

水道用水供給事業

2 . 水道用水供給事業について

事業の法的な位置づけ

水道用水供給事業については、以下のような法的な位置づけとなっている。

1 水道法の目的

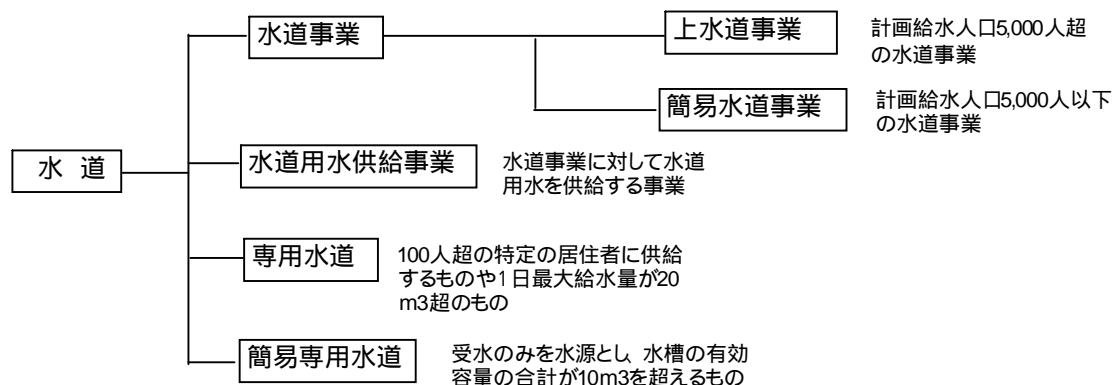
清浄にして豊富低廉な水の供給を図り、もって公衆衛生の向上と生活環境の改善に寄与することを目的とする。（水道法第1条）

2 水道法における地方公共団体の責務

- ・ 国及び地方公共団体は、水源及び水道施設並びにこれらの周辺の清潔保持並びに水の適正かつ合理的な使用に関し必要な措置を講じなければならない。（水道法第2条）
- ・ 地方公共団体は、水道の計画的整備に関する施策を策定し、及びこれを実施するとともに、水道事業及び水道用水供給事業を経営するに当たっては、その適正かつ能率的な運営に努めなければならない。（水道法第2条の2）

3 水道の種別

現行の水道法（平成17年7月改正）において、水道として以下のものがある。



上水道事業という用語は水道法上にないが、簡易水道事業と区別するため慣用的に使用されている。

4 水道用水供給事業の法的な位置づけ

(1) 水道法の制定

伝染病の予防を目的として明治23年に制定された「水道条例」は、水道の普及に伴い多様な課題が生じ、実態に即さないものとなってきたため、新

たな水道法が昭和32年に制定されるとともに水道用水供給事業が位置づけられた。

また、この法律により、水道事業の経営主体については、水道事業が一定の区域を給水区域とする公益事業であることから、地域の実情に通じた市町村に経営させるのが最も公益に合致するとともに、膨大な資金と技術力を必要とする水道事業を継続的、安定的に経営させるには、利潤の追求を目的とする私企業によるよりは市町村によるのが適切であるとの考えから、原則として市町村による経営とされた。

なお、水道用水供給事業の事業主体については、法的には明記されていない。

(2) 広域的水道整備計画

このような法的位置づけの下、水道の整備が進む一方で、水需給の不均衡、水源の水質汚濁、建設費の高騰による経営圧迫や料金格差の拡大、小規模水道事業者の技術上・財政上の課題などの問題が生じてきた。

そこで、「全ての国民が等しく均衡のとれた負担で同質のサービス」を受けられる状態を目標に、昭和52年の水道法改正において「広域的水道整備計画」に関する規定が設けられた。

この規定は、水道事業の経営形態について、水源から給水栓に至る一元管理を理想としつつも、当面移行段階における水道用水供給事業の効用を認め、併せて、広域化を全国的規模で計画的に推進する過程において都道府県が積極的に調整等の役割を果たすよう期待している。

県としての政策上の位置づけ

1 これまでの県政の考え方

法制度上の水道広域化の規定が明確に整備される以前の昭和40年代から、三重県は、独自で水源を確保することが困難な市町村に対して水道用水供給事業を行ってきた。

その後、昭和52年の水道法改正に伴い広域的水道整備計画に関する規定が設けられ、これらの諸課題に対する水道の対応のあり方について、基本的な方向の一つとして水道の広域化が示された。

この規定は、水道の広域化を全国的規模で計画的に推進する過程において都道府県が積極的に調整等の役割を果たすよう期待しているものであるが、三重県においても県内全域を地理的・社会的条件から3圏域に区分し、それぞれの圏域に対して広域的水道整備計画を策定し、用水供給事業を根幹的施設として位置付けるとともにその事業主体を三重県（企業庁）として、水道の広域化を推進している。

2 現在の県政の考え方

また、平成16年4月策定の「県民しあわせプラン」では、以下のように県政の方向性を出している。

(政策展開の基本方向) 持続可能な循環型社会の創造

(政策名) 土地・水・エネルギー資源の効率的な利用の推進

(施策名) 水資源の確保と効率的な総合利用

(施策の方向) 安全安心な水道用水を安定的に供給するため、広域化対策、震災対策等の施設整備を促進するとともに、水質を含めた危機管理体制を確立し、飲用水の水源のあり方等、より安全で安心できる飲み水の供給体制を整備する。また、各水道事業者の実情に応じた広域化による経営基盤の強化等、さらなる水の適正かつ合理的な使用に取り組む。

(水道用水供給事業の役割)

限りある資源である水の有効利用を図るとともに、県民生活に不可欠な安全で安心な飲料水を安定的に供給している。

これまで行政及び県（企業庁）が関与してきた内容と理由

以上のような法的な位置づけ等の下、これまで行政及び県が関与してきた内容と理由については以下のとおりである。

1 三重県営水道用水供給事業の沿革と内容

三重県においては、水道施設の整備が順次行われてきたが、水源水質の悪化、水源開発適地の減少により、大規模開発による水源確保や行政区域を越えた施設整備が必要となり、市町村単独での施設整備が困難となってきた。そのため、県内において、広域的な大規模水道を推進するための検討が行われ、三重県企業庁が水道用水供給事業を実施することとなった。

企業庁においては、昭和43年度に志摩水道用水供給事業の給水を開始し、その後、中勢水道用水供給事業、北勢水道用水供給事業及び南勢水道用水供給事業の給水を順次開始している。現在では事業統合や拡張事業を経て北中勢水道用水供給事業、南勢志摩水道用水供給事業の2事業を運営している。

また、将来の水需要に対応するため、北中勢水道用水供給事業の北勢系第2次拡張事業、伊賀水道用水供給事業の2事業については建設工事を行っている。

三重県企業庁は、県内29市町中16市町に対して水道用水を供給しており、供給水量は平成16年度で約7,640万 年である。この水量は、

供給している市町の需要水量に対して約36%であり、県全体の需要水量に占める割合は、約27%である。

2 事業別の沿革

営業関係

事業統合の経緯と現状

(1) 北中勢水道用水供給事業

事業開始当初は、北勢水道用水供給事業（昭和52年一部給水開始）と中勢水道用水供給事業（昭和46年一部給水開始）は別の事業であったが、その後の中勢地域の水需要の増加により、中勢水道用水供給事業の供給量では不足することになり、新たな水源の確保が必要になった。その際、新たな水源を開発するには長期間かかることから当時の水需要の増加に対応することが困難であった。一方、北勢地域の水需要も増大し、拡張事業が必要となってきた。そこで、当時の北勢水道用水供給事業および中勢水道用水供給事業双方が長良川河口堰を水源とした拡張事業を実施することとなり、従来の「広域的水道整備計画」を変更し、平成10年度に北勢水道用水供給事業と中勢水道用水供給事業を統合し、「北中勢水道用水供給事業」とし、現在に至っている。

ア 北勢系（旧北勢水道用水供給事業）

四日市港を中心とした工業の発展と都市化などに伴い、人口が急速に増加し、水需要の増加につながってきた。

増大する水需要に対処するには、水源の地下水位は年々低下し、揚水量が限界に近くなっていること、河川の水利権に余裕がなく、新たな水源開発が必要であったが、市町村の区域内に適当な水源が無く、また、大規模な水源開発に莫大な資金が必要であり、各々の市町村単独事業として実施することが極めて困難であった。

そのため、工業用水及び農業用水の事業とともに木曾川総合用水事業に水源を求め、昭和46年に県営による水道用水供給事業の工事に着手した。その後、水需要の増大に対応するため、三重用水系（平成3年一部給水開始）や長良川水系（平成13年一部給水開始）に水源を求め、拡張を実施してきた。

イ 中勢系（旧中勢水道用水供給事業）

昭和34年の伊勢湾台風を受け、雲出川の抜本的な治水対策の必要性が生じていた時期に、中勢地域の住宅地の開発による人口の増加に伴う水道施設の整備が必要になっていた。

そのため、洪水調節や灌漑用水、上水道及び工業用水の確保のために雲出川総合開発事業が計画された。

県土木部では、昭和40年から本格的なダム調査に着手していたが、宮川ダム及び三瀬谷ダムの建設工事に企業庁が携わった経験から、企業庁と土木部の協議の結果、企業庁がダム工事（君ヶ野ダム）も実施することが最良との結論に達し、企業庁が水道及び工業用水道施設の整備と併せてダム工事を実施した。（昭和47年竣工）

その後、水需要の増大に対応するため、長良川水系（平成10年一部給水開始）を水源とする拡張を実施してきた。

（2）南勢志摩水道用水供給事業

（1）と同様に、事業開始当初は、南勢水道用水供給事業（昭和60年一部給水開始）と志摩水道用水供給事業（昭和43年一部給水開始）は別の事業であったが、志摩地域においては、昭和59年、60年に大渇水があり、新たな水源の必要性が高まってきた。志摩地域に新たな水源の適地がなかったため、近隣の南勢水道用水供給事業の水源である蓮ダムからの給水を行うこととし、従来の「広域的水道整備計画」を変更し、昭和63年度に南勢水道用水供給事業と志摩水道用水供給事業を統合し、「南勢志摩水道用水供給事業」とし、現在に至っている。

ア 志摩系（旧志摩水道用水供給事業）

志摩地域では、飲料水の大部分を浅井戸に求めていたが、渇水時には枯渇し、また塩分が混入するなど、深刻な飲料水不足であった。

さらに、観光客も年々増加し、渇水期には遠方から大量の水を運搬し確保している状況であった。

この水不足を解消するには、ダムを建設し、その貯水池に水源を求めるほかに方策はなく各町単位で水源を確保することは不可能であった。

また、農業用水不足も深刻であり、昭和35年頃から農業用水と水道用水との統合開発事業として神路ダムを建設し、これにより水道用水を確保する計画が県農林水産部において検討されてきた。

しかし、水不足が深刻になり、水道供給の早期実現化に迫られ、神路ダムが完成するまでの間、下流に恵利原ダムを建設して水道用水と農業

用水を補給することとし、昭和40年に企業庁が、水道用水供給の主体となり、事業に着手した。

その後、水需要の増大に対応するため、順次拡張を実施してきた。

なお、平成16年10月、浜島町、大王町、志摩町、阿児町、磯部町の5町が合併し、志摩市となったことにより、現在は1市への供給となっている。

イ 南勢系（旧南勢水道用水供給事業）

南勢地域では、水道用水の水源は、ほとんど地下水に依存していたが、人口の増加が見込まれ、将来の生活用水の需要の増大に対応する必要が生じていた。

一方、伊勢湾台風により、治水整備の遅れていた櫛田川下流一体が泥沼化し、大きな被害をもたらしたため、国においては治水を主目的としたダム建設計画の調査を行なってきた。

また、昭和39年には湯水に見舞われ、都市用水、とりわけ、飲料水の不足が大きな問題となった。

そこで、県は国に対して、都市用水の確保について働きかけを行い、その結果、蓮ダム建設及び利水に関する調査が開始された。

これに呼応して県においても、将来の水需要に対処するため、水需要調査を行なった上で、昭和48年、蓮ダムへの依存水量を決定し、昭和60年度を目標とする水道用水供給事業の基本計画が作成され、昭和52年に水道用水供給事業の建設に着手した。

建設関係

(1) 北中勢水道用水供給事業 北勢系第2次拡張事業（長良川水系）

経緯

北勢水道用水供給事業は、昭和52年に北勢地域の市町に対して給水を開始して以来、1次拡張を経て給水を行ってきたが、これらの受水市町及び亀山市において自己水源の新規開発で将来の水需要を賄うことは限界となってきたことから、平成10年度から本事業に着手し、特に水受給が逼迫している5町に対して平成13年4月から一部給水を開始した。

8市町へ給水予定 給水能力 47,600 日

一部給水 平成13年4月 6,400 日

全部給水予定 平成23年4月

(2) 北中勢水道用水供給事業 中勢系第2次拡張事業(長良川水系)

経緯

水供給に逼迫していた中勢地域の水供給に対応するため平成5年度から本事業を実施し、平成10年4月に一部給水を開始したが、一部給水に伴い逼迫していた水供給の緩和、社会経済情勢の変化などにより全部給水開始に向けた建設事業は休止している。

2市へ給水予定 給水能力 83,584 日

一部給水 平成10年4月 58,800 日

全部給水予定 未定(事業休止中)

(3) 伊賀水道用水供給事業

経緯

伊賀地域の水需要に対応するため平成10年度に本事業に着手したが、社会経済情勢の変化に伴い平成15年度に水供給計画の見直しを行い、計画給水量と給水開始時期の変更を行い、現在、平成21年4月給水開始に向け建設事業を実施している。

なお、平成16年11月、上野市、伊賀町、島ヶ原村、阿山町、大山田村、青山町の6市町村の合併により、伊賀市となったことから、1市への供給となる予定である。

1市へ給水予定 給水能力 28,750 日

給水予定 平成21年4月

3 これまで行政及び県が水道用水供給(水道の広域化)に関与してきた理由

(1) 水道行政の沿革

戦後20年間の水道普及

水道に関する諸制度の整備及び水道の布設に対する住民の要望と市町村の熱意により水道は急速に発展し、特に昭和30年頃からの水道普及発達は目覚ましいものがあった。その反面、急激な人口増加や産業活動の増大に伴って水需給が逼迫するようになった。また、人口の都市集中や工業化に伴う水道水源の水質悪化も大きな問題となっていた。

昭和41年公害審議会の答申と広域水道事業

昭和41年、厚生大臣の諮問機関である公害審議会から「水道の広域化方策と水道の経営特に経営方式」に関する答申が出され、水需給の逼迫、水道建設費の増大と料金の上昇、水道水源の汚濁の進行、小規模水道における不十分な維持管理等への行政的対応の基本的な方向が示された。ここにおいて、先行的投資となる水道水源開発等に関する国庫補助の導入など水道広域化の推進の必要性が明確になった。

広域水道及び水道用水供給事業の開始

広域水道及び水道用水供給事業開始の経緯は、

- ・昭和11年に神奈川県が、都道府県営水道事業を竣工、
- ・昭和17年に阪神上水道市町村組合が水道用水供給事業の供給を開始、
- ・昭和42年度予算で水道水源開発等施設整備費に関する国庫補助制度が創設されたが、これは水道水源開発施設については3分の1、水道広域化施設については、4分の1の補助を行なうものであった。（水道法制定後初の国庫補助）

昭和48年生活環境審議会の答申

この答申では、水道は、国民生活に必要な不可欠な施設であるとの基本的認識に立ち、「全ての国民が等しく均衡のとれた負担で同質のサービス」を受けられる状態を目標にその生活に必要な水道水を確保供給することをナショナルミニマムとして確立することが必要であるとしている。

そして、この理念に基づき、需給の不均衡、水源の水質汚濁に対する水道水の安全確保、建設費の高騰による経営圧迫や料金格差の拡大、水道事業者が小規模であることに起因する課題を解決し、豊かな社会を支えるべき水道の整備の方向性が示された。

そのため、地形、水系等一体性を考慮して定めた「広域水道圏」を設定し、広域化を進め、究極的には広域水道圏自体が一つの事業体となり、水道事業の建設、管理が行なえるような方策を樹立すべきとしている。

経営形態については、水源から給水栓に至る一元管理を理想としつつも、当面移行段階における水道用水供給事業の効用を認め、併せて、広域化を全国的規模で計画的に推進する過程において都道府県が積極的に調整等の役割を果たすよう期待している。

また、既存水道の統合の際の料金格差の解消、採算面が極めて悪い未普及地域に対しては、水道布設等に対して適切な財政面の助成をなすべきことが提言されている。

水道法の改正（昭和52年）

石油危機による、水道事業経営への多大な影響もあり、昭和52年に水道法改正が行なわれ、「広域的水道整備計画」に関する規定が設けられ、都道府県が果たすべき役割と責務が明らかにされた。

(2) 公的関与の理由

独占性、市場の不完全性

大規模な水源の開発や、膨大な管路の整備等極めて大きな投資を要する事業であり、複数の事業者による競争が過剰な投資をもたらすことが明らかであるとともに、スケールメリットが大きく、独占的に事業を実施したほうが効率的であった。(独占性)

投資した費用を長期間にわたって回収する仕組みの事業であり経営リスクが高く、また、収益性が低いことから、民間企業が取り組むには難しく、民間だけの投資で実施することが不可能であった。(市場の不完全性)

なお、公営で実施した場合は、民間に比べて低金利で償還期間の長い起債が可能となっているとともに、国庫補助金の対象は地方公共団体に限られている。

水源開発

利用可能な水源には限りがあり、ダム建設などを伴う大規模な水源開発を行なう場合は、治水や他の利水と共同で事業を実施する必要があった。これらの事業は行政が実施しており、水源開発と水道整備は、公的関与のもと一体的に行なわれてきた。

(3) 行政のなかで県が関与してきた理由

大規模な水源開発、広域的整備(市町村との関係)

水道整備の際に広域的に水源を確保することは、市町村単独では困難であり、県関与のもと整備を進めてきた。水源を確保する場合、多くが治水や他の利水との共同施設であり、県が総合的に実施することが効率的であった。

また、施設整備は複数の市町村にわたることから、市町村ごとに単独で実施することに比較して、県で実施することが効率的であった。

さらに、初期の施設整備を県が実施してきた実績・ノウハウから、新たな施設整備についても、県が実施したほうが、効率的であった。

ライフラインの確保

水道は、県民が健康的で文化的な生活を享受するために必要不可欠なものであり、生命維持に直結するものであり、安全性・安定性を確保しながら安価に供給することが必要である。

そこで、水道広域化の推進及び県内における料金格差の縮小を図るため、建設事業に対する県一般会計負担を行い、市町村にとっては、料金上昇を抑えることができた。

施設の更新・改良及び危機管理

初期に整備した県内の水道施設は老朽化が進んでおり、施設の改良・更新を計画的に実施していく必要がある。また、大規模地震に備え耐震性を強化する必要がある。水道の供給が事故・災害により停止した場合、住民生活に与える影響は大きくかつ深刻であるため、施設の改良・更新及び耐震性の強化については、公的関与のもと計画的に実施していく必要があった。

さらに、渇水時の他の利水者との調整は、県が総合的に実施したほうが効率的であった。

水源開発、水源管理、水質管理

水の安全性・安定性を確保する基本となる水源の管理や水質管理についても、河川の上流から下流までの一体的な管理が必要不可欠であることから環境行政、河川行政、下水道行政、農林水産行政等との連携が有効であり、広域水道施設が複数の市町村にわたって整備されている実態にあることから、県が直接実施することが効率的であった。

水道法改正（広域的水道整備計画の策定）

高度経済成長期において、水道の整備が進む一方で、水受給の逼迫、水源の汚濁、建設費の高騰による経営圧迫や料金格差の拡大などの問題が生じてきた。

水道事業は、「水道法」により原則市町村が行うこととされているが、大規模なダムや浄水場の建設には多額の資金を必要とすることや水源を広域的に確保するには単独の市町村で実施することは困難であることから、昭和52年の水道法改正に伴い広域的水道整備計画に関する規定が設けられた。この中で、これらの諸課題に対する水道の対応のあり方について、基本的な方向の一つとして水道の広域化が示され、県は計画推進のための積極的な調整の役割を求められた。

三重県においても、市町村の要請に基づき、「広域的水道整備計画」を作成することとなった。その際、県と市町村が協議した結果、県が広域的に水源を確保するとともに、既に企業庁が水道用水供給事業を行っていた実績等から、広域的水道の根幹的施設である水道用水供給事業については、企業庁が実施することとなった。

県（企業庁）が関与してきたことの評価

以上のような理由で、これまで県が関与してきたがその評価については、次のことが言える。

1 水道水の安定供給

昭和43年に県営志摩水道用水供給を開始して以来、専門的技術力により、安全な水道水を安定的に給水してきた。平成16年度における県営水道用水供給事業からの給水量は、県内水道需要量の約3割を占めている。

また、平成10年度から行われている「県民1万人アンケート」においても、県行政44分野中、「飲料水の供給」についての満足度は常に1位となっている。

2 水道普及率の向上

県営水道用水供給事業を実施により、安定した水源の確保や広域的な水融通を行い、県内水道普及率向上の一翼を担ってきた。

三重県水道普及率（人口比） 1970年：78.6% 2004年：99.1%

3 異常渇水時の水融通

平成6年の異常渇水などにおいて、他県等との水利調整を行い、広域的な水融通による水源の有効活用により、断水等の県民生活への影響を回避してきた。

4 水道料金の低廉化

県一般会計からの繰出金や経営規模のスケールメリットを活かし、安定した経営を維持するとともに、水道料金の低廉化に寄与してきた。

5 地球環境への貢献

流況が悪化している小河川や地下水を水源としていた市町村に対して、代替水として水道用水供給事業から水道用水を供給することにより、河川流量確保による河川環境の保全や地下水涵養に寄与してきた。

6 地域貢献

地震等の災害時における地域住民の飲料水を確保するため、水道用水供給調整池（9箇所）への応急給水設備の整備や浄水場の一般公開及び小学校の社会見学の受け入れ等により積極的に地域貢献を行ってきた。

環境の変化と課題

県営水道用水供給を開始した時点から事業を取り巻く環境は大きく変化しており、今後の事業展開にあたっては以下のような状況に留意する必要がある。

1 水需要の低迷と施設の老朽化

県内の水道普及率が人口比で 99%であること、また、人口減少による水需要の伸び悩みから新たな事業開拓といった状況ではない中で、初期に整備した施設は老朽化しつつあり、施設更新・改良が大きな課題となっていることに加えて、耐震性の強化が求められており、企業庁においては、順次改良工事を実施している。一方、水需要は伸び悩みから、総人件費をはじめとするコスト縮減により効率的な事業運営を行っていくことが求められている。

2 市町村合併の進展

水道用水供給事業は、複数の市町村へ供給する場合に実施してきたが、県内市町村の合併の進展により、旧志摩郡 5 町に対して用水供給を行っていた事業（南勢志摩水道用水供給事業・志摩系）が志摩市 1 市への供給となった。また、現在、建設中である伊賀水道用水供給事業が合併前の計画では 6 市町村への供給予定であったものが、伊賀市 1 市への供給となった。

また、中勢系については、津市と松阪市の一部の 2 市への供給となっている。

松阪市においては、津市などに用水供給を行っている事業（北中勢水道用水供給事業・中勢系）と旧松阪市などに用水供給を行っている事業（南勢志摩水道用水供給事業・南勢系）の二つの事業から用水供給を受けることとなった。

3 運営形態の多様化

近年、水道事業においても、規制緩和や民間的経営手法の導入が求められるようになってきており、平成 13 年の水道法改正により第三者委託の規定が整備され、水道の管理に関する技術上の業務を、他の水道事業者若しくは水道用水供給事業者又は当該業務を適正かつ確実に実施することができる者に委託することが可能になり、実質的に民間事業者への包括的な管理委託が可能となった。また、地方自治制度に関する法整備により、地方独立行政法人による水道運営が可能となるとともに、公の施設に係る指定管理者制度も導入されるなど制度の見直しが行われている。

4 水質管理の一元化の必要性

近年、生活排水による河川の汚濁や化学物質による河川の汚染など、水道水源の水質悪化が問題となっている。

水道の安全性を担保するためには、水質管理の徹底が必要であり、水源の水質汚染事故による影響を未然に防止するとともに、取水から給水に至る各段階に起因する水質の異常に対して速やかに対応できるよう、日常の水質管理を水源から給水栓まで一貫して行うことが重要である。

そのような背景から、平成16年6月に示された厚生労働省の「水道ビジョン」では、水源から給水栓までの水質の一元管理を主要施策として掲げている。

水道用水供給の継続の必要性と今後の経営形態のあり方

以上を踏まえ、水道用水供給の継続の必要性と今後の経営形態のあり方について検討する。

1 水道用水供給の継続の必要性

まず、水道用水供給の継続の必要性であるが、水道は、低廉で清浄な水を安定的に供給する住民生活に欠かすことができない重要な役割を担っている。

また、水道の普及が進み、ほとんどの住民にとって水道が唯一の生活用水の確保手段となっている中で、事故・災害等により水道が停止した場合、人々の生活や社会経済活動に与える影響は大きく、かつ、深刻である。

三重県の水道用水供給事業は、現在、16市町に供給されており、県内水道の約3割を担っている。また、自己水源がなく、全ての飲料水を県営水道用水供給事業で賄っている市町がある。

こういったことから、経営形態にかかわらず、今後も継続して水道用水供給を実施していく必要があり、また、公益性があると言える。

2 最適主体を検討するにあたっての視点（「県が担う領域の判断基準」）

次に水道用水供給の継続が必要であっても、事業実施にあたって公的関与が必要かどうか、公的関与が必要な場合であっても、県が担うべきか市町が担うべきかを検討する必要がある。

これらの検討にあたっては、三重県が平成18年度に策定した「県が担う領域の判断基準」に基づき、まず、「公共財」「外部(不)経済」「独占性」「市場の不完全性」「ナショナル(シビル)ミニマムの確保」の5項目のうちいずれに該当するかという視点で検証し、まず、公的関与の必要性を判断する。

次に、5項目に該当して公的関与の必要性が認められても、行政以外の多

様な主体の参画によって、「公」の領域を行政以外で担うことができないのかを検討し、行政が担う領域かどうかを判断する。

また、行政が担う場合であっても市町との役割分担について検討し、同じくこの基準である「補完性の原理」に照らし、まず、近接性・応答性により、必要に応じて広域性・専門性により市町と十分協議しながら判断する。

以上の手順により最適主体を検討していくこととする。

3 「県が担う領域の判断基準」の5項目の該当の有無

まず、水道用水供給に公的関与が必要かどうかについて検討するが、水道用水供給については、「県が担う領域の判断基準」の項目に照らし次のような特性があると考えられる。

(1) ライフラインの確保（公共財・ナショナルミニマム）

水道は、県民が健康的で文化的な生活を享受するために必要不可欠で、生命維持に直結するものであるため、給水にあたって安全性・安定性及び安価であることを確実に担保する必要がある。

(2) 危機管理（公共財）

地震・湧水などの非常時対応については、住民の生命に関わるものであり、迅速で的確な対応が求められる。こういった対応により不特定多数が便益を受けることになることから、行政がイニシアチブをとるべきものである。また、他県の利水・治水と一体的な水源利用を行っている事業もあり、湧水時には行政的な調整が必要となる。

(3) 事業の独占的实施（独占性）

大規模な水源の開発や、膨大な管路の整備等極めて大きな投資を要する事業であり、複数の事業者による競争が過剰な投資をもたらすことが明らかであるとともに、スケールメリットが大きく、独占的に事業を実施したほうが効率的である。

(4) 水源管理・水質管理（公共財）

水の安全性・安定性を確保する基本となる水源の管理や水質管理について、河川の上流から下流までの一体的な管理が必要不可欠であるが、民間事業者と環境行政、河川行政、下水道行政、農林水産行政など行政機関との連携が円滑に行われるかどうかの検討が必要である。

以上の点から、水道用水供給については、判断基準の5項目のうち公共財、ナショナルミニマム、独占性に該当し、その点からすれば何らかの公的関与が必要である。

4 最適主体（行政又は民間）のあり方

次に、何らかの公的関与の必要性がある場合であっても、「公」の領域を行政以外が事業主体となり、担えないかについて、以下の状況を踏まえ検討する。

（１）事業を取り巻く社会経済情勢の変化

現在の水道普及率は人口比で99%であり、水需要の伸び悩みから今後の新たな需要は見込まれず、今後、総人件費をはじめとするコスト縮減により効率的な事業運営を行っていくことが求められている。

一方、水道水の水質基準は、その時々科学的知見の集積に基づき逐次改正が行われてきており、近年においてもクリプトスポリジウムによる集団感染症事件の発生などから、水道水に対する安全性確保の要求が高まっている。

更に、東海地震等の大規模地震や近年頻発する湧水への対応など、住民の生命に関わるものであり危機管理の強化が求められている。

以上のような管理面での効率化、安全性等の確保が強く求められている。

また、市町との役割分担に関し、市町村合併が進展し、市町が広域化し基盤強化がされつつある中、県と市町の役割分担のあり方が大きく変わろうとしており、広域的役割から県で行ってきたことについて見直す時期にある。

（２）法律等制度面の改正状況

制度面では、民間参入の拡大といった社会的な要請の下、水道法改正のほか指定管理者制度や地方独立行政法人の制度化など、法制度上、行政主体が直接実施する以外の手法が可能となっている。

（３）民間参入の状況

制度面では、行政以外の実施主体を可能としている一方で、民間参入の現状は、水道用水供給を民間が経営している例はないが、部分的な業務（例：浄水場管理業務）の包括的な委託は、全国的にみても事例は少ないものが見られるようになっている。

（４）水道用水供給事業と工業用水道事業の共同管理

現在、企業庁では、水道用水供給事業と工業用水道事業が共用で浄水・送配水などの管理をしているものがあり、運転監視業務をはじめ水道用水供給事業と工業用水道事業を一括で委託を行い効率性を高めている。

このことから、それぞれの事業を切り離した場合に非効率になる懸念がある。

(5) 県企業庁の水道用水供給事業の課題

水道用水供給事業は、独立採算制を基本としているが、県内における水道料金の格差の縮小を目的として一般会計から企業会計に繰り出しが行われている。

しかしながら、他県に比べ地形的な問題により施設整備費が割高となっている実態があり、水道用水供給事業実施23都道府県中、4番目に高い水価となっている。

また、今後人口減少時代に突入しようとしていることから、水需要の伸びが見込めず、より一層の効率的な事業運営が求められる。

(6) 最適主体（行政又は民間）のあり方

行政か民間のいずれが最適な実施主体か判断する際は、水道用水供給を将来にわたって継続していく必要があることを念頭に置いて官民の役割分担を検討する必要がある。

このため、民間委託の拡大にあたっては、技術的な実績とノウハウを持った民間企業の成熟度を見極めながら、柔軟に考えるべきであり、県民の安心・安全やユーザーから見た信頼性を確保しつつ、民間的経営形態の導入を選択肢に入れる必要がある。

なお、水道用水供給事業については、税制面や国庫補助金の交付についての制度上の官民格差があることや譲渡後の事業継続が担保できないことから現時点では民間へ譲渡できる環境にはない。

また、本県においては、水道用水供給事業と工業用水道事業を共同管理することにより効率化が図られていることから、今後も共同管理を継続することを基本とすべきであり、民間的手法の導入や市町への移譲など経営形態のあり方を判断するにあたって留意すべき点である。

5 県の関与の必要性（県と市町の役割分担）

次に、事業を行政主体が担うとされた場合、市町との役割分担を検討する必要があるが、市町との役割分担については、市町村合併が進展し、市町が広域化し基盤強化がされつつある中、県と市町の役割分担のあり方が大きく変わろうとしており、広域的役割から県で行ってきたことについて見直す時期にある。

(1) 近接性・応答性・広域性

住民にとって、身近な取組は、身近な自治体が行なうとの考えに立てば、基本的には水道事業は市町の役割であり、水道法においても、水道事業は市町村経営が原則とされている。

なお、水道用水供給事業は法的に事業主体が明記されていないが、市町

村合併が進展し市町が広域化し基盤強化されつつある中で、水質管理や危機管理において市町における環境整備が整いつつあり、水道事業との一元化も選択肢に入れ、地域の実情に応じ、そのあり方を判断する必要がある。

また、市町の行政区域を越えた広域的な事業の場合、県の関与が必要との考えの下で事業を実施してきたが、県の広域的役割は見直すべき時期に来ている。特に1市供給となっている箇所については、水源から給水栓までの一元管理が可能となり、水質管理の向上が期待できることから、市町への移譲の検討が必要である。

(2) 専門性

市町は末端給水事業としての水道事業を既に実施しており、専門的技術は蓄積されている。しかし、市によっては、浄水場の管理など用水供給事業に関する施設管理の経験がないことから、市に移行する場合であっても、県から技術支援を行なうなど、スムーズな移行への配慮は必要である。

(3) 最適主体（県又は市町）のあり方

以上のことから、1市供給となっている場合については、水源から給水栓までの一元管理が可能となり、水質管理の向上が期待できることから、市の水道事業への一元化を進めるべきである。

また、市への移譲にあたっては、市側の受入体制を整える必要性や財政面の市の負担内容を踏まえ、移譲時期や技術面・財政面での配慮の必要性などについて市と十分協議することが必要である。

なお、複数市町にわたる供給となっている箇所については、水道用水供給事業と工業用水道事業の共同管理を行っていること、受水市町間の調整の必要性など様々な課題があり、移譲は基本的に困難であるが、例えば、今後、市町から水道用水供給事業と工業用水道事業を合わせて実施するといった意向が示される場合には、市町の企業団方式による事業実施も考えられる。

6 県が関与する場合の民間的経営形態の導入

市町への一元化が当面对象とならない地域については、先に述べたとおり、民間的経営形態の導入について検討すべきであるが、以下それぞれの形態について検討する。

(1) 考えられる民間的経営形態の類型

企業庁は、これまで浄水場を遠方監視し、その業務を民間委託するなどの取組が進められていることから、今後の経営形態のあり方としては次の形態が考えられる。

- ・ 指定管理者制度の活用（財政計画や施設整備業務等事業運営全般を委任）
- ・ 技術管理業務の包括的な民間委託
- ・ 地方独立行政法人
- ・ その他の形態（民間譲渡・PFI）

(2) 指定管理者制度の活用（事業運営全般を委任：事業主体は民間事業者）

地方自治法の改正により、事業運営全般を民間に委任する指定管理者制度の導入が可能となった。指定管理者制度は、資産を官に残したまま、財政計画や施設整備計画業務も含めた事業運営全般を民間事業者に委任するものであるが、水道用水供給事業を運営する職員の確保が不要であること、民間事業者の創意工夫の発揮が期待できること、従来型委託に比べ契約規模の拡大により、コスト削減効果が期待できることなどのメリットが考えられる。一方、指定管理者制度は、県民の安全、安心など利益の確保の点から、委任の範囲、非常時対応、指定管理者への監視機能の強化、制度上の官民格差によるコスト増などの課題が想定される。

また、指定管理者制度は、今までの部分委託に比較して民間参入が相当進んだ経営形態と考えられるが、民間参入が始まって間もないことから直ちに競争原理が働く見込みが薄いこと、民間事業者が撤退せざるを得なくなった場合の事業継続を担保できる市場がないことから、導入にあたっては、技術的な実績とノウハウを持った民間企業の成熟度を見極めながら慎重に検討していくべきである。

なお、他の自治体において、事業運営全般を委任する指定管理者制度の導入事例は現時点ではない。

(3) 技術管理業務の包括的な民間委託

水道法の改正により、浄水場の管理委託等法に基づく第三者委託の規定が整備され、実質的に民間事業者への包括的な委託が可能となった。

包括的な民間委託は、委託業務にかかる技術者の確保が不要であること、民間事業者の創意工夫の発揮が期待できること、従来型委託に比べ契約規模の拡大により、コスト削減効果が期待できることなどのメリットが考え

られる。一方、包括的な民間委託は、県民の安全、安心など利益の確保の点から、委託の範囲、民間に対する行政の監視機能の強化及び技術的な実績とノウハウを持った民間企業の成熟度について考慮が必要となる。

包括的な民間委託については、他の自治体での取組も例は少ないものの導入の実績が見られる。こういった委託の場合、発注者と受託者の二元管理や非常時対応などの課題が想定されるが、他の自治体での導入事例、契約方法、受託者の監督方法等を検討することで課題対応が可能と考えられる。ただし、包括的な民間委託の導入にあたっては、技術的な実績とノウハウを持った民間企業の成熟度を見ながら段階的に委託を拡大していく必要がある。

(4) 地方独立行政法人の活用

地方独立行政法人の定義

地方独立行政法人は、地方公共団体が行う事務事業について、公共上の視点から確実に実施されることが必要な事業であって、経営の効率性の点から地方公共団体が自ら主体となって直接実施する必要のないもののうち、民間の主体に委ねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるものについて、地方独立行政法人を設立して効率的かつ効果的に行わせるために設立する法人で、平成16年に制度化され、大学や試験研究機関、公営企業などが対象とされている。

地方公営企業との比較

地方独立行政法人は、理事長などのポスト増、評価委員会や会計監査人の設置等、組織面でのコスト増が想定される一方、組織及び財政運営面で自律的かつ弾力的な業務運営を目的とし、コスト増を超える効率化が期待できるとされている。

しかしながら、組織及び財政運営面で自律的かつ弾力的な運営を行うという点においては、現時点では地方独立行政法人を導入する確かなメリットがあるとは言えない。

公務員型・非公務員型の選択

また、職員の身分については、公務員型・非公務員型の両者の選択式であり、事業内容等個別の事情により適用するとされているが、県が設立する場合、国の認可が必要であり、現在は非公務員型を認可する傾向にある。

地方独立行政法人の導入

このことから、水道用水供給事業については、現時点では他の自治体での実施事例がないことも含め、公営企業と比較した場合のメリットについて十分検討する必要がある。

(5) その他の形態

その他の形態としては、民間譲渡やPFIが考えられる。

水道用水供給事業については、税制面や国庫補助金の交付についての制度上の官民格差があることや包括的委託などの民間参入が始まって間もないことから、直ちに競争原理が働かないこと、民間事業者が撤退せざるを得なくなった場合の事業継続を担保できる市場がないことから、現時点では民間へ譲渡出来る環境にはない。

また、PFIについては、浄水施設等の大量更新あるいは新規施設整備を行う場合に、PFI手法をとることが想定されるが、PFI手法をとるべき時期、規模、内容が想定しがたい。

このため、民間譲渡及びPFIについては今回の比較検討の対象外とする。

7 最適主体の判断

以上を踏まえ、水道用水供給事業についての最適主体を次のように判断する。

(1) 民間的経営形態の導入

水道用水供給事業は、ライフラインの確保、危機管理面などからの公的関与の必要性、他の自治体の民間事業者の参入状況等の例から判断すると、実施主体を民間とする性格の事業ではない。

一方、公営企業形態で継続する場合であっても、企業庁は、経営改善の努力を継続していくとともに、市町への一元化が当面对象とならない地域については、さらなる民間的経営形態の導入を進めていく必要がある。

技術管理業務の包括的な民間委託

技術管理業務の包括的な民間委託については、水道法の改正もなされ他の自治体では例は少ないものの実績がある。この場合、浄水場の運営管理を包括的に民間に委ねるところもあり、住民へのサービスの質の確保や危機管理対応が課題となるが、他の自治体の例を見ると、契約により基準の明記や双方の業務分担を明確化し、また、マニュアルの作成などにより、双方が連携しながら的確に対応できる体制をとっている。

このことから、民間的経営形態の導入については、受託者の業務遂行能力を十分考慮のうえ、当面、包括的な民間委託を導入する方向で検討をすべきである。ただし、包括的な民間委託の導入については、技術的な実績とノウハウを持った民間企業の成熟度を見ながら段階的に委託を拡大していく必要がある。

指定管理者制度及び地方独立行政法人の活用

事業運営全般を委任する指定管理者制度については、より包括的に民間のノウハウを導入できるという点で優れた制度であるが、水道用水供給事業においては、民間企業の実績とノウハウの成熟度は十分でなく、早期の導入はできない。

また、組織及び財政運営面で自律的かつ弾力的な運営を行うという点においては、現時点では地方独立行政法人を導入する確かなメリットはあるとは言えない。

このことから、指定管理者制度や地方独立行政法人の活用については、他の自治体の例や民間の参入状況に留意しつつ効果を慎重に検証することが必要であり、あらためて検討すべき課題であると考えられる。

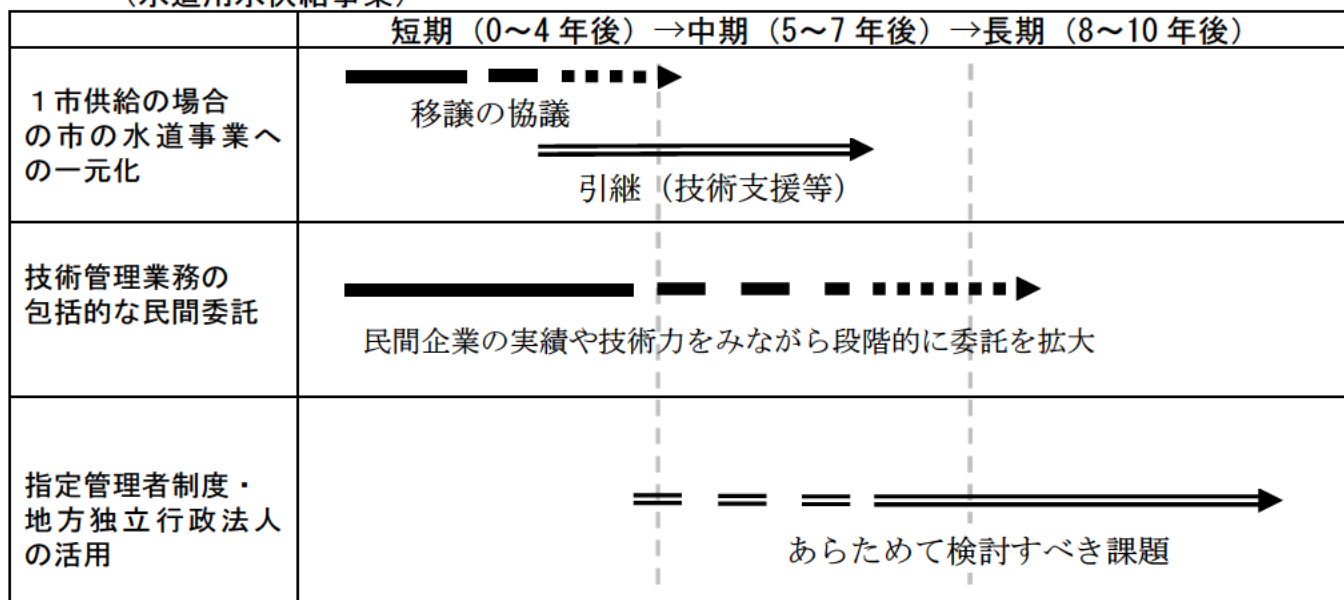
(2) 市町との役割分担

市町との役割分担については、市町村合併の進展や危機管理対応などを踏まえ、1市供給のエリアについて市の水道事業への一元化を進めるべきである。ただし、移譲にあたっては、市側の受入体制を整える必要性や財政面の市の負担を踏まえ、移譲時期や技術面・財政面での配慮の必要性などについて市と十分協議することが必要である。

なお、複数市町にわたる供給となっている箇所については、水道用水供給事業と工業用水道事業の共同管理を行っていること、受水市町間の調整の必要性など様々な課題があるので移譲は基本的に困難であるが、例えば、今後、市町から水道用水供給事業と工業用水道事業を合わせて実施するといった意向が示される場合には、市町の企業団方式による事業実施も考えられる。

水道用水供給事業の経営形態の見直し工程（イメージ）

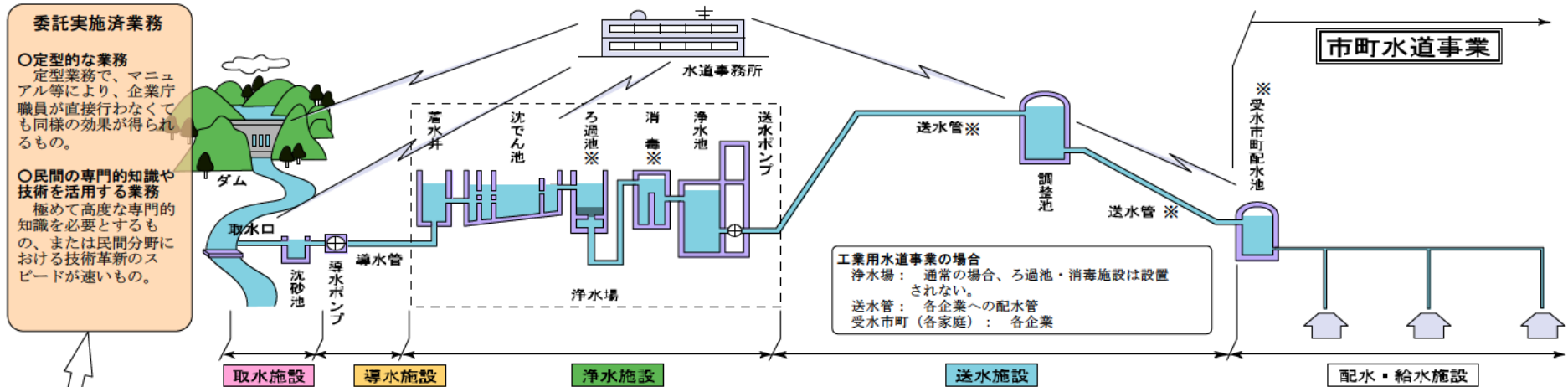
（水道用水供給事業）



凡例 見直しを具体的に進める

状況に応じて取り組む

(参考) 水道用水供給事業（工業用水道事業）の業務内容と民間的経営形態の導入



委託有無		取水施設	導水施設	浄水施設	送水施設
委託実施済	技術管理業務	取水口除塵 施設保守点検	管路の巡視点検 管路の除草等 空気弁点検清掃	沈でん池清掃、天日乾燥汚泥搬出 浄水場の夜間休日警備 〔電気・計装設備の点検〕 〔ポンプ分解点検業務〕	管路の巡視点検 管路の除草等 空気弁点検清掃
		浄水場、ポンプ所の運転監視（北勢、南勢）			
企業庁職員が実施		浄水場、ポンプ所の運転監視（中勢、志摩）			
		施設管理、充水・洗管作業	施設保守点検・管理	施設管理、充水・洗管作業	
		配水運用・管理、漏水等の緊急時対応			
		水源の監視、管理	水質管理（水質検査）		
水利関連業務 財産管理 料金業務 施設整備業務 財政計画等	水利関連業務	水利権更新 (取水制限) 河川管理者、他県利水事業者等との調整		濁水対応	受水市町【企業】と調整（給水制限）
	財産管理	固定資産等管理業務			
	料金業務	料金設定、経理、検針、料金収受			
	施設整備業務	施設整備（改築）計画の策定 施設の建設・改築・修繕に係る設計・積算・監督業務			
	財政計画等	財政計画、給水契約			

民間的経営形態の導入	
(現状) 部分委託 事業主体は県 企業庁の管理下で業務の一部を民間委託	地方独立 行政法人 (企業庁組織からの移行)
包括的な民間委託 事業主体は県 水道の管理に関する技術上の業務の全部又は一部を包括的に民間委託	
指定管理者制度 事業主体は民間事業者 財政計画や施設整備業務等を含め包括的に運営を民間に委任	