

地方公営企業における組織の自律性

—日本の二大都市水道事業の事例研究—*

宇野 二郎**

(横浜市立大学国際教養学部教授)

梗概

本論文では、日本の地方公営企業制度における組織の自律性の特性について検討する。日本の地方公営企業は、地方自治体の直営企業であり、その経営管理機能は、議会、直接公選の首長、公営企業の管理者の三者によって分有されている。その制度設計と運用により、地方公営企業の自律性のあり方は地方自治体間で多様となり得る。本論文では、地方公営企業の経営内容の違いを生み出す要因として、この自律性の違いに注目する。水道事業の財務情報や施設水準に関する情報、各種法令や行政文書、議会議事録、さらに行政職員による雑誌論文等を用いた事例研究の方法により、1990年代半ばから2000年代までの期間を対象として、「高いが頑健な水道」を実現した東京都と「老朽化しているが、安い水道」を持つようになった大阪市の違いが地方公営企業の自律性の違いによって生み出されたことを検証する。その上で、日本の地方公営企業制度の下において組織の自律性の高さが、中長期的な視点からの経営に資する可能性を持つことを論じる。

1. はじめに

地域住民の福祉増進という責務を地方自治体が果たそうとするとときに公企業という手段が活用されることは珍しくはない。公企業には多様な種類があり、公社、地方独立行政法人、あるいは株式会社などの独自の法人格を持つものもある(佐々木・加護野 他, 2002)。しかし、特に日本では、水道、交通、電気、ガス、さらに、病院、下水道など住民生活に不可欠な公共サービスの分野では、地方自治体が直接経営する企業によって営むことが多かった。そうした直営方式による分野といえども、人口減少の傾向が顕在化

* 本研究は科研費(17K03553)の助成を受けたものである。

** 1973年東京都生まれ。2006年、早稲田大学大学院政治学研究所博士後期課程単位取得退学、修士(政治学)。札幌大学法学部専任講師、准教授、教授、横浜市立大学国際総合科学群教授を経て、2019年から現職。専門は行政学。日本行政学会、日本公共政策学会(2018年、理事)、日本地方自治学会、日本地方自治経営学会、国際公会計学会に所属。主な論文に、「これからの地方公営企業どのように位置づけられるか」(『都市問題』第110巻第10号、2019年)、「再公営化の動向からみる地方公営企業の展望」(『都市とガバナンス』第25号、2016年)、「地方公営企業の展望：ドイツの経験を手がかりに」(『公営企業』第47巻第3号、2015年)、「地方公営企業の連携を考える」(『地方財政』第54巻第2号、2015年)がある。

し、施設・設備の老朽化が進むなど経営環境が変化する中では、包括的な民間委託や運営権の設定などの官民連携が推進されるようになってきている。しかし、その一方で、民主的統制の下で公共性を確保できる形態として、直営方式としての地方公営企業の価値が再評価されている。

こうした状況を背景として、本研究では、直営方式の公企業の一つである日本の地方公営企業の価値を考察するために、地方公営企業の経営内容の多様性に関心を持ち、また、それに影響を及ぼす制度要因として地方公営企業の自律的な組織特性に着目する。最新の公企業研究では、独立した法人格を持つ公企業と親団体との関係が、特に取締役会の構造と機能を中心に問題となっているが (Van Genugten, Van Thiel et al., 2020), こうした問題は直営方式にも当てはまる。地方公営企業の経営管理機能が、議会、直接公選の首長、公営企業管理者の三者に分有されているからである。地方公営企業の経営内容は、その三者間の権限配分や実際の関係にどのように左右されるのか。本研究では、こうした問いに取り組むために、東京都と大阪市という二つの主要都市の水道事業に焦点を合わせる。

以下では、まず、分析枠組を検討する。次に、事例選択や使用するデータについて述べる。続けて、事例研究の結果をまとめた上で、仮説を検討する。最後に、事例研究から導かれる結論をまとめ、さらにそうした結論を敷衍し、地方公営企業の組織的特性である自律性について考察する。

2. 分析枠組

2.1. 組織の自律性

地方公営企業は独立した法人格は持たないが、特別会計が設けられ、財政的には一定程度の自律性が与えられると同時に、管理者を置くことが原則とされ、経営上も一定程度の自律性が与えられる (関根, 1998)。こうした組織の特性は、企業の「独立性」(竹中, 1977, 45-48頁) や「経営の自主性」(占部, 1955, 64頁) と呼ばれる。ここで問題となっているのは、ある主体が周囲の環境からどの程度、自主的・自立的であるかである。裏返せば、ある組織に対する制御可能性の程度、あるいはその組織に対する保証人としての義務の程度でもある (Eichhorn, 1983)。こうした組織特性を、本研究では「自律性 (autonomy)」と呼ぶ。

日本の地方公営企業法では、自律性はどのように規定されているのだろうか。1952年に制定された地方公営企業法は、独立採算制を導入することで財政的な自律性を確立するものであった (大坂, 1992)。その一方で、組織的な自律性に関しては、当時すでに先例として存在した日本国有鉄道で採用された公共企業体のような間接営形態は選ばれず、直営方式が採用された。地方公営企業の担う事業の市町村行政との一体性や本来的な業務であることが強調された結果であった。もっとも、管理者による専門的・自律的な経営も意図されていた。管理者は地方公営企業の経営に関して識見を有する者のうちから地方自治体の長が任命する特別な一般職職員とされていたが、転職制限や権限委譲など、専門的な経営を自律的に行うことが想定されていた (宇野, 2009)。

しかし、管理者制度は当初の想定通りには実現しなかった。事業経営に精通した者が選任されるのではなく、市長や助役の兼職が多いという傾向は統計に表れていた (1956年3月現在に地方公営企業法が適用されていた水道事業は92事業、そのうち管理者の職名が市長、助役、助役・担当部局長であったものの合計が57事業)。法の例外規定である兼職が原則を超えていたことがわかる (高木, 1958, 172頁)。

このような傾向は1960年代半ばになっても継続していた。そうした傾向を克服するため、1966年の地方公営企業法の大改正では、管理者制度も改変された。この法改正では地方公営企業を他事業分野や小規模

事業にも拡大していくために経費負担区分の導入が図られたが（大坂，1992），それと同時に当時の財政危機を乗り越えるために地方公営企業の経営機能の強化を目指す内容ともなった（近藤，1967）。これにより，管理者は議会の同意を要しない特別職となり，政治から自律した経営の専門家が能率的な経営を行うイメージが強化された。とは言え，この法改正は，新たな管理者制度を強く義務づけたものではなく，以前の制度運用を完全に否定したものではなかった。そのため，改正地方公営企業法が期待した管理者像へと収斂した様子は見られなかった（地方自治協会，1980，25頁）。

地方公営企業法による管理者制度の創設と1966年の法改正によるその機能強化は，首長部局との一体性を重視して制度運用した自治体と，経営の専門家による経営という法改正の趣旨を制度運用に反映させた自治体との併存をもたらし，少なくとも制度運用上では地方公営企業の自律性のあり方にヴァリエーションを与えた。

地方公営企業法は，議会，首長，管理者の間で意思決定権限の分担を規定する。議会は予算や水道料金の議決などの重要決定を行うのに対し，管理者は日々の経営上の問題を決定する権限を有する。これに対して首長は，管理者の任免（議会の同意は不要），来年度予算案の編成・提出，水道料金改正案の議会への提出などの意思決定を行うことを任務としている（関根，1998）。

こうした権限のうち運用面での裁量の余地が大きいのは管理者任命のあり方である。そのため，地方公営企業の自律性は首長の管理者任命への態度によって大きく左右され得る。首長部局との一体性を強調し，管理者を地方公営企業の外部（多くは一般行政部局）から任用しようとする場合もあれば，地方公営企業の自律性を尊重し，地方公営企業の内部からの昇進によって任用しようとする場合もあるだろう。

そこで本研究では，管理者の首長からの任用時の独立性の程度によって，地方公営企業を「高自律型」と「低自律型」に区別することとした。その際，管理者だけでなく，地方公営企業の幹部職員がどのように選任されているかを明らかにする方が組織の自律性の実態をより正確に把握できるだろうが，資料の制約から，本研究では，管理者の選任に限って検討する。首長が管理者の選任を地方公営企業内部の手続きに実質的に委ね，内部からの昇進者が管理者となる場合を「高自律型」とし，管理者といえども他の部局長と同様に扱われ，地方公営企業外部，特に首長部局から選任される場合を「低自律型」とした。

2.2. 自律性と経営内容

地方公営企業は公企業として，財務的な形式目的および政策目的を含む多様な経営目的を同時に満たそうと活動している（Eichhorn，2001）。そのため，本研究では経営内容を経済性の次元，福祉的・民主的な配慮の次元，施設の頑健性の次元に分け（Hood，1991；Wollmann，2014），いくつかの指標を設定して把握することとした。

こうして把握される経営内容と組織の自律性はどのように関係するのだろうか。組織の自律性は，組織外部の環境やコンテキストの中に置かれた特定のアクターから組織を遮断する絶縁体としての性格を持つ（Lodge，2002）。こうした見方にしたがって，本研究では組織の自律性を，地方公営企業の経営内容に影響を及ぼし得る組織外部の源泉からの，実際の経営内容に対する影響を遮断する制度と考えた。

それでは，地方公営企業の経営内容に影響を与え得る源泉となり得るのは何か。

ある組織の経営内容はまず組織内部で形成される。こうした場合に，その源泉となり得るのは，まず，その組織内部に蓄積された経営実践や記憶からなる伝統である。こうした伝統は，各水道事業の現場で形成されるものであるが，その財・サービスの技術的特性が共通していること，また，それぞれの時代の経営環境はある程度共通していることから，個別の地方自治体を超えて同質性を備えたものになると想定さ

れる。また、業界団体の専門家ネットワークを通じて経験が共有されることも、同質性を強める。業界団体の専門家ネットワークは、確かに組織外部に広がるが、自らがその一員であり、また、組織内部の専門家を含むものであることから、組織内部の源泉と密接に関わるものと位置づけてもよいだろう。

これに対して、組織外部の源泉もあり得る。第1に、領域横断的な改革の規範である。本研究が対象としている1990年代後半から2000年代にかけての領域横断的な改革の規範は、後述の分析(4.2節参照)のとおりに、新自由主義的な改革規範であった。第2に、地域コミュニティ内の諸利益である。そうした利益が表出される場として地方議会があり、その各党派・議員の事業に対する基本的姿勢が、経営内容の源泉となり得るだろう。領域横断的な改革の規範に比べて、その地域に固有な個別集団の利益が強調される。これらの内容は、その時代によって異なる。領域横断的な改革規範が既得権益を攻撃する場合には対立関係に立つだろうが、領域横断的な改革規範が広く社会に浸透するとき同質化するかもしれない。

本研究において重要であるのは、組織内部の源泉と組織外部の源泉からもたらされる経営内容が対立しているとの想定である。組織外部の源泉からもたらされる経営内容は、その財・サービスの利用者側からの視点に立ったものとなりがちであり、どちらかと言えば供給者からの視座に立つ組織内部の源泉、すなわち事業運営の実践の蓄積や伝統とは対立すると想定できる。

もちろん、これらの各源泉は相互に関係がある。組織内部の伝統は、組織外部の源泉の状況から無縁ではあり得ず、一定の影響を受けるだろう。また、たとえば、大規模な災害などを経験することによって、住民、議会、水道事業部局のそれぞれが同質化することも考えられるだろう。しかし、本研究では、組織の自律性の意義を検討するために、そうした事情を大胆に単純化し、組織内外の源泉の違いを想定している。

2.3. 問題設定と仮説

本研究では、実際に観察される経営内容に影響を与える源泉の違いをもたらず制度要因として、組織の自律性に注目している。組織の自律性は、組織外部の源泉を遮断し、あるいは遮断しないことで、組織外部の源泉と組織内部の源泉を切り替える役割を果たしていると考えられる。そこで、本研究では、次の仮説が検討される。

1. 組織の自律性が高い場合には、実際に観察される経営内容に対して、組織外部の環境からの影響、すなわち組織外部の領域横断的な改革規範や地方議会の各党派・議員の事業に対する基本的姿勢からの影響は遮断され、組織内部の伝統のみが影響を与えることになる。
2. 組織の自律性が低い場合には、実際に観察される経営内容に対して、組織外部の環境からの影響、すなわち組織外部の領域横断的な改革規範、あるいは地方議会の各党派・議員の事業に対する基本姿勢が影響を与える。

組織外部の源泉である領域横断的な改革規範と、地域コミュニティの規範、すなわち、地方議会の各党派・議員の事業に対する姿勢のどちらかが優勢となるかは、その地方公営企業を取り巻く政治環境によるだろう。地方公営企業法の枠組において首長は管理者を選任する際に議会の同意を要しない。そのため、地方公営企業の自律性が低い場合、管理者は首長の意向を強く反映するだろう。その際、首長はその選挙制度の特性から浮動する層へと訴求する傾向にあり、領域横断的な改革規範に対して敏感になりがちである。これに対して、首長が議会に対して弱い立場にある場合には、首長は議会の意向を無視できないことから、管理者は議会の意向を強く意識するようになるだろう。議会議員はその選挙制度の特性から個別利害を代表する傾向が見られるため、この場合には、地方公営企業は多様な個別利害に敏感になるだろう(砂

原, 2011, 47-50頁)。こうした違いにもかかわらず、本研究では、組織外部の源泉としての同質性に着目し、検討を進める。

2.4. 事例の選択

本研究では、1990年代後半から2000年代にかけての東京都と大阪市の水道事業を事例として取り上げる。なお、2010年代以降（特に前半）には東日本大震災の影響もあることから本研究の対象は2000年代までに限っている。

この期間の中で、東京都では1999年に「無党派」を掲げた青島都政（1995-1999年）から石原都政（1999-2012年）へと知事が交代し、また、大阪市では、2003年に、磯村市政（1995-2003）から關市政（2003-2007）へと市長が交代している。こうした変化にも関わらず、1990年代後半から2000年代までの期間において、この二都市では、組織の自律性の程度に変化がなかった。そして、二都市を比べてみると、組織の自律性と経営内容の面で異なる一方で、その他の点については共通点が多かった。

東京都の管理者が水道局内の内部昇進であるのに対して、大阪市では首長部局から選任されている。すなわち、自律性の程度は、東京都で高く、大阪市で低い。その一方で、東京都では「高いが、頑健な水道」を実現しているが、大阪市では「老朽化しているが、安い水道」を実現している。経営内容は対照的でさえある（3節参照）。

これに対して、東京都と大阪市の水道事業は、地方公営企業としての法形式の面で共通し、また、事業の歴史や成熟の程度も似通っている（東京都水道局, 1999 ; 大阪市水道局, 1996）。

まず、日本の水道事業は市町村経営が原則であり（水道法6条2項）、地方自治体の経営する水道事業には、地方公営企業法が当然適用される（地方公営企業法2条）。そのため、東京都と大阪市の水道事業の法形式は同一である。

次に、最も早くに水道が整備された横浜市（1887年）に続けて、大阪市では1895年、東京市（当時）では1898年、ほぼ同時期に通水が開始されている。その後も似た経路を歩んだ。両都市とも、戦前には大都市間の「横並び競争」により整備が促進され（持田, 1993）、戦後には復旧・拡張、さらに高度経済成長に伴う水不足によりさらなる拡張を経験した。事業が成熟する時期は大阪市の方が10年弱、早かった。大阪市では、1975年には普及率が100%に達したが、すでに1970年には水需要はピークに達していた。東京都では、多摩地域の市町村水道の統合もあり、普及率が100%に達するのは1988年であったが、水需要はすでに1978年にピークに達していた。本研究の対象期間に限ると、両都市ともに普及率はすでに100%となり、水需要は減少傾向にあった。そうした事業の成熟を前に、どのように水道システムを高度化させるかが問われている時期であった。

確かに、東京都が約13,000万人の給水人口を持つのに対して大阪市は約270万人と人口規模に差はあるが、人口密度が高く、商業・業務施設が多く集積するなど大都市としての特徴は共通し、大都市水道事業としての共通性の方が大きい。また、東京都も大阪市も地方公営企業としての水道事業を管理する組織の能力が発達している。たとえば、独自に技術開発を行い、また、職員間の知識を共有するための研究雑誌（東京都『水道研究』や『水道局調査資料』、大阪市『水道事業研究』）を組織内部で発行している。

¹⁾ 2005年に「出直し選挙」が行われ、關市長が再選した。なお、この期間、東京議会では自民党が第一党であり続けた。1997年の選挙では第二党が共産党、2001年では第二党は公明党であった。大阪市議会では、この期間を通じて自民党が第一党、公明党が第二党であった。

このように、1990年代半ばから2000年代の東京都と大阪市の事例は、組織の自律性の程度と経営内容の関係が対照的であるのに対して、それ以外の条件は比較的共通性が高く、組織の自律性の程度と経営内容がどのように関係しているのかを解明するには好例であると考えられる。

2.5. データ

事例研究には、定性的と定量的なデータを使用した。定量的な財務情報および施設水準に関する情報は、東京都水道局『事業年報（各年度版）』、大阪市水道局『水道局事業年報（各年度版）』、総務省『地方公営企業年鑑（各年度版）』から入手した。

事例研究に用いる定性的な情報は、各種法令、東京都および大阪市による決算書や報告書等の行政文書、各議会の議事録、行政職員による雑誌論文やインタビュー・座談会記事、業界新聞記事から得た。

2.6. 事例研究の構成

事例研究では、まず、経営内容の分析を行い、両都市の違いを明らかにする。次に、この時期に領域横断的に広がった改革規範の内容を概観した上で、東京都と大阪市のそれぞれについて、自律性の程度、三つの源泉（領域横断的な改革規範、地方議会の事業に対する基本的姿勢、組織内部の伝統）のそれぞれの内容と実際に観察された経営内容の関係について記述する。

3. 事例研究

3.1. 経営内容の分析

① 給水原価と供給単価の状況

経済性の次元を測る指標としての給水原価は、1995年から2009年まで一貫して東京都の方が高かった。東京都では高いながらも2007年頃まで一貫して低下してきていた。一方、大阪市では微増していたものが2002年頃から減少に転じた（表1）。

興味深いことに、給水原価の低下をもたらした理由は両都市で異なった。大阪市では、支払利息と人件費がほぼ同程度に給水原価の低下に寄与したが、東京都では支払利息の減少の方が大きく寄与した。この違いは、当時の財務政策の違いを反映したのもであった。東京都では、水需要減少・水需要構造の変化の中でも水道事業の財政的な持続可能性を確保するため、1980年代頃から、減価償却や純利益による内部資金調達を重視するようになっていた（宇野，2013）。そのために黒字であっても料金改定を重ねたため、供給単価が高くなっている。しかし、これは企業債残高の減少に結びつき、支払利息を低下させた。これに対し、大阪市は外部資金調達への依存を続ける一方で、2003年以降、東京都よりもはるかに人件費削減に力を入れた。

表1 給水原価と供給単価の推移

	給水原価 (m ³ /円)		供給単価 (m ³ /円)	
	東京都	大阪市	東京都	大阪市
1995	215	162	205	154
1996	N/A	168	N/A	153
1997	N/A	170	N/A	166
1998	208	171	205	173
1999	207	175	205	172
2000	205	179	205	172
2001	206	181	205	171
2002	206	178	205	170
2003	198	170	204	169
2004	191	163	204	168
2005	186	161	200	167
2006	182	160	199	166
2007	179	158	199	166
2008	180	155	198	164
2009	181	159	197	163

(注1) 「給水原価」は損益ベース・税抜の値。「供給単価」は税抜の値。

(注2) N/Aはデータが入手できなかったことを意味する。

(出所) 総務省自治財政局編『地方公営企業年鑑』の各年度版により作成。

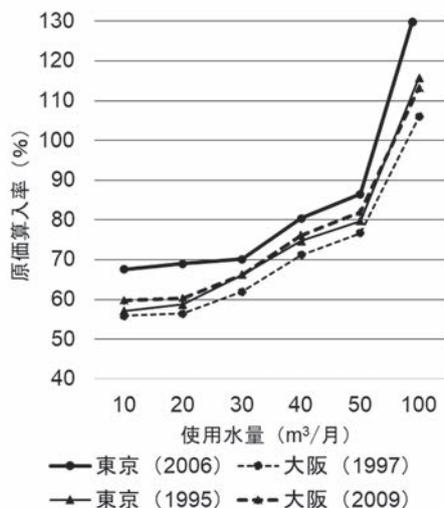
② 料金設定と住民参加

次に、福祉的・民主的な配慮の次元について見る。福祉的な配慮という観点では料金の低廉さが重要な指標となる。そのための手段として累進料金制が採用される。

東京都と大阪市の累進料金制の違いを見るために原価算入率を水使用量別に比較すると、1997年時点の大阪市の原価算入率は、中程度の水使用量（月30、40、50m³など）も含めて1995年時点の東京都のそれに比べて低い（図）。大阪市の水道料金体系（1997年）では、東京都の水道料金体系（1995年）に比べて、幅広い利害関係者にとって割安な料金体系であった。

2004年に東京都は水道料金を平均2.7%引き下げたが、これは料金体系の調整と同時に行われた。その結果、少量の使用量において特に原価算入率が高くなった（図）。この料金改定は、財政的な持続可能性を確保し、それにより安定給水を維持するためのものであった。大阪市の水道料金は1997年以降改定されていないが、コスト削減が進んだ結果として原価算入率は上昇した。その結果、2009年度について見ると、中程度の水使用量において料金改定前の東京都の原価算入率に近づいている。

図 原価算入率の比較



(注1) 東京都は口径20mmの料金表、大阪市は一般用の料金表を用いて算出した。
 (注2) 原価算入率=料金表上の単位÷給水原価×100。
 (出所) 給水原価は総務省自治財政局編『地方公営企業年鑑』(各年度版)に基づく。各料金表は東京都水道局『事業年報』、大阪市水道局『水道局事業年報』の各年度版に基づく。

民主的な配慮に関する次元では住民参加の状況が指標となり得る。東京都では、「開かれた都政」を掲げた青島都政において審議会に公募委員が置かれたがそれもわずかであった(東京都水道局, 1999, 276頁)。石原都政の下で開催された諮問委員会は学識経験者や利益団体の代表者のみで構成され、公募委員は置かれなかった(たとえば、首都東京にふさわしい将来の水道システムを考える会, 2006)。

これに対して大阪市では、1970年代から特に料金設定の過程に広く利害関係者が関与していた。学識経験者だけでなく、経済団体、労働団体、報道関係者、関連する民間企業からの委員など幅広い利害関係者が参加する常設の審議会が設置され(大阪市水道局, 1982, 715-716頁)、大阪市が水道料金を変更しようとするとき、その基本方針を議論するために開催されていた。また、料金改定に際しては住民懇談会が何度も開催され、基本方針が説明され、意見が集められた(大阪市水道局, 1996, 940-942頁; 岡田, 1997, 125-126頁)。しかし、2005年にNPMに基づく改革が開始されると、トップダウンでの意思決定が強化され、利害関係者の関与は減じられた。

③ 施設の頑健性

最後に、施設の頑健性の次元について見る。建設投資の水準が指標の一つとなる(表2)。1990年代には、両都市では、高度浄水施設や配水管網のブロック化など高品質で堅牢な水道施設の整備の必要性が認識され、そうした認識に基づく基本計画が策定されていた。1995年に発生した阪神淡路大震災を経験し、大阪市ではその傾向が強まった(大阪市水道局, 1997; 松本, 1997; 大阪市水道局, 2006a, 宮崎, 2010)。しかし、大阪市では同時に建設コストの削減が強調され、2000年代に入るとその傾向がかなり強まった(大阪市水道局, 2006a)。これに対して東京都では、建設コストの節約策が導入されたとは言え、2000年代に入ってから高品質で頑健な水道施設を求める姿勢に変化はなかった(東京都水道局, 2006)。こうした東京都と大阪市の違いは、給水収益あたりの建設費(修繕費を含む)の動向にも表れている。2002年以前は両都市ともに給水収益に対して60%程度で推移していたが、1990年代末頃から低下し、その後、東京都では1999年頃から50%程度で横ばい、大阪市では30%程度まで低下し、2005年頃からそのまま横ばいに推移した。

表2 建設費（修繕費を含む）対給水収益比率

	東京都	大阪市
1995	59	53
1996	60	61
1997	60	65
1998	57	65
1999	49	49
2000	50	48
2001	48	46
2002	49	43
2003	49	40
2004	46	33
2005	48	28
2006	49	32
2007	48	29
2008	49	34
2009	51	35

(注) 単位は%。

(出所) 東京都水道局『事業年報』、大阪市水道局『水道局事業年報』の各年度版により作成。

こうした建設投資の結果得られる水道施設の性能を示す指標には様々あるが、ここでは経年化管路率と漏水率について見てみよう(表3)。大阪市の経年化管路率は2003年には17.9%だったが、東京都では0.8%にとどまっていた。2009年には、大阪市では31.4%に達しているが、東京都では4%にとどまっている。このように管路の老朽化について大きな差が見られるようになっている。これを反映して、漏水率にも差が生じている。2001年以前の漏水率は両市ともに6~9%程度で推移していたのだが、大阪市ではそれ以上低下することはなかったが、東京都の漏水率は低下を続け、2009年には3%にまで低下している。

以上から、東京都では「高いが頑健な水道」であるのに対して、大阪市では「老朽化が進んでいるが、幅広い層にとって安い水道」が実現されてきたことがわかる。

表3 経年化管路率および漏水率の推移

	経年化管路率(%)		漏水率(%)	
	東京都	大阪市	東京都	大阪市
1996	N/A	N/A	8.9	9.2
1997	N/A	N/A	8.4	9.2
1998	N/A	N/A	8.0	9.1
1999	N/A	N/A	7.6	8.4
2000	N/A	N/A	7.1	7.3
2001	N/A	N/A	6.4	6.6
2002	N/A	N/A	5.4	6.6
2003	0.8	17.9	4.7	6.7
2004	0.9	18.4	4.4	6.5
2005	1.3	N/A	4.2	7.0
2006	2.1	23.5	3.6	6.6
2007	2.5	25.6	3.3	6.2
2008	3.0	28.9	3.1	6.1
2009	3.6	31.4	3.0	6.2

(注1) 「N/A」はデータが入りできなかったことを意味する。

(注2) 「経年化管路率」=法定耐用年数を超えた管路の延長距離÷管路総延長距離×100(%)。

(出所) 東京都水道局『事業年報』(各年度版)、大阪市水道局「水道事業ガイドライン」業務指標の試算結果と解説(平成18年2月)、大阪市水道局「水道事業ガイドライン」業務指標の試算結果と解説(平成26年3月)に基づき作成。

3.2. 組織外部の領域横断的な改革規範の展開

1990年代前半、欧米諸国に比べて日本の物価が高いことが批判され、領域横断的に規制緩和やインセンティブ価格規制の政策論議が行われた。規制緩和やインセンティブ価格規制のアイデアは、1990年代初頭にはすでに米英の経験や学術文献を介して輸入され(山谷, 1990; 井手, 1994など)、1990年代半ば以降、電力・ガス供給部門(1996年)や鉄道分野(1997年)でこうしたアイデアに沿った価格規制改革が実施された。

また、1990年代前半からは水道民営化への関心が高まった。1990年代前半にはイングランドやウェールズでの水道民営化の経験が報告されていたが、2000年代前半にはフランスでのコンセッションモデルやアフェルマージュ(リース・管理契約)などの水道民営化の経験が紹介されている(竹内, 2002など)。

2000年代にも領域横断的な市場主義や企業経営主義の規範は継続していた。特に小泉政権期には規制緩和と「官製市場の民間開放」の圧力が強まった(八代, 2005)。規制緩和の方針を審議する総合規制改革会議では民間企業からの委員を中心に「官製市場の民間開放」の方針が打ち出されたがその典型例として水道事業が取り上げられた。地方自治法改正による指定管理者制度の創設や「市場化テスト」制度の創設はこうした文脈の中にあっただ。また地方独立行政法人制度が導入されたのもこの時期であった。こうした領域横断的な規範は首長を通じて地方自治体の現場へと浸透していった。

1990年代後半以降、水道民営化を促す制度改革がいくつか行われた。たとえば、民間資金を活用したインフラの建設・運営に関する1999年のPFI(Private Finance Initiative)法の制定や、浄水場の運転・管理を第三者に委託できるようにした2002年の水道法改正による第三者委託制度の導入などである。

一方でこうした領域横断的な規範を積極的に受け入れて「無党派層」からの支持獲得に利用する「無党派知事」や「改革派首長」も一部で登場し、2000年代を通じて活躍した。そうした「改革派首長」によって公共事業改革や地方行革が積極的に取り組まれた(砂原, 2012, 125-126頁, 河村, 2003, 11頁)。

こうした新自由主義的、あるいは民間経営主義的な改革規範に対する水道業界の反応は、より穏健で漸進的なものではあったが、それに正面から対抗するものでもなかった。水道法改正によって導入された第三者委託こそ拡大したが、1990年代末に導入されたPFIは大都市を中心にわずか6件の導入があっただけであり、導入された事例も水道施設の周縁業務に関わる施設を対象としたものであった(平野, 2006)。厚生労働省によって策定された「水道ビジョン」では市場主義というよりは広域化や広域連携の促進が強調されていた。また、価格規制改革の流れの中で、資産維持費の社会的許容上限を意識して1998年に改訂されていた「水道料金算定要領」は、2008年には資金調達志向のものへと再改訂された(石井晴夫・石井正明 他, 2008)。水道業界では領域横断的な規範への適応よりも、施設の老朽化や人口減少という具体的な経営課題に直面しつつある中でそうした課題に取り組むための改革が語られていた。とは言え、日本水道協会は経営基盤の強化や業績情報の公開などにも積極的であり、そうした水道業界の規範は領域横断的な規範と部分的に重なり合うものでもあった。

3.3. 東京都水道事業の自律性と経営への影響

3.3.1 高い自律性

東京都では、1995年から1999年の青島都政でも2000年から2012年までの石原都政でも管理者はすべて水道局の内部から昇進している。1968年に中島通夫が事務系初の管理者となるまで技術系の職員が内部昇進により管理者を務めてきたが、それ以降は水道局生え抜きの事務系管理者が主流となった。本研究の対象期間では、1995年6月に就任した川北和徳から2007年に就任した東岡創示まで4名の管理者がいたが、全員

が水道局生え抜き（うち2名が技術系，2名が事務系）である。このことからわかるとおり，東京都水道事業における地方公営企業の自律性は高かった。

3.3.2 領域横断的な改革規範と経営内容の関係

第1に，東京都では，組織外部の領域横断的な改革規範との関係は薄く，それに適応するにしても部分的なものであった。

東京都では1995年に当選した青島知事（1995—1999年）がこうした「無党派知事」であり（山崎，2002，595頁），「東京都行政改革プラン」を策定する過程では都庁版エージェンシー制度などのNPM改革や民営化にも言及していた（光延，2005，206-219頁）。しかし，それにも関わらず，青島都政で水道民営化などが抜本的に進められることはなかった。もっとも，すでに見たように，この時期には支払利息を中心に経費削減が行われ，事業費も抑制された。

そして，2000年代に入る頃から，水道局の「経営プラン」に様々な民間的経営手法の導入への言及が見られるようになった。東京都水道局では2000年から3か年の「経営プラン」が策定されるようになり，またこの「経営プラン」には業績指標が示された。この「経営プラン」では当然に企業努力や経営効率化が盛り込まれ，人件費や建設投資額も一定程度は削減された。そして，NPMを意識した民間的な経営手法の導入が盛り込まれた。その一方で，情報公開や情報提供が積極的に取り組まれた。さらに一般の都民に対する情報提供も重視され，たとえば地下鉄内でのテレビ広告が行われた（東京都水道局，2000，2004，2007）。

しかし，この時期のこうした市場主義や企業経営主義の強化はあくまでも内発的なものであり，かつ部分的なものであった点には留意を要する。1990年代末のPFIの施行や環境会計の試行などもそうであったが，東京都水道局ではこの時期に取りざたされたあらゆる改革ツールを試行しているが，これらは水道局内で職員によるプロジェクトチームによって企画立案されていた（小山，2001）。一般都民からの信頼を得るためにあらゆる改革に積極的に取り組む姿勢が組織外に向けて示されていた。しかし，経営改革は必ずしも全面的な展開には至らなかった。「経営プラン」に言及される改革ツールも当初は民間委託など組織外部への改革が主流であったが，徐々に組織内部の改善ツールが主流となっていた（東京都水道局，2000，2004，2007）。市場主義や企業経営主義の改革コンセプトを完全に受容して全面的に改革が進められたのではなく，必要なツールを個別に利用するスタンスが見て取れる。この時期の東京都水道事業では，必ずしも事業費の抑制を継続したわけではなかったことから，節約や効率性を重視する領域横断的な改革規範とは一線を画していた。

3.3.3 地方議会の姿勢と経営内容の関係

第2に，東京都水道事業では，都議会の影響は限定的であった。安定給水を強化するための建設投資に対して第一党の自民党と第三党の公明党は積極的であったが，第二党であった共産党は過剰投資であると批判していた²⁾。そして水道料金への消費税転嫁を目的とする1997年の料金改定案に対して第二党である共産党と第三党である公明党は反対し，企業努力によってその分を吸収すべきことを主に主張していた。さらに各党ともに生活用水や用水型業種に対する減免や社会的弱者に対する減免を求めている。しかし，実際には水道局案が原案通りに可決された。確かに，料金減免については水道局の原案に対して附帯決議を付した。しかし，それは高齢者世帯，生活関連業種，医療施設に対する減免，および小口使用者に対す

²⁾ 東京都議会における各党派・議員の意見については「東京都議会公営企業委員会速記録」および「東京都議会会議録」を参照した。

る軽減措置を講ずることを指示するに限られ、その具体化は水道局に任せられ、また、時限的なものとされた。

2000年代になってもこうした傾向に大きな変化は見られなかった。建設投資に対する各党の姿勢は変わらず、第一党の自民党と第二党の公明党が積極的であるのに対して共産党は過剰投資批判を続けた。また2005年の料金改定時には、研究会の報告書が出された時点で自民党、公明党、民主党、共産党は料金体系の変更に伴い値上げが行われないように反対を表明した。結局、水道局による原案は口座割引を活用すればすべての使用者が値上がりとはならないものとなり、都議会は一定の影響力を発揮した。ただし、都水道局は料金収入の増収を目指していたというよりは中長期的な財政的な安定や資源節約のために料金体系の変更を目指していたため、都議会議員側の要望は水道局にとって妥協可能なものであった。結局、自民党、公明党、民主党が賛成することで水道局側の求めた料金体系の見直しは実現した。その際、附帯決議によって低所得者世帯、社会福祉施設、公衆浴場、用水型企業については特別の減免措置を講じることとされたが、その詳細は水道局側に委ねられ、また時限的なものであった。

3.3.4 組織内部の伝統と経営内容の関係

第3に、組織内部の伝統の影響が強く見られた。水源の獲得に苦勞し、また大規模な水不足を経験してきた東京都では安定給水志向の伝統が強かった。しかもそれは単に量的な充足を目指すものではなく、水道施設の質的向上や地理的公平さ、さらに水道財政の長期的健全性も含むものであった(宇野, 2015, 2016)。1990年代後半の東京都水道局における事業運営の発展はこうした安定給水志向の延長線上にあった。この時期の東京都水道局では、質が高く頑健な水道施設建設が計画され、配水施設整備を中心とした大規模な建設投資が行われた。そして、そうした行動は漏水率の改善など明らかな業績の向上をもたらした。内部資金調達を可能とする料金政策によってこうした大規模な建設投資を支えることも1980年代以降継続して実施された(宇野, 2013)。1990年代半ば以降の東京都水道局における事業運営の展開は、このように継続性の高いものであり、組織内部の伝統と強く結びついていた。

2000年代の東京都水道局における事業運営の発展も安定給水志向の伝統を体現したものであった。都水道局は2000年代にも高品質で頑健な水道施設建設のために、最盛期よりは縮小されたとは言え、積極的に建設投資を実施した。その結果として実際に経年化管路率や漏水率といった指標は改善を続けた。そしてこうした積極的な建設投資のための資金調達では1990年代と同様に減価償却費等と利益処分 relies 割合を高めていった(宇野, 2013)。

3.4. 大阪市水道事業の自律性と経営への影響

3.4.1 低い自律性

大阪市水道局は自律性が低い。

大阪市でも、1980年代までは水道局の技術者の中から管理者が選任されていた。1982年に武貞一彦が初の事務系の管理者として就任した。彼は、法学部出身であり、当初は港湾局や下水道局で事務系管理職を務めていた。確かに、彼は、総務部長から水道局に勤務し、内部昇進の形で管理者となったのだが、水道局外部でのキャリアが長いという点でそれまでの管理者とは異なっていた。

その後、再び技術系職員の内部昇進に戻っていたが、1993年に伊藤光行が首長部局でキャリアを積んだ事務系職員として管理者に就くと、それ以降はそうしたパターンが定着することになった(大阪市水道局, 1996)。1990年代半ばから2000年代にかけて6名が管理者を務めた(1995年4月から1999年4月まで務めた横

内利光から、2008年4月から2012年4月まで務めた白井大造まで6名)が、すべてが水道局以外でキャリアを積んだ職員であった。

3.4.2 領域横断的な改革規範と経営内容の関係

大阪市では、地方公営企業の自律性は低かったため、組織外部の領域横断的な改革規範の影響が大きくなりそうだが、2000年代半ばまではそうした状況は見られなかった。

大阪市長は、2005年に当時の關市長が「出直し選挙」に再選されるまで、市内のほぼすべての政党やその支持者、有権者を含む強固な支持基盤を有する「オール与党」体制であった(砂原, 2013, 133頁)。關市長も、2003年の市長選挙には「オール与党」体制で臨んでいた。こうした市長一議会関係の中では、市長は「オール与党」を構成する各政党・会派の利害を重視し(3.4.3節を参照)、領域横断的な改革規範には敏感ではなかった。3.2節で見たように1990年代には市場主義的、企業経営主義的な改革規範は領域横断的に広がっていたが、1990年代後半から2000年代初頭にかけての大阪市水道局の経営を見る限り、そうした改革がとられた形跡はあまり見られず(横内, 1997; 大阪市水道局業務部庶務課事務管理係, 1999)、費用も漸増していた。

これに対して、2000年代には領域横断的な規範として市場主義と企業経営主義が強まり、次々と関連制度が創設されていた。

2003年に市長に就任した關淳一はそれまでの市長と同様に「オール与党体制」に支えられた助役出身の市長であったが、2004年に大阪市役所で「職員厚遇問題」をめぐる不祥事が発生すると、關市長は外部専門家を招いてこの問題に対処し、さらにNPMの改革理念の影響を強く受けた改革プログラムを策定したが³⁾、これらの改革案には反対の声があがった。そこで、關市長は2005年に辞職し、「オール与党」から訣別、「出直し選挙」では改革を掲げて勝利した⁴⁾。

改革の方向性は、2006年2月に關市長が公表した「市政改革マニフェスト(市政改革基本方針)」に現れている。この「市政改革マニフェスト」では「職員厚遇問題」に直接関係する「コンプライアンス改革」にとどまらず、「身の丈改革」を掲げて事業・財政・組織・人員の規模縮小と効率性の向上が目指され、その最終段階は民営化や事業廃止、独立行政法人化などであるとされた。また市政への「経営」の仕組みの導入として市長からのトップダウンの強化も目指された(大阪市, 2006)。こうした内容は、1990年代以降に領域横断的に流行していた市場主義や企業経営主義、あるいはNPMの改革理念そのものであった。それまでの「オール与党体制」からの訣別は「改革派首長」としての浮動票を惹きつける選挙戦略を必要とした。こうした事情から大阪市において外部からのブレーンが唱道するNPMの改革処方箋が市政改革の基本理念となった。

こうした大阪市長の改革路線は水道局にも直接影響を与えた。大阪市の水道局長は大阪市長の任命権の下で水道局内からではなく首長部局から選任されていた。また市政改革が目指す「ガバナンス改革」では地方公営企業も例外ではなくその他の局と同様に市長のトップダウンの中に組み込まれ、そのコントロールが強化された(大阪市, 2006)。こうした中で水道局内でも市長に宣言すべき改革方針文書として「水道局長改革マニフェスト」が作成され、市政改革の基本方針に沿う改革案が盛り込まれた。それは経費や事業費の大幅な削減、余剰経営資源の有効活用のための広域化、福祉減免制度の見直しなどであり(大阪市水道局, 2006b)、実際に経費やアセットマネジメントの視点を取り入れた事業費の削減、広域化のための

³⁾ 『日本経済新聞』2005年11月28日地方経済面近畿特集31頁。

⁴⁾ 『日本経済新聞』2005年10月28日朝刊1頁。

交渉、また生活保護世帯に対する福祉減免制度の廃止が行われた。こうした改革と同時に、管路事故は半減したが老朽化は進行し、漏水率はほぼ横ばいに推移した。その一方で収益性は向上し、また原価算入率が上昇するなど料金の低廉化対策は縮小された。

このようにこの期間に行われた大阪市水道局における事業運営の発展は主に改革派市長によるトップダウンによって実現したものであり、市長は民間企業からの外部ブレーンを重用するなど領域横断的な改革規範に依拠した（上山・大阪市役所，2008）。

3.4.3 地方議会の姿勢と経営内容の関係

1990年代半ば頃の大阪市水道局では幅広く地方議会の各会派に配慮していた。1997年の料金改定がその一例となる⁵⁾。

1990年代半ばから2000年代にかけて、大阪市会では自民党が常に第一党で、公明党、日本社会党、民主党がほぼ同数の議席数を持っていたが、過半数を占める政党はなかった。1997年の料金改定では水道局の原案はすべての従量料金単価を定額で値上げするというものであり少量使用者に不利であった（岡田，1997）。これに対して、自民党や公明党は当初はこの料金値上げ案を批判していたが、人件費削減などの経費削減の徹底を要望することで最終的には賛成に回ることとなった。自民党は、一般使用者の負担で行われる福祉減免の廃止も主張する一場面もあったが、家庭用、中小企業等への特別の配慮を求め、また一般使用者の負担軽減を主張した。また、社会党も福祉減免の拡充を主張した。水道局側は1970年代に行われた大阪市会の附帯決議を踏まえてこれら各政党の主張する福祉減免等の負担軽減措置を料金改定原案にあらかじめ盛り込むこととした。こうした負担軽減の措置は、社会的弱者に対する限られた措置というよりは、高齢者世帯や中小企業などより広範囲に適用されるものであった。また、料金改定の過程では、幅広い利害関係者に意見表明の機会が与えられ、ボトムアップの意思決定が重視された。

2000年代には、領域横断的な改革規範に依拠する市長のトップダウンが強調される一方で（3.4.2節参照）、地方議会の存在感は薄れた。

大阪市会では、この時期に料金改定は行われなかったこともあり、その代わりNPMに影響を受けた「市政改革」に注目が集まった。「市政改革」では水道事業の経営形態を見直すことも盛り込まれた（大阪市水道局，2006b）。こうした経営形態の見直しが目指す方向は民営化であったが、民営化に対して賛成を唱える政党はなく、民営化を検討すること自体にも消極的な姿勢を示していた。確かに水道局側が示した方向性は結局のところ地方公営企業形態のまま維持するというものであったが、それは各政党の意向を汲んだものと言うよりは法制度が未整備であること、また当面の経営状況が必ずしも悪くないことを理由にしたものであった⁶⁾。そのため、市会では広域化が進んだ段階で経営形態を検討するべきという意見も見られたにも関わらず、水道局側の示した方向性は収支計画の最終年度である2010年に経営形態を白紙の状態から見直すというものであった。このように、経営形態の見直しに係る議論は、市会主導というよりは、市長に率いられた水道局が主導したものであった。

⁵⁾ 大阪市会における各会派・議員の発言については「大阪市会交通水道委員会協議会記録」および「定例常任委員会（交通水道委員会）記録」を参照した。

⁶⁾ 「平成19年2・3月定例会常任委員会（交通水道委員会）記録（平成19年2月14日）」における近藤水道局長による報告を参照。

3.4.4 組織内部の伝統と経営内容の関係

大阪市の水道事業では、組織内部の伝統の影響も強く見られたが、限定的であった。もともと大阪市水道局では土木技師である専門官僚が水道局長に継続的に就き、安定給水を志向する伝統を有していた。その一方で、大阪市では幅広い利害関係者を重視する伝統も有していた点は強調されてもよい（大阪市水道局、1996）。一般の生活者だけでなく、中小企業や商店など幅広い利害関係者の利害を重視することで、大都市の間で最も水道料金が安い都市であることが続き、それを維持することも重要な課題と大阪市水道局の幹部職員によっても認識されていた（岡田、1997、130-133頁）。

1990年代を通じて、すでに水需要の量的充足は十分であったことから大阪市水道局はより安全で良質な水の供給を目指した高度浄水処理施設の整備や、阪神淡路大震災を受けて構想された非常時まで含めた安定給水のための水道施設の質的向上が計画され、建設投資が積極的に行われた。その結果、水質への満足度は向上したが（梶山、2005）、配水施設整備を進めたにも関わらず管路事故が多発するなど配水施設には問題は抱えていた（大阪市水道局、2006c）。

2000年代に入っても、大阪市水道局では安定給水を志向して高水準で高い信頼性を持つ水道施設を持続的、かつ効率的に維持することが目指された。このように安定給水志向は維持されたが、それを効率的に実施することが強調された（大阪市水道局、2006a）。アセットマネジメントの視点や余剰経営資源の有効活用の視点がそれであった。そして実際には建設投資の規模は大幅に削減され施設の老朽化が進み、また余剰経営資源を有効活用するために広域化の交渉が開始された⁷⁾（大阪市、2008；吉村、2010；菊地、2011）。

他方、料金政策面では、幅広い利害関係者の包摂が重視された。1997年の料金改定では、増増度を緩和するなど水道財政の安定化に配慮しながらも、原案の段階から料金を低廉に保つことが優先され、資産維持費の算入は、水道局幹部によってその必要性こそ認識されていたが、先送りされた（岡田、1997；森本・鹿野、1999）。

しかし、2003年に關市長が就任し、その後、市制改革を進める中でトップダウンが強調されるようになると、幅広い利害関係者の参画を重視して低廉な料金を志向する伝統の影響力は見られなくなった。効率化と経費削減によって経営健全化が図られたが、その目的は「受益と負担の関係の適正化」であった（大阪市水道局、2006b）。その結果生じた利益が市民に還元されることはなく、減債積立金として処分され、将来の財政健全化や財源確保のために留保された。この間に料金改定は行われていないため、結果として各使用者群の原価算入率は上昇した。さらに福祉減免制度を見直す第一段階として生活保護世帯に対する減免制度が廃止された（大阪市、2008）。

3.5 仮説の検討

以上に見た二都市の事例をまとめながら、組織の自律性に関する本研究の仮説を検討する。検討結果は表4にまとめられている。

まず、東京都の事例は、地方公営企業の自律性が高い場合の事例である。1990年代末に知事が交代しているが、自律性の高さは維持されていた。

この場合、地方公営企業であることにより組織外部からの影響は遮断され、実際に観察される経営の内容は過去からの経営実践の積み重ね、すなわち伝統を強く反映したものとなると想定された。

⁷⁾ 大阪府側の都合により後に不成立。

そこで事例研究の内容を振り返ってみよう。東京都の水道事業の経営内容に対して、1990年代半ばから2000年代にかけて、組織外部の源泉の影響は限定的であった。市場主義的、企業経営主義的な改革は試行的に、しかも、「一般都民の信頼を得る」という目的のために局内のプロジェクトチーム主導で行われたものであり、それが全面的に展開するには至らなかった。また、事業費を抑制し続けることもなく、節約が効率性の改革規範とは一線を画していた。一方、都議会は生活用水や用水型業種への料金減免を求めるなどしたが、水道局主導の原案が尊重され、減免措置も時限的なものにとどめられたことからわかるとおり、水道事業の経営内容に対する影響は限定的であった。これに対して、水道施設の質的向上や地理的公平さ、さらに水道財政の長期的健全性を含んだ、水道事業の安定給水志向の伝統の影響は強く見られた。比較的高い水道料金による内部留保資金を用いた水道施設の建設が続けられた結果、漏水率の改善など業績の向上がもたらされた。

このように東京都の事例研究では、仮説はおおむね支持されていたと言ってよいだろう。地方公営企業の自律性が高かったことで、水不足問題に端を発した安定給水志向の伝統は、水需要がピークを打ち、すでに水不足が解消された後にも長く影響を持ち続けた。

ただし、2000年代に入ると徐々にNPM改革の理念や市場主義などの影響が強まっていた点は、内部の伝統という観点からでは説明できない。地方公営企業の自律性の程度が高くとも、完全に外部の改革規範を遮断できるわけではないことがわかった。とは言え、それは、必ずしも首長や議会からの外圧によるものではなく、地方公営企業自身による自発的で選択的な同調であり、それゆえに改革がそれまでの事業運営を全面的に否定する形によってではなく、緩慢で累積的のものとして行われている点は注目に値する。

これに対して大阪市の事例は、地方公営企業の自律性が低い場合の事例である。1990年代半ばから2000年代にかけて、水道局以外でキャリアを積んだ職員が管理者となるパターンが続いていた。もっとも、市長―議会関係は2005年の「出直し選挙」を境に、「オール与党」体制から「改革派市長」の体制へと変化した。

この場合、地方公営企業であることは、組織外部の源泉からの影響を遮断はしない。そのため、実際に観察される経営の内容は、「オール与党」体制下では、それを構成する各政党・会派の幅広い利害を反映するものとなり、「改革派市長」体制下では、領域横断的な改革規範を反映するものになると想定される。

そこで、大阪市の事例研究を振り返ると、組織外部の源泉の影響が強かったことが確認できる。「オール与党」体制下では、たとえば、料金改定に際して幅広い利害関係者の意見表明の機会が与えられ、また、高齢者世帯や中小企業など幅広い層を対象とした減免措置が講じられるなど、議会内の幅広い会派の利害に応答的となっていた。一方で、「出直し選挙」後の「改革市長」体制下では、トップダウンの経営、経費削減、余剰経営資源の有効活用のための広域化、福祉減免制度の見直しなどが取り込まれるなど、一般市民に訴えかけようと市長が依拠した市場主義・民間経営主義的なNPM改革が強く影響した。これに対して、安定給水志向の水道事業の伝統は無視されたわけではなかったが、施設更新のための財源である資産維持費の算入が料金低廉化のために見送られ、また、施設の高度化のための建設投資が効率化のために圧縮されるなど、組織外部の源泉からの影響を受け、それと両立し得る範囲に限定された。

こうした大阪市の事例研究からは、自律性が低い場合には組織外部の源泉の影響が高まるという本研究の仮説も支持されたと言ってよいだろう。

表4 仮説検討のまとめ

都市名	期 間	自律性	経営内容に影響を及ぼした主要源泉
東京都	1995－1999（青島都政）	高い	組織内部の伝統
	1999－2009（石原都政）	高い	組織内部の伝統
大阪市	1995－2005（オール与党体制）	低い	組織外部の源泉（議会）
	2005－2007（改革派市長体制）	低い	組織外部の源泉（首長）

（出所）筆者作成。

4. 結論

本研究は、1990年代半ばから2000年代の東京都と大阪市の水道事業を事例として、直営方式の公企業の一つである地方公営企業の特徴を検討するために、その組織の自律性と実際の経営内容との関係を明らかにすることを目的としていた。日本の現行の地方公営企業法において組織の自律性は管理者の選任のあり方に現れる。そして事例研究によれば、地方公営企業の自律性の高さは、経営内容に対する組織外部からの影響を遮断する機能を果たしていたことがわかった。

自律性の高い東京都では、組織外部からの影響が遮断された結果、安定給水志向という組織内部の事業運営に関する経験の蓄積や伝統が強い影響力を持ち、その結果、「高いが、頑健な水道」が築かれた。その一方で、自律性の弱い大阪市は、組織外部の源泉からの影響を強く受け、「老朽化しているが、安い水道」を持つようになった。

こうした研究結果は、まず、日本の地方公営企業制度における自律性の本質の一端も明らかにしている。管理者の選任のあり方に現れる自律性の程度は、法制度により一律に強制される画一的なものではなく、各自治体内の首長、議会、地方公営企業の管理者の間の関係によって様々であり得る。そのあり方によって、地方公営企業内での経営経験の蓄積が重視されるようにもなり、あるいは、首長や議会の水道事業への姿勢が重視されるようにもなり得る。これは、地方公営企業の自律性の程度が、管理者選任の権限を持つ首長の制度運用に大きく依存していることを意味する。そのため、日本の地方公営企業は政治に対して脆弱である。

同時に、東京都の事例からは、高い自律性を持つ場合にも、外部の源泉からの遮断効果は完全なものではないことも明らかになった。地方公営企業は、直営企業として地方自治体の一部であることから、自らも一般住民からの支持を必要とする「政治的組織」(Brunsson, 1989)の性格を持つためであろう。もっとも、これは、地方公営企業の経営が官僚的な独善に陥らないようにするための重要な制度特性であると理解できよう。

本研究の核心は、日本の地方公営企業制度に内在されるこうした地方公営企業の自律性の違いが経営内容の違いを生み出すことを論じることにあった。さらに踏み込むならば、地方公営企業の高い自律性は中長期的な視点からの経営の実現に寄与してきたことを明らかにすることにあった。

地方公営企業の自律性が首長によって完全に否定されるとき、日本の地方公営企業は単なる特別会計の制度となり、経営内容に対する政治の影響が決定的となる。もちろん、首長の中には、地方公営企業の事業を中長期的な視点から経営しようとする者もあるだろうが、大阪市の事例では、料金の低廉さを保つことやトップダウンによるダウンサイジングが要求されてきた。その結果、大阪市の水道事業は独自の施設更新基準を発展させ、経年化管路の比率の高まりを招いたように見える。これに対して、東京都では、政

治的な利害を代表する首長や地方議会から自律的な地方公営企業が認められてきたことで、安定給水志向という組織内部の伝統が維持され、また、それにしがたい、中長期的な財政運営が行われ、頑健な水道がつくり出されてきた。興味深いことに、そうした中長期的な財政運営は、現在の健全な財政状況ももたらした(宇野, 2013)。施設の老朽化が進み、人口減少・高齢化が進む中でそれを更新していかなければならないという現在の状況においては、こうした専門官僚による自律的な経営は一つの答えを提示している。大都市水道事業という限られた分野からの知見ではあるが、政治の関与から自律的に作用することが望ましい政策領域の存在が示されているとも言えるだろう。

この研究には、次の課題が残されている。第1に、本研究は、東京都と大阪市という二大都市の水道事業を対象としたものに過ぎず、今回得られた結果は、政令指定都市や中核都市などさらに多くの事例を対象として検証される必要がある。その際、組織外部の源泉のもたらす負の影響への着目も興味深い。第2に、地方公営企業と地域コミュニティや業界ネットワークとの関係を研究枠組に組み込むことである。本研究では地方公営企業と地域コミュニティとの関係を直接検討せず、議会との関係に注目して検討した。また、業界ネットワークとの関係は、それが地方公営企業の外部というよりは、それ自身が埋め込まれているものであり、上述のとおり各地方公営企業にとって適切な規範を生み出す原動力となり得るのではないかと指摘したにとどまり、事例研究には明示的に組み込んでいなかった。しかし、2000年代以降の東京都の事例で見られたように、地方公営企業は需要者でもある地域コミュニティのアクターに直面し、それゆえ、地域コミュニティにも広がる改革規範に直接応答していた。その際、こうした応答のプロセスが、権限を持つ政治アクターからのトップダウンへの応答に比べて、より穏健に、組織内の伝統を損なわないように進められたように見えた点が重要である。もしそうであるなら、政治アクターを介するのとは異なる適応プロセスが存在すると言えるだろう。また、3.2節で少し触れたように、領域横断的な改革規範は業界団体によって自らの伝統と矛盾しないように翻訳されていた。これも、組織外部の領域横断的な改革規範に対する適応のプロセスに何らかの影響を及ぼしたのではないか。本研究では、地方公営企業の自律性を、組織外部の源泉からの影響を遮断する制度と捉え、特に、首長と議会との関係に単純化して議論してきたが、こうした問題意識から、地域コミュニティや業界ネットワークとの関係にも視野を広げ、より実態を反映するように研究を拡張していく必要がある。これらの点については今後の課題としたい。

参考文献

- 石井晴夫・石井正明・水谷文俊・青木亮・津坂俊朗・千葉晴洋・大澤吉輝・伊藤元之・松田俊・野津山宏・丸山哲朗・若松享二 (2008) 「水道料金制度特別調査委員会報告」『水道協会雑誌』第 77 巻第 5 号, 61-117 頁。
- 井手秀樹 (1994) 「インセンティブ規制の導入を」『中央公論』第 109 巻第 3 号, 322-327 頁。
- 上山信一・大阪市役所 (2008) 『行政の経営分析—大阪市の挑戦』時事通信出版局。
- 宇野二郎 (2009) 「市町村水道事業と地方自治 : 一九四七年から五二年まで」『札幌法学』第 20 巻第 1・2 号, 75-111 頁。
- 宇野二郎 (2013) 「人口減少時代における水道事業経営 : 料金政策と財政運営」『公営企業』第 45 巻第 6 号, 46-74 頁。
- 宇野二郎 (2015) 「市町村公営水道と都市専門官僚制」『札幌法学』第 26 巻第 1・2 号, 23-70 頁。
- 宇野二郎 (2016) 「都市インフラ政策—都市専門官僚制による経営」縣公一郎・藤井浩司編『ダイバーシティ時代の行政学 : 多様化社会における政策・制度研究』早稲田大学出版部, 166-186 頁。
- 占部都美 (1955) 「水道事業における管理者の地位について」『都市問題研究』第 7 巻第 7 号, 59-73 頁。
- 大坂健 (1992) 『地方公営企業の独立採算制』昭和堂。
- 大阪市 (2006) 「市政改革マニフェスト (市政改革基本方針)」。
- 大阪市 (2008) 「市政改革マニフェスト (市政改革基本方針) (平成 20 年 3 月一部修正)」。
- 大阪市水道局 (1982) 『水道局事業年報昭和 56 年度版』。
- 大阪市水道局 (1996) 『大阪市水道百年史』。
- 大阪市水道局 (1997) 『平成 7 年度水道局事業年報』。
- 大阪市水道局 (2006a) 『大阪市水道・グランドデザイン』。
- 大阪市水道局 (2006b) 『水道局長改革マニフェスト (水道局長改革実施方針』。
- 大阪市水道局 (2006c) 『「水道事業ガイドライン」業務指標の試算結果と解説』。
- 大阪市水道局業務部庶務課事務管理係 (1999) 「「大阪市水道事業懇談会報告書」について—大阪市水道事業の将来的な事業運営のあり方についての提言—」『公営企業』第 31 巻第 6 号, 68-75 頁。
- 岡田昌也 (1997) 「大阪市水道事業経営の課題—料金改定を中心に—」『都市問題研究』第 49 巻第 8 号, 117-141 頁。
- 梶山佳晴 (2005) 「大阪市における高度浄水処理—導入経過と現状について」『水』第 47 巻第 2 号, 16-18 頁。
- 河村和徳 (2003) 「地方政治の趨勢と統一地方選挙の課題」『都市問題』第 94 巻第 11 号, 3-16 頁。
- 菊地健太郎 (2011) 「大阪府営水道の改革」『公営企業』第 43 巻第 5 号, 80-102 頁。
- 小山隆 (2001) 「東京都・金町浄水場常用発電 PFI モデル事業」『水道公論』2001 年 1 月号, 40-43 頁。
- 近藤隆之 (1967) 『地方公営企業制度』学陽書房。
- 佐々木弘・加護野忠男・山田幸三 (2002) 『経営システム I』放送大学教育振興会。
- 首都東京にふさわしい将来の水道システムを考える会 (2006) 『都民生活と首都東京を支える東京水道の構築に向けて 報告書』。
- 砂原庸介 (2011) 『地方政府の民主主義—財政資源の制約と地方政府の政策選択』有斐閣。
- 砂原庸介 (2012) 『大阪—大都市は国家を超えるか』(中公新書) 中央公論新社。
- 関根則之 (1998) 『改訂地方公営企業法逐条解説 (改訂第 9 版)』地方財務協会。
- 高木鉦作 (1958) 「市営事業の機構と運営」『都市問題』第 49 巻第 2 号, 71-83 頁。
- 竹内佐和子 (2002) 『公共経営の制度設計』NTT 出版。

- 竹中龍雄 (1977) 『公営公益企業論』 千倉書房。
- 地方自治協会 (1980) 『地方公営企業の管理者のあり方に関する研究』。
- 東京都水道局 (1999) 『東京近代水道百年史 通史』。
- 東京都水道局 (2000) 『水道事業経営プラン 2000—新しい世紀にふさわしい東京水道』。
- 東京都水道局 (2004) 『東京水道経営プラン 2004—首都東京にふさわしい水道サービスの実現』。
- 東京都水道局 (2006) 『東京水道長期構想 : STEP II 世界に誇る安心水道』 東京都水道局総務部施設計画課。
- 東京都水道局 (2007) 『東京水道経営プラン 2007—次世代に向けた新たなステージの展開』。
- 日本水道協会 (2008) 「水道料金制度特別調査委員会報告」 『水道協会雑誌』 第 77 巻第 5 号, 61-117 頁。
- 平野正明 (2006) 「水道事業における民間的経営手法の導入に関する調査研究報告書」の概要について
『公営企業』 第 38 巻第 4 号, 22-58 頁。
- 松本宏一郎 (1997) 「短期・中期・長期に区分 8 つの基本施策を推進」 『水道公論』 第 33 巻第 10 号, 43-47 頁。
- 光延忠彦 (2005) 『東京の政治 : 統治システムの管理から』 千葉大学大学院社会文化科学研究科博士論文。
- 宮崎博明 (2010) 「大阪市水道局 21 世紀中葉の“構想, と今後 10 年の“計画, 4 つの戦略—「グランドデザイン」」 『水』 第 52 巻第 12 号, 58-65 頁。
- 持田信樹 (1993) 『都市財政の研究』 東京大学出版会。
- 森本泰正・鹿野雅人 (1999) 「大阪市における水道料金の沿革と料金制度の課題について」 『大阪市公文書館研究紀要』 第 11 号, 51-74 頁。
- 八代尚宏 (2005) 「官製市場の改革と市場化テスト」 八代尚宏編 『「官製市場」改革』 日本経済新聞社, 1-18 頁。
- 山崎正 (2002) 『東京都知事の研究』 明石書店。
- 山谷修作 (1990) 「電気事業におけるインセンティブ規制政策」 『経済論集』 第 16 巻第 1 号, 55-80 頁。
- 横内利光 (1997) 「第 2 世紀を迎えた大阪市水道事業—経営改善への取り組み—」 『公営企業』 第 29 巻第 6 号, 38-45 頁。
- 吉村悟 (2010) 「府市水道事業統合協議における水道広域化への考察」 『公益事業研究』 第 62 巻第 3 号, 39-52 頁。
- Brunsson, N. (1989) *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions, and Actions in Organizations*, Chichester, John Wiley & Sons Inc.
- Eichhorn, P. (1983) “Aufgaben und Ziele öffentlicher Unternehmen in der sozialen Marktwirtschaft,” *Der Nahverkehr*, 1. Jg. Heft 3, pp. 8-13.
- Eichhorn, P. (2001) “Öffentlicher Auftrag und Zielsystem für ein kommunales Unternehmen am Beispiel von Stadtentsorgungsbetrieben,” Edling, T., W. Jann, D. Wagner und C. Reichard (Hrsg.) *Öffentliche Unternehmen*, pp. 111-124.
- Hood, C. (1991) “A public management for all seasons,” *Public administration*, 69(1), pp.3-19.
- Lodge, M. (2002) *On different tracks: designing railway regulation in Britain and Germany*, Praeger.
- Van Genugten, M., S. Van Thiel and B. Voorn (2020) “Local governments and their arm’s length bodies,” *Local Government Studies*, 46(1), pp.1-21.
- Wollmann, H. (2014) “Public Services in European Countries between Public/Municipal and Private Sector Provision - and reverse?,” Silva, C. N., J. Bucek (eds.) *Fiscal Austerity and Innovation in Local Governance in Europe*. Farnham, Ashgate, pp. 49-76.