

日本における小規模水道事業の経営のあり方

— 水道事業における住民参加の研究 —

行政・経営政策領域 吉岡 律司

わが国の水道は高度経済成長期に急速に整備が進み普及率が高まった。そして今日水道の普及率は98%に達し、国民皆水道が達成されたとされている。しかも、わが国の水道は全国どこでも蛇口をひねれば安全な水道水にアクセスできる世界に冠たる水準を誇っているのが特徴である。このように世界に冠たる水準をもつ水道の恩恵をわが国の国民は、蛇口をひねれば当たり前のように使用することができ普段は意識されない無意識系サービスのインフラストラクチャーとして完成されている。

一方、無意識系サービスとして完成を見た水道システムは今後、老朽化した資産の大規模な更新ピーク期を迎え深刻な問題が発生することは避けて通れない状況にある。また、わが国の水道事業は人口減少等の要因により非常に厳しい事業環境となっており、特に小規模水道事業において様々な点で行き詰まりを見せており、自治体ごとにシビル・ミニマムとしての水道事業をどのようにしていくのか住民を巻き込んだ議論を行い、合意形成を図っていく必要がある。

人口減少社会に適応した水道システムを構築するうえで、前提となるのが無意識系から意識系への変更と住民のためではなく住民による地域の水道のあり方の決定である。そのためには、水道についての理解を深め、地域の水道のあり方の決定の場面における住民参加が不可欠である。

しかし、住民参加が参加意欲があるから成立する行為であるとするならば、一般的に議論される住民参加は、それ自体に関心が高い場合や特定

の利害があるために関心がある場合が多い。一方、水道は「当たり前の存在」となることで意識されないものとなっており、そもそも住民参加に困難性がある。

そこで、本研究では小規模水道事業の経営において持続可能な水道事業を展開するための現状の調査を行い、それによって地域における水道のあり方を考察する。また、厚生労働省が新水道ビジョンにおいて示した水道事業者の役割である「住民とのフェイス・トゥーフェイスの関係確保」、住民の役割である「地域の水道を支えるオーナーとも言える意識」「水道事業者とのコミュニケーションの確保」を成立させるための水道事業における住民参加のあり方と可能性を明らかにする。

本研究は、以下の8章により構成した。

第1章では、研究の背景や目的等の全体に関する概要を述べるとともに既往の研究について考察し、本研究の構成と意義について述べる。

第2章では、水道施設の老朽化が進み、今後10年以内に大規模な更新のピークを迎えるものの3分の1の水道事業体において、給水原価が供給単価を上回る赤字体質であり、特に小規模事業体で計画的に水道施設を更新するための必要資金を確保できていない状況と、本来はそうした問題を解決する必要がある職員が置かれている状況を考察し、業務量が増加する政策が選択されにくい現状を明らかにした。

その上で、水道事業は、地域独占で行う事業の視点と自治体が行う事務(事業)として町づくりの性格の両面をもつものであり、当該地域で生活す

るためのインフラストラクチャーとしてどれだけ租税を投入するのか、使用者である住民がどの部分を負担するのか住民を巻き込んだ議論の必要性を明らかにした。

第3章では、城下町の形成においての木桶等による水道を「水道第一世代」、港湾都市や大都市における外来水系伝染病対策の時代から昭和初期(戦前)を「水道第二世代」、昭和中期以降の戦後からの復興、高度経済成長期という人口増加と都市化に伴う水源開発と長距離導水による水道事業を「水道第三世代」、そして少子高齢化と人口の長期減少社会における水道を「水道第四世代」と分類し、転換期といわれるわが国の水道事業、特に小規模水道事業が、今後どのような選択をするのか、誰が選択するのかを検討するための前提を整理し、人口減少社会に適応した水道第四世代は、無意識系サービスとなっている水道を意識系サービスに改変させ、住民による地域の水道のあり方を決定していく世代となることを明らかにした。

第4章では、水道第四世代の水道は、維持すべきナショナル・ミニмумは共通のものとして、自治体ごとに住民と納得解を探りながら、それぞれの事情に合わせた当該水道事業の地域政策基準としてシビル・ミニмумが形成されることが求められることを指摘し、水道事業におけるナショナル・ミニмум及びシビル・ミニмумについて新水道ビジョンでも求められている「強靱」を近年頻発する自然災害に対応した耐震化として考察し、それらがシビル・ミニмумを構成する要素となるかを明らかにした。

第5章では、住民自治からの水道政策展開における住民参加の必要性は、政策決定プロセスに住民が参加することで合意形成を図りながら多様な行政需要を行政ニーズに変換すること、また、その過程でそれらの乖離を修正していくことを指摘し、地方自治の本旨を実現するためには本質的に必要であるはずの住民自治からの政策展開、そしてその主要な手段である住民参加による政策決定のプロセスが水道事業でも必要であることを明らかにした。

一方、住民参加が、参加意欲があるから成立する行為であり一般的に議論される住民参加は、それ自体に関心が高い場合や特定の利害があるために関心がある者の場合が多く、水道のように当たり前の存在となることで意識されないものにおいては、困難性があること及び住民参加につなげる「知らせる」ことの質的向上が必要なことを指摘した。

第6章では、岩手県矢巾町の水道事業で実施された水道事業の住民参加について、取り組みの全体像を示し、様々な手法を組み合わせることで多様な意見を水道政策に効果的に反映することを目指して考察した重層的住民参加の内容とその実践から社会的ジレンマの存在を明らかにした。また、その社会的ジレンマは、住民が水道事業が抱える問題を理解する機会に接することが極めて少なく、本来は水道のオーナーであるはずの住民に対し、情報提供が行われていないために生じていた情報の非対称性が原因のひとつとなっていた。

そのため、社会的ジレンマを解消するための、政策が執行される局面の水道事業体と住民との双方向コミュニケーションのあり方を再調整した重層的住民参加の見直しを行い、無作為抽出型ワークショップにおける合意形成や水道施設整備計画の策定に係る住民参加を通じ「知らせる」から「参加」そして「合意形成」の過程で参加者は、非協力行動から協力行動をとるように変容し、創造的に議論することで水道分野だけの個別最適解ではなく、町づくり全体の最適化を視野に入れた提案をするまでになり、困難性がある水道事業においても住民参加は可能であり意識系サービスへの改変ができることを明らかにした。

第7章では、第6章で水道事業においても住民参加が成立することを明らかにしたが、現在の制約の範囲で合意されているものであり、現在の生活者の視点で策定される計画が将来の生活者の利益を考慮していないこと、すなわち、世代間の利害調整がうまく機能していないことが新たな課題として明らかになった。

そこで、このような近視眼的な意思決定から将

来世代につながる持続可能な社会を構築するための方法や仕組みとされているフューチャー・デザインについて矢巾町の実践内容と効果を明らかにした。

本研究の結論である第8章では、小規模水道事業が人口減少社会において持続可能な水道第四世代の水道を構築するためには、水道のように生活必需的需要を供給する極めて公共性の高いものは、水道事業者が勝手にその水準を設定するものではなく、本来「形成」されるべきものであり、一次的に住民の生活基準として形成されるべきものであるから、そこには住民自治が不可欠であり、水道事業において住民参加は重要な位置づけとなること。住民自治が基点となることは、すなわち水道が誰のものかという基本的なことが最終的に最も重要であり、主権者のためのガバナンスが必要であることを指摘し、本来は市町村がシビル・ミニマムを形成するうえで重要であることを明らかにした。

また、今後の課題として水道の持続可能性を考えた場合、現在の事業の最適化を考えるだけでなく、将来水道を使用する人々の利益も考慮する必要があり、フューチャー・デザインにおける仮想将来世代を創出するための条件整理や討議における情報提供の仕方等の一般化を図り、重層的住民参加の更なる見直しにつなげることで水道事業の住民参加を進め、世代間の利害調整がどのような水道事業者においても可能とすることをあげた。