

インフラストラクチャー・アドバイザー

フランスの上下水道事業の 再公営化・コンセッション化 の状況について

～フランス公的機関報告書から見る実情～

EY新日本有限責任監査法人

インフラストラクチャー・アドバイザー
グループ

福田 健一郎

Kenichiro.Fukuda@jp.ey.com

1.はじめに ～水道法改正案と再公営化論議～

2018年12月に水道事業の広域連携推進策、施設の適正管理における推進策、官民連携に関する新たな仕組みの導入などが盛り込まれた改正水道法が成立した。法案審議において関心が集まったのが、コンセッション方式^{*1}に関する改正内容であった。水道事業における官民連携の選択肢の一つとして、コンセッション方式を水道事業で導入する場合の国による許可制度を設けるなど、公の関与を強化した仕組みを導入するという改正内容について、導入の是非をめぐって議論が巻き起こった。

法案審議過程では、海外における再公営化の状況が取り上げられた。そして、「2000～16年の間に少なくとも世界33カ国の267都市で、水道事業が再び公営化」(2018年12月6日毎日新聞)している、といった内容を多くのマスメディアが報じた。

ここでいくつか気になる点が出てくる。

果たして、これだけの事業が再公営化される中で、逆の流れ、すなわち民間化の流れはまったく存在しないのか。議論の過程ではこの点が顧みられることはほとんどなかった。

そもそも「再公営化」とは具体的にどのような形態に事業運営が帰着することを指すのか、そしてそれはわが国で一般的にいうところの「公営」(自治体組織の一部門としての公営企業)と同義なのか、それとも異なるのか——これらの点についてはあまり明確にされてこなかった。

こうした点を客観的に明らかにすることが、海外の「再公営化の流れ」といわれる事象の理解をより一層正確なものにすることに資すると考える。本稿ではコンセッション方式の本場であるフランスの公的機関の分析結果や公的な統計データなどを用いて、客観的中立的な視点で再公営化やコンセッション化^{*2}に関する状況を紹介したい。

- ※1 コンセッション方式とは、利用料金の徴収を行う公共施設について、施設の所有権を自治体が所有したまま、民間企業に水道事業の運営を委ねるPFI法に基づく官民連携の一方式である。
- ※2 フランスではコンセッション方式に類似するアフェルマージュ方式やレジーアンテリッセ方式等、複数の官民連携の仕組みをまとめて「DSP (Délégation de service public. 公役務の委託)」という概念で包含し、「公営」と対比することが一般的である。わが国ではDSP方式に相当する官民連携手法を総称して「コンセッション方式」と呼んでいることから、本稿では議論の簡略化のためにDSPのことをコンセッション方式と表記する。

サマリー

- I. 2010年から2015年を対象とするフランスの公的機関報告書によると、フランスでは、上下水道事業の再公営化が発生している一方で、コンセッション化する事業も同等以上の件数で存在している。水道事業の場合、いずれも68件と同数である。
- II. 再公営化またはコンセッション化への移行件数(2010年から2015年合計)は、約12,000の水道事業、約15,000の下水道事業の総事業数に対しては、1%以下のごく一部で発生している現象である。さらに、単年での水道事業の再公営化またはコンセッション化の移行件数はそれぞれ11件程度であり、総事業数に対して0.09%である。
- III. 「『移行』のみならず、事業全体がどの方式で運営されているか」を観察すると、水道事業では事業数ベースでは公営が多数(69%)であるものの、人口ベースではコンセッション方式による運営の対象人口が多数(59%)を占める。
- IV. 再公営化された事業における、再公営化後の運営形態は、自治体が自ら運営するわけではなく、わが国でいう地方独立行政法人に類似した形態(EPIC)や自治体100%出資会社(SPL)であるケースが主要都市では多く見られる。
- V. フランスでも、地方自治・住民自治の対象である水道事業の経営形態がいかにあるべきかについて、事業主体である自治体にとって多様な選択肢が用意されている。そして、メリット・デメリットの比較なども含め多様な議論がなされ、公営の継続、コンセッション方式の継続、再公営化、コンセッション化といった多種多様な判断がケースバイケースで決定されてきている。日本でも、水道事業の今後の経営環境・経営課題を見据えて、現実を直視した冷静かつ建設的な議論のもと、そのようにあるべきと考える。

2. フランスにおける上下水道の再公営化とコンセッション化の状況

1) 再公営化とコンセッション化は双方の流れがある

フランスでは、水道事業および下水道事業は基礎自治体が提供の責任を有する事務として法律(地方団体総合法典「L2224-7-1条(水道)」および「L2224-8条(下水道)」)に規定されている。これは、水道事業に水道法上の市町村経営の原則があり、下水道事業では下水道法において地方公共団体が管理者となることが規定されている日本と共通している。すなわち、事業の計画、運営方法^{※3}、料金水準、サービス品質について、地方自治・住民自治の対象として議論され、決定がなされることが原則ということである。

公共サービスの再公営化の状況を研究したレポート“Reclaiming Public Services”(Satoko Kishimoto and Olivier Petitjean編)によると、32カ国で267の上下水道事業が再公営化されていると報告されている。そこでは、フランスの上下水道の再公営化案件として106事業が収録されており、次いで件数の多い米国(61事業)を引き離し、32カ国のうちで最大の件数となっている。

フランスの106事業を細分化して見ると、水道事業または上下水道事業を対象とする「水道事業を含む再公営化」が98事業、下水道事業のみを対象とするものが8事業となっている。また、水道を含む98事業を対象として年別の件数^{※4}を見ると、2000年から2009年までの10年間で31事業、2010年から2016年までの7年間で67事業の再公営化が記録されている。

次に、フランス生物多样性機構^{※5}水・水生環境局^{※6}が発行する報告書である「上下水道関係サービスの状況について(2015年のサービスの概況と業務成果について)」^{※7}(2018年9月発刊)に記載されている「2010年から2015年の間における水道事業、下水道事業および浄化槽事業の運営形態の移行件数」について紹介する。

この報告書は、同機構が、「水及び水生環境に関する法律」に基づき構築された「上下水道情報データベースシステム(SISPEA)」を運用し、フランスの上下水道事業に関する責任主体である地方公共団体から、上下水道事業の組織、運営、料金、業務成果などに関する情報・指標を集積した上で公表している、年次報告書の最新版である。

下表は、ONEMA2015年データ報告書における、2010年から2015年の間に上下水道事業の運営形態の移行を経験した事業数を表すものである。すなわち、公営からコンセッション^{※8}に移行した事業(例:下水道事業の場合150事業)およびコンセッションから公営に移行した事業(例:浄化槽事業の場合7事業)をそれぞれ表している。

表 フランスにおける水道事業、下水道事業および浄化槽事業の再公営化・コンセッション化の状況

	水道事業		下水道事業		浄化槽事業	
	公営からコンセッションに移行した事業	コンセッションから公営に移行した事業	公営からコンセッションに移行した事業	コンセッションから公営に移行した事業	公営からコンセッションに移行した事業	コンセッションから公営に移行した事業
移行事業数	68	68	150	80	43	7
総事業数に占める比率	0.6%	0.6%	1%	0.6%	2.2%	0.4%
コンセッション事業の純増数	0		70		36	
対象事業人口(2015年)	1,112,590	635,363	1,164,745	786,523	991,817	148,178

出典)ONEMA2015年データ報告書(2018年刊)

この表からは、次のようなことを読み取ることができる。

まず、水道事業については、公営化を選択した事業も、コンセッション化を選択した事業も68事業と同数であり、公営化を選択した対象事業人口を約50万人上回る規模(約111万人)でコンセッション化が選択されている。また、下水道事業については、150の事業がコンセッション化を選択しており、公営化を選択した事業は80事業となっている。それゆえ、コンセッションの純増は70事業に及ぶ。また、対象事業人口で見ると、40万人分がコンセッションの純増にあたる。

以上のように、確かに水道事業において再公営化した事業数は“Reclaiming Public Services”に記載された事業数(2010年から2016年までの7年間で67事業の再公営化)と同程度の68件が記録されている。その一方で、公営からコンセッション化した水道事業が同数の68件記録されていることは、「民から公へ」の流れのみならず、「公から民へ」の流れも存在する、という意味で着目すべきことだろう。

表中、総事業数に占める2010年から2015年の移行事業数の比率を見ると、水道事業と下水道事業については、1%以下とされていることが読み取れる。これは、フランスでは基礎自治体が水道事業および下水道事業の実施責任を有しており、2015年のデータによれば水道事業で12,143事業、下水道事業で15,154事業が存在していることに起因する。その膨大な事業数を分母とすると、移行する事業数が1%以下という、ごく一部であるということを示すものである。68件という移行件数は2010年から2015年の6年間で記録されていることから、年間平均では11件程度の移行件数となる。つまり、単年の移行件数の総事業数に占める比率は、0.09%(11/12143)である。

※3 水道事業および下水道事業ではコンセッション方式の導入が可能だが、1986年のコンセイユ・データ(行政裁判における最高裁判所)判決及び1987年の告示により、コンセッションを導入することが禁じられている行政事務がある。コンセッションを導入できない事務としては、選挙管理、建築許可、防衛、警察等が挙げられる。(参考)フランス元老院質問書「n° 04465 de M. Jean Louis Masson(2013年)」への内務大臣の答弁書

※4 複数の年度の記載があるものはより古い年度でカウントした。

※5 Agence française pour la biodiversité(わが国の独立行政法人に相当すると考えられる)

※6 Office national de l'eau et des milieux aquatiques(2016年末までは、エコロジー-持続可能開発-エネルギー省の下部機関であったが、2017年1月よりAFBに統合された。ONEMAと呼ばれる。)

※7 報告書の仏文タイトルは、Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement - Panorama des services et de leur performance en 2015。本稿では「ONEMA2015年データ報告書」と呼ぶ。

※8 厳密にはアフェルマージュ方式を含むDSPへの移行が集計されているが、議論の簡略化のために本稿ではコンセッションと表記している。一般的に、アフェルマージュ方式のほうがコンセッション方式よりも多く採用されている。アフェルマージュとコンセッションは大規模投資や新規投資をどの程度民間事業者の範囲に含むかが差異であり、基本的な仕組みは共通している。

2) フランスにおける上下水道事業の運営方式

では、上記で取り上げた「移行した事業」以外の事業は、どのように運営されているのだろうか。この点も、同報告書において、事業数ベースと人口ベースで水道事業および下水道事業が公営またはコンセッション^{※9}のいずれの方式で運営されているのかを知ることができる。

水道事業については、事業数ベースでは公営が多いものの、人口ベースではコンセッション方式の契約を通じた民間事業者からのサービス提供を受けている人口が59%を占めるという状況であることがわかる^{※10}。

表 フランスにおける上下水道事業の運営形態(2015年データ)

	分類	水道	下水道
事業数ベース	公営	69%	78%
	コンセッション	31%	22%
人口ベース	公営	41%	59%
	コンセッション	59%	41%

出典)ONEMA2015年データ報告書(2018年刊)

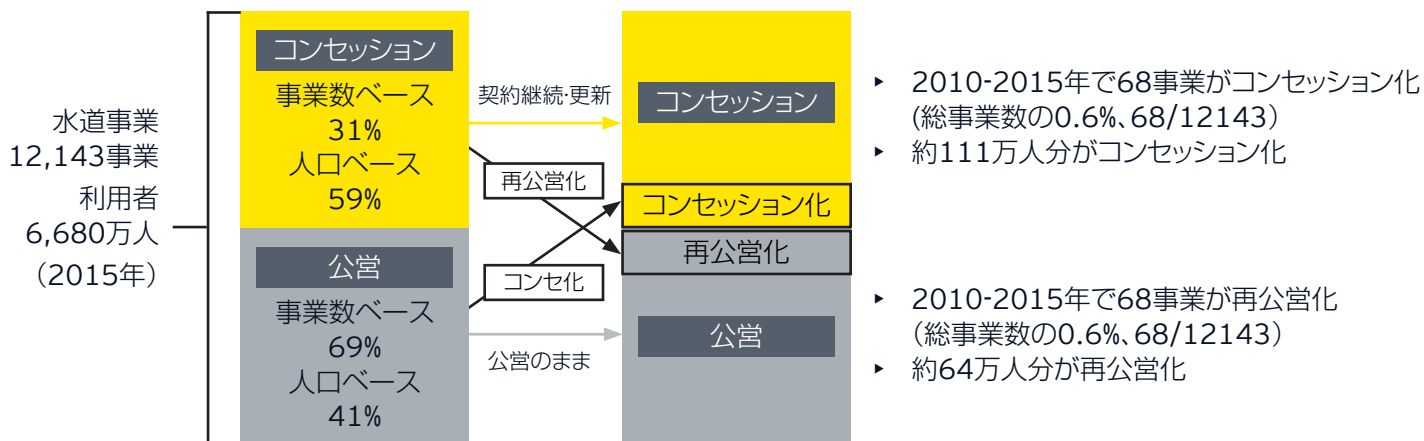
※9 厳密にはアフェルマージュ方式を含むDSPへの移行が集計されているが、議論の簡略化のために本稿ではコンセッションと表記している。

※10 なお、ONEMA2015年データ報告書によると、公営の水道事業の平均的な供給人口は3,000人、コンセッション方式の水道事業の平均的な供給人口は9,800人とされている。

3) 移行の状況と運営方式のまとめ

以上から、ONEMA2015年データ報告書から読み取れる情報を整理して図示すると以下のようになる。運営形態の移行は確かに個々の事業においては大きな議論を巻き起こし、市民生活にも影響を与え得るものである。しかしながら、ミクロな情報のみにとらわれず、マクロな状況を踏まえた上での水道事業の運営状況の理解も必要であるとする。

図 フランスにおける水道事業の再公営化・コンセッション化の状況(図示)



出典)ONEMA2015年データ報告書(2018年刊)より筆者作成

3.フランスの上下水道における公営化の多様な意味

日本では一般的に、上下水道事業において「公営」という場合には、公営企業として地方公共団体の内部で地方公共団体の職員により事業が実施されることを意味する。では、フランスの上下水道事業において「公営」とは何を指し示し、再公営化とは一体どのような事業運営形態への移行を具体的に意味するのだろうか。

フランスでは一般的に「公営の事業」を指し示す場合、大きく3つの形態に分類できる。①自治体の部局として事業が運営される方式、②自治体が設立するものの自治体とは異なる法人である商工業的公施設法人による運営、③自治体が100%出資する会社による運営——である^{※11}。

下表の通り、フランスの主要都市における水道事業再公営化事例は、パリ市をはじめとして、いずれも商工業的公施設法人(EPIC)または自治体100%出資会社(SPL)によるものであり、主要都市の事例を見る限り、再公営化が「自治体の部局における運営」を意味するわけではない。この点は、日本で一般的に「公営」が、自治体による直接的な運営を意味していることと対比的であり、フランスの再公営化の議論を考える上で無視できない点であると考えられる。

また、フランスでは、表中記載の通り、上下水道事業は自治体による運営であったとしても、従事する職員については、原則として公務員は任用されず、自治体と職員の間では私法上の労働関係が成り立つという点もわが国の上下水道の「公営」で一般的に想定される点とは異なるものである。

表 フランスにおける上下水道事業の公営での運営形態の整理

形態	解説 ^{※12}	事例 ^{※13}
①自治体による運営 ^{※14}	自治体の一部局として運営する方式。複数自治体からなる組合(Syndicat)が運営する場合もある 自治体による運営であるものの、上下水道事業に従事する職員 ^{※15} は自治体と私法上の労働契約を締結することが1957年のコンセイユ・デタ(行政裁判における最高裁判所)の判例等から原則 ^{※16} となっている	パリ市下水道部(管渠管理(面整備))、パリ圏広域下水処理組合(略称SIAAP、汚水の送水および処理)(※いずれもコンセッション化したことではなく、再公営化事例ではない)
②商工業的公施設法人(EPIC) ^{※17} による運営	我が国の地方独立行政法人のように公的な主体だが法人格は自治体からは独立した法人における運営 職員は私法上の労働契約に基づき勤務 理事会を主に市議会議員等から構成する	パリ市水道事業(Eau de Paris)、ニース市水道、モンペリエ市水道など(いずれも"Reclaiming Public Services"において再公営化事例として取り上げられている)
③自治体100%出資会社(SPL) ^{※18} による運営	最低2以上の自治体による100%出資の会社による運営。2010年に導入された制度 自治体との間でコンセッション契約 ^{※19} を締結して事業を運営する(例、プレスト市の場合99年の契約を市と会社が締結) 職員は私法上の労働契約に基づき勤務 取締役を市議会議員等から構成する	プレスト市水道、グルノーブル市水道、レンヌ市水道(いずれも"Reclaiming Public Services"において再公営化事例として取り上げられている)

出典)筆者調べ

- ※11 仏全国委託元当局連合会(FNCCR)"Les caractéristiques et le fonctionnement des régies d'eau (et d'assainissement) (aspects juridiques)"等を参考とした。
- ※12 FNCCR資料、Syndicat Interdépartemental De l'Eau Seine Aval (SIDESA)"Eaux Claires Edition n210(2017)"などを参考とした。
- ※13 各自治体ウェブサイトや新聞報道による。
- ※14 自治体営のことをRégie simpleまたはRégie à autonomie financièreと呼ぶ。公営全般を指してRégieと呼ぶこともある。
- ※15 この原則は上下水道事業のみならず、商工業的公共サービス(Service public industriel et commercial, SPIC)に該当する行政サービスに当てはまる。SPICの対義語として、税財源による行政管理的公共サービス(Service public administrative, SPA)があり、こちらは原則として公務員が任用される。商工業的公共サービスの定義としては、財やサービスの提供といった民間商工業セクターにも存在し得る性質であり、当該サービスが税財源ではなく受益者負担により成り立つ性質であること、そして、その運営手法が民間の商工業的サービスとの類似性を有していることが主に挙げられる。
- ※16 例外として、幹部職員および会計関係業務に従事する職員は公務員として任用される。
- ※17 Etablissement public local à caractère industriel et commercial
- ※18 Société publique locale
- ※19 厳密にはアフェルマージュ方式を含むDSP契約が締結されるが、議論の簡略化のために本稿ではコンセッションと表記している。

4.終わりに

本稿は、上下水道事業の運営について、「公営であるべきか、コンセッションであるべきか」「どちらがより効率的で持続的な上下水道サービス運営に資するのか」という点からいったん離れて、フランスにおける再公営化やコンセッション化の件数、または「公営」の意味について、数字・事例・制度に依拠して言及することができる範囲で記載したものである。

本稿では、フランスにおける再公営化やコンセッション化への移行は、わが国をはるかに超える1万以上の上下水道事業体のうち、1%以下において発生している事業にすぎないこと、そして、「民から公」「公から民」の双方向の流れがあり、決してどちらか一方の流れだけがあるというわけではないことを示した。公営とは、意思決定から運営まですべてを自治体が担っているわけではなく、日本でいわれるところの「公営」よりも多様な仕組みが用意されていることも示した。

本稿では詳しく取り扱わなかったが、「コンセッション」もその具体的な仕組みは多様である。かつてのように、「事業の全範囲を20年超の長期にわたって、民100%出資の主体に包括的に委ねる」ような事例は近年では少ない。むしろ、管路投資の一部の発注を公共が担う事例は広く見られ、また、運営会社に公共も少数出資し取締役も送り込むといった形で、コンセッションを選択しつつ、同時に公的関与も強化する事例も徐々に出現している。

水道法審議過程において浮き彫りとなった、「公」か「民」か、の単純な二者択一的な考え方を超え、公営であっても、コンセッションを含む官民連携であっても、多種多様な選択肢の中から、水道事業体の将来を見据えた選択が市民にとって可能となるよう、まずは冷静に事実を把握することが議論のスタートラインとして必要であると考えます。

EY | Assurance | Tax | Transactions | Advisory

EYについて

EYは、アシュアランス、税務、トランザクションおよびアドバイザーなどの分野における世界的なリーダーです。私たちの深い洞察と高品質なサービスは、世界中の資本市場や経済活動に信頼をもたらします。私たちはさまざまなステークホルダーの期待に応えるチームを率いるリーダーを生み出していきます。そうすることで、構成員、クライアント、そして地域社会のために、より良い社会の構築に貢献します。

EYとは、アーンスト・アンド・ヤング・グローバル・リミテッドのグローバルネットワークであり、単体、もしくは複数のメンバーファームを指し、各メンバーファームは法的に独立した組織です。アーンスト・アンド・ヤング・グローバル・リミテッドは、英国の保証有限責任会社であり、顧客サービスは提供していません。EYによる個人情報の取得・利用の方法や、データ保護に関する法令により個人情報の主体が有する権利については、ey.com/privacyをご確認ください。EYについて詳しくは、ey.comをご覧ください。

EY新日本有限責任監査法人について

EY新日本有限責任監査法人は、EYの日本におけるメンバーファームであり、監査および保証業務を中心に、アドバイザーサービスなどを提供しています。詳しくは、www.shinnihon.or.jp をご覧ください。

© 2020 Ernst & Young ShinNihon LLC.
All Rights Reserved.

本書は、一般的な参考情報の提供のみを目的に作成されており、会計、税務及びその他の専門的なアドバイスを行うものではありません。EY税理士法人及び他のEYメンバーファームは、皆様が本書を利用したことにより被ったいかなる損害についても、一切の責任を負いません。具体的なアドバイスが必要な場合は、個別に専門家にご相談ください。

shinnihon.or.jp