

## 【レポート】

今回、この自治研のレポートを作成するにあたって、私たち上下水道事業で働く職員で構成する自治労大阪府本部公営企業評議会は、住民への安全安心な水の供給を持続するには何が必要か、改めて話し合いました。

また、少子化による人材不足、それに伴う技術継承問題など、高齢化・人口減少社会における上下水道事業の在り方や災害時対応についてレポートすることとしました。

# 住民にとっての水とは？

— 住民の健康といのちを守る「水」はどうあるべきか —

大阪府本部／公営企業評議会

## 1. 水を巡る世界の動向と我が国の状況

新自由主義経済の進展する中、「水」も、その例外ではありません。

先に進んでいた海外での水道公共サービスの民営化ですが、フランスのパリ市では、一度民営化した水道事業が、現在では「再公営化」されています。その流れは世界の民営化された水道事業で広がっています。これは水道サービスを請け負った民間会社が利益を出すために値上げを続けた結果、住民からの反発が大きくなっていったためです。当然と言えば当然でしょう。住民が水道に求める一番のものは、安い料金なのですから。その後、パリ市は、住民が安全安心に水を受給できなくなったため、民間業者から水道事業を高額の費用で買い戻すことになりました。高額の費用というのは、企業側が契約期間の間でどれだけ利益をだすことが出来るはずだった、という企業の利益分も上乗せして買い戻さなければならなかったためです。水道事業の主体をパリ市のままで継続していれば、利益を追求する必要がなかったわけで、公共サービスのままであれば掛かることの無かった高額の費用を払うことになったわけです。そして結局、企業が得るはずだった利益分は、水道料金に上乗せされたまま、住民が払わざるをえなくなったわけです。このような再公営化は、ベルリン、ロンドンでも起きている現実です。

このように民間企業は、住民のためだけでなく、株主などのために利益を追求する必要があります。これが、公務職場が行う公共サービスとの大きな違いでしょう。安易にコスト削減を掲げ、民営化に進めば、住民のための安全安心な水の供給がストップしてしまうことを、世界が先んじて示してくれています。

日本でも、2019年（令和元年）に水道法が改正され、これにより水道事業の官民連携が推進され、民営化する動きが始まりました。確かに日本の水道事業は多くの課題を抱えています。高度経済成長期の人口増加とともに投資されてきた水道施設は、老朽化が進み、耐用年数を過ぎた配管等が数多くあることから、早急に更新する必要があります。

図1 水道用供給管路の経年化率の推移（法定耐用年数を超過する割合）



これらに立ち向かうべく、人口減少が一層進展する中、事業統合やダウンサイジング（小規模化）を徹底し、コスト縮減に努めるなど将来世代への負担を最小限にしつつ、水道事業を守らなければなりません。

## 2. 府内の水道事業の状況

水循環基本法3条2項には、「水が国民共有の貴重な財産であり、公共性の高いものである」とあります。水は住民のものとは銘打っていませんが、公共性の高いものであることは間違いありません。ガスや電気も公共性が高いものですが、すでに民営化されており、こうしたインフラと比較しても、水はやはり特別なもの、まさに公共性が高いものなのです。水は人が生きていくにはなくてはならない、まさに生命の源であり、利益追求の結果、住民生活の中で受給が困難になることはあってはなりません。水という公共性の高い貴重な財産は、可能な限り公共のもとで管理運営されなければなりません。

大阪府内の水道事業はどのような状況となっているかという、水道事業の「統合」が進んでいます。大阪府は、2012年（平成24年）3月に大阪府水道整備基本構想（おおさか水道ビジョン）を策定し、「府域一水道」を掲げました。そして、大阪府営水道を廃止し、大阪市を除く府内42市町村によって「大阪広域水道企業団」を設立し、2011年（平成23年）4月から事業を開始しました。

そして統合が進み、2024年（令和6年）2月現在の水道事業統合の経過は、先行した13自治体（四條畷市・太子町・千早赤阪村・泉南市・阪南市・豊能町・忠岡町・田尻町・岬町・藤井寺市・大阪狭山市・熊取町・河南町）に加え、2024年（令和6年）4月に能勢町、2025年（令和7年）4月に6自治体（東大阪市・岸和田市・八尾市・富田林市・柏原市・高石市）が統合し、20自治体が統合となる予定です。

図2 水道事業統合の経過

統合時期	統合自治体	自治労組織	大阪広域水務への組織化
2017年4月	四條畷市	四條畷水労	○
	太子町	太子町職	-
	千早赤阪村	千早赤阪村職	-
2019年4月	泉南市	泉南市職	○
	阪南市	阪南市職	○
	豊能町	豊能町職	○
	忠岡町	忠岡町職	-
	田尻町	田尻町職	-
	岬町	岬町職	-
2021年4月	大阪狭山市	大阪狭山市職	○
	藤井寺市	-	-
	熊取町	熊取町職	-
	河南町	-	-
2024年4月	能勢町	能勢町職	-
2025年4月	岸和田市	-	-
	八尾市	八尾水労	-
	富田林市	自治労富田林	-
	柏原市	柏原市職	-
	高石市	-	-
	東大阪市	自治労東大阪	約150人中、身分移管の意向者は30%

このように府内市町村が持つ水道事業の企業団への統合は、「施設の共同化」や「経営の一本化」を軸に、課題となっている老朽化した水道施設を計画的に更新することで、給水原価上昇の抑制や、水道事業の運営基盤強化へと繋げていくとして、広域化を進めています。

前述のとおり、住民の命と健康を守るために、水は必要不可欠なものであるものの、事業として供給する限り、利用者負担を求めなければなりません。しかし、昨今の情勢下では、水道料金を今より安くすることは難しいですが、いかにして水道料金の値上げ幅を抑えながら、安全安心な水を供給するか考え取り組まなければなりません。

そもそも人口減少に伴い水道の給水収益の減少などで、従来の料金の維持は難しい状況です。また、若手の人材不足、特に技術系職員が不足しています。これに加え、ベテラン職員の大量退職により、これまでの技術を継承することが非常に難しい状況です。また、老朽化した管や設備の更新、地震対策、高度化・複雑化する水質管理の強化などが押し寄せてきています。

私たち公共サービス職場は、住民への過度な負担を求めず、「料金」のことも考えながら、多くの問題を解決して、どのように安全安心に水の供給を継続できるのか、考えていかなければなりません。

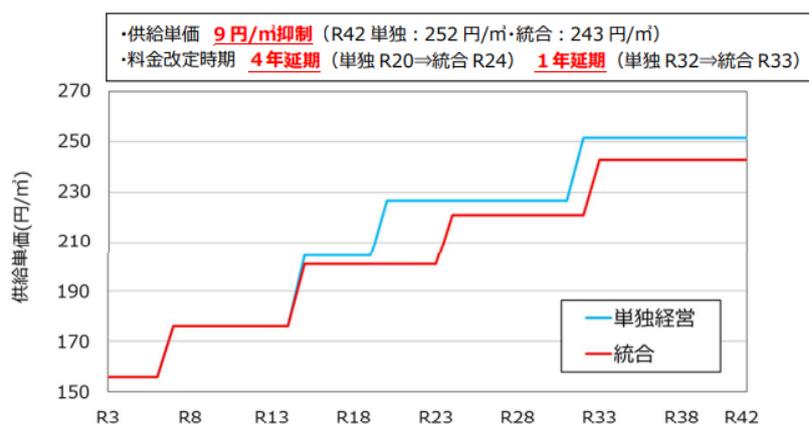
### 3. 広域化のメリット・デメリット

#### (1) メリット

では、なぜ企業団と統合し水道事業を広域化するのかということですが、これは全国的な水道事業の問題でもあるのですが、高度経済成長期に建設した水道施設による水需要は、2005年からの人口減少とともに、1995年をピークに減少してきました。つまり現在ある浄水場などは過大投資施設になってしまっており、各自治体が所有して稼働させても、それに見合う収入を確保できず累積赤字が膨らむ状況になっています。これは、水利権の問題も絡んでいます。大阪府には琵琶湖から流れてくる淀川という大きな水源がありますが、だからといって、むやみやたらと川から水を取ってもいいわけではありません。各自治体で取水量が決められている水利権があります。この水利権は必要が無い分については失うことになるため、自治体はこの貴重な水利権を守るため、老朽化した施設を持ち続けている場合もあります。こうした多くの老朽化した水道管の更新費用や、水道施設の維持費・人件費が自治体に重くのし掛かります。

そして、これらに掛かる多額の費用は誰が払うのかというと、水道事業は、地方公営企業法に基づいた「独立採算制」で運営されているため、お客様である住民に費用をまかなってもらうことになり、その結果、水道料金の値上げが必要になります。しかし、統合し広域化することで、必要な分だけの水を供給運営していくダウンサイジングをしていけば、値上げは最低レベルに抑えることが可能になります。また、各自治体で生じていた水利権や浄水場の運営などの権利問題も、一本化された経営では、しがらみなく取捨選択され、純粋に経営効率という観点から事業運営がされます。

図3 経営シミュレーション結果



		R3	R7	R15	R20	R24	R32	R33	R42
単独経営	単価 (円/m³)	156	177	205	227	227	252	252	252
	対前回比	-	(+13%)	(+16%)	(+11%)	-	(+11%)	-	-
統合	単価 (円/m³)	156	177	201	201	221	221	243	243
	対前回比	-	(+13%)	(+14%)	-	(+10%)	-	(+10%)	-

図3の通り、直近の企業団への統合予定である自治体の経営シミュレーション結果によると、まず、企業団では統合における際の水道料金は、統合当初は各自治体の水道料金を据え置いており、単独経営と統合後において水道料金の供給単価の推移を比較すると、段階的な値上げは必要になりますが、統合後では値上げ時期を遅らせることができ、2051年（令和33年）時点での値上げ幅も10%削減することができます。その他の統合自治体でも同様の結果が出ており、広域化することは水道料金の値上げを最低限に抑えることができます。

## （2） デメリット

広域化におけるデメリットについて企業団の職員に伺ったところ、広域化前では近隣の市町村に住んでいる職員が多く、漏水や濁りなどトラブルの際は迅速に対応できていたが、広域化すれば、今後、近隣に住んでいる職員が減り、これまでのようなスピード感での住民対応が出来ず、市民サービス低下になる恐れはあるとのことでした。また組織が大きくなることで、事務的仕事の進め方でこれまでよりもタイムラグが発生し対応に時間が掛かるとのことでした。災害においても、各自治体同士による独自の連携を構築している場合も、広域化をすれば、企業団が被災状況を把握し、判断して動くことになりません。

また、住民にとって貴重な水という資産を手放してもよいのかという声もありました。自治体においては、地元の住民に対して責任を持ち、水を供給することが地元自治体の責務であり、確かに今後も何十億と水道施設への投資コストは掛かり続けるが、貴重な水という資産は何十億にも代えがたいものではないのかというものでした。

あとは、職員の転籍という課題もあります。広域化による事業統合では、自治体の水道職員は企業団へ転籍となります。出向というかたちでは、数年経てば人事異動で企業団を離れることになり、それでは、専門性が蓄積されないため、そうならないためにも企業団へ転籍し、専任職員として採用されます。企業団に各職種の土木、機械、電気、化学などの専門の職員が集まることで、技術が蓄積され、安全安心な水の供給の持続に繋がるからです。ですが、企業団に転籍となると、大阪府内全域にある職場への異動の問題があり、これを懸念する統合元の自治体職員もいます。企業団においては、極力、元の職場近郊に勤務してもらおうとのことでした。また、企業団の職員に伺っても、今のところ元の自治体からの異動は無いとのことでした。もし、水道施設だけ統合され、管理運営する職員が転籍せず出向というかたちで統合元の事業を継続すれば、技術の蓄積がされません。こういった問題には、統合元の自治体トップが、なぜ企業団に統合するのか、ただ単に、自治体のコスト削減のために統合を選んだのではなく、今後も住民への安全安心な水の供給を持続するためであると、そして、職員にも生活があり地元の自治体を選んだ理由もあるでしょうから、広域化を判断したトップには、職員感情や、企業団の在り方を踏まえて、職員への丁寧な説明が必要と考えます。

広域化もダウンサイジングも、実行するのは職員であるため、現状を把握した職員が勉強し、知識を持ち寄ることで、効率的な水道事業の継続が可能になっていくわけですから。

## 4. 下水道事業の状況

下水道事業でも水道事業と同じ問題を抱えています。下水道事業も高度経済成長期の人口急増に伴い、施設の拡充が進められましたが、今までの人口増加の時代を過ぎ去り、今後は激甚化する自然災害などへの対応や、老朽化施設の更新需要の増大、人口減少社会の到来など、経営環境は大きく変化しています。また、下水道事業は、生活排水の処理だけでなく、都市の雨水排水も行っており、そのため、昨今のゲリラ豪雨対策として、多くの雨水増補幹線の築造などの浸水対策事業も行う必要があります。しかし、近年は水需要の減少で下水道事業も収益が悪化する一方、老朽化対策の事業費は増加傾向となっています。さらに激甚化かつ頻発化する自然災害への対応など、上下水道事業を取り巻く環境は年々厳しさを増しています。

このような情勢下の中、2023年6月に、国から「ウォーターPPP」が発表されました。これは、水道や下水道、工業用水道など水分野の公共施設を対象とした新しい官民連携として、民間業者が長期的に公共施設を管理することができる「管理・更新一体マネジメント方式」と「コンセッション方式」の導入を推進するものです。また、下水道事業においては、緊急輸送道路等の下に埋設されている污水管の耐震化を除く污水管の改築において交付金を活用する場合は、「地方公共団体が污水管の改築を実施する場合は、令和9年度以降については、公共施設等運営事業（コンセッション）及び同方式に準ずる効果が期待できる官民連携方式（両者を総称して「ウォーターPPP」という）の導入を決定済みである場合のみを対象とする」となったところです。

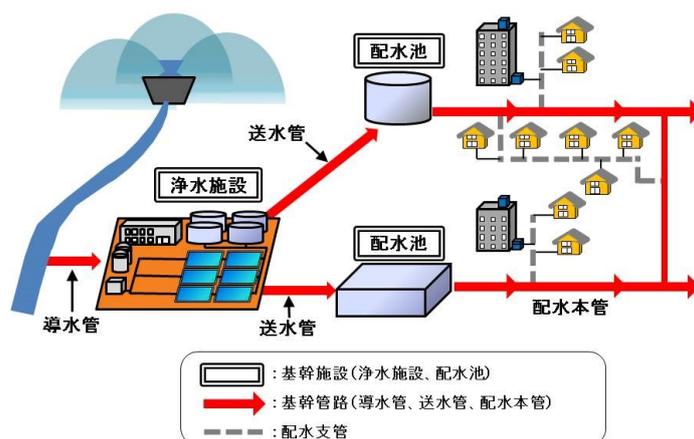
污水管の改築には国の交付金を活用する自治体がほとんどですが、国としては、下水道事業を運営する自治体は職員削減や民営化などのコスト削減を進めながら、さらには、下水道事業の運営においても、受益者負担の原則として利用者の使用料で賄うものであることから、市民に適切な料金を支払ってもらい污水管の改築を進めるべきということでしょうが、昨今の労働人口減少の中では民営化先の民間事業者にも技術者が減少している中、とくに山間部などの自治体などでは、2027年度までに維持管理と更新業務を一体でできる委託先の確保すら困難な状況と考えられ、これは、老朽化対策への交付金を削減する施策とも捉えられ、市民への安全安心な生活が途絶えかねないものです。

## 5. 災害と水道

市民が水道に求めるもので、安価な料金の他に、地震などの災害時における水道の安定した供給も挙げられます。南海トラフ地震が今後30年以内に90%の確率で発生するとされている中において、水道管路の耐震化は急務と言えます。

大阪広域水道企業の管轄範囲での口径200mm以上の水道管路の耐震化適合率は、2022年度末現在において33.3%となっています。厚生労働省の2022年度報告でも全国平均が約4割となっており、ほぼ同水準となっていますが、基幹管路（導水管、送水管及び配水本管）の耐震化適合率では84.7%となっています。

図4 水道施設における基幹施設と基幹管路の状況



近年は、各地の施設で、台風や集中豪雨による浸水被害が頻発していることに加え、風水害による長期間に及ぶ停電も発生しています。こうした浸水や停電への対応について、建屋への防水扉設置など一定の対策を講じていますが、一部の自治体の水道事業においては十分でないため、耐震化と同様、課題となっています。

災害時の対策としては、水源確保も重要で、複数の水源から水を確保するために、管路更新をしていく際に、同じ断層をまたがない水源からバックアップとしてまわせるように整備することも重要です。

最近起きた能登半島地震の際には、地域が孤立し、水の供給が途絶え、全国の自治体職員が応援に駆け付けました。これは、職員が、日常業務において、バルブ操作、漏水調査、工事監督などを経験しているため、災害時の緊急・異常対応が可能になります。全国の水道事業職員の減少が続けば、こうして現場で培った指揮能力も失われ、適切で迅速な対応が行える技術が断絶し、災害時の早期通水は不可能になります。

このような災害時の課題については、都道府県域を越えた広域連携として検討していく必要があると考えます。

## 6. 「水」を担う公共サービス労働者の役割

### (1) 健全な水の循環を住民と深める取り組み

水道事業も、当初は普及率向上など明確な目標があり、市民への説明もしやすく、また生活環境の改善などを実感できる状況にあり理解されやすかったと思われます。しかし、施設の維持管理や更新は目立ちにくい上、必要性などを説明しづらい状況にあります。上下水道事業の重要性を伝えるとともに、市民向けの広報も分かりやすい目標が求められています。

社会情勢の変動、そして、更新費が増大していく中、各自治体の財政状況は非常に厳しいものになっており、効率的な事業を行っていかねばならないと考えられます。しかし、水道インフラの安全性や安定性を堅持していくことが各自治体の最大の目的であるにもかかわらず、値上げに踏み切らず必要経費を抑えてしまえば、水道サービスの低下につながりかねません。市民の財産である水道施設を守っていくため、適正な事業規模とその財源について、いかにバランスを図るのか非常に難しい判断が迫られています。今後も各自治体との密接な連携が不可欠であり、事業全体や将来のあるべき姿などを俯瞰的に見据えながら、財源なども考えていく必要があります。

水事情を取り巻く背景を周知するため、自治労は、毎年8月1日から8月7日を「水週間」とし、水資源の有限性、水の貴重さおよび水資源開発の重要性に対する関心を高め、理解を深める取り組みを行っています。自治労大阪府本部公営企業評議会も「水」の適量生産にむけて「節水」「汚染」「水源」を住民とともに守る取り組みを行うことが公営企業として「住民にとっての水の循環」につながると考えます。

### (2) 安さを求める時代からの転換にむけて

昨今、全国で水道料金が値上げされています。水道に「安さ」を求める時代は終わっているのではないのでしょうか。蛇口をひねれば安全安心な水が出てくる、この当たり前の暮らしを継続させるためには、住民に一定の負担を求める必要があります。民営化を掲げる自治体のトップがいますが、その政策が実現した際には、前述のバリののように訪れる水道の未来はとんでもない値上げのみでしょう。

住民が水道料金の維持に固執すれば、単独での事業継続が困難と判断した自治体は、住民との対話や納得を全て企業任せとし、水道に対しての施策を何も取らなくなり、また水道以外を所管する省庁との横の連携が無くなり、各々が非効率な施策を打ち出し、さらにコストだけが掛かっていくのではないのでしょうか。

このような状況下の中、自治労は、上水道を管轄する公共事業の労働組合である「全水道」と連携し、水の安定供給が維持されるよう、住民に説明、対話、納得を求めるとともに、事業者側として安定供給に努めなければならない。