

令和 5 年 6 月 7 日現在

機関番号：13701

研究種目：若手研究

研究期間：2020～2022

課題番号：20K13311

研究課題名（和文）公共サービスの民営化に対する憲法的統制 水道事業の民営化を素材に

研究課題名（英文）Constitutional Control over Privatization of Public Services: The Case of Water Privatization

研究代表者

小牧 亮也（KOMAKI, Ryoya）

岐阜大学・地域科学部・助教

研究者番号：90836040

交付決定額（研究期間全体）：（直接経費） 900,000円

研究成果の概要（和文）：民営化後の水道サービスの適正性確保における市民社会による「規制」の意義とその機能条件を明らかにする目的で、アメリカのミシガン州フリント市で発生した水道水汚染事件（フリント水道危機）とその政治的背景をなすミシガン州法の調査・分析を行った。

その結果、市民社会による「規制」を機能させるには、住民代表機関が住民の要求に応答できる制度的条件を整えるとともに、住民と専門家の協働を日常的に形成することが課題になることが明らかとなった。また、こうした観点は、日本の法制度とその運用を評価する際にも有用であることが明らかとなった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

民営化を支える法制度に組み込まれる規制を基礎づける理論枠組みとして、ドイツ流の保障国家論が有力に提唱されているが、それに対して、本研究は、アメリカのミシガン州フリント市で発生した水道水汚染事件を手がかりとして、民営化後の水道サービスの適正性確保における市民社会による「規制」の意義とその機能条件を明らかにした。

こうした新たな「規制」アプローチへの注目とは、「規制」の多面的な把握を可能にするとともに、民営化された水道事業に対して現に行われている市民による監視や批判を理論的に位置付けることも可能にし、この点に本研究の学術的・社会的意義を見出すことができる。

研究成果の概要（英文）：In order to clarify the significance of "regulation" by civil society and its functional conditions in ensuring the adequacy of water services after privatization, I investigated and analyzed the water contamination incident that occurred in Flint, Michigan, U.S. (the Flint Water Crisis) and the Michigan State Law that formed the political background of the incident.

As a result, it became clear that in order for "regulation" by civil society to function, the challenge is to create institutional conditions that enable representative bodies of residents to respond to their demands, and to form collaboration between residents and experts on a daily basis. This perspective is also useful in evaluating the Japanese legal system and its operation.

研究分野：憲法

キーワード：水道民営化 フリント水道危機 地方自治 環境的正義

1. 研究開始当初の背景

本研究課題申請の前年(2018年)に水道法が改正され、水道事業の民営化がかつてよりも容易に導入できるようになった。水道サービスは、人間の生存に直結する公共サービスであるため、たとえその提供が私人によりなされるとしても、その適正性は当然に確保されなければならない。そのため、水道事業の民営化を支える法制度のなかにいかに水道サービスの適正性を確保する仕組みを組み込むか、そしてそうした仕組みを支える理論枠組みを解明することは、喫緊の課題であると思われる。

すでに、そうした方向性を志向する理論枠組みとして、ドイツ流の保障国家論(国家が公共サービスの提供を自ら担わなくなったとしても、その公共サービスの適切性を確保する最終的な責任が国家に残るとする理論)が一定の支持を集めており、保障国家論の観点から、再規制や再公営化といった議論が提示されているところである(山田洋『『保証国家』とは何か』岡村周一=人見剛編著『世界の公私協働 制度と理論』(日本評論社、2012年)板垣勝彦『保障行政の法理論』(弘文堂、2013年)等)。保障国家論は、現に民営化を支える法制度に組み込まれている国家の規制の存在を合理的に説明できるというメリットを有するため、公法学において注目を集めており、水道民営化を支える法制度に組み込まれている規制についても、保障国家論による基礎づけが試みられている(板垣勝彦「水道法の改正 民営化と保障責任」法学教室 466号(2019年))。

しかし、保障国家論は、国家を基点とした規制の基礎づけを志向するものであり、国民・住民による監視や批判といった市民社会レベルの「規制」に対して、正当な位置づけを与えるものとは言い難い。とりわけ、水道サービスのような住民の生活を根底的に支える公共サービスを対象とする本研究にとっては、住民による管理(あるいは、それへの参加)という視点が重要であり、その意味でも、市民社会レベルの「規制」に焦点を当てる必要性がより一層高まると考えられる。

こうして、公共サービスとりわけ水道サービスの民営化を支える法制度のなかに、いかに市民社会レベルの「規制」を機能させる制度的条件を組み込むかが、重要な課題として浮上するのである。

2. 研究の目的

本研究の目的は、「1」で示した研究の背景からも明らかなように、市民社会による「規制」の観点から、水道民営化を支える法制度に対して規範的な評価を加えるとともに、市民社会による「規制」を機能させる制度的条件としてどのようなものが必要であるのかを明らかにすることである。

市民社会による「規制」といっても、市民自身が直接に規制権限を持つことを想定しているのではなく、ここで課題とされるのは、水道事業を担う主体を監督する権力機関(長や議会)が、いかに住民の要求に対して応答性を発揮するか、そしてそれを支える制度的条件としてどのようなものが必要であるのかを明らかにすることである。

水道事業は自治事務であるため、ここで念頭におく「市民」とは主として住民のことである。したがって、住民の要求に応答して議会や長といった住民代表機関がその権限を適正に行使することを求めることは、住民自治の実質化という問題意識を持つことでもある。したがって、本研究課題は、地方自治論としての側面も有することになるであろう。

3. 研究の方法

本研究は、「2」で示した目的を達成するために、2014年にアメリカのミシガン州フリント市で発生した深刻な水道水汚染事件(以下、「フリント水道危機」とする)およびその政治的背景をなすミシガン州法を手がかりとする。そして、その考察を通じて市民社会による「規制」の意義を明らかにするとともに、日本の水道民営化を支える法制度の特徴を、上記ミシガン州法との比較を通じて明らかにする。さらに、市民社会による「規制」の視角から、日本の水道民営化を支える法制度に対して規範的な評価を加え、あるべき法制度(およびその運用)の方向性の提示も合わせて試みる。

その際、フリント水道危機の舞台となった地域の特殊性にも注意を払う。なぜなら、フリント水道危機は、有色人種の住民が相対的に多く生活するという特徴を有するフリント市で発生した事件だからである。その意味で、フリント水道危機は、単なる水道水汚染問題ではなく、人種問題としての性格も有しており(有色人種の多くは貧困層でもあるから、貧困問題としての性格も有する)したがって、「環境的(不)正義(environmental (in)justice)」の問題であるとも捉えられている。独特な社会構造のなかで発生した事件を、とりわけその政治的背景をなす法制度に注目して分析し、日本の法制度との比較を行う際には、事件発生地の社会構造の特殊性にも注意を払う必要があるだろう。

4. 研究成果

本研究の成果として、以下の諸点をあげることができる。

(1) フリント水道危機の政治的背景をなす法制度の特徴の解明

フリント水道危機は、財政危機に陥ったフリント市が、財政コストを削減する目的で、長らく対価を支払って利用していたデトロイト市の水から、水質の悪い地元のフリント川に水道水源を変更したことに端を発した事件である。最終的には、住民の多くが鉛中毒による身体的被害を受け、レジオネラ症による死者も出た。

フリント川の水道水源としての適性については、当初から疑問視されていたのであるが、それにもかかわらず水源変更が可能になったのは、当該地方政府の住民代表機関の権限を事実上停止するミシガン州法が存在していたからである。

同法は、財政危機に陥った地方政府に対して、州知事が緊急事態管理者 (Emergency Manager (EM)) を任命できるとするものであり、一般に、EM 法と呼ばれている (MICH. COMP. LAWS § § 141.1541-141.1575)。EM は、当該地方政府の長や議会の地位において行動し、財政健全化のための広範な権限が与えられており、議会や長が権限を行使するには EM の個別の授権を必要とする。

EM 法により、フリント市の住民代表機関の同意なくして、フリント川への水道水源の変更がなされた。水源変更後には住民からの苦情もあり、フリント市議会は、水源再変更を求める議決をしたのであるが、EM はこれを承認しなかった。

EM がこうした行動をとれたのは、EM がフリント市民に対して政治的責任を負っていないからであり、この点につき、EM のアカウントビリティの欠如が、問題を引き起こした要因の一つである、との指摘がなされている (Brie D. Sherwin, *Pride and Prejudice and Administrative Zombies: How Economic Woes, Outdated Environmental Regulations, and State Exceptionalism Failed Flint, Michigan*, 88 U. COLO. L. REV. 653, 699 (2017))。

このように、EM 法は、住民の要求への応答性を低める法制度であると評すべきであり、こうした特徴が、日本の水道民営化を支える法制度に内在していないかは慎重に吟味される必要がある。

(2) フリント水道危機の回復プロセスの特徴の解明

事件発生後、水質の異変を感じ取った住民の反応を受けて、まずは専門家やメディアが「監視」と呼び得る行動をとった (「市民社会による監視 (civil society oversight)」の語を用いるものとして、Miriam Seifter, *Further from the People: The Puzzle of State Administration*, 93 N.Y.U. L. REV. 107, 153 (2018))。例えば、連邦環境保護庁 (Environmental Protection Agency) の職員 Miguel Del Toral が、高濃度の鉛の溶出を懸念する内容の報告書を同庁の上司に提出し、その内容がアメリカ自由人権協会 (American Civil Liberties Union) の記者によって、アメリカ全土に報じられた。また、ヴァージニア工科大学の Mark Edwards 教授らが、鉛による水道水の汚染が極めて深刻な水準に至っているとの調査結果を公表した。さらには、フリント市にある公立病院に勤務する Mona Hanna-Attisha 医師が、血中鉛濃度の高い児童数の増加とフリント川への水道水源変更との相関関係を示す調査結果を公表した。この調査結果は、ミシガン州保健福祉省 (Michigan Department of Health and Human Services) によっても、正確である旨の声明が公表された。こうした動きを受け、フリント市は、デトロイト市と再び契約を締結して水道水の供給を受けるようになった。

また、地域を越えた支援を受けての裁判運動も精力的に展開された。例えば、フリント市、ミシガン州および連邦環境保護庁等を被告とする、給水管の交換や安全な飲用水の供給を求める訴訟や損害賠償請求訴訟が提起されている。後に、原告となった住民に対して合計 6 億 2625 万ドルの和解金が主として州政府から支払われることで合意に至った。

なお、こうした様々なレベルの運動のなかで、“人権としての水” という問題把握がなされるようになってきたが、こうした議論の持つ意味については、別途立ち入った分析が必要であり、残された課題としなければならない。カリフォルニア州では、水質悪化に悩まされていた地域の住民、さらにはそれを支える多元的なネットワークの運動の成果として、「水への人権」法と呼ばれる州法が 2012 年に全米で初めて成立しているが、運動の起点となった地域は (フリント市と同様に) 独特の社会構造を有している。今後、「水への人権」論の立ち入った分析を行う際には、こうした地域的特性と関連付けることが求められるだろう。

(3) 日本における水道民営化を支える法制度の分析

フリント市における水道事業の運営は、日本で注目されているような民営化の形態とは異なる点が多々あることは否定し難い。しかしながら、住民に対して政治的責任を負わない主体による運営がなされる点では同様であるし、EM 法が住民 (代表機関) による「規制」を積極的に解除する構造をもつことをふまえると、フリント水道危機は、日本の水道民営化を支える法制度の分析にとっても重要な意味を持つと考えられる。

2018 年の水道法改正は、水道民営化の導入を促進するものであるが、地方公共団体内部における民営化の実施手続を規律しているのは、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律 (以下、「PFI 法」とする) である。したがって、住民 (代表機関) による「規制」の視角から分析する場合には、同法を対象とする必要がある。

そのなかでも特に注目すべきと思われるのが、利用料金の設定に関する規定である。利用料金の設定については、PFI 法 23 条で定められているが、同法 23 条 2 項は、水道事業運営権者によ

る利用料金の設定を認めている。議会の議決は不要とされているため、ここには、住民代表機関が住民の要求に回答できなくさせられている、というEM法類似の構造を見出すことができる。ただし、地方公共団体は、あらかじめ、条例で「利用料金に関する事項」を定めることができるため（同法18条2項）、その中で利用料金の上限等が定められることが想定されている。

この点をふまえると、PFI法は、EM法のような住民（代表機関）による「規制」を積極的に解除するものとは評価できないが、水道料金の引き上げが貧困層の生活を圧迫することもあり得るため、条例制定権を有する地方議会が住民の要求に対して応答性を発揮できるか、すなわち、住民自治の担い手として機能し得るのが問われるであろう（その際、貧困層が人種という形で可視化されていない日本の場合には、地方議会による住民の要求への応答に際して、アメリカとは別の困難を抱えることが予想される）。

加えて、住民自治の担い手との関係で注意を払うべきは、専門家の位置づけである。フロント水道危機においては、住民の反応を受けて、多様な専門家が「危機」への対応に乗り出し、それが事態改善への第一歩になった点は、注目されるべきことである。すなわち、住民（代表機関）による「規制」を重視し、それが住民自治の実質化としての意味を持ち得るとしても、それを支える専門家の位置づけもまた、視角に組み込む必要があるのである。

フロント水道危機は、“非常時”において専門家が力を発揮したケースといえるが、本来であれば、“非常時”の招来を事前に食い止めるべく、“平時”からの専門家と住民との協働をいかに形成するかが課題とされなければならない。この点は、法制度それ自体というよりも、法制度の運用の問題かもしれないが、日本における水道民営化の実践に対しては、こうした視角からの分析も必要になるであろう。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計3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 1件）

1. 著者名 稲葉一将 = 小牧亮也	4. 巻 78号
2. 論文標題 水道と法の公共性の解明 Flint Water Crisisを手がかりとして	5. 発行年 2022年
3. 雑誌名 いのちとくらし研究所報	6. 最初と最後の頁 107-112
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 小牧亮也	4. 巻 286
2. 論文標題 水道民営化の憲法的考察 フリント水道危機（Flint Water Crisis）を手がかりに	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 名古屋大学法政論集	6. 最初と最後の頁 69-87
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 オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 小牧亮也	4. 巻 28
2. 論文標題 民営化に対する憲法的統制 水道民営化の憲法的考察に向けて	5. 発行年 2020年
3. 雑誌名 憲法理論叢書	6. 最初と最後の頁 183-196
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1件（うち招待講演 0件／うち国際学会 0件）

1. 発表者名 小牧亮也
2. 発表標題 「水への権利」の憲法的意義の解明に向けて アメリカにおける憲法論を手がかりに
3. 学会等名 中部憲法判例研究会第151回研究会
4. 発表年 2021年

〔図書〕 計1件

1. 著者名 現代憲法教育研究会	4. 発行年 2022年
2. 出版社 法律文化社	5. 総ページ数 219
3. 書名 憲法とそれぞれの人権〔第4版〕	

〔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
---------	---------