小諸市水道から地域とインフラの持続を考える

公民連携企業体の展望

小諸市は、２０１８年から公民共同企業体「水みらい小諸」に指定管理業務を包括委託し、地域の水道の持続に向けて、さまざまな先進的な取組みを進める。本紙では、上下水道事業の官民連携や持続可能な地域モデルの研究を進める東京大学の加藤裕之先生に小諸市の取組みを視察いただき、水みらい小諸の馬渡政至社長、小諸市の山浦謙一建設水道部長、竹重昌幸上水道課長と、小諸市の官民連携のこれまでとこれからの地域とインフラの持続に向けた官と民の役割について語り合ってもらった。

（左から）馬渡社長、加藤特任准教授、山浦部長、竹重課長

座談会出席者

東京大学下水道システムイノベーション研究室
加藤 裕之 特任准教授

水みらい小諸
馬渡 政至 代表取締役社長

小諸市建設水道部
山浦 謙一 部長

同部上水道課
竹重 昌幸 課長

■官民連携がなぜ必要か

加藤 小諸市の水道事業における官民連携の取組みについては、中小規模の事業体の先進事例として注目していました。

〝公民連携企業〟の設立に向けた検討はどのような背景、経緯で進んでいったのでしょうか。

竹重 小諸市が官民連携に取り組んだ大きな背景は、水道部門の人材不足の問題が顕在化してきたことでした。

検討に着手した時期は、全国的な官民連携の機運が少しずつ高まっていた時で、平成30年の水道法改正につながる国の検討も動き出していました。国の検討においては、技術者不足、人口減少、施設の老朽化への対応、アセットマネジメントへの対応など、本市においても抱える課題、解決に向けた施策の方向性が示され、官民連携のあり方の検討は、本市の水道の将来をどうしていきたいのかということを根本的に考えるきっかけとなりました。

本市では、まずは現状を市民の方に知ってもらおうという取組みを始めました。それと同時に全国の官民連携の先進事例を学ぶ中で、官民連携の共同研究を行うこととなりました。

共同研究を経て、本市にとって最適な官民連携の枠組みを検証し、民間企業の提案を募り、平成30年に「水みらい小諸」が動き出しました。

設立当初、一般マスコミが水道法改正の動きの中で、官民連携を「民営化」と捉えた誤解を招く報道を繰り返していたこともあり、市民から懐疑的に見られる状況もありましたが、「小諸を元気にしたい」という思いをベースにさまざまな課題を乗り越えてきました。

水道事業を取り巻く複合的な課題を一つひとつ解決するため、官と民の役割の違いを生かし、連携しながら取り組んでいきたいと考えています。

加藤 上下水道の分野ではPPP（官民連携）という括りでの施策が一般的ですが、公共インフラ全般の官民連携の検討においては、PFI手法に関する議論が先行していました。

PFIの議論が進んだ背景には、官側の財政や人材の状況が厳しい局面を迎えていく中で、民間活力をいかに上手く取り入れていくかという課題認識があったかと思います。

その後、国の政策では「PPP／PFI」という呼称が一般化しましたが、インフラの種類によって官民連携の受け止め方が異なっていたように思います。

道路や河川等の土木の要素が強いゼネコン系インフラと比較すると、上下水道は、運営も含めて機械・電気など民間企業のノウハウが不可欠な分野であり、料金・使用料収入という経営感覚、技術保守や維持管理面でも、民間企業と連携した事業文化が醸成されていたように思います。

上下水道と一括りで話しましたが、水道・下水道それぞれの文化の違いも大きいと感じます。私自身、国土交通省で下水道政策に長年従事してきましたが、日本では水質保全を担い、本来は公的性格の強い下水道の方が、逆にプラント施設の大半が民間委託で管理されている状況にあります。その延長としてPPP／PFIについてもそれほど抵抗がなく受け入れられてきています。一方、水道については、直営意識が高いともよく言われますが、全国の水道事業体の話を伺ってもPPP／PFIへの意識的なハードルの高さを感じます。これはPPP先進国のフランスとは逆の状況と言えます。そこに、改正水道法の議論があって、「民営化」や「外資」、「水道事業の売却」というPPP／PFIに対する誤った認識を印象付けるキーワードが国民意識にも入り込んでしまいました。

実際に海外の事例を見ると、かなり長期的な視点で、その時代の状況に応じて官と民の責任の比重が変化しているというのが正しい認識だと思います。「海外では民営から官営に戻っている」という論調で言われることもありますが、それはあくまで一部の動きであって、実態としては本当にさまざまなケースがあります。政治思想も絡んでおり、ベストな事業形態が明確化されているわけでないことは指摘しておきたいと思います。

インフラは、それぞれの地域特性や社会情勢に応じて最適な官民連携のあり方は絶えず変化することが望ましいということです。

水インフラの運営、管理が人々の意識において本当に大切だからこそ、単純な印象論として片付けてはいけないと思っています。一方で、PPP／PFIに対するインフラごとの捉え方の違いと同様に、やはり「水」を扱うことに留意しなくてはならないとも感じます。

「水を民間に任せる」と聞いた場合の抵抗感というのは、人々の意識の中で、水は単なる商品ではなく、公共性や貴重さを認識しているということの現れでもあります。

こうした意識をないがしろにすると、地域の持続に不可欠な取組みであっても失敗することがあるように思います。

そうした中で、小諸市では、市長さんのリーダーシップにより、官民連携の導入検討の以前から住民への説明も丁寧にされていたとのことです。誤解が生じやすい官民連携への舵取りの中で、こうした取組みは非常に重要だと思います。

山浦 小諸市の水道は、今年度に100周年の節目を迎えました。100年の水道を支えてきた水源への親しみ、歴史への誇りが住民にもあります。官民連携や広域化の議論が全国で活発に行われていますが、100周年という節目を迎え、加藤先生が言われるように、改めて水の歴史に配慮することの大切さを感じるきっかけにもなりました。

加藤 水に関するサービスの歴史は、電気やガスよりもルーツを辿るとはるかに長いですから、新しい取組みを進める上でも歴史を認識することは本当に大切だと思います。

そして「水」を扱うからこその不安もあります。しっかり丁寧に説明をすること、そして事業を進めていく中で、時間が解決していく部分もあろうかと思います。

■官民連携の価値

馬渡 水みらい小諸は平成30年に設立されましたが、水ingグループとして、同じ「水みらい」を冠する官民連携会社「水みらい広島」は、平成25年から事業運営を開始し、10年以上にわたり事業を展開しています。両「水みらい」の特性として、資本構成が民間側65%、行政側35%であり、民間主体での事業運営を担っています。

両「水みらい」とも、設立当初から中小規模の水道事業体の課題解決にいかに貢献するかという視点を大切にしてきました。

設立以来、当社は小諸市からのご指導や情報をいただきながら、手探りで運営してきました。少しずつではありますが、目の前のことだけでなく、事業全体を俯瞰して、「何をすべきればいいか」が見えてきたと感じています。

社員数は現在24人ですが、官民双方からの退職派遣者・出向者が多く、これまでの延べ人数では、およそ倍の社員や職員が携わってきました。

そうした体制だからこそ、重視してきたのは、担当者が替わってもノウハウが組織に残る工夫です。設立当初、小諸市からベテラン職員の方に出向いただいたことで、多くの教訓が残されました。そのベースを踏まえつつ、少しずつ変化、成長していく風土となっています。

一方、人を育てるにはどうしても時間がかかるというのも否めないと感じています。

私自身、水ingの出身で、全国で活躍する運転管理の人材育成にも関わってきました。運転・維持管理に関わる技術者を育てることは当社グループの得意領域ではありますが、当社では、管路や経営に関するノウハウ

「小諸を元気にしたい」思い胸に

最大の目的は継続的な担い手確保

野の経験者採用が順調に進み、また、ノウハウを持続可能なものにしていくサイクルができつつある中、次の段階を考えていかねばならないと思います。

当社は、周辺事業体からのニーズを事業化していくことも視野に創設されましたが、過去から想定されていたように、人口が減っていく中で、当社への期待の高さを感じています。

「このままではまずい」という危機感から、何かしなければいけないことはわかっていながら、どこから手をつけたら良いかわからないという事業体もあります。官民出資会社として事業を展開してきた実績をお示しすることで、水道事業体からの相談のハードルを下げ、さまざまなアイデアをともに生み出すには、良い形態だと感じることが多いです。

加えて、人材を柔軟に集めることができる枠組みとして機能することの重要性も感じます。同じ業務を複数事業体で受託することを視野に入れれば事業効率も高まります。

当社は、働き方や労働時間についても柔軟な対応が可能です。社長に就任して驚いたのは、ウィンタースポーツを動機に入社を希望される方もいたことです。官民出資企業の大きなメリットは、人材の確保の柔軟性にあるのかなという印象を強くしています。

また、こうした流れの中で、地域の水道事業を担う人材育成に寄与するため、「小諸水道大学校」を今年度は年に10回開催し、周辺の水道事業体、民間企業の方々を対象に水道の専門知識・技術の講習を行っており、多くご参加いただいています。

官民出資企業だからこその安心感、柔軟性を生かした地域貢献を果たしていくことが、われわれの重要なミッションであることを事業を通じて実感しているところです。

加藤 企業そして、地域の人を集め、育てられているということは、これからの地方においては非常に重要な役割になっていこうかと思います。水道の人材としての受け皿ですが、それはいずれ地域全体において、重要な担い手となっていくでしょう。

行政の仕事はどうしても「市境」という境界線が限界になります。一方で民間は、発想も事業もボーダレスです。そしてスピード感も、行政は手続きを重視せざるを得ませんが、民間はスピード感を持った決断が可能です。

山浦 ウォーターPPPなど国の政策も大きく変化した中で、段階的に事業改善が進み、最新の全国の状況も踏まえた相談ができる環境が整っているというのはとてもありがたいことだと思っています。

竹重 業務システムの再構築、マッピングデータの整備、データ活用など、事業上の効果は確実に出ています。実際に水道事業の安定性は高まっていることを実務の現場では実感するのですが、これを市民や地元の業者さんに実感してもらえるかというと難しい面もあります。

加藤 内部のことであっても「早い」「安い」などの効果が上がったこと、今までやってなかったことができるようになったことをまとめることが大切だと感じます。すべての取組みは確実に市民サービスに結びつくものですし、将来的な市民の投資負担を増やさずにすんでいるという事業効果としてもしっかりまとめて、PRしていく必要があるでしょう。

竹重 官民双方の課題として、水みらい小諸という企業を知ってもらう、そして水道を知ってもらうことを合わせて展開していくことが本当に大切なことと感じます。

馬渡 一昨年の3月、当社、ボディーオート桜井、企画屋「かざあな」の3社で連携協定を結び、小諸の水を守りその美味しさや歴史を市内外に広く発信していくための「小諸の水魅力発信プロジェクト」を開始しました。水源を巡るツアーや、酒造業や飲食店とも連携しながら、地元の水の魅力の発信をさまざまな媒体を通じて行っていきたいと思います。

加藤 そうした場を作っていくことは大切ですよね。水への認識を広めていくことと合わせて事業効果の「見える化」を図ることがより一層重要になって来ると感じます。諸外国の事例を見ても、ドイツの公共サービス事業者・シュタットベルケでは、定量的な事業改善の可視化を徹底的にやっています。

それと、シュタットベルケの特徴として強調しておきたいのが、人材確保に本当に積極的であるということです。地元の学生を大手の企業などに取られないように、まさに文字通り「囲い込み」をします。地域の人材を地域で活躍できる企業にしていくことは、まさに地域貢献であろうかと思います。

「われわれは地域の水を考えている団体・企業を目指している」という姿をしっかり示しながら信頼感を得ていくことが大切だと思います。

竹重 今日、さまざまなお話をお伺いして、地道な積み上げが次につながるということなのだろうと思いますし、これまでの官民連携の取組みが間違っていなかったのだなと改めて実感することができました。

山浦 社会状況や、国の政策の方向性を見ても、官民連携の長所を生かして展開をしていく追い風が吹いていると感じます。

馬渡 小諸市の決断から、われわれも新しいことに取り組むことができました。地域水道の持続に貢献することをきっかけに、社会の中で役に立つ会社になろうという意識がより重要になってくると感じています。

地域社会と一緒に何をするかという視点を重視しながら、小諸市と一緒にさまざまなチャレンジをしていければと思います。

加藤 小諸では、早い段階で危機感を持ち、官民がともに挑戦されたことは、本当に敬意を表することだと思います。

地域事情や社会環境によって、考え方は変化しますが、水みらい小諸の事業形態が「理想の形」の一つであることは断言できます。

そうしたことからも、地域貢献であろうかと思います。

「われわれは地域の水を考えている団体・企業を目指している」という姿をしっかり示しながら信頼感を得ていくことが大切だと思います。

竹重 今日、さまざまなお話をお伺いして、地道な積み上げが次につながるということなのだろうと思いますし、これまでの官民連携の取組みが間違っていなかったのだなと改めて実感することができました。

山浦 社会状況や、国の政策の方向性を見ても、官民連携の長所を生かして展開をしていく追い風が吹いていると感じます。

馬渡 小諸市の決断から、われわれも新しいこと

「ボーダレス」民間特性を最大限

顕著な民の変化、次は官の変化を

官民一体で利用者に向き合う意義

■今向き合う課題

竹重 一方、行政として、官が担うべき責任、守るべき業務というのを強く意識するようになりました。責任を強く意識するからこそ、官側の事務が煩雑になってしまう面もあります。押印の文化などはまさにその一例です。官民双方の業務責任と業務の効率化を両立することが重要であろうかと思います。

山浦 当初の最大の目的であった官と民がともに技術継承を図り、持続可能な体制を作っていくということが大切なのですが、官民連携の目的として官側の支出や職員数を削減することばかりが意識されてしまうと、その目的が揺らぐ恐れがあります。当初の目的を果たすための官民による業務運営体制をどう作っていくかという点では、まだまだやらなければならないことが残っていると感じます。

竹重 中でも重要だと思っているのは有事の対応です。市民の視点で水道事業を捉えたときに、有事に機能できる体制が不可欠です。

行政側に、有事に対応できる官民双方の水道の実務を理解している職員がいることが理想です。水みらい小諸は、市役所からの退職派遣者が勤める仕組みの中で、先述の通り、官民間の知見交流が図られていますが、持続的な体制構築を図る上で、いつ起こるかわからない有事を念頭に置く必要があるのだろうと思っています。

加藤 PPPは、これまでは企業側の変化に目が向けられていたように思いますが、これからは行政の変化や存在価値が問われるという印象を強くしています。

馬渡さんが紹介したように企業は変化に柔軟に対応できると感じます。全国の傾向を見ても、官側が変化することの方が難しいようです。全国の官民連携の現状を踏まえながら、「官は何をやるべきか」「何を残すべきか」について改めて、大きな議論が必要だと感じます。

押印の話題がありましたが、モニタリングも同様で、官側に課される役割が過大となり、官民連携に取り組むことが行政の負担を大きくするという認識すら生じています。

上下水道の安全性、衛生性を担保する上で、官側の監督やモニタリングは重要ですが、さまざまな官民連携事業が全国で形になってきた中で、官側に変化が求められるようになっているのではないでしょうか。

災害対応については、国交省の担当官として東日本大震災など幾度も対応してきましたが、多くの大災害における水インフラの早期復旧は、民間企業の人材と物資の調達力に支えられてきたと言っても過言ではないでしょう。

ただ、行政の決断がなければ民間は動けないですし、市民サービスの観点、国、県や関係機関との連携の必要性からも行政が機能することが重要です。

竹重 水みらい小諸が事業を開始した直後に令和元年東日本台風に襲われました。その際に水みらい小諸が行った停電に備えた発電機の確認、燃料の備蓄、応急給水の手配などは本当に素晴らしいと感じました。

能登半島地震では、断水被害こそありませんでしたが、石綿管の漏水が発生しました。事故そのものは水みらい小諸で対応してもらい、行政は、県、国への報告が役回りだったのですが、本当の有事が来た際に行政の体制が脆弱であるという現実を実感しました。

加藤 災害時における民間企業の横のつながりとスピード感は大きな効果を発揮します。

一方、応急復旧等を実施する時の決断・リーダーシップ、記者会見の対応や災害査定の申請などは、どうしても官が担わなくてはならないでしょう。そのノウハウを官側がしっかり持つことが大切ですね。そうしたノウハウを持つ職員を育成する上で、行政から官民連携企業に出向したあとに行政側で水道を担当することがとても有効だと思いますが、その職員が行政に戻って水道を担当する確約を得るというのは実態として難しいですよね。

馬渡 少子化が加速している現在、官民双方、人材育成に注力することがますます重要になると思います。そのための期間や計画をどのように官民が協力して担保していくかが大切だと感じています。

加藤 官民出資会社というシステムは、まさにその仕組みとしては最適でしょう。

単なる委託ではなく、官と民が手を携えて最適な運営体制と人材をつくっていくための枠組みを有していることは、小諸市にとっては貴重な財産ですよね。

■地域に貢献できる企業に

馬渡 当社では、地元でプロパー社員の採用を積極的に進めています。

地元での雇用と水道分社会の変化に対して官側がどうあるべきかというのが、全国的にもより一層重要になってくるのではないでしょうか。

水道というのは、水道利用者の水道料金で事業を成り立たせているというのが、なによりも地域に密着していることを象徴していると感じます。

水道から下水道に幅を広げ水インフラから都市経営を考える、さらに周辺都市との連携を考えるということは、日本の現状から考えると、非常に重要な展開なのではないかと小諸市の事例に触れて感じました。

これから、より一層地域全体を盛り上げる存在になってほしいと思います。