

岐阜県地方自治研究センター

ぎふ 自治研

JICHIKEN
GIFU

特集

1

水道事業のこれからとコンセッション方式の問題
富樫幸一 〓 岐阜大学地域科学部教授／岐阜県地方自治研究センター理事長

2

地方議会改革と議員報酬に関する一考察
山本公徳 〓 岐阜大学地域科学部准教授



Vol.
131

自治研ぎふ

初代理事長 中村波男 書

今日、私たちが、あらためて地方自治を問い直すことは、日常的な運動として、岐阜県の自治体問題の具体的な課題に取り組むことを意味します。
大小さまざまなプロジェクトを、生活とのかかわりでとらえ、みんなで研究する—これが「岐阜県地方自治研究センター」の願いです。
これは、多くの階層の、そして多くの県民の参加によって、岐阜県の地方自治発展の「決して小さくない要素」を創り出すと信じます。

岐阜県地方自治研究センター設立趣意書(1978.6.22)より



JICHIKEN GIFU

Vol.131

2

追悼・河合良房先生

三谷 晋 = 岐阜大学地域科学部准教授

4

特集1

富樫幸一 = 岐阜大学地域科学部教授／岐阜県地方自治研究センター理事長

水道事業のこれからとコンセッション方式の問題

岐阜県内の水道事業の特徴と専用水道や地下水利用の実態、自治体・地方公営企業と民間企業の事業をめぐる様々な関係とその再編について、取引費用の理論と、指定管理の実態に基づいた考察を発展させる。

19

特集2

山本公德 = 岐阜大学地域科学部准教授

地方議会改革と議員報酬に関する一考察

近年注目を集めつつある議員報酬の問題を取り上げ、その適正額についての今後の方向性について検討した。今日、ようやく適正な議員報酬に関する独自基準を作ろうとする動きが出始めているが、多くの論点が残されていることが明らかにされた。

26

地域レポート

石田浩司 = 多治見市議会議員

多治見食育センターについて

30

編集後記

追悼・河合良房先生

岐阜大学地域科学部准教授 三 谷 晋

2021年12月2日、岐阜地方自治研究センター副理事の河合良房弁護士が御逝去された。心よりご冥福をお祈り申し上げます。

河合先生は、岐阜県でご活躍される弁護士であった。すらりとした出で立ちの伊達男であり、ユーモアある優しい方であり、そして熱い方でもあった。どこにそんなエネルギーがあるのかと思うほど、弁護士として、いろいろな問題に関心を持ち、ときには怒り、弱い立場の方の味方、支援者として生きてこられた方であった。そうした河合先生にときにひっぱられ、諭され、ときに笑い合う仲間として一緒に活動をしてきた我々としては、先生のご逝去は本当に残念でならない。

今回、追悼文を書くにあたり、過去の河合先生のご活躍を紹介するべく、中日新聞のデータベースで「河合良房」(※)という先生のお名前で検索をかけたところ、200件を超えた。他の新聞のデータベースを使えばさらに多くの記事で取り上げられているであろう。それほど社会において有意義な活動を長年にわたり、しかも中心人物として展開してきたということである。

具体的には、河合先生は、労働者、子ども、平和、犯罪被害者などの問題について、じつにさまざまな取り組みをされてきた。

たとえば神岡じん肺訴訟の弁護団団長を務めたほか、子どもの人権ネットワーク・岐阜代表、岐阜県九条の会代表世話人、岐阜県犯罪被害者支援活動推進協議会会長など歴任された。岐阜県弁護士会会長も務めておられる(他にもあるのだがここでは一部の紹介にとどめる)。通常の弁護士業務の他にこれほどの公益的な活動をされてきたのである。

岐阜県地方自治研究センターでは、理事及び副理事として、諸活動や運営において尽力くださった。当センターで発行している「自治研ぎふ」でも、多くの論考を残されており、たとえば「ブラック校則?! ~岐阜県立高校の「校則」をチェック~」などは岐阜県内のブラック校則をとりあげ検討し、大きな反響を得ている。また、ハラスメントや、官製ワーキングプア、公契約条例の問題などもとりあげ、公務に従事する公務員のための議論を展開されている。平和の問題についても最近ではコロナ禍を奇貨として展開されている憲法改正による緊急事態条項導入の問題を扱っている。これらは日本社会の諸問題に関心を持ち、多方面で実務家として取り組んできた先生の声の一つであると思う。

残念ながらこれからのご活躍が期待されていたなかで、先生はご逝去された。先生の思いを将来につないでいくのも我々の課題と肝に念じていくほかない。

※中日新聞のデータベースより

各務原ライオンズクラブ会長／神岡じん肺訴訟弁護団団長／「岐阜総がかり行動」実行委員会代表／岐阜県の弁護士らの集まりである「過労死弁護団」代表／豊かな教育を創造する岐阜県民会議会長／子どもの人権ネットワーク・岐阜代表／日弁連子どもの権利委員会副会長／ピースハートぎふ代表／「もう黙っとれん」の諸活動の実行委員長／岐阜九条の会代表世話人／秘密保護法廃止を求める岐阜の会代表／岐阜県弁護士会憲法委員会委員長／椿洞産廃「全量撤去」を求めるネットワーク代表／知的障害者通所・授産施設「だいち」理事／教育基本法を考える岐阜連絡会共同代表／岐阜県弁護士会会長(54歳の時)／岐阜県犯罪被害者支援活動推進協議会会長／岐阜県司法制度調査会委員長／岐阜県弁護士会子どもの人権センター委員長／岐阜日朝友好文化協会副会長／各務原市北朝鮮水害救援委員会代表／劇団民芸「グレイ・クリスマス」実行委員会会長



自治研ぎふ設立30周年記念座談会(2008年)で司会を務める河合良房さん

神岡じん肺、追加認定 計6人に1億2000万円賠償命令 名古屋高裁

出典 — 毎日新聞 2021年9月17日 中部朝刊

岐阜県飛騨市の旧神岡鉱山で働き、じん肺になったのは会社側の粉じん対策が不十分だったためだとして、元従業員らが神岡鉱業（飛騨市）と親会社の三井金属鉱業（東京）に慰謝料など計約2億6000万円の損害賠償を求めた訴訟の控訴審判決が16日、名古屋高裁であった。古久保正人裁判長は計9075万円を支払うよう会社側に命じた昨年3月の1審・岐阜地裁判決を変更し、新たに3人をじん肺と認め、計約1億2000万円の賠償を命じた。

原告は1964～2005年に神岡鉱山で坑内作業をし、国の認定制度でじん肺と認定を受けていた元従業員8人。14年の提訴後に3人が亡くなり、遺族が訴訟を引き継いでいる。

1審判決は「粉じんの発生・飛散防止についての対策を取るなど作業環境の管理義務を尽くしておらず、安全配慮義務を適切に果たしていなかった」として会社側の責任を認める一方、原告のじん肺認定は8人中3人とどまり、原告、被告の双方が控訴していた。

控訴審判決は、会社側の安全配慮義務違反について1審の判断を維持。さらに1審が労災補償対象と判断しなかった根拠となったコンピューター断層撮影（CT）画像診断結果について「反証とはならない」などとして、じん肺と認定した。

判決後、名古屋市内で記者会見した河合良房弁護士団長は「画期的判決と評価していい」と話した。三井金属鉱業は「判決の内容を精査し、今後の対応を決定したい」とコメントした。

神岡鉱山を巡っては、別の元従業員らによる「第1陣」訴訟があり、今回はその「第2陣」。第1陣は企業側に約3億7000万円の支払いを命じた名古屋高裁判決が17年に確定している。

●「自治研ぎふ」で河合良房さんが執筆されたもの（タイトル／自治研ぎふ号数／発行年）

自治体労働者を巡る労働判例の概観（128／2020）・新型コロナウイルスと緊急事態条項（126／2020）・2020年こそ、怒りを力に（125／2020）・LGBTと自治体（124／2019）・ブラック校則？ ～岐阜県立高校の「校則」をチェック～（122／2019）・2つの選挙（121／2018）・家庭教育支援法案の問題点（120／2018）・ハラスメント～パワハラ、セクハラなど（117／2017）・参議院議員選挙と野党共闘、そしてマスコミ（116／2016）・官製ワーキングプア（115／2016）・政務活動費に関する最高裁判決について（111／2015）・安倍政権と教育委員会制度の改革（110／2015）・公契約法と公契約条例—その意義と可能性（107／2013）・なぜ、「野球での実績」が入学者選抜における「検査」となるのか。（105／2013）・「地域主権改革」を考える（104／2012）・被災者の人権尊重という視点を！（101／2011）・裁判外紛争解決手続（ADR）-気軽に利用できる紛争解決の手段（99／2011）・生活安全条例を考える。（95／2010）・岐阜地方裁判所委員会（92／2009）・地域司法計画—地域住民の司法ニーズにどのように応えるか（91／2009）・地方自治・地方分権、市町村合併、地方財政（88／2008）・「全国学力・学習状況調査」と地方自治（87／2008）・ますます強まる教育への「国家統制」の中で（83／2007）・離婚時の年金分割（83／2007）・岐阜県の司法の状況（80／2006）・裁判官・裁判所をより身近に！（79／2006）・裁判員制度を活かそう！（78／2006）・司法制度が変わってきました（77／2005）・少年法が「改正」された（68／2001）・民事再生と特定調停（67／2000）・少額訴訟とは？（65／66／1999）・寄与分はどれくらい？（64／1999）・境界線からの距離・隣地への立ち入り（63／1998）・さまざまな消滅時効（61／1998）・契約の解除と手付金（62／1998）・不動産を買う際の注意（60／1997）・児童虐待（58／1997）・賃料の増額と供託（57／1996）・いじめられているらしい！（56／1996）・夫の借金・妻の責任（54／1995）・保証について（53／1994）・警察から呼び出しが！（50／1993）・妻が夫名義で借金を（49／1993）・自己破産って？（47／1992）・残業義務ってあるの？（46／1992）・借地借家法の改正（45／1992）・遺産分割協議（44／1991）・月賦購入した商品に欠陥が！（42・43／1991）・商法が改正されるそうですが（42・43／1991）・月賦（割賦）購入の仕組み（40・41／1990）・ホテルでの盗難（39／1989）・子どもの事故（38／1989）・スポーツ事故（37／1989）・交通事故と損害賠償（36／1988）・「スパイ」にされてたまるか 国家機密法案の危険性（35／1988）

水道事業のこれからと コンセッション方式の問題

岐阜大学地域科学部教授／岐阜県地方自治研究センター理事長 **富 樫 幸 一**



水道事業の民営化（コンセッション方式など）が岐阜市も含めて、各地で問題となっている。世界的にも民営化による料金の高騰や水質の悪化、貧困層への給水停止などが問題となったために、再公営化されるケースが増えている。日本では、人口減少や節水による水道需要の減少、施設の老朽化と改築費用の増加、市町村合併を含めた広域化などの課題に直面しているのは事実である。そして、こうしたインフラをダウンサイジングしながらどのように持続的に運営していくかは自治体にとって大きな政策課題である。

岐阜市や岐阜県内の市町村、県、そして名古屋市や愛知県の水道事業について、長良川河口堰や徳山ダムをめぐって、調査や交渉、運動、訴訟にも関わってきた。その中で水需給や事業の費用便益、水道経営、財政の面からこれまでも論じてきた（富樫、2002、2009）。

世界的な民営化への批判と再公営化の動きについては岸本（2020）、岸本他（2018）、六辻（2019）、全国各地の事例をめぐっては尾林・渡辺（2020）とすでに数多く論じられている。一方、民営化などの可能性については、早いものでは東京都や日本水道協会にいた斎藤（2003）、元ヴェオリア社の経験のある服部（2010）による展望や、広域化とPPPなどによる経営改革や再構築については地下（2017）、山本・佐藤（2018）がある。

ここでは水道事業をめぐって、第一に、水道ビジョンへのパブリックコメントや、討論会、県との交渉、さらには訴訟などを通じて、質疑や提案を行ってきたこと、第二に、岐阜県内の水道事業

の特徴と専用水道や地下水利用の実態、第三に、自治体・地方公営企業と民間企業の事業をめぐる様々な関係とその再編について、取引費用の理論と、指定管理の実態に基づいた考察を発展させたい。水道財政と起債、民営化された場合の収支構造について検討してみる。

民営化（プライヴァタイゼーション）や民間委託のすべてが、デメリットだけという訳ではない。これまでの行政の水資源開発にも問題はあった。官民協働（PPP）は、行政と企業の関係として捉えがちであるが、パブリックとは行政のことだけではない。市民の参加や討議、企業、行政のパートナーシップが良好に形成されていれば、新しい創造的な地域づくりへと繋がる可能性もある。民主的なガバナンスと評価改善のプロセスについて検討してみたい。

1. 最近の情勢

昨年（2021年）、全国の水道事業をめぐって起こった大きな事件は、一つは和歌山市における水管橋の破断だった。老朽化していたが、検査が不十分でこのような事故が起こった。和歌山市の北岸地区で大規模な断水が生じて、橋を経由した導水管が緊急措置として迂回されるまで、住民への水道の供給が数日間、止まった。紀の川の表流水を取り入れた浄水場は紀の川の南側にしかなく、北部への通水はこの^{そむた}十六谷水管橋しかなかったようである。和歌山市の人口は35.7万人（2020年、国勢調査）で、人口や給水量の減少は全国と同じで

あった。

もう一つは、大阪市における大阪維新の会の松井市長が提案した「水道PFI管路更新事業」のコンセッション方式の事業応募に対して、2つの民間事業者から条件が整わずに辞退したことである。

「市はスケールメリット（規模効果）が生かせる」として、16年間の事業費総額を上限で3750億円と想定。しかし、2グループとも全体の企画調整にかかる費用なども含めて見積もりをした結果、最終的に採算が取れないと判断したという」（読売新聞、2021年10月1日）。企業の側からすれば、収益に結びつかない事業に参加することはできず、応募条件がそれを満たすものではなかったということになる。一方、年末には、民間委託に積極的であった宮城県で、上下水道と工業用水道で、市内外の企業のコンソーシアムによるコンセッション契約が成立している。

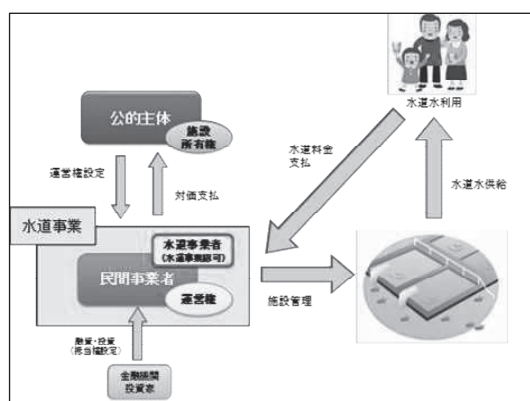
2. 水道事業におけるコンセッション方式

水道法の改正（2018年）により水道施設の所有権は自治体に残したままで、管理運営権を民間企業に譲渡する「コンセッション方式」をとることができるようになった（図1）。「コンセッション」は聞きなれない言葉だが、一般には「譲渡」を意味する。この場合は施設の所有とは別に、20年という期限をつけて「管理運営」を企業に分離することを指しているので、水道の「管理運営権の期限付きの譲渡契約」というべきだろう。

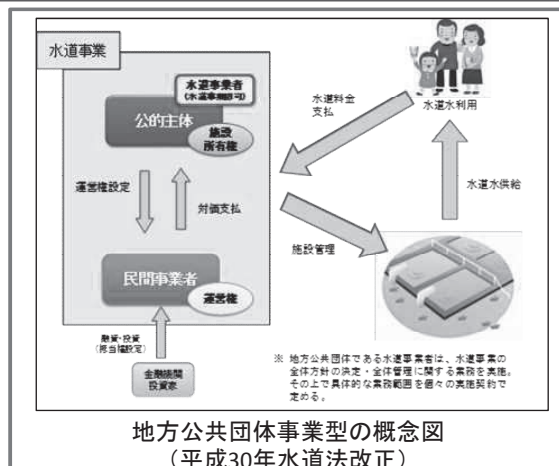
日本のコンセッションや指定管理にはヴェオリア社（2021年5月に同じフランスで世界2位だったスエズ社をしぶられたようだが3.4兆円で買収で合意）がすでに参入している。しかし、本国のパリでは再公営化が2010年に行なわれている。またロンドンでも、テムズ・ウォーター社（RWE、旧ライン・

水道事業等におけるコンセッション方式の概要

- ・ コンセッション方式は、PFI法に基づき、利用料金の徴収を行う公共施設について、施設の所有権を公的主体が有したまま、施設の運営権を民間事業者を設定する方式。
- ・ 水道事業等においても、平成23年のPFI法改正の創設時より、コンセッション方式を導入する場合は、経営主体を水道事業等の運営等を行おうとする公共施設等運営権者とし、公共施設等運営権者が水道法に基づく水道事業経営の認可を取得した上で、実施することとされた（民間事業型）。
- ・ 平成30年12月には、水道事業等の確実かつ安定的な運営のため公の関与を強化し、最終的な給水責任を地方公共団体に残した上でコンセッション方式の導入を可能とする水道法改正法が成立し、地方公共団体が、水道事業者等としての位置づけを維持しつつ、厚生労働大臣の許可を受けて、水道施設に関する公共施設等運営権を民間事業者を設定できる仕組みが新たに導入された（地方公共団体事業型）。



民間事業型の概念図
(平成23年PFI法改正)



地方公共団体事業型の概念図
(平成30年水道法改正)

図1 水道事業等におけるコンセッション方式の概要（厚生労働省）

ヴェストファーレン電力会社の傘下) から再び公営化されている。サッチャー政権以来のPPPなどのプラヴァタイゼーション(公共部門の民営化、売却、海賊の略奪という意味もあるが)が、情報公開や事業効果に大きな問題があったからである(岸本、2020)。

先進国以上に南米やアジアでのこの水ビジネス多国籍企業は、料金の高騰、水質の悪化、貧困層への給水のストップなどの大きな問題を起こした。高収益、高配当、管理職手当の流出を得る一方で、ヴェオリア社の従業員も半分以上はパート雇用であり、労働の格差をもたらしている。

この問題をめぐっては全国各地で大きな議論となっている(尾林・渡辺、2020)。長良川市民学習会(2019)でも、全国的な動きとも連携して連続学習会を開催している。

次にみるように小規模な市町村では、一般会計からも繰入れをしているような状態なので、民間の収益事業とすることは無理がある。そこで、県庁や旧中核市など、一定の規模があって水道事業としての収支がとれている浜松、四日市、岐阜など19都市が国からは候補として挙げられて、調査の国庫補助も用意された。浜松市では、水道のコンセッション導入可能性調査をめぐり仲上(2019)の検討があるし、市議会や住民による大きな論争を経て(川瀬ゼミ、2019)、下水道事業についてコンセッション方式をとることを決定している。岐阜市は、導入しないという市長答弁が行われた(2019)。しかし、上下道の料金徴収については、ヴェオリア・ジェネッツ社にアウトソーシングしている。

3. 水資源・水道事業をめぐる構造と歴史

水道は人間の生活にとって不可欠な資源である。SDGsでも途上国を中心として、まだ水道が普及せず、渇水や非衛生状態にある人々にむけて

「安全な水とトイレを世界中に」を目標の6つめに掲げている。日本などの先進国においても、気候変動による災害や水道施設の管理運営をめぐる問題が上記のように生じているわけである。

水道の量や水質だけでなく、水道料金も住民の家計にとっては大きな問題となる。過去にも料金の引き上げは、議会や公営企業審議会で議論をよんできており、「自治研ぎふ」でも、岩崎(6号、1979)が県営水道用水供給事業と市町村の水価について、岐阜市の公営企業審議会の会長を務めていた水崎(16号、1982)も、簡易水道の統合と料金引き上げについて論じている。

大きな争点となってきたのは、水源の確保をめぐる長良川河口堰・徳山ダムの問題である。全国的には1970年代の高度経済成長の終焉によって、大規模な水資源開発の見直しが行われた。木曽川水系でも木曽川総合用水事業の完成(1982年)で余剰に転じたにも関わらず、1988年の河口堰の本体着工が行われて、全国的にも公共事業をめぐる最大規模の運動が繰り広げられた。ダム等の見直しが条件で、河口堰は1995年に運用が開始されたが、利水は一部、知多半島や中勢地域を除けば全く使われていない。代替の水源や渇水対策については、富樫(2010)で分析と提言を行っており、愛知県の長良川河口堰最適運用検討委員会でも報告している。

さらに、2008年には徳山ダムまで着工されてしまい、2015年に完成したが、開発水量を15m³/sから6.6m³/sまで引き下げたが、これは全く使われていない。岐阜県との交渉でも、県内、特に地下水を利用している西濃地域では、ダム水に転換する市町村は全くなく、利水と治水、その金利を合わせて1000億円もの負担(地方債)となって、県の財政を大きく圧迫した。

徳山ダムでの岐阜県の一般会計からの繰入れと、愛知県の長良川河口堰における同様の問題に対して訴訟で争ったが、判決は行政側の姿勢を容

認するものであった。

愛知県の設定ダム計画、さらには長崎県で川棚町など住民が強く反対している石木ダムについても、利水の不要性や財政への影響などを主張してきている（富樫、2014、2019）。これらは水資源開発をめぐる国と自治体のガバナンスをめぐる失敗であり、司法もそれに追従してしまってきた。

愛知県の長良川河口堰最適運用検討委員会では、2015年で木曽川水系の水資源開発基本計画（フルプラン）が期限切れとなり、増加の予測を実績が下回った。その後の水需要予測がない状態なので、筆者が担当して独自に2030年への予測を行い、「水を賢く使う時代」への転換を呼びかけている（愛知県、2019）。開発に固執しがちな自治体の企画部門よりも、実際に公営企業となっている企業庁との間では見解の違いはそれほどない。その一部も、これから紹介する。

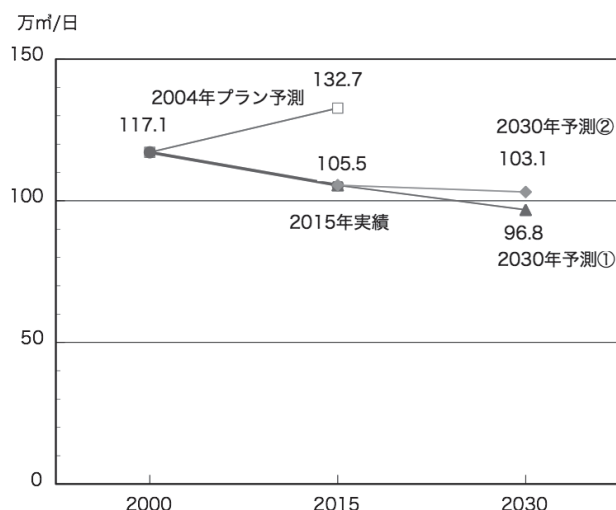


図2 愛知県の尾張地域における水道用水の需要予測の実績と見直し

資料：愛知県長良川河口堰最適運用検討委員会
「新しいフルプランへの提案－水は賢く使う時代がきた！」2020

4. 自治体の都市計画と水道事業

人口が増加し、経済や財政も右肩上がり、水道の需要も増え続けた高度成長の時代には、量的な確保こそが課題であった。水道法ではいまだに「清浄にして豊富低廉な水の供給を図り」とあるが、節水によって「豊富」の文言は時代にすでにふさわしくなく、また「低廉」でもありえない状況に入っている。

都市計画の上でも、市街地の拡張から、人口減少や空き家・空き地の増加の中で、コンパクト・シティへの転換が行われており、立地適正化計画の策定が進められている。まだ、公共施設等維持管理計画でも、単なる新增設ではなくて、ライフサイクルマネジメントが求められている。

市街地の拡張や、市街化区域への編入、線引きの拡大にともなって、道路とともに上下水道の整備が進められてきた。それが、市街地（DID）では人口密度が低下し、さらには周辺の中山間地域では人口減少にともなって、公共施設や公共交通の維持も難しくなっている。

それに平成の大合併が拍車をかけており、水道事業の広域化時代はともかくとしても、市町村合併によって、上水道・簡易水道事業自体が統合されている。また、小規模な水源の放棄も始まっている。水道だけではなく、農家数や農地面積が減少してきた農業用水でも、土地改良区の運営が次第に難しくなり、水路の改修や運用にも困難を来しつつある。工業用水道でも、工場の減少に伴って利用する企業が大幅に減ってきている。

一方、大都市やその中心部では、地盤沈下も鎮静したこともあって、ビルでは地下水利用への転換が進みつつある。名古屋市でも、新築のオフィス・商業ビルでの井戸水利用が増加しており、業務用の需要の減少が続いている（資料1）。

岐阜県では、もともと豊富な地下水の利用が多く、各施設が専用水道をもっている（表1）。岐阜大

名古屋市の地下水利用専用水道の水量

名古屋市区9月定例会（2016年9月開催）平成27年度水道事業
決算案 審議資料（経済水道委員会）

「地下水を利用した専用水道の影響について（平成27年度実績）」

①使用者数 60件

②影響水量 3,171千㎡

（8688㎡/日、業務用：2003年の10.1→2014年の7.9万トン、2.2万㎡/日の減と比べると大きい。）

③影響金額 1,105,029千円

（注1）影響水量は使用者の年間地下水揚水量の合計水量（名古屋市内、下水道料金に影響する）

（注2）影響金額は影響水量に本市の水道料金表の該当単価を乗じて算出した額の総額

この数値への注：

※専用水道とは、水道法上の専用水道のことである。

※年度とは、調定月の属する年度のことである。

※水量とは、調定の対象となった水量のことであり、調定の対象とならない控除分の水量を含まない。

年度	水量(千㎡)
2003	76
2004	328
2005	765
2006	909
2007	1,036
2008	1,391
2009	1,914
2010	2,128
2011	2,343
2012	2,529
2013	2,740
2014	2,897
2015	3,171
日水量（2015年、㎡/日）	8,688

資料1 名古屋市の地下水利用専用水道の水量

出所：図2に同じ

学でも一部は市水を受け入れているものの、大半は地下100mの超軟水を利用している。愛知県委員会でそれを問題にする発言があったが、統合移転の当初から独自の水源をもっており、大学財政にとっても実験用、業務用の水源を安価に確保できていることのメリットは大きい。さらにはペットボトルにつめて、超軟水の「のみや水」として販売や頒布が行われている。

このほかさらに、柳ヶ瀬などでも井戸水を使った水道組合があり、営業用、飲料用などに使われている。水質もよく、喫茶店でコーヒーの飲み比べをしたことがあるが、他の市の水道よりも美味であった。岐阜市におけるこうした地下水利用が水道事業にあたえていた影響を水崎（1978）が論じていた。

一般の家庭（3.4万世帯）、実は筆者の自宅でも井戸がある。上水の使用量の他に、下水道に排水されるので、後者の料金は井戸水の使用量を推定して算定されている。これが過大ではないかと訴訟になり、地裁、高裁ともに市が敗訴（2013年）

し、1億円を超える見直しが行なわれている。

設置者・施設名	施設能力	原水の種類
岐阜県庁	7,000	深井戸
神岡鉱業 鹿間専用水道	6,000	表流水
岐阜県地方競馬組合	2,880	深井戸
大垣市民病院	2,700	深井戸
岐阜県総合医療センター	2,300	併用
岐阜大学柳戸団地	1,010	深井戸
岐阜大学医学部・附属病院団地	900	深井戸
ユニチカ 垂井工場	1,440	深井戸
高山グリーンホテル	1,300	併用
イオンモール各務原	1,257	併用
三甲テキスタイル	1,238	深井戸
広池学園	1,200	併用
鈴蘭御嶽ハイエリア	1,200	湧水
独立行政法人都市再生機構 緑苑団地	1,028	受水
モレラ岐阜	1,000	深井戸
県計	65,427	

表1 岐阜県内の専用水道（施設能力、1000㎡/日以上）

資料：岐阜県の水道（2019）

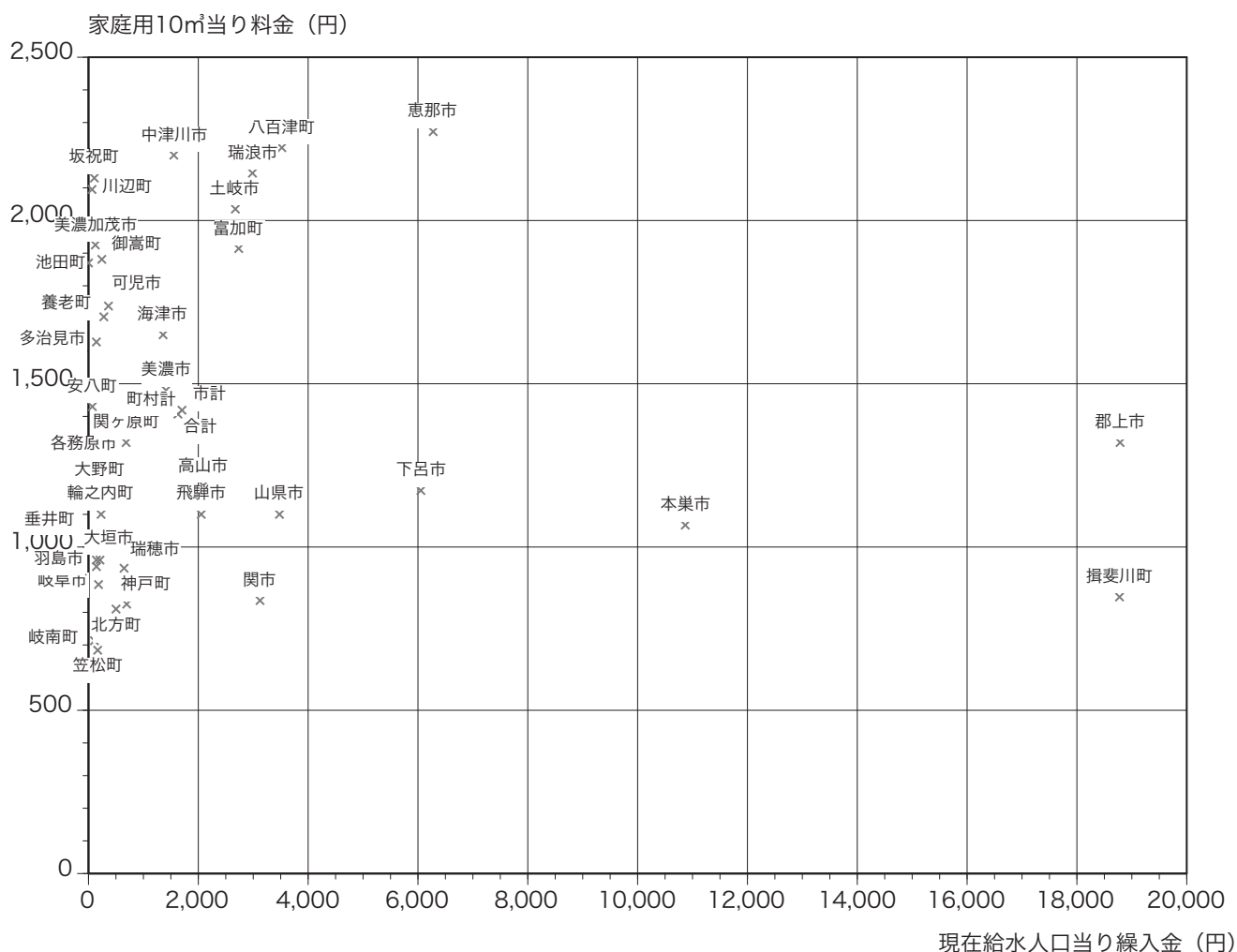


図3 岐阜県の市町村における水道料金と一般会計からの繰入

出所：岐阜県，平成30年度市町村財政の状況（地方公営企業編），上水道事業

岐阜県内の市町村の水道料金をみてみると、家庭用10㎡当りでは恵那市、中津川市、瑞浪市、土岐市などの東濃と、美濃加茂市、八百津町、御嵩町、坂祝町、川辺町など中濃では約2,000円以上となっている。岐阜県の県営水道用水供給事業では、東濃と中濃の配管が結合されて東部広域用水供給事業となり、こうした市町に供給されている。稼働率は約半分で、当初から県からの供給価格が高く、それが市町の水道料金にも反映してきた（岩崎、1978）。中濃の可茂工業用水道でも1.3万㎡/日の給水能力に対して、契約水量はまだ3,000㎡/日台で余剰を抱えている。今後の用水供給事業のダウンサイジングも一部の管路ですで行われている。

水道事業は独立採算（特別会計）が基本なのだが、一般会計からの繰入も認められている。消火栓・公共栓、震災用などの他に、水道料金収入とともに、税収（国の交付税、補助金を含む）から住民への負担となる。それが郡上市や揖斐川町、本巣市などで1万円（収益勘定と資本勘定の合計、給水人口当り）を超えている。

新水道ビジョン（2013）によると、一般会計からの繰入金は、総務省通知による「基準内繰入金」と過疎債・辺地債の元利償還へ充当する「基準外繰入金」があり、後者は減少してきている。簡易水道をふくめて、平成30年度は水道事業会計へ33億円が繰り入れられている（総務省、地方公営企業決算の概要）。

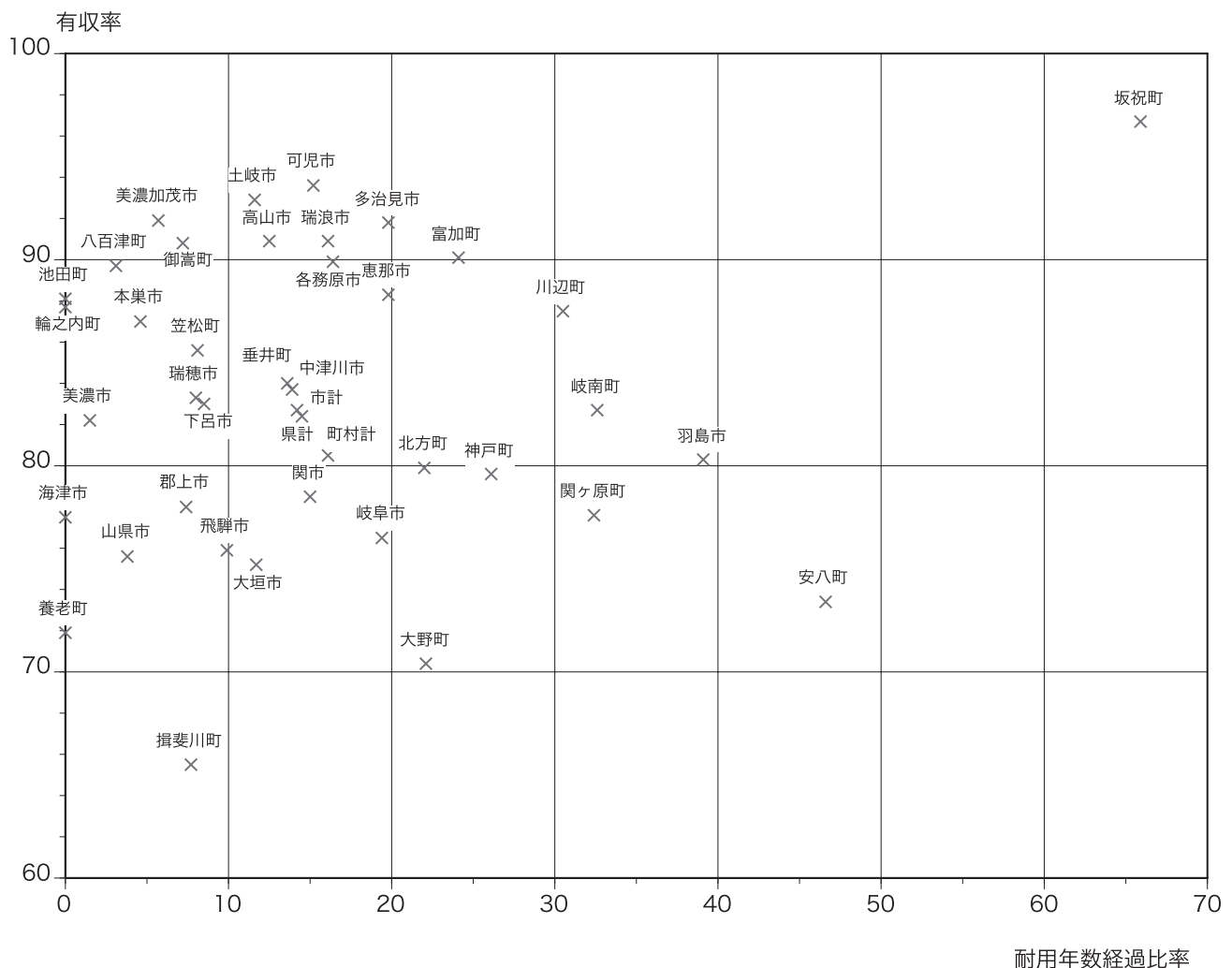


図4 岐阜県の市町村における有収率と法定耐用年数経過比率
出所：表1に同じ

国からはダムなどの水源開発への1/3の補助金があった。全国における水道事業における財源構成割合によると、他会計繰入金は収益的収入の2.0%に当たる633億円、資本金収入の15.7%に当たる1,007億円となっている（日本水道協会、水道事業における公費負担のあり方について、2020年）。合併後の簡易水道への繰入も含んでいる。料金を引き上げるかどうか、議論になるだろう。

もう一点、岐阜県の特徴は、水源や浄水場からの給水量に対する、家庭や事業所の側でのメーターによる有収水量の比率である有収率が非常に低いことである。全国平均では95%、高い自治体では100%に近いのだが、岐阜県ではほとんど

がそれを下回っている。岐阜市の76%、大垣市の75%のように、約1/4が漏水しているとみられる。岐阜市の水道ビジョンに対するパブリックコメントや、議会での質問でも明確な答えは得られなかった。もっとも見方を変えれば、伏流水や地下水から取水されたものが、ふたたび地下水にもどってしまっているともいえる。

40年の法定耐用年数が経過した管路の比率をみると、坂祝町や安八町、羽島市、岐南町、関ヶ原町、川辺町では30%以上、他、全国平均の20%を上回る自治体がみられる。有収率と耐用年数経過率の相関はそれほど強くないが、管路の古さと漏水は関係しているだろう。管路の更新よりも、漏水対策工事の延期を選んでいるのだろうか。

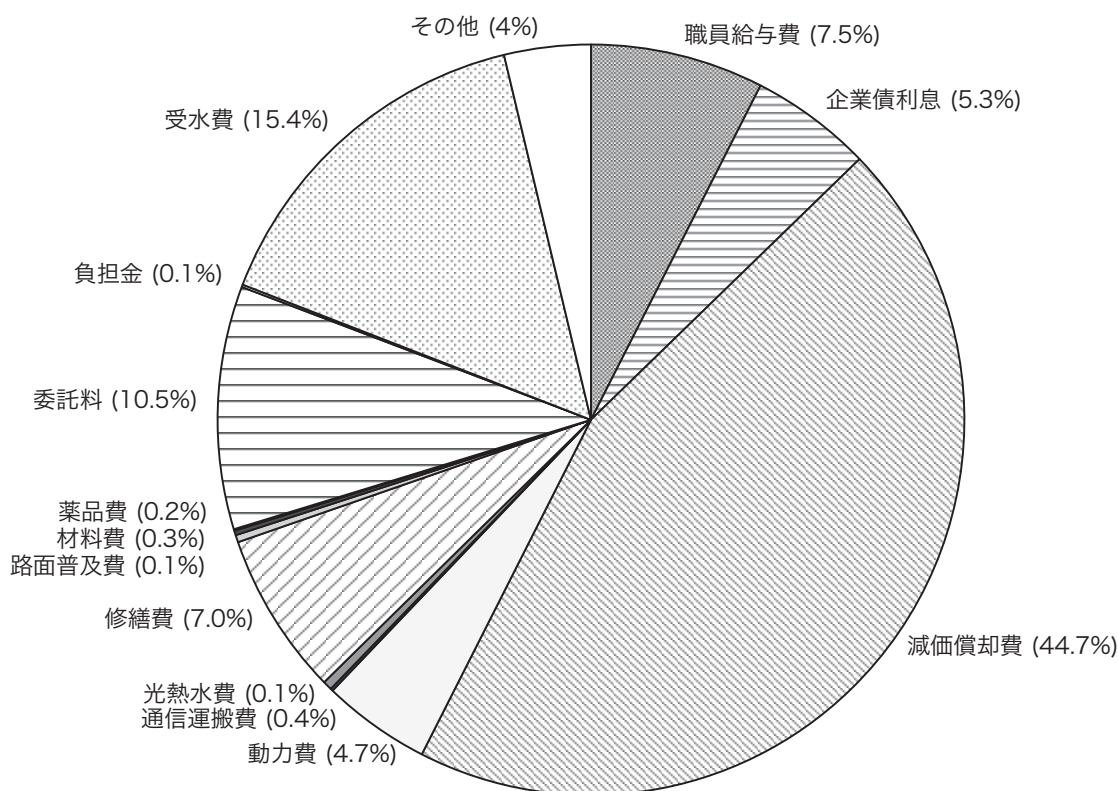


図5 岐阜県市町村の水道事業の費用の構成 (2019 年)

出所：図3に同じ

5. 水道事業の財務会計

公営事業の民営化は、新自由主義的な政策によって海外でも進められてきた。水道事業でも民間企業へのアウトソーシングが行われたが、イギリスやフランスでもそれが見直されて、再公有化が行われている。フランスはもともと、民間企業の先ほどのアヴェリア社やスエズ社が事業を行ってきたのだが、水道料金の高騰を招いてすでに失敗したことが明らかとなり、再公有化にともなう財政負担も問題となっている（岸本他、2018）。途上国ではさらに、低所得層に対する料金の急上昇は、SDGsの原則にもそぐわないものとなった。コスト増加の転嫁と、利潤の追求、為替変動やリーマンショックなどの世界経済の危機といった状況の中では、当然、そのような事態を招くことになる。水道事業の経験が長い両社のようなケースですら、民営化が効率化を進めるとはいえないことを事実

として示しているといえよう。

(1) 水道事業の費用の内訳

水道事業は、水源、導水路、浄水場、配水網といった施設の固定的な経費が大きい。太田（2019）はローリスク・ローリターン、固定費型と位置づけている。しかし、海外の水道事業の民営化と水ビジネスの経緯をみると、ハイリターンを求めたために、ハイリスクになることがあり、再公営化が起こったのではないかと考えられる。

続けて、県内市町村の水道事業の費用の構成をみると、減価償却費が半分弱をしめ、企業債利息を加えると50%になる。受水費の高さは、先の県営用水供給事業からである。伏流水や地下水などの自己水源を持っている県内の多くの自治体ではこの分がない。電気代や浄水の薬品費などの恒常的な経費と、職員給与は7.5%に過ぎず、外部への委託料が10.5%で、これもアウトソーシングした人件費を含むだろう。職員数の削減とともに、長期雇用・

年功賃金の公務員に替わって、短期雇用で低賃金の労働者に置き換えることが適切なのかも問題である。

このように固定的な経費がほとんどを占めているために、コストを削減する余地はほとんどない。ICT化も当然である。一般の工業製品のように、新商品・サービスやマーケティング、品質、製造技術のイノベーションの余地はない。人口減少と節水のために、料金の引き上げは不可避である。

(2) 過剰な水資源開発のツケ

これまでも大きな問題となってきたのは、ダム・河口堰の過剰投資にともなう、その償還と公団債や地方債の金利であった（富樫、2002、2009）。徳山ダムの場合は、水没移転補償がバブル期に行われたために、公団債の金利は7%に上っていた。実際の本体工事が行なわれたのは2008年からで、バブル崩壊後に金利は低下したため、全体的には23年の元利均等償還の合計は建設費の1.6倍程度に収まった。

それでも、まったく使用の見込みのない名古屋市工業用水道（0.7m³/s）では、一括償還した上で、この事業を事実上、水道に統合している。岐阜県はさらに問題で、地下水にほとんどを依存する水道では、市町村の利用はまったく期待できず、前述のように県の一般会計から支出して、事実上、不良資産の処理となってしまった。岐阜県では木曽川総合用水事業や阿木川ダム、味噌川ダムでもさらに過剰な未利用の開発水量を抱えており、一般会計からの繰入と、高額な市町村の受水費用や、工業用水道の料金負担に影響を及ぼしたのである。

(3) 水道事業の資本費、金利、利潤

このように公営事業のままでも、利潤・利子に相当する公債費と支払利息と、事業の継続に必要とされる資本費が含まれている。総括原価主義に基づくので、償還費と資本費（維持管理、改修を含めて）が発生するが、民間企業のように株主への配当はない。また、同じく租税の負担もない。コン

セッション方式では資産はそのまま市町村が持つなら固定資産税はないが、法人住民税等の税収源となるのは妙な感じがする。償却費を準備金とする場合の租税の軽減措置も要求されていた。

企業債残高（2019年度）をみると、県内市町村計の1,020億円のうち、財政投融资から602億円（財投の14.6%が水道）、地方公共団体金融機構、408億円、市中銀行、55億円、その他の金融機関が5億円となっている。地方公共団体金融機構は、有利な条件での資金調達のために、地公体の共同出資によるものである。

なお、財務省の財投財政制度等審議会・財政投融资分科会・説明資料（2018年）では、今後、更新投資や広域化等に対して、下水道とともに優先配分してはどうかという整理が行われている。財投では「上下水道コンセッションに係る補償金免除繰上償還の旧資金運用部資金における財源確保のため、平成30年度から令和5年度までの6年間で総額15億円以内を国庫に納付することとされ、令和3年度においても、同繰上償還の実績に応じた額を納付します」（同、HP）とあり、コンセッション方式への誘導にもなっている。

利率は2～3%が50.7%、1～2%が35.6%と、超低金利の中でかなり低い水準に抑えられてきている（岐阜県、平成30年度市町村財政の状況（地方公営企業編）、上水道事業）。財政投融资では現在（2021年）、0.7%（40年以上）、地公体金融機構でも0.5%（固定金利、29～30年）と非常に低くなっている。県債でも0.1～0.2%なので、コンセッション事業者が民間からの資金調達する場合のメリットはほとんどない。

これに、民間企業の場合には株主配当、役員管理職職員の高賃金、借入金の金利、さらには租税負担が加われれば、コストの抑制とは逆の要因が生じかねない。ウォータービジネスのグローバル企業であるフランスのヴェオリア社やスエズ社でも、売上高と利益率で高利潤だった時期もあるが、経

済危機で下がったこともある（六辻、2019）。ヴェオリア・ウォーター社の2013年の営業利益率は4.3%で、フランスでの再公営化による契約の減少が理由とされている（栗原、2015）。一方、ヴェオリア社によるスエズ社の統合のように、株式市場での期待値が高まると株価が最近は急上昇している。それと低下してきた収益率の間にはギャップがある。公営企業における相対的に低位だが安定した経営と、民間、特にグローバル企業の企業経営の不安定さを比べてみる必要があるだろう。

パリの水道事業のように2.6倍（物価上昇の0.7倍分を含む）近い料金の引き上げや、途上国の低所得層では負担できないような高価格になってしまっていたからこそ、再公有化の動きが見られるのである。

6. 民営化、コンセッション方式をめぐるケース

水道法の改正（2018）で、コンセッション方式の導入が可能となった日本でも、元ヴェオリア社の服部（2010）による世界的な水ビジネス紹介や、官民連携（PPP/PFI）による経営改革の提案（地下、2017）がある。さまざまな論争があるなかで、基本的な経済理論に立ち返った考察が求められる。

日本の水道法では、基礎自治体である市町村が家庭や事業所に対する水道供給の主体となることが定められていた。水量・水質や保健衛生、防災などを考えれば、当然の事とされていたといえるだろう。特に名古屋市では、市議会でも「経済水道委員会」として特別に置かれてきたように、水道事業が重視されてきており、また、地方公営企業としての多数の職員を抱えてきた。歴史もあり、専門的な技術や経営の水準も高いといえよう。

しかし行財政改革の一環として、業務の指定管理などのアウトソーシングも進められてきており、水道部門においては検針や料金徴収などの定型的な業務の外部委託も行われてきている。しかしこ

れが、賃金格差の利用や不安定雇用につながるとすれば、本来のあり方ではないだろう。職員数も次第に削減されてきており、経験豊富な技術者も高齢化や退職を迎えて、今後の運営には課題を抱えている。

（1）みやぎ型管理運営方式

宮城県の場合は、県の水道用水供給事業、工業用水道、下水道を一括して、管理運営権をコンソーシアムに委譲する「みやぎ方式」とされる。公開の説明会では激しい議論が繰り広げられている（議論が行なわれた宮城県の水道民営化問題のサイトの記録を参照）。事業者側の説明では、「地域、信頼、革新」を経営方針として強調しているのだが、域外・海外の企業が参画している点や、革新の難しさを考える必要があるだろう。

上水道については県の用水供給事業であり、受水する市町村側は統合に反対して参加していないので、効果は限定される。工業用水道も、仙台圏、仙塩はともに10万 m^3 /日、仙台北部、5.85万 m^3 /日だが、契約水量は仙台圏、40,990 m^3 /日、仙塩、27,990 m^3 /日、仙台北部、20,560 m^3 /日で、工業用水道の契約水量は34.6%と非常に低い。名古屋市の工業用水道でも前述のような状況であった。

（2）高山市の指定管理

今回の水道法の改正に先立って、2001年の水道法改正による指定管理方式の導入を利用して、全国ではじめて水道事業を指定管理業務とした高山市のケースがある。その後、広島県企業局が第三セクター方式（水道用水供給、工業用水）で続き、高山市視察の報告書のある呉市も浄水場等を昨年（2021年）に指定管理にしている。

旧高山市を中心として、9町村が編入合併されて、日本で最も面積の広い基礎自治体となったが、その後の縁辺地帯での人口減少は著しい。産業の基盤や財政力でも低い町村を抱えることになったため、合併後の高山市は1200人の職員数から早期退職などを通じて5年間で400人を減員すると

いう、徹底的な行財政改革が取り組まれ、実際に283人の減員があった（小井戸、2021）。その一環として、水道事業の指定管理化も行われたのである。

指定管理を受けているのは、高山管設備工業協同組合が出資している株式会社高山管設備グループ（SPC、特別目的会社）である。こちらの企業群は地元の上下水道の工事を指定工事業業者として受注してきたものである。月島テクノメンテナンスサービスが外部から参加している。合併しても水源や配水路は分散したままだったので、その削減と統合も進められている。

その後の調査報告もでているが（楠田、2011、呉市視察報告書、2018）、経営的には年間の事業費で3000万円の削減がみられたものの、共同事業体を組んだ地元企業が赤字を抱えていたように、必ずしも有利な結果がでていたわけではないようである。また、既存の施設を引き継いだので、そのノウハウがなければ事業が行なえないために、職員が転職して指導に当たっていた。簡易水道の削減（48→24）と統合も2015年度に完了している。指定管理の範囲の拡大も行われている（2019年）。水道部の管理機能は残っているので、指定管理化した部門との調整が必要となる。

7. 取引費用論、契約理論からみた民営化の問題

（1）内部化と分離、中間組織

従来の新古典派経済学のように企業を単なる生産要素の集合ではなく、組織と市場の関係として捉えるのがコース（1937）の取引費用論である。この取引（トランザクション）とは、情報の収集、契約、評価によるコスト（ウィリアムソン、1980）であり、組織として内部化するか、市場関係に委ねるかという選択を判断する基準となる。さらに契約理論では、プリンシパル（この場合は、自治体（公営企業）、例えば株主）とエージェント（コンセッショ

ン事業者、経営陣）の関係として捉えることができる（Alchian and Demsetz, 1972）。

地方公営企業としての水道事業では、明確な会計原則と特別会計や料金の設定については議会での審議が必要となるので、情報の開示、透明性が確保されている。これに対して、指定管理やコンセッション方式の場合に、企業やグループの経営の内部資料が開示されるかどうかは疑問である。一般の企業でも株主への説明責任はあるが、有価証券報告書などをみてもコストなどの内部情報はほとんど分らない。コンセッション契約をめぐるでは、それを推進する側の調査計画を作成するコンサルタントの影響が大きくなり、それに自治体や住民が対応できるのかが問題になる。

契約時には行政側からの仕様の指示と、詳細な事業計画書が求められる。協議の結果、大阪市のよう断念する事態も起こりえる。また、応募する企業の情報は開示されないだろう（黒塗、内田、2019、142頁など）。現在の水道技術で実際に特に競争優位を示すための手段があるとは考えにくい。現在の水道工事の入札でも、ほとんど差がないのが実情である（堀、2019）。欧州の再公営化では、この不透明さや利益が隠ぺいされていたのではないかも問題であった（六辻、2019）。

公営企業として組織が一体であったものから、「企画」と「実行」が分離されて、指定管理やコンセッション方式によつての契約と連携を通じたものになる。現実には「完全契約」は難しいといわれ、企画どおりに実行するのが難しい場合もあるだろうし、実行のあり方を企画部門が了解できるのかという問題もありえる。前記のプリンシパル（市）とエージェント（企業）の間の契約関係ということになる。再公営化こそ、この問題から逆の政策を選択した結果、生じたわけである。

取引費用論ではあまり触れられないが、民営化をめぐる大きな論点となっているのは人材の確保と育成である。技能や経験の蓄積を通じた組織

が空洞化する恐れがあることは、民営化の賛否の両論の側からも指摘されてきた。

経営陣と現場労働者が二分されるアメリカ流のフォーディズムとは違って、日本的経営では、研修とオン・ザ・ジョブ・トレーニングを通して、能力の向上とともに、地位と収入も上昇するシステムだった。外部化された部門では、こうした地位の上昇ができずに、現場の機能にとどまることになるし、企画部門が現場の経験を経ることなく計画をつくって、その遂行を求めるだけになれば、これまでの水道部としての機能を失うことにもなりかねない。技術者の中から、管理者も育ってきたのがこれまでの水道事業ではなかったのか。杉戸や西尾（2005）のように、名古屋市の水道技術者から管理者、市長にまでなった人物もいる。

ただし最近は、一般行政職との間での異動も多くなってきているという指摘もある。もちろん、癒着を避けるといった問題もあるだろう。最近、岐阜市で起こった水道部の職員と業者の癒着問題（2019年）は論外である。

水資源の企画部門でも、以前の経緯をよく知っていた「生き字引」的な人がいなくなり、短期的な人事異動になりがちになっている。企画や各部署の組織替えが頻繁になっている。市民グループとの交渉で対応する県の課長クラスでも、国土交通省との異動人事になっていて、現場、現地の知識を欠いていることがある。

つまり、外部化による分業では、かつての日本的経営と類似した行政内部でのメリットの面が失われてしまう。また、これまでの水道部と、設備を建設してきたプラント企業、現場の作業を請け負ってきた水道工務店という関係が変質することになる。浜松市で労働組合や工務店からの反対意見が強かったのは、こうした問題に焦点を当てていたからである（川瀬ゼミ、2019）。

プラント企業の役割も重要であり、これまでも設計や建設、管理を委託してきたわけで、コンセッ

ション方式になったからといって、ただちに大きな改善やコスト削減に繋がるわけではない。

高山市やみやぎ方式のケースもそうだが、組織か市場化という二分法に対して、長期的なコミットメントの関係とそれを通じたコスト削減（カイゼン）や改革というトヨタ方式のような中間組織的な運営を選択しているとみることができるのではないかと（今井他、1982）。情報の共有や長期的な取引関係を取り入れる「中間組織」的な問題として捉えることができる。

（2）地域経済循環と健全な水循環

公営産業でも、電力、ガス、通信などは民間企業によって行われている。電力産業では9電力会社による地域独占から、発電・送電・配電の分離と、規制緩和、再生エネルギーの発電部門への参入や、配電における地域市民電力の参入が進められている。後者は、中部電力などに替わって、電気事業をめぐる資金の地域内循環（経営費用、職員）と、地域づくりへの貢献を目的としている。

民営化やコンセッション方式の場合、海外では20%近い高収益・高配当の流出や国際的な利潤の移転のケースもあったようで（岸本、2020）、料金の引き上げと併せて問題となって、再公有化にいたったのである。

また、地元企業もコンソーシアムに入れてあり、国内の大手企業や海外企業が分担するのは、管理や技術部門のみとなっているようである。一般的な産業では、外資系企業が高配当を求めてくると、国内側の経営陣がそれに対して反撥するケースも過去には存在した。それでも、間接費や人件費の一部は、地域外に漏出することになるだろう。上記の地域電力とは逆のかたちになるのである。

最初にあげた大阪府のケースでは、民間企業側で応募に応じられないような条件では、そもそも企業的な事業として成り立つものではなかったことになる。日本では上記の海外のようなケースよりも、財政制約のなかで後者のような恐れの方ができ

た訳である。料金の引き上げへの議会や住民の抵抗感も非常に強いだろう。

外部化した場合は、行政と公営企業の関係置き換えて、行政と議会、専門委員会などが監視するわけだが、計画書の作成や契約書など、膨大な作業量となっており、従来の関係の方が直接的であり、容易なことがあるだろう。コンサルタントとの契約で支援業務がサポートされるが、この点でも国は補助金（上限、1000万円）を投じて支援している。これも取引費用を引き下げる一つの手段だが、効率化を求めているのに、財政から追加的な補助金が投入されるのはどうなのだろうか。

自治体の指定管理の審査委員の経験もあるが、入札の応募する方でもかならずしも好条件であるとは限らず、採算ギリギリ（赤字の企業の場合は応札できない）のようなケースも散見される。事務作業などの定型的な業務では、人材派遣業社の契約が交替した場合でも、問題なくひきつげることもある。一方、指定管理者が交替したとしても、住民やまちづくり活動などは人と人の関係に依存するので、経営者は交替しても、現場の職員は引き継がれているケースもみられる。

地下に埋設されている配管網や、貯水場、バルブの操作などは、地元の事情に通じた経験のある熟練した職員、あるいは工事事業者でなければできない。外部企業、さらには外国企業では無理なので、地元企業を交えたコンソーシアムにならざるをえない。宮城県の場合も同様である。

民間企業のプラントでも、熟練した作業員の操作を、職員の削減や高齢化の中で継承するのは難しくなっていることに代わりはない。操作をコンピュータやネットワークで自動化していくこともできるが、その元となる微妙な経験や判断、特に非常時の操作を代替できるわけではないのである。20年のコンセッション契約では、中堅の技術者や管理者が退職してしまう年数になる。新規採用を抑制して人員削減もすれば、終了後の継承や、再公

営化するスタッフがいなくなってしまう。上記のように、民間企業の側でも、人材の確保や育成が期限を切られてはできないのである。

さらに水道事業での問題は、災害や事故時の対応は、コンセッションの受託側では無理なので、結局、行政側が引き受けることになる。

他の事例だが、岐阜市の粗大ゴミ処理施設の火災事故で、荏原環境プラント（ゴミ発電も行なっている）との間で訴訟（2019年）となっている。

さらに、民間企業による応札や受注であれば、先述のように計画や技術、運営のその内部情報なので、行政のように情報公開を要求することはできない。公益的な事業である水道について、管理や運営に議会や住民の意見を反映させることは難しくなる。ここまでケースとして触れてきたが、自治体と企業や住民の間に協議がうまく成立しなければ、司法の場にゆだねる場合もあるのである。

民営化をめぐる、公開の説明会や、住民の運動が起こることも、多様なステークホルダーによるガバナンスが行われる場面といえるだろう。宮城県や浜松市の公開の説明会や討論の盛り上がりも、それを証明している。しかしながら、岐阜市の水道ビジョンのパブリックコメントで、第1回目がわずかに2名（2008年、筆者も含めてかなり専門的な意見だった）、2回目（2017年）がゼロだったように、あまり関心を持たれていない場面も懸念される。従来のような議会や審議会を越えた、市民の参加が求められるし、そうした議論のきっかけにこのコンセッションの問題がなっているわけである。

8. これからの水道と水循環に向けて

30数年前に東京から岐阜に来た時、水が普通においしく飲めるのに、まずよかったと思った。今は東京の水道も高次処理によって水質が改善されているが、当時は口に含むものはばかられたからである。今、住んでいる自宅にも井戸がある。飲用

にはならないが、散水などには使える。さらに、既に述べたように、岐阜大学も主な水源は深井戸である。

もともとコンビナートの調査をしていたので、工業用水の問題には関心があったものの、岐阜に来てから長良川河口堰をはじめとして、東海地域や長崎の石木ダムの問題まで調査し、運動や政策にも関わってきた。しかし、岐阜では当たり前に水が「豊富」に使えるので、市民の関心が水道に向かうことは少ない。隔月の上下水道代と使用量の伝票は見ているが、多くの人は口座から引き落とされる金額にも余り関心はないのではないだろうか。

公益事業、公共事業でもどのように需要の減少と経営的なダウンサイジングを行なっていくのかが共通した課題である。電力、ガス、公共交通や通信インフラでも問題となっていく。生活圏の拡大に対して、量的な供給確保を進めてきたが、人口の減少や密度の低下は避けられない。先行して、民間事業者による路線の廃止や運行本数の減少がすでに進んできた、鉄道やバスでは、高齢者や子どもたち、障害者などの足をどのように確保するのかが、大きな問題となってきた。コンパクト＋ネットワークといわれる生活圏の構造の中での一つの要素として、水道と下水道事業もある。

水資源・環境をめぐるのは、水循環基本法（2014年）と、改定された水循環基本計画（2020年）がすでにある。河川・湖沼、山地や森林、海域などトータルな水をめぐる管理の中で、上下水道や地下水利用、農業用水も位置づけられなければならない。宇沢（関他、2015）が主張するように社会的共通資本として「水」を考えるべきだろう。その中に、地域のサステナビリティ、水道の確保と運営もある。人口の減少と集中化、節水の進展のなかで、水源の選択や施設・水路の維持管理を計っていかなければならない。その際に、単なる民営化やコンセッション方式は、かなり困難なコストの削減の手段でしかない。その代わりに、自治体や地方

公営企業、関連の民間業者だけではなく、担当する職員や労働組合、住民やNPOのように多様なステークホルダーによる民主的なガバナンスこそが必要とされる。本稿で触れてきたこの問題をめぐる運動や論争は、その土台をなしていくといえるだろう。

文献と資料

岸本聡子・三雲崇正・辻谷貴文・橋本淳司編（2018）

安易な民営化のつけはどこに—先進国に広がる再公営化の動き、イマジン出版

岸本聡子（2020）水道、再び公営化！ 欧州・水の闘いから日本が学ぶこと、集英社

尾林芳匡・渡辺卓也編（2020）水道の民営化・広域化を考える、第3版、自治体研究社

六辻彰二（2019）日本の「水」が危ない、ベスト新書

内田聖子編（2019）日本の水道をどうする!?

コモンズ

太田正（2019）水道事業をめぐる広域化と民営化の新たな動向と特徴、水資源・環境研究、32-2

関良基・まさのあつこ・梶原健嗣（2015）社会的共通資本としての水、花伝社

斎藤博康（2003）水道事業の民営化・公民連携—その歴史と21世紀の潮流、日本水道新聞社

服部聡之（2010）水ビジネスの現状と展望 水メジャーの戦略・日本としての課題、丸善出版

楠田昭二（2011）競争環境下の水道事業—公営事業改革と消費者選択、唯学書房

栗原誉志夫（2015）水道サービス産業の世界動向、三井物産戦略研究所

日本政策投資銀行 地域企画部、地下誠二監（2017）水道事業の経営改革—広域化と官民連携（PPP/PFI）の進化形、ダイヤモンド社

山本哲三・佐藤裕弥編（2018）新しい上下水道事業—再構築と産業化、中央経済社

宮城県の水道民営化問題

(<https://miyagi-suidou.hatenablog.com>)

仲上健一 (2019) 改正水道法後の水道事業の民営化の
論点、水資源・環境研究、32-2

静岡大学川瀬ゼミ (2019) 公共性から考える日本の水
問題

堀真佐司 (2019) 新たな水道広域化・民営化の動向と
課題—水道実務者の立場から、水資源・環境研究、
32-2

西尾武喜 (2005) 感激なき人生はうつろなり、水道産
業新聞社

岩崎良弥 (1979) 県営水道事業と市町村の水価、自治
研ぎふ、6号

水崎節文 (1982) 岐阜市水道財政の問題点、自治研ぎ
ふ、16号

高山市 (2021) 高山市水道事業のあらまし

呉市 (2018) 行政視察報告書 岐阜県高山市 水道
事業の指定管理について

小井戸真人 (2021) 高山市における行政改革の変遷～
その3 市町村合併前後 (2004年頃) から～、自治研
ぎふ、129号

長良川市民学習会 (2019) 水は商品ではありません
水道民営化を考えるシンポジウム

命の水を考える会 ぎふ

(<https://gifuwater.nobu-naga.net>)

愛知県長良川河口堰最適運用検討委員会 (2020) 新
しいフルプランへの提案—水は賢く使う時代がきた！

富樫幸一 (2002) 徳山ダムをめぐる岐阜県の利水計画
の中止を、自治研ぎふ、72号

富樫幸一 (2008) 人口減少時代の水道事業と水資源
政策—名古屋市のダム事業参加継続と他都市にお
ける見直しを対比して、水資源・環境研究、20

富樫幸一 (2009) 木曽川水系連絡導水路の見直しと自
治体財政—費用便益と直轄負担金をめぐって、自治
研ぎふ、93号

富樫幸一 (2010) 長良川河口堰をめぐる利水構造の実
態とゲートの開放、自治研ぎふ、97号

富樫 幸一 (2014) 豊川水系における水資源開発と設楽
ダム計画、岐阜大学地域科学部研究報告 35

富樫幸一 (2019) 石木ダム事業認定取消等訴訟意見書
(福岡高裁) 水道用水の需要予測と、事業計画に
関わる検討と批判

R.コース (2020 (元論文は1937)) 企業・市場・法、筑摩
学芸文庫

O.ウィリアムソン (1980) 市場と企業組織、日本評論社
A.A. Alchian and H. Demsetz (1972) Production,
Information Costs, and Economic Organization,
American Economic Review 62, 777-95.

今井賢一・伊丹敬之・小池和男 (1982) 内部組織の経
済学、東洋経済新報社

地方議会改革と議員報酬に関する一考察

岐阜大学地域科学部准教授 山本 公德

はじめに

本稿では、地方議会改革について、なかでも議員報酬の問題について若干の考察を行ってみたい。地方議員の報酬に関する岐阜県内の直近の出来事として、関市の動向があげられる。関市では、昨年2021年6月25日の尾関建治市長からの諮問「市議会議員の報酬の額及び特別職の給料の額について」を受けて、関市特別職報酬等審議会が開催され、3回の審議を経て、同年11月9日に答申書が提出されている。^{*1}

市長の意図は、関市の人口減少や新型コロナウイルス感染症の拡大をうけて、報酬減額を進めることにあったようであるが、答申の結論は、「本市の議員報酬及び政務活動費の額、並びに特別職の給料の額は、近隣自治体や類似団体の報酬及び給料の額と比較すると、著しく高い又は低い状態ではなく、現状の水準で概ね妥当である」というものであった。

また、同審議会では答申をまとめるにあたり「市議会議員の報酬、特別職職員（市長、副市長、教育長）の給料等に関するアンケート」を行っているが、市民からは報酬や給料が高いという声が多く上がっていた。このように関市においては、議員報酬をめぐる大きな見解のズレが存在するのだが、この構図はおそらく全国で見ることのできる一般的なものと言ったことができるだろう。

こうしたズレの存在は望ましいものではない。しかしながら、議員報酬の適正な額がどれくらいなのかについて、いまだ定説のないのが現状である。そこで本稿では少しでもこの問題の解決に寄与すべく、従来の議論の整理を試みたい。この問題に何らかの試案を提起する準備がいま筆者にあるわけではないのだが、総務省「町村議会のあり方に関する研究会」の報告書（2018年3月）、および全国町村議会議長会「町村議会議員の議員報酬等のあり方検討委員会」の中間報告（2018年3月）と最終報告書（2019年3月）がある程度まとまった見解を打ち出しているのので、それらを中心に検討を試みたい。^{*2}

1 昨今の地方議員報酬論議の歴史的前提

①地方議員報酬の現状

地方議員の報酬について、地方自治法で「普通地方公共団体は、その議会の議員に対し、議員報酬を支給しなければならない」（第203条第1項）と定められているものの、「議員報酬、費用弁償及び期末手当の額並びにその支給方法は、条例でこれを定めなければならない」（同条第4項）と、その具体的な額は条例に委ねられている。

おおまかな傾向を知るために、2017年当時のものとなるが、地方議会議員の報酬についてデータを示しておく。

*1 関市特別職報酬等審議会（関市役所公式 HP）<<https://www.city.seki.lg.jp/0000017670.html>>

*2 地方議員に支給されるものとしては、報酬の他に、期末手当、旅費などの費用弁償、政務活動費、議員年金があるが、本稿では考察を報酬に限定した。

地方議会議員の報酬（平均報酬月額の高額と低額）

（単位：円）

議長			副議長		議員	
都道府県議会議員						
最高額	1209000	（愛知県）	1080000	（神奈川県）	977000	（愛知県）
最低額	819000	（大阪府）	721000	（大阪府）	651000	（大阪府）
平均	983264		878928		810183	
指定都市議会議員						
最高額	1170900	（横浜市）	1061000	（横浜市）	953000	（横浜市）
最低額	779000	（相模原市）	703000	（新潟市）	648000	（浜松市）
平均	963865		867340		792325	
市議会議員（指定都市を除く）						
最高額	827000	（兵庫県西宮市）	748000	（兵庫県西宮市）	700000	（石川県金沢市・ 大阪府東大阪市）
最低額	230000	（北海道夕張市）	200000	（北海道夕張市）	180000	（北海道夕張市）
平均	493820		435911		406134	
特別区議会議員						
最高額	956000	（江戸川区）	813300	（足立区）	619000	（足立区）
最低額	860300	（杉並区）	755200	（中野区）	588300	（中野区）
平均	918213		787857		609000	
町村議会議員						
最高額	499000	（神奈川県葉山町）	430000	（神奈川県葉山町）	400000	（神奈川県葉山町）
最低額	140000	（東京都御蔵島村）	115000	（東京都御蔵島村）	100000	（東京都御蔵島村）
平均	290920		235553		213738	

（出典）倉谷麻耶「地方議会議員の報酬・手当等の待遇」『調査と情報』No.1053、2019年4月、4頁

明らかなように、報酬額には大きな開きがある。議員報酬の平均額を見てみると、都道府県議会議員が約81万円、町村議会議員が約21万円と約4倍の開きがある。また、市議会議員と町村議会議員については、それぞれの最高額と最低額に大きな差がついている。

ではこうした差異を含みながらそれぞれに決定されている報酬額には、どのような要因が作用しているのだろうか。まず見ておかなければならないのは、議員報酬が全体として削減圧力に晒されているという点であろう。この削減圧力は、国全体の財政事情の悪化を背景とする地方行政改革の動向に起因するとともに、地方選挙における投票率低下にも現れている地方政治に対する住民の不信によって強められている。

だが他方で、地方議員報酬には増額圧力も作用

している。地方分権一括法による機関委任事務の廃止、それに伴う地方自治体の裁量の増大は、まずは首長権限の強化をもたらしたが、それだけでなく議会基本条例の簇生にみられるような地方議会の活性化も確実にもたらした。それは議員の活動量に見合った報酬への関心を高め、議員報酬を増額する自治体も現れている。

とはいえ、現状の地方議員報酬の水準について最も強い規定要因となっているのは、地方分権一括法の成立を画期とする「地方分権改革の時代」に先立つ時期に、中央政府の介入の下で形成された報酬水準である。上記の削減圧力や増額圧力の下で、地方議員報酬は自治体ごとに多様化する兆しを見せているとはいえ、「地方分権改革の時代」以前に形成された報酬水準から大きく逸脱するには至っていない。それについては、堀内匠氏が

まとまった記述を行っているため、本章の以下の記述では堀内氏の論稿に依拠しつつ地方議員報酬の歴史的な変遷について確認しておきたい。

②地方議員の性格規定をめぐる状況

現在の日本の地方制度の起源をたどると、大日本帝国憲法下の1888年に制定された市制及び町村制にまで遡ることができるが、その第8条には地方議員が無給の名誉職として規定されていた。議員報酬は、費用弁償以外は認められていなかったのである。

戦後になると、1946年の第一次地方制度改革において市制町村制及び府県制の一部が改正され、議員を名誉職とする規定は削除された。議員は「報酬ヲ給スルコトヲ得」とされ、報酬支給が任意で認められることになった。その理由としては、有権者の増加により仕事が複雑化・多忙化したこと等があげられた。

1947年に制定された地方自治法では、議員報酬についての任意規定が義務規定へと変更された。地方議員の身分については、「非常勤の特別職公務員」という位置づけが与えられている。ただし報酬に関して、無給・非常勤であった名誉職の性格を引き継いで、常勤職員における「給与」とは区別した「報酬」であることが特別に位置づけられることになった。

この地方議員の位置づけについて、1950年に制定された地方公務員法では「特別職公務員」（第3条第3号第1号）と位置づけられた。ここで注意しておくべきは、名誉職の規定が削除されたが、では地方議員の性格をどう考えるかという点について、諸法令が何ら規定していなかったことである。地方議員を名誉職と捉えることが明確に否定されたわけではなく、実質的にそう捉える議員や研究者も少なくなかった。この地方議員は名誉職か専門職

か、あるいは常勤職か非常勤職かという問題は、地方議員報酬の水準に大きな影響を及ぼすものだが、現在に至るまで尚決着がつかず議論が続いているのが実情である。

③地方議員報酬をめぐる自治官僚と地方議会の綱引き

高度経済成長のさなかにあった1960年代には地方公務員の昇給が続いていたが、地方議会はそれに合わせるように議員報酬を大幅に引き上げていた。その引き上げに向けた運動を牽引していたのが、全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会の三団体である。その際に引上げ要求の根拠として打ち出されていたのは、行政職員の給与水準の上昇であった。

そうした運動に対して、当時の自治省が指導や制度改正で応答する中で、報酬水準が形成されていった。自治省は過度の議員報酬引き上げを問題視し、これを抑制するために、地方議員報酬水準を当該地方団体の部長クラスの間程度とする、都道府県知事宛の内かんを1962年に発出したのである。部長クラスの間程度とは、各府県の部長クラスの給与41500円から71000円の間である63700円であった。こうした基準は、地方議員の実務内容を勘案し、それと同等の地方公務員の給料から報酬を算出するという発想に立っていた。そこには、地方議員の位置づけを、それまでの名誉職的なものから専門職的なものに変えていこうという自治省の方針があったとされる。

だがこの基準に法的拘束力はなく、議員報酬の上昇が続いたことから、自治省は行政指導を強め、1964年に事務次官通達「特別職の報酬等について」を発出し、議員報酬の変更に際しては特別職報酬等審議会の設置が義務づけられることになった。また、さらに行政局長通達によって、議員

*3 堀内匠「自治体議員報酬の史的展開」『自治総研』456号、2016年10月。

報酬の生活給としての位置づけを否定し、一般職員の毎年の給与改定との切り離しが図られた。自治省は、1962年には当該地方団体の部長クラスの間程度ということで、議員報酬の一般職員給与とのリンクを打ち出したが、その2年後には議員報酬抑制の効果なしとしてそれを取り下げたことになる。

だがそれでも報酬引き上げは止まらなかった。1968年9月、東京23区の区長会が特別職給与報酬を約4割あげることを申し合わせると、自治省は東京都区政課長に引き上げを慎重に検討するよう指導して欲しいと要請している。その際に自治省は、特別区と同じ規模の全国21市との比較を行った結果であるとしていた。

1968年10月には、自治省行政局長通知を通じて、特別職報酬等審議会の運営適正化について指導が行われた。委員が住民の一部に偏することがないようにとした他、人口や財政規模が類似している他の地方公共団体における特別職の職員給与額、当該地方公共団体における特別職の職員に関するここ数年来の給与改定の経緯及び一般職員の給与改定状況等に関する資料の提供を促した。ここで自治省は、無軌道な地方議員報酬引き上げを押さえ込むために、一般職員との比較（生活給として位置づけることを意味する）という基準を再度容認し、内かんよりも強力な行政局長通知を通じて再度導入したのである。これ以降、都道府県議会議員報酬の平均額と人勸ベースの職員給与の伸び率はほぼ一致して推移することとなった。

また市町村議会議員については、部局長クラスを基準とするというような、一般職員給与とのリンクは自治省から示されずにいた。そうした状況に対して全国市議会議長会は、1969年2月に「市議会議員の報酬基準額について」を公表している。これは、「議員報酬を市長給の概ね1/2に該当する課長給を最低基準とすることが適当であると考え

る」という内容を含んでいた。市長給与の水準は一般職員と連動するものになっており、市長給の1/2と一般職の課長給とは概ね同額だったから、これは要するに、市レベルでも都道府県議会議員報酬と同様の措置をとるべきという要求であった。これは認められ、これ以降、市議会議員の報酬も一般職員給与と連動する形で推移していったのである。

他方で、町村議会議員については、都市部と異なり、専門職的であると位置づけ報酬を一般職員給与と連動させていこうという動きは生じていなかった。名誉職的・薄給兼業の位置づけが続いていたのである。全国町村議会議長会は、1969年ころから報酬基準を設定すべくアンケートを行うなどしていたが、実現には至らなかった。全国町村議会議長会の考え方が示されたのは1978年の全国町村議会議長会政策審議会『議員報酬のあり方について』においてである。これは、一般職員給与との連動ではなく、首長の給与を元にして、議員の実働日数との比率で報酬を決めることを求めている。議員の実働日数は個々の町村での計算となるが、一応示された全国標準は、議長は長の給与月額40%ないし54%相当、副議長は33%ないし37%、議員は30%ないし31%という水準であった。

こうした提起をするに当たり、一般職員給与と切り離れた根拠として全国町村議会議長会があげていたのは、一つには議員も長も公選により就任する特別職であり、対等の立場で当該団体の重要機能を分担し、共に住民に対して政治責任を負う地位にあるなど、その性格が類似しているという点、もう一つは、議員報酬は、財政事情、住民所得水準、一般職員給与との比較等諸般の事情を総合的に考慮し決定することが適当だが、これらの事情は長の給料額の決定にすでに考慮され尽くしているという点であった。

とはいえ、市長の場合と同様に、町村長の給与

も一般職員のそれと連動していたから、結局のところ都道府県議会や市議会の場合と同様の基準が採用されたと言っても良いであろう。これ以降、町村議会議員報酬は町村長の給与水準の30%に近づき、その後連動して推移していくこととなった。

2 地方議員報酬をめぐるこれからの方向性

ここまで見てきたように、新憲法下の日本でおおよそ20世紀中に形成され運用されてきた地方議員報酬の参照基準は、つまるところ一般職員の給与水準であった。裏を返せば、地方議員報酬独自の基準は形成されてこなかったと言えることができる。そうした基準の下では、個々の自治体が独自に報酬水準を決定するという動きは起きにくかった。

これに対して、「地方分権改革の時代」たる21世紀においては、地方行革や住民の政治不信を背景とする報酬削減圧力に加え、各議会独自の議会活性化が見られるようになり、議員報酬を独自に決めていこうとする動きが多様化する兆しが見られる。そんな中で、注目すべき二つの報告書が出されているので、本章ではそれらについて検討を加えたい。

なおこれから見ていくように、二つの報告書はいずれも直接的には町村議会を考察の対象としたものであるが、日本全体で地方の人口減少や経済の停滞が懸念される中、市議会にとっても当てはまる内容が多く見られる。本稿では、日本の基礎自治体全般に対する問題提起の文書として位置づけておきたいと考える。

①「町村議会のあり方に関する研究会 報告書」

一つ目の報告書は、総務省に設置された「町村議会のあり方に関する研究会」が、2017年7月27日から2018年3月8日にかけて開催された合計7回の研究会を経て、2018年3月に提出した報告書である^{*4}。

同研究会の目的は、「議員のなり手不足等により特に町村の議会運営における課題が指摘されていることにかんがみ、小規模な地方公共団体における幅広い人材の確保、町村総会のより弾力的な運用方策の有無その他の議会のあり方に係る事項などについて具体的に検討を行う」ことにあった。

無投票当選者の割合を見ると、市議会議員選挙では2～3%で推移しているのに対し、町村議会議員選挙では近年20%を超えることが珍しくなくなっている。そのような町村議会に顕著な「議員のなり手不足」の原因として同報告書が重視するのは、議決事件の拡大や議会運営への規制撤廃などによる議員の権限・活動領域・活動時間の増大である。「その結果として議員としての専門性がより強く求められるとともに時間的にもより拘束されるようになり、一般の有権者が議会に参画しにくくなっている」（同報告書5頁）というのが同報告書の診断であった。また議員定数の削減がとりわけ小規模市町村において議員の負担感を増大させてきた点も重要視されていた。さらに、小規模市町村ほど議員報酬が少額となるために、議員報酬だけでは生計を立てられない状況が生じているという指摘もなされている。^{*5}

そうした状況を踏まえ、自治体の規模によって異なる状況を見据えつつ、同報告書は「新しい2つの議会のあり方」を提唱している（同報告書11頁）。一つが、「集中専門型」議会である。これは「少数の議員によって議会を構成するものとし、議員に専

*4 町村議会のあり方に関する研究会<https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/choson_gikai/index.html>

*5 加えて、企業が就業規則等により兼業を困難にしていることが多く、それによって勤労者の地方議会への参画が阻まれているという指摘も注目される（同報告書6頁）。

業的な活動を求める方向性」であり、「議員には、首長とともに市町村の運営に常時注力する役割を求めるとともに、豊富な活動量に見合った議員報酬を支給し、議員活動そのものによって生計を立てていくことを想定するもの」とされていた。また、住民は議員と異なる立場で議事に参画することで多様な民意の反映の機能も維持することができるという点が同時に強調されている。

もう一つが、「多数参画型」議会である。これは「本業を別に持ちつつ、非専門的な議員活動を可能とする方向性」であり、「議会の権限を限定するとともに議員定数を増加することによって、議員一人ひとりの仕事量や負担を緩和するとともに議会に参画しやすい環境整備として議員に係る規制を緩和し、議会運営の方法を見直すもの」とされていた。

その上で、「現行の議会のあり方を維持することも当然の選択肢であることを前提とした上で、「集中専門型」「多数参画型」という新しいあり方を条例で選択できることとする」ことを目指すとされた。

(同報告書11頁)

②「町村議会議員の議員報酬等のあり方 最終報告」

もう一つの報告書は、全国町村議会議長会に設置された「町村議会議員の議員報酬等のあり方検討委員会」が、2年間にわたる調査研究を経て提出した、2018年3月の中間報告および2019年3月の最終報告である。^{*6}

同委員会が問題関心を向けるのは、議会基本条例が広がっているにもかかわらず進まない議会

改革の停滞^{*7}と、地方議員のなり手不足である。そしてこの双方が、議員報酬の引き上げによって克服に向かうとの展望が示されている。逆に報酬金額が下がると無投票当選の発生率が上昇することが、データに基づき示されている。「多くの議会が住民福祉の向上にむけて実践しているにもかかわらず、低い議員報酬等に悩んでいる。」(同最終報告5頁) この点を変えていくことこそが問題解決の鍵とされているのである。

同最終報告が議員報酬の問題を重視したことには、先に見た総務省「町村議会のあり方に関する研究会」に対する批判も含意されていると思われる。というのも、議員のなり手不足の原因として、報酬の低さとともに、「定数の減少により当選ラインが上昇すること」もあげられているからである。低い報酬を退ける限り「多数参画型」は取りえないし、定数の減少に問題を見いだすのであれば「集中専門型」もすぐわないことになろう。

では議員報酬を増やすために、どんな提案がなされているだろうか。まず注目すべきなのが、従来の一般職員の給与水準を参照するやり方ではなく、地方議員独自の報酬算定方法を確立しようとする姿勢である。同最終報告では、「報酬・定数は、自然科学ではなく政治(決断)であり政策である。だからこそ、説明責任を伴う」(同最終報告1頁)と述べられている。

具体的な検討がなされているのは第4章である。同最終報告は、さしあたり原価方式、比較方式(類似団体比較)、収益方式(成果重視)の三つをあげつつ、比較方式は「参考にはなるが根拠としては弱い」、収益方式は算定方法が確立してい

*6 町村議会議員の議員報酬等のあり方検討委員会 <<https://www.nactva.gr.jp/html/research/remuneration.html>>

*7 「ようするに、議会改革の本道である議会基本条例に刻まれた議会を作動させること、そしてそれを「住民福祉の向上」につなげることが、議会・議員の魅力を向上させる。同時に、それが地域力アップの可能性を広げ、それらによって住民の信頼を勝ち取り、それが議員報酬の増額等の条件整備につながる。こうした活動によって、現行法の問題点を明確にして議会改革をもう一步進める法改正を可能とする。」(同最終報告5頁)

ないとして後二者を退け、原価方式を推奨している。より具体的には、議会活動日数に日常の議員活動日数（住民接触、調査研究）を加味し、それを首長の活動日数とそれに応じた給料月額と対比して報酬額を決めていくというものである。（同最終報告46頁）

おわりに

今後の展望を示した文書として二つの報告書について紹介してきたが、それらから汲み取れるのは、議員報酬の決定には地方議員の性格・役割についての理解の深まりが不可欠ということである。総務省「町村議会のあり方に関する研究会」は、新しい2つの議会のあり方を提起したが、既存のあり方を継承する場合も含めた3つの選択肢の中でいずれを選ぶかは、名誉職か専門職かという地方議員の性格規定のみならず、これからの地方自治の中で地方議会・地方議員にどんな役割を期待するのかについての展望なしには決めることができないだろう。その観点からすれば、現在の議論では議員報酬の問題がやや突出して議論されている印象を受ける。また議会や議員の役割は、執行機関のあり方と切り離して論ずることはできないだろう。その意味では、結局のところ地方自治の総体としてのあり方をも視野に入れていかなければならない。その議論は、日本ではようやく入り口にたどり着いた段階であり、今後一層、多様な論点の検討が必要であると思われる。



多治見食育センターについて

多治見市議会議員 石田 浩司



1 はじめに

多治見市は学校給食に対して、細部にわたる様々な配慮をしている。食育の啓発と地産地消の奨励を目的として競う「給食甲子園」で優勝するなど、全国的にも多治見市の学校給食に対する評価も高い。こうした現状の中、2021年8月より稼働を始めた「食育センター」の建設と多治見市の学校給食の現状を報告する。

2 多治見市学校給食の歴史と現況

多治見市の学校給食は、昭和21年に精華小学校に建てられた単独調理場から始まった。その後、昭和47年に共同調理場方式の高根調理場が開設されると、市内の小中学校の完全給食が実現した。昭和53年には大畑調理場、昭和58年には共栄調理場が開設され、コスト削減等の観点で、単独校調理場から共同調理場方式へと移行している。

平成14年に策定された「学校給食基本方針」の調理場整備方針計画では、食育の観点や温かい給食の提供のため、それまでの共同調理場方式から学校の建て替えに合わせた単独校調理場の整備、または隣接する学校を対象とした隣接校対応型調理場方式の整備へと方針が転換された。この方針転換により、老朽化した共同調理場方式の高根調理場は、平成21年に閉鎖されている。

当時は、アレルギーに対応する給食ニーズの高まりに加え、大畑調理場と高根調理場の老朽化に伴って安全な給食の提供が困難になること、新たに単

独校調理場の建設を進めるには用地確保や地元自治会との調整に時間を要すことなど、給食を取り巻く諸問題が生じていた。その結果、調理場整備方針計画では、単独校調理場整備方針から食育センターとする共同調理場方針へと計画を変更した。今後は単独校調理場の整備は止め、センター方式調理場である食育センターを建設すると同時に、老朽化した大畑調理場、共栄調理場を閉鎖することがその内容である。

議会は、食育センターの建設がこどもたちに安心安全な給食を提供するための変更であること、また建設場所が市有地の中から選定され、造成費用などが抑えられることなどに理解を示し、整備計画の変更に合意するとともに、第7次総合計画を変更した。これまでの経過では、建設に伴う民間委託への移行の議論はあったが、食育センター内に食育推進課を設置し、直営で運営することとした。

現在、市内には5つの単独校調理場と食育センターを含む3つの共同調理場が存在している。

3 多治見市食育センターについて

食育センターは、これまで以上に安全・安心でおいしい給食の提供と、食育の一層の充実を図ることを目的に整備された。1階部分には炊飯機能を備えた調理室、2階には食育を推進するための見学エリアと食育体験学習・個別相談コーナー、調理実習室(54席)、研修室(70席)を有している。

4 多治見市食育センター施設概要



名称：多治見市食育センター

所在地：多治見市姫町6丁目1番地10

構造・階数：鉄骨造・2階建

敷地面積：9,127㎡

延床面積：3,420.58㎡

竣工：令和3年6月

稼働：令和3年8月

総予算額：26億8千万円

調理能力：5,000食（炊飯6,300食）

配送校：中学校3校、小学校5校、幼稚園2園

多治見市学校給食

多治見市学校給食
公式Instagram



Instagram



5 多治見市食育センターの特長

HACCP概念の導入

原料の受入から出荷までのすべての工程で、健康被害につながる可能性のある危害要因を科学的根拠によって管理するHACCP（危害分析・重要管理点）の概念に基づき、学校給食衛生管理基準や大量調理マニュアルに適合する高い衛生基準を確保した施設整備、運営をおこなっている。

食育の推進

2階は、食育エリアとして1階の調理エリアが見える見学窓をはじめ、研修室、調理実習室、体験学習相談コーナーを設けています。食の大切さや栄養・食事のとり方など、食についての正しい知識や情報を伝え、理解することができる食育機能を備えている。

食物アレルギー対応の推進

多治見市では食物アレルギーを有する園児・児童・生徒たちのために、除去食対応を推進している。食育センターでは専用の調理室を完備し、学校給食の安全な除去多応を可能としている。

多目的調理室の設置

クラスや学年単位での調理、セレクト給食などのきめ細やかな対応ができるよう、多目的調理室を設置している。

環境への配慮

ガスと電気を併用し、エネルギー効率に優れた施設で、照明器具のLED化をしています。調理工程で発生した野菜の皮などを堆肥化施設でリサイクル処理をおこなっている。



1階 調理エリア



2階 見学エリア

6 今後について

昭和の時代に多治見市は、単独校調理場方式で本格的に給食の提供を始めた。昭和40年代以降は政治の流れの中で、民間委託をはじめとしたコスト削減の視点が当たり前のように浸透した結果、単独校調理場方式は衰退し、共同調理場方式によるセンター化へ給食調理場の整備方針を転換することとなる。O157が猛威を振るい、徹底した衛生管理が必要とされた平成の時代へ変わると、再び単独校調理場方式へシフトするが、令和の時代にはまた、共同調理場方式に整備方針が戻った。効率やコストを優先する視点で給食が議論された時代、食教育やアレルギー給食などの子どもの視点で議論された時代など、その時々の方針や住民ニーズが給食に対する考え方に影響を及ぼした。ただし、いくら時代が変われども、安全な給食を提供する責任が市にあることに変わりはない。

市は18年間、給食調理員の退職者を補充してこなかった。この間、多治見市労連現業評議会が学校給食の直営堅持を長年にわたって訴え続けたことから、市は4年前に正規職員の採用を再開した。以降、市は今も採用を継続し、食育センターも直営でスタートした。給食調理員以外でも今年度からは、ごみ収集や道路維持に携わる一般現業職の採用も再開された。

今回、食育センターの運営の議論において、直営の意義が見直されたことは評価できる。同時に、災害対応を含め、現場が直営で動くことの必要性も再認識されている。これらは、市労連現評が地道に訴え続けた成果である。

子どもたちの大切な成長は、多治見市の学校給食がしっかりと守らなければならない。市が責任をもつ直営の食育センターが子どもたちや保護者に信頼される中心的存在であり続けることが必要である。

編集後記

- 去年10月に発行した自治研ぎふ130号の編集後記に「実は私、新卒で小さな町役場の新米土木技術者として採用された経験があります」と記しました。当時、水道事業を12年半、下水道事業を11年にわたって関わってきました。今回、富樫理事長が水道事業に触れた特集を執筆しています。そして、前号からこの機関誌はデザインをリニューアルしていますが、今回、表紙を飾るのは、多治見駅北広場にある虎渓用水広場。そんなことから、私も少しだけ水への思いを馳せてみます。
- 水道法第1条は、水道水の条件を「清浄にして豊富低廉な水」としています。水質は清らかで、水量はふんだんで、料金は安価であることを水道法は求めています。大気が循環するその恵みによって、清らかな水をふんだんに湛える日本の水道料金は、世界的にみても十分に安価ですが、社会的格差が拡大し、一握りの強者の影で陽が当たらない多くの弱者の一部には、水道料金でさえ支払えない人が一定程度存在しています。それでも今後、人口減少や水道施設の老朽化によって料金収入が減少する場合には、水道料金の値上げは避けられないでしょう。弱者の家計に影響することが想定されます。すべての生物にとって水は命です。その水の料金値上げが格差拡大につながらないことを祈っています。
- 通常、同じ商品であれば、1個より大量に箱買いするほど、単価は安くなりますが、水道料金の仕組みは基本その逆で、使用水量が多いほど、単価が上昇する累進制です。自然の恵みを大切にする節水意識の向上と生活に必要な最低限の水を安価に供給することを目的に累進制を敷いていると言われています。言い換えれば、強者には相応の負担を求め、その分は弱者に配分する優しい料金体系と言えます。「情けは人の為ならず」…、強者が弱者を思いやれば、その思いが必ず大きくなって強者に戻る無限の循環が実現します。
- 岐阜県内で高いと言われる市町村でも水道料金は10m³当たり2,000円程度で、コンビニで買うペットボトルの水の値段は1本100円程度です。コンビニの〇〇の水1本100円分は、水道水1,000本分に相当するほど水道水は安価です。そのうえ、〇〇の水は、食品衛生法の基準で水質を管理していますが、水道水はその何倍も厳格な水道法の基準を満たす安全な水です。最近、ガソリンの高騰がニュースで頻繁に取り上げられていますが、〇〇の水は、高騰する貴重なガソリンよりも高価です。長年、水道事業に携わってきた私の願いは、安い水道水の安全性をより多くのみなさんに知っていただくことです。
- 1月26日、労使のトップである連合の芳野会長と経団連の十倉会長が会談し、今年の春闘が事実上スタートしました。十倉会長は「賃金引き上げのモメンタムが維持されることを期待する」、芳野会長は「月例賃金のアップにこだわる」ことを強調しています。岸田首相も「賃上げを期待する」と表明し、労政使がともに賃上げに前向きです。経営側の一斉回答は3月中旬です。成長した企業の成果が適正に労働者へ分配する循環が求められています。「金は天下の回り物」…、企業は内部留保ばかりに回すことをそろそろ止めて、成長した成果を労働者へ適切に回す好循環に転換したいものです。力強い賃上げに期待しましょう。
- 自然の好循環が水の好循環を生んでいます。経済の好循環が生活する人すべての幸せにつながります。好循環の下で、安心して暮らすことができる社会の実現が求められています。

岐阜県地方自治研究センターのご案内

岐阜県地方自治研究センターは、岐阜県における地方自治・行財政・まちづくり等に関する研究活動を行うために、1978年6月に設立しました。自治体関係者や学識経験者及び県民のみなさんの意見交換を深めることによって地域に根ざした政策づくりを促進し、地方自治の振興と地域の活性化に寄与することを目的としています。

会員になると

- 機関誌「自治研ぎふ」をお届けします
- センターが主催する講演会・セミナー・視察・総会等のご案内
- 研究発表の場を提供します

会員になるには

- どなたでも会員になれます。
- 会 費（事業年度毎年4月～翌年3月）
- 個人会員 年 2,000円（1口）
 - 団体会員 年 10,000円（1口）

機関誌「自治研ぎふ」

センターでは自治体行政地域振興・まちづくり等に関する調査・研究レポートを掲載した機関紙「自治研ぎふ」を会員向けに発行しています。

バックナンバー

「自治研ぎふ」のバックナンバーを販売しております。会員以外の方でもご購入いただけます。

- 1冊600円（送料込み）

バックナンバーの内容はセンターのホームページ上で公開しています。

ホームページ

<http://www.gifu-jichiken.jp/>

入会のお申込み・バックナンバーの申し込み・その他お問合せについては下記までご連絡ください。

岐阜県地方自治研究センター
〒500-8069 岐阜市今小町15番地
電話 058-265-3135 fax 058-267-0093
E-mail info@gifu-jichiken.ne.jp

自治研ぎふ

JICHIKEN GIFU

Vol.
131

2022年2月15日 発行

編集人=吉田 珠樹 発行人=富樫 幸一

発行所

岐阜県地方自治研究センター

〒500-8069 岐阜市今小町15番地

TEL 058-265-3135 (代)

FAX 058-267-0093

URL www.gifu-jichiken.jp/

E-mail info@gifu-jichiken.jp

表紙の写真

JR多治見駅に隣接し、にぎわい創出、憩いの広場、まちなかのオアシスとして市民、来訪者に親しまれている「虎渓用水広場」。マルシェや大道芸イベントなど年間を通して様々なイベントが開かれ、夏はビアガーデンでもにぎわいます。多種多様な活用ができる市の施設として2016年7月にオープンし、「2020グッドデザイン・ベスト100」にも選ばれました。
(提供/多治見市経済部産業観光課)