

令和 5 年 5 月 29 日現在

機関番号：10101

研究種目：基盤研究(C)（一般）

研究期間：2017～2022

課題番号：17K03553

研究課題名（和文）地方公共サービスの再公営化と現代化 - 組織改革の実施と社会的インパクト

研究課題名（英文）Remunicipalization and modernization of local public services: Implementation of organizational reform and its social impact

研究代表者

宇野 二郎 (UNO, Jiro)

北海道大学・公共政策学連携研究部・教授

研究者番号：90438341

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 3,400,000円

研究成果の概要（和文）：本研究では、第一に、東京都と大阪市の水道事業を事例として、同じ制度環境の下にあっても、組織の自律性の違いによって、経営の論理が異なることを明らかにした。もっとも、日本の地方公営企業法では、組織が完全に自律的になることはなく、地域社会からの影響を常に受けることも明らかにした。第二に、本研究では、ドイツの地方公営企業制度の特性と、ドイツにおける水道事業の民営化と再公営化の過程と成果を明らかにした。ドイツの水道事業では1990年代以降、民営化が実施されてきた。民営化は事業から生じる利益の分配構造に影響を及ぼす。本研究では、それに対する不満から再公営化が実施されてきたプロセスを明らかにした。

研究成果の学術的意義や社会的意義

この研究では、1990年代以降の日本とドイツにおける地方公営企業の組織改革がどのようなものであるのかを明らかにした。ドイツでは、水道事業の民営化も行われていたが、それを再公営化する動きも見られていた。この研究では、それが経済的な面で行われた側面もあることを明らかにし、再公営化の理解を豊富化することに貢献した。

また、東京都と大阪市という限られた事例を対象にしたものであったが、二つの水道事業における経営の実践や改革の実施を詳細に追跡することにより、効率性の観点とは異なる公共性の観点から、日本の地方公営企業の実態を明らかにした。

研究成果の概要（英文）： Firstly, this study uses the water utilities of the Tokyo Metropolitan Government and Osaka City as case studies to show that, even under the same institutional environment, the logic of operation differs depending on the organizational autonomy. More importantly, the study also revealed that under the Japanese Local Public Enterprise Act, organizations are never fully autonomous and are always subject to influences from the local community.

Second, the study identifies the characteristics of the German local public enterprise system and the processes and results of privatization and municipalization of water utilities in Germany. Privatization has been implemented in German water utilities since the 1990s. Privatization affects the distribution structure of the profits resulting from the business. The study reveals the process by which municipalization has been implemented due to dissatisfaction with it.

研究分野：行政学

キーワード：地方公営企業 水道事業 再公営化

1. 研究開始当初の背景

地方公営企業とは「地方自治体が経営する企業」であり、「行政」と「民間」とが交錯する領域を形成し、地方自治の一形態として位置づけられてきた。地方公営企業に関しても他の分野と同様に、1990年代に入る頃から緊縮財政を背景に経済性の側面に研究関心が集まり、効率性の測定と規定要因の検討、また、民営化等の効率性を高めるための手法や、その決定・実施過程が重要な研究課題となり、研究が蓄積されてきた。

研究開始当時の日本では、人口減少や生活インフラの老朽化が問題化しつつあった。地方公営企業がかかわる水道事業などの生活インフラの分野では、人口減少により需要が減り、また、収入が減る中で、高度経済成長期以降に大量に建設された施設を更新していく必要性が高まっていた。そうした中では、効率化を志向する民営化等の効率化手法に関心が引き続き関心が寄せられたが、その一方で、民営化が経済的に成立し得ない地域の存在も指摘されるようになり、さらに、自然災害の発生などを背景として、経済一辺倒ではなく、安定、普遍、強靱、公平、社会的公正、環境配慮などの「公共性」を促進する制度として地方公営企業制度が再検討されるようになっていた。

国際的に見れば、地方公営企業のそうした公共性の側面に光を当てた先行研究が2000年代に入る頃から蓄積されてきていた。もっともそうした先行研究でも地方公営企業の公共性の捉え方は一面的であった。1990年代から2000年代にかけて、地方公営企業のかかわる様々な分野で民営化が進む一方で、2000年代に入る頃から「再公営化」が行われる事例も見られるようになっていた。

2. 研究の目的

本研究では、より多面的に「地方公営企業の公共性とはどのようなもので、それは地域社会にどのような影響を与えるのか」「なぜある地方公営企業は、経済性と様々な公共性との間のバランスについてある傾向を示す経営を行うのか」を問うことを目的としている。

具体的には、次の三点を研究の目的とすることとした。

- (1) 地方公営企業が地域社会で果たす公共性の内容を多面的に把握する枠組みを検討し、それをういて様々な地方公営企業の経営の実態を、より多面的、また、より精密に把握し、地方公営企業の地域社会に対する影響を明らかにすること。
- (2) ある地方公営企業が、ある傾向性をもつ経営を実現しているのはなぜかという問いに対して、地方公営企業制度がもたらす組織特性の違いなどによって説明すること。
- (3) 再公営化とは何かを明らかにし、それにより経営がどのように変化し、地域社会にどのような影響を与えるのかを明らかにすること。

3. 研究の方法

研究対象には、もっとも典型的な地方公営企業である大都市水道事業を選び、特に、日本の二つの主要都市である東京都と大阪市の事例研究を行った。

本研究では、水道事業の経営内容、あるいはその「運営論理」を総合的に把握する方法として、複数の部分社会における制度の論理を理念型として、それを尺度として把握する方法を採用した。先行研究では、そうした部分社会における制度の論理として「国家官僚」と「パブリック・マネージャー」、あるいは「国家の論理」と「市場の論理」との二分法が採用されることが多いが、本研究では、これを運営論理として「経営の論理」に加えて、手続的公正や社会的公正を意味する「地域民主制の論理」と、土木技術等の「技術の論理」を区別した類型を設定した。

こうした運営論理の理念型を尺度として各団体の経営内容を測定する方法として、事業運営の要としての建設投資政策と料金・財務政策に注目し、それらの構想・計画、実施、業績に関して複数の定性的指標を設定し、三段階で評価した。そして、これらの各指標の評価結果から運営論理を評価・解釈することとした。

一方、本研究では、地方公営企業の組織の自律性にも注目した。地方公営企業に関する先行研究は、財政的な自立性としての独立採算制に注目してきたが、本研究では、組織外部のアクターやそのアクターが依拠する経営のあり方に関する論理からの影響から当該地方公営企業を遮断する制度として、地方公営企業の組織の自律性に注目した。

日本の地方公営企業制度の下では、大都市水道事業は法的には独立せず、財政的にはかなり独立している。一方、管理者選任の人事慣行は団体によって違いが見られる。地方公営企業の管理者は特別職であるが、議会の同意を要さず、首長が選任する。そのため、首長によって首長部局の人事異動の一環で管理者が選任され、首長部局との一体性が重視される場合(低自律型)もあれば、地方公営企業の自律性が尊重され、内部からの昇進によって管理者が選任される場合(高自律型)があり得る。

本研究では、こうした組織の自律性の程度の違いが、組織外部から組織を遮断する程度の違いとなって現れ、水道事業の事業運営に影響を及ぼす主要アクターに違いが生まれ、それゆえ運営論理の違いがもたらされたと考えた。各主要アクターは、それぞれの特性に応じた運営論理の源

泉を持つと想定した。それは、専門官僚であれば事業運営の伝統、地方議員であればその地域の個別利害の配置、また、選挙区の特性から地方議員よりも広範な支持を必要とする首長であれば領域横断的な改革規範である。

日本の地方公営企業について、この研究では事例研究の方法を採用した。東京都と大阪市という二つの主要都市の1990年代半ばから2000年代の事業運営を対象として取り上げている。管理者人事慣行に影響を及ぼし得る首長の交代に注目して、(1)1995年度から1999年度までの東京都水道事業(事例1)、(2)1999年度から2009年度までの東京都水道事業(事例2)、(3)1995年度から2003年度までの大阪市水道事業(事例3)、(4)2003年度から2007年度までの大阪市水道事業(事例4)に分けて事例研究を行った。

事例研究には、水道事業の財務情報、施設水準に関する情報、各種法令や行政文書、両市の議会議事録、行政職員による雑誌論文やインタビュー記事を用いた。

これに対して、再公営化に関しては日本に事例が存在しないため、ドイツ、中でもベルリンとハンブルクの事例研究を行った。また、水道事業の経営のあり方や現状に関して、水道事業体の職員に対するサーベイを実施することとした。

4. 研究成果

本研究では、研究期間中に以下の成果を得ることができた。

第1に、東京都と大阪市の水道事業に関する研究を『公営企業の論理 - 大都市水道事業と地方自治』(勁草書房、2023年)にまとめ、公刊した。

この本では、東京都と大阪市の水道事業の違いを、地方公営企業の管理者の自律性の違いの結果として、主に1990年代半ばから2000年代までを対象期間として検討した。

東京都と大阪市の水道事業における管理者選任の人事慣行を検討したところ、東京都では、首長が水道局内部の人事慣行を尊重してきたことから水道事業の自律性は「高自律型」であり、また、それは少なくとも2000年代末までは継続していたこと、その一方で、大阪市では管理者が首長部局の幹部人事の一環として行われる「低自律型」だということがわかった。その大阪市では、2003年までの磯村市政から關市政に移行する中で市長の支持構造が変化し、その結果、市長が配慮する利益に変化が見られていた。

こうした幹部人事慣行を指標として地方公営企業の自律性を定義するならば、自律性が高い場合には、組織外部からの影響が遮断され、その経営の内容は過去からの経営実践の伝統を強く反映したものとなる一方、自律性が低い場合には、それよりも政治を介してその時代の領域横断的な改革規範を強く反映したものとなることを、限られた事例研究の中ではあるが、明らかにした。

日本の地方公営企業制度は独立採算制を特徴としているが、加えて、直営方式が採用されている。地方公営企業制度は、独立採算制を介して自償性に基づく資金調達メカニズムである。一方、直営であることは、地方公営企業が担う公共サービス提供の任務が地方自治の本分そのものであること、また、身近な公共サービス提供を担うことで住民の関心を自然と集め、民主主義の学校と機能し得ることを意味していた。地方公営企業法には、公益企業としてのイメージと直営企業としてのイメージが積み重なっており、そのいずれのイメージによるのかは、それぞれの自治体における運用過程によって異なり得ることが明らかになった。

この研究では、こうした事例研究の結果を踏まえて二つの含意を示した。その一つは、地方公営企業の自律性は、外部環境からの影響を遮断し、組織外部の影響と内部の影響を切り替える働きをする一方で、自律性の程度が首長の管理者選任に関する考え方に依拠している点で政治に対して脆弱であり、不完全なものでもあった。その上で、そうした半自律的な制度特性が持つ積極的な意義について議論した。それは、外部からの影響が完全に遮断されないことで、地方公営企業は、一般住民からの支持を必要とする政治的組織として維持され、それゆえに独善に陥ることが回避され得ることである。

もう一つの含意は、水道事業という限られた事例ではあるが、政治の関与から自律的に作用する政策領域の存在を示したことである。本研究は、政治的な利害を代表する地方政治や首長から自律的な専門官僚による水道事業の運営が、安価な水道をもたらさない代わりに中長期的な視点に立つ頑健な水道をもたらしたことを明らかにしている。興味深いことには、そうした事業運営が良好な経営状況を生み出しさえした。施設の老朽化が進み、人口減少・高齢化が進む中で水道施設を大量更新していかなければならないという現在の問題状況に対する一つの答えとして、自律性のあり方を議論した。

第2に、ドイツの地方公営企業制度の特性と、その下でのドイツ(特にベルリン)における水道事業の民営化(反民営化)および再公営化の過程と成果を明らかにした。

ドイツの地方公営企業制度では、組織形態の選択の裁量を自治体側に認めている。日本の公営企業に類似するEigenbetriebや営造物法人のような公法による経営形態もあれば、株式会社や有限会社といった私法による経営形態もある。現在、特に水道事業では有限会社等の私法による経営形態が採用されていることが多いが、その持分のすべてを自治体が所有していることも多く、また、民間企業の参画がある場合でも過半数は自治体所有となっていることも多い。そのあり方は多様であるが、1990年代以降、民間企業の出資を受ける「第三セクター方式」による部分的民営化が実施されてきた。

この研究では、特に、ベルリン市における上下水道事業の部分的民営化と再公営化のプロセス、ロストック市の運営権モデルによる民営化と再公営化のプロセス、また、ポツダム市の部分的民

営化と再公営化のプロセス、さらに、ハンブルク市における民営化の禁止に係る法律制定のプロセスについて調査を行った。

その結果、部分的民営化は事業から生じる利益の分配構造に影響を及ぼすのだが、それに対する不満から再公営化が実施されてきたプロセスを明らかにした。また、ベルリンの上下水道事業の再公営化のプロセスにおいては、上記の運営論理の理念型に即した各種指標に大きな動きが見られず、再公営化という組織改革が経営の内容にただちに影響を及ぼすものではなく、分配構造に影響を与えるものであったことを明らかにした。

以上の研究を通じて、日独の地方公営企業の組織改革の本質とその社会的インパクトの一端を、事例研究を通じて明らかにできた。今後は、研究対象を増やし、それぞれの事業体に見られる個別性と共通性を明らかにするとともに、個別の事業体レベルとそれを支える国全体の制度との関連に注目することで、地方公営企業制度の本質が解明されていくことと期待される。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計11件（うち査読付論文 0件 / うち国際共著 0件 / うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 宇野二郎	4. 巻 283
2. 論文標題 日本の水道事業における官民連携の現況と展望	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 生活経済政策	6. 最初と最後の頁 16-20
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 宇野二郎	4. 巻 52(8)
2. 論文標題 ドイツの地方公営企業法の枠組と適用範囲	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 公営企業	6. 最初と最後の頁 4-12
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 宇野二郎	4. 巻 63
2. 論文標題 地方公営企業における組織の自律性 - 日本の二大水道事業の事例研究	5. 発行年 2021年
3. 雑誌名 会計検査研究	6. 最初と最後の頁 55-74
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 宇野二郎	4. 巻 110(11)
2. 論文標題 これからの地方公営企業はどのように位置づけられるべきか	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 都市問題	6. 最初と最後の頁 40-50
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 宇野二郎	4. 巻 50(11)
2. 論文標題 地方公営企業の経営戦略を見直す	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 公営企業	6. 最初と最後の頁 4-14
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 宇野二郎	4. 巻 61(713)
2. 論文標題 水道法改正をめぐる課題	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 月刊自治研	6. 最初と最後の頁 10-15
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 宇野二郎	4. 巻 29(1・2)
2. 論文標題 都市化と大都市水道事業の論理：東京都水道事業の事例研究	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 札幌法学	6. 最初と最後の頁 1-30
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 宇野二郎	4. 巻 49(7)
2. 論文標題 地方公営企業の広域連携と企業団	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 公営企業	6. 最初と最後の頁 4-13
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 宇野二郎	4. 巻 40(11)
2. 論文標題 汚水処理システムの最適化と地方自治	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 月刊下水道	6. 最初と最後の頁 2-5
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 宇野二郎	4. 巻 108(6)
2. 論文標題 公民連携の推進は水道事業をどう変えるか ドイツの経験に学ぶ	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 都市問題	6. 最初と最後の頁 71-80
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 宇野二郎	4. 巻 50(5)
2. 論文標題 再公営化の動向と議論の内容	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 地方自治職員研修	6. 最初と最後の頁 15-17
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計7件（うち招待講演 4件 / うち国際学会 1件）

1. 発表者名 宇野二郎
2. 発表標題 地方公営企業と官民連携
3. 学会等名 地方財政法学会第38回研究大会
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 宇野二郎
2. 発表標題 水道事業の広域化を考える
3. 学会等名 2019年度地方財政セミナー（招待講演）
4. 発表年 2019年

1. 発表者名 宇野二郎
2. 発表標題 ドイツにおける自治体公社と再公営化
3. 学会等名 政策セミナー（国立国会図書館）（招待講演）
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 宇野二郎
2. 発表標題 地方公共サービスの民営化・再公営化の評価：ベルリン市上下水道事業を事例として
3. 学会等名 日本地方自治学会2017年度研究会
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 宇野二郎
2. 発表標題 ドイツにおける水道事業の再公営化
3. 学会等名 説明聴取会（国立国会図書館）（招待講演）
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 宇野二郎
2. 発表標題 再公営化と市民参加ードイツ水道事業の経験
3. 学会等名 関西学院大学産業研究所講演会（招待講演）
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 Jiro Uno
2. 発表標題 Organizational Autonomy and Operational Logics in Urban Water Supply: Evidence from Japan
3. 学会等名 2017 KAPA International Conference（国際学会）
4. 発表年 2017年

〔図書〕 計2件

1. 著者名 宇野 二郎（藤井 和夫編著）	4. 発行年 2019年
2. 出版社 中央経済社	5. 総ページ数 224
3. 書名 現代世界とヨーロッパ（第6章 公共サービスの再生 - ベルリン水道公社の再公営化）	

1. 著者名 宇野 二郎	4. 発行年 2023年
2. 出版社 勁草書房	5. 総ページ数 294
3. 書名 公営企業の論理	

〔産業財産権〕

〔その他〕

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----

7. 科研費を使用して開催した国際研究集会

〔国際研究集会〕 計0件

8. 本研究に関連して実施した国際共同研究の実施状況

共同研究相手国	相手方研究機関
---------	---------