

1. 平成 26 年度 WTI 研修報告書

英国型水道事業民営化状況から見た国内導入の可能性に関する考察

北杜市役所 生活環境部 上水道課

2015 年 4 月 1 日
作成者: 小澤 栄一

1. 平成26年度WTI研修 ～概要～

はじめに



この度、歴史あるWTI研修に参加させていただきました。平成16年に8町村合併によって、発足した北杜市の水道事業から初の参加者であります。運営主体である自治体は合併したものの、実態は地域住民自らが設置し運営してきた零細な施設の寄せ集めである本市において、現在求められている能率的な事業運営を実現する為には、多くの課題が山積しています。私個人としては、大胆かつ慎重に水道事業の再編を行う必要性を痛感していたところであります。

このような現状を踏まえ、近代水道の発祥地であり、また世界に先駆けて水道事業の完全民営化を実現した、イギリスの状況を見聞することは大変意義深いことであり、

当市水道事業が抱える問題解決に向けた示唆が得られるものと期待し、当研修への参加を希望したところ、関係各方面の諸氏、諸先輩方および職場の上司や同僚たちのご理解とご協力のもと、研修参加の運びとなりました。この場をお借りしまして改めて感謝申し上げます。

今回の、渡英に先駆けて私が研修のテーマと位置づけていたのは以下の3点です。

- ①民営化のプロセス、②民営化後の運営状況、③当市の現状との比較検討
- 以下、当報告書は、概ねこれらの観点に基づいて記述いたします。

行程および研修内容

研修日程

平成26年度のWTI研修は以下の日程で実施されました。

- 平成26年10月18日 イギリス到着～投宿
- 平成26年10月19日 全体行程の打ち合わせ～ロンドン見学
- 平成26年10月20日 イギリス水道事業の概要講義
- 平成26年10月21日 BRITISH WATER 社訪問
- 平成26年10月22日 水源管理、水質管理、浄水処理等の具体的内容に関する講義
- 平成26年10月23日 SOUTHERN WATER 社 下水処理場見学
- 平成26年10月24日 給配水業務の概要解説～全体討議
- 平成26年10月25日 イギリス出発

研修事項

各日の研修事項は概ね以下のとおり。

- 平成26年10月19日 当研修の全体行程とイギリス滞在中の注意事項のレクチャー
- 平成26年10月20日 水道事業の歴史と変遷～民営化の概要～OFWATの役割
- 平成26年10月21日 BRITISH WATER 社の紹介～THAMES WATER 社事業計画レク
- 平成26年10月22日 水源開発と浄水処理に関する技術的なレクチャー
- 平成26年10月23日 SOUTHERN WATER 社 下水処理場見学
- 平成26年10月24日 給配水施設の構造と運営について具体的な解説～全体討議

2. 英国水道の歴史 ～概要～

概要

イギリスにおける水道事業の歴史は、古くはローマによって統治されていた時代にまで遡る。生活基盤の整備に伴い都市部が発生した際に、生活排水の問題が発生したことに端を発する、との説明であった。この段階においてすでに水質の悪化が水道事業を推進するにあたっての、大きな動機となったことが窺える。

その後、1800年代に産業革命期を迎え、富と人口の集中が起こる。このことによって、1833年にはコレラの大流行により35,000人が死亡、1858年にはロンドン市内において、排水に起因する河川の悪臭が発生（GREAT STINK=悪臭の年）するなど、保健衛生、公害上の社会問題が発生することになる。ここに至ってようやく下水処理施設の整備が開始されたとのことであったが、現在進行している下水整備計画の概要説明から察するに、地下排水溝を整備する程度にとどまっていたようである。また、この頃には既にロンドンを中心に民営の水道事業者が存在していた、とのことである。

以後、150年ほど経過した1989年に、水道事業の全面的な民営化への移行が開始される。当初は、イングランド、ウェールズ地方において10社でスタートし、2007年にはノーザンアイランド地方でも移行されたとのことである。なお、スコットランドにおいては2002年に3社によって運営が開始されたとのことであるが、（完全な）民営化に移行したわけではない、とのことであった。このあたりに完全な統治でなく地方の自治権が強く残っているイギリスの複雑な現状が垣間見えた。

所感

以上のような説明を受けたが、ここまででいわゆる狭義の「水道」に関する事柄には全く触れておらず、下水道事業に関する説明ばかりで当初は違和感があった。しかし、表流水を主たる水道水源としているという事情から、事業効率を高める為には取水と排水を相互に関連させる必要があることが理解できた。確かに源流から流末に至る流域全ての水道事業（=上水道+下水道）を同一の事業者で運営することが水質管理上、最も合理的であろう。

公害や伝染病などの事例を真っ先に挙げたことから、根本的には保険衛生的な観点から、排水処理に重きを置いている印象を受けた。おそらく、原水を汚さないことを最優先すれば、後段の浄水処理にかかる負担を軽減できるという判断なのだろうと推察する。また、過去の実害の経験から特に排水処理については、その必要性が社会通念として広く理解されているような印象を受けた。現在テムズウォーター社が計画しているテムズ川沿岸での大規模な下水道管渠の新設事業が採択された際には、下水道料金が高騰するということだが、そのような事業は国内においては、およそ利用者の理解が得られない。これも根底には排水処理の重要性であるという国民的コンセンサスが存在するからではないだろうか。

しかしながら、民営化とは、受益と負担の関連が一層明確化することであって、このような事態は当然想定するべきであろう。なお、これらは主に都市部を想定した事例であって、人口が少なく広範囲に分散している地方や山間部にあっては、おそらく事情が異なっているものと思われる。今回の研修においては、都市部以外の水道事業について詳しく触れる機会が少なかったが、受益と負担の関連に関して言えば、むしろ困難を抱えているのは都市部以外の水道事業であることは想像に難くない。

過去に経営破たんしたウォーターカンパニーが存在した事例を紹介されたが、その際には速やかに別の会社が事業を承継したとのことであった。これは経済原理に任せ、適者生存的に事業者の統廃合を推し進めているという見方も可能であり、まるで各社の規模と地域配分が最適化するまで続く、生き残りゲームの様相を呈している。さらに現在行われている amp5 では、直接給水を行わずに給水契約を締結できる仕組みを検討しているとのことであり、サービス面での競争をもさらに激化することが想定される。事業効率の悪いウォーターカンパニーでも良質なサービスを提供すれば、給水区域以外の大口使用者との契約が可能になる為、起死回生のチャンスがある一方、顧客を奪われるリスクもある。果たしてどのような結果になるか、非常に興味深い。

3. 水道事業民営化の経過

概要

サッチャー政権下において、イギリス国内全ての水道事業の民営化が閣議決定された。その背景には EU 統合に伴う環境基準の引き上げがある。イギリス国内においては水質基準に関しておよそ150年間にわたって同じ法律を適用してきたが、1980年に EU が示した水質基準に係る指針により、水質基準を向上させる必要が生じた。その為には浄水処理にかかるコストの増加が避けられず、増税を行うか、水道事業を民営化するかの二つの選択肢をめぐって議論が起こった。その結果、保守派の意向を優先され、水道事業の民営化が国策として実施されることとなった。

以降、1989年の民間水道会社の発足以降、各5年をひとつのサイクルとして amp と称しており、amp 毎に各水道会社の料金と事業計画が定められていく。5年間の事業計画と、それに要する費用に基づきその期間の料金を定めるもので、当研修期間は次期 amp5 に向けての調整 (PR14) の大詰めという時期であった。この水道会社の料金設定及び事業内容を審査し、決定を下すのが OFWAT という機関である。(non-ministerial government department) 非官僚政府部門? この他に、環境負荷の査定を行う NRA、水質を監視する DWI という機関が存在し、水道事業の運営を監督している。



最初の5年では水道会社に相当な利益が生じ、料金設定の妥当性に問題が生じたため、次の5年では逆に締め付けが厳しくなる。以降、5年サイクルの事業期間ごとに、水道会社と OFWAT の交渉によって実施事業と料金が確定してきている。

民営化のメリット

①投資額が倍増した。②河川、沿岸部の水質が向上した。③顧客サービスが向上した。

民営化のデメリット

①料金値上がり (平均で年額£388増) ②漏水の問題が表面化した

所感

EU 基準への適合が民営化の原因ではないとの説明もあったので、実態が不鮮明ではある。客観的に見ると値上の直接の原因は、浄水処理に要するコスト増とみるのが自然なのだが、あえて否定しているところにはなにかしら事情があるように思える。いずれにせよ、国策として完全民営化に踏み切ったということが大きな特徴である。それ以降の運営に関しても独立した機関による管理・監督体制を敷き、国の関与を最小限に留めているがその中でも特に OFWAT の存在と役割は注目に値する。経営と整備計画に関する全権を掌握しているような印象を受けた。特に最終的に料金を決定する (しなければならぬ) 立場にあり、極めて重大な責任を負っているように思う。この点に関しては後に詳述する。

4. ウォーターカンパニー ～その存在と役割～

概要

ウォーターカンパニー（＝水道会社）とは、水道民営化の主役的な存在で、各所管の事業地域ごとに、水道事業と下水道事業を実施している。今回の研修では、Southern water 社の下水道終末処理場の見学と、Thames water 社の事業計画レクチャーを受けることができた。彼ら事業規模と所管する地域は、かなりの広範囲にわたるものであり、日本で言うところの市区町村の範囲にとどまらず、複数の都道府県に渡るような範囲で広域的に事業を展開している会社がほとんどである。また、水道と下水道を一体的に経営している会社が大半を占めており、むしろ下水道事業の方に重きを置いている印象が強かった。

これは、民営化の成り立ちと無関係ではなく、EUの示した水質基準とは、おそらく河川や沿岸部における排水に起因する水質基準（＝環境基準）のことであって、前述したとおり、1800年代以降、同じ水質基準を採用していたイギリスにとってこれに適合する水質を達成する為には、汚水処理施設に莫大な投資が必要になったものと考えられる。つまり、水道会社に課せられた最も重要な使命とは、下水道整備でなかったかと推察する。前述した二社ともに下水道事業に関する説明だけであって、いわゆる水道事業については全く触れていなかったことから、彼らにとっての優先順位は下水道事業の方が高いことが伺える。

前述のとおり、各水道会社の事業地域は、かなりの広範囲にわたっているケースが多い。その為、いわゆる末端への給水事業は、「ウォーターサプライヤー」と呼ばれる下部の事業者が存在するようである。しかし彼らの詳細について聞く機会がなかった為、どのような規模で、どういった業務を受け持っているのかわからないままである。

所感

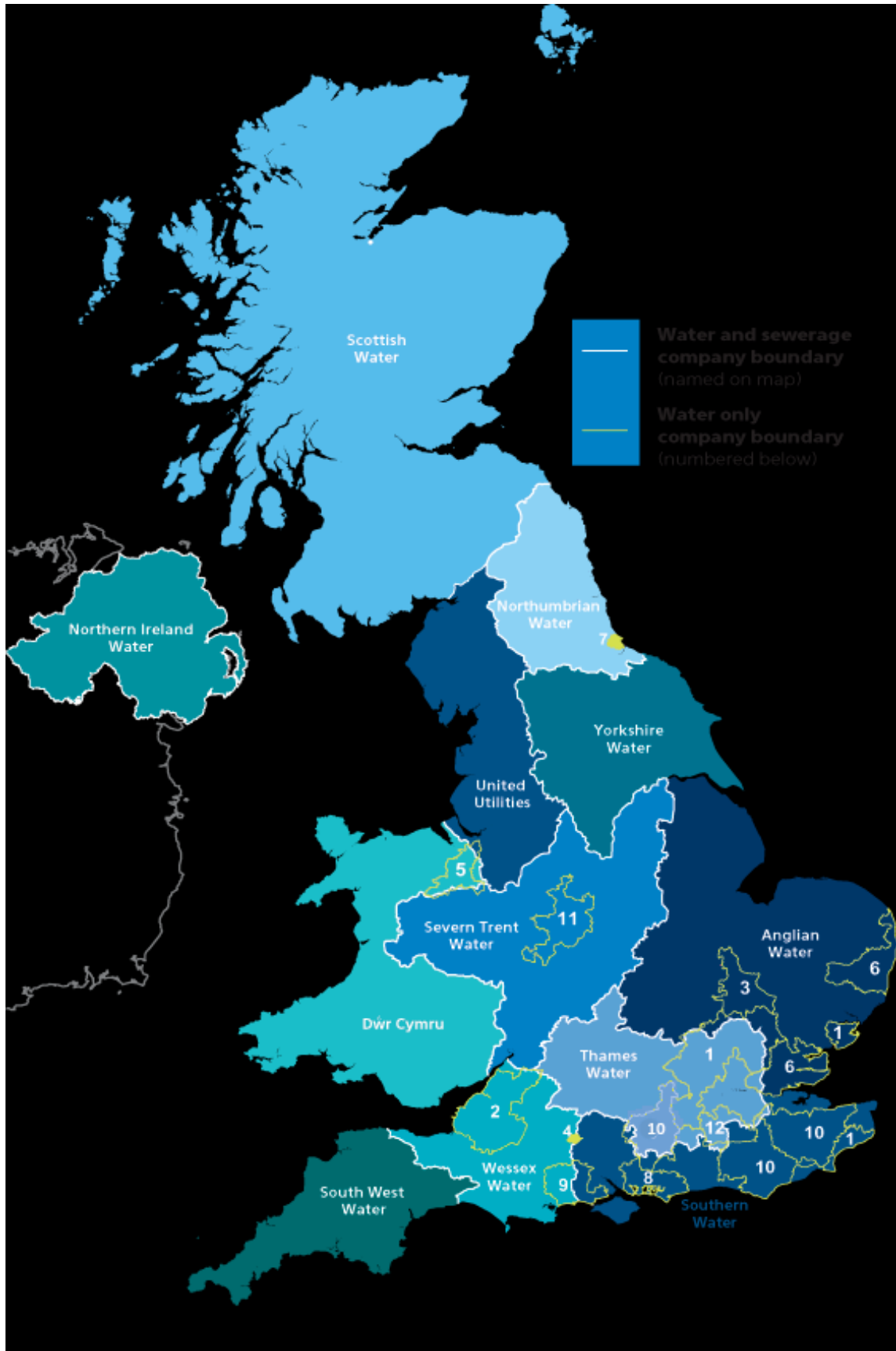
日本において、このような広域的な事業区分を持つ施設産業といえまらず、電力会社が挙げられる。私も、日常の業務のなかでお客様から電力会社との比較のなかで、様々なご要望をいただく機会がある。事業の仕組みが非常に似通っているのも、お客様からは当然、可能であろうと思われるサービスが多いようだ。しかしながら事業規模が比較にならないほど異なっているため、電力会社と同様のサービスを求められても、おことわりするしかないケースがほとんどである。

これはスケールメリットの問題であって、私の所属しているような中小水道事業では不可能であっても、単純に顧客数が増えれば可能となる事案が実に多い。例えば本市特有の問題として、メガバンクとの取引に関する問題がある。当市は別荘地を抱える関係上、首都圏を中心とした都市部在住の顧客が多く、メガバンクからの振替に関するご要望をいただく機会が多い。しかしながら、給水件数は全体でおよそ28,000件程度しかなく、金融機関様からすれば取扱いを開始するメリットは少なくとも金銭面ではなきに等しいものである。しかしこの給水件数が、10倍、20倍となったら果たしてどうか。多少は交渉の余地も出てくるのではないかと。

このように、経営母体が大きくなることによって生じるメリットは確かに存在する。また、主たる水源を河川に求めている関係上、前述のとおり流域全体に渡って同一の事業者が（下水道を含む）水道事業を行う合理性もある。さらに、給水人口（密度）を各事業者間である程度均等に分配する必要もあるだろう。これらの理由から、水道会社は必然的に広域化したものと考えられる。区分については、気候、文化、地理、歴史、風土などを考慮しているのだろう。しかし、前述のとおり次期amp5では、地域的独占を打破するような取組が準備されており事業区分がなされているとはいえ、各社のサービス向上、経営改善に向けた取組に終わりはないようである。まさに「改革に終わりなく、結果はわからない」（karmaさん談）である。私は民営化の最大のメリットはここにあるものと考え。市場原理と自由競争を導入することで地域的独占を回避し、さらにOFWATによる事業統制を組み合わせることによって、英国式民営化は他の民営化の事例にあるような失敗をうまく回避している印象を受ける。

ウォーターサプライヤーの存在については詳細がわからないままであるが、規模としては日本国内の中小水道事業と似通ったものではないかと推察する。町村営規模の水道事業は概ねこのレベルで、市営であっても給水人口が10万人に満たないような中小水道もここに含まれるである

う。つまり、日本においてはウォーターサプライヤークラスの中小水道事業が数多く存在し、それぞれ独立した営業を続けている状態にあると言える。

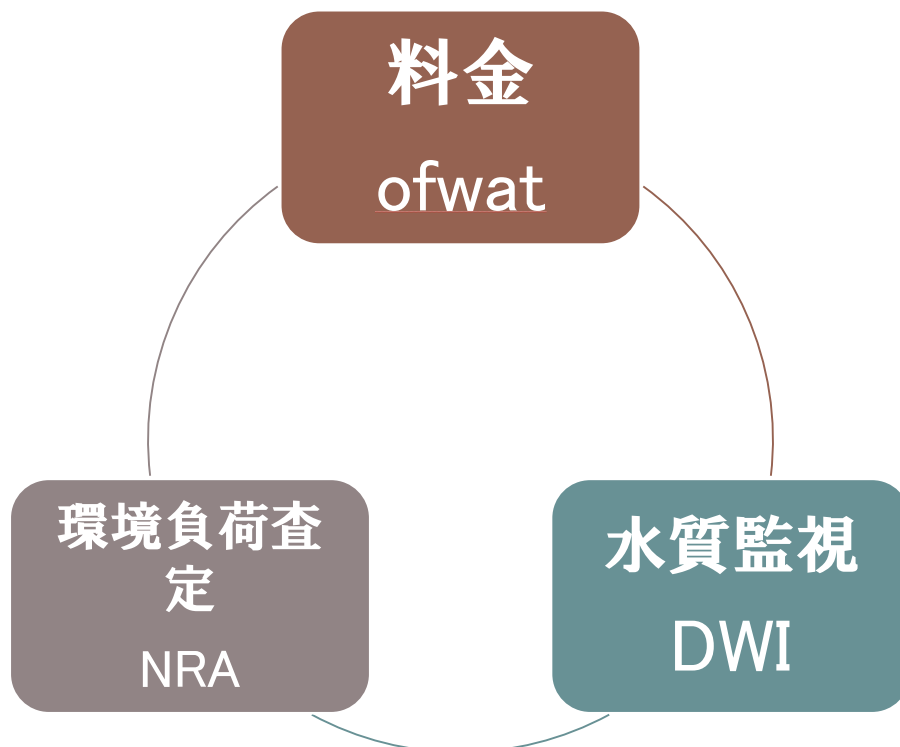


5. OFWAT ～民営化後の根幹を為す～

概要

1989年に設立 non-ministerial government department (非官僚政府部門? 独立行政法人のようなものか?) 法に基づいた義務を負い、水道会社の監督が主たる業務である。5年毎におよそ2年半の期間にわたって水道会社の経営計画を査定し、その事業の永続性とサービスに見合った料金を設定するという、極めて重要な役割を果たしている。興味深い話題として、factor K がある。これは、「料金設定に影響を及ぼす重要な要因」として紹介された。

研修期間は、この計画査定 (PR14) の大詰め段階にあり、光熱水費の急増という社会的背景を受けて、近く予定されている選挙の争点になっている、民営化とはいえ政治と無関係ではないとのことであった。



所感

OFWAT の存在は、英国型民営化の成功の大きな要因のひとつである。各水道会社の事業計画を査定し、適正な利益を考慮した中で料金を決定するわけであるから、極めて重い責任を負っている。この点については他の研修員も強い興味を持っていた。水道料金の決定については、どの水道事業体も苦慮しているところであり、とりわけ当市においては料金設定の妥当性を巡って現在、係争中である。それが、英国においては OFWAT と水道会社の交渉によって決定されるというのだから、にわかに信じがたい話である。「料金設定に対して苦情はこないのか?」といった質問を投げかけたが、逆に水道会社から過去に2件程、異議申立があっただけだそうである。

当然、利用者からの苦情はそれなりにあるのだろうが、公式な形では関知していないということでないか、と推察する。いずれにせよ、OFWAT の下した決定は絶対であり利用者の関与する余地はないということになる。また、前述の factor K にも大いに注目が集まった。「具体的にはどういった要因なのか?」といった質問を投げかけたが「factor K は factor K だ」としか回答が得られず、うやむやになってしまった。5 年の事業計画と資産が明確になれば、必要な費用は自ずと算出されるわけであるから、他の算出因子が存在するとは考えられないのだが、前述のとおり料金設定と政治は無関係ではないとのことから、政策的な要因が介在することは十分にあり得ることだろう。

ここが、英国水道事業の非常に重要な特徴であって、民営とはいえ中央官庁の統制下であり、OFWATと水道会社の交渉によって事業運営が決定していくという独特のスタイルである。これは今のところうまく機能している印象を受けた。それと同時に日本の電力事業との相似性にも気づいた。国内を事業者ごとに分割し、料金決定には総括原価方式を用いて中央省庁の審査を受けるという手法は、大枠では英国の水道事業とほとんど同じと言ってよいと思う。最大の違いは、独立行政法人的な性格を持つ一機関である OFWAT に全権が委任されているところである。

日本になぞらえて考えた場合、地方公営企業法上、政治的要素の介在を極力排するような配慮がなされているが、現実には必ずしもそうではない。地方公共団体が公益的観点から運営する事業という性質上、経済原理のみに則して事業を運営することはおよそ現実的ではない。社会的、地理的制約によって事業効率が低い地域においては、より一層その傾向が高くなることは避けられないだろう。

英国においては、おそらくこの問題を事業区域の設定段階において、地理的条件や人口分布などから、収益をあげられるだけの範囲をあらかじめ設定することで、この問題を解決したものと考えられる。つまり民営化と同時に広域化を実現したとも考えられる。それと同時に、政治的関与を極力排しながらも、一定の事業統制を行う為の組織として OFWAT を設置したのではないだろうか。

残念ながら OFWAT の構成については詳しく聞く機会が得られなかったが、施設整備から、経営、営業に至るまで詳細に審査し、水道会社と交渉するという立場上、その職員は、相当のエキスパートではないか、と考えられる。もちろん彼らを補佐する外部団体も存在し、必要に応じて専門的な助言等を行っているようである。しかし、穿った見方をすれば全ては交渉によって決定し、そこには factor K なる不確かな要因まで存在する。おそらく料金の算定根拠の全てが合理的に説明できるわけではないのだろう。

6. 北杜市水道事業の現状と比較

以降、今回の英国研修で見聞した民営化の現状から、私達が日々取り組んでいる水道事業へのフィードバックの可能性を検証してみたい。

北杜市水道事業の概要

北杜市の水道事業はおそらく全国でも稀な成り立ちをしている。8町村による対等合併により、46もの簡易水道事業を継承。現在進行中の簡易水道統合整備事業によって、これらすべてをひとつの水道事業に統合する。平成26年3月31日現在の給水人口は46,869人、給水契約件数は28,599件だが、配水管の管路延長は全簡水合計で、およそ1,035kmと同規模の水道事業体と比較すると各段に長い。配水管1kmあたりの給水契約件数はおよそ27件程度にとどまり、事業効率が低いことがわかる。また、市域内の標高差が大きく、平地では水源が豊富で、ミネラルウォーターの出荷数が日本一といわれる程、水質は良好だがその一方、標高の高い地域では逆に水源が乏しい。しかし、そのような高原地域は別荘や都会からの移住先として人気が高く、新規加入者の大半がその地域に集中している。

民営化導入の可能性

英国式民営化と比較すると、先ず当市の水道事業の規模は英国の「サプライヤー」レベルであり、単独での民営化はおそらく相当の困難が伴うものと推測する。現在、ようやく窓口・検針・徴収業務の一部委託の検討に入った段階であるが、事業全てを民営化するには、先ず収益性の低さが問題になるだろう。また、英国では下水道事業の再整備を行うことが民営化へのひとつのインセンティブとなり得たが、国内の他の自治体と同様に、当市でも下水道整備は既に終了しており、水道事業以上に収益性が悪い。

このような状況下、単独で民営化に踏み切った場合、仮に事業を引き受ける民間事業者が現れたとしても、とてつもなく法外な料金設定になることはまず間違いないだろう。今現在は暫定的に簡易水道事業のまま運営を続けている為、減価償却費が費用として計上されていないが、それでも7億円を超える繰入金があれば、今の料金水準を保てないのが実態である。これに替わる資金を調達することは容易ではない。英国式にOFWATのような調整機関を設けたところで、「交渉」で料金統制をするにも限度というものがあるだろう。当市で現状のまま単純に英国の手法を導入すると料金の高騰は避けられず、アメリカなどの事例と同じように早晚頓挫することは確実と思われる。

折衷案として考えられるのが、現在の指定管理者制度のように一定の補助金を交付しつつ、事業運営を委ねる手法である。しかし、これは単に運営を委任したに過ぎず、経営主体が変わるわけではない。入札を実施すればある程度の支出削減効果は見込めるだろうが、市場原理が働くわけではないので、水道事業そのものから利益が生じるような体質に転じていく可能性は低い。

別の問題もいくつかある。最も重要なのは水道事業全体を包括的に運営できるような事業者が国内にどれほど存在するか、である。少なくとも私の知る限りでは、山梨県内にはそのような事業者は存在しない。英国では、民営化導入時には既に10の水道会社が存在していたというが、どのような経緯でそれらが発足したのか興味深い。また、水道雑誌の最新号の記事に、「民間会社から見て事業として成立するのは人口規模が概ね10万人以上から」といった趣旨のものが掲載されていた。だとすれば、当市は民間事業者から見た場合、人口規模的に「商売にならない」ということになる。これは前述のスケールメリットの問題とも呼応するもので、そもそも顧客が少なく限定されている状態では経営の自由度が制限されてしまうし、外部との交渉においても訴求力がない。これには実際、業務の中で苦慮する場面が少なくないので、実感として理解できる。

以上のことから、当市において英国式民営化を現状のまま導入した場合、先ず料金設定に問題が生じ、折衷的な手法をとっても本来の狙いである市場原理の導入と自由競争、それに伴う事業の質的向上は見込めないことが分かった。また、民間事業者からするとビジネスとするには人口規模が不足しているであろうことも見えてきた。



7. 民営化に向けた問題点 ～中小水道事業者からの視点～

前項では、主に英国式民営化導入の困難について、外的要因を中心に述べた。本項では、逆に内的な要因について触れてみたい。

ボトムアップの限界

中小水道では、ビジネス上のメリットが希薄なため、引き受ける民間事業者が存在しない可能性について、前項で述べた。これを解決する方法について考えてみたい。可能性として考えられるのは、ひとつの水道会社が複数の中小水道の事業を承継するという手法である。しかしながら、これでは複数の水道事業を同時に運営しなくてはならない為、水道会社側にかかる事務的負担が大きくなってしまう。これでは水道会社が難色を示す可能性が高い。同じ規模の、単一の水道事業を承継するほうが、事務効率の面で当然有利である。水道会社側も条件のよくない事業を自ら進んで引き受けるようなことはないだろう。このような問題に対処するには、水道事業者同士で、事業の平準化を行う必要があるだろう。ただし、その際には民営化に向けての強いインセンティブを水道事業者同士で共有している必要があるだろう。「なんととしてでも共同で水道事業を民営化するのだ」という強い動機を共有していなくては、平準化に向けた歩み寄りができない。そもそもスケールメリットが発生するような組み合わせが自主的に成立するかどうかも疑問である。

管理監督体制の問題

英国式民営化において OFWAT が大きな役割を果たしているように、水道会社に完全に事業運営を委ねることなく、一定の権限に基づいて事業統制することで受益と負担のバランスを保つ必要がある。その為の管理監督体制の在り方にも考慮すべき問題がある。OFWAT に相当するような業務を遂行する為には、水道事業全般にわたる詳細な専門知識が必要になる。そうでなければ、水道会社と対等に交渉することはできない。また、全権委任に近い権限も必要である。このような限定的な役割を果たす部門を自治体内部に置くことは非常に難しいのではないか。実務に携わることなく専門的な知見を組織の内部で承継することは、大きな自治体であればまだしも、中小水道を抱えるような規模の自治体では困難である。また、料金設定に直結するような交渉にあたって全権を委任するような重要なポストをどのように設けるべきか。電力事業のように第三者委員会を設けることもひとつの手段だが、人選が難しい。特に地方の小規模な自治体となると、適格な人材が近隣に存在しないこともままある。前述のような中小水道の共同による民営化のケースとなると、この問題がさらに複雑化してしまう。場合によっては利害調整を必要とする場面も充分にあり得るので、権限の有り方について自治体間の調整が難航することは想像に難くない。それ以前に、「なぜ、そこまでして民営化しなくてはならないのか？」といった、そもそも論が優勢を占めて民営化そのものが否定されてしまうだろう。

小括

現行の体制に、直接民営化を持ち込んだ場合に想定しうる問題について、特に地方の中小水道事業の視点から思いつくままに述べてみた。当然これだけに留まらないと思うが、大枠としては概ね当たっているのではないだろうか。都市部の収益性の高い水道事業ならばいざ知らず、そうでなければ、独力ではスタートラインにつくことすら難しいようだ。

8. 解決策 ～提 言～

それでは、前項を踏まえた上で、民営化導入に向けた解決策について僭越ながら、いくつか提言してみたい。

まずは法適化

平成26年8月に総務省から「公営企業会計の適用拡大に向けたロードマップ」が示された。これによると人口3万人以上の団体における簡易水道事業及び下水道事業については、平成32年4月1日までに地方公営企業法の適用が求められている。このことによって、国内の一定規模以上の自治体における水道、下水道事業は、その資産を明確にし、共通のルールによって会計処理ようになる。民営化する為には、対象とする事業全てが法適化することが最低限の必須事項といえるだろう。先の地方公営企業法の改定も、より民間企業に近い会計処理方法を導入したものであることを考えると、下地は着々と整いつつあるのではないか。

広域化の必要性

昨今、話題のキーワードである。民営化した際に採算を取るには、顧客数10万人が下限とする説を採用するならば、顧客数がそれに満たない事業体はまず、10万人を超えるように周辺自治体や、企業団などと事業統合するべきであろう。当然、民営化云々を抜きにしても、広域化がもたらすメリットは存在する。

ただし、ここで問題なのは国内には水道会社が存在しないことである。引き受け手がいない場合は、民営化もままならない。民間側としても、いつ実現するかもわからない民営化の為に水道会社を立ち上げるわけにもいかないだろう。

国策としての推進

英国式民営化の最大の要因は、国策としてそれを強力に推進したことにあると言ってよいだろう。また民営化と同時に、広域化と事業範囲の決定及び水道会社の設立をも同時に行っていることに着目しなくてはならない。つまり「民営化」ではなく正確には「広域民営化」と呼ぶべきもので、国策として推進すれば、実にこれだけのことが一斉に実現してしまうのだ。また、広域化と事業範囲の決定を同時に行ったことは非常に重要な意味を持っている。仮に公民ともに自主的に民営化を進めたとしたらどうなるだろうか。おそらく収益性の良い水道事業は民営化できるが、そうでないところは引き受け手が現れないのではないだろうか。

強制力を伴う広域化は、このような不都合を回避したとも言えるだろう。また、日本国内においても電力各社や、JR各社のように類似した事例が存在するので、参考になるのではないだろうか。英国においては、EUの環境基準への適合という外的な要因によるインセンティブが存在し、その解決策として民営化を選択したという経過があるが、日本においてはそういった分かりやすい要因が存在しないので、なかなか議論が進まず本格的な検討に至らないという事情もあるだろうが、個々の事業者による取組では限界がある。国政によって強力に推進し、半ば強制的にでも足並みを揃えなくては、地域格差が拡大するだろう。

9. 総論

流域的発想

英国式民営化は、実は「広域民営化」であり、各水道会社の事業区域を決定するにあたって、ゾーニングによって利益調整を行ったのではないかと筆者は考えている。これは悪い言い方をすれば、「いいところ取りを許さず、抱き合わせにした」とも見て取れるのだが、果たしてそんなに単純な話なのだろうか。

英国の水道事業の歴史は排水処理の歴史でもあり、河川は主要な取水源であると同時に、排水先でもある。ならば、河川の水質を良好に保つことが、水道、下水道どちらの事業にとっても有益ということになる。河川の水質が良好ならばそこから取水した場合の浄水処理に要する費用が軽減される為、上流域の下水道事業は、下流域の水道事業に悪影響を与えないように排水処理しなくてはならないだろう。ならば、流域全体の水道、下水道ともに同一の事業体が運営することが最も合理的ではないだろうか。河川、沿岸部の水質についてはDWIが強力な権限のもと監視しているので、一定の基準を満たさなくてはならないが、そこに事業効率という動機づけができれば、外的要因によらず自ずと水質は向上する。つまり「源流から河口まで」というわけだ。事業区域のゾーニングにあたって、利益調整という観点だけではなく、このような流域的発想があったのではないだろうか。

とりわけ源流地域は得てして山間部であり、人口分布や、地形の影響などによって、下水道事業の効率が悪い。逆に河口付近は人口が密集しており、水道、下水道ともに事業効率が高い傾向にある。つまり、源流地域の下水道事業体が、苦しい運営によって浄化した排水の恩恵を受けているのは、下流域の水道事業体ということになるのだ。現状の日本のように自治体を基礎単位として水道・下水道事業を行っている、このような矛盾が避けられない。また自治体間で利害調整を行う際にも、多大な労力を要することになる。流域的発想に基づいて、源流から河口までを、包括した事業区域とし、単一事業者によって水道、下水道両方の事業を一体的に運営することによって、こういった地域間格差の問題を解決することができるのではないかと。

平成の大合併を経て、地方自治体の枠組みが大きく再編された。しかし、水道事業はさらにそれを上回る規模への再編や統合の必要性が見えてきたところである。最近、岩手中部水道企業団の事例が話題になっているが、経営母体を統合することで得られるメリットは確かに存在する。そのことを認識しているものの、実現に向けてなかなかアクションを起こせないのは、別の事業体同士が利害を調整することや、関係者及び利用者の理解を得ることの困難があるからだろう。英国の事例は民営化の部分が強調されているが、今の私には（民営化の副次的な効果ではあるが）むしろ広域化の部分が印象に残った。民営化そのものよりも、単一事業者による広範囲な事業区域での上下水道事業の一体的な経営という、条件設定の有り方のほうがむしろ、現代の私たちの問題意識との親和性が高いのではないだろうか。また、そこに流域的発想による視点を導入すると、今までとは少し違った日本地図の見方ができるかもしれない。

10. 終わりに

WTI の意義

「研修の成果を日々の業務に落とし込まなくては、遠く英国まで出向いた意味がない」と思い、このような考察という体裁を取りましたが、言葉が足りず、また表現の拙さもあってか、当地で得たインスピレーションの半分も書き表せていないように思います。とにかく研修中は「これって日本では、自分の市では、どうなんだ」と常に頭の中で置き換えて考えており、また日本に帰ってきてからは逆に「この事案はイギリスに当てはめるとどうか」と、考えるようになりました。



例えて言うならば、壮大な社会実験の結果を実地検分したようなものであり、現在の日本の水道事業の在り方とは違う可能性に接する機会であったと思っております。例えば「英国では最近、水道メータの設置を始めたが、なかなか進捗しない」という件などは大変興味深く、最初は「なんだ、今頃そんなことやっているのか?!しかも、遅延として進まずとはずいぶん呑気な話だな」と考えていたのですが、実は料金算定をメータ検針に基づく従量制に切り替えると収益が下がってしまうという、やむにやまれぬ事情があり、その為にメータ設置がなかなかはかど

らない、というのが実情だそうです。実はその話を聞く依然から「いっそ従量料金制をやめて、すべて定額料金にしたらどうか」という着想を持っていた為、「なるほど、やはりそういうことか」とわが意を得た感がありました。

また、水質管理や、営業に関するレクチャーも大変興味深く、自分の仕事は世界に通じるレベルかどうか比較することができました。私の市の水道経験者は我流派が多く、自らの経験と研究の成果で業務にあたっているケースが多いのですが、イギリスと仕事の仕方が全く同じであったり、こちらの方が少し上をいっていたりすることが確認できて、励みになりました。また、「世の中どこに行っても水道の仕事は変わらないのだな」、「ああ、まるで同じことやっているな」、「問題になるのは、やはりそこか」等々、特に現場仕事に関しては共感することが非常に多く連帯感を強く感じました。「水道屋は世界のどこに行っても水道屋。同じ水道ファミリーなのだ」これは日頃、私が感じていることですが遠くイギリスでも、このことが確認できたのが、実は最大の収穫ではないか、と思っています。

終わりに、WTI 研修事業は、違う国の違う可能性に触れる貴重な体験であり、また同時に、自分の今置かれている状況を別の尺度から測りなおす機会でもあります。日本水道協会様には、このような得難い経験の機会を引き続き提供していただきたく思います。