

更に同じく早めに利水者の取水制限を導入すれば、このダムの渇水対策ダム容量が削減でき、結果的にダムの建設が必要なくなるのではないかという議論がありました。その当時の国交省の見解としては、河川の維持用水は、削減出来ない、維持用水を削減することは適当ではない、とされました。歴史的に最も清浄で神秘的な琵琶湖最北端の水域に不可逆的な影響を与えかねないこのダム建設は現在凍結状態にあります。ダムはつくってみなければ影響が分からないということですが、そうかと言って取り返しがつかないマイナスの影響が出てくる可能性があるということであれば、予防原則として、この問題を扱い、かつ柔軟な政策で地域の枠を超えた連携の仕組みが必要なのではないか。そうすると、財政の問題、地域連携の問題、ガバナンスの問題というものも大きく影響されるように思います。先ほどのご兩人に対する（時間スケール、空間スケール、流域ガバナンスなどの）質問にはこういった背景があるということでございます。この河川整備計画の原案というのは、委員である我々によって策定されたのですが、河川法の中で環境が目的化された意味には環境に対する長期的、広域的、不可逆的な負の影響を事業実施の是非の判断に反映するというのも重要な要素ではなかったのかという思いが上記の議論の背景にあるわけです。この辺に踏み込んだ取り組みというのは、なかなか見えてきていないのですが、この辺に対して、少しでも示唆が得られれば、私としても非常に助かると思いますか、関心があります。

以上、私からのコメントです。

司会：

ありがとうございました。続きまして、お二人目の討論者で作新学院大学の太田先生、よろしくお願いいたします。

討論2

作新学院大学

太田 正 先生

いまご紹介いただきました作新学院大学の太田と申します。私からは、4人の先生方のご発表に対して、特に私の研究領域との関わりで、伊集先生と頼先生のご発表に、どちらかというとうエートを置いてコメントさせていただきたいと思います。

従いまして、コメントをする前に、基本的な私の考え方を、まず示させていただいた上で、4人の先生方に対するコメントをさせていただきたいということでございます。

基本的な捉え方は、パフォーマンスとガバナンスという観点で考えております。実は水道事業だけではないと思いますが、いわゆる民営化、広い意味での民営化ということになりますと、これは国内の経済活動に占める民間の割合が高まることを意味しますので、非常にだだっ広く

なるのです。

そこで、いわゆる公営企業、あるいは公営事業といったところに引きつけて申し上げますと、最も対極にあるのが完全民営化と言われる公的所有から私的所有への所有形態の転換ですけれども、その間に実はこれだけたくさんの、さまざまな形態の民間導入のパターンがあります。

そのなかで今日、わが国において問われているのは、個々の水道事業体の民営化なのかというと、必ずしもそうではありません。PPPは「公民連携」と広く言われておりますが、この真ん中にある間のさまざまなレベルを、どう組み合わせながらそれぞれに適用していくのか、というケース・バイ・ケースでの対応といったものが問われていると理解しています。

ただし、地方独法化の問題については、最近では、あまり議論にもなっておりませんけれども、PPPの関係では、直接関係ありませんので、外させていただきます。

私が問題関心とするのはガバナンスとパフォーマンスということですが、パフォーマンスについてはその効率性や有効性をどう捉えるかです。経済的効率性といったものも、外部経済効果を含むかどうかといったように、どのような視点や概念の下で捉えるのかが問われます。ガバナンスも、先ほど言ったように、民間化との関係を考えますと、市場と自治という両方からガバナンスの構造を比較検討していく必要があると思います。

一つはいわゆるコーポレート・ガバナンスの議論。これは長年続いてきたわけですが、その中で、いわゆる所有と経営の分離といった中で、いわばプリンシパルとエージェントの関係とよく言われますけれども、株主と専門経営者との関係をどのように位置付けしていくのかといった議論を、ずっと続けてきているわけです。

実は公営企業と言った場合には、ちょっと座標軸が違いまして、いわゆる住民自治というかたちでの主権者による統治というような性格の違いがあるだろうということなので、公的主体の下での民間化と言った場合には、実はその両方にオーバーラップしてくる可能性がある。だからその辺の整理をしながら考え方をまとめていく必要があるだろうということでございます。

これは水道事業の法改正の中で生まれた第三者委託制度と言われるものでございまして、これは四角のところに書いてございますように、実はそれぞれにおいて、いわゆる民間の受託者と、その発注者たる事業体それぞれに対して厚生労働大臣または都道府県知事の監督が行われて、受託者に対しても「水道法」に基づく罰則規定が適応される。いわゆる責任と権限を伴う委託形態だということが分かります。

そうは言っても、では丸ごと民間受託者に移行するのかというと、そうではありません。住民需要者に対する給水契約に基づく最終的な責任である給水責任、供給責任は、依然として自治体に留保されるということございまして、何かトラブルや事故があって、そのことに伴って損害賠償が求められれば、直接対応するのは自治体だということです。

それに対する責任の求償関係として、民間事業者に対して、自治体側がそうした事故に対する損害賠償を二次的に行うことがあるとしても、直接的な責任権限に基づく対応はそうなると

いうことになります。

従って、このような民間委託、第三者委託ということですが、従来の庁舎清掃の一部を委託するとか、そういうような部分的、あるいは「手足的」と言いますが、そういう作業レベルの委託ではありません。先ほど申し上げたような責任権限を伴う業務プロセスの移管と言ってもいいのではないかと思います。

そういう点で言うと、ここに書いてあるような、責任権限の移行を伴うシステムの移管として第三者委託制度を捉えるべきである。いわゆる「包括委託」と言われるものです。従って、ここに書いてあるようなかたちで需要者への最終責任は委託者に留保されますけれども、そうしたサービス内容そのものについては、全体として民間事業者に移行するということになりますから、それに適合した発注様式が求められていることになります。

ただ、水道の第三者委託制度というのは、あくまで経営の委託ではありません。いわゆる技術的管理業務に限定された委託であるということでもありますので、これといわゆる「地方自治法」上の指定管理者制度とか、「PFI法」によるPFIとか、こうしたものを重疊的に適用することによって、資金の調達から、設計、施工、運転管理まで全部含めてトータルの、はっきり言ってしまうと、公設民営と言ってもいいかもしれませんが、そうしたものに到達する可能性を秘めているということになります。

先ほどのご発表の中にもありましたが、では、こういう包括委託は何を目的とされているのかということですが、ここにありますように、平成20年に日本水道協会が実施したアンケート調査の結果が示されておりまして、いわゆるコスト削減効果を最大の目的にして行われております。

下の方に、「水道事業PPP促進WG報告書」とありますが、私も委員の一員として検討したのですが、その中で、太田市の事例の評価がされております。公務員と比べて単価の安い民間労働者を活用しているということ。あるいは労働者の平均年齢を下げることによって、実質的な、そうした意味での人件費の削減効果が利いている。そして、包括払いによる専門職員の教育育成費や職員残業費が削減されているということです。

また、包括的に複数委託とすることによって、個別に発注をかけるのではなく、まとめて特定の目的会社に委託をかけることによって交渉力が強化され、再委託する場合の発注コストを減らすことができる。

何か民間に委託すると、ある日突然、民間のノウハウが発揮されて経費が削減されるということではなくて、このような具体的な要因によって経費削減効果が生じているということ进行分析しております。

これは、そうした包括委託に際して考えるべきこと、いわゆる直営か、民間委託かといった場合の経済比較をどういう視点で捉えるべきかを整理したものです。つまり、除外可能コストといったものを適正に算出評価する必要があるということです。

従って、もともと委託しようが、しまいが、除外できないコストといったものが水道事業体

には残りますから、それらを控除した後の実質的なコストの評価を行う必要がある。その上で、実際に、発注、委託管理をした場合に、このような具体的な経費がかかりますということです。従って、こうしたものをトータルに拾い上げて比較評価した上で、委託コストといったものを評価してあげなければいけない。

端的に言ってしまうと、人件費から物件費に変わって別なところに費用が発生しているということも含めてですけれども、このような適正な比較評価が必要でしょう。

これは『日本水道新聞』が約3年前だったと思いますけれども、新聞紙上で出した数値でございます。受託に伴って、人件費がどの程度見積もられているのか。これはあくまで、受託経費の中でのものですから、実際に業務に従事する労働者に支払われる賃金額ではありませんので、これよりも大きく下がるとは思いますけれども、こんな実態がある。平均離職率は10%とされています。

併せて、この間ずっと言われてきていますが、特に震災復興に対する事業発注において、軒並み、入札不調が起きていると。つまり入札が成立しないような事例が報道されておりますけれども、水道の現場でも、それと似たようなかたちで、特に第三者委託が制度化された直後などでは、参入が相次ぎまして、結果として低価格競争化が進んだというようなことがあります。これでは受ける民間側也非常に疲弊をしてしまう、といったような声も強く出されているのが現実であります。

また、これは同じワーキング報告書の中で分析したことの一つですけれども、実は受託者と委託者の双方において利益相反関係が生じているのではないか、ということ进行分析しております。

先ほど言ったように、委託する側はコスト削減といったものが主たる目的ですから、1円でも委託料を下げたいということになります。従って民間のノウハウを生かすといっても、生かした結果、効率性が高まって、余剰が出た場合には、そのことがさらに、次の委託の際には下がったコストベースで委託費用が算出されることにもなりまして、これは受ける側からすると非常に辛いという話になります。

一方では、これはスイッチング・コストの発生ということになりますけれども、現場ごとの運転管理などに関する専門技術が受託者側に蓄積されて、非常に優位なかたちになるということで、受託者を変更しようとしても、なかなか替えようにも替え難いということになります。さらに、委託者側も、そのうちにチェックするすべを失ってくる可能性があるということになります。

このように、相互に利益相反関係があって、これをどう処理していくのか。モニタリングで、その辺のところをチェックしていくのだということですけれども、しかし、ノウハウが民間に移転してしまった場合、果たしてどうかたちでチェックができるのか。モニタリングが形骸化してしまうのではないかとということが、現場サイドで言われているところです。

これは幾つかのパターンを示したのですが、いずれにしろ、このようなかたちで水道事業

というものの性格を少し整理してみたらどうかということでございます。

併せて、経済性評価といったものも、単なる採算性ベースによる金銭的評価以外に、外部効果も含めて、あるいは全体最適といった視点も踏まえて考える必要があるのではないかとということでございます。

最後にちょっと時間がなくなってしまいましたので、4人の先生方に、簡単にコメントというか、ご質問をさせていただきたいと思います。

まず諸富先生ですけれども、諸富先生のご発表に関して、特に経済効果という点では、流域単位の全体最適化の視点から経済効率の評価がされております。その場合、広域的広がりの中での経済効率性の評価となりますので、逆の意味で言えば、参加の効率性といったものと、どう折り合うのかということが一つあるかと思います。

この辺は、ルール水管理組合の例などをご紹介いただきましたけれども、それをもう少し住民自治に落とした場合、その参加の効率性と、どう折り合うのかということをお聞きしたいと思います。

それからドイツとフランスの比較で、国の関与について、介入がないドイツの優位性をご説明されましたけれども、国の関与や役割というのは、いわば否定されるべきものなのか、あるいはそれが評価されるとした場合は、どのような関与であるべきなのかということをお尋ねしたいと思います。

沼尾先生については、特に神奈川県のを詳しくご紹介をいただきまして、重層的な参加民主主義の取り組みといったものを評価されております。ただ、この場合に、参加と評価ということについては、参加の全体の中に評価といったものがおそらく大小関係で言えば含まれてくるのではないかと、その場合の参加のレベルをどう考えるのか。

つまり、事前事後も含めての評価を受けるということと、計画とか、実施とか、見直しとかというときに、決定への関与といったものを参加のレベルでどう捉えるのかということでございます。

あとは森林評価というかたちで、経済財としての面と、外部効果的な公益性といったものを、どう捉えるかがありましたけれども、これについては、あれかこれかといった視点の他に、この両方を満足させられるような考え方というのはあり得るのでしょうかということでございます。

伊集先生がご発表いただいた部分ですけれども、特に地方政府所有企業について詳しく分析していただきましたが、いわゆる完全民営化といったものに対して、この地方政府所有企業の優位性といったような評価をされているように感じましたが、両者のガバナンス構造の比較として、両者において何が決定的に違うのかと、そのときに、何を優劣の評価基準としてお考えになるのかということです。

もう一つは地方政府所有企業の出資比率がかなり違ってくると思いますが、その出資比率に応じたガバナンス構造の変化とか、それに対する評価をどう考えられているのかということ

ございます。

頼先生についてですけれども、一つは、経済効率の評価の部分で、先生は所有関係で、公的所有か私的所有かという切り口と、競争を生むという市場構造という2点で捉えていらっしゃいます。

先ほど申し上げたような外部性の評価であるとか、まちづくりも含めた総合性の評価であるとか、その辺をもう少し全体として経済効率性の中に取り込んだときにどのようなかたちになるのかということをお尋ねしたいと思います。

あとは、先ほどジャカルタの例で、委託費と実際の料金負担水準との乖離があって、それが必要な投資を先送りして、水道サービス水準の改善に至っていないというご指摘がありました。

これについては、いわゆる財源問題をどうするかというところで、徴税能力の向上であるとか、公的資金調達の見直しというご指摘がありましたが、これは最終的には、独立採算制といったものを見直していくと、従って一部公的負担を入れるということになるかと思います。そして三つのベストミックスのようなお考えを示されました。そのときに、それらの負担区分について、どのように具体的にお考えになるのかということをお尋ねしたいと思います。

ちょっと長引きました。以上です。

司会：

ありがとうございました。リプライをお願い致します。

リプライ

諸富：

中村先生と太田先生に貴重なご指摘を頂きましたので、一体的にお答えしなければと思います。まず、空間的なスケールと時間的なスケールということで中村先生にご質問をいただいたのですが、この本の全体の中では、基本的にローカルな話を考えていて、グローバルからローカルに至るまで、水資源の循環を考えるという壮大なことは、実は考えておりませんでした。具体的には、神奈川県を念頭に置きながら、市町村と県ぐらいの空間スケールを念頭に置いて執筆しております。

しかし、やはり今後は、山から海まで包含する空間スケールで、都道府県境を越える流域レベルで考えていく必要があるのでしょうか。時間的スケールですが、これまではかなり短い視野で投資決定を行っていたのではないのでしょうか。しかも、高度成長に伴う水需要の一貫した増加を前提に、排水処理にしてもどんどん高度化し、そのためのインフラ整備にどんどんお金をかけていくという話でした。しかし、高度処理も限界に達し、そもそも財政的にもたなくなってきた。

これからは局面が大きく変わり、人口も減り、工場も減り、税収も上がらない中で、しかし

一方で高度成長期に作ったインフラの更新投資は確実にやって来るという状況です。それをそのまま更新しては、確実に財政的に危機に陥ります。それをマネジメントしていくためには、これまでよりは、かなり長期的な視点に立って、人口構造や産業構造、ライフスタイルの変化の行き着く先を見通して、水と森のガバナンスの在り方を根本的に転換するという発想が必要です。

統合的水管理組織の担い手として、関西広域連合がベストかどうかは分かりません。ただ関西地域でこれまで議論してきた中では、嘉田知事などと議論をしても、いま生まれつつある新しい枠組みを利用しない手はないのではないかと感じます。

経産省や国交省が持っている地方出先機関ではなくて、選挙によって住民の付託を受けたリーダーが、大きな方向転換をする必要がある。出先機関では、そのようなインフラ整備方針の大転換は決断できないと思います。なぜなら、非常にシビアな選択の話になっていきますので、住民合意の調達が不可欠になるからです。

ダムをどんどんつくって100年に1回、200年に1回の洪水に備えましょう、というこれまでのストーリーを大きく転換する場合には、先ほども滋賀と大阪の話をしましたように、洪水リスクを誰がどのように負うのかという問題が生じます。それについて住民はどこまで許容できるのかという、結構シビアな話は、やはり住民自身による合意なしには無理だと思いますので、住民参加を抜きに、そして政治的リーダーシップ抜きに議論は成立しないでしょう。そのための費用負担についても、水管理に関するインフラ構築の在り方を転換する際に、セットで決めなければならないと思います。

沼尾：

貴重なコメントをありがとうございました。はじめに中村先生からのご質問にある生態系サービスのへの支払いについてですが、まず生態系保全を「サービス」と捉えることの妥当性が問題だと思います。「サービス」といった途端、経済学で分析しやすい整理ができます。ただ、水や森というサービスの帰着はわかりづらい。

例えば前段の議論にあった森林ですが、いま保全のために手を入れたとき、その受益は50年後、100年後の人たちに帰着する。そのための費用を、現代に生きる私たちが負担する。だとすると、これは「サービス」という捉え方を越えた負担原理を模索していくことが必要なのではないかと思っています。

前段で応益的共同負担とは何かという議論もありましたが、受益が、特定の空間や個人にとどまるものなのか、より広い範囲に漂うものなのか。あるいは時間軸で見たときに、現在だけではなく、将来世代にわたって、その恩恵受ける。そういうものに対する負担の在り方を定義付ける一つの概念として、これを、従前の応益負担という概念とは異なるものとして、応益的共同負担という考え方が出てきたと考えています。

このことは、次の太田先生からのご質問とも関わるのですが、合意形成過程における「参加」

そして施策の効果に対する「評価」という話につながるものです。生態系の保全にかかわる施策から得られる受益がどこに帰着するか、非常に不透明だからこそ、その負担の在り方を、民主主義的な手続きによって決めなければいけない。またその負担の結果、どの程度環境が保全されたのか。その評価を負担者が知り、この先の負担の在り方、森林保全の対象・範囲、施策の在り方を議論する。こうしたガバナンス強化が必要な領域での公共支出だと思います。

従来の財政学では、基本的に私たちの経済生活であるとか、利便性を向上するための、公的給付に対する負担の在り方が短期的に捉えられる中で、学問体系が出来上がっていました。環境保全は長期的なものである以上、これまでの負担論とは異なる考え方を模索していかなければいけない。次世代に対する負の外部性を内部化できないとすれば、経済性と公共性の両立はできず、参加型民主主義にその可能性を期待するしかないと思います。

伊集：

お二方から頂いたコメントと質問は、非常に重なっている部分があるかと思います。特に、スウェーデンにおける政府所有企業に対するガバナンスと完全民営化された場合の違いですとか、そのガバナンスにおける議会の役割についてかと思しますので、その点をお答えさせていただきたいと思います。

まず政府所有企業については、スウェーデンの場合、100%出資が多く、複数の自治体が、共同出資して一つの水道事業をやって、合わせて100%という形態も見られる。100%出資をしている場合は、議会が所有企業の事業目的を設定すること、執行委員会の取締役を全て任命すること、政策において重要な変更がある場合はしっかり議会で意見表明をすることが制度的に担保されています。

実際のガバナンス機能について、スウェーデンの場合、日本と異なり二元代表制ではなく、市長もいないので、議会と執行委員会がその中心となります。予算編成の際は、例えば水道事業であれば、所有企業から事業計画が出てくる。それを自治体内部で取りまとめて予算案にしていき、その予算案を練るところに、既に政治家、議員が入ってきて予算原案をつくるということです。この中に、例えば社民党系なのか、保守党系なのかということでも大きな色の違いがある。それが議会に出されて予算案が決定されて、その年の事業体の事業目標が決定される。

議会で大きな目標が設定され、水道事業に関わる委員会により具体的な目標が決められて、さらに所有企業の中では、細かい事業目標やそれに対応した指標などを設定して、それをモニタリングしていくというかたちになって、ガバナンスをするということです。その中で議会の役割というのが、形式的な面ではなくて、実質的なところでも、非常に重要な役割を持っているというところが、日本と比較して重要なところだと思います。

民営化の場合と所有企業の場合でガバナンスの違いを考えたときに、優劣をどうつけるのかというのは、結局は事業の目的をどう設定するかということだと思うのです。

完全民営化した場合というのは、ちょっと変な言い方ですけども、その事業体は結局、水を利用する消費者の財布を見るわけです。ただし、水道利用というものを公共サービスと位置付けるのであれば、その人たちのニーズを満たすということになるわけです。

スウェーデンでは公共上下水道法で、水というのは国民のニーズなのだと規定し、これを満たすやり方としては、完全民営化ではなくて公共部門でしっかりその責任を果たさなければならないという選択がなされていると理解できると思います。

頼：

ありがとうございました。まず、インドネシアの事例を他の東南アジアの国と比べてみるとどうかについてですが、インドネシアの無収水率は、他の東南アジアの国に比べて際立って高いということが指摘できます。東南アジア各国の水道関係者から問題視されているのがジャカルタです。

他の地域に比べて、インドネシアの特徴は何かというと、やはり極めて不透明なかたちで民営化契約がされて、ジャカルタの州知事も分からないようなところでスハルト大統領がジャカルタの水道民営化を進めていくという在り方で、これが後々の無収水率、給水普及率の停滞につながっているのではないかと考えています。

2点目、民営化されなかったらどうだったかについて、これは依然として停滞していたのではないかと思います。インドネシア全土で300ぐらいの水道公社がありますが、中には、市長が水道料金を自分の持っているサッカーチームの運営に充てていたということがありまして、何らかの改革が必要だと思います。しかし、民営化は目的というよりは手段であって、民営化によってどれだけ事業改善ができるのかを踏まえた上で民営化の是非を決めなければならないと思います。

例えば、先ほど太田先生にお話しにあったように、民間企業に任せた方が人件費は安く済むというのが先進国であったとしても、途上国の場合は、役人の給料水準は低く、逆に民間の水メジャーのような会社の社員の給料なり、コンサルタントへの報酬も含めて考えれば、民営化しない方が安価で済むこともありえるのではないかと思います。

カンボジアのプノンペン水道は、水道局から公社化して独立採算にした、いわゆる広義の民営化を実施し、公社を中心とした運営のままでも非常にうまく行っています。改革は民間参入だけではないのではないかとというのが私の考えでございます。

太田先生からは、経済効率の評価に加えて外部性とかを評価に加えるとどうなるのかということですけども、まったく考えていなかったということで、重要な気付きを頂いたところで、今後ちょっと考えていきたいと思います。公営にしろ、民営にしろ、しっかり外部性への悪影響などを踏まえた規制をしっかり張って、それを守らせる仕組みをつくれるかどうかが重要であろうと考えています。

それから負担区分についてのお尋ねですが、水道料金だけではなくて、財政支出なり、海外

● からの援助を組み合わせることが必要だと申し上げましたが、水道料金をしっかりと回収するというのが最優先です。その上で、水道事業は裨益が幅広くおよぶということで、何らかの公的支出が必要だというのが二番目です。

そして、途上国の場合、非常に財政状況が厳しいということであれば、ODAのようなかたちで資金援助を受けるという順番で考えていく。そうしないと財政負担ありきになってしまい、民営化前のような状況になってしまうことも考えられるので、まずは水道料金をしっかり取ることが大事だと考えております。以上です。