

水道民営化について慎重な対応を求める意見書

2019年（令和元年）10月15日

兵庫県弁護士会

会長 堺 充 廣

第1 意見の趣旨

1. 当会は、地方公共団体に対し、以下の対応を求める。

- (1) 民間事業者へ水道施設運営権を設定すること（以下、「コンセッション化」という。）を検討する際には、再公営化した他都市の例を十分に研究するとともに、住民に対しては、コンセッション化についての周知を図り、その必要性、効果及びリスクについて十分に説明をしたうえで、形成された住民の意思を尊重すること
- (2) コンセッション化を実施する際には、地方議会において熟議を尽くし、業者選定など一連の手続きは公平、公正を旨とし、かつ情報の開示に努めて透明性を確保し、契約締結に際しては最大限慎重に対応すること
- (3) コンセッション化後は、運營業者に対する十分なモニタリング機能を発揮しこれを維持するための人材確保及び技術承継に努めること

2. 当会は、国に対し、以下の対応を求める。

- (1) 水道事業におけるコンセッション化を推進するにあたっては、その必要性及びメリット、デメリットについて国民に説明し周知を図ること
- (2) コンセッション化を進めるに際しては、水道法の一部を改正する法律案に対する参議院における附帯決議（別紙添付）の各条項の誠実な履行に努めること
- (3) コンセッションの許可申請に対しては厳正な審査に務めること

第2 意見の理由

1. はじめに

2018年12月6日第197回臨時国会において、水道法の一部を改正する法律（以下、「改正法」という。）が成立した。改正法は、水道施設の所有権を地方自治体が所有したまま、水道事業の施設の運営権を民間に譲渡する、いわゆる「コンセッション」と呼ばれる手法の導入に途を開くものである。

そもそも人は誰も水なしには生きてはいけない。水に対する権利は法的権利として国際社会で認知されている（国際人権規約第11条及び同第12条参照）。そして、日本国憲法25条は生存権と共に公衆衛生の向上増進を国の責務と規定しているが、水道は公衆衛生の向上には欠かせないものであって、これを受けて水道法は、水道の布設及び管理を適正かつ合理的なものにし、清浄にして豊富低廉な水の供給を図り、公衆衛生の向上と生活環境の改善に寄与することを目的に

掲げ（水道法1条）、これを国や地方公共団体に義務づけている（同法2条）。

このように水道事業は、国民生活にとって最も重要なライフラインであり、水道事業の水準の維持・増進は、人間の生命維持、環境衛生、疾病予防等にとってきわめて重要である上、供給するための水源などは地元の環境条件に左右されることから、国の水道事業は営利ではなく公益優先として、地方公共団体によって長年育まれ、営まれてきたものである。

しかるに、その水道事業の運営権を民間に譲渡する水道事業のコンセッション化に途を開く改正法案は、国民への周知はほとんどなされず、立法事実への疑問や、コンセッション化への懸念を払拭しえないまま、衆参各議院で合計20時間足らずの審議を経て可決成立したものである。

以下は、このコンセッション化自体への疑問及びコンセッション化した場合の問題点を詳述するものである。

2. 立法事実が乏しいこと

- (1) 改正法案は、2018年3月に国会上程された。法案上程の理由とされたのは、人口減少による水需要の減少による減収や経済成長期に布設され老朽化する管路の取り替えに要する膨大な経費、水道事業に携わる人材の不足等によって、従来からの赤字経営に悩む水道事業がさらに深刻な危機を迎えることから、民間資金を活用し民間の創意工夫でこれに対処しようというものである。
- (2) しかし、そもそもこれらの問題は、これまでの政府・地方公共団体の水道事業に関する政策に問題があったものであり、まずはこれまでの水道事業に関する政策の検証、見直しが先決であろう。
- (3) コンセッション化しても、水道事業者に施設の所有権を残すのであれば、大規模な管路の取り替えは依然として水道事業者、すなわち、地方公共団体の負担ということになり、コンセッション化は管路取替えに要する膨大な経費の削減策にはならない。
- (4) また、小規模の水道事業者ほど深刻な赤字を抱えていることが多いが、このような水道事業者がコンセッション化を検討してもそもそも応募する民間業者はないだろう、との政府答弁が国会審議でなされており、コンセッション化は赤字が深刻な水道事業者の救済にはならない。
- (5) さらに、コンセッション化することで、競争原理の下での民間の創意工夫によりコスト削減が図られると言われているが、水道事業の運営権を担うだけの莫大な資本を投下でき、水道運営権のノウハウや人員を確保できる民間企業は多くない¹。水道事業の運営権を受け入れることのできる体制のある民間事業者はきわめ

¹ 「例えば、ヴェオリアやスエズのようなトータルで水問題を解決できるトータルでソリューションを持っている企業というのは日本には当然存在しない」（中略）「スエズやヴェオリアというと、売り上げが数兆円の世界」「一方で、日本で最大の事業者であります東京都水道局

て少ない。例えば、浜松市の下水道事業の応募事業者はわずか2社であり、競争性の確保はきわめて困難である。

加えて、コンセッション化にあたっては、20年から30年の長期契約が予定されている。そのため、一旦契約をしてしまうと20年間超の長期契約により、その間は事実上の一社独占体制となり、逆に競争原理は働き難く、競争原理の下での創意工夫は期待しがたい。

- (6) このように、コンセッション化によって水道事業の抱える問題の解決になるかはきわめて疑わしく、むしろコンセッション化によって下記に述べる様々な問題点が浮上する。

3. 問題点

- (1) コスト高と供給される水質に対する懸念

① 水道事業においてコンセッション方式が導入されれば、民間企業が水道事業に関する運営権を保持することになるが、民間企業は、本質的にあくまでも利益を追求することを第一次的目標とするため、水道事業に民間企業の利益や借入金の利息²が上乗せされることで水道料金が高額になることは必至である。

事実、パリでは、民営化された1985年から2009年までの間に水道料金が265%も高騰し、ベルリンやカストル（フランス）、アトランタ等でも水道料金の高騰等不備が指摘されている³。

仮に、地方公共団体が事前に条例で料金の上限を定めていたとしても、水道事業の運営権を保持している場合と比較して、水道料金は高額にならざるを得ず、条例の上限に達するまで水道料金の値上げに議会の承認は不要となることからしても、水道料金が高止まりすることは十分予想しうる。

② もし、民間企業が地方公共団体と同額の水道料金しか徴収できないとすれば民間企業が利益を生み出すためには、徹底的な効率化を図らざるを得ず、営利主義に基づく効率化を優先すれば、水質の安全性等をも犠牲とせざるを得ず、市民の生命・身体の安全性に悪影響を及ぼす恐れもある。また、不採算な人口の少ない地域への水の供給が疎かになる可能性も十分にある。

でも三千億とか四千億とかの規模でございまして、それ以下、例えば、二位以下の大阪になると、今、三百億とか四百億とかの規模」（大岡敏孝委員発言平成30年6月29日厚生労働委員会議事録第31号参照）

² 民間資金の調達には公債発行よりも利率が高いことが一般的であり、利子差額はコスト高につながりかねない。

³ パリが再公営化された際、「45億円のコストを削減して、8%水道料金を下げた」（吉田統彦氏発言平成30年6月29日厚生労働委員会議事録第31号議事録参照）

その他水道料金の高騰等不備が、ベルリン（ドイツ）、カストル（フランス）、アトランタ（アメリカ）、グルノーブル（フランス）、マプト（モザンビーク）、ジャカルタ（インドネシア）、ブエノスアイレス（アルゼンチン）等々で指摘されている。

- ③ すなわち、利益を生み出すことを目的とする民間企業が水道事業の運営権を保持した場合、水道料金の高額化傾向ないし水質保持等市民の身体生命に対する安全性がおざなりにされる危険性、さらには不公平な水の供給への懸念も払拭できない。

地方公共団体は、公益的機関として地域住民の生存及び公衆衛生に対する責任がある。公益的責任を望めない民間企業に水道事業の運営権を安易に任せるべきではない。

(2) 技能や知識の承継問題

- ① 水道供給に関する知識や技能は、長年に渡り、地方公共団体が職員を育成していくことで継承してきた。

しかし、水道事業者である地方公共団体が一旦水道事業の運営権を民間企業に譲渡してしまえば、数年内に担当職員は異動や退職、あるいは引き抜かれていなくなるであろう。そうなれば水道事業に関する知識やノウハウ技能の承継は困難となることは明らかである。

- ② 上記の懸念に対し、改正法の国会審議において、「コンセッション化したとしても（地方公共団体には）モニタリング体制が確保されているはずであるから問題ない」との政府答弁があったが、事業運営能力とモニタリング能力とは異なる。

- ③ そのモニタリング能力にしても、前述のように、地方公共団体における技能等の承継は時間の経過につれて困難になり、コンセッション業者に対する地方公共団体によるモニタリングの実効性には疑問がある。

- ④ また、なんらかの事情でコンセッション契約の中途解約や契約期間の終了によって、数年後乃至数十年後に運営権が地方公共団体に戻された場合、地方公共団体における水道供給に関する知識や技能等に関する継承が途切れてしまった後では、地方公共団体が水道事業を再運営していくことは困難であろう。一旦途切れた技能や知識を地方公共団体を取り戻すことは、一朝一夕にできるものではない⁴ことから、安易に水道事業の運営権を移譲すべきではない。

(3) 災害時の対応

コンセッションした民間企業は、あくまでもコンセッション契約にしか拘束されず、かつ利益優先である以上、住民に対して責任を持つ地方公共団体と同様の災害対応を期待することには無理がある。

他方、コンセッション化したことで人材やノウハウが低下した地方公共団体

⁴ 2017年11月7日の記者会見において、郡和子仙台市長は、「モニタリングをどのようにするのか、人材の育成・確保ということについてどうするのか、また災害が起こった時の人材不足やノウハウの低下をどのように行政として補えるのか、それから経営難になった場合、どのように円滑に事業を引き継いでいくことができるのか等々も含め、やはりいろいろと課題がある」ことを表明した。

が、災害時において迅速かつ的確な対応ができるとは考え難い。

地震や台風等々自然災害の多い我が国において、コンセッション化を安易に進めるべきではない。

(4) 莫大な違約金等損害金負担の懸念

コンセッション化する場合、契約書には、人口減少等の事情で水道料金減収等により契約解除された場合にも地方公共団体が民間企業に対して多額の損失補償をする条項が盛り込まれる例がある。

コンセッション化した後、水道料金の高額化や水質問題を理由に、地方公共団体が契約を解除した場合でさえも、地方公共団体が多額の違約金ないし損失補償の支払いを余儀なくされかねない。

従って、契約締結に際して地方公共団体は最大限慎重であるべきである

(5) 経営破綻リスク

コンセッション事業者は民間企業である以上、20年から30年の長期契約期間中に経営破綻するリスクもある。

その場合、運営権に担保設定がなされていれば、地方公共団体が運営権を引き取ることは容易ではなく、また運営権が戻されたとしても、前述のように地方公共団体に運営能力が残っているかは疑問である。

(6) 水道事業に関する住民関与の後退

地方公共団体が水道の運営権を保持していれば、議会やオンブズマン制度、情報公開制度等を通じて住民の意思が水道事業に反映される可能性があるが、民間企業に水道事業の運営権が移譲されれば、住民の意思が水道事業の運営において反映され難くなる。

のみならず、住民が運營業者の水道事業に関する情報にアクセスすることはでき難くなり、住民による監視は困難となる。

地域の暮らし、住民の命を支える水道事業の運営権について、地域住民が何ら関われないといった事態は民主主義の観点からも看過できない。

4. 改正法に関する参議院附帯決議

以上述べるように、改正法には問題点が多々あることから、参議院では改正法が参議院を通過するに際して別紙の附帯決議をなし、改正法施行にあたって適切な措置を講ずることを政府に求めている。

当会としてもこの附帯決議を重視し、同決議の中でもとくに下記の項目については誠実かつ速やかな履行を求めるものである。

- (1) 全ての国民が安心・安全な水の供給を将来にわたって享受できるよう、国、地方公共団体及び水道事業者等の相互連携を深めること（1項）
- (2) 地方公共団体における管路の老朽化や耐震化への対応などの施設整備や技術の承継及び災害発生にも対処しうる体制を支える人員や予算が確保されるよう必要

な支援をすること（２，３項）

(3) 海外の再公営化事例について丁寧な検証をすること（３項）

(4) 過疎地等経営基盤が脆弱な小規模の水道事業者に必要な技術的・財政的援助を行うこと（４項）

(5) 水道施設運営権の設定に際しては，地方公共団体に対する具体的な指針を策定すること（５項）。その指針は，住民の意思を十分に踏まえること，公正かつ公平な手続きに則ること，透明性を確保して民間事業者の選定をすること，公共性，持続性に十分留意すること等が内容とされるべきである。

(6) 水道施設運営権の設定の許可に際しては，地方公共団体においてモニタリングのための体制が確保されているかについて厳格な審査を行うとともに，運営における公共性・公平性・公益性が確保されるよう具体的な指標等を示すこと（６項）

第３ 結論

冒頭に述べるように，水に対する権利は，地域住民のいのちと暮らしを守る最重要課題及び根源的な人権問題であること，コンセッション化には以上述べたとおり様々な問題点が多く存在すること，にもかかわらずコンセッション化について国民，住民への周知はきわめて不十分であること，さらに前記参議院の附帯決議も踏まえた上で，当会は，地方公共団体と国に対し，意見の趣旨記載のとおり意見を述べる次第である。

以上