特集1・これからの水道事業の在り方

これからの水道事業経営

—消費者の目でみた民活・民営化の必要性—

早川哲夫*

キーワード：消費者、水道事業経営、民活・民営化

1. 水道を意識するとき

すでに、全国いたるところに普及した水道（平成12年度末現在の普及率96.6%，図-1）は、われわれが普通に生活するなかで、その存在を特に意識することはない。朝起きて顔を洗い、歯を磨き、朝食の用意をし、トイレに行き、風呂にはいり……と考えてみても、無意識に蛇口をひねると常に飲める状態の水が出てくるという状況に完全に慣れてしまっている。

われわれが水道を意識するのは、その水にカビ臭がでたり、赤茶けた濁りがでたり、断水したりといった、普通の状態が途切れたときにはじめて「水道の不都合」として思い浮かぶのである。

またわれわれは、水道使用の対価として料金を支

払っているが、平成12年度のデータによれば¹⁾ 人口15万人以上の一世帯あたりの一ヶ月の消費支出総額321332円に対し、水道料金は2188円で、その割合は0.7%に過ぎない。これは電話料金や電気ガス料金などと比べても格段に安く、利用の有無に係わらず支払うNHKの衛星放送契約料金とほぼ同じである（表1）。

しかし、このような水道料金も、われわれの意識の中に入ってくる時がある。

水道料金は他の公共的料金と異なり、水道事業が最小の行政単位である市町村によって経営されているため、料金の変更は議会で議論され、その際、住民にその内容が伝えられる。そのため、住民意識の中に「値上げはいや」との印象が残るのである。

このような例から判るように利用者の立場から見

水道普及率＝総給水人口／総人口，ただし，総給水人口＝上水道人口＋簡易水道人口＋専用水道人口

図-1 水道普及率の推移

Forthcoming management system of public water supply

*麻布大学 Tetsuo HAYAKAWA

表1 NHK受信料(平成14年2月現在)

契約種別	支払区分	月 額
カラー契約	訪問集金	1,395円
	口座振替・継続振込	1,345円
衛星カラー契約	訪問集金	2,340円
	口座振替・継続振込	2,290円

れば、水道とは、現在では、「不都合なときに限って意識に上る」ものになっている。一方その便益についてことさら意識する機会は少ない。

2. 水道法に規定される水道の特徴

2.1 清浄・豊富・低廉な水の供給

次に水道法のなかで、水道がどのように規定されているかを調べ、「水道の特徴」が現在のわれわれのニーズに対し十分に対応しているかどうかを見てみよう。

まず水道の目的は法の中でどのように規定されているのであろうか。

昭和32年にできた「水道法」は、

- ・水道の布設及び管理を適正かつ合理的ならしめる
 - ・水道を計画的に整備する
 - ・水道事業を保護育成する
- ことにより、清浄・豊富・低廉な水の供給を図り、
- ・公衆衛生の向上
 - ・生活環境の改善

に寄与することを目的としている（第一条）。

つまり、国民の公衆衛生を向上させ、生活環境の改善を図るために「清浄・豊富・低廉な水を供給する施設」が水道なのである。生活環境の改善や公衆衛生の向上に関する政策を行うことは、基本的には行政の責任と考えられている。

清浄で豊富な水の供給を図るため、水道法では、全国の水道が等しく守らなければならない水質や施設のレベルを、水質基準（第四条）や施設基準（第五条）として定めている。

また水道法では「水道」をどのような施設として規定しているのであろうか。法第3条1項では、「水道」を「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をいう。ただし、臨時に施設されたものを除く」と規定している。つまり、「パイプ等で飲める水を送る施設」を水道とよんでいる。

2.2 居住者101人以上の水道はすべて同じ水準を維持

「水道事業」については、法第3条2項で、「この法律において「水道事業」とは、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。ただし、給水人口が百人以下である水道によるものを除く。」と規定している。

ここで（計画）給水人口100人以下のものが除外されているのは、小規模水道に対し、水道法で規定するような画一的な規制措置を加えるのは不適當であるからとの説明がなされている²⁾。

しかしこれは同時に、給水人口が101人以上であれば、101人の水道も1000万人の水道も同じ基準が適用されるということを意味している。

表2によれば平成12年度末の水道箇所数は14802箇所であるが、給水人口5001人以上の水道は1958箇所に過ぎず、大半が5000人以下の簡易水道や専用水道である。水質に関する問題が多様化し水道事業に対する要求が厳しくなるとときに特に小規模水道において、レベルの高い基準をいかに満たしていくかということは大きな課題である。

2.3 居住者が、利用者が

また水道法のなかでの給水人口とは居住人口を意味するものである。法律制定当時の普及率がわずか40.7%（総人口90928千人に対し37000千人）であり、全国民をできるだけ早く「公衆衛生が向上し生活環境が改善した状態」に置くよう努めなければならない時代にはまず「居住者」に着目するのは当然であった。

しかし現在では、職場や学校、商店、レクリエーション施設など家庭の外で使用する水の量が増えている。またボトルに入ったミネラルウォーター利用者が増え、水道水を直接飲用する機会は減ってきていることなど、都市生活者の水利用形態は昭和32年当時とは大きく異なっている。

3. 公営の原則

現在水道法においては、水道事業経営は「地方公共団体による公営の原則」が規定されている。

（事業の認可及び経営主体）

水道法第六条 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。

2 水道事業は、原則として市町村が經營するものとし、市町村以外の者は、給水しようとする区域を

表2 平成12年度 水道の種類別箇所数

都道府県名	水道用水供給事業				上水道							簡易水道			専用水道	水道の合計
	県営	市町村営	組合営	計	県営	市営	町営	村営	組合営	私営	計	公営	その他	計		
北海道			6	6		34	71		3		108	344	1	345	113	572
青森			2	2		7	21	6	3		37	113	12	125	20	184
岩手			2	2		14	21	3			38	187	3	190	43	273
宮城	2			2		9	42	1	2		54	86	5	91	26	173
秋田				0		10	25	1			36	249	153	402	9	447
山形	4			4		12	20	1	3		36	104	20	124	10	174
福島			5	5		9	30	9	2		50	156	38	194	15	264
茨城	4			4		16	46	10	3		75	36	169	205	72	356
栃木	2		1	3		13	32			1	46	89	24	113	144	306
群馬	4			4		10	27	9	2		48	221	28	249	16	317
埼玉	1			1		35	35	2	6		78	37	5	42	227	348
千葉			6	6	1	23	22	1	7		54	4	2	6	482	548
東京				0	1	4	3				8	15		15	699	722
神奈川			1	1	2	8	11				21	25	11	36	317	375
新潟			4	4		20	37	10	5		72	310	49	359	11	446
富山	3		1	4		8	11		1		20	102	12	114	7	145
石川	1			1		8	25				33	95	66	161	8	203
福井	2			2		7	14				21	154	46	200	3	226
山梨			2	2		7	12	1	3		23	331	3	334	8	367
長野	1		4	5	1	18	27	16	1	6	69	287	100	387	11	472
岐阜	2			2		14	38				52	316	17	333	42	429
静岡	3		1	4		21	39	2	1	2	65	167	128	295	103	467
愛知	1			1		27	21	1	7		56	57	11	68	127	252
三重	3			3		13	38	1	1		53	166		166	36	258
滋賀	2			2		6	27		2		35	87		87	25	149
京都	1			1		12	15		1		28	198	3	201	46	276
大阪	1		1	2		34	10	1			45	43		43	280	370
兵庫	1	1	3	5		24	47		2	1	74	171	26	197	81	357
奈良	1			1		10	18	1			29	158	2	160	10	200
和歌山		1	1	2		7	24				31	158		158	14	205
鳥取		1		1		3	16				19	252	4	256	30	306
島根	2			2		8	8		3		19	203	2	205	3	229
岡山			4	4		9	28	1	3		41	190	9	199	8	252
広島	3			3		13	19		1		33	132	8	140	43	219
山口			3	3		15	8		2		25	134		134	42	204
徳島				0		4	26				30	109	29	138	26	194
香川	1		1	2		5	34				39	30	1	31	21	93
愛媛			4	4		10	24	1	4		39	234	6	240	72	355
高知				0		14	10				24	268	4	272	17	313
福岡			6	6		22	44		2		68	70		70	275	419
佐賀			2	2		7	15	1	2		25	73	45	118	13	158
長崎				0		9	26				35	292	13	305	42	382
熊本			2	2		13	26	1	2		42	246	159	405	72	521
大分				0		11	8				19	238	48	286	48	353
宮崎				0		10	18		1		29	189	34	223	16	268
鹿児島				0		13	31		1		45	412	100	512	21	578
沖縄	1			1		9	10	10	2		31	38	7	45		77
合計	46	3	62	111	5	615	1,160	90	78	10	1,958	7,576	1,403	8,979	3,754	14,802
平成11年度	46	2	62	110	5	616	1,162	90	78	11	1,962	7,714	1,481	9,195	3,784	15,051

その区域に含む市町村の同意を得た場合に限り、水道事業を営営することができるものとする。

この理由として、「水道法逐条解説」³⁾では、「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営営させるのが最も公益に合致するからである。さらに、水道事業は膨大な資金と高度な技術力を必要とするものであるから、これを継続的安定的に営営させるには、利潤の追求を目的とする私企業によるよりは公共団体である市町村によるのが適切と考えられるからである」と説明している。

また市町村以外の者とは、私企業者だけではなく、都道府県や一部事務組合も含まれ、この場合には市町村の同意が必要となっている。この公営原則は、現時点でも特に違和感なく理解できる内容である。

また、地方公営企業法では簡易水道事業をのぞいた水道事業（いわゆる上水道）は、その事業を行うに際して必要な経費は料金収入でまかなうこととされている。簡易水道が除かれている理由は、国民のほとんどが水道を利用する時代には、できるだけ地域格差をなくすことが必要で、独立採算制をとれば、料金高騰が懸念されるので、住民負担を軽減するため、一般会計からの繰り入れなどを含めた営営を可能にするためである。このように小規模事業においては高普及時代には公営であることが特に大きな意味を持っている。

ただ市町村ごとに事業営営を行う場合には、事業規模の上限が、市町村の規模以下に制限されるという問題点がある。これに対処するためには、県営や、一部事務組合などの広域の水道事業を行うことや私

企業による事業営営も制度として認められている。上水道事業に限ってその例を見れば、全国で私営が10箇所、組合営が78箇所存在していることがわかる。

4. 民活や民営化の流れ

それでは水道事業の民活や民営化が何故話題になってきたのだろうか。

一つには、行政事務が本来利潤追求を目的とせず、ともすれば、効率的でない営営が行われることがあり、その事務執行に効率性をもたせるために民活等が検討されたことがその理由と考えられる。

最近では公共事業の運営をPFI手法の導入により行おうとの試みがなされている。

「PFI (Private Finance Initiative : プライベート・ファイナンス・イニシアティブ)」とは、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、営営能力及び技術的能力を活用して行う新しい手法であり、民間の資金、営営能力、技術的能力を活用することにより、国や地方公共団体等が直接実施するよりも効率的かつ効果的に公共サービスを提供できる事業に対してPFIを導入することにより、国や地方公共団体の事業コストの削減、より質の高い公共サービスの提供を目指そうとしている。

我が国では、「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」(PFI法)が平成11年7月に制定され、平成12年3月にPFIの理念とその実現のための方法を示す「基本方針」が、民間資金等活用事業推進委員会(PFI推進委員会)の議を経て、内閣総理大臣によって策定され、PFI事

表3 PFI法の概要

(目的)	
第一条	この法律は、民間の資金、営営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の建設、維持管理及び運営（これらに関する企画を含む。）の促進を図るための措置を講ずること等により、効率的かつ効果的に社会資本を整備し、もって国民経済の健全な発展に寄与することを目的とする。 (ここに規定されている公共施設のなかには「水道」も含まれている。(法第2条))
(定義)	
第二条	この法律において「公共施設等」とは、次の各号に掲げる施設をいう。 一 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 以下略。
(基本理念)	
第三条	公共施設等の整備等に関する事業は、国及び地方公共団体と民間事業者との適切な役割分担並びに財政資金の効率的使用の観点から踏まえつつ、当該事業により生ずる収益等をもってこれに要する費用を支弁することが可能である等の理由により民間事業者に行わせることが適切なものについては、できる限りその実施を民間事業者にゆだねるものとする。

業の枠組みが設けられた。

この法律の目的は、表3（前頁）の通りである。

この思想には「公共と民間との役割分担の適正化」と「民間でできるものは民間で」の理念がある。

5. 効率的経営のために

消費者個人にとってみれば、供給されるものの品質、量や供給形態が同じであれば料金は安い方が良く、事業経費は少ない方がよい。

民活推進意見の中で言われている、「水道事業が地域独占事業であり、事業経営に効率性が欠けている」という指摘に対しては、当然公共団体そのものの努力が必要であるが、複数の企業体による真の競争がなければ、単に民営化したとしても十分な成果があがるとは思えない。

しかし水道事業は巨大な施設の存在を前提とし、住民の公衆衛生状態の向上をめざすため、これを適切に運転管理し、事業は確実に継続的に行われなければならないことや、そのため地域において独占的に行われる事業であるという特徴がある。

実際に、水道事業体においてPFI導入による成果に関するいくつかの研究発表報告⁴⁾をみても、最終的な責任は公共団体が持った上で、事務作業を民間委託したが、経費節減ができた大きな理由は、事務作業の進め方に民間独自のノウハウがあったからではなく、担当者の官民の給与較差によるものであった。

民活という以上、公共ではできない何か新しいものがあり、新しいシステムが導入されなければならない。効率的経営は、民活によらねば不可能なのだろうか。

6. 効率的経営のための水道法改正

これまでのべたように、水道の水質や施設の管理業務については規模の大小を問わず高度な水準を維持することが水道法によって求められている。そのための施設に対する投資や人材の確保が必要となるが、これは、できるだけ低廉な水の供給を行うということとは相反することになる。特に小規模水道にとっては問題が大きい。効率的経営のためには、規模を大きくすることによる事業展開が一つの方法として考えられる。商品を集中的に製造し、広域的に流通させ、各地の需要者に対して販売するという一般の商品との違いは、水が一人一日あたり500キロ

グラムと大量に使用されるものであり、パイプで供給する以外には効率的な供給ができないことである。そのため施設はパイプで接続され、運転管理も商品（供給される水）の品質管理も一体化された施設毎に行われてきた。水道法のなかでは、経費がかかる水源開発は複数の水道が共同で行い、広域的水道整備が計画的に進められるよう政策がとられてきた。しかし、有機的の一体となった施設ごとに水道事業を考える限り、地形的にパイプを接続しない方が合理的な事例などでは、施設が一体でないため、別の水道事業となってしまう。また市町村毎に水道事業経営を行うことが原則になっているため、市町村毎に独立した経営がなされ、規模の拡大が行いにくいといった問題がある。このような事例については、施設が連結されていなくても、経営や維持管理を一元化していくことによって効率的経営が可能となる。公共団体でその区域を越えた経営を行うには、一部事務組合方式などがある。その他、基本的な責任は市町村が持った上で、その業務を第三者に委託する方法もある。また事業の民営化も市町村の区域にとらわれない事業活動を可能にする。

この点に関しては、平成13年に水道法が改正され、あらたに水道の管理に関する技術上の業務を第三者へ委託する制度が設けられた。これは、浄水場の運転管理や水質管理など、高い技術力を要する業務を業務実施に伴う刑事責任（罰則の適用）も含めて第三者に移管する制度である。委託は、技術上の観点から、平常時でも緊急時でも一体として行わなければならない業務を最小範囲と考え、取水、導水、浄水、送水、配水ごとにまとまりをもった業務を委託することとしている。さらに、給水装置の管理に関する技術上の業務を委託する場合にあっては、その給水区域内のすべての業務を委託することとされた。

受託者としては、別の水道事業者、水道用水供給事業者や、その業務を適正かつ確実に遂行できる経理的、技術的な基礎を持つ民間事業者が想定される。委託や受託先の選定については、水道事業者がその独自の判断に基づいて行うことができる。

このことを消費者の立場に立って考えれば、

- ・ 清浄・豊富な飲み水が低廉な価格で安定的に供給され、各種サービスがより充実すること
- ・ 水道料金が高くないこと
- ・ 料金徴収方法が煩雑にならないこと

・トラブルがあったときにその対応窓口が一本化されていること
などのニーズが満たされていれば、その事業が公営か民営かは問題にならない。

7. 水道事業のISO規格化の動き

消費者にとっては、水道のサービスが充実しているかどうかが問題であって、事業が公営であるのか、民営であるのかは余り問題にならない。サービスレベルを評価する場合に、客観的な根拠があれば、大いに参考になるだろう。

これに関連して、最近、水道に関するサービス活動のISO（国際標準化機構；International Organization for Standardization）規格化の動きがあるので紹介してみよう⁵⁾。

水道事業はWTO（世界貿易機構）の考える貿易の中では、環境サービスの一つとして位置付けられている。WTOでは、サービス貿易に関して、全加盟国に対し、無差別的市場アクセスを可能にすることや、内外格差の自由化を求めている。加盟国日本も当然それに従わなくてはならない。またWTOのTBT協定（貿易の技術的障害に関する協定）によって、国際規格があれば、その規格に従った貿易を行うことが求められている。

現在、フランスが中心になって、水道サービス活動についての国際規格化が検討されている。日本も積極的に参加して作業を進めている。

この規格の内容は、今後の世界的な検討の結果によって大きく変わってくるが、規格ができれば、水道業務の委託が行われる際に、受託者が公共か、民間かに係わらずまた国内事業者であるのか、国外事業者を問わず、受託者が適正な技術能力を持っているかどうかの判断のためにこの規格が用いられることが予想される。したがって規格化の動向には十分に注意を払っておく必要がある。

このことは、国際的な自由競争の流れの中では、公共か民間かという問いそのものが、もはや古いものであり、消費者のニーズに応え得る経営能力、技術力をもった者だけが存続し得るという状況になりつつあることを示している。

8. 公の施設の管理委託に関する地方自治法の改正について

平成15年3月現在、総務省において、公の施設の

管理委託に関する地方自治法の改正が検討されている。公の施設とは、地方自治法244条に規定される、地方公共団体が住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供する施設で、水道施設もこれに該当する。

現行法では、公の施設の管理受託者は、

・地方公共団体の出資法人のうち一定要件を満たすもの（1/2以上を出資する第3セクター）

・土地改良区などの公共団体

・農協、生協、などの公共的団体

に限定されていた。

また委託できる事務の範囲も積極的に公物本来の目的を達成できる作用に限られ、公物の利用条件の設定や料金徴収などの権力的性格のある事務は委託できなかった。

しかし、この改正が実現すれば、従来地方自治法上で制限のあった公の施設の管理委託について、民間事業者の受託が可能になり、同時に受託者が直接に、施設利用者から料金徴収を行うことも可能になった。したがってこのような管理委託を選択（市町村議会による議決）すれば、結果として、水道施設を地方公共団体が所有しその経営を民間企業が実施する、つまり、民間事業者が水道事業者となる、いわゆる公設民営方式が可能になってくる。

現在の水道施設は、布設後長い年月が経過し、その更新が大きな問題となっている。さらに更新に必要な膨大な費用も、水需要が増加しないため料金値上げが避けられない状況となっている。

今まで同様、公営で事業を行う場合でも、事業を民間が行う場合でも、また公設民営の場合でも、施設更新費用の負担をどうするかが共通の大きな課題になってくることに留意しなければならない。

9. 最後

以上述べたように、最近になって、水道事業の事業形態の自由度がより大きく変化する兆しが見られてきた。これまでのように、水道事業とは、一地方公共団体の範囲での、公営事業であるという「常識」に対して、国民や世界から問題提起がなされてきたということである。

消費者の立場に立てば、水道とは、清浄な水を豊富に安定的に、低廉な価格で供給する施設であり、この条件が満たされれば、経営主体が公であるべきか、民であるべきかを問うことはないだろう。

これまでは水道法上は民間も可能であるとの規定はあったが、民営の上水道は全体の0.5%に過ぎなかった。また経営の効率化を進めることに関しては、地域独占事業であるため競争原理が働きにくい状況であった。

その意味では、今後予想される法改正や国際規格化の動きは、水道事業にも競争相手が出てくるということであり（なお直接飲料用水については、すでにボトル詰めミネラルウォーターという強敵があらわれている）、事業の効率的運営にさらに努めるきっかけになると考えられる。

最後になったが、水道事業の民営化、民営化を考える際には、以下のことに留意すべきであると強調しておきたい。

・民営化の議論が、ムードで行われたり、貿易摩擦

解消などの外圧によってなされるべきではないこと。

・本当に需要者のためになるかどうかを需要者の意見を参考にしながら、議会で十分議論し政策決定プロセスを明確にしながら方式を決定すべきこと。

参 考 文 献

- 1) 日本の水道, Annual Report 2002, 日本水道協会
- 2) 厚生省水道環境部水道法研究会: 水道法逐条解説, 日本水道協会, 82-85, (1983)
- 3) 厚生省水道環境部水道法研究会: 水道法逐条解説, 日本水道協会, 139-141, (1983)
- 4) 第53回全国水道研究発表会報告, (株)日本水道協会 (2002年5月)
- 5) 石井健睿: 水道事業のISO規格化に注目を, 水道協会雑誌, 71, 12, (2002)

行事案内

世界ガス会議東京大会特別プログラム 環境調和型都市デザイン国際コンペ提案作品発表会

世界ガス会議東京大会組織委員会では、地球環境問題の解決と人類社会の持続的な発展の両立に向けて都市がどのような役割を果たしうるかとの視点から、人口10万人以上の実在都市を対象に100年間の都市像とそこに至る変革プロセス、およびその中で果たすべきエネルギーの役割に関する革新的な提案を求め国際コンペティションを、世界8カ国から9チームを指名して実施しており、2003年6月に東京で開催する第22回世界ガス会議において各チームが審査委員に対してコンペ提案作品を発表します。本発表会は、世界ガス会議参加者以外にも公開して、一般の方々にもその発表をお聞きいただきたいと考えています。

記

日 時: 2003年6月3日(火) 9:30~16:45

場 所: TFT ホール1000

(東京ファッションタウンビル西館)

内 容: 国際コンペに参加した9チームの提案作品
発表

参加費用: 1万円(資料代含む)

申し込み: 4月30日まで

主 催: 世界ガス会議東京大会組織委員会

<http://www.wgc2003.com>

問い合わせ先: TEL 03-3502-0620

E-mail: awaji@wgc2003.gr.jp

担当: 淡路