

我が国における公営水道民営化の可能性

楠 田 昭 二

1. はじめに

公営企業は類似している民間企業と比較されて議論されることが多い。民間部門では企業会計をベースとして企業間の比較を重要視するが、この背景には投資家にとっての投資収益率という同一の基準で比較できるからであって、事業目的がそもそも異なる公共部門にそのまま適用できない。同時に、市営水道事業と市営バス事業のように公営企業間で比較され議論されることもあるが、これも各々の事業の対象地域の特性が異なることを考えれば単純な比較は難しい。つまり、公共性もそれぞれの地域によってその内容が異なる。公共部門の企業の効率性を判断する場合には期間比較、即ち、中長期的な視点から地方公営企業としてのライフステージに注目した比較が可能である。

企業行動を見る視点として、例えば「企業の一生の経済学」あるいは「公営企業の持続的成長」といった、言わばライフステージからその活動を分析するアプローチが最近試みられている。企業の誕生、成長、衰退、退出を促す要因は何か、それらを制約する要因は何かといった視点に立ち、ミクロ的あるいはマクロ的なアプローチで研究を試みるものである。

このような観点から我が国の水道事業について歴史的な近代水道の軌跡として区分化すれば、まずは1887年に横浜に近代水道が誕生してから約70年間は水道の『誕生期』と位置づけることができる。『誕生期』末の1955年頃でも我が国の全国の水道普及率は30%に留まるものであった。そして次のステージとして我が国の経済成

長に伴い、水道が生活に不可欠なインフラストラクチャーとして位置づけられ、1957年に「水道法」が制定され、豊富、低廉、清浄という目標の下、約30年に渡る右肩上がりの『成長期』を迎える。この時期には全国の水道普及率も87%まで高まる。そして2005年度末で水道普及率97.2%とほぼ100%に近いレベルに達した現在であるが、1990年に入ってからバブル崩壊、少子高齢化の進展から全国的に水需要が横ばいあるいは減少という時代に入り、我が国の地方公営水道を取り巻く経営環境は極めて厳しい時期を迎える。地方自治体全般に渡る財政の悪化回避に向け水道事業のような事業的性格を有する地方公営企業の運営は合理化、アウトソーシング、民営化といった経営改善によってますます経済性、効率性の改善が強く求められる『成人期・転換期』のステージを迎える。

こうした『成人期・転換期』のステージを迎えた地方公営水道に係わる改革の処方箋が今まさに種々検討されている。本稿ではこれまでの本分野における先行研究の成果も紹介しつつ、水道事業者としてのライフステージ毎に、地方財政、都市経営の視点から、地方公営水道と民間企業との競合、地方公営水道への民間的経営手法の導入、地方公営水道の民営化等についての動向と論点・課題を纏め、今後の水道行政に係わる政策的なインプリケーションを示したい。

2. 『誕生期』と最適形態としての地方公営水道

我が国の地方公営水道事業の「誕生期」というべき近代の成立過程に注目した研究として寺

尾 [1981]、泉 [2004]、高寄 [2003] 等を挙げることができる。寺尾 [1981] は水道事業の基本的性格をふまえた公営企業のあり方を分析しており¹⁾、また、泉 [2004] は近代水道システムとその水の供給源としての水源林管理の変遷を実証的・定量的に明らかにしつつ、その背後にある水道行政や地元村と水源林との関係が森林管理に与えた影響を分析している²⁾。一方、高寄 [2003] は水道事業創設を建設資金調達、外部借入資金返済、水道建設の費用対効果、自治体による経営戦略について歴史的事実をして地方財政、都市経営の視点から分析・実証している³⁾。

『誕生期』というライフステージでは一般には起業家に係わる人的資本や資金調達、さらには開業率の地域別格差等が研究上の対象として取り上げられている。これらの先行研究を踏まえ、水道事業者としての『誕生期』に公営、民営という事業形態の発展の経過比較や地方公営水道という経営形態が結果的に最適となった歴史的事実を経済学的視点から考察してみたい。高寄 [2003] によれば、当時の政府の水道セクターに対する考えとして、まず私営公益事業をスタートさせ、その後に経営実態をみて、民営

か公営かを選択すればよいとの意向があったと指摘されている。水道セクターは相対的には収益性が低いセクターと見なされ、他のガス、電力、鉄道といった高い収益性が見込まれるセクターへの多くの民間参入がなされた競争的な市場と比較し、緩慢なスピードで拡大した市場であり、それは結果的に水道普及率の向上に時間を要することを意味したと考えられる。しかし高寄 [2003] も言及しているように特定の所得階層に対する個人専用栓、事業用の給水サービスに限定すれば、水道事業も必ずしも収益性がないものではなく、要するに公共性には欠けるが、限定的供給事業は企業方式で十分に収支均衡が可能ではあったので、幾つかの民営の水道事業者が参入した。

また、『誕生期』においてはこのような近代的な施設を前提とした水道システムの普及率も低いので、飲料水等の需要家としての市民の多くは、近代水道のネットワークの恩恵を被ることなく、旧来からの井戸水等に依存することになる。この場合、井戸水等に直接アクセスできない需要家に対し、良水と認められた井戸水や一部河川水を原水として供給サービスする「水屋」⁴⁾ が隙間産業として大いに繁盛することに

-
- 1) 寺尾 [1981] によれば、1890年に制定された水道条例ではコレラ等の伝染病の防疫と防火という行政上の目的が明確であったので水道事業の市町村営主義が取られたものの、水道は全国で9市と2つの小規模な町にしか導入されておらず、1903年時点でも全国総人口に対する水道普及率は3.15%に過ぎなかったという。公営原則を全うするには地方自治体にとって財政的裏付けが必要となり、国、府県からの補助も出されたものの資金絶対量は不足していたという。
 - 2) 泉 [2004] によれば、例えば1874年に実施された東京府の近代水道事業（多摩川）の設計上の水源が当時は現在と異なり山梨県、神奈川県に属していた。しかし上水を介した都市衛生問題（コレラ等の伝染病問題）、三多摩地方の木材生産活動との調整問題等を踏まえ、数度に渡る東京府の申請により水道条例制定の2年後の1892年にこれらの地域が東京府へ移管されることになったという。水道条例が改正された1911年から1914年頃になると第一次世界大戦の影響により東京は未曾有の活況を呈し水道の量的供給不足が生じ、拡張計画が実施されたという。
 - 3) 高寄 [2003] によれば、『誕生期』においては、地方公営水道の拠り所となる市町村制度が1888年に公布されたばかりで、莫大な設備投資のための資金調達源としての公債（水道建設債）市場も未成熟、かつ公債の信用力も貧弱で、高金利を余儀なくされる等文字通り金融機関の餌食になったようである。従って初期の明治時代には、資金調達の可能な経営形態として多くの民営が存在しつつも、一般的には水道事業は他の電力・ガス事業と比較しても収益性が低い事業と想定され、現実に経営破綻を繰り返しながら、最終的に最適事業形態としての公営水道が主流となったことを指摘している。
 - 4) 高寄 [2003] によれば、水屋は1888年の大阪4区二郡の人口52万人に対し、一人一日当たり四合五勺（=8.1ℓ）相当の水を供給していたと報告している。1887年に給水開始した英国人技師 H.S.パーマーによるわが国最初の近代水道と位置付けられる横浜の水道での設計給水量は、一人一日当たり90.9ℓと言われている。

なる。近代水道事業の代替ビジネスである「水屋」は、特に、度々発生する伝染病としてのコレラの流行時に政府として十分な伝染病対策が取れない中、井戸水の安全性が揺らぐと、これらの「水屋」による供給価格高騰に繋がり、大きな社会問題を引き起こしつつもそれなりの存在感を示していたという。

このように水道事業の『誕生期』というライフステージでは、資金調達力を有する多くの民間事業者がこの市場に参入することはなく、いくつかの民間事業者の参入と資金力も必要のない零細事業者としての「水屋」が隙間をぬって限定的かつ効率の悪い水供給事業を行う程度であり、最適事業形態としては結果において地方公営水道が担うことになった⁵⁾。そして水資源確保という近代水道システムにとって重要な水源林管理といった中長期的な視点に立った事業展開も地方公営水道以外にはこれを担う民間事業者はなかったのである⁶⁾。

この誕生期には、わが国では水道ネットワークに係わる社会的資本整備に公的な補助金を使用しているが、ネットワークの普及率が低い段階においては、このような補助金事業から直接的に裨益しない住民なり企業（例えば明治期であれば近代水道事業の代替ビジネスである「水屋」しか利用できない層）に対する説明責任を果たすことは必要となる。同時に、処理場の薬剤費用や日々の水道ネットワーク維持に係わる操業費用等の維持管理費用までは需要家の水道使用料で賄うとしても水道債のような建設資本償還分なり、将来の補修費の積み上げ分まで水道使用料に含めるべきか、あるいは地方自治体からの補助金投入で賄うべきかに関しては水道ネットワークが敷設されている地域の地方財政、都市経営の視点で考えることが重要となる。高寄 [2003] によれば、明治期の我が国の水道

事業では、建設水道債の元利償還を、結局は料金値上げで対応したといえるが、建設費の国庫補助金はそれなりの負担軽減に寄与し、創業当初は市税の補填もあり、初期の経営難を救済したという。当該地域の持続的発展を前提とすればこれら補助金の金額レベルについては議論の余地はあるものの、地方財政政策上も都市経営上も地方自治体からの補助金投入自体は正当化できると考えられる。

一方、『誕生期』においては1888年の市町村制度公布から1953年の昭和の大合併まで市町村の単位がほぼ固定され、地方公営水道という経営形態を取っている水道事業も基本的には市町村単位という事業範囲に制約された。しかしながら水道事業の『誕生期』から拡大する過程において水の量的・質的確保が次第に重要なファクターとなっていくにつれ、事業範囲が、より上流部門へ、そして、より下流部門へ、また地域的にも拡大することになる。特に上水の水源林の確保という水道事業の最適事業形態化に向け、神奈川県下三多摩が1893年に東京府に編入（水道事業は1889年には東京市に移管）されたことは、水道事業の誕生から拡大という動きに応ずるためにむしろ府県なり、市町村の単位自体が変わったという象徴的な事例と考えるべきであろう。

3. 『成長期』における水道ネットワーク拡充と企業財務の脆弱化

経済成長に伴い生活に不可欠なインフラストラクチャーとして水道が位置づけられ、1957年に「水道法」が制定される。この事業法に基づき、豊富、低廉、清浄という目標の下、1975年頃までに水道の普及率が飛躍的に高まるという約30年に渡る右肩上がりの『成長期』を迎える。

5) 高寄 [2003] は、このような理由は消極的な理由であり、もっと積極的な側面としてコレラ等の伝染病の防疫と防火という行政上の明確な目的を挙げている。

6) 我が国における水道事業の『誕生期』でのこれらの諸課題は過去のことはあるが、水道システムの整備発展に着手している現在の途上国に通じる現代的な課題でもある。

ほぼ同時に水道サービスの最適形態としての地方公営水道に関する法的な根拠となる地方公営企業法が1952年に施行される。地方公営企業法の制定前には地方公営企業は各々の事業法以外に地方自治法、地方財政法等が適用され、他の一般行政事務と同様の規制があり、企業としての経済性を発揮できないことを背景として地方公営企業法が提案されたのであった。その後、町村数を約3分の1に減少することを目途とする町村合併促進基本計画が策定され、その達成のため1956年に新市町村建設促進法が施行され全国的に市町村合併（いわゆる昭和の大合併：9868から3472へ統合）が推進された。『成長期』の視点として、基本的には地方公営企業法に基づき市町村ごとに独立採算形態を取るが、これが水道財政を危機的な状況とすることに繋がり、地域間格差の拡大も生じてしまうことになる⁷⁾。

『成長期』というライフステージでは、一般には企業成長や企業行動、加齢効果等について、例えば、企業規模と企業成長の関係において「比例効果の法則」が成立するか否か⁸⁾といった分析や企業経営の継続（企業の加齢）とともに拡張していくネットワークが企業のパフォーマンスに与える分析等が研究上の対象として取り上げられている。水道事業者としての『成長期』においては、公的独占を通じた地方公営水道の基盤が整った上での企業の成長が見受けられ、民営化等のテーマは直接的に係わらない。しかし、これらの先行研究を踏まえ、むしろ地方公営企業法に基づく独立採算制による企業財務上の脆弱性や、水道事業の広域化推進上の課

題等がこのライフステージにおいては重要な事項となることから、これらについての歴史的事実を考察してみたい。

例えば、地方公営企業法で「効率性」の概念は取り入れられているものの、その定義をeconomyではなくefficiencyを意味するとすれば、水道事業で言えば最も多額の資金を必要とするダム建設について、水道水の供給単価を最小にする方法として、最低の貯水量を維持できるダムの数のみ建設すればよいことになる。しかし降雨量が少ないと、すぐに取水制限が行われ、これでは正に地方公営企業法の本来の目的（住民福祉）にそぐわなくなる。このことは本来「パブリック・セクターの業務測定」として経済性、有効性、効率性という3つの概念に立てば、何をインプットとし何をアウトプットとするのかが必ずと明確にされるはずである。しかしながら現実には地方公営企業法に基づく独立採算制が抱える課題として、当時の公共経済学そのものが行政の守備範囲を矮小化させ、受益と負担論をベースとした行政上の見直し、切り捨てに大いに利用されてしまった。地方公営企業によるサービスがあたかも私的財と位置づけられ、受益に対応した負担や独立採算制が一層強調された。つまり公共性の概念を縮小し財政支出を抑制する方向の議論を誘発したのであった。

また、水道事業の広域化推進上の課題に関し、1970年代に入ると、全国の水道事業は深刻な経営危機に見舞われ、また、水供給の量的確保の観点から、当面は用水供給事業による大規模な

7) 我が国の地方公営水道事業の『成長期』やその企業会計に注目した研究として寺尾 [1981]、瓦田 [2005] 等を挙げることができる。寺尾 [1981] は『成長期』も対象に公営企業のあり方を分析しており、経営の効率化を図るために、水道事業の広域化が進められたが、水資源の開発が「遠くの高い水」になった場合には、住民の負担は増大する傾向にあり、広域化によって単純に安くなるわけではない実態について明らかにした。また、瓦田 [2005] は私企業と類似した組織形態ならびに活動内容を有する地方公営企業について公益を追求する組織として相応しい会計の諸原則のあり方について検討している。

8) 橋本・安田 [2006] によれば1960年代から70年代にかけての企業規模と企業成長率の研究は「比例効果の法則 (Law of Proportionate Effect)」の成否を検証するという形で行われたという。米国、英国、ドイツ、北欧等の先進国、さらには南アフリカ、ナイジェリア、ラテンアメリカ諸国等でも行われたが、いずれにおいても企業規模が大きくなるにつれて成長率が低くなるということが認められている。

施設整備を図り、経営主体として市町村の範囲を超えた。このような大都市圏の水不足対策として水資源確保を目的とした、いわば自然発生的にできたものと、地方における財政力の弱い市町村が水道普及を目的に共同設置した企業団営末端給水事業の2つの類型が見られたが、これに加え、用水供給事業と末端給水事業の統合型という3番目の類型が増加した。これらの水道事業の広域化は自己水の放棄、経営主体としての地方自治体の空洞化に繋がる。

このように『成長期』というライフステージでは、企業活動の発展スピードが加速化され、特に水道ネットワークの拡充と水供給に係わる量的なニーズへの対応が優先されることになるが、これらが公営水道としての企業財務上の脆弱性に繋がっている。

4. 『成人期・転換期』の到来

我が国における水道の普及率も2005年度末で97.2%とはぼ100%に近いレベルに到達した。しかし既に1990年に入ってからバブル崩壊、少子高齢化の進展から全国的に水需要が横ばいあるいは減少という時代に入り、水供給の担い手である地方公営水道を取り巻く経営環境は極めて

厳しい時期を迎え、正に水道事業の『成人期・転換期』が到来している。総務省は2003年に「水道事業における新たな経営手法に関する調査研究会」報告書を発表、引き続き、水道事業にとどまらず地方公営企業等を対象として、指定管理者制度の導入、2004年には地方独立行政法人制度の施行、2006年には地方公営企業の経営の総点検の要請、さらには市場化テスト、民間譲渡といった政策メニューを提示した。こうして地方公営水道はこれらの一連の動きに呼応して各種の合理化、アウトソーシング、民営化といった経営改善を強く求められることになった。

このような我が国の地方公営水道事業の『成人期・転換期』に注目した研究として中山 [2003]、杉田 [2005]、中小規模上下水道研究会 [2005]、太田 [2006] 等を挙げることができる。中山 [2003] は我が国の上水道事業について、非効率性を考慮しながら生産・費用構造についての分析を行っている⁹⁾。杉田 [2005] はPFI導入に係わる課題等を分析し¹⁰⁾、中小規模上下水道研究会 [2005] では上下水道事業運営とアウトソーシングを通じた民間活力活用について分析し¹¹⁾、また、太田 [2006] は水道事業をめぐる新たなパラダイム構築に向けた課題について分析、提言している¹²⁾。

-
- 9) 中山 [2003] によれば、上水道事業では①技術非効率性、配分非効率性が発生しており、②技術非効率性の格差要因として価格の高い事業者と他会計からの補助金や繰入金が高い事業者で非効率性が高く、また、施設利用率は技術非効率性の格差を説明せず、市町村の違いも非効率性の格差を説明しないとしている。
- 10) 杉田 [2005] によれば、道路、都市公園、下水道など公共施設に係わる様々な業法は、公物をどのように管理するのかに依存しているため、PFI法や指定管理者制度を用いた規制緩和は、このような業法には及んでいない。指定管理者制度は、従来からの管理委託制度に代わるもので、法規制ではなく契約行為により公共性や公益性を担保することで、民間企業やNPOなどに業務を委託できるようになった。これは大いなる規制緩和であるが、個別に業法がある場合にはそれが優先され、指定管理者制度は適用されないといった問題があると指摘している。
- 11) 中小規模上下水道研究会 [2005] では、①一旦、民間委託の流れができれば、それだけでは止まらない。業務を委託した事業者の技術力は間違いなく低下する。②その結果、委託は施設管理から事業運営へと拡大し、やがて「水道事業の民間化」へと進むだろう。その是非は住民が決めることである。長い歴史の過程で考えると「第三者委託」というのは、その1プロセスにすぎないという見方もある。③したがって、いつまでも市町村の枠組みで水道経営を考えていては展望が見えてこないと指摘する。
- 12) 太田 [2006] によれば、これまでの拡張投資は水道事業の成長をハード面で支えてきたが、そこにおける資金循環メカニズムは、普及率の拡大による給水人口と給水量の増大を前提に、投資資金を企業債で賄いながら、元利償還を料金収入の自然増によりファイナンスするというものであった。しかしそうした資金調達方式はもはや使えず、投資資金の事後回収から事前回収へ移行させ、具体的には料金算定方式を資金ベースから損益ベースへ転換させること等により水道経営のマネジメント能力を飛躍的に高めていく必要があると主張している。

『成人期・転換期』というライフステージでは、一般には企業の存続と倒産、小規模企業の退出、企業の事業承継等が研究上の対象として取り上げられている。これらの先行研究を踏まえ、水道事業者としての『成人期・転換期』を迎えるにおいて地方公営水道が民間的経営手法をどこまで導入できるのか、そして民営化まで至るプロセスに進む際にはどのような課題なり、条件が必要になるのか、さらには平成の大合併のような市町村の合併による地方自治体自体の大きな変革の中で小規模な地方公営水道や簡易水道の統合がどこまで進むのかといった諸点について考察してみたい。

まず地方公営水道に民間的な経営手法の導入や民営化を検討するとしてもその前提として地方公営水道が相対的に非効率であることが確認されることが必要となる。1990年代の関西地域の水道事業者を対象とした中山 [2003] の分析からは技術非効率性（生産要素を投入した場合に技術的に最大の産出量を生産できない）、配分非効率性（生産については技術効率的であるが、費用を最小化するような生産要素の比率を選んでいない）の発生が全体として実証され、さらに水道サービスの普及率が100%近くになっている現状で高所得者層から低所得者層に対する Cross Subsidy 自体は所得再配分効果が期待できるが、これがゆえに水道料金水準を高く設定している事業者や他会計からの補助金や繰入金の比率が高い事業者では技術非効率性が悪くなっている。この水道料金水準にも関連するが、水道サービス提供維持のための水道事業に係わる資本維持と世代間負担の衡平性に繋がる¹³⁾問題として、現行の地方公営企業会計上、資産の計算に際し、時価主義ではなく原価主義が採用されていることは課題として大きな影響

を与える。この資産計算に基づき料金設定のベースが決められている。このように地方公営水道ではその効率性や資産会計上の課題が存在しているのである。

2006年に日本水道協会により総務省委託事業として「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」が取りまとめられており、水谷 [2007] の研究も参考に、まずは水道事業における民間的経営手法の適用を事業運営面で類型化してみたい。

① 従来型業務委託

メーター検針業務等の定型業務、計装設備の点検・保守等の機械的・電氣的業務で受託可能な民間事業者が複数存在するために、合理的な価格設定が可能な業務を民間事業者等に委託するものと定義される。総務省による外部委託調査結果によると水道分野では外部委託（一部委託を含む）の適用例が多く、委託比率の低い「浄水場運転管理」でも573事業で行われ、市町村等の約4割が外部に委託している。

② PFI

1999年にPFI (Private Finance Initiative) 法として導入され、本来、公的サービス提供のための資金調達を公が行わなくても良いというメリットを有する。しかし我が国においては水道関係補助金や資金調達の条件が有利とされる地方債制度があるため、民間による資金調達にこだわらず、PFIを、PPP (Public Private Partnership—官民連携) の一部として活用することも考えられるとしている。浄水施設全体、あるいは浄水施設内の発電施設、排水施設等一定程度の規模（スケールメリット）があり、施設整備と維持管理運営が1つの事

13) また、瓦田 [2005] によると地方公営企業の料金政策は、単に1事業体の経済的要因によってのみ決定されるものではなく、他の諸要因を考慮して決定されることは周知の事実として、成功事例としてシカゴの地下鉄・バス事業を挙げている。即ちシカゴでは売上税による収入の一定率を地下鉄及びバス事業に配分することにより、料金単価を低く設定しているが、経済的要因以外の政策、つまり低所得者の交通手段確保、更に市民の公共輸送機関利用による交通渋滞の解消という要因を考慮しているという。

業として完結している事業が適している。水道事業では、民間事業者が施設を整備した後、管理運営を行い、契約期間終了後に民間事業者が施設を保有あるいは撤去するBOO (Build Operate Own) として東京都の事例があり、また、民間事業者が施設を整備した後、施設の所有権を水道事業者に譲渡し、管理運営は民間事業者が行うBTO (Build Transfer Operate) として神奈川県、埼玉県、千葉県、愛知県等の事例がある。

③ 第三者委託制度

2002年の水道法24条の一部改正に伴って導入されたのが第三者委託制度である。民間企業であれば「アウトソーシング」、下水道であれば「包括的外部委託」に該当する。浄水場を中心とした取水施設、ポンプ場、配水池等を含めて一体として管理する業務等を委託している。従来型業務委託と比較して、例えば浄水場を主として取水施設等の他の施設も一体とした本質的な業務をより包括的に委託でき、また、複数年契約も可能で、さらに技術的な管理業務に限定した委託となっていることが特徴として挙げられる。第三者委託制度により、技術力の強化、コスト削減効果とともに新たな広域化への対応も期待できるとしている。第三者委託の導入は簡易水道事業や上水道事業で比較的事例は出てきたが、まだ1-2%程度と導入比率は小さい。

④ 指定管理者制度

2003年から施行された改正地方自治法に

より導入された制度で、「公の施設」の管理を自治体以外の者に行わせる場合、民間も代行することが出来、施設管理委託にとどまらず利用許可や料金設定権限まで委任ができる。行政サービスの観点から「公の施設」についてその設置目的に照らした効果が生まれているかという評価を行い、その上で「公の施設」が住民ニーズの変化、多様化に 대응するものとなっていたのか、また、当該「公の施設」を活用した行政サービスを担える主体が行政以外に成長しているかといった視点から導入の適否が検討されるもので、「公の施設」を活用した最良のサービス提供者を探すための制度である。但し、この制度自体は民営化を義務付けるものではない。

水道事業では岐阜県高山市において指定管理者制度導入の事例がある。

⑤ 地方独立行政法人

地方公共団体が直接事業を行う場合に準じた公共性を確保できる地方独立行政法人法が2004年に施行された。地方独立行政法人の長により広範な権限行使を認めることで、より自立的な事業運営を行わせ、経営責任の明確化を図る一方、中期目標期間における目標・計画に基づく経営により透明性を高め、単年度予算主義とは異なるルールの下で機動性・弾力性のある予算執行が可能になる等、事務・事業の効率性や質の向上を図ることが出来るものである。

水道事業について導入事例はないが、地方独立行政法人の導入検討に際し職員を非

表1 第三者委託及びPFIの導入割合

	第三者委託		PFI		総数
	導入事業数	割合	導入事業数	割合	
上水道事業	15	0.9%	3	0.2%	
水道用水供給事業	2	2.0%	2	2.0%	1602
簡易水道事業	74	0.9%	0	0.0%	102

(出典) 厚生労働省水道課 (市場化テストに係わる説明 (2007. 5. 22))

公務員型とすることが前提となっていることから、労務上の問題を挙げる事業者が多い。

水道事業の事業運営面で以上のように民間的経営手法の適用の類型化がなされるが、現在進行中の第三者委託制度の多くは、公営水道企業の技術基盤の脆弱性を補うものに留まっており、経営基盤については対象としないか、副次的なものに留まっている。この点で、2003年から施行された改正地方自治法により「公の施設」の管理を自治体以外の者に行わせる指定管理者制度では民間も代行することが出来、施設管理委託に留まらず利用許可や料金設定まで委任ができる可能性が出てきたことは注目に値しよう。そして水道事業では2006年4月に初めて岐阜県高山市において指定管理者制度が導入されている。

料金設定という経営基盤に直接関係する行為まで民間に委任でき、事業運営面での自由度付与に伴い、その経済性・効率性の改善効果が期待出来るところである。例えば従来の使用料制度では料金の納付先が地方自治体ということで、事業者としては単に料金徴収代行を行っていた立場であったのに対し、利用料金制度では納付先が指定管理者となり、指定管理者として努力すれば収入が増えるインセンティブを付与するものとなっている。しかし利用料金制度ではあくまでも大規模回収経費は自治体負担であり管理者負担となるのは通常の維持管理経費までに留まることや指定管理者の指定に関しては総務省自治行政局長から本制度導入に当たっての例示的な指標が2003年7月17日に通知されており、これによれば、公平性、有効性、経済性、安定性の4つの指標が示唆されている。即ち、「公の施設」の管理上の財政悪化を極力回避すべく

経済性・効率性の視点に目を奪われがちではあるが、地方自治体としては「公の施設」を利用することによる有効性・公共性も重要な視点となっている。

以上のような水道事業における民間的経営手法の導入の次に位置づけられる民営化そのものに直接的に焦点を当てた研究としては、加藤[2005]、松田[2007]、石井[2007]があるが、水道事業における民営化のメリット・デメリットの客観的な検証には次のような論点が挙げられよう。

まずは当該水道事業を行っている地方自治体にとって民営化導入による財政効果が期待できるのかは重要な点となる。この際に特にストック・ベースでは公営水道企業の企業債残高をどのように処理するか、また、水道施設資産への既投入の補助金の返還をどのように扱うのか、また、フロー・ベースでも水道事業者に対し今後とも地方自治体等による補助支援を継続するのか否か等官から民への経営形態の移行に伴う問題点を明らかにすることが必要である。

次に民営化導入による競争導入効果があるのかという点が挙げられる。事業全体をPPP (Public Private Partnership - 官民連携) とするためには、行政手続き面で供給規定(水道料金等を記載)の取得許可が必要となり、供給規定変更の度に大臣認可を求められる。同様に包括的なO&M契約やアフェルマージに近い形態での民間参入を行うとしても国から事業許可・供給規定認可の取得が必要となり、これは事実上大きな参入障壁であり、事業コスト負担増にも繋がる。さらに現時点で我が国では(ごく一部の別荘地等を除けば)民間の水道事業者¹⁴⁾は事実上存在せず、そもそも水道サービスを担える主体が行政以外に成長しているかとい

14) 平成15年度水道統計によると上水道では10事業者で、ほとんどリゾート開発に伴い限定した地域で事業展開されているに留まっている。明治時代には、寺尾[1981]によれば、1911年の水道条例改正により当該市町村においてその資力に堪えざる時に限って民営が許された。例えば玉川水道株式会社(前身は1921年許可を受けた社団法人荏原水道組合)、矢口水道株式会社、日本水道株式会社が設立され稼働したという。しかし結局はこれらの民間水道も1935年の玉川水道株式会社買収を手始めにいずれも東京市により買収されている。

う観点から検討する必要がある。

最近の報道¹⁵⁾によっても、水道事業への参入を図って準備活動していた大手商社が、国内水道市場拡大のペースが遅く、海外市場に注力した方が効率的と判断、国内水道事業から撤退するとの動きと伝えられている。我が国の水道事業については民間委託なりPFIによる市場拡大が期待されたもののこれら商社は1件も業務獲得できず、2-3年で黒字化が求められる商社の投資尺度には合わなかったとこの報道では解説している。これに対し公共共同士の連携の場合には(当該エリアの)市町村レベルの同意に留まることから民間事業者が参入する場合と比べ参入コストは低く、さらに公的機関と民間企業との間での資金調達に係わる条件や課税面の扱い等民間間の公正な競争導入を期待するには様々な課題が残る。さらには将来的には欧州企業等と同様に民営化導入による国際進出効果があるのかという点についてもフォローする必要がある。

一方、平成の大合併のような市町村の合併による地方自治体自体の大きな変革の中で、小規模な地方公営水道や簡易水道の統合については市町村数が2002年度末に3212であったのが2005年度末に1821まで減少したことに応じて統合化が進んだことも統計上も確認できる(表3参照)。寺尾[1981]が指摘したように、かつての水道事業の広域化推進では、水資源の開発が「遠くの高い水」になった場合には、住民の負担は増大する傾向にあり、広域化によって単純に安くなるわけではない実態もあった。従って、今回のような市町村の合併の機会を捉え、地方公営水道や簡易水道の統合の検討に際し、物理的な施設統合のベースとなる水道需要の適切な見通しや施設維持・管理上の経済合理性を發揮させるに留まらず、経営統合面で公営水道企業の経営基盤の強化に繋がる統合に持っていくことが重要である。

表2 水道事業へのPPP活用の類型

	資産の所有	運営と維持管理	水道法上の供給規定	需要リスク
現 状	公共	公共	届出	公共
公共間連携	公共	公共	届出	公共
官民連携	公共	民間	認可	公共
完全民営	民間	民間	認可	民間

(出典) 加藤隆宏[2005]『水道事業を中心とした欧州のPPPと我が国への応用可能性』を参考に著者作成。

表3 地方公営企業(上水道事業、簡易水道事業)の事業者数の推移

	2002年度			2003年度			2004年度			2005年度		
	法適用企業	法非適用企業	合計	法適用企業	法非適用企業	合計	法適用企業	法非適用企業	合計	法適用企業	法非適用企業	合計
上水道事業	1985	—	1985	1955	—	1955	1734	—	1734	1425	—	1425
簡易水道事業	33	1611	1644	32	1555	1587	30	1202	1232	24	885	909
合 計	2018	1611	3629	1987	1555	3542	1764	1202	2966	1449	885	2334

(出典) 地方財政白書(平成17-19年度版より作成)

15) 日本経済新聞(2007.10.13)

5. 水道事業の持続的成長に向けて

足元では財政悪化が深刻な自治体に早期再建を促す地方財政健全化法が2007年6月に成立、2009年4月から施行されることになった。自治体の財政の健全性を実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率の4つの指標で判定し、悪化の度合いに応じて早期是正措置を発動することを柱としている。地方財政に対する国の監視が強まり、財政難の自治体は行政運営の抜本的見直しを迫られることになる。新制度では普通会計の実質赤字比率に加えて水道等の地方公営企業等まで含めた赤字の比率（連結実質赤字比率）等について単年度フローだけでなくストック面にも配慮した財政状況を導入、指標ごとに基準を設け、満たせなければ財政再建が必要な自治体と認定され、「財政健全化団体」、「財政再生団体」という段階を経て国の関与が強化されることになった¹⁶⁾。

本稿でも述べたように、今求められている地方公営企業としての水道事業の変革もライフステージ毎の視点から公平性、有効性、経済性、安定性という4つの指標で考えることが重要である。企業の一生の経済学的アプローチから言えば、ライフステージの最後では企業の倒産、事業承継等といったテーマが研究対象となる。しかし水道は社会的基盤として必要なものである以上、例え企業として倒産したとしても、残された人材、技術・ノウハウ、販売先との結びつきといった経営資源は残され、承継されねばならない。

平成の市町村合併による地方自治体自体の大きな変革の中で水道事業も変革を余儀なくされているというのが実態との見方もあるが、最適経営形態としての地方公営水道も指定管理者制度を初め、今後は積極的に民間的経営手法を導入することでより経営基盤を強化しなければ本

体の地方自治体自体までが経営の自由度を失ってしまう。我が国において今後は全国的に水需要がせいぜい横ばいか減少すると見込まれ、また、地下水利用の専用水道進出の影響もあり、日本水道協会に対抗上の通増型料金体系の見直しに着手する等、水道事業としての料金減収の回避に向けて水道マーケット自体の変容に対応することが迫られている。

加藤〔2005〕はむしろ欧州では新設道路や美術館・博物館より水道事業の方が需要リスクの観点から相対的には安定しているので民間企業も参入しやすいと見ている。従って、例えば、指定管理者制度上、その利用料金制度と通増型料金体系の変更というレベルまで指定管理者側に契約設計上の自由度を与えることを想定した場合に、水道ネットワークという「公の施設」の管理上の経済性・効率性の向上にどこまで繋がり得るのかケース・バイ・ケースで慎重に検討する必要がある。このように「公の施設」の管理上の財政悪化を極力回避するための経済性・効率性の向上が重要であることは論を待たないが、地方自治体として水道ネットワークという「公の施設」を利用することによる有効性・公共性の追求も同時に重要な視点であることを忘れてはならない。

（参考文献）

- 石井陽一〔2007〕『民営化で誰が得をするのか』平凡社新書
 泉桂子〔2004〕『近代水源地の誕生とその軌跡』東京大学出版会
 太田正〔2006〕「水道事業のパラダイムシフト」（『水資源・環境研究の現在（板橋郁夫先生傘寿記念）』成文堂、所収）
 加藤隆宏〔2005〕『水道事業を中心とした欧州のPPPと我が国への応用可能性』日本政策投資銀行フランクフルト駐在員事務所報告書F-95
 瓦田太賀四〔2005〕『地方公営企業会計論』清文社
 北野尚宏・有賀賢一〔2000〕「上下水道セクターの民

16) 朝日新聞（2007.11.14）によれば、公営事業が大幅な赤字を抱えている場合には経営合理化などを通じて毎年5%程度の赤字を減らすよう国として求める方向と報道された。

- 営化動向』『開発金融研究所報』第3号
- 楠田昭二 [2004] 『癒しと安心の考現学』 碧天舎
- 楠田昭二 [2006] 「地下水利用の専用水道進出による
公営水道料金政策への影響分析」『公益事業研究』
第58巻第3号
- 厚生労働省健康局水道課 [2007] 『水道を取り巻く状
況及び水道の現状と将来の見通し』水道ビジョン
フォローアップ検討会 [www.mhlw.go.jp/topics/
bukyoku/kenkou/suido/vision2/dl/siryou07_001.pdf](http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/kenkou/suido/vision2/dl/siryou07_001.pdf)
- 小林真理 [2006] 『指定管理者制度-文化的公共性を
支えるのは誰か』時事通信社
- 杉田定大 [2005] 「日本型 PFI の反省と課題」(八代
尚宏編 『「官製市場」改革』日本経済新聞社、所収)
- 高寄昇三 [2003] 『近代日本公営水道成立史』日本経
済評論社
- 只友景士 [1999] 「地域水環境保全と地域財政」(日
本地方財政学会編 『地方分権と財政責任』勁草書
房、所収)
- 橋木俊詔・安田武彦 [2006] 『企業の一生の経済学』
ナカニシヤ出版
- 中小規模上下水道研究会 [2005] 『講座 中小規模上
下水道経営入門』地方財務協会
- ネットワーク・ビジネス研究会編 [2004] 『ネットワー
ク・ビジネスの新展開』八千代出版
- 寺尾晃洋 [1981] 『日本の水道事業』東洋経済新報社
- 中山徳良 [2003] 『日本の水道事業の効率性分析』多
賀出版
- 日本水道協会 [2006] 『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』
- 野村宗訓 [2007] 「民営化後のイギリス水道事業」
『都市問題研究』第59巻第7号
- 林田吉恵・西藤真一 [2006] 「地方公共サービスの経
営形態-水道事業民営化について」『国際公共経済
研究』第17号
- 松田俊 [2007] 「水道事業民営化の胎動」『都市問題
研究』第59巻第7号
- 水谷文俊 [2007] 「公営企業における民間的経営手法
とその課題」『都市問題研究』第59巻第7号
- 目黒区ホームページ 『目黒の歴史-目黒区誕生』
[www.city.meguro.tokyo.jp/info/rekishi_chimei/
category/rekishi/meguro/01-2.htm](http://www.city.meguro.tokyo.jp/info/rekishi_chimei/
category/rekishi/meguro/01-2.htm)
- Shiva, V. [2002] “*Water Wars: Privatization, Pol-
lution and Profit*” South End Press
- Willner, J. [2003] “*Privatization: a Sceptical
Analysis*”, in Parker, D. and Saal, D.S. “*Inter-
national Handbook on Privatization*” Edward