参照、矢巾町上下水道課「矢巾町水道事業ビジョン」（平成27年3月）（矢巾町ウェ



金の値上げや公民共同事業体に関する説明も含む）や、施設見学等が行われた。

市民懇談会の参加者は公募形式で決定された。また参加者が参加しやすいよう、開催は日曜日に設定され、参加者に対しては1人当たり1,000円の謝礼が支払われたということである。

## V むすびに代えて

以上、本稿においては、PFI方式と第三セクター方式を公私協働（官民連携）に係る手法として捉える立場から、水道事業に焦点を当て、事例について検討を行ってきた。いまだ検討すべき点も多いが、本稿における検討の結果からは、以下に述べることを指摘できるように思われる。

### 1 2つの事例から得られる示唆

本稿で検討を行った2つの事例について、コメントしておきたい。

本稿において検討を行った2つの事例は、いずれも、人口減少を背景とする水道料金の減少、施設更新の必要性、水道事業に関わる職員不足、地理的・歴史的な事情を背景とする効率的な水道事業の経営の困難という共通の課題を抱えており、官民連携手法の利用を検討し、実際に導入した点については共通している。

しかしながら、双方の自治体においては、これらの状況に対応するための手法の選択の局面で、夕張市においてはPFI方式、小諸市においては第

---

ウェブサイト [https://suidou.town.yahaba.iwate.jp/wp\\_suidou/wp-content/uploads/2022/04/288534dd6c2f9cff04ccaf1a81faf9d3.pdf](https://suidou.town.yahaba.iwate.jp/wp_suidou/wp-content/uploads/2022/04/288534dd6c2f9cff04ccaf1a81faf9d3.pdf) [2022年10月31日最終閲覧]。

三セクター方式が導入された。

まず、夕張市の場合には、市の財政破綻を背景とする職員の大量退職や施設更新の必要性といった当時の状況を踏まえると、夕張市としては、事実上、PFI手法を選択せざるを得ない状況に置かれていたものと考えられる。このような状況については、夕張市特有のものであり、PFI制度が利用される一般的なケースとして想定されている場合とは相当に異なるため、夕張市の事例を一般化することは難しいという見方もできる。しかしながら、今後、少子高齢化・縮小社会化を背景とした自治体の財政状況の悪化を背景として水道事業の維持に困難を迫られた自治体が、夕張市のようなPFI方式の利用も選択肢としてあり得ることは、念頭に置かれて良いと思われる。

次に、小諸市の場合には、公民連携企業体という形で、小規模自治体における水道事業についての第三セクターの利用事例として、特筆すべき試みであると思われる。第三セクターの政策的利用に対しては、わが国における導入・失敗の経緯から、これに対して批判的の見方も根強いものと思われる。しかしながら、数ある官民連携手法の中の1つの選択肢として、組織的な取組みとしての第三セクターを正面から据えることには、意義があろう。とりわけ2(1)で述べるように、小諸市の事例においては、経験・ノウハウの維持・継承という問題意識が経営形態の選択の背景にあった点は、注目に値する。

## 2 若干の検討

### (1) 事業の安定性・ノウハウの継承

官民連携事業・民間委託全般について、民間事業者の側に何らかの問題が生じた場合における対応について、議論がされている。水道事業については、まさに住民の生活に密接に関係をもつ公共サービスであることから、特に慎重な検討を要することは言うまでもない。

行政法学としては、事業体（SPCないし第三セクター）の破綻時や事故等が発生時における対応<sup>62</sup>、契約期間終了後における対応<sup>63</sup>等の問題については、行政契約論の観点、国家賠償法の観点を踏まえた詳細な検討が求められ、現にこれらの論点に関する検討も行われているところである。

本稿においては、組織的な観点から経験・ノウハウの維持ないし継承の観点を強調しておきたい。すなわち、先行研究においても、民間委託や公私協働がなされることで、事業に対する統制・コントロールに必要とされる知が民間部門に転移してしまうことにより、統制・コントロールが十分に図られなくなる可能性を踏まえ、いかに対応すべきかが議論されてきた。この点、水道事業については、水道技術者等に充てられる行政側の職員数が減少していることに加え、水道技術の発展に応じて高度化する「専門知」はもとより、「現場知」の重要性も指摘されてきたところである<sup>64</sup>。本稿が紹介した小諸市の事例は、まさに組織的な側面に着目し、このような状況への対応を試みたものと捉えられよう。

これに対して、PFI方式の場合には、自治体と民間事業者との間の関係は契約に委ねられているため、第三セクターの利用の場合のように、組織的な形でのノウハウの継承はされないことになる。特にPFI事業は長期にわたる事業期間が想定されているために、契約期間が終了した時点において、行政側に十分な経験・ノウハウや知が残されていないという事態も想定される。かような事態を想定すれば、あらかじめこのことに対応した定

---

62 事故時における責任を行政（自治体）が負うべきかそれともSPCが負うべきか、という観点について、参照、竹林＝板垣＝島田・前掲注7）8頁竹林発言部分。

63 契約終了後、民間事業者から契約更新を断られた場合において、自治体がSPCにノウハウを依存していることから、早期に対応を検討すべき必要性について、参照、竹林＝板垣＝島田・前掲注7）9頁竹林発言部分。

64 荒木修「市町村営水道の限界と広域化・覚書」関西大学法学論集62巻4・5号（2013年）205頁以下。

めを契約に設けておくという工夫も一考に値するように思われる。

## (2) 住民参加の意義

本稿においても言及してきたように、いわゆる水道の民営化や第三セクターの利用をめぐることは、批判が少なくない。もちろんこれらの批判の中には学術的にも検討を要する内容が多分に含まれているが、その一方において、この点、本稿が検討を行った二つの事例においては、住民に対して丁寧な説明が試みられていたことが注目される。住民生活にとって密接な関わりをもつ水道事業は、一般の住民からはあまり意識が向けられないことかも知れないが、そもそも水道料金の多様性、事業主体の多様性に端的に現れているように、それぞれの自治体ないし地域の様々な事情の影響を受けながら、経営されているものである。このような水道事業の基本構造の理解なしには、水道の民営化、PFI方式や第三セクター方式の利用について住民に対して理解を求めたとしても、空論に終わってしまうであろう。本稿で取り上げた2つの事例は、住民生活に密接な関わりをもつ事柄であるからこそ、その事業が抱えている課題を丁寧に説明することにより、例えば、水道料金の値上げといった住民が感情的にもなりやすいトピックも含めて、円滑な事業の遂行に資するという住民参加の機能の1つの側面を物語っているように思われる<sup>65</sup>。

## (3) 残された課題

コンセッション方式の利用も含め、大規模事業者における官民連携手法の利用事例に関する検討や、官民連携手法の利用にかかる事後救済の局面

---

65 水道分野におけるものではないが、住民参加がもつ行政の意思決定に対する「受容性」の機能に注目するものとして、田中良弘「原子力利用に関する住民参加の現状と課題」同編『原子力政策と住民参加』（第一法規、2022年）8頁。

も含む責任配分の観点等の問題について検討を、本稿では十分に行うことができなかった。また、PFI事業においてSPIが形成されることの組織法上の意味についても、さらに考究する必要がある。

さらに、わが国のPFI法は自治体と民間事業者の関係に注目した制度設計となっており、ガイドライン等においてもそのような考え方によっているが、実務において行われている住民参加の取組みの成果を検証等を踏まえて、今後のPFI制度の運用や法制度設計にフィードバックしていくことも求められよう。

※本稿は令和3年度地方公営企業連絡協議会調査研究事業「PFI契約におけるSPCの構造」から助成を得た研究成果である。