



JICHIKEN GIFU

Vol.134

- 2 | 道標 子安英俊 = 自治労岐阜県本部中央執行委員長
- 4 | 座談会
「これからの水道事業を考える」
- 25 | 特集1 三谷 晋 = 岐阜大学地域科学部准教授
水道施設の破損による給水停止と水道事業者の免責
自治体が定める水道供給条例には「免責」規定がおかれていることがある。老朽化・劣化によって水道設備が故障した際の損害賠償事案について、自治体には免責されるのか。このことに関連する最高裁判決を紹介する。
- 32 | 特集2 小川尚紀 = 岐阜協立大学地域連携推進センター コーディネーター
地域経済構造分析と地域政策
近年、「地域経済構造分析」への注目が高まっており、岐阜県内においても高山市や郡上市が市独自の産業連関表を作成、この表を用いた地域経済の構造分析が進められている。本稿ではこうした動向をまとめつつ、その論点について検討した。
- 39 | 地域レポート 丸山新吾 = 大垣市議会議員
大垣市のごみ有料化がスタート
- 44 | 報告 山本公德 = 岐阜大学地域科学部教授
第39回地方自治研究全国集会
- 47 | 編集後記

道標

子どもたちの育ちと安全を守る ために必要なことは

自治労岐阜県本部中央執行委員長 **子安 英俊**



送迎バスでの置き去り事件や虐待といった問題が相次ぐ保育現場の人手を増やすため、政府は来年度から保育士らを手厚く配置する保育園などへの補助金を拡充する方向で最終調整されるそうである。2023年度予算案に盛り込まれると、一定の効果があるであろう。

しかし、どうして置き去りが起こったのだろうか。静岡の事件は、元園長が休みだった運転手に代わって業務を行っていたと報じられているが、大事な園児を残して施設することが理解できない。報道で見る限りワンボックスカーを改造した送迎バスであり、大型のバスではない。同乗者も気が付かないとはどうしてなのか。また、昨年福岡でも5歳児が熱中症で亡くなる、痛ましい事故が発生していることを考えると、今の状況であれば再度発生する可能性も高い。

政府は2023年4月から、置き去りを防ぐ安全装置の設置を義務付けた。装置の実証実験などが進む一方で、子ども達がクラクションを鳴らす練習をするニュースが流れている。こんな事象が発生しなくなることを祈るばかりである。

現場からは保育士の配置基準の見直しを求める切実な声も以前からある。今回の政府の補助金についての拡充対象の一つは4、5歳児をみる保育士の配置。国の4歳、5歳児の配置基準は70年以上変わっておらず、子ども30人に保育士1人となっている。今回、

保育士の配置を現行基準より手厚い「25人以上」などとしている施設に加算を増やすとしている。現状で実施しているところに増額するつもりなのだろうか。しかし、配置基準は変更しない。これでは根本解決は不可能である。現状できているところは大規模な保育園などに限られてしまわないだろうか。

公立と私立でも措置費が一般財源化されており、市町村でその配分が決定されている。公立が一般財源化された際には、自治体の6割が予算の削減をしていた記憶がある。このような状況で補助金の上乗せが機能するのだろうか。

そして、園児への虐待事件である。保育士の資質に問題があったのかもしれないが、専門の勉強をして試験に合格し採用されている保育士である。これも置き去り同様、考えられない事件である。

保育士の多忙さや保護者からのプレッシャーなどいろいろな要因が考えられるが、先ず人を増やすことが必要ではないだろうか。

保育士配置基準は以下の通りである。

年 齢	人 数
0 歳児	子ども 3 人に対し保育士 1 人
1 ～ 2 歳児	子ども 6 人に対し保育士 1 人
3 歳児	子ども 20 人に対し保育士 1 人
4 歳児以上	子ども 30 人に対し保育士 1 人

しかし、保育需要の増加や、保育士不足問題を解決するため、この配置基準の緩和がされている。その保育の形態や時間帯によっても変わるようである。

2022年度の国の予算においては、3歳児は15人に対し保育士1人の予算が交付税で措置されているとしているが、これも一般財源化されている影響か20人に保育士1人の園が多数を占めている。

実際に保育の現場の様子はどうであろう。

- 休憩時間が取れない
- 食事の対応が大変
- 課題のある園児対策ができない
- 保護者対応が大変である

など様々な意見がある。

少子化対策として、保育の需要は高まっていく状況で、リスクを背負いながら「子どもが好きだから」と言って保育士になりたいと思っても保育士になることを避けることが予想される。現状として資格を持ちながら保育に関わらない人が全国で約100万人いるとも言われている。ゆとりがないからその場のしのぎの対応では済まない状況ではないだろうか。

また、今まで、保育士の献身的な働き方で対処していたことも、今の時代合わなくなっているのではないか。

子どもたちの育ちと安全を守るために抜本的な対策が求められている。

「これからの水道事業を考える」

「自治研ぎふ」の131号（2022年2月）では「水道事業のこれからとコンセッション方式の問題」というテーマを特集で取り上げました。人口の減少や節水化が進んでいく中での水道経営の維持や料金の引き上げが課題となっていますが、上下水道事業の現場はどうなっているのでしょうか。職員（組合員）に集まってもらい議論しました。



2022年12月14日に長良川国際会議場で座談会を行った

メンバー（写真右から）

- | | |
|-------|---------------------------------|
| 富樫 幸一 | 岐阜県地方自治研究センター理事長
（岐阜大学名誉教授） |
| 小井戸真人 | 高山市議会議員 |
| 島垣 俊浩 | 高山市労連
（高山市上水道課建設維持係） |
| 福永 浩二 | 自治労本部公営企業局長
（大阪府豊中市上下水道労組出身） |
| 大崎 隆夫 | 岐阜市労連
（岐阜市上下水道事業部施設管理係） |
| 澤田 英樹 | 土岐市労連
（土岐市上下水道課管理係） |

はじめに

富樫：私は愛知県の大村知事の下で設置されている、長良川河口堰最適運用検討委員会のメンバーに入っていて、その中で開門調査の実施ができないかと検討を進めています。しかし、中部地整や岐阜県、三重県がなかなか賛同してくれない。国際的には韓国・釜山の近くでゲートを開ける実験をスタートさせ、ヨーロッパでも実施する流れです。日本には電力、ガスなど民間企業がありますが、水道事業も民営化するかしないかと。海外では再公営化の流れも出てきていますが、どのようにインフラを維持・経営し、ユーザーや住民

の参加を促していくのかは大きな問題だと思っていたので、「自治研ぎふ」に書かせてもらいました。

実は岐阜大学は井戸水です。メインは100mの地下水で非常に水質は良く飲みやすい。僕の家も井戸を持っています。飲み水にはしないけど散水などに使っている。川やダムに依存して、渇水の問題などが起こらないのが岐阜や西濃です。一方、東濃は愛知用水系と一緒に水を取っていて、渇水の問題などがあり、同じ岐阜県内でも様々で事情が違います。

民間委託の方法の一つで、高山市が全国でも最初に指定管理者制度を導入しました。僕らもそれぞれ自治体に行って話を聞きます

が、細かい部分までは全部話してもらえません。現場の水道の運営は非常に難しいです。表向きの一説明では解らない点をみなさんは御存じだから、差し支えもあるでしょうが、可能な中で話してもらいたい。むしろ県民や市民にそういうところを知ってほしいので。

岐阜市も水道ビジョンを作ってパブリックコメントにかけましたが寄せられた意見は僕を含めて二人だけ。それくらい市民は関心を持っていない。ただ、これからの料金の値上げとなると違うのかな。

この前の明治用水の頭首工の事故もそうですが、設備が50年近く経ち傷んできています。災害が起これば対応するしかないけど、補修などをどう図っていくかといった経営ビジョンや公共施設の管理の取り組みもお話いただき、県民や住民の皆さんに知ってもらいながら、方向性を考えていきたい。テーマは大振りですが、一つ目は「職員数の問題」。人数とか合理化、高齢化があるので、技術継承をどうするか。二つ目は「施設の問題」で、更新やダウンサイジングをどうするか。三つ目は「お金（経営）の問題」。それぞれ事情の違いもありますが、それらを切り口にして話を進めていきたいです。水道はなくてはならないもの。大切なもの。まず、全国の状況からお話していただけませんか。

●全国

福永：出身は大阪府の豊中市上下水道労組です。就任当初はコロナ禍で対面ができませんでしたが、ようやく県本部や単組でも毎週のように幹事会や会議などが開かれるようになり、北海道から南は福岡まで行きました。まず共通していることは、「ヒト、モノ、カネ」が全国的に不十分であること。「ヒト」については、かなりが民間へ業務委託し、定

年退職による欠員に補充がないなど、最小人員体制で日々の業務を行っている。一番の問題は、各自治体の採用に応募が少なく、ゼロの場合もあります。この間、大きな給与構造改革があり、公務員の賃金は低いというイメージがあるのでしょうか。また、地域手当の格差が非常に大きいので、自治労本部としても課題・是正として進めていくべきだと考えています。「モノ」については、施設の老朽化、耐震化事業が正直、進んでいない。基幹管路も、全国的に3～4割程度しか進んでいない状況で、施設の更新も含めた耐震化などが今後の大きな課題になるでしょう。最後の「カネ」について。地方公営企業法適用なので、独立採算制のため、ベースは水道料金の収入で事業の運営を行っていますが、経営状況が厳しい状況の中では水道料金の改定も検討する必要があると思います。もう数十年も値上げを据え置きにしている事業体も多くある。さっき、富樫先生もおっしゃいましたが、水道はなくてはならないものなので、そういった点も議会、住民にもきちんと説明した上で、料金の改定をしていかなければいけないと思います。



福永浩二さん（自治労本部公営企業局長）

●土岐市

澤田：この仕事に携わり感じることは、日本

は水道が安く、普及率も高いこと。以前訪れたラスベガスは、硬水で当然コーヒーも美味しくなく、シャンプーしても泡立たない。びっくりしました。一方、アナハイムは水が少ない所ですが、ディズニーが水を持っている。フロリダは水が大量に引き込めると聞いていましたが、土木技術職としてどうやって引っ張って来るのか興味を持ちました。東濃には川があるけど、水を精製してきれいに飲めるまで、非常に精度の高い浄水機能を持たないといけない。陶器の産地なので原水にアルカリ分やマグネシウムを含んでいる。そうした中、岐阜県が県営水道（以下、県水）を供給するというので、土岐市はそちらを選びました。昭和51年から県水が基幹管路として稼働されましたが、当時は100%を受水できたわけではありません。南部は、市役所より標高差が250m位高い所にあるため井戸を使っていましたが検査をしたらマンガンが検出され、100%受水するために国の補助金や交付金で平成14年度までに管路を引きました。受水拠点4箇所、配水池が10箇所以上あります。ポンプ室も同じくらいあり約20年前に整備を全部済ませました。昭和40年代、50年代初めの配水管路がかなり残っていて、その更新を国の交付金で賄いながら行っています。その後前々市長が、プラズマリサーチパーク計画を立て、研究学園都市構想ということで、今のUR（当時、住宅都市整備公団）に土地区画整理を依頼した。ところが大学が独立行政法人に切り替わるタイミングで、核融合研究所はまだありますが、他の研究施設に手を上げてもらえなかったという中、三菱地所がアウトレットモールを造りたいと30年の契約で造成した。一定の団地も造られ、人口は一旦下げ止まりし、給水量は上がりました。その後も前市長がイオンモール

も誘致し、料金収入が多少上がって、有収率が下げ止まりになっています。

平成27年までは漏水調査を専門で担当する職員が1人いました。1年かけて土岐市全域を2周し、有収率を92%まで上げました。その人が退職してから専門の職員が不在となり、今は有収率は85%前後まで落ち、新聞には年間5,000万円ぐらい無駄な金を捨てているみたいな書き方をされました。水道ビジョンは、ちょうど今年が10年間のスパンの5年目の見直しの時期に当たります。今年1月の経営審議会でお諮りをして、今後の見通しを説明することになっています。土岐市は水道料金が高いけど、企業の料金収入で何とかやっけていけるような状況です。東濃全体を比較すると多治見市は供給量も多くて安い。例えば恵那市とか中津川市は自己水がありますが、厳しい状況だとは聞いています。**富樫**：有収率が10%も落ちるケースはなかなかないですね。

澤田：漏水が一番大きいです。常時目に見えないところで地中に潜っている量が多いのではないかなど。

富樫：アウトレットやイオンが来て変化している面があるのでしょうか。

澤田：イオンモールや企業のおかげはありますが、少子高齢化や人口減少で夜間人口が減っているため、一般の方に使っていただく水量が減っています。

富樫：長崎の石木ダムが問題になってハウステンボスも調べましたが、かなり循環し、井戸水も採るので、雨が少なく水がない所ですが、企業努力で減っていきますよね。

澤田：井戸水とか定量的に自分のところで賄えない土地ですね。本当は井戸を使いたいけど、料金が高い水道水を使っている。ショッピングモールは水道水じゃないとダメ

ですが、工場に関しては陶器関係でも水道水を使っているところが増えてきました。

富樫：岐阜県では逆に工業用水道がなかなか普及せず、過去は地下水を使っているところが多かったです。

●岐阜市

大崎：ヒトという点では、どの自治体も似ていると思いますが、2000年代初め、人が足らなかった頃に27歳の新卒で入庁しました。今、39歳で僕の上の40代が全くおらず、55歳以上がほとんどです。あと5年したら、「一番詳しいのは誰だ」となりますね。水道施設は資料も残っておらず、年配の職員に配管はどうなっているのか聞いて、直している状況です。モノという点では、岐阜市は基本的には平地が多いですが、山沿いは少し小高いところもあります。水道施設は、当時の簡易水道の施設を岐阜市がもらい受け、そのまま使用しているものが多い。水源地は確か17箇所、小規模な簡水施設は21箇所ほどあります。当時のものが手付かずで残っているため、50年後、60年経っても中味も同じですね。「どう直すんや」というところがたくさん残っている。

富樫：以前、当センターの理事長をされていた水崎節文先生が、岐阜市の公営企業審議会会長をされ、どのように簡易水道を統合して、料金を合わせていくのか、苦労したと聞いています。

大崎：そこからの更新が全く手付かずで、ここまで来ています。岐阜市は大きな水源地として、雄総水源地、岐阜公園の横の鏡岩水源地があり市の3分の2くらいの水量を賄っています。両方とも長良川の伏流水と併せ、この2つの水源地は紫外線処理を行い、他の水源地に関しては次亜塩素酸だけ入れていま



大崎隆夫さん（岐阜市労連）

す。老朽化は著しく、更新可能かというところ、正直、あまり言えないところも多い。特に雄総水源地は井戸から堤防の下に配管を通して、堤防外の水源地でいろいろと処理しているから、作り直すことができません。国が新たに掘りたいという話もあり、更新の話は度々出るけど何ともならない。堤防の外にも井戸を掘っていますが、堤防の中ほどには水が出ない。鏡岩も都度、更新はかけているけど、岐阜市の施設は他市と違い、非常に狭い土地の中で無理に作っているところが多く、井戸を掘り直そうにも土地がない、周辺の土地も買えないと、困った問題になっています。

富樫：浄水場が不要ですからね、それで進めてきたわけですけどね。

大崎：他の水源地も耐震工事を行うにも横に土地がなく、その水源地を活かしながら、半分ずつ直す手法ばかりで費用が余分に掛かり、維持管理している側も手間が掛かる。岐阜市も土岐市と同様に、衛星画像からの解析を確か今年度から実施しました。岐阜市内で漏水が多いところは岐阜駅前の辺り。歩いていても水の音がします。意外にも芥見のエリアも多いです。岐阜市は有収率が80%くらいで推移していましたが、東京は95%くらいあ

るため、維持管理している身としては驚いています。東京あたりは利用が多いので、お宅の中で漏水しても影響は出ないのかなと。

富樫：岐阜市も少しずつ直しているようですが、なかなか有収率は上がってこない。伏流水を採り、漏水も地下水に戻しているだけなのに、変な循環ですけどね。

大崎：私は市内の中心部を賄う下水処理場に勤務していますが、水が戻ってきている感じがしています。雨が降ると不明水が通常の処理水の3～4倍になる。岐阜市は地下水位が高いが配管が非常に古く、水道もこの辺では最初に引き始めたせいかわ収率も低く、配管もボロボロの状況です。



給水管の漏水調査

●高山市

島垣：22歳の時に水道の技術管理者になり、その時の先輩が僕の10歳上でした。3年間で水道の業務を教えてもらい、技術管理者の資格講習・研修にも行かせてもらいました。今は僕の下が26歳離れています。多分、継承は困難です。理由は政治が水道事業に対して介入しすぎたから。行革の際に企業職員も削減したから。将来的に大変ですよ。今、高山市の給水収益は大体18億円程で、僕のシミュレーションでは老朽管の更新の費用を耐用年数40年で換算すると、平均で年間25～30億円が必要です。それを賄える料金収入はないか

ら料金改定になると思われます。基幹管路の更新は、厚労省の補助事業であるため、行政は補助金に飛びついてしまう。基幹管路ではあるが、漏水がない管を直すことになる。しかし、補助金は3分の1とか半分で、残りは市の単独費を支出するから、一般管の更新が全くできません。

今、高山市の有収率は72%前後です。その3年程前が75%程だったので、その間で3%下がりました。旧高山地域は、河川水をポンプアップし、急速濾過をかけて送水、配水しているの、そこに費用が掛かっている状況です。

老朽管の施設更新は、延命化という名前で、布設替え更新を遅らせることが、主体になっています。政治の介入が原因です。平成12年頃、財務省が法定耐用年数の変更をかけ、25年の管路を財務的に40年にしました。減価償却費が多くなると赤字経営になるので、この方法を取ったのでしょうか、それに合わせて、簡易水道を上水道に組み込むこととワンセットでやりましょうっていうのは、多分、国の考えだと思いますが、それが大失敗でした。行政が絡むことで、耐用年数が財政的に延びたとしても、物の老朽化は変わらない。ペーパー上で40年にしたことで、漏水が増えたことも原因にあると思います。それに耐えつつ、何とかお金を工面して布設替えをする必要はあるはず。ただ、最近は工事の単価がとて高くなり、工事の発注が難しいですよね。（富樫：どのくらいのアップですか？）肌感覚でも1割ではきかない、3～4割増のような気がします。布設替えのスピードをダウンしないと、ない袖は振れません。

先日、下呂市で、漏水によって配水池が空になり、老健施設がピンチになったことから、高山や中津川などが給水タンク車で応援

に行きました。自然災害でなくても、災害対応に関しては迅速に対応しています。各自治体の課長が集まる水道の技術者会議が年に3回ぐらいあるため、顔見知りになっているから連携が可能になっていると思います。そこは良いところですね。僕は平成9年に飛騨地域で大規模災害を経験しました。その時は水道の指定工事店と一緒に隣町に応援に行きましたが、そういったことも担当者同士でやりくりしました。

高山市には、とても大きな会社があります。建設されるときに、配水池を増やすなど、何億円も投資をしました。もし、その会社が撤退すると、高山市は料金収入の5%を失います。この収入がなくなると大きな痛手です。

また、ホテルの建設ラッシュと報道されていますが、実は高山市は地下水が豊富なため、一部のホテル以外は井戸水で賄っています。ホテルの建設で多少は潤いますが、ものすごくという訳ではありません。大きな会社などは井戸に対する規制が特にないため、井戸が出るとどんどん掘ります。

澤田：ボーリングの費用が昔と比べると安くなり、かなり深くまで掘れるようになったから、土岐市でもみんな温泉が出るまで掘る。

島垣：ちなみに僕は水道の技術者ですが、水道水は飲んでない。我が家は井戸水です。家の近くに浄水場があり、1日5,000ℓぐらい汲んでいる。近所は、井戸だらけで掘れば出るという環境。でも、飛騨市古川はマンガンが多く、水が赤くなるため苦労しています。

指定管理者制度の問題点と 公営企業の財政

富樫：次の話にも繋がりますが、高山市では合併があり、当時の市長の方針で水道事業を

指定管理に出しました。以前、「自治研ぎふ」に書いたけど、もともと、地方公営企業という企業体の形であり、それ以外にも水道関係の業者も多く、そこでやりとりしながら進められてきました。宮城県の場合は外資系の企業が入り、事情が分からないから難しいことがたくさんあったと思います。その結果、市役所、水道の担当者が減り、技術の継承が難しくなりました。日本の民間の企業でも高齢化が進んでいる。だからその「取引費用」といいますが、情報のやり取りや契約とか様々な評価とか、あるいは事後的な見直し等をどう進めるのかが課題。もちろん民間企業でもきちんとやっているところはあるけど、そうではないケースもある。そこは政治の側ではどう考えているのでしょうか。そこで小井戸さんに。

小井戸：水道業務に直接、携わっていませんが、市議会議員の立場でお話します。行政改革の中で、全国に先駆けて指定管理者制度が高山市に導入されました。高山市は平成17年に周辺9町村を編入して合併しました。当時の市長がとにかく職員を削減する、行政改革が必要だと、合併すると1,250人になる職員数を5年間で400人を減らすという計画を立てました。そうしたら、国が指定管理者制度という、民営化を進めていく手法として地方自治法を改正したため、高山市の渡りに船となったわけです。定かではないですが、当時、公の施設と言われるものが図書館など含めて高山市には664あったものの、287の施設が指定管理者に出せるのではないかといいるところからスタートし、しかもその準備期間はわずか1年くらい。そこで水道業務を指定管理者に委ねることになりました。一緒に議論されたのは、図書館、火葬場、文化会館、体育施設などです。

私は1995年に議員になり、その間の行政改革を目の当たりにしてきました。その内容は以前「自治研ぎふ」の127号から129号にかけて連載しましたが、今、振り返っても指定管理者制度の導入は性急すぎました。特に水道業務は水道法との整合がとれていない点もあったのに、民営化することを主眼に置いて進めてしまった。指定管理者制度のメリットは、民間企業のノウハウを生かしたサービスの向上と経費の節減ですが、重きが経費の節減にいつてしまった。

この制度の特徴は、いわゆる競争オーソライズですよね。公募によって手を挙げたところを審査して、どこに受託させるのかを決めるということです。受託する企業や団体は、3～5年の周期で競争が働き、公の施設や公務を代替するため、サービス提供と指定管理者制度そのものに問題があると思います。その上で上水道の業務を指定管理者制度が、そのときに水道法と一致しなかった。水道法では委託する場合、一つの法人であるべきだと規定されていますが、当時、高山市が議会に提案した内容は、企業体を想定して3つの会社で企業体を作り、そこが指定管理者に移行できるよう業務を委託しました。当時、議案として出された時には、その会社が設立される見込みで、平成18年4月からは委託をしたという経緯があります。

もう一つ大きく議論になったのは、水質検査の問題です。全部委託なら、その委託先に水質検査を任せることができますが、一部委託の場合は行政が水質検査をしなければならない。高山市は厚生労働省に確認しましたが、高山市の指定管理者制度の中では水質検査の業務を委託してもよいという話になり、議会でも水質管理や検査の問題が話題になりました。当時40数人が上水道課にいました。

うち浄水場には11人程がいましたが指定管理者制度が導入されたと同時にその職がなくなり、段階的に本庁内の水道課の職員が削減され、最終的に半減以下になっている。

島垣：半減というか、管理職や部長も合わせて18人。指定管理に出した時の議会と行政というか、業務の行い方がまずかったとは思いますが。



小井戸真人さん（高山市議）

小井戸：高山市が指定管理者制度を利用して民営化したことが、全国的には悪しき例となり、ブレーキがかかった。高山市が率先して悪い例を示したということかなと。

島垣：絶対に民営化は考えない方がいい。それによって職員を減らすことになる。今、一企業に任せています。

小井戸：指定管理者を更新の段階で新たに公募をかけますが、他になれば、その受託している側の言い値になってしまいますね。

島垣：今は指定管理料を水道職員の人件費を支出している3条予算（収益的収支）で委託費として支払っていますが、指定管理料が増えてくると3条予算が赤字になるため人件費が払えなくなる。でも、業務は全て渡している訳ではないので職員を減らすこともできなくなる。だから本来は建設改良に使う4条予算（資本的収支）で人件費を払わないと事業

が継続できなくなる。ただ、こうなる前に3条予算の収入である水道料金の改定を検討しなくちゃいけないのに、政治が絡んでくると料金改定をした首長は落選するので自分の時は改定したくない。4条予算で人件費を賄うことは将来の建設改良費（3条予算減価償却費）の資金を奪うことになるのに議会も監査も理解していない。

澤田：うちが標準的な例だと言えないけど、課長以下20人で上水が10人、下水が9人、浄化槽担当が1人。浄化槽担当の給料は一般会計から企業会計に繰り入れて、4条適用は上下水に2人ずつ、あと残りは全部3条で支払っている。これは標準的でしょうね。

島垣：それが標準的ってことが分かっている。

澤田：どれだけ払っているか知らないけど、4条にそこまで職員を入れるというのはどうなのかなと思います。

島垣：3条の修繕費が6,000万円なんですよ。多分、議会も管理職も何が問題かが分からない。僕も20歳以上離れている部下に責任を負わせることはできないので、今、いろいろな資格を取りにいかせています。土木や水道の資格、給水装置の主任技術者と中型免許、土木2級を習得し、もしも中途退職しても次の就職ができるよう、そこまでは面倒を見ないかなと思っています。今の市役所の水道の技術職で定年退職まで勤めさせるにはあまりにも過酷すぎます。

人事の異動と採用、育成をめぐって

澤田：例えば、水道と下水道の間で人事異動はありますか？事務の方は多いと聞いたことがありますか、技術職の異動はありますか？

大崎：上水道、下水道もありますし、技術職

は環境部とか結構、辞令がありますね。

富樫：人事異動のペースが岐阜市は割と早い。新しい部長になったなと思ったら、次に行っちゃうし。その人たち、現場は分からないからどうかなって。中途採用でも上下水道で入ってる？（大崎：入ってます）。僕も採用職員の研修に出ますが、結構辞めていく人も多いけど、経験者採用もある。

大崎：40歳から50歳はじめの世代を埋めるために、経験者を採用することがあって。でも新卒になると機械も電気も入ってこないと人事が言っています。

富樫：指定管理者に出した場合、それまでいた職員をどうするのか。受けた先も全員、引き受けるわけにはいかないし、当然、減らすことになる。どこかの自治体で聞いたら、年齢が高い人は要らない、若いのが欲しいとか。

島垣：以前は、技術職と一般職、事務職を分けて採用していた。でも、小さな町村役場は人数が少ないからそういうことができない。どこの小さな自治体でも、まずは技術の人を育てる必要がある。災害の時に設計も測量も対応できる。市町村合併後、高山市の水道、建設部、農務部は、ほとんど旧町村の職員でした。

小井戸：そうそう、旧町村の職員が多かった。

島垣：前の維持課は20人のうち2人だけが旧高山市の職員。

富樫：なんで旧高山市がそうなったんですか？

島垣：技術者を育ててなかったからです。育成する仕組みの問題ですね。

小井戸：そこに今、課題というか、限界が来てる。

島垣：そこを総務課も悩んでいる。国から派

遣の要請が来るから、期待に応えるためそこで希望を取らないですか。すると抜け出したい人はすぐ手を上げる。

小井戸：合併してから10年間くらい、技術職を全く採用していません。事務職で1人だけの採用などが続き、結果として1,250人から約400人が減りました。

島垣：高山市の人事行政のあらましを見てもらうと、年齢構成に開きがあります。中間層の40歳以下、35歳はなぜこんなに少ないのかと。

澤田：これで定年延長が始まったら、大変なことになるでしょう。

島垣：国も今、中間層の30代が欲しいのでは。

富樫：昨年、人事院の公務員問題懇話会のメンバーとなり、ヒアリングを受けた際に国家公務員の現状を聞きましたが、まず試験を受けてくれない。国家公務員の魅力そのものが下がっている。霞が関にいても何をやっているのか分からないという話がありました。

小井戸：もうちょっと夢のある話にしていかないと。

島垣：僕が働き始めて30年弱、この間のベースアップは数%しかありません。今年の春闘で連合は、ベースアップと定期昇給で5%程度の賃上げをめざしているし、使用者側も賃上げには積極的なので、今回は期待しています。しかし、これまでの物価の上昇を考えると、労働者へのしわ寄せは相当なものです。

澤田：途中で給与構造改革があり、私は現給保障期間が5年間くらいありました。

島垣：今の厚生年金と社会保険料の掛け率は2割くらい上がっているので可処分所得は確実に減っていて、それに介護保険料までプラスされて、さらに可処分所得は圧縮される。そう考えると公務員にはなりたくないよって

なりますよね。

人事に話していますが、技術職を募集するのではなく、一般公募してもらいたい。特に高卒です。給料は高卒だと一般企業と差が少ない。就職して働いて、もちろん、公務の仕事が好きで、技術のことも好きであれば、その方に進むこともできる。そういった選択肢の中で働ける職場だということをアピールしてほしい。一つの会社なのに、これだけ職種、職業が多様なのはあり得ないから。

澤田：土岐市は今年度の募集から、大卒は技術、事務を問わずとしました。土木技術職でなくても、意向確認で土木にするという方法ができる。今回、何人か確認できてないけど、すごく明るい話題だったなと思ってます。

島垣：今、大卒で東京の中で行くと、技術職で初任給が大体35万円ぐらいかな。

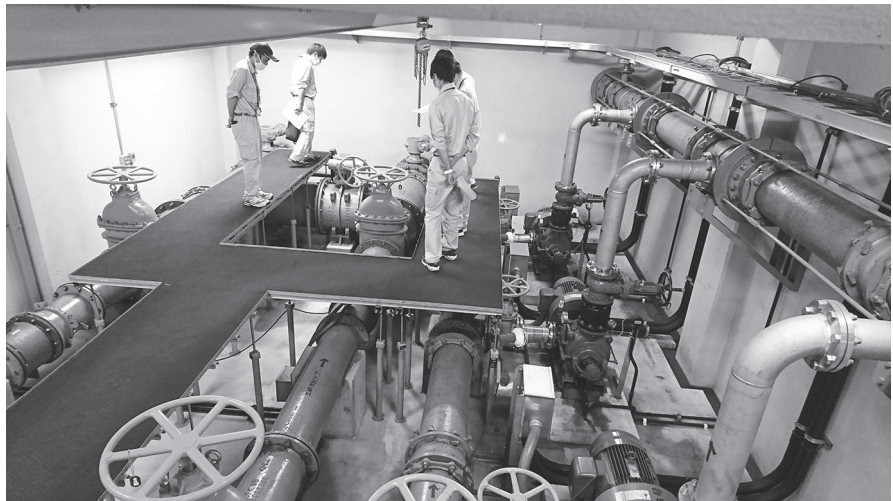
澤田：公務員でも、土岐と多治見が同じ試験日じゃなかったら、両方受けて、受かったら良い方に行くとなるはず。通える範囲だし、地域手当も支給される。

島垣：お金じゃない魅力が必要ですよね。地元の子たちが名古屋や東京の大学に、親のお金を2,000、3,000万円使っていくのかな。行って、地元に戻ってきて働くかということ、余程のことがない限り戻って来ないから。

水道技術管理者の年齢構成

澤田：今回提起したいのは、水道技術管理者についてです。この水道技術管理者が県内21市、21村町を見ると、恐らく管理職ではない人が、課長補佐以下に占める比率が町村に至っては3分の2以上。本来、水道法で置くことになっている責任の重い職の水道技術管理者を若手が担わざるを得ないというのが

現状です。多分、どこも同じ状況では。土岐市は大臣認可なので、厚生労働省の立入検査が何年かに一回ありますが、そこで不備があると水道技術管理者は何をやっているかと叱られます。当然、その若手の上に部長、課長がいるけど事務職員だから技術の管理責任は果



配水池およびポンプ場の点検

たせないという現状です。国家公務員を含めて技官、事務官という分け方ができたので、こういう現象が起きているのでは。現状では技術に携わっている職員が若手しかない。例えば岐阜県内のA市で32歳、B町も30歳。

(島垣：おれ24だよ、国府の時は。)

あと小さい町村ほど、少人数でまかなうことになる。岐阜市は上下水道部なので課が5つくらいあるのかな。それぞれ20人くらいですよ。関わる職員が多ければ多いほど悩みもあるでしょうし、小さいならではの悩みもあると思います。技術管理者の資格を有するには、大学を卒業し、経験年数が必要ですが、それ以外に日本水道協会が主催する講習への参加が延べで最低20日間程度必要です。

(島垣：今は1カ月弱かな。あとは野外研修が1カ月でトータル2ヶ月。そして有資格者になるのに40万円くらいかかる)。技術管理者は、地方公共団体だけでなく、プラントなど民間でも必要ですね。

澤田：民間はお金を出してでも水道技術管理者を育てなきゃと取り組んでいる。地方公共団体は多分、年数資格でいける。有資格有者ではないのに、水道技術管理者を任せている、それが一番問題ではないかな。僕は労働組合の組合員でもありますが、これが上司の

命令で行われているのであるとしたら、法律違反に当たるかもしれないから、それが事実じゃないことを願っているというのが現状です。

島垣：水道の技術管理者はそれなりに責任を負われます。もしその水を飲んで亡くなった人がいたら、水道技術管理者として、一緒に死ななければいけないぞって、よく言われました。それぐらい責任を持ってやらなければいけないので、そういったところが、勉強もせずに、何も知らずに技術管理者になると怖い。法律の縛りとしては水道の技術管理者というのは厳しい処罰も与えられるし。

澤田：先ほど富樫先生が言われたように技術の継承がスムーズに行われていない。土木系で採用された子は、水道のことがわからない。水道は土木系と異なり工事も維持管理も特殊なので、一生懸命勉強してもらうしかない。

富樫：キャリアがあり、漏水をはじめ全て熟知している人が以前はいたのに、それを誰も引き継がなかった。実はそれは大学で同じことが起こるんですけど。

澤田：僕も10歳程下の係長に、「私はあと2年で退職するから」と言って、全部、教えていますが、その職員もずっと水道にいるとは

限らない。

福永：以前は「水道一家」といって、水道に配属されると退職するまで水道一本という時代があり、先輩に教えられ、後輩を育成していました。今は、人事異動が頻繁で、技術継承も含めた人材育成ができない状況にあると思います。

澤田：それは一般事務職も同じで、税金や土地とかのプロパーがいましたよね。

富樫：生き字引のような人が、水道に限らずいました。

澤田：でも、人事異動が激しくなり、結局、管理職も何も知らずに、初めてそこの部署にくる。例えば建設や水道関係だと技術職の方が管理職になるケースが多いですが、一般部局でいうと、例えば税金のことをあまり知らないのに、税務課の課長になるとか。そのメソッドすら伝わってないとかあります。

富樫：一昨年、自治労に協力してもらい現場で働く職員の声を聞くために「自治体職員アンケート」*というものを自治研センターで実施しましたが、そこに寄せられた声をまとめると、本当に少ない人手で、しかも異動が頻繁にあって、この仕事を将来どうするのか分からない状態に置かれて困っている。もちろん住民からもいろいろと言われるという声がすごく多かったです。

*自治研センターで2020年秋に「自治体職員アンケート」を実施している。調査結果を分析して報告書としてまとめた。そのデータはセンターのホームページより閲覧可能。

指定管理者制度と取引費用

富樫：高山の問題に戻りますが、指定管理者に出した時に、その会社に職員が行ったケースもありますか？

島垣：指定管理者側にも水道の技術管理者がいます。市役所のOBが行っている。その構

造はずっと変わりません。

小井戸：向こうもその職員に頼るしかありません。

島垣：それがいいか悪いかは別としても、3社、4社の会社が引き継いで一つの会社を作りましたが、それらの会社も結局、入札参加者です。（管理も入札参加者で、）結局、お金も修繕費も言いなりになっている。

小井戸：委託している会社の元は高山管設備工業協同組合です。

島垣：もし、それをするなら、入札には参加できないという規定を作った上で、指定管理者に報酬を掛けるぐらい厳密に引き離さないといけません。今の状況は、管理する会社の道具を使って水を供給していますが、不可抗力で壊れても、分からないですよ。耐用年数が超えても私たち技術者は延命するよう努力しますが、メーカーは10年たったらもうダメだから、換えてくださいと言う。でないと管理できませんって。すると予算化が必要になる。その繰り返しになり、どんどん、要求がエスカレートする。それが正当なのか、見抜けない、見抜ける職員がいなくなるんです。

富樫：僕も指定管理の業者さんの選定委員会にメンバーとして入るけど、岐阜市は複数います。ただ、その会社の経営を見ていると安定している様子でもない。そうであれば、入札の価格をちゃんと利益が出る水準まで持っていないと。それと、頭だけ替わっても、現場の人がそのままだというケースもあります。住民サービスだから、いきなり総取り換えはできない。だから、指定管理の業者が替わっても、職員はそのまま残っているのをよく見ます。そうすると指定管理者制度の仕組みは何なんだと。

澤田：やはり馴染まない部分がかなりあると

いうことですよ。

島垣：役所の技術者がいなくなってきたからプロに任せるわけだけど、指定管理者というのもプロではない。例えば水道技術管理者が勉強することは技術ばかりではなく、今の経営も含めて、一つの水道企業を運営していくことも必要です。それがわかっていない人が技術管理者になり今の状況になっている。指定管理側が、料金、委託料を上げてきて、天井まで来ちゃったという状態になったらどうなるでしょうか。もう、うちはやめまですって言われた時には、こちらも技術者が誰もいない。そもそも水道事業自体が、もう経営できない。だから高山市の水道事業ではなくしますということ、その時の首長は判断しなければいけない。



島垣俊浩さん（高山市労連）

富樫：ヨーロッパでは再公営化にきました。結局、料金がぐっと上がっていく。インフレもありますが、きちんとした管理ができないので、これらをもう一度お金払って、公営に戻すことになった。

島垣：公営に戻せる人材が集まればいいけど、今の日本は民営化するともう二度と集まらない恐れがあります。

小井戸：手放したものは、戻すわけにはいかない。特にこういう技術が伴うものは。

水道ビジョン、中期経営計画、漏水対策、耐震化

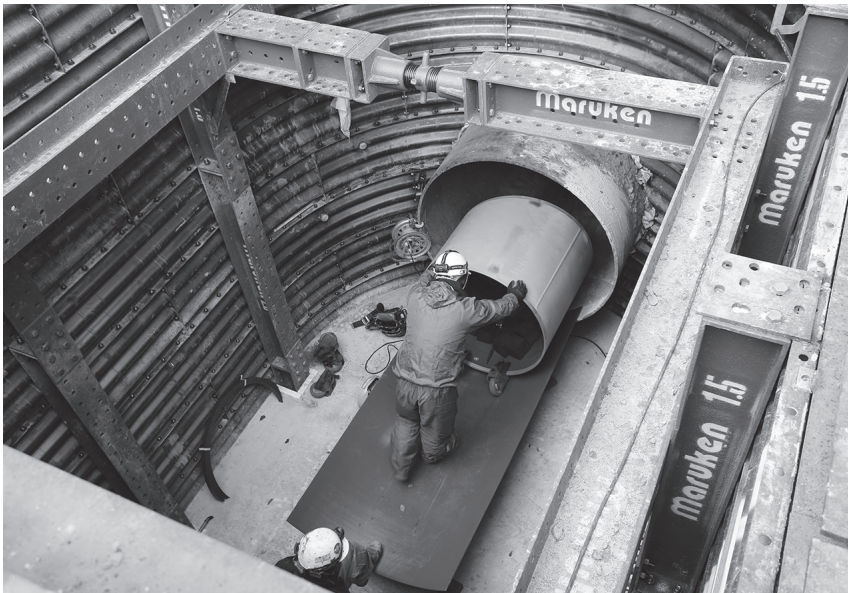
富樫：実際にはまちづくりの現場や町内会では、人口が急増するところ、もう一方で空き家や高齢化が進む地域があり、コミュニティをどうやって維持していくのかを悩んでいます。

澤田：少し前に訪れた佐賀県鳥栖市は毎年、人口が増えているそうです。企業誘致に成功し、福岡市のベッドタウン化しているそうで。結局、愛知県も同様に中心部の街から、ちょっと外れたところにどんどん人が増えている。

富樫：国の方針もコンパクト・プラス・ネットワークを推進して人口を維持していこうとしています。そのためのインフラは必要です。人口が減っていく、給水量が減っていく、節水が進んでいく。一方で、まち・ひと・しごと創生総合戦略をやってはいるけど、人口減は止まりません。そういう中で、水道ビジョンや経営計画を作る時のノウハウなど、作り方を考えなくてはいけない。岐阜市も水道ビジョンを作っているけど、人口推計と水道ビジョンを別々でやるから、それはおかしくないかと伝えました。

富樫：経営計画で進めると料金収入が減ってしまうけど、どの段階で効率化をしつつ、料金を引き上げていくか。例えばドローンを飛ばしてもいいし、どの辺をどうやってカバーしていけるのかということですよ。技術だけですべてをカバーできないから、人の問題も起こってきます。

澤田：老朽管の更新も各自治体で頑張っている。名古屋なども道路を掘り返して老朽管の更新をしています。東濃地方もそれぞれに老朽管の更新しました。実際、老朽管の更新で名と実があってないというのは、さきほど話



水道管の改修

があった通り、うちも重要給水施設のための基幹管路更新事業や生活基盤耐震化交付金を受けながら進めているけど結局、病院や指定避難所などに持っていく位置づけをしないと管の更新の交付がされない。鉛筆をなめたような計画ではいけないから、総合病院に持っていくことをスタートにし、その後は個人病院や大きな病院、学校や広域避難所にと整備している段階です。年間に水道のいわゆる4条予算の資本的支出を5億円くらいでおさめれば、何とか経営を圧迫しないでいけるだろうと思っています。先ほど話したように、92%の有収率があった頃から起債をするように進めてきたけど、ここへ来て隣の瑞浪市と病院を新たに作ることになり、事業が来年からスタートしますが、そこへ水道配水管を持って行く工事費だけで5億円ほどかかる予定です。結局、起債をしなければならず、大変な状況です。

実際に老朽管を更新して耐震化率は上がりますが、漏水を直すには別の単独費用が要るので、結局、単独費をどこから捻出するが問題。料金収入に頼らざるを得ないし、料金収入は人口減少で目減りするばかり。たまたま

大口の企業が料金を払ってくれているので、今のところはいいですが。そういった水道水経営戦略になります。

富樫：岐阜市はかいかがですか。ここにきて水道管の更新をやって、あちこち掘り返しているようですが。

大崎：5、6年前から、上水道の配管に関しては、予算を目一杯つけています。

予算は付いても人員が足りないの、やれる範囲の中で。鏡岩水源地から1,500、1,000と700の大きな基幹管路の更新に予算を付けているので、工事費は高額ですが、距離としては延びないことがあります。

富樫：それで有収率が上がりますか。

大崎：たぶん、下がってると。

島垣：計画を立てて、布設替えの必要がありますが、有収率という言葉が全部引っかかってくる。監査、議会でも、何かお金を掛ければ有収率が上がると思ってみえる。そもそも国自体の制度設計が間違っているの、どうしようもない。人口減少で料金収入が落ちてくれば、料金の単価を上げなければいけないのは当たり前。

澤田：本来、使い勝手の良さが交付金のメリット。僕らにしてみれば補助金と交付金の違いが分かるけど、一般住民からみれば、どちらも同じ国からのお金なんだと思われ。ちなみに今年の交付金のうちの内示率は100%越です。厚労省は使えって言います。下水道は内示率が県内で60%ぐらいだけど、補正で使えるとこないかと急に来て、補正予算に手を挙げて、概ね100%になるような状

況です。国の施策は、それぞれあるかと思いますが、厚労省が今、コロナの影響で医療関係やソーシャルワーカーとかに交付金を拠出しないといけないと思うので、別に100%付けてくれんでもいいのになって、担当係長とは話をしています。

島垣：基幹管路の耐震化で、去年の補助金が来ています、繰り越したものが。うちは当年度で受けているので、繰り越しをしたいのにできない。やはり縛られてしまう。

澤田：事業間流用もできない。国は県にこれだけ交付するから、配分は県が考えなさいということですよ。

島垣：県も調整したくないから、返ってきたお金をどっかで使ってもらおうなんてなかなか難しくて。

澤田：県の土木事務所に外向派遣になった時は、道路の交付金の事務所間流用、市町村間流用が大変だった。今は結局、県の担当者も厳しいから、市町村任せになっているというか。

島垣：そうすると、財務部局は何も知らないで、手を挙げるんです。お金だけ来ちゃうので、毎回技術系がどうしようかと悩む。

結局、財務部の方は現場の事情がわからないから有収率が上がるような修繕には持っていけない。でも、議会に出るのは有収率だから、どうするかを上は考えていると思います。でも、どこかにしわ寄せがくる。だからその辺をもう少し勉強するのか、技術者に任せるとかにしてもらわないと、今後を見通せないなと思っています。

富樫：さっきの人口の問題じゃないけど、これまでは人口が増えていた。どんどん市街化する中、取り込むこともできたけど、そこを広がっていかうとする。そこで建物ができていくわけですね。コンパクトにならずにすごく

バラつきが大きくなる。小学校を統廃合しながら、もう一方では教室が足りなくて、増築しています。同じことはインフラ全般に言えますよね。効率化するために、もう少しきちんと形を整える必要があります。そうじゃないとスカスカになってきて、電力にしても、水道にしても、ガスにしてもインフラを支えていかざるを得なくなっています。

島垣：ただ、技術者もだけど、ドライに考えれば整理はできますが、政治家の方に説明してもなかなか理解してもらえませんよね。

簡易水道と地域の歴史

島垣：高山市では水道施設が80ぐらい水源があります。だからそれだけの水質検査も必要で、検査だけで年間5,500万円位かかる。

澤田：僕は、合併して高山市になった上宝村出身です。実家も30戸くらいの簡易水道。農業用水から分水しています。昔は村から地元が委託を受け、役場の人と一緒に取水場所の清掃や修理、パイプの修繕を地元でやりました。当時は水道に携われる人がいたけど高齢で携われにくくなり、その後市町村合併したという状況です。いまだにその水源が残り、支所の職員のおかげで施設が良くなり、清廉な水が使えます。湧き水が豊富にある中で、水道料金としては全然良い方についていないだろうと思われませんが。

島垣：80の水源ということは、80の簡易水道事業があったといってもいい。それを一括に合併して上水道にした。料金を合わせた時に大問題があったけど、何とか収めた。事務はそれで収まったけど、現場のインフラとしては、実は厚労省の方はその時に上水道になる前の整備事業の補助金を出す事業を行なった。

でも今まで上水道事業は補助事業に疎いから、現状使えるのなら整備し直すのが手間（設計発注）がかかるし、このままでいいやっことで簡易水道事業と上水道事業を名前と経理だけ合体した。国は現場を知らないし、簡易水道の成り立ちや地域とのかかわりも知らないから補助出せばなんとかなるでしょって感覚ですよね。簡易水道は地方交付税対象で早く上水道に移行させて地方交付税対象から無くしたい。結局は補助事業と指定管理者制度の導入っていう看板で事業者はヨイショされて早くやれって言われたんですよ。

進めたのはいいけど、実は今も80あって、1か所当たり大体年間70万円近くの管理費が必要。そう考えると、やはり統廃合した方がいいとなるけど、簡易水道には歴史がある。地元の人が水源を見つけ、地元の人が管を入れてきた。そういう歴史があって簡易水道があるのに、行政は名前だけ上水道にした。だから廃止してこっちと一緒にしたいというと、何であそこの地区にうちの水を送るんだという問題が出て。歴史を度外視して、進めるとものすごい反発食らうんですよ。

澤田：実家では今でも田んぼを作っていて、農業用水は必要ですが、それも含めて水道の維持管理をどうやっていくのかみたいな問題があります。

富樫：それをある意味、気楽に広域化しろと言う。実際には市町村合併でくっついただけであって、それに合わせたシステムを作ったわけでもなんでもない。



応急給水装置訓練

島垣：ハード面だけ統一して、ソフト面は一緒みたいな。

澤田：東濃三市の合併がうまく成立しなかったのは、水道料金の差が激しいという意見が多かったというのがありますけど。

福永：でも結構それは大きなところですかね。広域化の動きが進む中、当面は水道料金の形態をそれぞれの事業体ごとにしている所もありますよね。

富樫：そこも大阪市と大阪府の維新のこともあってグダグダだけど、広域化していったんでね。一方で人口は一時増えなかったし、ダムはいらないうってみんな言ったんです。

水道の広域化、財政と合理化

澤田：岐阜県の水道の広域化に関する動きがあります。県は県水、いわゆる東部広域水道、水道企業課が用水供給をしているところがあるので、少しは力を入れなければならない。僕が前の水道課にいたのが今から7年程前、そのときに総務省は広域化に関して検討していました。ちょうど僕も自治労水道部会

の幹事を務めていた時です。当時の下村議長に話を伺ったりしましたが、結局、国はやれよって言っても、その間になる都道府県が動いてくれないというのが現状で、今になってお尻に火が付いています。結局、大規模なところはほとんど大臣認可という点があり、都道府県との関与が薄いという部分もひとつはあったのでは。

今、岐阜県が広域化を進める中で、県は薬務水道課が所管しますが、売ってる水道企業課もメンバーに入れて、市町村課がイニシアティブを取る動きです。過去には3課の連携が整わなくて、東部広域水道事務所から受水している14市町の会合でもずっと広域化について、どうするのかという話をしてきた。でも土岐市は、山や川を隔てて、隣の町と施設を統合するのはさすがに厳しいという話の中でしたが、今やっと動き始めました。高山市は下呂市とも、飛騨市とも、広域化は難しいよね。

島垣：本来は、地域特性でお互いの市の中で話し合いをして、いつまでに合併しましょうとなる。それに向けていつまでに、段階的にスタンスを合わせていきましょうよというプロセスがあり、初めて合併できるのであって、いきなり行政っていうかね、県とかが言うように「来年、再来年、合併していけよ」と、そういう乱暴な話をするからいかん。3市が一緒になって、これを合わせますとか、そういうことがあればある程度住民に納得してもらえる。自分のところだけ何とかしようというから大騒ぎになる。

澤田：例えば、大垣は水の都で当然、水道料金も安い。西濃はまだ広域化の方法があると思う。イニシアティブを取れる市が一つなので。そこにみんなが上手に話をつけて、付いてこられるかどうか。ただ、地形的な問題が

あり、結局、施設統合というのは、かなりハードルが高い。西濃も高低差がある。そのエリアの中で、やっぱり誰かがイニシアティブを取らなければならない。結局、県がスローペースで来ちゃったところもあるかな。

これは下水道にもいえるけど可児市は流域下水道のメンバーです。隣の多治見市は処理場を持っているから、流域下水道のメンバーではないけど、多治見の中の可児市寄りの姫地域は、可児に流した方がいいという話を前からしていますが、県は受け入れてくれませんでした。要は、全体計画から変えていく必要がある。

島垣：高山は仕切弁があるだけで、実は飛騨市とはつながっている。何かあった時のために協定で、協議会の中で水が足りない時は送れるようにしています。緊急時だから無料で。

澤田：売るには本来、区域外給水だから、大臣の了承が必要だよ。

島垣：だから緊急時ということ。

澤田：最終的には県を含めた香川県方式とか、広島ですか。その点も含めた企業団みたいな方法もあると思います。企業団の組成はエネルギーが必要です。議会を通し、職員の派遣、財務会計をどうするなど揃える話が必要であり、香川県でも3年以上かかっています。大阪の場合、どうでしょう。

福永：大阪市を除く42市町村で一部事務組合の企業団組織です。もともと大阪府の府営水道部が企業団にスライドしています。そこで今、3分の1ぐらいを、まず経営を一体化して、料金体系は当面、皆さん別々です。1年後には約半分が参画予定です。厚労省へ予算要請行動で年に2回行っていますが、無理やり広域化の強制はしていないと言っています。

澤田：それは都道府県もわかっているから、積極的に動かないのかな。

島垣：ただ、受けた市町村にしてみれば、県から来ていることなので、温度差は違ってもやらなきゃいけないという思いは持っている。

澤田：福永局長もご存じの通り、厚生労働省はそうでも、総務省がなかなかですね。

福永：総務省の公営企業課も、この間の要請行動で地域事情に応じ対応して下さいと言っています。

澤田：それを県の市町村課が真に受けちゃう。広域化については個々の財政基盤も含めた熟慮が必要ではないかと具申したら反論された。

島垣：結局、簡易水道の話と同じで、統合して上水道になった時の話で懲りてなくて。だから今の地域連携、広域にしてもわかってない。

澤田：市町村課の気持ちもわかる。結局、その一般会計の繰り入れを減らしたい、地方交付税交付金を減らしたい。水道料金がこんなに安くて、おいしい水が飲める日本の国で、みんなペットボトルで水を買っているけど、それは誰のおかげって。みんなが結局わからないところで、税金で補填されているから。そういうPRがやっぱり足りないと思います。

島垣：簡易水道、上水道もだけど、公営企業職員と現職員の人数があってない。

澤田：それは経理担当の係長が把握しているのでは。

島垣：総務が人数を割り当てている。

澤田：うちはひとつの課だけど、それぞれ勘定が分かれて一般会計の繰入れもあり、面倒です。

島垣：結局、一般職の職員でも公営企業から

給料を支払われているのに、自分は公営企業職員だという認識がない。

澤田：企業会計は、地方公営企業法を適用で、財務諸表とかを見ながら経営を建て直せるというのが本来だけど、実際のところ素人には訳わからない。こういうところは他にもあると思います。

富樫：愛知県は県営用水供給事業で、全県に出しているけど、木曾川・庄内川と、矢作川、豊川は別物で、断水になっても絶対、水は出さない。さらに行政と企業庁の関係でも、岐阜県は徳山で裁判もかけましたが、償還する時に水道企業課では持てないので、一般会計から支出していた。愛知県とか三重県でも同じです。例えば河口堰を作りました。それは企業庁ではとても返せないで「知事の水」ですと言って、一般会計から出してくる。それで裁判をしましたが、うやむやになって。大きいから資金はあるので、すぐに赤字になるとかないけども、どうなんだろうと思います。

水道の料金と徴収、 指定管理者制度のメリットとデメリット

富樫：外部委託とかコンセッションとか広域連携の話をもうしましたが、岐阜市は水道料金徴収だけは外部の業者に出している。一番簡単で安く上がりそうなところだけ出している訳で、今後は出す気はないんですね。

島垣：下呂市も料金だけ。

小井戸：高山市も管路の維持管理と一緒に料金徴収業務を。

澤田：中津川市も委託している。

富樫：もう一方では海外も同じですが、賃金を抑えて格差を拡げているだけだから、いいことなのかなと思うけど。

島垣：技術じゃない部分を外部委託するのは

ありだと思います。例えば今の料金徴収、窓口業務をコンセッションとか、民間委託にかけるといのはかなりある。各自治体で同じレベルになるじゃないですか。料金の支払いもここはコンビニ納付できるけど、ここは銀行に行かなきゃいけない、カード決済できないとかあるから、同じところに外部委託すれば住民に対してすごくメリットあるし、デメリットが少ない。ただ、職員の雇用が減るといことはある。技術の面でいえば先ほども言った通りどうなるかなと。

澤田：各務原市も導入が早い。役所の窓口には委託業者がいます。もう10年以上前なのかな。土岐市は料金徴収と検針を一緒にして、長期継続契約っていう形で委託しています。個人情報も含めてどこまで渡してしまうのかというのは、こちらサイドが約款に基づいて仕様を定めて、滞納整理もやってもらっています。請求実績の査定は何件以上で何万円以上という金額を定めるやり方をしていけば、全然、問題ないですけど。今、この厳しい世の中で、委託業者が徴収に行っても、対応してくれない人がすごく増えている。そういう世知辛い世の中になっているってことだけ。

島垣：高山市も同じようなことで、担当課があるわけではない。年末になると管理職が徴収に行っていたんですが、住民とのトラブルを起こして、担当課に迷惑かけるから無くなった。役所としての立場と、役所で担当課としての立場で料金徴収するのとでは異なる。かといって、外部委託したらそうなるわね。

澤田：難しいところだけど、要は滞納している人が多いので、たくさん回収できる可能性はある。そういう意味では、外部委託が大きくなっていくことはいいけど、一方で委託にかけて仕様を決めても、応札する業者が減っ

てくるとか、応札するために金額がどんどん上がってくるということであつたら、維持管理も含めて、本当にメリットが長いこと続くのかなというのあつて。

島垣：今もそうだけど、民間企業が撤退した時にどう対応できるかっていう行政の体力も必要かな。



澤田英樹さん（土岐市労連）

宮城県のコンセッション

富樫：岐阜の色々な話を聞いて、どうですか。

福永：コンセッションの話が出ましたので、宮城型のコンセッションについてもお話します。昨年4月からスタートし9月に仙台市内の浄水場に行ってきました。実際にその運営権を任された民間会社の管理職、業務する職員に話を聞きました。当初は少し戸惑いもありながら特に大きな問題はなかったようです。ただ、地元の人を社員にと募集したけど、技術的な部分で資格を持つ人は難しい。浄水場でモニタリング業務をする職員が今後退職するにあたり、また人事異動もあつたり、知識や経験、技術の部分が民間に運営権を任せた時点で技術継承的な部分は途切れるのではと思います。20年後には現在の運営会社も技術力が上がってくるでしょうが、相手

の思惑通りになってしまうのではないかと懸念します。

富樫：宮城の工業用水道の稼働率も低いですよ。元々、誘致する企業が買ってくれなかったんでしょ。名古屋市も本当は工業用水道の制度を、事実上を潰してしまいました。

福永：震災の影響で、かなり受給者が少なくなったといいます。だから料金、もちろん管理運営について任せていますので、経営状況も含めた話をするようです。水道料金を上げる、上げないとか話もでるでしょう。最終的には議会で賛成を取らないと、もし仮に経営状況がっていうことでも、なかなか踏み込めないから、そういった基点というものを5年に1回は経営状況なり話し合いするということになるのでしょうかが実際にそういうところで運営ができるのかが、論点になるのかなと思います。

富樫：短期的に今回の物価上昇が起こると契約の中でおさまらないですよ。

島垣：電気料とか不可抗力によって上がるものは、協定変更を行うことにしています。今だと、電力自由化になっているため結局、安く契約している場合もあるし、わからないですよ。あとは相手方の給料をこちらの方でコントロールできない。要はその技術力に対して見合う金額を払いたいの、それを決められないというのがネックです。

例えばうちの若い職員の基本給が今年3年目で大体15万から16万円ぐらい。3年間勉強して水道のことがある程度、一人で判断できるように教えてきたけど、指定管理者の同じぐらいの年齢の子だと給料が倍ぐらいなる。監査の時にも、高すぎるよって指摘するけど、下げなさいとは言えない。だから業者さんが派遣で行ったりする。アブソーバー代わ

りみたいに使われてそうってくる。やっぱり本来の指定管理者制度ではない。

澤田：結局、構成員である水道業者をそこへ送り込めば、その企業で自分のところより高い給料がもらえるので潤う。

島垣：修繕なんかも言い値だから。うちで積算するわけじゃないので。

富樫：指定管理に出して、コストダウンする理由はない。

島垣：アップになっちゃう。ただ、議会ではそれを言われたいもんで。

小井戸：逆の事を言う議員がいるから。

島垣：行政、政治が水道に絡んではいけないのはそこなんですよ。

澤田：普通に委託かけて、点検業務とか維持管理に入札をかけ、応札してくるところも何社もあるけど、ずっと何十年来、1社がずっと独占していたり。難しい部分もあるけど、水道も結局、設備でM社系とH社系、K社系とか、最初に導入した時の業者を入れ替えてきかないところがいっぱいあります。

富樫：公正が必要な部分とある意味相互依存になる部分は両方ある。場合によっては、あんまりくっつきすぎると問題を起こすんですね。

島垣：そういったことを無くしていくためにも、コンセッション方式っていうものをなく



富樫幸一センター理事長

して、逆に職員の技術力を高めるといことが大事なんじゃないのかな。人が少ない中でも、やっぱり集めてでもやるべきこと。

澤田：ずっと機器を使い続けて全て面倒を見ることが本来のコンセプション、指定管理制度の在り方かなと思うけど、結局、資産管理はこっちなので、全部引くめてとはならない。その境目が難しいところ。

島垣：全部譲渡を受けてくれないよね、どこも。大阪市はどうなりましたか？

福永：水道管の交換事業は民間会社が辞退しました。

島垣：配水施設も指定管理業務に入れると、指定管理料が上がりますよね。そこで今、3億5,000万円のものが、5億ぐらいにポンと上がったのかな。協定書を見ると、仕切り弁操作を行いませんって書いてある。仕切り弁操作を行わない配水施設の管理って何って聞いたんですよ。そしたらパトロールをやっているんですよ。道路を走るだけ。漏水調査は配水施設の管理ではないから、漏水調査業務だけと。だから別個で、業務を発注ということに。いいようにやられちゃっている。毎月、毎月、何キロ走りましてっていう日報が出ていますが、それって配水施設の管理なのって思うけど。

労働条件と採用の難しさ

澤田：土岐は令和元年に新しい庁舎になりました。その時に機構改革をし、水道課と下水



水道管の修繕

道課で合併して、職員を6人減らした。その年に一気に。その時から私が今4年目になりますが、もういやになるほど仕事があります。でも上はそこは見てない。結局、市民サービスとして当たり前のようにこなしている。だから定員、定数もどんどん削減され、労働組合としては、毎年、人員増強を要求しているけど、採用がないのに増やせないとその一言。退職する人数分しか採用しない。

島垣：行政の方も努力はしている。実際に人を集めたくて地域の高校にも行きます。でも、そんなに生徒たちは興味がないというか魅力がない。理由はメディアが公務員をバッシングしすぎたから。もう一つは、技術職を育てたいから、市役所の各部長、技術職の部長が自分の出身校の教授のところに行くんですよ。行ってPRしてくるけど「結局、魅力がないと駄目だよ」と言われて引き下がってくるのがほとんど。

澤田：なので転職サイトでも、何でもいいから、そういうところにも出したらいいのではという、前例がないからと。

島垣：結局、職員が「誰か知り合いに良い人

がいたら、試験を受けるように言って」と。
小井戸：それだけ危機的な状況。多分、どこ
の自治体でも。

福永：全国的にそうですね。ある幹事会で、
市長が職員に応募してもらえるように職員も
もっと努力すべきだと言っているという話を
聞きました。地域の保護者からは「役所はい
つも土日でも、平日夜遅くでも電気がついて
いる。そんなところに働かせたくない」とい
う言葉が返ってきたと。

Z世代の転入と就職

澤田：昔は女性の方が地元に戻ってこない
思っていたけど、最近では意外に戻ってくる
のかなと感じます。

島垣：高山だといいいのか悪いのか、知名度
あって、縁もゆかりもないのに受けに来てく
れるんですよ。

小井戸：市外・県外からの受験者が多いで
す。

島垣：なんでって聞いたら、高山のアニメで
好きになったとか、そういう理由。

富樫：うちはそういう学部（地域科学部）だ
からか、まちづくりとか、地域おこしに関わ
りたいとかいう子がいる。この前も小さな町
に入っちゃった子がいたけど、平気なんだよ
ね。田舎だからという感覚は半分なくなっ
ていますよ。



島垣：だから、その辺の感性が、僕ら大人と
いうか、少し違うのかな。

小井戸：それは感じますね。

島垣：就職に対してなのか、生きることに
対してなのかよくわかんないけど。

富樫：生き方だね。

島垣：私たちの年代はバブル崩壊直後なの
で、とにかく何か仕事がないかって探しま
くって就職した。最近の世代、Z世代は違
うなところでは思います。

富樫：すでにスタートしてから3時間を超
える座談会となりましたので、このあたりで
終えたいと思います。かなり興味深い話を
うかがえました。現場の話を踏まえて、水
道事業もそうですが、行政の仕事の仕方も
変わっていかねばならないと思います。う
ちの大学もそうですが、文科省が何か言っ
てきて、慌ててバタバタやって悪くなるば
かりですけど、どこも同じようなものかな
と半分、思いますけどね。今日は大変有意
義なものとなりました。どうも、ありが
とうございました。

水道施設の破損による給水停止と水道事業者の免責

岐阜大学地域科学部准教授 三谷 晋

1. はじめに

2022年7月に最高裁は水道施設の部品の老朽化・劣化によって給水ができなくなった事案に関して、下級審が条例による免責を認めた部分を破棄差し戻しする判断を示した。実務に大きな影響があるといわれる事案である。今回は、水道事業に関する座談会が「自治研ぎふ」の本号で展開されていることもあり、紹介しておこうと思う^{*1}。

沖縄県宮古島市でホテル等を営む原告ら（X1及びX2）は、被告（Y宮古島市）との間で、水道法15条1項（当時）に基づき給水契約を締結していた。

水道法は、14条1項で供給条件について供給規程を定めることとしており、Yは宮古島市水道事業給水条例を定めていた。そして、この条例の供給規程の16条1項では「給水は、非常災害、水道施設の損傷、公益上その他やむを得ない事情及び法令又はこの条例の規定による場合のほか、制限または停止することはない。」と定め、また条例16条3項では「第1項の規定による、給水の制限または停止のため損害を生ずることがあっても、市はその責めを負わない。」と定めていた（本件免責条項）。YはまずYには責めに帰すべき事由はないとし（争点1）、次にYに責め

に帰すべき事由があったとしても、この条例の免責規定をつかって市は今回の断水があっても債務不履行による損害賠償責任について免責される（争点2）、等主張していた。

もう少し争点1及び争点2について被告の主張を紹介しておく。Yには責めに帰すべき事由はないとする論拠として、①「断水の予見可能性・回避可能性」と、②「施設の設置・維持・管理の懈怠」の二点から次のように主張していた。

まず①断水の予見可能性・回避可能性については、問題となった箇所（ボールタップ）の不具合はボールタップを一見してもわからないし、これまでボールタップ本体の支柱が損傷するという故障が発生したこともないから、Yには損傷や断水についての予見可能性がなく、回避可能性もない。耐用年数を経過したとのXらの主張についても耐用年数を製造元は設定していないとの回答があり、耐用年数が経過していたとはいえない。

次に②施設の設置・維持・管理の懈怠、についても、本件ボールタップの型式、品番等の情報は把握しており、故障箇所がわかれば直ちに対応できる状態にあったこと、保守点検も、別法人と契約して継続してきたが、異常の報告や取り替えの必要性の指摘はなかった。また本件配水池に係る緊急時対応は、対

*1 記憶に新しいところでは、2021年10月、和歌山市では水道管が通っている橋が崩落して実に6万戸が断水をするという事態になった。原因は橋の老朽化であった。参照、中日新聞2021年10月7日「和歌山で水管橋崩落、6万戸断水続く 水道管老朽、全国でピンチ」。

策マニュアルを使って対応できる体制も整えていたのであり、不備はなかった。このように主張していた。

次に争点2は免責条項の適用の可否であった。これについてはYは仮に断水についてYに責めに帰すべき事由があるとしても、断水による給水義務の不履行に係る債務不履行責任については本件免責条項により免責されると主張していたが、原告側としては、①本件免責条項が被告の責任を無制限に免責するものであれば憲法17条、29条1項に違反するものとして無効であるから、本件に適用する余地はなく、②仮に違憲無効でなくても、これらの憲法規定に照らせば、本件免責条項は、被告が水道施設のない水道施設の損傷等の場合に責任を負わないことを確認する趣旨のものと解されるから、被告に帰責事由が認められる本件には適用されない、また③以上のように解されないとしても、水道施設の損傷が被告の故意又は重大な過失によるものである場合には免責規定は適用されないと解すべきであるから、被告による水道施設の管理について重過失が認められる本件断水には本件免責条項は適用されない、と主張していた。

その他の争点としては免責条項は公序良俗違反及び信義則違反かどうかについても主張されているが、上記の争点1と2について以下裁判所の判断を示しておこう。

2. 判決

下級審の判断は、地裁の判断を高裁はほぼ踏襲しているので(1)では地裁の判断のみ示し、その後で(2)において最高裁の判断を示す。地裁・高裁はY側の主張—争点2の免責条項の適用あり—を認めたが、

しかし最高裁はその下級審のその理屈を否定している。

(1) 那覇地裁令和2年8月7日判決^{*2}

①争点1——被告の責めに帰すべき事由の存否について

地裁は、「水道法が、清浄にして豊富低廉な水の供給を図ることを目的として(同法1条)、そのために必要な水道施設の施設基準を定め(同法5条)、水道事業者に対し、原則として給水を受ける者に対して常時水を供給する義務を負わせていること(同法15条2項)などに鑑みれば、給水義務の不履行は、水道施設の損傷を原因とするものであったとしても、原則として水道事業者の責めに帰すべき事由による債務不履行を構成するものであり、被告の帰責事由が否定されるのは、水道施設の損傷が、天変地異等の不可抗力又はそれに準ずる事由による場合に限られると解されるのが相当である。

…本件ボールタップの破損の原因は、長年の使用による経年劣化であると推認できる。

…本件ボールタップについて耐用年数の定めはなかったことが認められるものの、本件ボールタップの材質・役割等からして、いずれは交換することが必要になるものであることは明らかである一方…本件ボールタップに関して整備・交換の時期について検討されていた形跡はないのであるから、被告による本件ボールタップの管理が十全なものであったとはいえない。そうすると…被告が、本件ボールタップを使用する本件配水池について、定期的な保守点検を行うとともに、台風等の個別具体的な

*2 判例地方自治491号17頁(参考収録・第一審)。控訴審は、判例地方自治491号25頁(参考収録・控訴審)

天災に見舞われる都度、目視等による点検作業を行うなどして水道施設の管理を行っていたことや、ポールタップの支柱が損傷した例はなく、予想外の故障であった旨の被告の主張を前提としたとしても、本件ポールタップの破損が天変地異やこれに類するような不可抗力によるものとは認められない。」。

このように本件ポールタップの破損は経年劣化であり、天変地異に相当する不可抗力によるものではないから被告の責めに帰すべき事由がある、としていた。

②争点2——免責条項について

「水道事業は、最も重要な社会基盤の一つを担うものとして極めて公共性の高い事業であるところ、これを営む水道事業者にとっては、事業地域に在するあまねく需要者に対して、清浄かつ豊富な水を低廉に供給することが要請されている（水道法1条）。その一方で、水道事業者における人的及び経済的な制約の存在は否定できず、事業地域全体に、地中も含めて張り巡らされている水道施設を完璧に維持・管理することが困難であることは容易に推察することができるのであって、それにもかかわらず、水道施設の損傷による給水義務の不履行について、水道事業者に過失がある場合に、需要者に対する損害賠償が認められるとすれば、一たび断水となれば極めて多数の者に損害が生じ得る水道事業の性質に照らし、断水により被告が負担すべき賠償額が極めて多額となる可能性があり、その結果、需要者に対する水道料金の値上げを余儀なくされ、清浄かつ豊富な水を低廉な価格によりあまねく需要者に供給するとい

う水道法の要請に反する事態を招来するおそれがあるものと認められる。

本件条例が本件免責条項を設けた趣旨は、以上のような事態を防止し、水道事業の安定的かつ継続的な運営を維持するため、水道施設の損傷に伴う給水義務の不履行に係る損害賠償を限定することにあるものと解されるから、その目的は正当なものといえることができる。

他方で、上記…の目的を達成するため、水道事業者である被告の軽過失により水道施設の損傷が生じた場合に、被告の責任を免除することが必要かつ合理的であるとしても、被告の故意又は重大な過失によって水道施設の損傷が生じた場合にまで、その責任を免除することに合理性があるとはいえない。」。

このような前提を示した後、本件のYの重過失の有無について、保守点検の態様等を検討して、被告の水道施設の維持管理方法は、水道事業における人的・経済的制約に照らし不相当とはいえないとする。また、ポールタップを40年にわたって使用し、これの整備交換の時期を検討していないことを考慮しても、故意又は重過失があるとはいえない旨の判断を示した。

（2）最高裁令和4年7月19日判決^{*3}

最高裁は免責の部分についての以下のように下級審の判断の「仕方」を否定している。

「水道法15条2項…は…水道事業者は…給水を受ける者に対し…水道事業者が常時給水の義務を負う旨を定めた上で、ただし書において、『災害その他正当な理由があつてやむを得ない場合』には給水を停止する

*3 最判令4年7月19日判例地方自治491号12頁、裁判所ウェブサイト。

ことができる旨を定めており、本件条例16条1項は、『非常災害、水道施設の損傷、公益上その他やむを得ない事情』等による場合のほか、給水は、制限又は停止することはない旨を定めている。上記各規定の文言に加え、水道法15条2項が利用者保護の要請に基づく強行規定であると解され、本件条例16条1項が水道法14条1項の供給規程として定められたものであることに鑑みると、本件条例16条1項は、水道事業者が負う給水義務の内容を定める水道法15条2項を受けて、原則として水道の利用者に対し常時水が供給されることを確認したものにすぎない…。そうすると、本件条例16条1項が例外的に給水を停止することがあると定める上記場合は、水道法15条2項ただし書の『災害その他正当な理由があつてやむを得ない場合』と同一の内容を意味するものと解される。そして、本件条例16条3項は、同条1項の定める場合において、給水の停止のため水道の利用者に損害が生ずることがあつても被上告人は責任を負わない旨を定めているところ、上記の場合、水道事業者は水道法15条2項ただし書により給水義務を負わないのであるから、水道事業者である被上告人が給水を停止したとしても、給水義務の不履行となるものではない。

したがって、本件条例16条3項は、被上告人が、水道法15条2項ただし書により水道の利用者に対し給水義務を負わない場合において、当該使用者との関係で給水義務の不履行に基づく損害賠償責任を負うものではないことを確認した規定にすぎず、被上告人が給水義務を負う場合において、同義務の不履行に基づく損害賠償責任を免除した規定ではないと解するのが相当であ

る。

…そして、被上告人の本件断水による給水義務の不履行に基づく損害賠償責任の有無については、本件断水につき、災害その他正当な理由があつてやむを得ない場合に当たるか否かなどについて更に審理を尽くした上で判断すべきであるから、本件を原審に差戻す…」。

3. 判決の検討

下級審と最高裁の判断の違いをいまいちど確認すると、要するに下級審は、Yには給水義務があるものの、その不履行については条例16条1項及び3項に基づき免責の可否を検討しうるとするが（そして結論として免責を認めた）、これに対して、最高裁は、水道法15条2項ただし書きは、給水義務を負わない場合を前提としており、今回のような給水義務を負っている場合には適用されないこと、そして本件条例16条3項は水道法の確認規定であることから、器具の破損による水道供給停止が水道法15条2項にいう「正当な理由」に該当するかによって決まるのだ、としたことにあつた（最高裁の示した検討方法で更に検討せよということ、高裁判決を破棄し差戻した）。

そもそも水道は、電気やガスと同様に、生活に不可欠のインフラであり、その事業者は生活に必須のインフラ提供者である。電気、ガス、水道の提供事業者は、私人とそれぞれ契約を結ぶのではあるが、そうした生活に不可欠のインフラであるがゆえに、契約自由の原則は修正され、事業計画に定める給水区域内の需要者が給水契約を申し込むと、正当な理由がないかぎり拒否

できないことになっている（水道法15条1項^{※4}）。加えて、給水契約を締結した使用者には、いつでも給水できる状態の給水義務を負う（ただし、水道用水の緊急応援命令（水道法40条）を受けた際に水量が不足したり災害その他正当な理由があつてやむを得ないときには義務が解除される（水道法15条2項但し書き））。

また水道の給水契約は、生活に必要なことから、正当な理由なく給水をしない場合には水道事業者に罰則が用意されているし、水道法14条により水道事業者に料金等の供給条件に関する供給規程の策定を命じている。

そして、この供給規程については、水道事業者が地方公共団体である場合は地方自治法244条の2第1項が、「普通地方公共団体は、法律又はこれに基づく政令に特別の定めがあるものを除くほか、公の施設の設置及びその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない。」としてることから条例で定めるのが一般的とされる^{※5}。

今回の事案ではYは沖縄県の宮古島市の条例が問題となったが、この条例は水道法成立後に、国が「標準給水条例^{※6}」というモデルを示したものになっているものであり、全国の自治体の給水条例も同じような

定めとなっているものである（岐阜県内の自治体もほぼ同様）。ただし、条例の形式であっても、その実質は水道の利用関係が私法上の契約とされているため、法規というよりは約款となる^{※7}。当然、私法上の契約であっても自由ではなく、民法521条2項の「法令の制限内」でしか契約できないというしぼりがかかる。

この法令上の制限に関して——今回問題になったところであるが——、供給の条件について、水道法が需要者保護のために事業者を拘束するため「強行規定」を定めている。水道法15条の1項及び2項の給水義務の規定はこれに該当するとされ^{※8}、この規定に反する規定をたとえ条例等で定めていても、民法521条2項の法令の制限を超えたものとして違法となる^{※9}。

今回、免責に関するYの主張及びそれを是認する下級審の判断は、その運用・解釈が、条例によって実質的に水道法で定める以外の免責事由の追加に相当するものになるということであるから、最高裁の考える強行法規違反そのものであり、受け入れられなかった（ただし、条例の規定が水道法15条2項等に反して無効又は民法521条1項に反して無効であるとはされていない。条例の読み方を正されたというにとどまる。その意味ではYと同様の全国の条例を改正す

※4 この問題が争点となったのが福岡県志免町給水拒否訴訟である。水道事業者である町が水道水の需要増加を抑制するためマンション分譲業者との間の給水契約の締結を拒否した。この拒否の理由は水道法15条1項の「正当の理由」にあたるかどうか争われ、正当の理由があるとされた事例である。最判平11年1月21日民集53巻1号13頁。

※5 水道法制研究会『水道法逐条解説（第5版）』315頁（日本水道協会）。

※6 昭和33年11月1日衛水61号各都道府県衛生主管部（局）長あて厚生省水道課長通知「標準給水条例（規程）の送付について」。通知は平成12年に廃止されている。

※7 参照、田中孝男「伊良部島断水訴訟最高裁判決の検討」自治実務セミナー725号（2022年）59頁。

※8 前掲（注5）『逐条解説』291頁。

※9 参照、前掲（注7）59頁。

る必要もないということになる。)

とはいえ、やはりこの最高裁判決は水道事業を行う全国の自治体に大きな重荷を課したようにも思われる。全国に張り巡らされた水道はいたるところで経年劣化による漏水や断水が起きているといわれる^{※10}。当然、免責が認められなければ、今回のYのように施設の経年劣化による断水が生じると、同様の賠償責任が生じる可能性がある。これらの施設の故障によって生じる断水による需要者側の被害について、すべて賠償することになれば、大変なコストアップになり、回り回って水道料金全体の大幅値上げにつながりうるのではないかと危惧されるからである。その意味でも、継続して、差し戻し審での検討、すなわち、経年劣化による器具の破損が、水道供給義務を解除する水道法15条2項但し書きの「正当な理由」に該当するか、に関心が向くことになる。

なお、道路などの人工公物の設置管理の瑕疵によって損害を被った者の国家賠償事案では、財政的な理由、つまり道路の破損部分を修繕するお金がない、ということは免責事由にならないという判断もあり^{※11}、インフラ整備・修繕に費用がかかるからという理由だけで免責されることにはならない

だろう^{※12}。

ちなみに、水道法の制定当時の立案担当者は水道施設の故障や修理も「正当な理由」に該当する立場であったようだが^{※13}、2021年に出版されている水道法の逐条解説では、故障・修理は表現としては抜け落ちている。「正当な理由」に該当するのは、水道事業者起因しない理由として異常渇水の他、災害、停電等による施設の破損、動力の使用不能または水道管の破裂等があげられ、水道事業者起因する理由として拡張、改良、補修等があげられている（ただし水道事業者起因する給水停止の場合は水道使用者を含む関係者に事前に周知する必要がある（法15条2項）^{※14}）。この逐条解説でも、補修等は含まれていることから、この「等」に経年劣化による突然の故障の修理を含めて考える余地があるかもしれないと一瞬考えそうであるが、補修はあらかじめ予定されていた補修のことを指すものと考えられるし、水道法の15条2項の但し書きの定め方が「災害その他正当な理由」となっているように、事業者の側に過失がないことが前提になっているようにみえることから、「補修等」に経年劣化による突然の故障を修理することを含めて考えることはかなり厳しいように思われる^{※15}。結

※10 吉村和就「最高裁が『断水は自治体の責任』水道事業者3割が赤字で維持不能」エコノミストオンライン 2022年9月12日。

<<<https://weekly-economist.mainichi.jp/articles/20220927/se1/00m/020/052000c>>>

※11 高知落石国家賠償訴訟最判昭45年8月20日民集24巻9号1268頁。

※12 この点、営造物責任における瑕疵判断の枠組みを参照しうるとする見解を示す米田雅弘「給水条例が定める免責条項と水道法15条2項の常時給水義務」法学教室507号141頁参照。

※13 参照、鈴木崇弘「条例の免責規定を水道法15条2項に適合的に解釈した事例」新・判例解説 Watch（行政法No.234）3頁、為藤隆弘『水道法の解説』（日本水道協会、1958年）119頁。

※14 前掲（注5）『逐条解説』356頁。

※15 消費者契約法8条1項1号の反対解釈を利用し、損害賠償額に上限をつけることがありうるのではないかとする見解も一部では示されている。これについては、前掲（注11）・鈴木評釈4頁等参照。しかし、条例が民法や強行法規に反したり、信義則違反の内容を含むとは考えにくいとするのは、参照、石田剛「給水停止による損害賠

局、最高裁判決につけられた補足意見（林裁判官）に示されていたように、今後は、水道事業者の「過失」の有無が決め手となるものと思われる。水道事業者は、ライフラインの維持者でもあるため、通常より高いレベルの注意義務、予見可能性等求められるものと思われる。

なお、脚注1でも紹介した和歌山市の断水では、本件と同様の条例の規定を根拠に営業補償はしなかったというが、^{※16}今後は、水道施設の老朽化による破損の場合は訴訟が起こされることが予想される。しかし、すでに多くの水道事業者は赤字であり、水道のプロである職員の数が減少し、スキルも伝承されていないようでもある。このままいくと、その扱いも見直される可能性があるのではないか。また、今後は、ますますこの手の事案は増えそうである。金もないし、人もいない結果の破損→損害賠償→さらなる赤字という悪循環にならないように、どこかで金と人の補充を考えなければならないぞ、と今回の最高裁の判決は示唆ないし警告をしているようにも思える。

償責任を免責する条項」法学教室 506 号 145 頁（2022 年）。

※ 16 参照、前掲（注 10）記事。

地域経済構造分析と地域政策

岐阜協立大学地域連携推進センター コーディネーター 小川尚紀



はじめに

近年、地域政策の動向として「地域経済構造分析」への注目が高まっている。例えば、国レベルでのデータの整備として、経済産業省・内閣府による「地域経済分析システム（RESAS：リーサス）」や環境省による「地域経済循環分析」などが提供されている。また、市町村レベルでは、独自の「産業連関表」を作成する基礎自治体も増えている。岐阜県内においても高山市や郡上市などが市独自の産業連関表を作成し、公表をしている¹。

このように、地域経済構造を明らかにするような条件整備が進められているが、この分析においては、地域経済を活性化する際に、地域外への販売によって地域内にもたらされる所得の増加、すなわち外需＝「稼ぐ力」を重視する視点と、地域内における支出や生産（取引関係）を強める「地域内経済循環」を重視するという2つの観点があるように考えられる。

そこで、本稿ではこうした動向をまとめつつ、その論点について検討してみたい。

1. 地域経済の活性化とは

地域経済を活性化する際に、地域外への販売によって地域内にもたらされる所得の増加、すなわち「稼ぐ力」を重視するべきか。あるいは地域内における支出や生産（取引関係）を強める「地域内経済循環」を重視する

べきなのだろうか。

この論点を展開する前に、そもそも経済が「元気になる」、「活性化する」というのはどのような状況であると捉えられているかについて言及したい。この点について、国民経済においては、いわゆる「三面等価の原則」が知られている。経済が回っているというのは「生産・分配・支出」の3つの局面が拡大をしていることである。そして、これら3つの局面は同じ方向に動くだけではなく、全て同じ大きさになっている。これを「三面等価の原則」という。

それでは、このような「三面等価の原則」で地域経済を考える場合はどうだろうか。国との違いでは、人の出入りのみならず、財貨の出入りの割合が相対的に相当大きいことが挙げられる。このことから地域経済は、国民経済と比べて「開放体系」となっているとも言われる。得られた所得を域外で支出したり、域外からの雇用や中間投入によって生産を増加させる場合も多い。地域内で消費をしたとしても、その店が域外資本であれば、その売り上げの多くは域外に漏出することになる。この漏出はその地域にとっては出ていくお金であるが、他方でそれを受け入れる地域にとっては入ってくるお金である。こうしたことから地域経済においては、厳密には三面等価が実現せず、生産・分配・支出、それぞれの局面で漏出が発生することになる。

こうした基本的な考え方を踏まえて、地域の経済の活性化するにはどうすれば良いのだ

ろうか。例えば、地域外への販売が増加したとしよう。これにより、地域内生産額が増加し、その売り上げが十分に地域の主体に分配されるならば所得の増加につながる。他方、こうした地域外への販売で得られた所得を地域内で支出したり、域外販売をさらに増やすために域内生産を強化したとしよう。これによって地域経済は拡大する。こうした地域内における資金の循環(つながり)を「地域内経済循環」とも言う。

このように、地域経済を活性化(量的拡大)する際には大きく2つの視点があるように思われる。それが、地域外への販売によって地域内にもたらされる所得の増加、すなわち外需=「稼ぐ力」を重視する視点と、地域内における支出や生産(取引関係)を強める「地域内経済循環」を重視するという2つの観点である。

2. 「稼ぐ力」か「地域内経済循環」か

そこで、次からはそれぞれの観点について、代表する考え方を整理してみたい。

(1) 「稼ぐ力」を重視する立場

特に「稼ぐ力」を重視する立場として、その考え方が表れている代表的な政策として「地方創生」を挙げることができる。

例えば、「まち・ひと・しごと創生基本方針 2015 - ローカル・アベノミクスの実現に向けて -」では、①各地域の「稼ぐ力」を引き出すこと、②熱意と意欲のある地域へのインセンティブ改革を通じた「地域の総合力」を引き出すこと、③民間の創意工夫を最大限に活用するという方針を打ち出している²。すなわち地域の成長の原動力となるのが地域外からマネーを獲得する移出産業であり、その移出産業の発展が重要になってくるという考え方でもある。

こうした「稼ぐ力」を重視する考え方には、「移出基盤成長論(経済基盤説)」が念頭に置かれていると思われる。この理論は、域外へ財・サービスを移出する基盤産業の成長により、地域内の市場に供給する非基盤産業の発展が促されるという連続的な局面を想定する地域経済の発展理論である。

連続的な局面とは、次の4局面を想定する。第1に、移出型の基盤産業が発展し所得を獲得する。第2に、発展する基盤産業に材料や部品を供給する川上部門や加工・組立を行う川下部門が地域内に集積して産業連関が強まる。第3は、基盤産業の企業・労働者がその利潤・賃金を使用して財・サービスを非基盤作業から購入する。2次的な非基盤産業の所得がさらなる非基盤産業の需要を生み出す。第4は、産業や人口の成長にともない当該地域の自治体の税収が増加し、産業基盤や生活基盤などのインフラストラクチャーが整備され集積の利益が高まっていくという流れである。

しかし移出基盤成長論には「地域経済の成長は、外部からの需要の増加にのみ起因するわけではない。外部需要のみを重視する理論的な立場に立つと、移出産業の競争力に重点を置いた重商主義や地域間競争にとられることになる³」との批判もなされている。すなわち外需=「稼ぐ力」を過剰に重視することで、地域間競争を駆り立て、移出産業のための地域づくりが進められてしまうのではないかという懸念があり得る。

(2) 「地域内経済循環」を重視する立場

他方で、特に域外への漏出を抑えるという観点からは「漏れバケツ理論」が知られている。このモデルは、地域経済をバケツに、資金の流れを水にたとえたものである。このバケツに水をためるには、2つの方向性が考

えられる。ひとつは「水を注ぎ入れるペースをアップする」こと、もうひとつは「バケツの穴をふさいで水が流れ出るペースを遅くする」ことである。いわば「稼ぐ力」を重視する立場は前者を志向するものであり、「漏れバケツ理論」では後者の方向性を重視している。つまり、水をためるはまずは穴をふさぐことが合理的であるという考え方である。

すなわち、「地域経済の穴は大きすぎ、多すぎるのではないか」という認識から、地域経済の「外部依存度を下げ、自給自足率を上げていくこと」を重視するのである⁴。またこれに類する考え方として「地域内乗数効果」を挙げることができる。これは地域に入ったお金が、最終的にその地域から出ていく前に、どれだけ使われるのかが重要であるというものである。

ただし、外部取引を小さくしてしまう閉鎖的な経済を志向するだけでは、地域経済は持続できないとする批判がある。経済規模の小さい地域であるほど地域内で生産・供給できない財やサービスは多く、必然的に外部に依存をせざるを得ないと指摘されている⁵。

合理的経済人モデルではそれぞれが各々の効用を最大限にするように行動すると考えられている。例えば、地域内で生産された割高な商品と、地域外で生産された割安な商品があり、両者が全く同じもの、同じ効用をもたらすものであれば、家計はどちらを選択するだろうか。地域内商品が選ばれるためには何らかの優位性が認知されていなければならないだろう。それぞれの経済主体が自己の利益を最大化するように考える際、そこに地域というものをどこまで考慮するのかという問題が出てくるのである。

(3) 両者の連関を重視する立場

域外販売によってマネーを稼ぎ、それを地

域内取引によって波及させている企業を見つけ出したり、創出することができれば有効な地域政策となり得るかもしれない。こうした観点から注目されているのが「コネクターハブ企業（地域中核企業）」である。

これは2014年版の『中小企業白書』から登場した概念で、コネクターハブ企業とは「地域からより多くの仕入を行い、地域外に販売している企業」とされる。中小企業白書では「地域で新しいコネクターハブ企業を創出していくことこそ、地域経済活性化の『切り札』となり得る」⁶とまで言っている。

そして「企業間取引データ（いわゆる『ビッグデータ』）に基づいて、コネクターハブ企業を特定するとともに、地域経済の産業構造分析を行うことができる」ともされる。具体的には、大企業を除く以下の3条件からコネクターハブ企業抽出している。①域外販売額が域内仕入額の1.2倍以上、②域内仕入額が総仕入額の50%以上、③取引数10件以上の企業である。域外への販売によってマネーを域内に獲得し、それを多くの域内企業との取引によって波及させている企業を抽出しようとしている⁷。

「稼ぐ力」を重視する立場からは、移出産業は地域の基盤産業であり「移出の増加が地域の経済成長をもたらす」と考えられてきた。ただし、『中小企業白書』では、移出産業だけでは地域の所得創出や雇用創出にとって不十分な場合があることや、そうした場合には移出産業と域内産業をうまく連関させることが重要だと指摘している。コネクターハブ企業への注目は、両者の連関のあり方に注目するアプローチへの変化を表わしているとも言える⁸。

いわゆる「稼ぐ力」による地域経済の成長は比較的従来からある考え方であり、例えば産業基盤整備と企業誘致によって地域経済を

拡大させるような政策がイメージできる。しかし、誘致企業の地域内経済循環への波及効果は限定的であるということが言われるようになり、内発的な産業づくりや企業間ネットワークが重要視されつつある。こうした動向を踏まえて、「稼ぐ力」も「地域内経済循環」も両方考慮していくというのが近年の状況であると言えるかもしれない。

3. 「地域経済構造分析」論

それでは、地域の「稼ぐ力」と「地域内経済循環」のあり様をどのように可視化し分析をすればよいのだろうか。この方法論については中村良平氏によって「地域経済構造分析」が提唱されている。

中村氏によれば、「地域経済構造分析」とは「地域経済の構造的問題点を抽出し地域経済にその処方箋を講じる分析」であるとされ、「地域にある比較優位な資源を見出して、それを有効に活用した財・サービスを生み出し、それを域外に移出することで地域内に資金を呼び込み、その獲得したマネーを域内で循環させることによって域内での新たな需要と富の再分配が生まれるといった『地域経済の循環システム』を基本においた『持続可能な地域（まちの経済）を探求するためのアプローチ』であると述べている⁹。

こうした「地域経済構造分析」のエッセンスとして、①域内市場で地域雇用に貢献している産業の識別、②域外を市場として成立し地域経済に貢献している産業の識別、③付加価値の域内外に於ける分配の識別、④消費の域内外への流入程度の識別、⑤域内への再投資（資金の循環）の識別が挙げられている。

以上「地域経済構造分析」の概要について触れたが、その特徴は地域間の差別化や競争・

取引関係、すなわち「比較優位」を重視している点である。中村氏は「地域内で何でも循環すれば良いとは言えず」、「移出産業のないまちは持続できない」とも言っており、「地域で充足できるものや余っているものまで移入しない、移出できる競争力を堅持する」ことが重要とされる¹⁰。これは比較優位にある財・サービスの生産に特化し、比較劣位にある財・サービスを輸入することで、互いに多くに財・サービスを獲得することがきるといいう考え方でもある。

また、域外市場産業と域内市場産業という分類によって経済循環を見ており、方法論的には、市町村産業連関表の活用によって地域経済の一側面（マネーフロー）を切り取り分析することができるという点も特徴である。

4. 岐阜県内における市産業連関表の作成と分析—高山市を事例として

こうした「地域経済構造分析」の応用として、基礎自治体で独自の産業連関表を作成し、それをを用いて分析を行う例が登場しつつある。

例えば、岐阜県では2018年3月に高山市が、続いて2020年3月に郡上市が市独自の産業連関表を作成し、公表をしている¹¹。

市町村産業連関表の作成には、大きくサーベイ法とノンサーベイ法があるが、高山市および郡上市ではどちらもサーベイ法を用いて作成がなされている。市町村産業連関表の作成にあたっては、各事業所の仕入や販売における域内外の構成などの把握が重要になるが、サーベイ法はヒアリングやアンケートなどを用いてこれを調査する方法であり、ノンサーベイ法は既存の統計等を用いて推計する方法である。

ここでは具体例として、高山市における産

業連関表の一部を抜粋してどのような分析が可能であるかを示してみたい。なお、「高山市地域経済構造分析報告書～産業連関分析編～」によると、「域外から資金を稼いでいる産業や市内経済の循環に寄与する産業、雇用を吸収する産業などを明らかにするとともに、今後の産業振興の方向性を考察するための基礎資料として作成した」とされている¹²。

本報告書では、各産業の状況について詳しいデータが紹介されているが、このなかでも「家具・装備品」部門の状況について見ていきたい。高山市ではいわゆる「飛騨の家具」が地域ブランドとして存在しており、その地域経済構造の一端を垣間見ることができると考えられる。以下は高山市の「家具・装備品」部門の供給と需要の概要である。

表1 高山市「家具・装備品」部門の供給構造

総供給 = 155.3 億円	
市内生産額 = 138.9 億円	
	中間投入 = 92.0 億円 うち、木材・木製品 (26.3%)、卸売業 (15.8%)、化学製品 (6.2%)
	粗付加価値 = 46.9 億円 うち営業余剰 4.1 億円、雇用者所得 35.5 億円、その他 7.3 億円
移輸入 = 16.4 億円	

表2 高山市「家具・装備品」部門の需要構造

総需要 = 155.3 億円	
	中間需要 = 20.6 億円 うち家具・装備品 (23.4%)、公共事業 (16.5%)、木造建築 (7.8%)
	最終需要 = 2.2 億円 うち消費 0.3 億円、投資 1.9 億円
移輸出 = 132.5 億円	

出所：高山市「地域経済構造分析報告書（産業連関分析編）」（2018年）19頁

上記のデータで、まず注目すべきは需要における移輸出の割合の大きさである。移輸出は132.5億円で、市内生産額に占める移輸出の割合は95.4%となっている。すなわち「飛騨の家具」は域外向けの需要に対応する移出産業であると捉えることができる。

他方、供給（生産）面を見た場合であるが、市内生産額138.9億円に対して、中間投入は92.0億円であり、なかでも中間投入の市内調達率は26.4%である。また中間投入の内訳1位は木材・木製品であり、木材・木製品だけの市内調達率17.7%となっている。つまり全て市内から材料等を調達して製品が作られるのではなく、市外から材料を仕入れ、それを加工することで製品を作っているということを示している。

もちろん製品によっては域外仕入に頼ることが必要になってくるが、それでも域内仕入を高めることができれば地域内への波及効果も高めることが期待できる。つまり「地域からより多くの仕入を行い、地域外に販売している」コネクターハブの産業として存立する可能性がある。

これらのことは体感的には実感されていたかもしれないが、「地域経済構造分析」で重要なのはこれを数値でもって明らかにした点である。つまり、域内の中間投入率をどれだけ高めるかという政策目標を立てたり、そのための具体的な施策につながっていく可能性がある。このようにこれまで明らかにされていなかったデータを市内のあらゆる産業で示していったというのは画期的であると言える。

5. 「地域経済構造分析」の課題と展望

「地域経済構造分析」を提唱する中村氏は

次のように述べている。「結局、地域の稼ぐ力が必要になってくるのであって、これは移出産業の必要性を意味している」、「どのような過疎地においても一次産業がうまくいっているところでは、そこには必ず移出があり、結果として基盤産業としての役目を担っているのである。地域でできる交通弱者対策や福祉サービスは、外貨を稼ぐ力があってこそできるマネーの地域循環の産物なのである」という指摘である¹³。

すなわち稼ぐ力が出発点であり、その結果としての住民福祉であるという流れを想定している。確かに、地域経済の量的発展を念頭に置かなければ必要な考え方かもしれない。日本全体としての経済循環を考えても地域外からのマネー獲得は必要であるが、しかし手段としての「稼ぐ力」であったはずが、その獲得自体が目的化してしまうことには危惧がある。特に経営資源が少ない農山村・中山間地域においては、突き詰めていくと、基盤産業のための地域づくりになってしまうのではないかという点が懸念され、いわゆる「外来型開発」の失敗を想起せざるを得ない。

従来の過疎対策事業は、交通基盤整備と産業基盤投資、リゾート関連事業など、インフラを整備しながら域外資本を誘致することに主眼が置かれてきた傾向が強かった。こうした開発手法は宮本憲一氏によって「外来型開発」と呼ばれている。これは、公共事業や補助金を用いた先行投資によって産業基盤をつくり、その上で企業を誘致するもので、経済発展とその結果としての福祉を、誘致・進出企業、すなわち域外資本に依存する特徴を持っている¹⁴。

しかし、こうした外来型開発は、次のような欠陥があると指摘されている。①誘致・進出企業は系列内取引を優先し地域内経済循環

を構築しにくいこと、②誘致・進出企業の利益の多くは本社がある大都市に流出すること、③誘致・進出企業は社会的責任を持つ度合いが低く環境破壊型に陥りやすいこと、④進出や撤退の意思決定は誘致・進出企業の判断であるため基礎自治体の意思で地域の経済政策を進め難いことである。

以上のような「外来型開発」の失敗を踏まえて、特に高度経済成長期の地域開発に取り残された地域ではじまった取り組みを参考に、宮本氏によって発想されたのが「内発的発展論」である。「内発的発展」とは、「地域の企業・組合などの団体や個人が自発的な学習により計画をたて、自主的な技術開発をもとにして、地域の環境を保全しつつ資源を合理的に利用し、その文化に根ざした経済発展をしながら、地方自治体の手で住民福祉を向上させていくような地域開発」であるとされる¹⁵。

その特徴は次のような点にまとめられる。①狭い意味での産業政策にとどまらず住民の生活の向上や地域環境の保全と結びついた地域政策であること、②分断された地域内経済循環の連関を強めること、③主体形成・担い手による地域づくりの運動を推し進めることである。

このような議論を踏まえるならば「稼ぐ力」を創出するにしても、地域の各主体の創意工夫による内発的な試みが重要であると考えられる。「稼ぐ力」を重視するあまり、地域の自律性が損なわれしなれば本末転倒である。

また、真に地域を活性化するならば、「ひとり一人住民の生活が豊かになること」が必要であるとも言える。「稼ぐ力」が出発点になるのではなく、ひとり一人の生活の豊かさを土台として、地域内のネットワークが育ま

れ、地域独自の製品や優位性につながっていくという考え方である。

地域経済を成り立たせるためのマネー獲得は必要であるが、他方で市場を介さない多面的側面によって地域社会が成り立っている面も見落としてはならないだろう。財貨の量的な側面だけでなく、新たな生産技術や地域資源を生かした優位性の獲得、地域の中小企業が持続することによる地域社会の安定化など質的な側面も考慮されなければならない。

おわりに

本稿では、「地域経済構造分析」と地域政策の論点について言及してきた。市町村独自

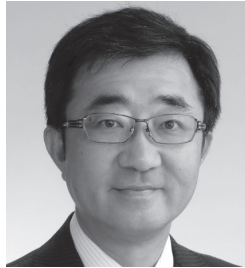
の産業連関表を作成し、それを使って地域経済構造を分析するという試みは緒に就いたばかりであり、今後の展開が注目される。

これまで明らかにされていなかったデータを構築し、それをもって客観的・規範的に地域経済を分析するという点には大きな意義があると言えるだろう。今後は、こうしたデータをどのように分析し応用していくべきかということが問われている。

その際、高山市や郡上市ではともに市内企業等へのアンケートやヒアリングによるサーベイ法を用いているが、こうした方法を使って地域の中小企業の実態を丁寧に把握し、それを産業政策に生かしていくことがとりわけ重要となってくるだろう。

脚注

- 1 産業連関表とは、アメリカの経済学者W.W.レオンチェフによって考案された統計表である。一定期間（通常1年間）における財やサービスの取引額を、縦と横のマトリクスによって表すことで、それぞれの産業がどのように関連し合っているのかを見ることができる。なお、国による産業連関表は総務省が中心となって5年ごとに作成されている。こうした産業連関表を市町村単位で作成することによって、データを計算し、『見える化』することで、「どこで域外から稼いでいるのか」、「どこで稼いだ利益が漏れているのか」を把握することができる。この手法は中村良平氏によって「地域経済構造分析」と言われており、地域経済政策を立てる際に有効な手法になり得ると考えられている。
- 2 内閣府地方創生推進事務局「まち・ひと・しごと創生基本方針 2015—ローカル・アベノミクスの実現に向けて—」（2015年）
- 3 富樫幸一「グローバル化のなかの地域経済」岡田知弘・川瀬光義・鈴木誠・富樫幸一『国際化時代の地域経済学』第3版（有斐閣、2007年、第3版）20頁
- 4 枝廣淳子『地元経済を創りなおす—分析・診断・対策』（岩波新書、2018年）
- 5 中村良平『まちづくり構造改革Ⅱあらたな展開と実践』（日本加除出版、2019年）64頁
- 6 中小企業庁 2014年度版『中小企業白書』（2014年）
- 7 同上
- 8 渡邊英俊「『地方創生』政策と地域経済循環分析にむけて」（島根大学経済科学論集第42号、2016年）
- 9 中村良平『まちづくり構造改革 地域経済構造をデザインする』（日本加除出版、2014年）
- 10 前掲書（中村、2019）
- 11 郡上市「郡上市産業連関表からみた地域経済分析報告書」（2020年）
- 12 高山市「地域経済構造分析報告書（産業連関分析編）」（2018年）
- 13 中村良平『これで納得！集落再生—「限界集落」のゆくえ—』（ぎょうせい、2011年）
- 14 宮本憲一『環境経済学』（岩波書店、1990年）133～134頁
- 15 同上



大垣市のごみ有料化がスタート

大垣市議会議員 **丸山新吾**

はじめに

大垣市のごみ出し制度は、平成6年に無料可燃ごみ処理券制度を導入して以来、約30年の間、市民には馴染んだ制度であった。世帯人数に応じて年度毎に無料可燃ごみ処理券を配布し、個人で用意した半透明のポリ袋に貼り付けてごみステーションに出すもので、持ち込みごみや無料可燃ごみ処理券が不足した場合の有料ごみ処理券、戸別収集の大型ごみなど一部有料

ではあるが、不燃ごみを含め原則家庭ごみは無料であった。

ところが、無料であったごみ出し制度が、今年（令和5年）1月から可燃ごみと不燃ごみが有料になった。市指定の有料ごみ袋を購入して使用するもので、多くの自治体で導入している制度である。私は、ごみの減量や資源化を進めるためには、大垣市においても有料化が必要であると考えていたため、市のごみ有料化方針には賛同しているが、有料化の唐突な報告や、

岐阜県内市町村のごみ有料化状況 令和3年4月現在（大垣市資料から）

西濃圏域 市町村名	可燃ごみ			不燃ごみ		
	大袋	中袋	小袋	大袋	中袋	小袋
大垣市	無料可燃ごみ処理券（超過分有料）					
海津市	40円	30円	20円	40円		20円
養老町	40円		20円	40円		20円
垂井町	50円		30円			
関ヶ原町	40円		20円	40円		20円
神戸町	50円		30円			
輪之内町	50円		30円	50円		30円
安八町	50円		30円			
揖斐川町	50円		30円			
大野町	50円	40円	30円	500円		
池田町	50円	40円	30円			

岐阜圏域 市町村名	可燃ごみ			不燃ごみ		
	大袋	中袋	小袋	大袋	中袋	小袋
岐阜市	無料（袋の指定なし）					
羽島市	50～60円	30～45円	15～25円	200～250円		90～150円
各務原市	17～20円	8～11円	4～8.5円			
山県市	50円		35円	400円		
瑞穂市	50円		30円	200円		
本巣市	50円	40円	30円	400円		
岐南町	無料（指定袋代別途）					
笠松町	50円		30円	200円		
北方町	50円	40円	30円			

中濃圏域	可燃ごみ			不燃ごみ		
	大袋	中袋	小袋	大袋	中袋	小袋
市町村名						
関市	50円	30円	20円	100円		40円
美濃市	50円	30円	20円	100円	60円	
美濃加茂市	30円		20円	30円		20円
可児市	31円	26円	13円	31円		21円
郡上市	53円	37円	26円			
坂祝町	40円		30円	40円		30円
富加町	30円		20円	30円		20円
川辺町	50円		30円	50円		30円
七宗町	70円		40円	70円		40円
八百津町	80円		50円	80円		50円
白川町	100円		50円	100円		50円
東白川村	80円		40円		50円	
御嵩町	70円	45円	35円	70円		35円

東濃圏域	可燃ごみ			不燃ごみ		
	大袋	中袋	小袋	大袋	中袋	小袋
市町村名						
多治見市	52円	34.7円	20.8円	52円	34.7円	20.8円
中津川市	45円	30円	18円	45円	30円	18円
瑞浪市	37円		22.5円	43円		25.8円
恵那市	33円	26.4円	22円	33円		22円
土岐市	45円	35円	15円	45円	35円	15円

飛騨圏域	可燃ごみ			不燃ごみ		
	大袋	中袋	小袋	大袋	中袋	小袋
市町村名						
高山市	無料可燃ごみ処理券(超過分有料)					
飛騨市	52円	26円	13円			
下呂市	65円		40円	65円		
白川村	63円		46円			

実施までに1年という短期間での移行については、議論と周知が不足していたのではないかと考えている。大垣市がごみの有料化を導入するまでの経過を振り返ってみる。

ごみ有料化の状況

大垣市の資料によると、全国の市区町村の63.6%がごみ処理の有料化を実施、岐阜県内42の市町村中90.4%の38市町村が有料化を実施している。無料としているのは、岐阜市、高山市、岐南町そして有料化前の大垣市である。

ごみ有料化までの経緯

ごみ有料化の方針発表は突然であった。令和3年12月議会の総務環境委員会で、1年後の令和5年1月から、可燃ごみと不燃ごみについて市指定の有料ごみ袋制を実施するとの方針が示された。可燃ごみ袋大50円、小30円、不燃ごみ袋大50円(令和4年9月議会で不燃ごみ袋小30円を追加する条例可決)の指定ごみ袋を購入して使用するもので、1世帯あたり年間約3千円の負担となり2億円の収入見込みとの試算が示された。有料化する理由は、令和3年9月に行政改革推進審議会から、市指定のごみ袋方式の導入と有料化の検討が提言され

〈有料化までの経緯〉

- 令和3年12月 議会総務環境委員会でごみ有料化方針を説明
- 令和4年1月 パブリック・コメント実施
- 3月 議会 有料化に伴う「大垣市廃棄物の処理及び清掃に関する条例の一部を改正する条例」可決（自民系含む反対4、自民系棄権1）
- 4月 連合自治会、単位自治会に順次説明開始（482回）
- 6月 議会 議員提出議案「大垣市廃棄物の処理及び清掃に関する条例の一部を改正する条例を廃止する条例案」 否決
- 9月 議会 不燃ごみ袋小30円を追加する「大垣市廃棄物の処理及び清掃に関する条例の一部を改正する条例の一部を改正する条例」可決
議会 『令和4年3月に制定された「大垣市廃棄物の処理及び清掃に関する条例の一部を改正する条例」中の不燃ごみ処理手数料を有料とした部分について、中止を求める請願』を不採択
- 10月 有料指定ごみ袋を一人あたり10枚無料配布する予算を専決処分
- 12月 議会 『令和4年3月に制定された「大垣市廃棄物の処理及び清掃に関する条例の一部を改正する条例」の施行を、1年延期を求める請願』を不採択
- 令和5年1月 可燃ごみ、不燃ごみの有料化開始

たことや、有料化によるごみ削減の動機付けが必要であること、既に県内市町村の多くで有料化していることなどである。効果としては他都市の事例から、ごみを有料化した場合に約8%のごみ削減効果があることや、有料ごみ袋の販売収入によりごみ処理に係る財源が一定額確保できることなどである。翌月の1月にパブリック・コメントを実施し、3月議会で関連条例の改正を行なった後、順次説明会を行い、令和5年1月より有料化を実施するスケジュールが示された。

家庭ごみを有料化とするための「大垣市廃棄物の処理及び清掃に関する条例の一部を改正する条例」が提出された令和4年3月議会の一般質問では、賛成の上での提言や反対意見が交わされ、多くの議員からごみ有料化に関する質問が行われた。採決の結果、議長と欠席議員を除く20人中、自民・共産などの4議員が反対、自民の1議員が棄権、自民・

公明・民主系の15議員が賛成し、賛成多数で可決された。

続く6月議会では、先の3月議会で可決されたごみ有料化の根拠である「大垣市廃棄物の処理及び清掃に関する条例の一部を改正する条例」を廃止する条例案が議員提出されたが賛成少数で否決された。また、9月議会には、ごみ有料化の中止を求める請願、12月議会には、ごみ有料化を1年延期することを求める請願が同一人物より提出されるが、いずれも不採択となる。

10月にはごみ袋に関する新たな動きがあった。翌年1月から使用が始まる有料指定可燃ごみ袋大を、市民1人あたり10枚無料配布する予算が専決処分された。物価高騰対策を理由とし「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」を活用して1月中に全世帯へ配布するというのである。ごみ有料

化への反発を和らげるねらいであろう。

説明会は4月以降自治会を中心に482回行われた。市民に新たな負担を求めるわけであるから厳しい意見があったとのことである。しかし、有料化に反対するものや不燃ごみは無料のままにすべきなどの意見があったものの、変更されるごみの出し方を確認するために説明を聞きに来る人が大半で、説明会は順調に進められた様である。説明会以外では、市の広報誌による繰り返しの周知や、ごみステーションへの掲示、市のホームページでの動画による説明などにより周知された。

ごみ有料化が始まって

令和5年1月に家庭ごみの有料指定ごみ袋制が始まった。右の写真は、地域は異なるが可燃ごみと不燃ごみの1月のごみ出しの状況である。上の可燃ごみの状況（写真①）を見ると、3月まで利用できる従前の無料可燃ごみ処理券が貼られた袋がほとんどで、有料指定袋の使用はほぼ見られない。有料指定ごみ袋への切り替わりについては、可燃ごみ処理券を使い切るか使用期限の3月以降に、無料で配布された有料指定ごみ袋を使用し、無料配布された袋を使い切った後にはじめて有料指定ごみ袋を購入し使用することになる。我が家は4人家族なので40枚の有料指定可燃ごみ袋が送られてきた。4月から週2回使用すればおよそ5ヶ月は有料指定可燃ごみ袋を買う必要がないため、購入するのは9月からとなる。下は不燃ごみのごみ出し状況（写真②）となるが、購入された指定ごみ袋に入れて出されている。量が少ないのは、前月12月が無料で出せる最後の不燃ごみであったため、通常の3～4倍が駆け込みで出された反動であろう。

可燃ごみと不燃ごみの有料指定ごみ袋制が始まった1月の状況を見る限り、概ねルール通りのごみ出しができています。ただ、有料指定ごみ袋制が始まったにも関わらず、可燃ごみは従前の無料可燃ごみ処理券のままというのは、開始時期を年度途中の1月としたことによるものであり疑問を感じる。



①可燃ごみ



②不燃ゴミ

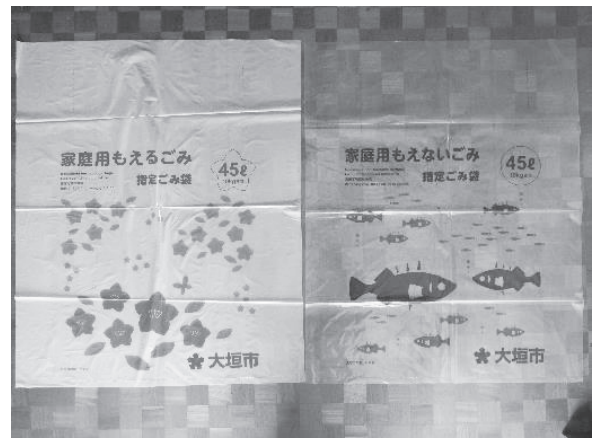
おわりに

この度の大垣市におけるごみの有料化に対して、市民の反発は強いであろうと想定していたが、想定に反し冷静に受け入れられたように感じられる。大垣市民のごみ減量化に対する意識の高さに加え、多くの自治体が既に有料化していることで、止むを得ないとの考えが大勢だからなのであろう。

一方、行政側の対応には問題があると考えて

いる。有料化するごみの種類や金額を示した上で1年後に有料化するというのは、多くの共通した意見であるが唐突かつ強引であると言わざるを得ない。また、年度途中の1月から有料化したため、1月から3月までの可燃ごみは、無料可燃ごみ処理券と有料指定可燃ごみ袋のどちらも使用できる制度になった。さらに有料指定可燃ごみ袋を無料配布したため、有料化の開始時期が不明瞭で制度が複雑になってしまった。

大垣市のクリーンセンターで排出された焼却灰は、県外の5県（三重県、愛知県、埼玉県、栃木県、福島県）へ搬出し処分している。本来は域内処理すべきであるが、自前の処分場に残余がなく、新規の処分場建設にも目途が立っていないため、多額の費用をかけ、安定処分にも不安を抱えた県外処分に頼ってい



有料化にともない指定ごみ袋を使用することに

る。この現状から考えても、ごみの削減は重要政策であり、この度の有料化がごみの削減にどの程度効果が表れるのか検証するとともに、更なる分別・再資源化を進めることによりごみを削減する必要がある。

どうしたら地域を守り、住民と向きあった公共サービスができるのか、その思いを職場の仲間や市民とともに実現しようとするのが「地方自治研究」（略して自治研）です。「ごみの分別収集」や「急病人の休日・夜間診療」も自治研活動の中から実現した制度です。

2022年10月7～8日に静岡市「グランシップ」を中心に第39回地方自治研究全国集会が開催され、全国から1066人、岐阜県内からも自治研センター会員・自治労組合員・自治体・議員ら24人が参加しました。全体集会では記念講演やパネルディスカッション、2日目は「今」に対応する課題をテーマに10の分科会が開かれ情報交換・議論が行われました。

自治研集会は全国各地の取り組みを知ることができ、課題を共有してアイデアを出しあえる場であり、これからの「まちづくり」のヒントがたくさん詰まっています。今回の集会に参加した山本公德さんから寄稿をいただきました。（センター事務局）

10月7日【全体集会】

- ・ 記念講演「脱成長でめざす、持続可能な社会」 斎藤幸平（東京大学准教授）
- ・ 特別記念講演 ①「私たちにキラキラする義務などない」 山田ルイ53世（髭男爵）
- ・ 特別記念講演 ②「居場所の作り方～選択肢を増やしてみよう～」
中島 武（一般社団法人 教育ジャパン3776地域コンソーシアム 代表理事）
- ・ 特別報告「コミュニティで支える地域～『鯖江市役所の横井さん』と呼ばれるまで～」
横井直人（福井県・鯖江市職員労働組合）
- ・ パネルディスカッション「静岡発、コモンで行こう！」

10月8日【分科会内容】

- 第1分科会 「自治研入門！ 来たれ、地域の新たな主役！」
- 第2分科会 「アニメ！ マンガ！ コンテンツを活用した地域活性化」
- 第3分科会 「高齢者に優しい各自治体・地域の取り組み
～地域みんなが支えてくれて助かっちゃ～」
- 第4分科会 「多様性が尊重される社会にむけて ～だれもが生きやすい環境づくりを～」
- 第5分科会 「コロナ禍の平和運動を探る ～平和運動の原点と未来～」
- 第6分科会 「災害に強いまちづくり ～みんなで守るいのちとくらし～」
- 第7分科会 「まちおこし ～持続可能な地域づくりの取り組み～」
- 第8分科会 「自治体DX最前線！ ～今考える、地域のためのデジタル化～」
- 第9分科会 「SDGs×生活×自治研」
- 特別分科会 「今、必要とされる公共サービスと地方分権
～新型コロナウイルス感染症対応から振り返る～」

第39回地方自治研究全国集会（静岡自治研）が開催された。冒頭の基調提起では、近年の参加者の減少傾向に言及があったが、初参加の私としては、参加人数といい、プログラムの多彩さといい、その盛会ぶりに驚かされるばかりであった。

この小論では、私が参加したプログラムの中から、初日の斎藤幸平氏による記念講演「脱成長でめざす、持続可能な社会」と、2日目の第8分科会「自治体DX最前線！～今考える、地域のためのデジタル化～」を取り上げ、若干の感想を述べてみたい。



初日の全体集会。岐阜県から24人が参加した。
次回は2024年10月に島根県で開催予定。

斎藤氏は、環境破壊への強い危機意識から、資本主義のもとでのその解決を疑問視し、「脱成長」という理念に基づく問題提起を行っている新進気鋭の哲学者である。それを象徴する「SDGsは大衆のアヘンである」というフレーズが、今回の講演でも用いられていた。これは大変インパクトのあるものであり、記憶にとどめておられる方も多いのではないかと思います。

斎藤氏がSDGs批判の先に見据えるものについて、氏の代表作『人新世の「資本論」』（集英社、2020年）も参照しつつ確認しておこう。

資本主義の本での環境問題克服を不可能と断ずる氏は、めざすべき社会体制として Kommunismus を掲げている。その Kommunismus・イメージの核に置かれているのは〈コモン〉であり、具体的には、水や土壌のような自然環境、電力や交通機関といった社会的インフラ、教育や医療といった社会制度などを指す。それら〈コモン〉を、国家や市場ではなく、市民が民主的・水平的に管理すること、その状態の広範な成立が斎藤氏の Kommunismus・イメージである。そこに至る戦略の中心に、市民によるそれぞれの地域あるいは自治体で

の取り組みが位置づけられている。

斎藤氏の議論の魅力は、環境問題を論ずるに当たり、政策論にとどまらず、社会経済システム全体の変革に焦点を当てたこと、とりわけ〈コモン〉を新しい社会関係の中心に据えたことにあると思われる。〈コモン〉の具体化戦略について、今後どのような議論が展開されていくか楽しみである。

他方、気になる点もある。それは資本主義の歴史的変遷に関する認識である。斎藤氏は、労働者や自然からの収奪、矛盾の外部化を資本主義の本質と捉え、資本主義を維持したままそれらの弊害の「減速」を求めることは不可能だと述べている。この氏にとっての原則から、以下の二つの主張が導かれる。

一つは、福祉国家の否定である。著作において、1970年代を頂点とする福祉国家の時代は資本主義にとっての例外期であり、めざすべき目標たり得ないと述べられている。もう一つは、その延長線上に来る主張だが、資本主義認識の平板化である。著作では、今日の新自由主義について、資本主義成立期の特徴である自由放任主義（レッセ・フェール）をそのまま維持しているかのようなとらえ方



記念講演の講師・斎藤幸平さん

がされている。

これらの点について、この小論で詳しく展開することはできないが、斎藤氏の議論には、これまでの資本主義の歴史の中で展開されてきた階級闘争とその成果に対する認識が希薄であるように思う。氏の注目する〈コモン〉についても、福祉国家論の中で検討されてきた社会関係の「脱商品化」と重なるところが多く、その一部は福祉国家の中で育まれてきたものとさえいえよう。

また新自由主義については、今日、国家権力によって強化・補強されている側面の分析が重要になってきている。福祉国家の縮小は決して国家権力の後退をもたらさなかったものであり、そうだとすれば、〈コモン〉を広げていく上でも新自由主義化した国家権力による干渉を以下に防ぐかが重要となる。「市民自治」すら取り込みながら強化され続ける国家権力にどう対峙するかが問われているのである。

(他に、搾取と収奪の関係性をどう把握することも重要だが、ここでは問題の所在を指摘するにとどめておく)

さて紙幅も残り少なくなってきたが、最後に第8分科会に触れておきたい。この分科会に参加してまず思ったことは、斎藤氏の講演との落差である。というのも分科会は全体と



して行政デジタル化促進に非常に前のめりであり、技術革新による社会問題の解決に懐疑的な斎藤氏との乖離が鮮明であった。

私見だが、行政デジタル化には当面懸念されることが二つある。一つは、さらなる人員削減の呼び水となり労働強化に寄与してしまわないかという点である。もう一つは、地方分権の形骸化である。後者は、「自治体戦略2040年構想研究会」の報告書に「自治体ごとに開発し部分最適を追求すること」がスマート自治体への転換にとって弊害になるとの指摘があったことで注目されるに至った点だが、この懸念は、個人情報保護条例の「2000個問題」の浮上という形で現実化している。

2021年に成立・施行となったデジタル社会形成基本法は、その第1条において、「我が国の国際競争力の強化」と「急速な少子高齢化の進展への対応」を目的として掲げている。斎藤氏の－ひいてはマルクスの－響みに倣えば、「デジタル化は大衆のアヘンである」ということにもなりそうである。少なくとも自治研の仕事には、こうした懸念について、立ち止まって丁寧に検討していくことが求められているのではなかろうか。



第8分科会

- 先日、水道事業で働く人による座談会を開催し、お話を聞かせていただきました。この模様は、今号に掲載されています。座談会ではもちろん、経営や日々の仕事まで、水道事業に特化した様々なお話を聞かせていただきましたが、水道事業の課題はそもそも、公務員の不人気による慢性的な人員不足であるとのことでした。私が就職先を探した頃は、親が子供になってほしい職業としても人気で、採用されることがなかなか困難だった公務員ですが、最近は募集をしても、応募がないほどの人気薄らしいのです。ネットで調べてみると、「やりがいを感じない」「初任給が安い」「ブラック企業よりもブラック」「住民のサンドバッグ」など出てきます。公務員は「安月給で、残業手当さえ支給されないうえにクレームばかり」のイメージでしょうか。
- 支出の増加が家計を圧迫しています。電気やガス、食料品、生活用品から家電など、生活に欠かせないモノの価格が上がっています。昨年12月の東京23区の消費者物価指数は、前年同月比4.0%の上昇と発表されました。生鮮食品を除く食料に限れば7.5%、46年ぶりの高水準です。コロナ禍からの経済の好転やロシアによるウクライナ侵攻、輸入コストの増加を招く円安などが生活に欠かせない数多くの商品価格を引き上げています。
- この30年間、日本の平均賃金は横ばいで推移しています。OECD加盟国では最下位グループ、G7に限れば最下位です。1995年を100とした2021年の日本の賃金伸び率は加盟国中33位の96.9、ダントツの最下位です。トップはエストニアの1,071.4、お隣の韓国は10位で301.6、米国は14位で240.6、32位のスイスでさえ133.8、日本は100を下回っています。
一方、2021年度企業申告所得が過去最高を記録しました。企業の貯えである内部留保も10年連続で最高額を更新し、516兆円を記録しました。約10年で倍増しました。「失われた30年」に終止符を打つための機が既に熟していると考えるのは私だけですか。
- 岸田総理は、今年を目標を「物価の上昇率を超える賃上げ」と公言しています。経団連会長も「物価に負けない賃上げ」を要請しています。こうした状況を受けて、大企業を中心とした多くの企業は、7%程度の引き上げを表明しています。ユニクロを運営するファーストリテイリングに至っては、国内の従業員の年収を平均15%、職種によって最大4割、新卒の年収を約18%、入社1~2年目で就任する新人店長の年収を約36%も引き上げるようです。外国で働く従業員と日本で働く従業員、同じ企業で働く従業員同士の間にある賃金格差を企業が従業員に説明できなくなった結果ではないでしょうか。ファーストリテイリングは、優秀な人材を国内で確保することに躍起です。今、企業が賃上げに期待する効果は、労働者の流出防止と新規採用者の確保です。
- 労働組合の全国組織である連合は、ベースアップ相当分3%程度を含む5%を2023春闘の目標としています。企業が表明している水準や消費者物価指数が4.0%も上昇したことを考えると、連合の目標は、いささか控え目に映ります。ここは最低でも6%、思い切って10%程度を目標としても良かったのではないのでしょうか。最低でも物価高に対応できる4%程度の賃上げは達成したいものです。しかし、民間のシンクタンクが33人のエコノミストによる予測値の平均として、ベースアップ分1.08%に定期昇給分1.78%を加えた2.85%と発表していることは心配材料です。
- 昨年の今頃もこの欄で、春闘に期待する気持ちを文字にしました。1年前は既にガソリン価格が高騰していましたが、コロナ禍からの経済の好転も、ロシアによるウクライナ侵攻も、歴史的な円安も、当時はありませんでした。今年の春闘は「失われた30年」を取り戻すとともに、物価高に苦しむ生活から抜け出す意味でも重要です。労働組合の組織率は16.5%にまで低下しましたが、多くの組合員が春闘に関わり、民間賃金の引き上げをめざしましょう。みなさんの取り組みの成果は、必ず公務員の賃金にも反映されます。そうすれば、いつかは公務員が学生から選ばれる職業に返り咲き、水道事業に携わるみなさんが座談会でお話をされていた人員をはじめとする様々な課題が解消されるはずですよ。