

博士学位申請論文 概要書

地方公営企業による都市公共サービス提供
－1990年代半ばから2000年代の東京都と大阪市における水道事業の事例研究

宇野 二郎

同じ制度、類似する経営環境の下にあるにもかかわらず、東京都が「頑健だが高い」水道を築いてきたのに対して、大阪市は「老朽化しているが安い」水道を築いてきた。こうした事業運営の違いの背景には、どのような「運営論理」があったのか。

ここで運営論理とは、事業運営のための組織行動を方向づける思考習慣や実践、それらの象徴を示す概念であり、本研究では、その理念型として、「経営の論理」、「地域民主制の論理」、「技術の論理」を設定し、二つの都市の水道事業の違いを明らかにする。

その上で、本研究では、なぜこうした運営論理の違いが生じるのかを問う。その際、運営論理の違いをもたらす要因として地方公営企業の自律性に注目する。

地方公営企業の自律性を検討した先行研究は、財政的側面である独立採算制に注目してきたが、本研究では、組織の自律性に着目した。すなわち、組織外部のアクターやそのアクターが依拠する運営論理の影響から地方公営企業を遮断する制度として、地方公営企業の自律性の概念を理解している。

日本の地方公営企業制度の下では、大都市水道事業は、いずれの団体も、法的には独立せず、財政的にはかなり独立している。その一方で、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を選任し、首長部局との一体性を重視する場合（低自律型）もあれば、地方公営企業の自律性を尊重し、内部からの昇進によって管理者を選任する場合（高自律型）があり得る。

本研究では、こうした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源泉に違いが生まれ、それゆえ、運営論理の違いがもたらされたと考えている。

以上をまとめると、本研究では、「水道事業の自律性の違いによって、その水道事業の運営論理が定まる」という仮説を検討する。より具体的には、①自律性が高ければ、組織外部からの影響は遮断され、組織内部の伝統が水道局の事業運営を方向付ける、②自律性が低ければ、組織外部からの影響は遮断されず、水道局の事業運営に影響を及ぼすという仮説を設定した。

こうした仮説を検討するために、この研究は、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、①1995年度から1999年度までの東京都水道事業（事例1）、②1999年度から2009年度までの東京都水道事業（事例2）、③1995年度から2003年度までの大阪市水道事業（事例3）、④2003年度から2007年度までの大阪市水道事業（事例4）に分け、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。

第1章では、各事例における自律性の型を検討した。そこで明らかになったことは、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、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」だということである。

第2章では、1990年代半ばから2000年代の改革に関する規範の内容を検討した。その結果、この時期、規制緩和と民営化のような新自由主義的な改革規範が分野横断的に発展し、また、NPM改革が広がるとともに、そうした改革を公約にする改革派首長が増加していたことがわかった。もっとも、大都市水道事業が埋め込まれ、主導もしている水道業界においては、そうした規範をそれまでの規範と継ぎ合わせる試みが行われ、無批判に受け入れたわけではなかった。

第3章と第4章では、東京都と大阪市の各事例を記述した。その際、まず、それぞれの水道局の伝統、次いで、地方政治の水道事業に対するスタンスを記述し、さらに、水道事業運営の発展を、建設投資政策と料金・財務政策に分けて記述した。事業運営の発展の記述にあたっては、構想や決定、実施、そしてその業績の各側面について漏れなく、厚く記述しようとした。

第5章では、以上の記述に基づいて、それぞれの事例における運営論理を各種指標に基づき定性的に評価・識別し、また、仮説検証に取り組んだ。その結果、仮説は概ね支持された。ただし、事例2では、「高自律型」であるにもかかわらず、組織外部からの影響が影響を及ぼしていることもわかり、その点で、仮説は部分的に支持されなかった。とはいえ、その影響は漸進的でありわずかなものであった。そのため、1990年代半ばから2000年代にかけての東京都と大阪市の水道事業に見られる運営論理の違いは、自律性の制度設計の違いによってもたらされたものであると結論しても良いだろう。

終章では、こうした事例研究の結果を踏まえ、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ること、さらに、事例2に見られたように、不完全なものでもあることであった。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。

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。

以上のように、これまでの先行研究では独立採算制を中心に議論されてきた地方公営企業制度の本質について、組織的な自律性という組織構造に関連する特質から議論した点が、本研究の独自性である。

以上