

政策研究

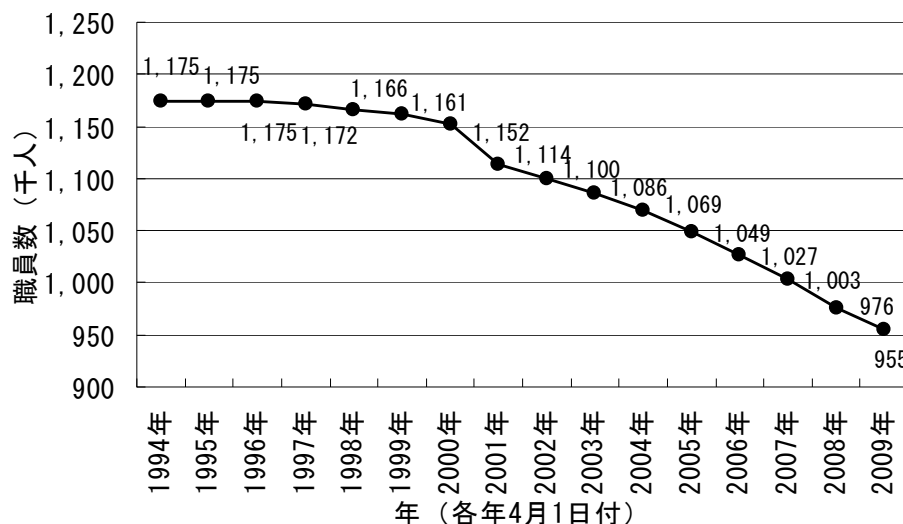
POLICY RESEARCH

2010 No. 6 (2010年9月号)

- 羅針盤 事務事業の可視化による業務効率化・職員数最適化のポイント
佐々木 央 (株式会社富士通総研 公共コンサルティング事業部)
 - レポート: 政策論説 損失補償契約の限界と第三セクター(1)
～長野県安曇野市第三セクター損失補償違法判決～
宮脇 淳 (北海道大学公共政策大学院教授)
 - レポート: 政策シグナル デフレ圧力拡大と経済外交の重要性
宮脇 淳 (北海道大学公共政策大学院教授)
 - レポート: アジアリンク 韓国経済の回復力(変動と連携)
宮脇 淳 (北海道大学公共政策大学院教授)
 - レポート: 政策示唆 危難を迎える中小規模水道の再構築方策試案と官民連携
清野 馨 (石狩市建設水道部参事 北海道大学公共政策大学院生)
 - 事例紹介 公共施設マネジメント計画の策定
長谷川 一樹 (株式会社富士通総研 公共コンサルティング事業部)
-

1. 自治体の職員数の動向

日本では、バブル経済崩壊後、景気低迷が長期化・恒常化する中、自治体は、1990年代後半から本格的な行財政改革に取り組んできている。しかし、自治体が考える以上に社会経済環境の変化が速く激しかったことや、三位一体改革の影響から、自治体の財政は、健全にはほど遠い状況が続いている。そのため、自治体は、地方の歳出全体の3割弱を占め歳出削減効果の高い人件費を削減するために、職員数の削減に積極的に取り組んできた。とくに直近の5年間は、団塊の世代の大量退職と、市町村合併後の職員数削減の強化、集中改革プランによる国からの職員数削減圧力の強化が重なったことにより、2006年以降（各年4月1日現在）の一般行政部門の職員数は、対前年度比2%を超える減少率が続いている。その結果、地方公務員全体では1994年をピークに2009年までの間に13.0%の減少、うち一般行政部門では1995年の1,175千人をピークに2009年（955千人）までの間に18.7%の減少となった。



注) 2001年は調査区分の変更により23千人が移動した影響が発生
 出典：総務省「平成21年地方公共団体定員管理調査結果の概要」

図表 一般行政部門の地方公務員数の推移

一方、地球温暖化対策や、新型インフルエンザなどの新たな危機管理、第1次産業の「6次産業化」、税金・社会保険料などの滞納対策強化といった自治体の行政課題は、今後も増え続けることが予想される。さらに、地方分権改革や地域主権の一層の進展が見込まれることから、市区町村の責任と業務は、将来に向けて増大する見込である。それにも関わらず、多くの自治体は、依然として逼迫する財政状況の中、主要な歳出削減施策として、さらなる職員数の削減に取り組まざるを得ない状況となっている。しかし、これまでに相当数の職員削減を進めてきたことから、従来の類似団体との比較による定数削減手法や、根拠となる客観的なデータに基づかない一律削減に近い手法の適用は、現場の実態から乖離し納得感の低い結果に陥ってきている。

2. 従来の事務事業の改善・改革の取り組みとその限界

減少を続ける職員数や逼迫する財政の中、複雑化・多様化する行政課題に対応した行政サービスを提供するためには、事務事業の効率的・効果的な執行が不可欠である。事務事業の効率的・効果的な執行を実現するため、従来から様々な手法により事務事業の改善・改革に取り組まれてきた。従来からの代表的な手法として、大きくは以下に示す2種類（ABC分析や業務フロー分析と、事務事業評価）があげられる。

○ABC分析（Activity Based Costing 活動基準原価計算）・業務フロー分析（マイクロ分析）

- ✓ 市民課窓口業務（戸籍・住基等関連業務）や内部共通業務（庶務事務、人事給与事務、等）など特定部門・特定業務に特化した集中的な調査分析には有用
- ✓ 全庁での網羅的な調査・分析には、職員負荷、実施コスト、実施期間の面から実施困難（使えない）

○事務事業評価（マクロ分析）

- ✓ 事務事業全体に対する分析・評価が中心（拡大、維持継続、縮小、廃止、等）で、業務レベルの観点からの分析が不十分（データが不足）
- ✓ 構成する業務の一部にでも非正規職員の活用や委託化ができない業務が存在すれば、正規職員削減の観点からの改善が困難
- ✓ 継続する事務事業を効率化するための分析が不十分（データが不足）

このように、事務事業や業務プロセスの改善・改革のための既存のツールは、業務プロセスレベルも含めた全庁での網羅的な調査・分析に活用するためには、一長一短が存在していて、自治体のニーズに対応できない状況にある。

3. 事務事業の可視化診断による業務効率化と職員数の最適化

富士通総研では、このような既存のツールの問題点を踏まえ、自治体が全庁的・網羅的に事務事業や業務の改善・改革と、職員数の適正化に取り組むための支援ツールとして、「事務事業の可視化診断に基づく改善・改革」のコンサルティングを推進している。その特徴は、以下のとおりである。

○調査・分析方法は？

- ✓ 1つの事務事業を最大10業務プロセスに分解して可視化

○業務プロセス毎に可視化することは？

- ✓ 現在の担い手、現在の職員従事工数、特性（定型性・専門性・法的制限・難易度、他）
- ✓ 従事者に求められる要件
- ✓ 業務プロセス単位での問題点・課題

○診断の結果、明らかにすることは？

- ✓ 業務プロセス単位での最適な担い手、効率化のための改善項目
- ✓ 事務事業別・組織別での正規職員削減可能人数
- ✓ 共通する業務プロセスに着目した事務分担の見直しや組織の統廃合

○診断方法は？

- ✓ 調査票による情報収集、経験豊富なコンサルタントによるヒアリング、職員の意識改革研修

4. 事務事業の可視化診断の事例

富士通総研では、これまで複数の自治体で事務事業の可視化診断を行ってきた。その中で3団体の事例（診断結果）の概要を紹介する。各市では、弊社コンサルティング成果を活用しながら、自治体自らの検証・意思決定を行った上で、事務事業の改善・改革や業務の効率化、中期的な職員数の最適化計画を立案し、推進を図っている。

○A市の事例

- ✓ 市町村合併に伴い職員数過剰・事務事業の効率性低下が問題化
- ✓ 事務職等 1,300 人、技能労務職 170 人の正規職員のうち、事務職等 230 人、技能労務職 90 人の合計 320 人が容易に削減可能（▲21%）
⇒ 削減分をすべて非常勤嘱託職員に置き換えても年間 17 億円の歳出削減効果
- ✓ 全 2,000 事務事業のうち 800 強の事務事業に対して改善方策の提案：富士通総研による改善方策提案 300 事務事業と、職員の意識改革・能力開発研修の成果として所管部門からの改善方策提案 500 事務事業
- ✓ 非効率になっている分掌事務及び組織の見直しも提案

○B市の事例

- ✓ 760 人の正規職員のうち、今後 10 年間で 200～350 人（▲26%～▲46%）の削減が可能
- ✓ 削減可能な事務事業別に、外部活用可能性の具体策、外部活用形態、外部活用可能時期とその割合を設定

○C市の事例

- ✓ 様々な部門で行われている「収納事業」を対象に実施（10 課 11 事業）
- ✓ 実労働ベース：現状 3.58 人・年の正規職員を▲2.75 人・年可能（嘱託職員に置き換えることで 10,998 千円の効果額）
- ✓ 職員配置ベース：現状 10.78 人・年の正規職員を▲5.24 人・年可能（嘱託職員に置き換えることで 20,980 千円の効果額）

以上

損失補償契約の限界と第三セクター(1)

～長野県安曇野市第三セクター損失補償違法判決～

北海道大学公共政策大学院教授 宮脇 淳

1. はじめに

第三セクターを取り囲む環境が変化している。それは、2010年8月30日東京高裁判決（平成21年（行コ）第298号）で損失補償契約が違法との判決が提示され、これまでの地方自治体の損失補償契約が金融機関にとって従来の認識を変える必要がある段階を迎えたからである。このことは、これまで損失補償契約で問題先送りをしつつ、継続してきた第三セクターの経営にも大きな影響を与えることになる。このため、本政策論説では損失補償と第三セクターの整理問題について2回に分けて紹介する。

2. 法的根拠と判決

損失補償に関連する法律として「財政援助制限法」（「法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律」1946年）が挙げられる。この法律では「政府又は地方公共団体は、会社その他の法人の債務については、保証契約することができない」とされ、債務保証に関しては厳格な制限が設けられている。しかし、損失補償に関しては厳格な規定はなく、加えて1954年に示された自治庁行政課長回答で、「損失補償については、法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律第3条の規制するところではないと解する」旨の考えが示されており、予算における債務負担行為として地方議会の議決を受ける以外は基本的に債務保証のような制約がない取り扱いが続いてきたのが実態である。

住民訴訟の活発化を受けた近年の損失補償を巡る訴訟では、川崎市KCT損失補償に関する損害賠償請求権行使請求事件判決（横浜地裁2006年11月15日）では、「民法上の保証契約とはいえなくても、それと同様の機能、実質を有するものであって、財政援助制限法第3条による規制を潜脱するものというほかないから、同条に違反した無効なものである」とし、本判決が確定している。一方で、大牟田市ネイブルランド損失補償に関する損害賠償請求事件判決（福岡地裁2002年3月25日）、さらに荒尾市アジアパーク損失補償に関する損害賠償等請求事件判決（熊本地裁2004年10月8日）では損失補償を正当化する内容の判決が出ている。従来の裁判所の判断は分かれてきた。しかし、8月30日東京高裁判決（平成21年（行コ）第298号）の損失補償契約違法の判断はこれまでの損失補償契約の地方自治体、そして金融機関双方にとっての位置づけを大きく変え信頼関係の再構築を求めるものとなった。

3. 東京高裁判決

今回の東京高裁判決は長野県安曇野市とあずみ農業協同組合との間に結ばれた損失補償契約等に対するものである。同判決文で損失補償の性格については、以下のように要約整理している（内容については、東京高裁判決原文参照）。「財政援助制限法3条は、政府又は地方公共団体は、会社その他の法人の債務については、保証契約をすることができないと規定する。同法は、戦前に特殊会社のために債務保証がされて国庫の膨大な負担を招いたことの反省から、昭和21年に、国庫負担の堆積を防止するために不確定な債務を制限するとともに、企業の自主的活動を促すとい

う観点から立法されたものである。そして、同法 3 条の規定の仕方や上記の立法趣旨からすると、同条は、地方公共団体等の財政の健全化のため、地方公共団体等が会社その他の法人の債務を保証して不確定な債務を負うことを防止する規定であるといえることができる。上記規定が禁止する保証契約は、主債務との間に付従性、補充性があり、保証人は主債務と同一の責任を負い、主債務の不存在、無効、取消しの場合には、保証人も責任を負わないという性質を有する。これに対し、損失補償契約は、主債務との間に付従性、補充性はなく、債権者に損失が発生した場合に主債務から独立してその損失を補填する性質の契約であるため、主債務が存在せず、又は何らかの事由により無効であったり、取消された場合であっても、契約当事者は責任を負うことになる。また損失補償契約の場合は、主債務が期限を超過して履行されないというだけでなく、執行不能や倒産等現実に債権回収が望めない事態に至って発生した損失相当額を補填するために債務を履行すべきことになる。さらに、損失補償契約に基づく債務を履行したからといって、当然に主債務者に対し求償したり、債権者に代位することができるものではない。これらの点では、損失補償契約は、保証債務とは差異があるといえることができる。しかし、実際には多くの場合、損失補償契約についても、特約により一定期間内に履行されない場合に責任を負うとされ、保証債務と同様の機能を果たすことが多い。このような場合において、損失補償契約は、上記のとおり付従性や補充性がないばかりか、当然には求償や代位ができないのであるから、かえって保証債務よりも責任が過重になるものであるが、それにもかかわらず、財政援助制限法 3 条の規制が及ばないと解するならば、地方公共団体が他の法人の債務を保証して不確定な債務を負うことを防止しその財政の健全化を図るといふ同条の趣旨が失われることになることは明らかである。したがって、損失補償契約の中でも、その契約の内容が、主債務者に対する執行不能等、現実に回収が望めないことを要件とすることなく、一定期間の履行遅滞が発生したときには損失が発生したとして責任を負うという内容の場合には、同条が類推適用され、その規制が及ぶと解するのが相当である。」となっている。

また、地方自治法 199 条 7 項や同法 221 条 3 項は、地方公共団体による法人に対する損失補償契約の存在を予定していることに対しては、「例えば、当該損失補償契約が、主債務者に対する執行不能等によって既に発生が確定している損失を事後的に補償する内容であって、地方公共団体が不確定な債務を負うのではない場合は、財政援助制限法 3 条の立法趣旨に反しないから同条に抵触しないことが明らかである。したがって、損失補償契約の中にも、その内容によっては同条に反しないものも存在するといえることができる。そうすると、地方自治法の上記各規定は、損失補償契約のうちの一部につき、財政援助制限法 3 条の類推適用があると解することの妨げになるものではない。ところで、損失補償契約が財政援助制限法 3 条の趣旨に反し、類推適用される場合には、当該損失補償契約の効力については、いかに解すべきか。この点については、財政援助制限法 3 条は、同条違反の場合にも損失補償契約の効力が認められ、当該地方公共団体が責任を免れないとするならば、同条の趣旨が失われることになるから、同条は単なる手続規定ないし訓示規定ではなく、地方公共団体の外部行為を規制した効力規定であると解するのが相当である。したがって、同条に違反して締結された損失補償契約は原則として私法上も無効と解するほかない。もつとも、公法上の法令に反する場合であっても、例えば地方公共団体の随意契約の制限に関する法令のような、契約の締結方法といった手続的な面からの制約については、これに違反して締結した契約でも原則は私法上有効であり、当該契約を無効としなければ当該法令の趣旨を没却する特段の事情が認められる場合に限り、私法上無効となる。そして、上記法令に違反する違法な場合であっても、無効が認

められない場合には、地方自治法 242 条の 2 第 1 項 1 号に基づいて当該執行機関又は職員に対する上記契約の履行行為の差止めを請求することはできない(最高裁昭和 62 年 5 月 19 日第二小法廷判決・民集 41 卷 4 号 687 頁参照)。これに対し、財政援助制限法 3 条は、契約の締結方法といった手続的な面からの制約ではなく、前述のとおり効力規定であるから、これに違反して締結された契約は原則として私法上も無効となると解すべきである。そうすると、上記の随意契約の制限に関する法令とは原則と例外とが逆になり、随意契約の制限に関する法令違反の場合には、当該法令の趣旨を没却する特段の事情が認められない限り随意契約は無効とはならず、したがって差止めを請求することができないのであるが、損失補償契約の場合には、それとは逆に、財政援助制限法 3 条の趣旨を没却しないという特段の事情が認められない限り、住民訴訟による差止め請求も認められるべきである。どのような場合に財政援助制限法 3 条の趣旨を没却しない特段の事情が認められるかが問題となるが、地方公共団体が当該損失補償契約を締結する公益上の必要性が高く、その契約の相手方である金融機関も当該地方公東京高等裁判所共団体の公益上の必要性に協力するために当該損失補償契約締結に至った場合で、かつ、その契約の内容が明らかに保証契約と同様の機能を果たすものではなく、金融機関側においても、それが財政援助制限法に違反するとの認識がなかつたといえるようなときは、財政援助制限法 3 条の趣旨を没却しない特段の事情が認められるものと解される」となっている。判決内容から損失補償契約への認識を地方自治体、金融機関共に大きく変えることが必要となっている。

4. 健全化法と損失補償

また昨年度の健全化法の本格実施に伴い、第三セクター等の債務を明確にしてその処理を適確に行うとともに、新たな損失補償については原則行わない姿勢が必要となっている。信用保証や損失補償ではなく、地方自治体が第三セクターや地方公営企業に対して信用供与する形態がみられる。こうした手法も形態は異なるものの現実妥協的土壌の上に形成されやすいことに留意し、安易な選択は慎まなければならない。今回の高裁判決はこうした姿勢をより強く求める内容となっている。

損失補償契約は、地方自治体、金融機関の両者にとってメリットのある方法として位置づけられてきた。そのことが、第三セクター等の事業性に対するチェック機能そのものの低下をもたらす要因となったことも否定できない。過去の第三セクター破綻に対する処理でも、地方自治体の損失補償契約分については、債務カットは原則実施されておらず地方自治体の普通会計の最終的負担となっている。以上の実態を受け、今後、地方自治体に以下の姿勢を強めることが必要となる。第 1 に新たな損失補償は行わないことを原則に、既存の損失補償対象債務の借り換えに不可欠な場合等に限定し、やむを得ず損失補償する場合も議会の議決において債務返済の確実性、健全化法の将来負担比率に算入される一般会計等負担見込額等の十分な説明を行うこと、さらに、債務返済の確実性が担保できず地方自治体が損失補償を実際に負担する可能性が高い場合には、第三セクター債務不履行の確定に備えて予め基金に所要額等を計上することとしている。第 2 に債務保証が認められる地方公社についても議会の議決において債務返済の確実性、健全化法の将来負担比率に算入される一般会計等負担見込額等の十分な説明を行うこと、第 3 に第三セクター等の債務を地方自治体が代わって引き受ける免責的債務引き受けも行わないことを原則とし、すでに付した損失補償債務の範囲内での当該債務の短期かつ確実な履行のためなどに限定するこ

と、第4に個人保証も避けるべきであること、第三セクターの債務を地方自治体の長等が私人の立場で保証することは、公職の立場における契約と混同する可能性があるほか、個人の支払い能力を超える保証はそもそも行うべきではないこと、第5に処理策に関し法的整理や私的整理ガイドライン、特定認証紛争解決手続き、RCC 企業再生スキーム等を活用し債務調整による処理を進めること、第6に以上のスキームは地方自治体の一部でありその債務は地方自治体の債務と当初から認識される地方公営企業にも性格は異なるものの可能な限り適用すること、また、第三セクターとして維持する場合でも経営管理では従来の行政的発想による経営計画ではなく、リスク管理型計画の展開が必要となる。具体的には、目標値はリスク管理のためのものさしと位置づけ、良い方、悪い方いずれでも計画とずれが生じた場合、そのずれに対していかなる対処を行うかあらかじめ選択肢を計画に書き込み明確にしておく計画である。これにより、自らの経営が当初の考えとどれだけずれているか敏速に認識し、その対応も機動的に展開できるとともに、説明責任も充実させることができる。

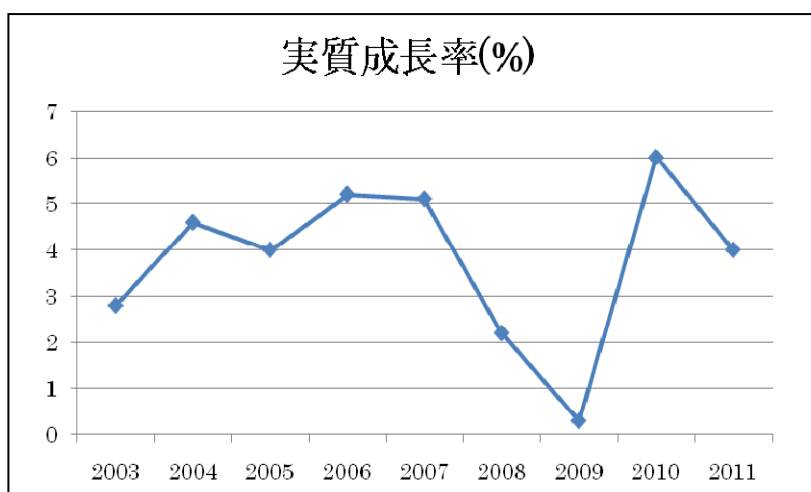
ドル円相場の動向が地域経済にも大きな影響を与え始めている。9月15日の日本政府・日銀による円売り介入によって9月17日段階では1ドル85円台の動きとなった。しかし、円相場は依然として日本経済にとって厳しい水準にある。内閣府平成21年度「企業行動に関するアンケート調査」では、日本企業の輸出採算レートは90円強であり、80円台前半の為替相場が定着すればほとんどの輸出関連企業で収益を確保できない領域に入ることが明らかとなっている。こうした現状が地域の工場の海外移転だけでなく、価格下落、雇用悪化などのデフレ圧力要因を一段と強める原因となっている。IMF統計による円の購買力平価は110円前後であり、足元の80円台の為替相場との差である30円程度が日本経済へのデフレ圧力となって重く押し掛かっている。円高の進展によってこのデフレ圧力は当然拡大しており、為替予約等が一巡する9月以降は、企業部門の収益悪化を通じて雇用所得環境の悪化も進むことが懸念される。こうしたデフレ圧力を本格的に克服するためには、一国内の経済対策だけでなく外交を通じた戦略展開が不可欠となる。

欧米諸国だけでなく新興国も含めて自国通貨安による輸出拡大を不況克服の切り札としている現状において、単独介入により為替相場の流れを変えることには当然限界がある。民主党政権は過去一年間所得再配分を重視した政策を展開してきた。しかし、それだけでは再配分する所得を持続的に確保していくことは困難である。とくにグローバル化した世界経済の中では自国経済の回復に対しても経済外交の視点からの戦略が必要となる。欧米そして新興国の経済戦略の中で日本をどう積極的に位置づけていくかの視点である。そして、同時に地域の政策も内発型に転換する必要がある。グローバル化と地域化の強化が両軸となって初めて新たな発展の枠組みが生まれる。日本の20世紀の産業国家時代と21世紀の知の時代の大きな違いは、活力の源泉を外部に求めるか、それとも内部に求めるかにある。産業国家時代は、活力を外部に求め外生的要因を取り込むことで内側の力を最大限に発揮する外生的活力の時代であった。これに対して、情報化を背景とする知の時代は自らの活力の源泉たる付加価値を内側から生み出す内発的活力の時代となる。地方にとって外生的活力とは、国から補助金や様々な支援策を取り込み均衡ある国土の発展政策の下で少しでも都市部と同質化することを地域の活力とすることである。外の力を自らの内側に取り込み地域が同質化することであり、そこでは、自分の地域に如何なる資源が存在しているかより、新しい資源が国や都市部からどの程度どのような内容で入ってくるかが重要な関心事となる。これに対して、内発的活力では、地域の異なる資源を可能な限り発掘し活用することで差別化された付加価値を生み出すことを活力の源泉とする。外部からの力を受け身で受け取るのではなく地域にある資源を自ら掘り起こし活用する時代であり、下からの公共性を今まで以上に重視する時代である。情報化・知の時代では、地域にある資源を生かし、社会構造を地域内の視点から創造する内発的活力の強化が極めて重要となる。少子高齢化による人口減の時代を迎え、グローバル化同様、同質化した中では国内に置いても限られた資源を効率的に活用するため東京や各地域の都市部への一極集中を加速させやすい。どこの地域でも資源が同質化していれば、同質化の中の効率性を求め様々な資源が集積している地域に経済社会活動が集中する。都市部へ資源を吸い込むストロー効果を生じさせる。地域の内発的活力を発揮することは、戦後日本の政策

の柱であった均衡ある国土の発展の発想と体質を抜け出すことであり、中央集権型統治を政治、行政、民間活動において脱却することを意味している。そのためには、地域主権と規制改革を進め官民関係の抜本の見直しが重要となる。

韓国経済は、2009年に主な先進諸国がマイナス成長に陥る中でほぼゼロ成長とはなったものの、マイナス成長に陥ることを回避し、2010年は6%程度の過去に比べても高い実質成長、そして2011年も減速するものの4%の成長を見込む状況となっている。2010年の経済動向を四半期別に見ると1-3月期前年比8.1%、4-6月期7.1%と若干減速するものの高い実質成長を維持している。こうした高い成長を維持した背景のひとつには、貿易依存度の高さが存在している。貿易依存度が高いことは、どうしてもグローバル経済の変動の波に左右される。そのことが外部環境変化のリスクに対する対応力を経済社会全体で厚くしている。2010年後半、米国経済は二番底は回避しつつも回復力の鈍化は避けられず、2011年に向けて米国への輸出による牽引力は低下せざるを得ない。加えて財政政策の効果の剥落、積極的な在庫積み増しの終了等マイナス要因もある。しかし、中国をはじめとする新興国の成長に支えられた輸出の堅調な状況が続くこと、また、雇用環境が改善傾向を続けていることから個人消費を中心とする内需が増加傾向を強めていることも韓国経済の持続的力強さを示している。内外需の堅調な動向は、企業設備投資の増加にも結びついており、内需の好循環が期待される。

韓国経済は国内経済規模が相対的に小さいため、成長していくにはグローバル経済がもたらす変動を当然の前提とするリスク対応力が不可欠であり、過去のIMF管理等の経験も生かしつつ経済社会全体がリスク対応力を高める体質を強めている。また、日本も含めた先進国との競争を勝ち抜くため、韓国では日本も含めたグローバル経済社会からの人材獲得と共に、官民連携による「死の谷」の克服、すなわちグローバル市場に売り込んでいくために克服しなければならない市場開拓のコストとノウハウを官民で分担し合いより強い機能の発揮とリスク分担を実現している。日本も変動を回避するのではなく変動を当然とする経済社会体制、官民の対外戦略パートナーシップの展開が不可欠となっている。



(資料) 韓国政府資料

図表 韓国の実質成長率の推移

石狩市建設水道部参事 北海道大学公共政策大学院生 清野 馨

1. はじめに

水道は、国の安全を守るという重要な基礎条件の一つであり、国力の源泉である。

この水のことをイザヤ・ベンダサンは、日本民族が「治安と水はただと思っている」と、かつて指摘したところであるが、ある意味において、良くも悪くも国民にそう感じさせた当時の専門家と政策決定者、更にはそれを礎に実際に行動した多くの水道関係者の影での努力を賞賛する言葉にも感ずる。

しかし、最近の水道はどうであろうか。地方公営企業年鑑（総務省）区分による都および指定都市をはじめとする大規模水道はともかくとして、全体自治体数の約7割を占める給水人口5万人未満の中小規模水道は危うい。このことは既に多くの識者により多面的な分析がなされ、警鐘が鳴り続けている。

勿論、厚生労働省をはじめとする水道業界が手を拱いていた訳ではない。様々な取り組みを精力的に行なってきたことは、誰もが承知しているところである。

されど多くの中小規模水道が立ち往生している。その理由を突き詰めると、そこには「財政の弱体化」と「技術の脆弱化」がある。特に後者は深刻である。データは少し古いが平成15年度の水道統計（日本水道協会）と地方公営企業年鑑によれば、同水道の約4分の1は技術職員率（業務指標3105）が5%以下、水道業務経験年数度（同指標3106）も僅か4年以下が大勢なのである。

このまま中小規模水道が、差し迫るあらゆる経営環境の変化に適応できないと、発展途上国の水道に多く見られる如き破綻のシナリオ（経営破綻のみならず老朽管破裂や水質劣化など対策のとれない状況）を迎える事になる。

本論は、そのことを防ぐ方策の一つとして「官民連携」を例に取り上げ、実務レベルからの中小規模水道の再構築方策試案を示す事によって、大規模水道事業者は勿論のこと、都道府県庁や水関連協会、そしてシンクタンクをはじめとする多くの企業の皆様方にも、その実践のご支援をお願いしようとするものである。

なお、本論は全て筆者個人の考えであることを予め申し添えておく。

2. 中小規模水道の再構築へ向けた取り組み試案

（1）問題の概要と改善方策三点セット

殆どの中小規模水道を取り巻く現状は、人口減少や需要者の生活様式の変化、更には節水型電化製品の普及などにより、水使用量がある一定程度まで減少し続ける情勢にある。このことはつまり、料金収益が減少する事を意味している。

その一方で、清浄かつ豊富、低廉な水道水を需要者へいち早く供給したいという使命感の下で、集中的に施設整備するために要した過去の企業債や、老朽化した水道施設の更新など、今後は支出が増大する情勢にある。つまりこのことは、水道事業会計が赤字体質になり易いということ

意味している。

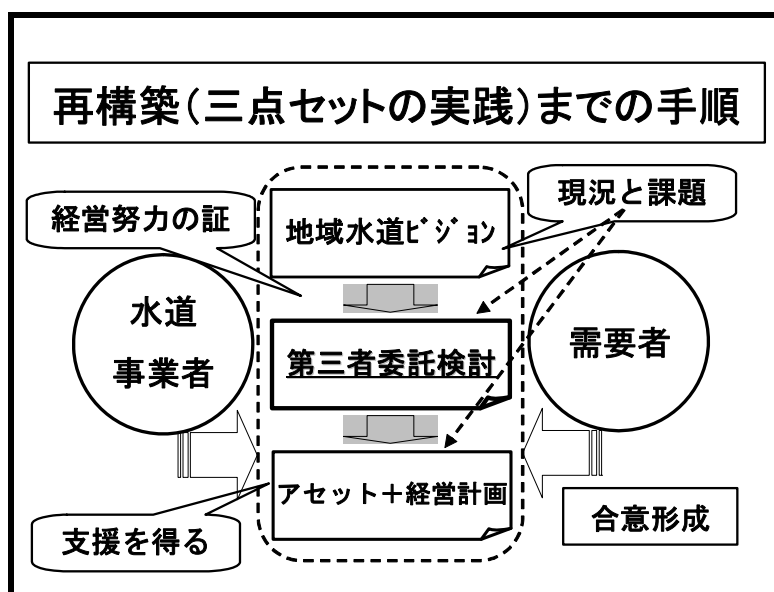
しかも、その水道施設の集中整備に貢献した、現在の主戦力である団塊世代職員が大量退職をはじめ、水道に従事する職員数は大きく減り、その後の技術職員の確保が難しくなり、彼等の職人技的な技術継承が極めて困難になっている。いわゆる 2007 年問題である。

現在の中小規模水道を誤解を恐れずに表現すると、人はいない金はない、浄配水場や配水管はボロボロ、されど更新はできない、その結果水道管の破裂事故が頻繁に発生する恐れが益々顕在化してきているという状況にある。正に「破綻のシナリオ予備軍」である。

このことを克服し事業を再構築させるためには、人的にも財的にもある程度余力があるうちに、①官民連携の促進と②広域化（事業者間の緩やかな連携も含む）や事業統合の推進、そして③水道料金値上げによる資金確保という三点セットの実践が最も効果的である。

（２）再構築へ向けた取り組み手順

それでは、その三点セットの実践に向けて、危難を迎えている中小規模水道はどのような手順で取り組むべきなのか。筆者はその緊急性を踏まえ、平成 14 年 4 月に施行された改正水道法により、水道事業における管理体制強化方策の一環として、水道の管理に関する技術上の業務を水道事業者及び需要者以外の第三者に委託できる制度を活用する「第三者委託検討」の優先度をあげて、図－１のようにその流れをイメージしている。



図－１ 中小規模水道の再構築へ向けた取り組み手順イメージ

まずは需要者との信頼関係をより強くさせるため、「地域水道ビジョン」を住民や学識経験者などで構成する委員会との協働作業の中で策定する。ただし、その内容は簡便（10～15 頁程度）で良い。まずは自らの手で水道事業の現状と課題を明らかにし、それを踏まえた将来像を思い描き、それを具現化させる術を示して取りまとめ、公表するということである。

当然、その課題（厳しい財政状況など）を克服し将来像を具現化させる方策としては、第三者委託やそれに限りなく近い複数年での一部業務委託などの官民連携、更には広域化や事業統合などが加わるものと考えられる。

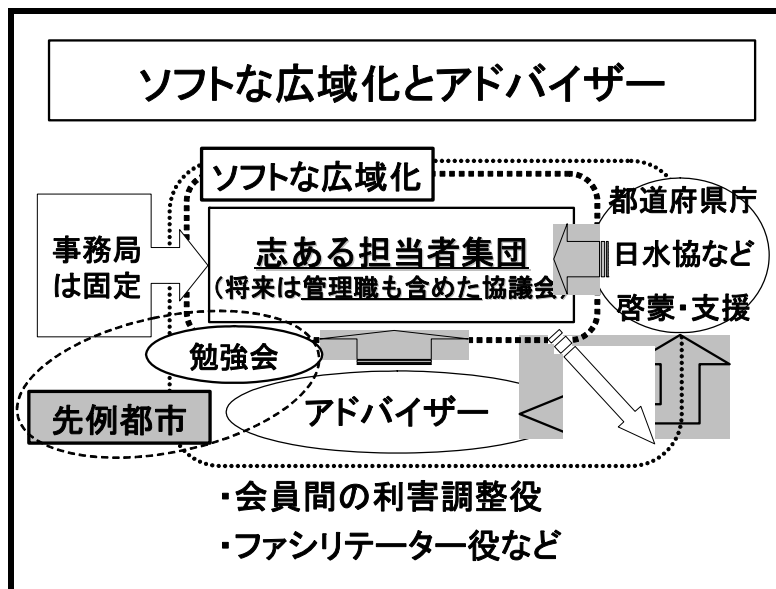
勿論、水道事業者自らの経営努力の証を公にし、これまで以上の経営効率化に努めることを需要者に対し約束することは言うまでもない。

その上で、「第三者委託などの官民連携」について具体的な検討を先の委員会の中で行ない、そのことによる各種効果（例えば技術力アップ、コスト縮減、ソフト面での広域化効果など）をパブリックコメントなどにより需要者と共に確認し合うべきである。

このように、水道事業のあらゆる合理化を限界まで行っている事を公にし、需要者との合意形成が得られれば、次に「アセットマネジメント」の構築と実践（老朽化施設の更新需要の明確化）を前提とした「更新計画と経営計画」を策定する事である。このことにより持続的な水道サービスの実現のためには、どの程度の水道料金値上げを行なわねばならないかについて、定量的な分析結果に裏付けられた資料が得られ、首長や議会などへ需要者からの支援（理解）を得ることを目的とした問題提起を行うことが可能となるのである。

(3) 取り組みの実践体制

次に中小規模水道が、その再構築に向けてどのような体制で実践するのか。筆者はその全体像を図一2のように考えている。



図一2 中小規模水道の再構築へ向けた実践体制イメージ

まずは個々の事業者内の志ある事務・技術の担当者、もしくは隣接する事業者の担当者を取り込みつつ、ソフトな広域化（組織統合を伴う広域化ではなく、複数事業者間の緩やかなネットワークによる連携をイメージ）による勉強会的グループを立ち上げる。

そこでは、地域水道ビジョンや官民連携の核ともなる財政的課題や技術的課題、更にはマネジメント的課題など、基本的な項目についてお互いの問題意識を高めつつ、持続可能な水道事業を確立するにはどのような方策があるのかなどについて議論を重ねる。

その際、その時々テーマに造詣が深いアドバイザー（学識経験者など）や先例都市の担当者を招きながら、ディスカッションによるスパイラルアップを行いつつ将来像を見定めていく。

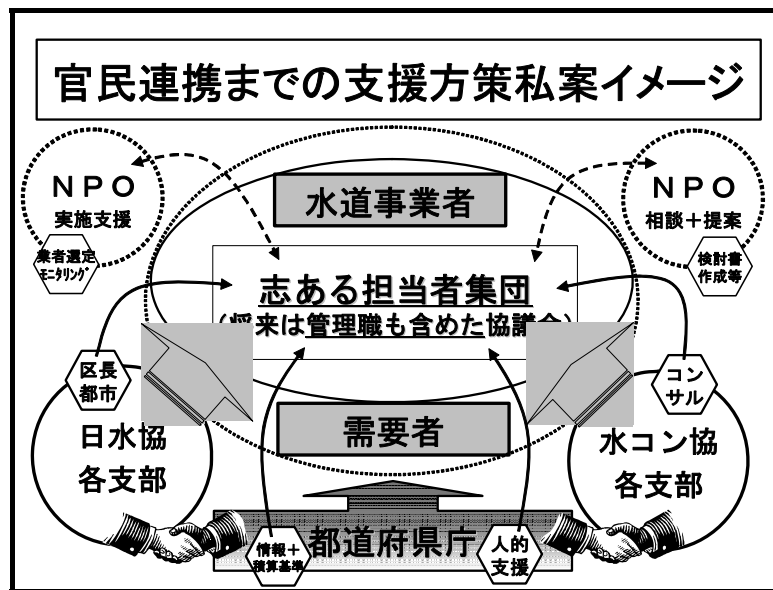
そして、ある程度の方向性が見定まった段階（勿論、最初からでも可）には、管理職も含めた

協議会にそのグループをレベルアップ（拡大）させ、より政策的でかつ戦略的な議論を重ね、実践できるよう進化させるべきだと考える。

なお、複数事業者が集まり協議会をつくる際には、事業者間の利害調整役をも兼ねたファシリテーター役のアドバイザーに継続して加わって頂くと、より安定した議論を行ないやすくなる。

（４）支援方策試案と官民連携

先程は中小規模水道の内（うち）からの再構築実践体制について提案した。ここではその取り組みを外（そと）から支援する（図－２を参照）との捉え方で、都道府県庁や大規模水道、そして水関連協会（例えば日本水道協会（以下、日水協）や全国上下水道コンサルタント協会（以下、水コン協））や多くの民間企業が、どのような支援を行なうべきか図－３をもって一案を示す。



図－３ 中小規模水道の官民連携実現までの支援イメージ

先ず都道府県庁であるが、立ち往生している多くの中小規模水道においては、例えば地域水道ビジョンや官民連携などの先例都市を調査したくとも、人的には勿論のこと旅費すらも捻出できないという限界的な状況にあるところが多いことを認識して頂きたい。

そこで先ずは、事業者にとって優先度の高い「官民連携」に関する先例都市の各種情報（例えば募集要項や要求水準書、詳しいリスク分担表、モニタリング指標などのノウハウ情報）を集約し、第三者委託やそれに限りなく近い複数年での一部業務委託などと適正なるモニタリング¹を中小規模水道が導入・実践しやすいよう、その地域特性を踏まえながらマニュアル化（電子データ化）し、必要であれば人的支援（実務作業の応援）も行なう。

そうすると、対象事業者が具体的な検討を行なう際には、都道府県庁へ聞けば蓄積された多くの情報（アドバイザーなどの人的情報も含める）をワンストップでかつ容易に引き出され、しかも自らの自治体名を入れるだけで、様々な書類を効率的に作成することができ、人的支援として担当する都道府県職員も蓄積したそのノウハウを実践し、最先端現場での感覚も併せて養えるよ

¹ モニタリングの試行事例：清野馨「水道事業における第三者委託の業務実施評価に関する一考察」，第49回水道実務発表会（平成22年2月），日本水道協会北海道地方支部

うになるのである。

更に、現状における委託費は、中小規模水道ほど相対的に安価になりやすい。水道 O&M 研究会による調査によれば、浄水場オペレーターの年収は 300 万円程度に抑制されていると推定している。これでは多くの O&M 企業も官民連携に躊躇するであろうし、例え使命感から受託しても収支バランスのあわない業務となり、逆にこの業界の弱体化へとつながる。

どうして相対的に安価になるのか。それは特に簡易水道事業規模における技術職員が、多くの業務を兼務していることにある。第三者委託などの委託費を積算する多くの場合、その技術職員が担う業務の一部を外部委託するとの考え方から、年間一人当たり人件費にその労働割合分を見込むこととなる。その割合がともするとアンダートリッジに陥りやすく、それを一因とする結果が先程のような帰結を生み出しているものと推察する。

このことを改善させるためにも、都道府県庁は積雪寒冷地などの地域特性なども十分勘案した積算基準（人的部分のみでも可）や要領書を作成し、事業者支援を行なうことで、官民連携促進の障害ともなっている低い単価の是正を間接的に行なうべきである。

次に、大規模水道や水関連協会そして民間企業であるが、第三者委託などの実施後におけるモニタリング業務の受け皿としての支援にも、是非取り組んで頂きたいのであるが、まずは各支部や地区協議会の区長都市（その多くは大規模水道）などが中心となって、都道府県庁や先例都市などとも連携を取りつつ、参加者の労力と旅費負担、更にはリスク負担（トラブル発生時にも直ぐに現場へ戻れるなど）が少ない「日帰り圏毎」に、官民連携などを啓蒙するための出前講座を無償で幾度も開催して頂きたいのである。

このような公の場において官民職員が会し、各種情報や意見を交換することは、双方にとっても有意義であると考えられる。しかも、多くの中小規模水道の施設は老朽化しており、建設系コンサルタントや計画系コンサルタントにとっても、第三者委託を通じた DBO や PFI などの新たなマーケット調査につながるのではないだろうか。

なおかつ水道業界の中から、官民連携の導入検討からモニタリング支援まで、更には各種問題点を指摘する NPO 法人などの如き外部機関の立ち上げも今後必要となろう。

正に、中小規模水道の再構築支援そのものについても、都道府県庁と大規模水道、そして水関連協会などが官民連携で取り組み、図-1 や図-2 に示したイメージを具現化させるための動機づけを、広報力に優れているマスコミ各誌の協力も得ながら、日本水道総力体制で本件に臨むことを提案し、関係者の皆様にその検討をお願いしたいのである。

(5) 官民連携と日本水道の国際競争力

これまでは、多くの問題を抱えている中小規模水道を内からどのように再構築するのか、外からどのように支援するのかについて論じてきた。これら行動の先には、日本水道の国際競争力増強という果実もある。

現在、欧米を中心とする水業界では、2025 年に世界の水ビジネスが概ね 100 兆円規模になろうとしていることに過熱している。このような中で現状は、フランスやイギリスの三つの水メジャーで世界の 8 割を寡占していると言われる。

わが国もこれからの世界的な水不足をビジネスチャンスと捉え、国を挙げて国際貢献ともなる

水ビジネスに取り組もうとする動きが見られる。しかしながら、日本企業の海水淡水化を目的とした膜処理などという単品技術では国際競争力を有しているものの、これより世界において多くのマーケットになろうとしている施設管理を含む水道運営には、目下のところ劣っているというのが現実である。

その理由は日本水道の歴史にある。これまでは公設公営思想の下で地方自治体が上下水道事業の運営を独占してきており、民間企業が包括的にそれらノウハウを醸成できる環境下になかったからである。このことが遠因ともなって、日本企業には海外での本マーケットにおける国際入札参加条件（世界銀行やアジア開発銀行などが提示）をクリアできないで手を拱いているという現実もある。

このような世界の動きの中において、わが国における水道経営の民間委託は平成 14 年の改正水道法により可能となった。多くの水処理企業などは維持管理会社を共同で設立し、特に中小規模水道から出てくるであろう委託業務に備え、研究会なども設立しその基礎的なノウハウを身に付けてきたが、実際に蓋を開けてみると市場に仕事（第三者委託など）が出てこない、出てきても低い単価設定の下で少ないパイの奪い合いの如く、熾烈な価格競争が生じるという現実に直面している。これでは O&M 企業も自滅してしまう。

中小規模水道の強力な運営パートナーとなるはずの維持管理業界も、この厳しい経営環境下で喘いでいるのである。このままでは 5 年以内に共倒れになるばかりでなく、新たに日本が国際貢献できる水道業界を根腐れさせてしまう。これは国家の大損失である。

このような危機意識を今一度認識した上で、水道業界は今こそ一致団結し、図-4 に示した「受身の改革」（過去の資産やノウハウなどを持続させるための改革）と「攻めの改革」（新たな問題へ立ち向かい挑戦するための改革）に同時並行で取り組み、中小規模水道事業者と需要者そして O&M 企業が共に恩恵を得るという三つの Win を、(4) で提案した方策による低単価是正の下での「官民連携」などという手段をもって目指すべきである。

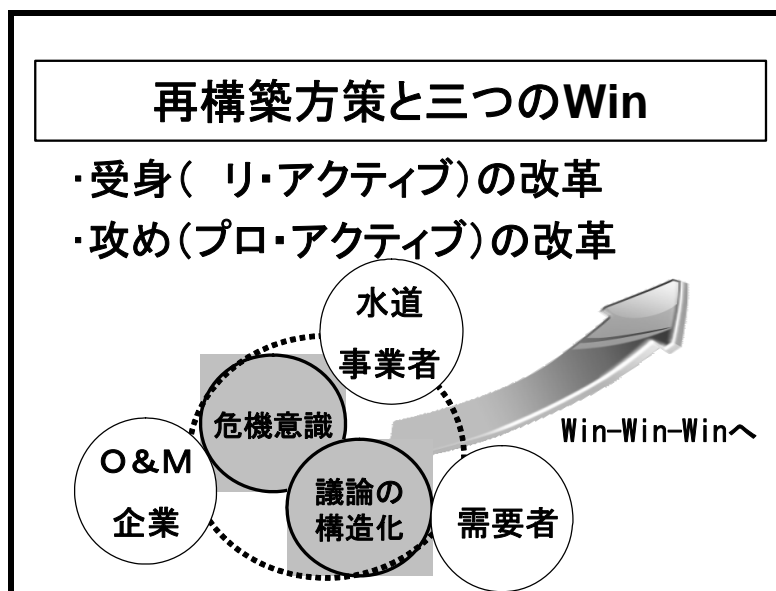


図-4 中小規模水道の再構築支援と国際競争力

3. おわりに

多くの中小規模水道における浄水場等を管理運営する技術職員は一人か二人である。しかも彼等は、料金徴収や修理などその他業務を数多く兼務している。

このような職員の寡黙で崇高なる使命感により、数百人から数千人規模のライフラインが津々浦々で人知れず守られているのだが、差し迫る高齢化と職員削減が叫ばれる中で、関係する職員の重圧と愁いを帯びた不安は想像を絶するものがある。

対象首長はこの現実を直視し、現場の声をしっかりと聞き、可及的速やかに『第三者委託やそれに限りなく近い複数年での一部業務委託など』を需要者との協働作業の中で検討決断し、官民連携などをもって持続的な水道サービスを確固のものとしなければならない。

冒頭で紹介したイザヤ・ベンダサンが賞賛する日本水道から、「破綻のシナリオ」を歩む事業者を一つも出さぬよう、先ずはわが国の水道関係者が良い意味での護送船団方式で声を掛け合い、皆で励まし合い、そして助け合う事こそが、その阻止につながり、更には世界の先進国も抱えるこれら古くて新しい問題を克服するノウハウを情報発信することで、次なる国際貢献へとつなげるべきなのである。

そのためにも、立ち往生している対象事業者の皆様は、決して諦めず意欲を失わずに事務、技術総力体制で、先ずは本論2（2）および（3）での提案を基に自力で体質基盤強化という再構築に取り組んで頂きたいし、それが出来ない場合は躊躇せず、近くの水道事業者などへ応援要請の声を張り上げて頂きたいのである。

必ずや助けの手が差し伸べられるという事を筆者は幾度も経験しているし、多くの事業者からも聞いている。

そして都道府県庁や大規模水道、更には水関連協会や民間企業の皆様には、それを促がす為にも本論2（4）で示した支援方策試案を同（5）の効果も勘案しながらご検討頂き、実践して頂く事を衷心よりお願い申し上げたいのである。

あらゆる面において、中小規模水道の再構築はここ数年がタイムリミットのように感ずる。更には、その運営パートナーとなるはずの維持管理業界も経営状態が厳しい。このままでは5年後に国内に存在していないかもしれない。海外の豊富なマーケットに挑戦する企業も出てくるであろう。しかし、国内でそのマネジメントノウハウと実績を蓄積しないと、外国に打って出ても多くが野垂れ死ぬ。

最悪のシナリオだけは回避せねばならない。

だからこそ中小規模水道の支援に向け、日本全体がなお一層そのアクセルを踏み込んで頂きたいのである。そしてそのアクセルが、世界屈指の高い水テクノロジーを有する日本水道の国際競争力増強というエンジンにもつながっていることを、改めてお考え願いたいのである。

その上でこの水道が、かつて存在した人達の人生と感情が詰め込まれた、血の通ったとてつもなく大きなシステムであること。我々国民が痛みは伴うものの、このシステムの本質的なものを変えずに、時代に合うようにそれぞれが改めていくという、正に「水道維新時代」の真直中に立っていること。これらを踏まえ、いまが決断し覚悟をして行動するその時であることを、今一度その曇りなき多くの眼で自らの足元（役割）を見定め、立ち上がって頂きたいのである。

1. マネジメント計画策定の背景

現在、大都市圏、地方圏を問わず、全国の地方公共団体では、1960年代～70年代の高度経済成長に伴う人口増加や市街地の急速な拡大にあわせ、相次いで整備されたハコモノと言われる公共施設や、上下水道、道路等の社会インフラ施設の老朽化が一斉に進行している状況にある。

一方、少子高齢化による社会保障関係費の増加や歳入の伸び悩みが常態化し、年を追うごとに投資余力の低下が顕在化している中、各団体が所管する全ての公共施設を従来と同じように、一律に維持し続けることは、もはや困難となっている。

このような状況下、近年、保有総量並びに維持管理コストの大幅な削減等を前提として、全庁的により少ないコストで施設を介した各種サービスの質を確保することなどを目的とした「公共施設マネジメント計画」の策定に取り組む意義が飛躍的に高まりをみせている。

2. A市における取り組み事例

A市では、築後30年以上が経過し、老朽化が著しい公共施設が目立つとともに、平成の大合併における周辺市町村の編入によって、近距離に用途の似通った公共施設が数多く立地しており、これらの統廃合を通じた維持管理コストの削減は喫緊の政策課題の1つとなっていた。

このため、市内に現有する約200施設を対象に、施設・設備の老朽化の度合い、維持管理に関わる収支の状況、行政コスト千円当たりの利用人数・件数など、様々な指標を用い、各施設一つひとつの現状の問題点や今後の課題等を総点検した上、必要性、上位施策への貢献度、有効性、安全性、利用圏域の重複度合い、受益者負担の妥当性等を検証し、「現状維持」「改善・改修」「用途転換（売却や地元への無償貸与を含む）」といった今後の具体的な方向性を明らかにした。

特に、近距離に用途の似通った施設が多数立地していたコミュニティ施設に関しては、GIS（地理情報システム）を駆使しながら、例えば既存施設を中心に、半径700mといったように利用圏域を設定することで、施設間の重複度合いを即地的に可視化するとともに、利用圏域が重複する施設同士の老朽化の状況や稼働率の実態等を照らし合わせ、地域住民に対する説明責任の行使にも十二分に配慮した客観的な検証を実践した。

3. 真に有用な計画づくりに向けて

近年、首都圏を中心として、マネジメント計画の策定に取り組む団体が急増傾向にある。しかし、策定後に公表された計画書をみると、ともすれば総花的で実効性に欠いた内容となっているケースが決して少なくはない状況にある。

公共施設のマネジメントの視点には、「統廃合による配置の最適化」「用途転換による利用形態の最適化」「計画的な建替え・改修による維持管理コストの最適化」「指定管理者制度や業務委託による維持管理の担い手の最適化」「開館日や開館時間、施設を介した提供サービスの見直しによる稼働率の向上」等々、極めて多岐にわたる。

弊社では、真に有用なマネジメント計画を策定するための起点は、各地方公共団体の置かれた実情を十二分に勘案し、視点を明確にした検証を実践することが極めて重要なポイントの1つと考える。