

# なぜ水道法改正による水道コンセッション方式は 自治体に広がらないのか

——宮城県、浜松市の実態から——

大山研究会

- I 序 論
  - 1 はじめに
  - 2 水道法改正の経緯と現状
- II 研究方針の設定
  - 1 リサーチクエスチョン
  - 2 先行研究
  - 3 仮 説
  - 4 官邸主導の新政策モデルの提示：三角錐モデル
  - 5 本研究の目的・新規性
- III 水道事業者に関する分析
  - 1 ヴェオリア社
  - 2 ヴェオリア社へのアンケート調査
- IV 水道コンセッション実施に関する中央地方関係
  - 1 浜松市の実態
  - 2 宮城県の実態
- V 地方自治体へのアンケート調査
  - 1 浜松市へのアンケート調査
  - 2 宮城県、県内自治体へのアンケート調査
- VI 結論・考察

## I 序 論

### 1 はじめに

本稿は、2018年12月6日に成立した改正水道法の成立過程とその後の地方の動向の調査、分析を通し、日本における水道コンセッションの今後の展望を考えることを目的としている。

本稿の流れとしては、まず本研究の前提にあたる、先行研究のレビューやリサーチクエスション及び仮説の設定、そしてそのオリジナリティーについての意義づけを行う。国内外の水道事業における官民連携の歴史を概観した後、検証・分析に移る。本研究の重要なアクターの1つである世界的水メジャーのヴェオリア・ジャパン社(以下、ヴェオリア社)の検討とアンケート調査、また水道コンセッション方式導入を検討している数少ない地方自治体である浜松市及び宮城県に対しても検証、アンケート調査を行った。これらの調査を通して、最終的に本稿の結論を導き出した。

### 2 水道法改正の経緯と現状

水道事業の最も大きな課題は水道管路の老朽化である。人口減少に伴う給水量・料金収入の減少によって、設備の老朽化に対応できる十分な投資が行われずに、経営が悪化する恐れがあるとしている。次に市町村間での水道料金格差の大きさが挙げられる。地理的要因や財政問題を受け、水道料金の地域格差は今後拡大が予測される。また、水道事業に携わる職員の高齢化と減少も問題である。

こうした現在日本の水道事業が抱える問題を背景に一部改正となった、2018年12月12日に交付された「水道法の一部を改正する法律」(平成30年法律第92号)ではコンセッション方式<sup>1)</sup>の意義が強調される一方、衆参委員会において特に官民連携の推進について批判が相次ぎ、問題が山積となったまま可決を迎えた。

## II 研究方針の設定

### 1 リサーチクエスション

本稿において、水道コンセッションの自治体への普及率の低さに着目し、我々はリサーチクエスションを「なぜ水道法改正による水道コンセッション方式は自

治体に広がらないのか」と設定し研究を行った。

## 2 先行研究

### (1) 民への事業主体の移行例：郵政民営化

官から民へ事業主体が移行した代表的事例として、小泉政権下における郵政民営化が挙げられる。そこで、山脇（2005）の先行研究を取り上げ、政策過程を中心に、郵政民営化法をみる。小泉政権は、郵政民営化を推進するにあたり、内閣官房に「郵政民営化準備室」を設置し、各省庁から官僚を集めた。竹中平蔵氏の役目は、この集団を采配し郵政民営化法案を実現することであった。著者は、その重責を支えていた「竹中グループ」の存在を指摘している。郵政民営化法案の骨格部分も、竹中氏とこのメンバーが検討を重ね作ってきたとしている。小泉政権においては、党内で十分な根回しはせず、「官邸主導」で政策を決めようとする述べられていた。閣僚も、派閥の意向に関係なく決める。小泉政権下で郵政民営化法案を作成したのは、小泉純一郎氏によって選ばれた内閣府を担当する竹中氏とその側近で、週末などの会議を使って法案の骨格を作ったという。また、この具体案を作るにあたり、竹中氏が活用したのが、出身官庁の利益を代弁しないアウトロー的な存在の官僚である。

### (2) 「鉄の三角形」に関する議論

日本における政策決定過程には、「鉄の三角形」と呼ばれる、政治家・官僚・財界の癒着構造が存在するといわれる。この関係は、鉄の三角同盟、鉄のトライアングルとも呼ばれる。日本では、産業や業界ごとにこの三角形の関係が形成されている。

「鉄の三角形」モデルの先行研究として3つの事例を取り上げる。恒川（2015）は、政策形成の場として小さな三角形が多く構成され、並立してきたと述べる。三角形内部での利益関係は次のようである。官僚（省庁）が財界の利益拡大に向けた政策の策定、実施を行い、政治家（自由民主党）の社会的支持獲得を援助する。これにより自由民主党は長期政権を実現し、省庁に安定的な政策形成の場を提供する。この鉄の三角形の構造は、政治腐敗やバブル崩壊後の経済停滞、その後の規制緩和を経たことによって、弱体化したと述べられている。

ウォルフレン（1990）によれば、これら政官財の3つの権力行使の主体は、以下のようなギブ & テイクによって結ばれる共生の関係、すなわち癒着関係を形

成すると考えられている。政治家と財界との間の関係では、財から政へは政治資金と票が、政から財へは保護と特権が与えられる。財界と官僚間では、官から財へは産業保護と統制、財から官へは天下りの受け入れである。政治家と官僚は、財界の保護・統制の点で目的が共通し、法案作成や立法化過程で協力する。また、政は国家予算の配分を多くしてもらうことで当選につながる恩恵が官から得られ、官は関係省庁の予算獲得の点で政から見返りがある。

また、福田(2001)によれば、政・官・財の癒着は、各権力基盤の相互補完的な関係に基づいていると考えられている。官僚権力の基盤は、許認可権・管理監督権、税の徴収権等である。官僚権力は、政治権力を前提とする。政治家は、法案の国会審議をするなどの点で官僚に対し規制力を有する。政治権力の基盤は、政治資金と票であり、この2つを介して、政・官の関係に財が加わり、3つの権力の癒着構造が形成される。三権力は、それぞれ自立したものではなく、補完、共生することで権力を行使すると述べられている。

次に、アクター分析の先行研究として、稲澤(2019)を取り上げる。本稿では、福島第一原発事故後もエネルギー政策が変化していない要因、とりわけ原発政策が世論と異なる状態で決定された要因を分析をしている。また、政策過程そのものにも焦点を当てている。分析結果として、主に4つの要因を挙げている。1つ目は技術的専門性を背景とした情報の非対称性、行政権限、総合的取り組み能力等の資源の有無、2つ目は資源を有する諸アクターによる政策形成過程における戦略的行動の有無、3つ目は外的事象の変化によっても影響を受けない政策中核信条の有無、4つ目は外的要因を連合行動に取り込み、連合行動に契機を与えるアクターの有無である。

### 3 仮説

前節に示したリサーチクエスションに対し、仮説を「官邸と地方につながりがある自治体では新しい方式が受容される可能性が高い」と設定し、分析及び調査を行った。

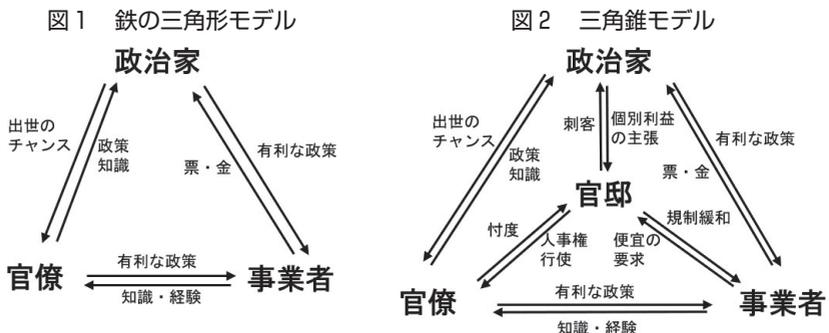
分析にあたっては、官邸、政党、官僚、企業のアクター間に働く作用や関係性から既存とは異なる新たなモデルを仮定した。また、関連組織へのアンケート調査及び、各アクターにおける人物間関係等の分析を通して本稿の目的達成を試みた。

#### 4 官邸主導の新政策モデルの提示：三角錐モデル

今回水道法の改正の政策過程にあっては、鉄の三角形による説明では不十分である。鉄の三角形においては規制改革が起きないことが想定されており、これを説明するモデルである。またこのモデルでは同時に規制改革が実施される例外状況も想定されている。それは図1のような既存の業界保護の指向性が崩れ、票や金、天下りポスト、政策支援の効果が受益者にとって相対的に弱まるという場合である。今回の分析対象である水道法改正を考えると、これは規制改革であるが、上記のような例外的な状況はみられず、鉄の三角形と齟齬が生じている。

加えてモデルが想定するアクターについても、今回は鉄の三角形の射程を超えている。水道法の政策過程において財界と言えほどの規模をもつ利益団体が見受けられず、存在するのは数社ほどの水道事業者であった。また、内閣府設置の首相が本部長の「日本経済再生本部」に置かれていた「産業競争力会議」において、多数の水道事業コンセッション導入が議論されていることに鑑みると、官邸主導による規制改革の可能性が高いことがうかがえる。

そこで、我々は鉄の三角係の盤石性に注目し、首相周辺を含む理論の構築を目指して、従来の鉄の三角形（財界は水道事業者に置き換える）に官邸を加えた「三角錐モデル」を提唱する。これは図2のように、従来の三角形の上位に官邸というアクターが存在し、官邸主導による政策実施がなされることを示している。また水道事業コンセッションの導入には地方政府の協力が不可欠であるため、官邸主導的な政策を貫徹するには、地方自治体との良好な関係が望まれる。政府は、導入自治体に対する地方への補助金の優先給付や、人的なネットワーク等をもつ



て働きかけている。そのため、特に官邸と近い関係にある地方自治体においては政策が推進されやすい傾向にあると考えられる。

今回我々が想定する新モデルは、水道コンセッションの普及という政策実施を説明するモデルであり、企画立案でのアクターの相互関係を説明する鉄の三角形とは分析対象が異なる。そのため企画立案の相互関係では注目されてこなかった官邸の影響にも目を向ける必要が生まれたといえるだろう。同様に利益団体から置き換えた水道事業者というアクターについても、民間事業者に加えて地方自治体も1アクターであると解せる。事業者という視点からいえば、水道事業への参入を目指す民間事業者と地方自治体は基本的に水道事業に関する競合関係にあるためコンセッションが普及しないとも考えられる。官邸主導の政策実施を証明することは、従来の鉄の三角形が政策レベルで盤石であり、官邸というアクターによってこそコンセッションが普及する余地が生まれるということの証明になるのではないだろうか。ただし、本研究は新モデルにおいて官邸・事業者間の人的ネットワークを軸とした関係性に特に着目しており、官邸と政治家及び官僚との関係についての検証は行わないものとした。

## 5 本研究の目的・新規性

### (1) 目的

本研究の目的は、水道コンセッションが一部の地方自治体で採用されるという特異な政策過程について、政界・官界・水道事業者・官邸というアクターを想定し、コンセッションを選択した地方自治体との関係性を分析することで、コンセッションが受容される一因を明らかにすることである。

### (2) 新規性

本論文の新規性は、第一に従来の「鉄の三角形」による政策過程の分析の、水道事業分析に利用する際の欠陥を指摘し、「三角錐モデル」という新たな政策過程モデルを提示したことにある。

ペンベルの「鉄の三角形」は、政界・官界・財界の三つのアクターが協力関係を築くことにより、国益よりも省益や企業益が優先される、またこの三者の関係性が失われた際に規制緩和が起こることを説明する政策過程理論である。しかしながら、水道法改正に係る水道事業の政策過程分析については、「鉄の三角形」モデルで十分な説明を加えることができない。

なぜなら、鉄の三角形において純粋に水道の事例に援用した場合に不都合が生まれるからである。このモデルにおいて、規制改革が起こるのは財界の票と金銭が政治家にとって相対的に価値が低下した時である。水道事業におけるコンセッションの推進という規制改革が実施された要因を、鉄の三角形が示す要因に求めるのは難しい。今回はこれらの価値の低下が起きたとは考えられないからである。ここから水道事業におけるコンセッション方式の推進については、政官財とは異なる新たなアクターが関与している可能性が考えられ、官邸への着目に至った。水道法改正は自治体の了承なく行われており、かつ産業競争力会議等による官邸のトップダウンによってなされたことから、水道法改正に加え、コンセッション推進についても官邸の影響力を考慮すべきと考えた。

また、鉄の三角形で財界と定義されているものに今回の水道事業者は当てはまらない。この点からも水道事業の政策過程分析にあっては、従来のモデルでは対応が難しい問題であることが分かるだろう。

第二の独自性としては、三角錐モデルを前提に、政策過程の着目されてこなかった地方自治体に着目した点が挙げられる。これは今回の水道事業が、水道法改正に加え、コンセッションの地方への普及という異なる論点を含む問題だからである。こうした地方を含む議論は、水道法改正というテーマからしても研究は十分になされているとは言えず、まとまった言説はない。この点について政界・事業者・地方の各アクターにアンケート調査を企画した点も、新たな試みである。具体的には、政界は自民党に、財界はヴェオリア社に、地方自治体に関しては、コンセッション方式の取入れの意見を表明した、静岡県浜松市と宮城県にアンケートを実施した。

### Ⅲ 水道事業者に関する分析

#### 1 ヴェオリア社

現代的意味では利益団体は政界と官僚に対して官僚が持ち合わせず、担え得ない知識、情報、経験を有利な政策を引き出すために提供する。利益団体はこれらを回転ドア人事によって官僚に対して供給している。回転ドア人事とは民間と「政・財・学・官」界の間を行ったり来たりして職を得る、米国のエリートの慣行を示す言葉である。回転ドアのように回転するさまに由来する。1回転するごとに権力、財力、人脈などが蓄積される。

水道法改正において行われた回転ドア人事は内閣府民間資金等活用事業推進室の在籍者・元在籍者を調査した結果、2つ事例あることがわかり、加えて両者とも同じ民間企業に関係していることが分かった。まず、内閣府民間資金等活用事業推進室は「公共施設等の建設、維持管理、運営等を行政と民間が連携して行うことにより、民間の創意工夫等を活用し、財政資金の効率的使用や行政の効率化等を図る PPP/PFI 手法の推進を通じて、新たな事業機会の創出や民間投資の喚起による経済成長を実現」することを目的とした内閣府の組織である。まさしく、水道法改正の目玉であるコンセッション方式の導入を推進する組織だ。ここにフランス水メジャーであるヴェオリア・ウォーターの子会社のヴェオリア社の関係者が参加する事例が2つあった。1人目は現在のヴェオリア社代表取締役社長である野田由美子氏である。野田氏は PwC アドバイザリー株式会社パートナーインフラ・PPP 部門統括であった際に内閣府民間資金等活用事業推進室に参加していた。野田氏は同推進室を退任後横浜市副市長になり、現職に至った。2人目は伊藤万葉氏でヴェオリア社営業本部 PPP 推進部から内閣府民間資金等活用事業推進室へ参加している。両事例とも同推進室に参加する以前は PPP/PFI について専門的に扱う部署に所属している。野田氏に関しては留学中の経験以降一貫して PPP/PFI 方式の導入を推進する立場を一貫してとっている。

また、両事例ともにヴェオリア社に関係している。ヴェオリア社の親会社であるヴェオリア・ウォーター社はフランスでメディア業界や電気通信事業を手掛けるヴィヴェンディ社の子会社である。世界10億人近くに飲料水を提供し、世界7億人近くに下水処理サービスを提供している世界で最大級の水メジャーである。しかし、批判も多い。契約における利益優先、税金の無駄遣い等に対する批判、公共機関における透明性及び効率性確保の有無に対する批判、高い水道料金に対するサービスの質の悪さ、サービス向上への怠惰に対する批判が挙げられる。加えて米国では賄賂、キックバック、恐喝をはじめとした多くの不祥事が報告されている。

実績として世界人口の7分の1に飲料水を供給している実績のある会社であるが、上記のように上水を供給する事業者としての資質を問われるような事例が米国において多く報告されている。それにもかかわらず、水道法改正を推進した内閣府民間資金等活用事業推進室に同社に関係する人物が立て続けに2名も参加していたことは三角錐モデルの利益団体と官僚の強固な関係を証明するものとして十分なものであると考えられる。

## 2 ヴェオリア社へのアンケート調査

今回、ヴェオリア社に対してアンケート調査を行い、それに対する返答から水道事業者の思惑の考察を試みた。

質問項目は7つ用意した。これらは大きく2つに分類することができる。1つ目は水道法改正の政策過程に関する質問であり、「社員を内閣府のPFI推進室に送った経緯と意義、そして得られた成果は?」、「PFI推進委員会の委員だった野田由美子氏を社長に迎えられた経緯は?」、「ヴェオリア社とヴェオリア本社の関係性は?」という3つの質問から構成される。これらの質問は我々の理論に直接関係する質問であり、水道法改正においてヴェオリア社がどのように政治と連携してきたのか、そしてどのような狙いでこれまで行動してきたのかを明らかにするものである。

2つ目は日本での水道運営に関する質問であり、「日本の水道事業のどこに利益を出す余地があると考えるか?」、「再公営化されている地域もあるが、日本ではどのように防いでいくか?」、「水道事業という公共性の高い事業に民間が参入することに対する懸念にはどうお考えか?」、「都市部と地方では利益の出やすさに差が出ると思われるが、差が出た場合はどのように対応していくか?」の4つから構成される。これらの質問の狙いは、日本での水道事業コンセッションにおいて懸念されている点について質問することでヴェオリア社が想定していることについて確認してみることと、地方や国民が懸念している事項について水道事業者側がどのような認識を持っているのか、そしてそれをどれくらい重要視しているのか確認することで地方との連携がうまく行われているのかという点を確認していくことである。

ヴェオリア社からの返答では、個別的ではなく総括的な回答を得られた。それらをまとめると以下の4点がヴェオリア社の回答の趣旨として挙げられる。

1. ヴェオリア社は「水」「エネルギー」「廃棄物」の3つの事業分野を通じて世界で約17万人が活動している。
2. 日本では2002年の会社設立時より、自治体向け水道事業、工場廃水の処理、発電事業などを展開している。
3. 守秘義務もあり、あまり個別的な質問には答えられない。
4. 内閣府に出向していた社員の件については、社員自ら応募したものであり出向中は休職もしていたため会社から指示した異動などではない。

ヴェオリア社に対してアンケートを行うことで会社としての活動や狙いを見ていきたいと考えていたが、残念ながら守秘義務などの問題もあり明確な回答を得ることはかなわなかった。また、社員の内閣府民間資金等活用事業推進室出向に関しても、利益団体と官僚との強固な関係性を証明するものとした我々の考察とは異なる回答を得る結果となった。現段階ではどちらも確証といえるものではなく、ヴェオリア社へのアンケート調査を考慮すると我々はその語勢を弱めざるを得ない。

#### Ⅳ 水道コンセッション実施に関する中央地方関係

##### 1 浜松市の実態

###### (1) 浜松市上下水道事業の歩み

我々が、浜松市の水道事業を調査した理由は、浜松市が上水道にコンセッションを導入しようと試みたにもかかわらず、市民の理解が得られずに延期した唯一の自治体だからである。また、浜松市では上水道でのコンセッションが認められなかった一方で、下水道ではコンセッション方式が導入されており、宮城県、青森市と違った動きがある面でも注目したい。以下で、浜松市上下水道事業の歩みを、時期ごとに分けて述べる。

浜松市は、2011年10月に、コンセッション方式の考え方を盛り込んだ改正 PFI 法の成立を受け、市が官民連携手法の1つとして、コンセッション方式を導入することを検討し始める。水道事業においては、SPC が水道料金を自らの収入とし、これを原資として水道事業の運営を行っていく。当時は、①官民連携導入の必要性に関する検討、②新たな運営体制に関する検討、③官民連携手法とその実現可能性の検討、④導入に向けた課題の抽出の4点が主な検討項目として挙げられている。調査の結果、条件が整えば「可能性あり」との結論を得たが、実現に向けて多くの課題が残されていることが分かる。

下水道事業に関しての調査・検討は、2011年10月から翌年3月まで行われた。検証の実施しやすい分流式処理区の2地区（館山寺・湖東）を事例として抽出し、改正 PFI 法のコンセッション方式導入の可能性について、調査・検討を行った。主な検討項目は、管理と改築の一体性能発注の考え方と効果、定量分析、今後検討すべき事項であった。調査の結果は2011年の調査と変わらなかったため、上水道と下水道共に、まだコンセッション方式を導入できるような段階にはなかつ

たと感じる。

2013年11月から翌年3月には、静岡県から浜松市に移管される西遠流域下水道を対象に、移管後の官民連携のあり方について調査・検討が行われた。官民連携による運営手法や体制、移管までに必要な作業、スケジュールなどが検討され、効率化が見込まれ、課題についても改めて浮き彫りになった。浜松市の下水道事業に関しては、(3)で詳しく述べる。

2017年3月に、水道事業への「導入可能性調査」を開始し、その調査は2018年2月まで行われた。この時期は今後の経営課題を踏まえ、このまま市が経営を継続した場合と、コンセッション方式を含めた官民連携導入の場合の比較や、コンセッション方式を導入した場合の事業スキーム、導入に向けた課題などの検討を行った。主な検討項目は、コンセッション方式導入に関する民間事業者の考え方などの調査、民間事業者の考え方を参考にしたコンセッション方式の事業スキーム、市が経営を継続した場合と、コンセッション方式を含めた官民連携を導入した場合、それぞれにおける財務シミュレーションの比較、コンセッション方式導入に向けた課題が挙げられた。調査研究の結果、さまざまな経営手法と比べて、事業費削減や、技術の継承などの観点から見て、コンセッション方式は有効との結論が導き出された。しかし、市民に安全で安心な水道サービスの提供が可能な事業スキームの決定に向けては、地元事業者との連携や、事業監視をはじめとした市の関与の方法など、引き続き検討しなければならないことが多くあることが明らかになった。ここで初めて、コンセッション方式の導入を進める動きが加速したと考えられる。

この調査の後、2018年10月に鈴木康友市長が官民連携の先進地であるフランスを視察した際に導入への意欲を示している。浜松市長選挙に向けた11月の出馬会見では、コンセッション方式導入の先送りを表明した。12月にはコンセッション方式を推進する改正水道法が成立したが、浜松市としては翌年1月にコンセッション方式の検討について当面の延期を発表した。浜松市の上下水道事業の歩みは、以上のようなものである。

下水道については、2018年4月に、浜松市は市公共下水道「西遠処理区」の3施設の運営を民間委託する事業をスタートした。コンセッション方式を導入した民間委託の下水道事業への導入は、国内初めてであった。20年間の運営権は「浜松ウォーターシンフォニー」が担っている。「浜松ウォーターシンフォニー」はフランスの大手水道会社の日本法人「ヴェオリア・ジャパン」や「JEF エンジニ

アリング]、「オリックス」などの6社が設立した会社である。これにより市は20年間で約86億円のコスト削減を見込み、浮いた費用は、施設老朽化に伴う更新や耐震事業の推進などに充てる方針だ。

以上で、時期ごとに分け、浜松市上下水道事業の歩みを述べた。このことから、浜松市のコンセッション方式導入への契機、導入の現状が理解できる。浜松市議会の水道事業に関連する議事録を見てみると、2011、12年は、水道事業に関する話題が少なく、2014、15年には、下水道の西遠流域下水道を中心に、下水道にコンセッション方式を導入することの話題が多く見られた。そして1番多く上下水道事業について話し合われていたのが、2018年であった。この年には議論の内容もより具体的なものになっており、また市民からの意見や、その対応についても触れられていたと感じる。次に、導入に関わるアクターの意見を取り上げ、上水道にコンセッション方式を採用することを延期したという事実を、政治との兼ね合いから分析する。

## (2) 浜松市コンセッション断念

本節では導入に関わるアクターの意見を取り上げ、上水道にコンセッション方式導入の延期に係る事実を政治との兼ね合いから分析する。

まず市民の意見を取り上げる。上水道事業の民間委託に対し市民から反対の声が多く上がった。反対の理由としては「役所や水道の問題は市民の生活に直結するものである。なぜ進めたいのか、なぜ反対なのかそれぞれしっかり説明してほしい」などの意見が多い。しかし先日行われた市長選で、市民が重視した政策は行政区画の再編が37%で最も多く、水道コンセッションは11%という結果になった。加えて今後4年間のかじ取りを担うリーダーを、何を基準に選ぶのか浜松市に住む有権者に争点を聞いた朝日新聞の記事を見ると<sup>2)</sup>、子育て支援、中小企業支援による地域の活性化、高齢者の足の充実などを挙げる住民が多い。市民が重視した政策のうち3番目に水道コンセッションが争点として挙げられている点で注目度が高いとも言えるが、それ以上に行政区画や地域活性化や福祉子育てを投票行動の指針にしていることが分かる。

上記のことが市長選で大きな争点となったか否かについて立候補者の提示した施策から分析する。「浜松市の水道民営化を考える市民ネットワーク」は2019年3月1日、市長・市議選の立候補予定者に水道コンセッション導入の賛否を聞いたアンケートの結果を公表した。このアンケートによると市長選は3人の予定者

のうち現職の鈴木氏からは回答が得られず、山本氏と野沢氏が反対と回答した。鈴木氏からアンケートの回答はなかったが、水道事業について「コンセッションは事業の経営安定に有効な手段だが、懸念が多い。複雑な仕組みを短期間でご理解いただくのは難しい」「市民に理解をいただけるまで棚上げする」と言及した。この資料や選挙戦で提示した施策から、鈴木氏は水道事業の民間委託を選挙戦において争点としたくないという意図が垣間見え、山本氏、野沢氏は選挙戦を戦ううえで現職に対抗するためのイシューとして反対を掲げたと分析できる。また上記のアンケートでは、市議選に立候補予定者のうち44人から回答があり、彼らの91%が「反対」、「どちらかと言えば反対」と回答した。このように議員の間でもコンセッションに反対している人が多いことが分かる<sup>3)</sup>。要するに水道コンセッションは市民の支持もなく、議会の支持も得られていないため、鈴木氏は市長選での再選を志向するには水道事業の民間委託を争点隠しせざるを得なかったのではないか。行政から市民への説明に注視すると、コンセッション方式導入に関してはHPでの記述、広報誌での数回の連載が主であり、受動的な大多数の市民は、上水道にコンセッション方式を導入するということを正しく理解していると断言することはできず、市民の理解が得られないという状態が生じたのであろう。これらの調査から、議会においても最大派閥である自民党はコンセッション方式導入に慎重な姿勢を示しており、その他の派閥も反対となっている。このように浜松市の上水道にコンセッション方式を導入するという施策のアクター分析をみると、市民からの反対が多数であり、議会からのコンセンサスが得られていない、市長、それに伴う行政が導入推進に注力しているということがうかがえる。

この分析結果から「ここまで反対されているのになぜ鈴木氏は上水道へのコンセッション方式導入に賛成なのか」「そもそも何故コンセッション方式が検討されているのか」という疑問が生じた。以下、浜松市での下水へのコンセッション方式導入実績の資料を交え、水メジャーとの関わり合い、官邸・国との関係等に着眼して、浜松市における上水道へのコンセッション方式導入という事例について政策過程分析を行う。

### (3) 浜松市下水道事業コンセッション方式について

次に、上水道事業は断念したが、浜松市がすでにコンセッション方式導入に成功している、下水道事業に関して取り上げたい。

導入検討の契機は、2016年4月に静岡県から浜松市に、西遠流域下水道事業が

移管されたことである。これは、市内処理水量の約5割を占める最大の処理区である。また、浜松市の下水道事業には2つの課題があった。第一に、経営の効率性の向上をすることである。第二に、職員配置である。静岡県では県職員20人工を配置し、浜松市では職員の大幅な増員は困難であった。これらの課題解決のためにコンセッション方式を検討し始めた。コンセッション方式を導入した場合、市直営と比較して、事業費削減効果（VFM）7.6%が見込まれた。職員の増員抑制効果については、静岡県管理では職員20人工だったが、コンセッション方式では3人工の配置になる。「民間でできることは民間で」という浜松市の方針のもと、コンセッション方式導入を決定した<sup>4)</sup>。

我々は浜松市が選定した事業者に注目し分析を行った。市が委託した事業者は、フランスに本社を置く世界的水メジャーであるヴェオリアの日本法人を中心とした浜松ウォーターシンフォニーである。市は、浜松ウォーターシンフォニーに20年間の運営権を委託した。浜松ウォーターシンフォニーはヴェオリアの日本法人ヴェオリア社と、その実働部隊であるヴェオリア・ジェネッツが50%以上、残りをJFEエンジニアリング、オリックス、東急建設、地元建設業者の4社が出資して設立した特別目的会社である。我々は、この点に疑問を抱いた。なぜなら、オリックスの代表取締役は竹中氏だからである。そもそも、水道法改正を主導したのは、竹中氏である。浜松市のコンセッションによって利益を得るのは水メジャーと竹中氏らの企業である。つまり、自らが役員を務めている企業が参入するために推し進めている。これは利益相反ではないのだろうか。浜松市のコンセッション導入は単なる老朽化等の課題解決のためだったのだろうか。さらに、ヴェオリア・ジェネッツから約10人が浜松ウォーターシンフォニーに出向している。現在、西遠浄化センターで最高執行責任者を務めている佐藤丈弘氏もその1人である。

#### (4) 市長と官邸との関係性

ここでは浜松市の鈴木市長と安倍政権中枢との関係を、鈴木市長の独自性にフォーカスをあてて紐解いていく。まず鈴木市長と菅官房長官は衆議院議員時代から親しく、現在も懇意であることが周知である。実際に2015年の浜松市長選では、自民党が対抗馬を擁立せず、菅官房長官自らが応援演説に駆け付けている。このような象徴的なエピソードは多々存在する。最近の事例として浜松まつりのだこ印を紹介する。浜松市は4月25日に浜松まつりであげる市の記念だこのたこ

印を「令和」に制定したのである<sup>5)</sup>。定例会見において鈴木市長が自らのこの印のデザインを紹介し、かつ菅官房長官が新元号を発表した際と同様の構図、すなわち自身の右手に令和と記されたフリップを掲げ披露したのである。さらに鈴木市長自らが菅官房長官、安倍首相と仲の良い理由を直接、市民・国民に語っているショート動画がある。これは鈴木市長の事務所のオフィシャル Twitter に掲載されたもので、ネット戦略担当の地森氏が18-20歳の若者に向けて、鈴木市長のことや市政について発信しているアカウントで紹介がなされた。Twitter という SNS は他の広報と比較して広く拡散する可能性があり、データが半永久的に残るといった性質を有している。なおかつ本動画は、Twitter のアカウントに掲げられていることから若者に鈴木市長を知ってもらおうということが第一目標となっており、実際にこの動画の拡散を希望するというハッシュタグをつけている。鈴木市長、市政への見識を深めてもらう際に本動画は市長の性質、特徴の1つを紹介するという効果があると推察できる。内容としては鈴木市長が安倍政権中枢との人的な近さが存在し、その人的資本を浜松市政に活かしていくということを明言している<sup>6)</sup>。この発言は、安倍政権の中枢に懇意の人がたくさんおり、さらに松下政経塾の1期生であったため数多くの大臣経験者や野党とのネットワークも有しており、上記のことから鈴木市長は安倍政権とのパイプは他の首長と比較しても群を抜いて太く、そうしたネットワークを浜松市政に活用できることが自身の強みであり、実際に活用しているという主張である。鈴木市長は人的資本・人的ネットワークを有しており、上記の事実を自身でも肯定的に捉え、かつそれを公言することはプラスに作用し、上記の効果があると踏んでいることがうかがえる。そのネットワークを市政に活用するという主張にも他の首長とのコントラストがあり、鈴木市長の独自性を表している。以上より鈴木市長と安倍政権中枢が懇意であることが既成事実として、本人の証言から確認できた。では鈴木市長が有しているこの人的資本・人的チャンネルが浜松市の政策に生きる、活用された、政策を特徴づけた事例はあったのであろうかという疑問が生じた。以下、その疑問を念頭に置きながら、浜松市のコンセッション方式導入検討という政策過程にフォーカスし、政策過程にはどのようなアクターが関わっていたのか、導入検討契機に人的資本の活用があったのかということを中心として分析を行う。

## 2 宮城県の実態

### (1) 宮城県を調査対象とした理由

宮城県では現在、コンセッション方式導入を含めた水道事業改革が前向きに進められている。上工下水一体官民連携運営、通称「みやぎ型管理運営方式」(以下、「みやぎ型」)の議論が2016年から始まり、現在も続いている。このまま議論が順調に進めば、令和4年1月1日から導入予定である。他の自治体では、コンセッション方式導入が議会や住民の反対により受け入れられない中、なぜ宮城県では議論が順調に進んでいるのか。その理由の検証を行うことが、我々が宮城県を調査した目的である。

### (2) みやぎ型管理運営方式の概要

みやぎ型の概要について、県の説明内容を以下に記す。なお、以下の内容は、宮城県主催の令和元年度第1回宮城県上工下水一体官民連携運営事業シンポジウムでの配布資料に基づいたものである。

#### ■ 宮城県が行う水道事業の範囲

みやぎ型は、宮城県が実施する水道事業において導入しようとされている。県が実施する水道事業は、①県の浄水場で作った水を市町村の受水タンクに届ける水道用水供給事業、②工業用水道事業、③市町村の下水道管が接続されたマンホールから、流域下水道管を通り、下水処理場で処理する流域下水道事業である。

#### ■ 現行の運営方式とみやぎ型の違い

現行の運営方式とみやぎ型の主な違いは以下の3点である。①民間業者との契約の長期化・一括化、②発注方式の変更(仕様発注から性能発注へ)、③委託業務内容の拡大コスト削減効果は、水道用水供給事業2事業で約120億円が期待されている。更に、みやぎ型では、県と運営権契約を締結した運営権者が、県下の市町村等が行う水道・下水道事業に関わる業務等を受託できる仕組みにする。これにより、官民連携と広域連携を主体的に組み合わせた発展的連携が可能になると期待できる。

### (3) 議論の流れ

みやぎ型については、宮城県議会においてしばしば議論がなされている他、2017年度に宮城県上工下水一体官民連携運営検討会（以下、「検討会」）が4回開催され、事業計画が検討された。我々は、議論の過程を把握するために、検討会と宮城県議会における議事録を分析した。

検討会は、民間企業や有識者の意見を踏まえながら、県が事業の方向性やスキームを提示し、シミュレーションしていくという内容であった。検討委員会はみやぎ型の導入を積極的に推進しており、導入を前提として県が主導となって議論を進めるという形態が議事録からうかがえた。

次に宮城県議会についてである。2017年度の議会では、みやぎ型導入の必要性を中心に議論がなされている<sup>7)</sup>。一方で2018年度、19年度の議会では、制度の内容に対する議論が多くを占め、導入に対する賛成意見も目立つようになった。これらの議論の移り変わりを踏まえると、2018年度以降は導入が既定路線になったと考えられる。

ところで、宮城県議会の議会構造も興味深い。反対派である社民党・共産党の人数は、県議会定員58人のうち10人とどまる<sup>8)</sup>。つまり議会における反対勢力の影響力が小さい。このことも、導入が既定路線になった要因として考えられる。

### (4) みやぎ型管理運営方式推進に向けての知事の動き

#### (a) 仙台空港コンセッション

みやぎ型の導入は、仙台空港民営化と水産改革と並んで、村井知事の掲げる東日本大震災からの創造的復興の柱の1つである。みやぎ型の推進について分析するにあたり、その足掛かりとなった仙台空港の民営化についても触れなくてはならない。

仙台空港の民営化は、全国で初めて空港の民営化を行った例である。現在4期目の村井知事が、その前の3期目で推し進めた政策だ。民営化となっているが、その実はみやぎ型と同じく、完全な民営化ではなく空港にコンセッション方式を導入した形であり、今まで国が全て管理していたものを民間に開放することで、空港と関連施設の一体運営、収益性改善、航空路線の増加、拡充が見込めるとした。不況と東日本大震災の影響で旅客数が大きく減少していた仙台空港の状況を改善し、東北地方復興の拠点とすることを目指して行われた。

公表されている民営化以後の仙台空港の旅客数を見ると、2017年度においては過去最高の343万人を記録し、2018年度はそれを上回る361万人と順調に数字を伸ばしている。また、営業成績自体も2018年度の最終損益で1億円の黒字を計上し、赤字から脱却するなど、収益性の改善は今のところ達成できている。また、空港運営において重大な事故が民営化後もなかったことも注目すべき点である。コンセッション導入から3年しか経過していない以上、その成否を判断するのは時期尚早であるが、データを見るに現時点では「成功している」と判断できる。

この仙台空港民営化の実現は、全国初の水道事業のコンセッション方式導入への自信となった他、村井知事の支持をより強固にしたと考えられる。2017年時点で仙台空港民営化は成功の兆しが出ていたので、この功績は、村井知事の選挙基盤である自民党、社民党支持者の他、無党派の人々の支持の獲得につながった。そのため、村井知事は2017年10月の知事選でも圧勝した。河北新報が県内35市町村長と58県議員を対象にしたアンケートでは、村井知事の県政運営を評価するとしたのは88.2%に上る。このように、仙台空港民営化をはじめとする復興、経済政策の成功により、県民、市町村、県議員と幅広い支持基盤を確立できたことが、知事主導の下でみやぎ型を推進できる要因になっていると結論付けられる。

また、みやぎ型と仙台空港民営化はその実現までの過程に共通点がある。みやぎ型の導入には、水道法の改正が必要であった。この水道法改正の内容を提案したのは村井知事である。2018年12月10日の定例記者会見で、「今回の水道法改正は、水産業復興特区や仙台空港民営化と同じように、宮城県から政府に働き掛けて実現したものです。まさに、地方から国を動かす一つのモデルになったと思っています。」と村井知事が発言していることから明らかだ。同じく、仙台空港民営化も民活空港法という法律の制定によって初めて可能になったが、法整備の後追いで計画されたのではなく、村井知事の「創造的復興」として先に空港民営化の計画があり、それを受けて民活空港運営法が整備された。

以上から、宮城県における革新的な民営化の動きは知事主導であり、官邸とのつながりのある村井知事だから進められたのだと考えられる。

#### (b) 宮城県と諸アクターとの関係

ここで、水道法改正の重要アクターと思われる村井知事と官邸、そして利益団体との関係を整理する。まず官邸との関係であるが、村井知事と安倍首相との関係が垣間見える話として、医学部新設のエピソードが挙げられる。2013年10月4

日、村井知事は首相官邸で安倍首相と会い、東日本大震災後の医師不足に対応するため、東北地方の大学への医学部新設を要請し、安倍首相の働きによって新設が実現した。このエピソードは村井知事と安倍首相の良好な関係性を匂わせる。

さらに村井知事は小さな政府を好んでいる。これは新春インタビュー2018で、記者から4期目の政策のポイントを問われた際に、「人口減少と税収減少への対応が必要です。県のみでは課題を解決できません。国、市町村や、NPOなど民間とどう連携するか、協力の枠組みづくりが県の仕事だと考えています。民間の力を生かした『小さな行政体』を目指します」と発言していることから明らかだ<sup>9)</sup>。国民民主党の桜井充氏は「安倍政権の規制改革推進会議と『小さな政府』を目指す知事の考え方が一致する」と分析をしている<sup>10)</sup>。両者の方向性の一致は安倍首相と村井知事が良好な関係を築けた要因の1つだと考えられる。以上のような背景があり、首相と比較的円満な関係を築けていたからこそ今回の水道法改正を村井知事は直接国会で訴えることができたのではないか。

そして、水道法改正の重要アクターはもう1人いる。それは竹中氏である。竹中氏はオリックスの社外取締役も務めており、浜松市の水道コンセッション導入にも関連深い人物だ。その竹中氏がみやぎ型導入にもかかわっている可能性が極めて高い。それを裏付けるのが2016年12月19日に開催された未来投資会議である。竹中氏が「実は、この水道の話ですけれども、村井知事もこの辺について問題意識等をお持ちだということでございますので、事前に大臣から御許可をいただきまして、村井知事に一言、ここでお話をいただくと伺っております」<sup>11)</sup>。と前振りをし、それに続いて村井知事が水道法改正の検討を依頼する発言をしている。さらに竹中氏は、同じく水道法改正推進派である浜松市の鈴木市長のコメントも紹介している。ここから、コンセッション方式導入の成功事例を作りたいという政治的意図がうかがえる。

未来投資会議で決まった方針はそのまま政策になることもあり、影響力が大きい。また未来投資会議は、内閣総理大臣が指名する者も構成員となる<sup>12)</sup>。竹中氏は安倍首相の経済政策ブレーンとも言われており、指名された理由はそのためであろう。この水道法改正、コンセッション方式導入の路線はアベノミクス第三の矢「民間投資を喚起する成長戦略」に関与するものであると考えられ、その柱の1つである地方創生にも関連深い。みやぎ型を導入することによって民間企業からの投資を得ることができ、それによる財政状態の改善見込みが地方創生とうたわれるためアベノミクスの成長戦略に適合する。さらにコンセッション導入に

よって得られる利益は竹中氏が率いる企業（オリックス、ヴェオリア社等）に還元される。まさに安倍首相と竹中氏双方にメリットがあるウィンウィンの政策である。ゆえに宮城県を皮切りに何としても成功事例を作りたく、未来投資会議で躍起になっていたのだろう。

また、当時の震災復興支援プロジェクトの「民間資金・ノウハウを活用した復興事業手法検討チーム」のチームリーダーであった福田隆之氏は、竹中氏の懐刀ともいわれているPFIの専門家だ<sup>13)</sup>。これはいわゆる「竹中・福田ライン」を見出すことができる人員配置であり、竹中氏と宮城県との関係が確認できる。その他、シンポジウムなどで村井・竹中氏の両者が頻繁に接触するうちに今回の水道法改正における政策形成チャンネルが生まれたとも推測できる。

以上、村井知事と安倍首相、そして竹中氏の関係について論じてきた。東日本大震災からの復興を背景に、当時形成されたアクター同士の関係性や政策過程モデルがそのまま今回の水道法改正、みやぎ型の導入へとつながった可能性は十分に考えられる。

## V 地方自治体へのアンケート調査

### 1 浜松市へのアンケート調査

浜松市を調査する上で、「ここまで反対されているのになぜ鈴木氏は、上水道へのコンセッション方式導入に賛成なのか」「そもそも何故コンセッション方式が検討されているのか」という疑問が生じた。これらの疑問を解消するため、我々は、浜松市の鈴木康友市長と、浜松市上下水道部上下水道総務課（以下浜松市上下水道総務課と記す）を対象にアンケート調査を行った。以下で鈴木市長への質問と回答、浜松市上下水道総務課への質問と回答に分けて述べる。そして最後にアンケート調査の結果を考察し、先ほど述べた疑問の解消を試みたい。

#### (1) 鈴木市長へのアンケート調査

鈴木市長に対しては以下の質問を実施した。

- ①コンセッションという方式は、行政内からボトムアップで採用の検討が始まったのか、もしくは市長がトップダウン的に採用の検討を打診したのか
- ②コンセッションの検討にあたり、国との協力関係はあったのか
- ③コンセッションの検討にあたり、静岡県から何らかのアクションはあった

のか

④市長選において水道コンセッション導入を論点化しなかったのはなぜか  
これらの質問に対して、鈴木氏から以下のような回答が得られた。①の質問に  
対しては、

「浜松市は、平成17年に12市町村が合併し、全国2位の広い市域を持つよう  
になりました。これに伴い道路延長約8500km、水道管路延長約5000km など  
インフラ資産が膨れ上がり、公共施設（ハコモノ資産）の統廃合・整理など  
とともに、インフラ等の維持管理コストの縮減が、行財政改革のテーマとな  
りました。（中略）民間のノウハウを積極的に活用していくことを『浜松市  
行政経営計画の基本指針』とし、官民連携を推進しています。」

という回答が得られた。②に対しては、

「コンセッション方式における法制度に関する事項は国の所管であるため、  
相談・調整など検討過程において、担当省庁から適宜ご支援をいただいたと  
聞いています。」

と回答があった。③に対しては、

「静岡県からのアクションは、ありませんでした。」という回答を得た。4つ  
目の市長選においてなぜ争点化しなかったのかという質問に対しては、「こ  
の件に関しては、政治に関することなのでお答えできません。」

とのことであった。

## （2） 浜松市上下水道総務課へのアンケート調査

浜松市上下水道総務課には以下の質問を実施した。

- ①コンセッションという方式はボトムアップ的か、トップダウン的か
- ②コンセッションの検討あたり、国ないし静岡県から何らかのアクションは  
あったのか
- ③（現在）市民への理解を促す活動をしているか

これらの質問に対して浜松市上下水道総務課から以下のような回答が得られた。

①の質問に対しては、

「水道事業においては、本市や水道関係企業の熟練技術者の大量退職、簡易水道事業の水道事業への経営統合や管路更新事業の推進に伴う業務量の増大など、本市水道事業は大きな課題を有しています。上下水道部では、(中略)水道事業の課題解決の策の一つとして、コンセッション方式など官民連携手法の積極的な導入を図ることを目標に掲げました。これを受けて、業務分析を行い、職員による実施が効率的な業務と企業のノウハウ、資金を活用することで効果が期待できる業務とに分けたうえで、コンセッション方式の導入可能性を含め、適切かつ効率的な官民連携のあり方について検討を始めました。」

との回答を得た。②に対しては、

「国や静岡県からのアクションはありませんでした。ただし、水道法改正の議論と同時進行で検討を行っていたことや、日本で水道事業に導入した実績が無かった為、市の検討段階において制度の仕組みに関する確認など、国から支援してもらえました。」

との回答があった。③に対しては、

「現在、水道事業へのコンセッション方式導入に関する一切の活動を延期しています。上下水道部では、下水道事業の一部処理区(西遠処理区)における処理場・ポンプ場の運営に運営委託(コンセッション)方式を導入しており、その事業内容、モニタリング結果などの情報をHPへ掲載するなど、当該方式へのご理解を得られるように取組んでいます。」

という回答があった。

### (3) 分析

以上で述べたアンケートの結果を考察し、浜松市を調査する上で浮上した、「こ

ここまで反対されているのになぜ鈴木氏は、上水道へのコンセッション方式導入に賛成なのか」「そもそも何故コンセッション方式が検討されているのか」という疑問の解消を試みたい。

まず、1つ目の「市長からのトップダウンで決められたか行政からのボトムアップであったのか」という質問に対して、鈴木市長と浜松市上下水道総務課ともに、はっきりとした回答が得られなかった。ただ、鈴木市長からの回答に、「地元経済界の有力者等により構成された浜松市行財政改革推進審議会の後押しによって進められた」とあったため、行政と審議会からの支援があったことが理解できる。

鈴木市長と浜松市上下水道総務課共に、浜松市が有する、様々な水道事業の問題解決のために、官民連携を推進するという面では同じである。しかし、両者の官民連携推進への意欲に違いがあるように感じた。鈴木市長は、「インフラ等の維持管理コストの縮減が、行財政改革のテーマとなっており、行財政改革を市政運営方針の最も中核となるものとして、官民連携を推進しています。」と述べ、官民連携を強く望んでいるようである。一方で、浜松市上下水道総務課は、「水道事業の課題解決の策の“1つ”として、官民連携の手法を導入することを、目標に掲げた。これを受け、業務分析を行い、職員による実施が効率的な業務と企業のノウハウ、資金を活用することで効果が期待できる業務とに分けたうえで、適切かつ効率的な官民連携のあり方について検討を始めました。」と述べられていたことから、行政は市長と比べると、官民連携に対し慎重な姿勢であると感じた。

鈴木市長に対する2つ目と3つ目の質問、浜松市上下水道総務課の2つ目の質問で得られた回答により、浜松市に対して、国からの支援があったことが理解できる。このことから、国（官邸）と市長（地方）とのつながりがあると言える。

また、鈴木市長の4つ目の質問に対して「政治的なことなので答えられません」との回答であったため、「そもそも何故コンセッション方式が検討されているのか」という真意を掴むことはできなかった。

## 2 宮城県、県内自治体へのアンケート調査

みやぎ型導入の議論が進められている現状や要因をさらに分析すべく、宮城県と県内の市町村に対しアンケート調査を実施した。本調査の目的は、国と県の関係性や県と市町村の関係性を探ることである。宮城県という広域自治体が主導と

なり、複数の基礎自治体をまとめているみやぎ型の構造は、国と県、県と市町村という二層の関係を内包し、広域自治体ならではのリーダーシップやスケールメリットが存在すると予想される。

### (1) 宮城県への調査

宮城県に対しては以下の質問を実施した。

- ①みやぎ型の導入を進めるのはなぜか。
- ②みやぎ型に対する県民の理解は得られていると思うか。
- ③今後県民の理解をより得られるようにするにはどうしたらいいと考えているか。
- ④市町村の理解は得られていると考えているか、市町村に対しての働きかけはしたか。
- ⑤コンセッション方式の導入に関して、国に対してどのような働きかけをしたか。
- ⑥国からのコンセッション導入に関する働きかけはあったか。

ここでは、県と市町村、県と国の関係性を明らかにする質問④、⑤、⑥を分析する。

質問④に対しては、市町村訪問による説明や定期的な現状報告会により着実に理解が進んでいるとの見解を示している。

質問⑤では、前節でも書いた事実と同じ回答を得た。

質問⑥では、特になしとの回答を得た。

質問⑤と⑥の回答から考えられるのは、コンセッション導入の政策過程では、宮城県から国への流れがあるということだ。村井知事は、議会の参考人として発言をしたり、第3回未来投資会議で水道法改正を依頼したりするなど、本政策のキーパーソンである。

### (2) 県内市町村への調査

県内の市町村への調査は、みやぎ型の導入が見込まれる水道用水供給事業の対象である計25の自治体に対して行った。本調査は2019年9月に実施し、25自治体のうち17自治体から回答を得られ、6自治体は賛成反対等の立場を表明することはできず、回答しかねるとのことだった。

以下に5つの質問の内容と回答結果を示す。

表1 宮城県内自治体の賛成度

| 賛成度  | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 回答なし(※) |
|------|---|---|---|---|---|---------|
| 自治体数 | 0 | 0 | 9 | 6 | 1 | 9       |

※返答はあったものの賛成反対の立場を表明できないとした6自治体を含む

※数字が大きいほど賛成を、小さいほど反対を示している

- ・質問① 自治体としてみやぎ型の導入に賛成か、その理由。また、県の推進するコンセッション事業（みやぎ型）に組み込まれていることについてどう思うか。

回答してもらった賛成度の指標をまとめると表1のようになる。

以上から、みやぎ型に対して明確な反対の立場を示している自治体はなく、むしろ賛成の立場をとる自治体が多い。賛成の理由としては、水道料金抑制効果への期待を挙げる自治体が多かった。また、県の事業であることから、口出しをしないという姿勢も回答から垣間見える。

- ・質問② 住民の理解を得られていると考えているか。

住民の理解が得られていると回答した自治体はなく、各自治体も住民への理解はまだ進んでいないと考えているようだ。この理由としてまず考えられるのが、自治体の説明が不十分なことだ。この状態を改善すべく、今後宮城県の出前講座を活用して住民の理解を促すことを試みている自治体も存在した。また、みやぎ型への質問や意見が寄せられているとの回答もほぼなかったことから、住民がみやぎ型に対して無関心である可能性も考えられる。

- ・質問③ みやぎ型の推進について、県知事のリーダーシップや県主導であることを感じるか。

回答した14自治体すべてが、県知事のリーダーシップや県主導であることを感じていた。「関係市町村には、情報提供と要望を求める形で進められているので、県が主導的に動かしていると考えている」との意見から、県が中心となり意見を集約して議論を進めている姿がうかがえる。その一方で、「ある程度アウトラインがしっかりしてから概要を説明された」との意見から、当初の制度設計の段階では市町村が議論に関与できていなかったと想像できる。

・質問④ 市町村の意見がみやぎ型に反映されていると思うか。また、県への働きかけをしたか

回答した15自治体のうち12自治体は、自治体から直接、あるいは広域水道受水団体連絡会を通じて、県に対し意見や要望を出していると分かった。これらの意見、要望の反映度合いに関しては、図りかねるとした自治体もあるが、一部反映されているとした自治体もあった。ある自治体は、「検討会の場で、末端市町村の経営を視野に連携できないか意見をしたところ、受託企業は市町村の再委託を受託できるものとなった」と回答している。

意見や要望に対する回答の受け止め方も各自自治体で異なっており、回答を受けているとする自治体もあれば、満足な回答が示されていないとする自治体もある。

・質問⑤ みやぎ型に関して、県からの十分な説明や賛同を促す働きかけはあったか。

宮城県が各市町村に行っている説明は、県主催の説明会やシンポジウム、個別訪問があり、首長を対象に同様の説明が行われていることが分かった。しかし、説明の内容が不十分だと感じている自治体も多い。

また、賛同を促す働きかけに関してはあまり回答されていない。賛同を促すことがあると回答した自治体も、強制的なものではなかったとしている。

県内自治体への調査全体を俯瞰すると、十分ではないものの県内自治体に対する説明や意見の聞き取りが進んでいるという状況の中で、明確にみやぎ型に反対する自治体はなく、宮城県としては議論が進めやすい状況にあることが分かる。この要因は複数挙げられる。まずは、全国的に見ても高い水道料金設定の自治体が多いことである。次に、県事業であることから、住民からの否定的な意見を自治体が受け取っていないことである。そして、県知事への信頼感も回答から見え隠れる。以上の要因が、県と県内自治体の関係を見たときに、宮城県が水道コンセッション導入の先進自治体となり得た理由だろう。

### (3) 分析

ここまでの調査結果から、宮城県で水道法改正に伴うコンセッション方式導入が前向きに議論されてきた理由を分析する。

まず、宮城県については、村井知事と官邸との関係を探り、県と国という対外

的な関係性を調査した。そして、アンケート調査では、県と市町村という対内的な関係性を調査した。

対外的な関係では、村井知事が水道法改正に対して、政府への働きかけを複数回行っていることから、国へ政策提案をしている立場にあると分かる。水道へのコンセッション導入を政府が推進していきたいことは、現在の安倍政権でブレーンを務めているとされている竹中氏の発言や、麻生太郎副総理の発言からも分かる。つまり、村井知事の意向は政府の考え方に協力的であると考えてよい。

今回の水道法改正以外にも、村井知事は震災復興を目的とした規制緩和改革を多く訴えており、その例として挙げられるのが、仙台空港民営化と水産改革である。これらは「創造的復興」を目的とした村井知事と規制緩和を目指す政府が非常に親和的であると示している。

さらに、このような親和性の高さから、村井知事と政府、竹中氏との接触も多数見られる。ここから、宮城県と官邸を中心とした政府の間に一種の政策形成チャンネルが出来上がっていたのではないかと考えられる。

対内的な関係では、アンケート調査を通じて、みやぎ型に否定的でない、むしろ肯定的な市町村が多いことが分かる。この要因としては、宮城県で水道料金の維持が喫緊の課題であること、みやぎ型に対する住民の理解や興味が低いこと、村井県政への支持が厚いことが挙げられる。議会においても、対抗勢力は小さいと言える。これらの理由から、県政の自由度が高くなっていると言えるのではないか。

この対外的要因と対内的要因を統合すると、まず存在したのは対内的要因である。震災復興や長期の在任期間などから村井知事に対する支持や信頼が高まり、県政の自由度が高まっていった。それと同時に、村井県知事の打ち出した創造的復興により、安倍政権の打ち出す規制緩和政策との親和性が高まり、政権との間に政策形成のチャンネルが築かれた。これにより、宮城県は水道事業へのコンセッション方式導入の先進自治体となった。

この過程を考えるに、やはり従来の政策決定モデルである鉄の三角形モデルでの説明は不可能だ。政治、官僚、業界という3つのアクターで考えたとき、今回は官僚にあたる上水道事業を統括する厚生労働省が登場せず、また業界にあたる給水事業者の市町村も大きな影響力を与えてはいない。また、政治という面に関しても宮城県に地盤を持つ国会議員や県議会議員は大きな役割を果たしているとは言えない。地方政府の意向反映の手段として、城戸（2015）は政党ルートとい

う政権与党政治家を用いた「政治ルート」があると指摘しているが、このような政治ルートも今回の調査では見つからなかった。

今回新たに提唱した三角錐モデルにおいても同じであり、政策形成におけるルートは見つからない。しかし、三角錐の頂点に位置する官邸というアクターと宮城県との密接な関係は調査結果として明らかだ。よって、宮城県においてコンセッション方式が普及した過程は、官邸との特殊なルートを利用した政策形成といえるのではないだろうか。

## VI 結論・考察

本研究では、「なぜ水道法改正による水道コンセッション方式は自治体に広がらないのか」というリサーチクエスションのもと、「官邸と地方につながりがある自治体では新しい方式が受容される可能性が高い」という仮説を立て、検証を行った。そしてこの法改正の過程で容易になったコンセッションに関しては、多くの自治体で反対を受けている。しかしながら宮城県、浜松市など一部の自治体ではコンセッションが検討段階に進むという例外的な動きがありその理由は明らかでない。そこで本研究では、新たに官邸というアクターが政策過程に大きく関与しているという仮説を立て調査を行った。以下調査結果を総括する。

まず水道事業者に関する調査については実際に「回転ドア人事」が行われていることから、官僚と事業者の関係性を指摘した。一方、ヴェオリア社へのアンケートについては、官僚と事業者の関係性を裏付けるほどの説得力のある結果は得られなかった。

次に浜松市についてはアクター分析から市民の反対、議会のコンセンサスがないう状況の中、市長がコンセッション推進に積極的であるという構図がみられた。また浜松市の調査の中で、すでに実施している下水道コンセッションだが、市が事業委託した浜松ウォーターシンフォニーに関して、竹中氏の利益相反の可能性、ヴェオリア・ジェネッツからの出向者の存在が判明した点も興味深い。加えて、鈴木市長と官邸の間に強い人的ネットワークが存在することも明らかとなった。さらに鈴木氏と竹中氏が共に産業競争力会議に出席しており、その議論から両者の協力関係が示唆された。また浜松市の調査では鈴木市長と浜松市上下水道総務課にアンケート調査を行った。その結果、市長と総務課には官民連携に関して温度差があること、浜松の経済界からの後押しがあったことが判明したが、

コンセッションが検討されている真意については「政治的な問題である」として明確な回答がなかった。

また宮城県については、「みやぎ型管理運営方式」の検討委員会にて導入を前提として県が主導して議論を進めるという形態が明らかになった。県議会でも反対勢力は少数派で、村井知事も積極的に推進を図っており、知事と県主導の既定路線化が観察できた。これは宮城県では仙台空港の民営化という前例があり、県民、市町村、県議員と幅広い支持基盤を確立できたために、知事主導の推進を実現させたとも考えられる。また村井知事と安倍首相、そして竹中氏の関係についても調査し、その結果、東日本大震災、そして復興という出来事を背景に有し、当時形成されたアクター同士の関係性や政策過程モデルがそのまま今回の水道法改正、みやぎ型の導入へとつながった可能性が浮上した。みやぎ型導入において宮城県の市町村が介入できる余地はなく、知事の強いリーダーシップが感じられた。また知事は仙台空港民営化以来、知事自身が国に働きかけ政策を実現している点も特徴的であった。加えて宮城県についても浜松市同様アンケート調査を、宮城県と宮城県内の市町村に対し実施した。この結果も総合的に勘案すると、「鉄の三角形」「三角錐モデル」のどちらを採用するにしても、各アクターの影響については不明な点が多い。しかし、宮城県が官邸と密接な関係があるのは明らかである。

以上の調査結果から、宮城県と浜松市については官邸と密接な関係がありコンセッションが限定的に普及したという仮説については、一定の説得力をもつものといえるのではないか。つまり官邸との関係の有無、強弱がコンセッションの推進を左右するということである。また何故官邸との関係性が大きな要因となっているかについては2つ理由が考えられるだろう。第一には、地方自治体にとってコンセッションは選択肢の1つに過ぎないということがある。現在自治体は水道事業に冒頭で述べたような困難を抱えているが、それでもコンセッション方式については問題が多く、ほとんどの自治体で反対されている。自治体には、他の自治体等と連携してスケールメリットを生かす「広域化」など別の選択肢が存在しており、優先的にコンセッションを採用する理由がないと考えられる。第二には、民間事業者との関係でコンセッションを導入しづらいという点である。今回想定した「三角錐モデル」では水道事業者としてヴェオリアなど事業に参入する民間企業を想定したものの、水道事業者という意味では前述の通り、地方自治体も「事業者」に位置づけられる。自治体は水道事業において民間企業とは競合関係

にあり、自治体がコンセッションを選択できない理由にもなっていると思われる。従って、地方自治体は通常であればこうした理由からコンセッションは選択しないが、官邸と密接な関係をもつアクターが存在する場合に限り、コンセッションが選択される可能性があるということになるのではないだろうか。これが本研究のリサーチクエスションである、コンセッションが普及しない要因になるだろう。

加えて本研究からは、地方自治体と官邸との理論的な関係性も読み取れる。浜松市と宮城県はコンセッション方式導入に積極的であり、官邸に対してより具体的な便宜要求をしていたと捉えられる。一方、官邸サイドとしては、先の地方自治体から要求に応える形で今回の水道法改正にみられる規制緩和を実施したと考えられる。この二者間のベクトルの交換関係の存在は、本研究において我々が提示した三角錐モデルと符合する点であり、改めて本モデルの有用性を示唆する結果とあって良い。

今回の調査では先行研究と現状分析から新しい政策実施モデルを仮説とし、アンケート調査等検討を行った。調査にあっては議事録やアンケート回答内容の不透明さ等調査上の困難に幾度も直面した。しかし共同論文という特質を生かした規模の大きい議事録及びアンケート調査や、先行研究のない新たな分析に踏み込めた事には大きな意義があったと考えている。

[追記] 本論文の執筆にあたり、様々なご指導を戴きました、大山教授、本塾大学院法学研究科修士課程の黒田氏、石田氏、及び18期の先輩方に深謝いたします。また、合同ゼミで多数のご指摘を戴いた早稲田大学縣教授、縣ゼミナールの皆様、アンケート調査を行うにあたり快くご協力戴いた皆様にも謝意を表します。ご協力・ご助力戴いた皆様へ心から感謝の念と御礼を申し上げたく、謝辞にかえさせていただきます。

- 1) 地方公共団体が水道事業者等としての位置付けを維持しつつ、水道施設に関する公共施設等運営権を厚生労働大臣等の許可の下で民間事業者に設定できる仕組み。ただし現状では、コンセッション方式の導入については各自自治体の判断で検討可能である。
- 2) 朝日新聞 4月9日 朝刊 (2019)。
- 3) 朝日新聞 3月2日 朝刊 (2019)。
- 4) 同上 2、4頁。
- 5) 産経ニュース2019年4月25日「浜松まつし、市の記念だこは「令和に」」。

- 6) 鈴木やすとも市長事務所のオフィシャル Twitter2019年4月4日。鈴木やすとも  
浜松市長が答える、若者の声、第22回「なぜ。やすとも市長は菅官房長官と仲が  
良いの？」第23回「なぜ。やすとも市長は安倍首相と仲が良いの？」。
- 7) 宮城県 平成29年定例会（第361回）9月14日—06号議事録。  
宮城県 平成29年予算特別委員会 11月16日—01号議事録。  
宮城県 平成29年定例会（第362回）12月5日—04号議事録。
- 8) 宮城県公式ウェブサイト 議員名簿（会派別）。
- 9) 宮城県公式ホームページ「新春インタビュー2018 宮城県知事 村井嘉浩 宮  
城県議会議長 中島源陽（みやぎ県政だより平成30年1月・2月号）」。
- 10) 河北新報 ONLINE NEWS 「『村井2法』に賛否 水道・水産改革で「経済影響  
懸念」「国政を先取り』（2018年12月16日）。
- 11) 平成28年12月19日 第3回未来投資会議 議事要旨。
- 12) 未来投資会議 設置根拠。
- 13) 野村総研震災復興プロジェクトチーム「震災復興に向けた緊急対策の推進につ  
いて 第10回提言 民間の資金・ノウハウを活用した復興事業の推進」（2011年  
5月19日）。

## 参考文献等一覧

### 【日本語文献】

—単行本—

磯崎育男『政策過程の理論と実際』芦書房 1998年5月

ウォルフレン 篠原勝訳『日本 権力構造の謎』早川書房 1990年9月

尾林芳匡・渡辺卓也『水道の民営化・広域化を考える [改訂版]』自治体研究社  
2019年2月

岸本聡子・三雲崇正・辻谷貴文・橋本淳司『安易な民営化のつげはどこに 先進国に  
広がる再公営化の動き』イマジン出版 2018年12月

—学術論文—

稲澤泉「福島原発事故後における日本エネルギー政策形成過程」『立命館経済学』  
2019年3月（Vol.67, No.5/6）529-544頁

鎌田司「パリ市水道事業の再公営化」『都市とガバナンス 日本都市センター研究機  
関誌』2018年3月（Vol.29）58-74頁

城戸英樹「中央地方関係における政党ルートの役割—財政移転改革の日本カナダ比較  
—」2015年6月『年報政治学』（Vol.66, No.1）259-282頁

恒川恵市「規制緩和の政治過程—何が変わったのか」『構造問題と規制緩和』「バブル  
／デフレ期の日本経済と経済政策研究」2010年2月15日（Vol.7）77-147頁

福田康雄「政・官・財の癒着と国民生活」『一橋大学研究年報 経済学研究』2001年  
9月（Vol.43）115-170頁

藤田晶子「フランスにおける水道事業と官民連携」『共同研究 老舗企業の革新とグ  
ローバル化』2018年12月（Vol.35）7-16頁

林炫廷「障害者の就労支援政策と中央地方間の関係—厚生労働省から滋賀県への出向  
人事を手掛に—」2013年10月『政策科学』(Vol.21、No.1) 65-79頁

—議事録—

第193回国会 参議院予算委員会第13号委員会 (平成29年3月15日)

第197回厚生労働委員会参議院第6号 (平成30年11月29日)

第197回厚生労働委員会参議院第5号 (平成30年12月5日)

第3回未来投資会議 (平成28年12月19日)

宮城県 第359回定例会03号 (平成29年2月27日)

宮城県 第361回定例会06号 (平成29年9月14日)

宮城県 予算特別委員会01号 (平成29年11月16日)

宮城県 第362回定例会04号 (平成29年12月5日)

—政府刊行物—

「水道法の一部を改正する法律」(平成30年法律第92号) <https://www.mhlw.go.jp/content/000504883.pdf> 最終閲覧日: 2019年11月3日

厚生労働省「厚生科学審議会(水道事業の維持・工場に関する専門委員会)」[https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-kousei\\_335087.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/shingi-kousei_335087.html) 最終閲覧日: 2019年11月3日

厚生労働省「水道法の改正について」[https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/topics/bukyoku/kenkou/suido/suishitsu/index\\_00001.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/topics/bukyoku/kenkou/suido/suishitsu/index_00001.html) 最終閲覧日: 2019年10月13日

厚生労働省「水道の基本統計」<https://www.mhlw.go.jp/content/000501638.pdf> 最終閲覧日: 2019年10月13日。

厚生労働省「『平成29年度 水道分野における官民連携推進協議会』の開催概要及び資料」<https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/topics/bukyoku/kenkou/suido/shingi/kanmin/2017/index.html> 最終閲覧日: 2019年10月13日

内閣府・株式会社日本政策投資銀行・株式会社日本経済研究所「フランス・英国の水道分野における官民連携制度と事例の最新動向について」[https://www.dbj.jp/pdf/investigate/etc/pdf/book1608\\_01.pdf](https://www.dbj.jp/pdf/investigate/etc/pdf/book1608_01.pdf) 最終閲覧日: 2019年10月30日

—新聞記事—

朝日新聞 3月2日 朝刊 (2019)

朝日新聞 4月9日 朝刊 (2019)

Sankei Biz『公共施設に民活「コンセッション」シンポ 菅長官「導入積極的な自治体応援」』2018年1月15日 <https://www.sankeibiz.jp/macro/news/180115/mca1801150500001-n1.htm>

「【コンセッション革命 民営インフラ】▷下◁国内初の下水道事業 20年でコスト87億円削減」『産経新聞・東京朝刊』2018年6月1日 <https://www.sankei.com/politics/news/180601/pl1806010002-n1.html>

河北新報 ONLINE NEWS「『村井2法』に賛否 水道・水産改革で『経済影響懸念』『国政を先取り』」2018年12月16日 <https://sp.kahoku.co.jp/tohokunews/201812/>

20181216\_11007.html

河北新報 ONLINE NEWS 「〈村井知事 4 期目 1 年〉 首長・県議アンケート 手腕を 9 割が評価」 2018 年 11 月 23 日 [https://www.kahoku.co.jp/tohokunews/201811/20181123\\_11032.html](https://www.kahoku.co.jp/tohokunews/201811/20181123_11032.html)

産経ニュース「浜松まつし、市の記念だこは『令和に』」 2019 年 4 月 25 日 <https://www.sankei.com/life/news/190425/lif1904250037-n1.html>

「宮城知事、『東北地方に医学部』要請 首相は検討指示」『日本経済新聞』 2013 年 10 月 4 日 [https://r.nikkei.com/article/DGXNASFS0404D\\_U3A001C1PP8000?s=5](https://r.nikkei.com/article/DGXNASFS0404D_U3A001C1PP8000?s=5)

日本経済新聞「野村総研、宮城県の復興計画策定支援」 2011 年 4 月 14 日 [https://www.nikkei.com/article/DGXNASDD1408W\\_U1A410C1EE1000/](https://www.nikkei.com/article/DGXNASDD1408W_U1A410C1EE1000/)

橋本佳子「医学部新設、安倍総理の理解で実現—村井嘉浩宮城県知事に聞く」『医療維』 2013 年 12 月 20 日 <https://www.m3.com/open/iryoiShin/article/187889/>  
—WEB—

Academyhills「宮城県の村井嘉浩知事と、竹中平蔵ほか 4 人の専門家が本音で語る『日本大災害の教訓』出版記念シンポジウム」 2012 年 6 月 15 日 [https://www.academyhills.com/note/opinion/12060408sinsai\\_pub.html](https://www.academyhills.com/note/opinion/12060408sinsai_pub.html) 最終閲覧日：2019 年 11 月 3 日

産業競争力会議 <https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/jkkaigou/dai21/gijiyoushi.pdf> 最終閲覧日：2019 年 10 月 27 日

オリック株式会社 [https://www.orix.co.jp/grp/company/about/officer/h\\_takenaka.html](https://www.orix.co.jp/grp/company/about/officer/h_takenaka.html) 最終閲覧日：2019 年 10 月 6 日

浜松ウォーターシンフォニー株式会社 <http://hw-symphony.jp/faq/> 最終閲覧日：2019 年 10 月 6 日

浜松市上下水道部「浜松市における下水道事業へのコンセッション方式導入について」 2017 年 8 月 3 日 <https://www.mlit.go.jp/common/001202606.pdf> 最終閲覧日：2019 年 10 月 30 日

浜松市上下水道部上下水道総務課「浜松市における下水道事業へのコンセッション方式導入について」 2018 年 10 月 26 日 <http://www.mlit.go.jp/common/001259219.pdf> 最終閲覧日：2019 年 10 月 31 日

東日本大震災復興・復興支援宮城県民支援センター『宮城県の「水産特区検証結果の発表」についての私たちの見解と提言』 2018 年 4 月 10 日 <http://www.miyagikenmin-fukkoushien.com/pdf/index/4.10suisanntokku%20kennkaitoteigen.pdf> 最終閲覧日：2019 年 11 月 3 日

宮城県「宮城県上下水道一体官民連携運営事業（みやぎ型管理運営方式）」 <https://www.pref.miyagi.jp/site/miyagigata/iken-answer.html> 最終閲覧日：2019 年 11 月 3 日

未来投資会議 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/miraitoshikaigi/>  
宮城県知事記者会見（平成 30 年 12 月 10 日） <https://www.pref.miyagi.jp/site/chiji-kaiken/kk-181210.html>

仙台空港2018年度旅客数・貨物取扱量実績 <https://www.sendai-airport.co.jp/news/>

仙台空港-2018年度旅客数・貨物取扱量実績 %EF%BC%88速報値 /

公明党「仙台空港が民営化 国管理では初」[https://www.komei.or.jp/news/detail/20160702\\_20554](https://www.komei.or.jp/news/detail/20160702_20554)

大山研究会 (50音順)

|       |       |       |       |
|-------|-------|-------|-------|
| 天沼 早紀 | 岩戸 るな | 栗村 紗瑛 | 小出 紋花 |
| 越水 亮  | 小林 海人 | 下遠野一樹 | 白井 大地 |
| 関 恵里奈 | 田村 純也 | 千葉 敦博 | 東條 有紗 |
| 中島 佑樹 | 野本 萌子 | 針田 麻未 | 福田 龍河 |
| 堀口 綾乃 |       |       |       |