

欧州等における上下水道事業の再公営化の 要因と成果等についての文献等による 調査結果と考察～ウォーターPPPへの示唆～

東京大学大学院 都市工学科 下水道システムイノベーション研究室
特任准教授
加藤 裕之



1. はじめに

2023年6月、政府は上下水道事業の今後の事業手法として、コンセッション及びコンセッションに段階的に移行するための官民連携方式（管理・更新一体マネジメント方式）を合わせて「ウォーターPPP」として、PPP/PFI推進アクションプラン期間の10年間（2022～2031）に導入促進を図ることとした。水道、下水道とも期間内の目標を100件としており¹⁾、財政的支援など推進のための多様な政策が策定されていくと思われる。

その一方で、欧米においては、上下水道事業等の地域インフラ事業の再公営化の動きがあり、海外では要因等についての調査研究が行われている。フランス、特に、パリの水道事業の再公営化は著名であり、これについては、拙著「フランスの上下水道経営」²⁾において現地調査を行った結果を記した。また、ドイツについては、上下水道を含めた地域サービスを一体的に担う官100%出資の会社組織であるシュタットベルケの仕組み等について筆者らは述べてきた³⁾。

本稿では、海外、特に欧州における上下水道事業の再公営化の動向、再公営化するまでの歴史的な経緯や社会的背景、具体的なきっかけ、そして、再公営化による効果のケーススタディを行った最近の研究を中心に文献調査を行った結果を述べる。

そして、これらの考察を踏まえ、ウォーターPPPを推進する日本の上下水道事業の官民連携のあり方についての示唆について述べる。

2. 再公営化の状況

本章では、欧米を中心とする地域サービス事業の再公営化の状況について述べる。Vanessa Mascia Turri (2022)によれば、「再公営化 (Remunicipalisation)」という言葉に明確な定義はなく研究者により異なるコンセプトで使用されていて対象範囲は広い。自治体職員が直接に上下水道を管理するものだけでなく、官民出資による法人で運営されていたパリの水道事業やベルリンの上下水道事業が、自治体が100%出資する公法人の運営に変更された例が代表的な再公営として扱われている⁴⁾。「再公営」とは、自治体等の公的主体の運営権限の一部または全部が民間企業に移管されていた状態から脱却し (De-corporation, De-privatisation)、再び自治体等の公的主体に全ての権限が戻る改革を意味するものとして広く使用されている (よって、コンセッションや官と民それぞれからの出資による組織が運営するものは公営とは言わない)。この意味からは、ウォーターPPPで提案されている更新実施型と更新支援型の二つのスキームは公営であるし、自治体からの出資のみで作られたクリアウォーター OSAKA (株)や横浜ウォーター(株)による運営も公営となる。

Andrew Cumbers (2022)らは、非公式のデータベースとしつつも、Public Futures database⁵⁾を活用して世界全体の再公営化の動向を調査した。これによると、再公営化の動きは上下水道だけでなく、エネルギー、廃棄物、通信、さらには教育 (私立大学が公立になること等)などでも進行しており、地域的には1990年代に民間活用が進んだフランス、ドイツという西ヨーロッパが中心であること。

そして、上下水道についてはフランス、エネルギー分野はドイツが代表的な国と分析している⁶⁾。さらに、全ての事業についての再公営化の推移を図-1のように整理している。これによれば、再公営化は2000年代に入り一貫して増加を続け2016年にピークとなり、その後は沈静化しつつある。

Olivier Petitjean (2022) によれば、正確な数値とは言い切れないとしつつ、2001年以降フランス国内では109の水道サービスが再公営化され、その逆は確認されなかったとしている⁷⁾。なお、筆者が前出のPublic Futures databaseで確認した所、現在までにフランス国内で水道事業及び下水道事業を含めて169の事業の再公営化が記録されていた(2023年9月取得)。この点について、福田(EYストラテジー・アンド・コンサルティング(株))は、フランス生物多様性機構(略称:AFB、政府機関)が、2010年から2015年にかけて運営形態を変更した事業数を集計した資料(2018年9月発刊、原題:Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement. Panorama des services et de leur performance en 2015)より表-1を作成した。ここでは、DSP(フランスでは、コンセッション等の民間が自治体から運営権を委任される方式をDSP(délégation de service publicの略)と言う)と、自治体が経営権を有する方式を「公営」と大別して整理している。これによると、水道では、公営から民間、民間から公営への移行件数は同数。また、下水道では、150事業がDSPに移行したのに対して、再公営化した事業は80事業であり、両事業とも移行数の総事業数に対する割合は少ない。また、福田は、フランス生物多様性機構(AFB)「上下水道サービスの状況について(2017年のサービスの概況と業務成果について)」から、公営またはDSPの事業数等を整理した。事業数で見ると、水道事業の70%は公営、下水道の77%が公営である(図-2)。

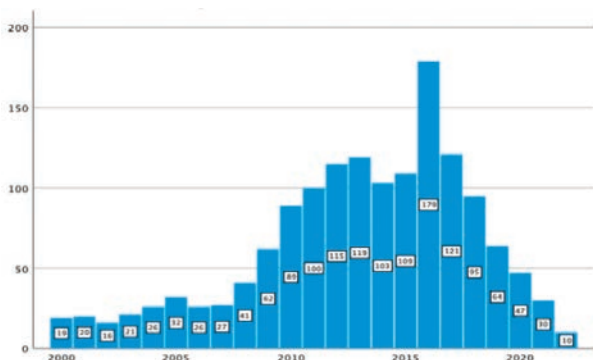


図-1 世界の再公営化の推移
(横軸:年、縦軸:再公営化の件数)

以上をまとめると、2000年代に入ってからの世界の再公営化の動きは上下水道、エネルギー、廃棄

物、通信等の多数の分野で見られるが、地域的にはフランス、ドイツ等の西ヨーロッパが中心であること、そして、上下水道についてはフランスが代表的な国で、これまでにパリの水道事業等、主要都市を含め150以上の事業が再公営化している。この一方で、これまで通り、多くの都市でコンセッション等による事業は行われており事業数の割合に大きな変化はない。ただ、水道、下水道ともに公営の割合が高いと言える。また、コンセッション導入の場合も、大規模コンセッションへの批判もあり、大規模な建設は官が行い、維持管理と修繕を民間の責任で行うコンセッション方式(いわゆる「アフエルマージュ」)が増加している⁸⁾。

表-1 フランス上下水道の再公営化の状況

	水道事業		下水道事業		事例数に対する分母
	公営からDSPに 移行した事業	DSPから公営に 移行した事業	公営からDSPに 移行した事業	DSPから公営に 移行した事業	
移行事業数	68	68	150	80	水道 約12,000 事業体 下水道 約15,000 事業体
総事業数に 占める比率	0.6%	0.6%	1%	0.6%	
DSPの純増数	0		70		
対象事業人口 (2015年)	1,112,590	635,363	1,164,745	786,523	

出典:フランス生物多様性機構(AFB)「上下水道サービスの状況について(2015年のサービスの概況と業務成果について)」より福田が作表し提供

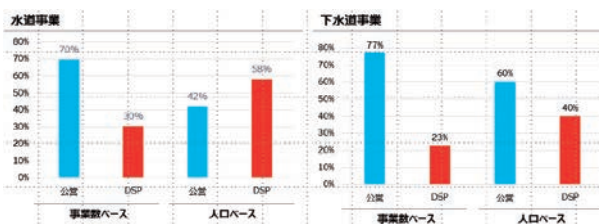


図-2 フランスにおける上下水道の公営とDSPの割合
出典:フランス生物多様性機構(AFB)「上下水道サービスの状況について(2017年のサービスの概況と業務成果について)」より福田が作表し提供

3. 欧米における再公営化までの歴史的流れ

～民から官、官から民、そして再び官へ～

本章では、欧州等で上下水道事業が開始されてから、前章で述べた再公営化の動きがおこるまでに事業主体が官と民の間でどのように変遷してきたのか、近代の上下水道事業が始まってから近年の再公営化が起こるまでの社会的背景及び契機となった事象について、David A. McDonald (2018)⁹⁾、及びVanessa Mascia Turri (2022)¹⁰⁾の文献から整理した。

(1) 1800年代前半～民によるスタート～

民間が技術革新により主役となり、上下水道、電気、ガスなどのネットワーク系の基礎インフラの形成と管理を始めた。そして、これらの事業は大規模

な民間企業が複数インフラを一括して行っていた。

(2) 1800年代後半から1900年代半ば～民から官へ～

民間ではなく官、特に州政府がオーナーとなり市民の基礎的なサービスをコントロールすることに変化した。これまで民が行っていた様々なインフラ管理は州政府のもとに基礎自治体である市町村が担うことになった。この大きな転換の理由は、企業が行う複数のインフラの管理に効率性がなかったこと、及び自然独占状態が問題になったこと等による。そして、コレラの発生等、人命に関わる衛生環境の早急な改善のために官が主体に転換することとなった。例えば英国議会は1848年に上下水道だけでなく廃棄物などの様々な衛生関係の事業の推進を地方自治体に指示し、市町村を中心とする事業の推進が図られた。この背景としては、早急な整備と言う視点だけでなく、「地方自治体社会主義 (municipal socialism)」という思想の影響もあった。

そして、1900年代半ばには、電気事業等は広域的な効率性確保のために、市町村中心から、より広域な自治体組織や国家レベルに単位が広がる動きがあったが、水に関しては輸送コストが大きいことから、広域化は進まず、一つの自治体を単位とするにとどまった。

(3) 新自由主義 (ネオリベリズム) ～官から民へ～

1970年代から、再び大きく民間に振り子が戻る。この時期には、冷戦の終結、官主導から民間中心の経済発展の転機となった米国とIMFによる市場主義・新自由主義的な政策に関する共通認識「ワシントンコンセンサス (国際経済学者のジョン・ウィリアムソンが、1989年に発表した論文の中で定式化した経済用語)」の台頭があった。この中では、政府介入は最低限として公営企業を民間主導とし、市場原理による効率化を図ることが目的とされていた。今日まで日本の政治経済もこの影響を受けてきている。

ここでの上下水道の民間事業は1800年代の民間事業とは比較できないほど規模が大きく、スマートメーターなど新技術と経済性重視による事業運営を主眼とした。また、EUでは財政状況の厳しい自治体は、借金を減らすために民間に任せる選択をするよう指導した。この状況は、現在の日本の上下水道のPPP政策と類似するものと思われるが、フランスのように事業主体は官であるがコンセッション等により民間活力を最大限に活用するものと、イギリスのイングランド、ウェールズのように新自由主義のサッチャー政権下で完全に民営化されたものがある¹¹⁾。また、ドイツ基本法に基づき国民の生存の

ための地域サービスは地方自治体がその基本的な責務を負うとするドイツの水分野³⁾の動きは、自由化の進んだエネルギー分野等に比べ少なかったものの、官 (市町村) からの出資により設立された、上下水道・エネルギー・ガス等の地域サービスを総合的に行う地域会社「シュタットベルケ」の出資金を海外の巨大企業等が買い取るという事象が生じた。その代表例であるベルリンでは1999年にドイツ国内企業とフランス企業が組んで、市の所有していたベルリン・ウォーター・ワークスの資産の49.9%を買い取った^{12), 13)}。ただ、これについては、東西ドイツの統合を機に東西の生活水準を公平にする観点から、ベルリンのインフラ投資 (特に下水道) の需要が高まり、ベルリン・ウォーター・ワークスの財政事情が悪化したことや、旧東ドイツ側の人口が旧西ドイツ側の各地域に大量に移動し水の料金収入等が減少するという国際的にみても特異の事情が背景にある。このため、ベルリン当局は、新自由主義の流れでドイツ進出を図る海外企業等の効率的な運営手法を取り入れるとともに、資産の約半分を売却して財政赤字を減らしたいという事情があった¹³⁾。現在は、再公営化の流れで民間企業の資産を買い戻している。

4. 再公営化の要因と今後の広がり

再公営化の要因やプロセスについて、具体事例における直接的な要因、及び水に関する思想的視点からの再公営の類型化について述べる。

(1) 再公営化の直接的な要因

前章で述べた新自由主義思想への反省と脱却は、2007年の欧州の金融危機から始まったと一般的には言われている¹⁰⁾。また、David A. McDonald (2018) は、具体的なケーススタディをもとに、個別の上下水道事業等の再公営化についての要因を分析した⁹⁾。これによると、まず再公営化の原因としては、必ずしも官側が再公営化したくて公営化されたものばかりでなく、利潤が不十分など契約条件等が合わないことにより、公募しても応募する民間企業がない場合もある (2004年のカナダのハミルトン、2000年のアルゼンチンのブエノスアイレスの契約等) としつつ、近年における欧米の水事業の再公営化の実例の多くは、民間企業による事業が期待外れで非効率、料金アップへの懸念等による不信心、そして事業の不透明性と汚職 (例えばフランスのグルノーブルの市長の選挙とコンセッション契約の継続に係る汚職の事例²⁾) がきっかけになっ

たと指摘している。また、民間企業への不信感が無い場合でも、発注者である自治体側のモニタリングや契約に関する事務及び法律の専門家等に助言を求めるコストが負担となり、再公営化を選択するケースもあると分析した。

一方、パリの再公営化を対象にした Dominique Lorrain (2016) では、上下水道に限らず、そもそも当時のフランスの商習慣としては比較的自由に企業内の独自のルールで事業は行うのが一般的であり、透明性という意味では普通の状況だったとしている¹⁴⁾。また、DSPに関する調達手続きを定めたサパン法の制定は1993年で、それ以前は随意契約が普通で制度的な問題があったことも一因と考えられる²⁾。

Germa Bel (2020) は、上下水道事業はエネルギー関連事業と異なりビジネスにはなりにくく競争性が働きにくい（だから公営が多いとも指摘）、そして、世界各地のケーススタディから、David A. McDonald と同様に、高い料金と汚職、民間企業との契約事務が高コストで不備もあったことが主要因であるとしている。さらに欧州については特定政党（Green party）の主義（Green politics）の影響が強いと指摘している。一方、米国については、政治主義ではなく、経営の効率性の観点から再公営化が進んだと分析している。このほか、再公営化されると料金の低減が期待される等、経営的には厳しい状況において自治体からの財政支援（内部補助等）が可能であることも一因であるとしている。ただ、これについてはコストの不透明性にもつながり事業の持続性には悪影響を与えうるものと指摘している⁸⁾。

欧州における水道事業の再公営化について多数の論文を取りまとめた前出の Vanessa Mascia Turri (2022) 及び Hellmut Wollmann (2018) では、公営による事業は民間による事業より同等または優れている場合もあると指摘している^{10), 11)}。そして、公営でも事業から収益を適切に得られるとともに、自治体が権限を取り戻す機会になっていること¹¹⁾、さらに、2007年の欧州の金融危機から新自由主義に対する反発と2009年のリスボン条約によりEUにおける地域の自主独立性への意識の高まりが背景にあると分析している¹⁰⁾。

（2）水に関する思想及び政治的な視点からの類型化

再公営化により官が主体的にマネジメントを行う方式は、水に関する思想、内容、目的により多様化している。欧州の再公営化の推進となった社会民主主義が最も一般的なものとして知られているが、David A. McDonald⁹⁾ は、再公営化についての思想的な観点から5類型への分類を試みている。その

文献からの引用を中心に、各類型に関連する他の研究も含めた各類型ごとの特徴と具体都市の例を説明する。

表-2 再公営化の主義と特徴等⁹⁾

主義	特徴	具体箇所の例
国家資本主義	<ul style="list-style-type: none"> ○政府主導 ○国際市場にも対応を目的とする商業主義 ○フル・コスト・リカバリー 	クアラルンプール（マレーシア）、ブタペスト（ハンガリー）、アンタルア（トルコ）
市場管理主義	<ul style="list-style-type: none"> ○フル・コスト・リカバリーなど商業主義で効率性アップを目的とする ○組織は官でも運営手法は民間の手法 ○官民両方の性格を有する 	アトランタ（USA）、ゲーリー（USA）、ハミルトン（カナダ）、ダルエスサラーム（タンザニア）
社会民主主義	<ul style="list-style-type: none"> ○再公営化として一般的に認識されているタイプ ○人は誰でも水にアクセスできる基本的権利を有する ○水の商品化に反対 ○再公営化により具体的な運営手法が大きく変化したとは断定できない 	欧州（フランス、ドイツ等）やラテンアメリカ（ウルグアイ等）で一般的に見られる再公営化形態
反資本主義	<ul style="list-style-type: none"> ○資本主義に強く反発 ○大企業を排除する 	事例は無し
オートノミズム自律主義	<ul style="list-style-type: none"> ○水は地域のもの ○民だけでなく官にも一線を画す 	事例は無し

①国家資本主義

民主主義的というよりも、国際市場にも対応していくよう、国が市場主義をリードする形式。上下水道事業の管理も商業主義的な経営や新技術を積極的に取り入れるのが特徴である。経営はフル・コスト・リカバリーを原則とする。民間による管理では十分な投資がされなかった事業について、国が直接に投資し管理していくことになったマレーシアの事例がある。このタイプの再公営化は世界全体で10%以下程度とされている。

②市場管理主義

米国とアフリカで多く見られる類型である。前出の国家資本主義よりも、もっと市場主義を取り入れた再公営化である。官が競争原理を積極的に取り入れ、民間が行うよりも官が行った方が、コストカットなど、より効率的な方法で運営が出来るという新たな公経営を目指す考え方である。官そのものの性格を変えていく思想とも言える。官と民間の中間的

な性格であり、「官（羊）の服を着た民間（狼）」と揶揄する者もいる。

なお、アフリカでは、再公営化前のコンセッション等による運営形態に支援してきた世界銀行等が本方式導入の財政支援にも関わっている。

③社会民主主義

再公営化で最も数の多い欧州（フランス、ドイツ等）やラテンアメリカ（ウルグアイ等）で一般的に見られる思想である。水は共通善（common good）であり、「人間は誰でも等しく水にアクセスする権利があり、経済格差によりアクセスに差が出るような商業的な取り扱いをすべきではない」とする。そして、「公的な財産である水の管理」は、すなわち（イコール）「公営」であるべきとする。しかし、本主義にもとづく再公営化の要因やプロセスは、国及び都市により異なる。

上下水道の再公営化の代表的な国であるフランスの中でも象徴とされるパリについては様々な分析がされているが、Dominique Lorrain (2016)¹⁴⁾ は、社会民主主義思想と政治が強く連動して再公営化が推進された一方で、民主主義と言いながら、ドイツのベルリンのような市民運動があったわけではなく、市民の関心は高くなかったと分析しており、再公営化前の右派から左派に市長が変わったことの象徴として水道事業の再公営化が推進されたとしている（下水道についてはパリ市及びパリ市を中心とする広域的な自治体による下水処理組合「SIAAP」が実施してきている）。さらに、様々な政策があるなかで水道の再公営化が政治的な争点に選ばれた理由としては、右派が民間活用を推進してきたこと、水道料金は身近であるが住居費のように市民生活等に大きな影響を与えるような支出規模でなく打ち出しやすいこと、また、様々な政策がEUルールに従うと同時に様々な経済活動は民間企業が中心となる中で、政治が意思決定出来る数少ない政策の一つとして水道事業が選ばれたと指摘している。

いずれにしても、パリと同様の政治思想を持ち協調関係にあるフランス国内外の都市に再公営化は伝搬していった¹⁰⁾。

ウルグアイは、国民投票により憲法に水の権利を位置付けた世界で初めての国であり、労働組合、環境保護活動家、社会活動家による効果的なキャンペーンが再公営化を後押しした。透明性の拡大などの成果はあったが、事業の実施方法については世界的な水企業の実施方法をそのまま取り入れた。憲法に水の権利を位置付けたウルグアイですら、国が国際貿易を優先する政策を取る中で、市民や労働組合職員が意思決定に参加することは出来なかったとい

うのが現実であった。

ドイツは、エネルギーの民間活用が多く、上下水道はフランスのように広がらなかった¹¹⁾。しかし、東西ドイツの統一という社会的背景のもとに、欧州の中でも大規模な民間活用（海外民間企業等の出資による部分的な民営化）が進んだベルリンは再公営化の代表事例と言える。ドイツには、水は共通善であるとする社会民主主義思想、及び地域サービスは市町村が行うべきとするドイツの基本理念がある。そして、Thomas Blanchet (2013)によれば、民間が出資したことで必要となる株主への配当、料金等の上昇などをめぐり、ベルリンと企業が締結した契約書の公開を求める大規模な市民の署名活動が展開された。長い法廷闘争を経てベルリンは民間の資産を買い戻す事態になった。ただ、ベルリンは人口減による収入減の中で、契約後の一定期間の料金アップが禁止される等、厳しい事業運営が求められていたものであり、事業の実施方法の効率性そのものは不適切なものとして問題になることはなかったとしている¹³⁾。

④反資本主義

社会民主主義と同様の主義をもつグループであるが、資本主義に強い反発を持つ反面、あるべき独自の目標像をもっていないため、まだ、成果はあげられていない。ボリビアのコチャバンバでは、反資本主義により大企業を排除したが、実際の事業運営方法は、従来の新自由主義的なやり方となっている。草の根的な活動を広げること等により市民と議論を深めることが必要とされる。

⑤オートノミズム・自律主義

資本主義にも、社会主義の両方と距離を置き、水は地域のものであるとする考え方。

効率性の向上・持続性等は重要とするが、官の関与も排除して、地域をベースとする社会生態学立場。つまり、いわゆる「再公営化」の類型とは言えないが、水は市民のもの、民間排除という面で再公営化グループとは同調する。水は地域の市民で議論すべきとする都市近郊農家等が主な活動主体である。再公営化されたあとも、地域主体を目標にしているが、実例が乏しいように、既にネットワーク化されたシステムを昔のように地域に戻し独自で運営していくのは難しい。

(3) 再公営化の今後の広がりに関する分析

再公営化の要因として、民間企業の経営により生じた具体的な問題点と、再公営化を後押しする政治的な思想について述べてきた。この二つの側面について、David A. McDonald (2018) では、政治的な思想よりも、民間企業の行ってきた成果等の問題

が推進力になっているとしている。また、再公営化がこのまま広がっていくかについては不明確であるとしている。その理由として、世界的な企業が再公営化の動きに対する戦略を取ってきていること、財政を担う世界銀行等が民間活用のサポートをすること、さらに、前述したように思想が多様化し団結していないことを指摘している⁹⁾。Boyogueno(2013)は、再公営化の際の職員の雇用条件についての職員組合と自治体との紛争も起こりうることを指摘している。また、実際に再公営化を決定したものの、自治体が自ら事業を運営するノウハウが不足していることや再公営化している先行地域との協力関係を所持していないために適切に運営出来ていない事例として、ソフィア、マルセイユ、バルセロナをあげている¹⁵⁾。さらに、McDonald & Swyngedouw (2019)は、再公営化を推進するグループが異質すぎることを、また、民営化に好意的な都市住民層が依然として存在することを指摘している¹⁶⁾。なお、世界銀行等が継続的に民間活用のサポートをする一方で、再公営化に関する銀行からの財政的なサポートについては、Olivier Butzbach & Susan Spronk (2022)は、オー・ド・パリを主な例として欧州投資銀行 (European Investment Bank) 等の公的な銀行の果たす役割が大きいことを分析している¹⁷⁾。

5. 再公営化の効果について

本章では、再公営化した後の事業が効果を上げているのかについて述べることにする。Germà Bel (2020)は、十分なケーススタディがなく明確な結論は出せないとしつつも、効率性については公営も民間活用でも大差はないが、事業の透明性の向上及び政治家と企業の癒着による汚職の防止については再公営化による改善が期待できるとしている。この一方で、再公営化の大きな要因となった料金について、パリについては再公営化後に一旦は下がったものの、必要な投資がされなかった可能性があるなど効率性については公営も民間もマネジメントには大差がないとしている⁸⁾。

この点に関連した研究として、Chabrost et al. (2017)はフランスの300の都市を対象に料金と漏水率について公営と民間を比較している。これによると、民間事業の方が料金は高くこれが再公営化の要因となるが、公営の場合は漏水率が高く漏水対策のための適切な投資が行われていない可能性が高いほか、公営の組織は民間が有するような漏水対策技術を有していない可能性があるとしている¹⁸⁾。

また、民間は料金が高いものの、料金で公営と民間の優劣を比較することの問題点としてフランスを対象に調査した Simon Porcher (2017)の研究では、公営に比べて民間による事業の方が利用料金は高いが、それはコストを全て料金に反映させるフル・コスト・リカバリーの方針のためであり、公営で全てのコストを料金で回収しない方針の場合は、料金は安いが入入を借金で賄っていたり、必要な修繕等を行っていない可能性があり、言わば「隠れたコスト」があるとしている。そして、借金の返済や修繕のために将来は料金が上がる可能性があることを指摘している¹⁹⁾。

筆者らが行った調査においても、パリの再公営化後の事業者体であるオー・ド・パリについて、イル・ド・フランス地域会計検査院の2014年のレポートの中で、必要な投資が行われておらず漏水率や管路更新率に関する指標が悪化しており、将来は料金を値上げる等が必要と指摘されていた²⁾。

いずれにしても、パリは人口密度が高い大都市で水道事業の経営環境は他地域に比べて良いのでパリの再公営化の成否をもってこの転換の是非は判断できないとの指摘もある¹⁷⁾。

また、ドイツでは再公営化の効果として、公営化するタイミングで、水道、下水道、エネルギー、地域交通等の地域サービスを一体的にシュタットベルケで行うように統合する例もある¹¹⁾。

このほか、効果とは言い切れないが、公営の場合は料金を一定に抑えること等を含めた政策のための公的な財政支援 (日本で言えば「一般会計からの繰り出し」に近いものと考えられる) を行うことが、民間が事業運営を行う場合に比べて容易であると指摘されている⁸⁾。

Vanessa Mascia Turri (2022)は、再公営化の理由や契機についての研究に比べて効果については研究が不足しているとしつつも、多くの文献を分析し、フランス、ドイツ、スペイン、イタリアの18都市について再公営化の理由と効果について示している¹⁰⁾。このうち、再公営化の理由については、前述した他の研究者と同様の理由を挙げているが、効果については、7都市について記載がある。この記載を抽出して表-3に示した。なお、これ以外の都市については必ずしも効果がないということではなく、再公営化が決定したものの、まだ効果を検証する段階にないものや研究が行われていないものが含まれる。

なお、Vanessa Mascia Turriの別の研究⁴⁾では、同時期に再公営化し、市が100%を出資する公営会社により水道事業を運営することになったパリと

イタリアのナポリの状況を関係者のインタビューにより詳細に比較している。これによると、パリについては表-3と同様な効果があったことを記しているが、ナポリについては、再公営化により適切な改築への投資及び再エネなど環境配慮型のエネルギー利用が減ったこと、さらには透明性の低下、再公営化で事業運営も悪化しているとしている。また、市民参加については、表-3では改善したとしているが、同研究では不十分と分析している。市民参加に関しては、パリとベルリンの再公営化を研究したPierre BAUBYらの研究でも、両都市とも再公営化を契機に監視組織は創設したが、市民にとっては改善がなかったとしている²⁰⁾。

表-3 再公営化の効果の事例¹⁰⁾

国名	都市	効果
フランス	パリ	透明性の向上、料金の低下（一方、郊外は向上）、環境に配慮した持続可能な水利用、水道経営への市民参加の増加
	グルノーブル	透明性の向上、料金の低下、環境に配慮した持続可能な水利用、水道経営への市民参加の増加
	モンテペリエ	水道経営への市民参加の増加
ドイツ	ベルリン	透明性の向上、水へのアクセスの社会的公平性、環境に配慮した持続可能な水利用、水道経営への市民参加の増加
	ポツダム	料金値上げ、透明性の低下
スペイン	コルドバ	水へのアクセスの社会的公平性、環境に配慮した持続可能な水利用、水道経営への市民参加の増加
イタリア	ナポリ	水道経営への市民参加の増加

6. 再公営化の動向の結果と考察

本章では、これまでの文献調査結果を総括するとともに、欧州の再公営化の事例を踏まえ、今後、長期的に推進されるウォーター PPP等の官民連携により日本の上下水道事業の持続性を確保するための示唆を述べる。

(1) 再公営化の動向と要因、効果等

① 19世紀からの欧米の上下水道事業の主体を振り返ると、「振り子」のように民から官へ、官から民へ、という大きな流れがあった。そして、20

年くらい前から西ヨーロッパ中心に発生した「再公営化」という潮流の中で、民主体から官主体へ戻る都市が存在していた。

② しかしながら、再公営化した場合でも、元来の官のやり方に戻るのではなく、民間の効率的な事業手法や経営に対する考え方を取り入れていると考えられる。

また、水は公的財産であるという思想から再公営化しても、具体的な事業の実施方法のノウハウがなく事業が円滑に進まない場合もあった。

③ 再公営化の背景として、「社会の誰でも等しく水にアクセスできる基本的権利がある」とする社会民主主義的な思想が政治と連動していた（特にフランス）。

④ 直接的な再公営化のきっかけとしては、料金の上昇（それが必要なものであっても）、企業の収益情報や契約等の不透明性、汚職、株主配当への市民の不信感があった。また、民間との契約事務やモニタリングによるコストと自治体職員への負担も一因となった。

⑤ 再公営化の効果については、まだ十分な研究が行われていない上に評価も研究者によって異なる部分があるが、ケーススタディを取りまとめた調査結果では、透明性の向上、料金の低下、環境に配慮した持続可能な水利用、水道経営への市民参加の改善（効果はなかったとする調査結果もある）、水へのアクセスの社会的公平性等が見られると報告されている。この一方で、これらが悪化した例としてナポリの再公営化があった。

⑥ 再公営化を決めたものの、事業の運営方法を自治体がわからない場合や、料金アップを避けるために十分な投資をしないで漏水率が高くなったケース、多くの「隠れ借金」を抱えているケースがある。

⑦ 再公営化する際には、ベルリンのように市民が結んだ例もあるが、パリは政治主導と言われ、また、他都市でも再公営化についての多くの市民との議論は不十分であった。

(2) 持続的なウォーター PPPのための示唆

① 官側についても言えることであるが、特に民間企業が上下水道事業の運営等を行うためには、透明性の確保が市民等の信頼確保のために重要である。自治体主体だった時よりも透明性を高め、民間活用による成果の一つとする努力が必要と考えられる。

② 適切な維持管理のために必要な場合であっても、水道料金及び下水道使用料のアップという変化、民間企業の株主配当は市民に不信感を招く機会となる可能性が高い。経営状況について日頃より丁

寧な説明が必要である。また、料金だけでは長期的な事業運営の健全性は判断できないことを、自治体、民間企業、市民等の共通認識とする必要がある。そのためにも事業開始時の料金や修繕への投資等の契約条件は重要である。

- ③事業を行う民間企業の経営者は、発注者であり事業の最終責任者である自治体、ユーザーであり料金等を支払う市民、株主、そして企業の職員という四者それぞれにとっての利害とバランスを考える必要がある。
- ④ PPP方式にも公営にも様々な方式がありうる。フランスのアフェルマージュ、官民出資会社による運営、官100%出資の公法人など。ウォーターPPPでは、二方式が新たに提案されたが、これに限らず地域にとって最適な方式を模索する必要がある。
- ⑤水は国民や地域の共通善であるとする思想だけでは、効率的な事業は出来ない。しかし、水に関係する事業の持続には、利益主義と思われがちな民間企業こそ、水の公的価値や社会的重要性を認識し、その認識に基づく行動を地域社会に示すことが望まれる。
- ⑥モニタリング等は簡素化し、経費的にも労務としても自治体職員の負担を低減する必要がある。この一方で、自治体職員は効率的な事業運営方法や新技術等を民間から吸収し対等な関係を維持する必要がある。
- ⑦上下水道は、市民の支払う料金等と税金が収入となるが、PPPについての市民の理解が不十分で懐疑的な人もいる。料金アップや大災害、政治的な変革も起こりうる10年～20年という長い事業の経営を支えるには市民の信頼と協力が不可欠である。透明性はもちろん、自治体と企業の協働による様々な地域活動への貢献や市民と経験を共有する場を作る等、地域と寄り添う姿を市民に見せる必要がある。そして、地域への経済効果や市民の事業体への信頼感等を定量的に測定し続ける事が、市民の理解だけでなく、官と民の双方の職員のモチベーション向上と維持に有効と考える。

7. おわりに

本稿では、日本の上下水道事業がコンセッションを含めたウォーター PPP を長期的に推進していかなかで、欧州等の再公営化という事象から学ぶべきこと等について文献調査と考察を行った。再公営化の契機となった要因及び改善点は、主体が官か民間か

ということによるのではなく、上下水道事業の運営主体に求められる共通の課題であると考えられる。

上下水道事業を考える際には、経済効率性と政治、そして、欧州では、水は国民の共通善 (common good) である等の基本的思想が基盤にある。地域性が高い財である「水」についての日本の基本思想は何か。人口減少等、欧州等と状況は異なるが、本稿で紹介した思想の類型から考えると、政府主導の市場管理主義に向かっているようにも見える。

自治体にとっては、ウォーター PPP 導入を検討することが、自らの事業の自己診断や、本当に自分達では効率的に運営できないのか等について改めて考える機会となることを期待する。

〈参考文献〉

- 1) ウォーター PPP について、内閣府 民間資金等活用事業推進室 (PPP/PFI 推進室) ホームページ, https://www8.cao.go.jp/pfi/actionplan/action_index_r5.html, 2023.9.19 取得
- 2) 加藤、福田ほか, フランスの上下水道経営, 150p, 日本水道新聞社, 2020
- 3) 関、加藤, シュタットベルケの人材戦略等から見るわが国の上下水道 PPP のあり方についての考察, 水道公論 6月号及び7月号, 日本水道新聞社, 2023
- 4) Vanessa Mascia Turri, Remunicipalisation of water services in Europe. Comparative study of the Neapolitan and Parisian cases, Water Policy Vol 24 No 12, 1842, IWA, 2022
- 5) Public Futures database, <https://publicfutures.org>, 2023年9.19取得
- 6) Andrew Cumbers et al. Adam Smith Business School University of Glasgow, MAPPING REMUNICIPALISATION: EMERGENT TRENDS IN THE GLOBAL DE-PRIVATISATION PROCESS, 2022
- 7) Olivier Petitjean, Remunicipalisation in France: From addressing corporate abuse to reinventing democratic, sustainable local public services, Reclaiming Public Services, Transnational Institute Chapter 1, 2017
- 8) Germà Bel, Public versus private water delivery, remunicipalization and water tariffs, Utilities Policy 62, 2020
- 9) David A. McDonald (2018), Remunicipalization: The future of water services?, Geoforum 91 (2018), 47-56, 2018
- 10) Vanessa Mascia Turri, Understanding European drinking water services remunicipalisation: A state of literature analysis, Cities120 (2022),

103437,2022

- 11) Hellmut Wollmann, The provision of public and personal social services in European countries: Between marketization and the return of the public/municipal and third sector, *The Routledge Handbook of International Local Government*, 2018
- 12) Frank Bönker et al., *Public and Social Services in Europe*, pp 71–85, 2016
- 13) Thomas Blanchet, A partial privatization under pressure: the Berlin Water Company, *Water Regimes: Beyond the public and private sector debate*, Routledge, pp 93-106, 2016
- 14) Dominique Lorrain, 2016, *Water in Paris*, *Water Regimes: Beyond the public and private sector debate*, Routledge, pp 73-92, 2016
- 15) Boyogueno, E., *Governance of the European Union/Comparative Public Management*, Working paper, Ecole Nationale d'Administration, September 2013
- 16) David A. McDonald & Erik Swyngedouw, *The New Water Wars: Struggles for Remunicipalisation*, *water-alternatives.org*, Volume 12, Issue 2, 2019
- 17) Olivier Butzbach & Susan Spronk, *Public banks and the remunicipalization of water services in Paris*, *Water International*, 2022
- 18) Chabrost et al., "Get what you pay for ?" The story underneath remunicipalizations in the water sector, In: Paper Presented at 6th Conference on the Regulation of Infrastructures: Regulatory Challenges for Smart Cities. European University Institute, Firenze, 16 June 2017.
- 19) Simon Porcher, The hidden costs of water provision: New evidence from the relationship between contracting-out and price in French water public services, *Utilities Policy*, Volume 48, pp166-175, October 2017
- 20) Pierre BAUBY, Christa HECHT & Stephanie WARM, *Water remunicipalisation in Berlin and Paris: Specific processes and common challenges*, Working paper, CIRIEC No. 2018/07