

# イングランドとウェールズの水道

(財) 自治体国際化協会 CLAIR REPORT NUMBER 077 (OCT. 15, 1993)

はじめに

第1章 イングランドとウェールズの水道の歴史

第2章 1973年水法

第3章 民営化

第4章 渇水

第5章 今後の課題

参考 テムズ水道会社の貯水池

参考文献

財団法人 自治体国際化協会  
(ロンドン事務所)

# 目 次

1	はじめに	-----	1
2	第1章 イングランドとウェールズの水道の歴史	-----	2
3	第2章 1973年水法	-----	6
1	改革の理由	-----	6
2	1973年水法の概要	-----	9
3	新たな問題	-----	10
4	第3章 民営化	-----	13
1	民営化の理由	-----	13
2	1989年民営化計画	-----	15
5	第4章 渇水	-----	22
1	適切な水道管保守管理の不足	-----	22
2	遅れる水道メーター設置	-----	22
6	第5章 今後の課題	-----	24
1	硝酸塩の残留	-----	24
2	監督機関の再編	-----	24
3	給水停止件数の増加	-----	24
4	利益の還元	-----	25
5	高額の報酬	-----	25
6	消費者サービス	-----	26
7	参考 テムズ水道会社の貯水池	-----	28
8	参考文献	-----	32

## はじめに

英国で暮らし始めて驚くことの一つは、水の質が日本とはずいぶん違うことがある。湯沸しを使っていると内側に薄茶色の石灰の薄い膜（LIMESCALE と言う）がびっしりと張りつく。日本からの訪問者に「この水は飲んでも大丈夫ですか？」と質問されるのもこんなことが原因だろう。あまり良い気分ではないが、飲んでもまったく問題がないし、この水で入れた紅茶はとてもおいしい。

英国の水道の良い点は、たっぷりと水が使えるし、思ったよりも料金が安いことである。日本から取り寄せた「温泉の素」をいれたお風呂に毎日入るなど、まさに湯水のごとく水道水を使っても、一日の料金は80円程度で済む。

英国では、ほとんど100%水道が普及している。我が国と違い、各家庭には料金メーターがついていないので、毎年夏には水不足になるが節水はなかなか実効をあげない。

1989年から水道事業は民営化され、10の民間会社が水道を供給している。水道水の供給は、どの国でも同じように行われているかと思っていたが、いろいろな点で我が国とは違うようである。

今回、ロンドン事務所元調査員カースティ・チャブと所長補佐笠谷昇の協力で、イングランドとウェールズの水道について調査をとりまとめた。多少とも皆様のご参考になれば幸いである。

## 第1章 イングランドとウェールズの水道の歴史

英国にいろいろな技術をもたらしたローマ人は、貯水池・蛇口・金属の水道管・各家庭への温冷給水・手動式ポンプなどから構成される複雑な仕組みの上水道も造り上げた。ローマ人が英國を去った後、英國は昔の方法に戻り、湧き水・川・井戸から水を汲むようになったが、ローマ人が造った上水道の技術は、英國のその後2000年にわたる水道の基礎となった。

その後19世紀になるまで、新たな技術革新はまったくなかったが、産業革命によって水の需要が増え、より効率的な水の供給が必要となった。

1827年、王立委員会(THE ROYAL COMMISSION)がロンドンの水道事情について、詳細な調査を実施した。その結果、量については問題ないが、水質については満足いくものではないとの結論に達した。汚水槽はほとんど存在せず、たとえあったとしても欠陥があった。街にはごみや腐敗物が散らかっており、人家の立ち並ぶ中に豚小屋・屠殺場や有害物質を取り扱う店があった。しかし、別の報告では、水道の供給量も十分ではないと指摘された。家庭に上水道を引けない貧しい人々は、有料の水道ポンプまで水を買いに行くか、または汚染されている近所の井戸から水を汲み上げるしか<sup>(1)</sup>なかった。また、たとえ家庭に水道があっても、1日のうちほんの数時間、週に3日から6日しか使用できない状況であった。

こうした水問題の解決のため、政府は、1842年に『大英帝国における労働者の衛生状態に関する報告書』を作成した。その報告書の指摘は、世論に大きな影響を与えた。さらに、政府はより詳細な調査を行うため、「保健委員会」(THE HEALTH OF TOWNS COMMISSION)を設置し、その委員長にはエドウィン・チャドウィックが就任した。調査の結果、彼は一日中使用できる水道と下水道施設の必要性を訴えた。彼の提案は直接『1848年公衆保健法』(THE PUBLIC HEALTH ACT 1848)になり実を結んだ。

この法律の目的は、各家庭で水道を一日中使用できるようにすることであり、また、排水溝や下水道の敷設後、歩道に敷石を敷くことなども含んでいた。しかし、実際のところ、この法律は現状改善のための提案をしているだけであり、何ら強制力を持っていなかった。

保健委員会が報告書を作成している間に、政府は『1847年水道事業法』(THE WATERWORKS CLAUSES ACT 1847)を制定し、それまで個別の法律に基づくそれぞれの契約により各民間水道会社に認められていた法的権利—財産、取水地域、公共区域における水道管や溝の敷設権、さらに水道料金や供給量の決定に係る特別の権利—を無効にした。その一方で、当時ロンドンにあった300の民間水道会社のほとんどに、レイト(一種の固定資産税)の支払い免除や水道事業以外の貸付け・料金の値上げが自由にできることを認めた。これらの改正にもかかわらず、水道会社の多くは何の資格もないのに高給を取る多くの職員を抱え込むなど依然として不効率であった。

『1852年大都市水法』(THE METROPOLIS WATER ACT 1852)は、当時の混乱の中でいくつかの方針を示した。民間水道会社は、セントポール寺院から5マイル以内の住民すべてに、水道を供給することが義務づけられた。また、砂を通して水を濾過し、

取水はロンドンの西部のテディントン・ダムの上流から行わなければならなくなつた。初めて、政府は私企業の活動に制限を加えることができた。これは同時に、彼らの自由な活動の終りを意味した。厳しい指導の結果、いろいろな効果が現れてきた。その一つは、衛生状態の改善に伴う死亡者数の減少である。たとえば、ランベスでは死亡率は急激に減少し、1851年から1854年の間に、人口1000人当たりの死亡者数は、130人から37人になった<sup>(2)</sup>。

3年後、法律によって民間水道会社の多くが廃止された。ロンドンの外側では、地方団体の前身である地域委員会(DISTRICT BOARDS)が水道供給についての責任を持つようになった。ロンドンでは、38の首都水道局(METROPOLITAN WATER BOARDS)が設立され<sup>(3)</sup>、その役員は市共同体や教会区役員や地域委員会によって選任された。

1875年と1878年の『公衆保健法』(THE PUBLIC HEALTH ACT)により、地方団体が水道事業の監督指導を行うことになった。1880年代までに、法的な規制や技術的な進歩は若干あったものの、水道の供給はまだまだ不確実であり水は汚染されていた。

政府より任命された水道監視官(WATER INSPECTOR)アルフレッド・アッシュビーは、1891年にまとめられた『公共水道の分析』の中で、テムズ川のひどい汚染状態を次のように生々しく記述している。

「テムズ川は家畜の糞尿にまみれ、腐敗した鳥の肉片や家庭からのごみに汚染され、しばしば動物や人間の腐乱した死体が浮き、洗濯屋・醸造所・製紙工場などの廃水によっても汚染されている。……川や運河をボートで暮らす人々も川を汚す。……テムズ川に直接下水道が流れ込み、浄化作業をしているその最中に、再び汚れが広がってゆく。ほんの少し前、テムズ川管理委員会によって、3人が浄化小委員会に呼び出された。そして、汚水槽の中身をテムズ川に投棄したとして罰金を支払わされた。そのような行為が見つからずにできるとは思えないのだが。とにかく私は、テムズ川は上水道の水源として適さず、不快で危険なものとしか思えない。」<sup>(4)</sup>

20世紀になって水道事業に大きな変化があった。それは、1870年代の規制や大衆からの圧力、さらに地方団体の発展によってもたらされたものである。ロンドン以外ではこうした変化はもっと進んでいた。なぜなら、地方団体は、政治的にも経済的にも力のある民間水道会社と、競い合う必要はなかったのである。たとえば、1901年までに、ロンドン以外の大都市の90%では地方団体が直営で水道事業を行い、住民の80%に地方団体が水を供給していた<sup>(5)</sup>。ただし、商業ベースにのらない地域は、依然として不自由なままであった。そこで、1927年以降、そうした地域に資金を援助する途が開かれた。また1934年以降、政府はロンドン郊外の水道事業に対し、特別に100万ポンドを与えた。

1900年代の初めごろ、民間から地方団体への水道事業の移行は、ロンドンではかなりゆっくりとしたものであった。こうした動きに弾みがついたのは、1900年に、王立委員会がロンドンの民間会社の買収を薦めたからである。その理由は次のとおりである。

- 1 水質の管理と改善のため。
- 2 限られた水資源を効率的に供給するため。
- 3 無駄をなくすため。
- 4 公共団体は民間企業と比べ、必要な資金を安い金利で用意できるため。

結局、1902年に、民間水道会社が首都水道局( THE METROPOLITAN WATER BOARD)へ吸収されるとともに、従前38あった水道局が合併一本化されたことで、以下の6点を含む数多くの発展があった。

- 1 貯水池の建設
- 2 主給水管の敷設
- 3 新しい濾過設備の建設並びに、濾過及び水質管理の改善
- 4 新しい給水ポンプの設置及び既存施設の改良
- 5 ロンドンの取水源の見直し計画の策定
- 6 水道局による効率的な運営

水道局が事業を行っている間、需要に十分に対応できないことが明らかになり、既存の設備を拡張または改善することが差し迫った問題となった。事実、1903年から1953年の50年の間に、2億2千万ガロンから3億2千万ガロンに消費量は増大した。1910年初頭、水道供給・河川およびすべての河川管理委員会( THE WATER CONSERVANCY)の管理監督を、中央政府が行うべきだと王立委員会は提案した。しかし実際は、何も行われなかった。

1914年に発行された『水道供給事業台帳』の中に、水道事業所についての政府統計数値が公表されている。事業所総数は2,160件であり、内訳は以下のとおりである。

1 地方団体	786	(36.4%)
2 事務組合	35	(1.6%)
3 衛生関係会社経営	200	(9.3%)
4 他民間企業経営	84	(3.9%)
5 個人経営	1,055	(48.8%) <sup>(6)</sup>

事業所が多すぎるため、水質などの基準がまとまらなかったのは当然である。しかし、水道技術者協会( THE INSTITUTION OF WATER ENGINEERS)、英国水道事業協会( THE BRITISH WATERWORKS ASSOCIATION) 及び水道会社協会( THE WATER COMPANIES ASSOCIATION)という3つの専門的な組織ができて状況が変わった。1922年に、これらの組織によって、諮問委員会( THE ADVISORY COMMITTEE)が作られた。今までの委員会と同様に、諮問委員会は、国家政策が必要であると提言した。

中央集権化の動きは、『1945年水法』( THE WATER ACT 1945)によってさらに進められた。この法律は1847年以降もっとも意義のあるものである。この法律によって、保健大臣は水道事業に関するほとんどの分野に大きな権限を持つようになり、

水道事業は地方団体の監督指導から概ね切り離されることになった。また、事業に関する問題についての提言をするため、新たに中央水道諮問委員会(THE CENTRAL WATER ADVISORY COMMITTEE:CWAC)が設置された。その結果、水道事業所の数は徐々に減少していった。

1955年に渇水対策委員会(THE PROUDMAN COMMITTEE)が設置され、将来の水不足をいかに克服するかについて分析を行った。報告書は1962年にまとめられ、水問題について国家政策の必要性が強調された。また、自分の地域以外には目を向けない数多くの水道会社の存在が指摘された。この報告書により、『1963年水資源法』(THE WATER RESOURCES ACT 1963)が制定された。そして、水資源委員会( THE WATER RESOURCES BOARD)が設置され、単なる財政展望だけでなく、将来必要と考えられる有益な開発についても、政府に提言を行った。

## 第2章 1973年水法 (THE WATER ACT 1973)

1970年代の初頭、保守党政府は、中東戦争によって起こったオイルショック、英國鉄道労働者の順法闘争、炭鉱労働者のストライキ、IRAの爆弾闘争そしてインフレの昂進等多くの問題を抱えていた。こうした状況にもかかわらず、政府はおよそ1,600あった水道企業を、イングランドとウェールズにおいて10の地域に統合するという新たな火種に成りかねない問題を提案した。

この法案は、国会に提出された時強い反対にあった。特に水道事業の指導権を完全に失ってしまう地方団体からの反対が強かった。そのため、法案は一時撤回された。水道事業に関わる人々や、法案作成に関わった人たちが、時の環境大臣ジェフリー・リポンに圧力をかけ、何度かの失敗の後、1973年に国会で成立した。

### 1 改革の理由

政府は、上述のような多くの問題を抱えているときに、なぜ、財政的にも政治的にも得るところのない水道事業改革を実施しようとしたのか。1973年に法案を提出したのは、下記のような理由のためであった。

#### ①効率的な水資源の管理の必要性

1974年以前は、およそ1,600もの水道企業があった。その内訳は、上水道については、157の地方団体直営及び事務組合等と30の民間会社であり、下水道については、1,364の地方団体、24の事務組合、そしてGLC(大ロンドン県)とシティであった。また、27の河川管理庁(RIVER AUTHORITIES)およびテムズ&リバーハン川河川管理委員会があった<sup>(7)</sup>。

1973年水法によって、水道事業の管理・運営は、10の地域に再構成された(図1参照)。それぞれの水管理公社の境界は、主要河川の水域と陸・海・空の水のサイクルによって決定された。たとえば、テムズ水管理公社の管轄する区域は、テムズ川とその支流によって線引きされた(図2参照)。

数多くの企業等が同じ河川を利用する場合、上流の事業主体は、十分な浄化処理を行わずに排水を川に放流し、下流の水道企業は汚染された水を利用するため余分な支出を余儀なくされるといったケースがしばしば生じた。このような問題を解決するためには大胆な統合を行い、効率的な水資源の管理を行う必要があった。

#### ②将来的な水不足への対応

1962年に公表された前述の渇水対策委員会の報告書の中で、同委員会は、1955年以降1965年まで2.4%の率で水道消費量が増加し、21世紀までには2倍の消費量になるであろうと予測した。そして次のように結論を下した<sup>(8)</sup>。

「長期間にわたる確実な予想というのはできないかもしれません。しかし、家庭での消費量は増え続け、また水道に対する社会基準もどんどん高くなり、そして、産業界からの需要も増大してゆくことは確実です。」<sup>(9)</sup>

時の環境事務次官であるJ. E. ベッドも、同様の結論に達した。1960年に公表された水資源委員会の研究を分析した結果、1980年代半ばまでに深刻な水不足に見舞われると警告した。また彼は、これ以上川などから水の供給量を増やすことはできないであろうと指摘した。そして主な解決案として、ダムの数を増やすことを提案した。しかし、委員会の調査員たちは満足できない案であるとした。なぜなら、ダム建設のため水没してしまう谷があるウェールズの人々から、必ず強い反対が起こると予想されたからである。

案の是非はともかく、当時のように事業主体がたくさんあると統率力を欠き、予測される水不足に到底対応できないため、とにかく改革が必要であった。実際にも、水不足に対応できるだけの十分な開発投資は行われていなかった。それぞれの企業は毎日の業務をこなすだけであり、最低限の投資しかしていなかった。

10の地域に統合され新しく設立される公社は、事業全般にわたって責任を負うことになっており、こうして初めて地域ごとのまとまった投資が可能となった。

### ③水質問題

厳しいECの基準に適合させるため、水道水および廃水の水質改善が政府の最大の問題になった。1,600もの水道企業があると、水質基準を守らせることは到底不可能であった。今回の改革により、新しい水管理公社は、それぞれの地域の水道事業を行うことになった（ただし、例外として29の民間企業が残った）。こうして、政府は水質を管理することが随分容易になったのである。

ただし、次のような問題点を指摘する意見もあった。

「もともと潜在的に水質汚染を引き起こす可能性のある上下水道事業が、水環境汚染を規制する10の公社に統合されたのです。」<sup>(10)</sup>

こうした危惧は、政府の次のような見解によりおさまった。

「実際、それらの公社が独自に規制業務を行うことは許されておらず、常に担当大臣の同意を求める義務があります。それらを確実に行っているので、問題はまったくありません。」<sup>(11)</sup>

水質が改善されれば再利用可能な水の量も増加し、1980年代半ばに予想される水不足を回避できるかもしれない。しかし、水質改善のためには、かなりの数の処理施設が必要であり、保守党政府は水道事業への投資を削減しようとしているときに、まとまった投資をしなければならなかった。

このような財政的な問題があったにもかかわらず、1973年水法によって政府は水質等の基準を改善し、汚染を引き下げる手段を手に入れたのである。

### ④地方団体の再編

1972年の地方自治法によって、イングランドとウェールズの地方団体の再編が行われた。82のカウンティバラは廃止され、カウンティの数も減少した。

労働党は、この新しい法律を政府が中央集権国家を目指すものだとして非難した。

1940年代以降、中央政府はすべての分野において、地方団体の権限を徐々に奪いとつていった。たとえば、地方団体が直接又は間接に行う上水道事業数が1970年

時点では300にまで減らされていた<sup>(12)</sup>こともその一例であるが、1973年水法及び『1973年国民医療保健法』(THE NATIONAL HEALTH SERVICE ACT 1973)によって、これらの分野に関する地方団体の権限は、さらに減らされたのである。こうしたことが平気で行われる理由の一つは、中央政府が地方団体を信用していないからである<sup>(13)</sup>。

#### ⑤ 余暇利用

『1974年水法』(THE WATER ACT 1974)によって、水管理公社は余暇利用のために、施設を提供することが義務づけられた。これは、より多くのレジャー施設を求める声に応えるためであり、貯水池の積極的な利用が重要なことが明白になってきたからである。

「貯水池などを、余暇活動や快適な環境作りのために積極的に利用することが重要である。具体的には、鮭の保護、育成や淡水漁業も行い、カヌーやボートなどのウォータースポーツのための施設を整備しなければならない。」<sup>(14)</sup>

1970年代の始めごろまでは、貯水池や河川、ダムは、1日7ペニスの料金で釣りに開放されていただけである（バードウォッチングは無料）。

#### ⑥ 洪水対策

水道技術専門家たちは、洪水予防策をもっと行うよう政府に圧力をかけた。この章の始めで述べたように、これまで最低限の投資しか行われず、将来の需要増に対応するためや災害に備えるための投資は行われなかった。1971年に発表されたHMSOの報告書『イングランドとウェールズの将来の水の管理』は、水管理公社に次のように提言している。

「都市部および農村部とともに、排水施設や洪水予防施設を積極的に維持管理し、適切な場所にそれらの施設を拡張整備することが必要である。」<sup>(15)</sup>

以上のような課題を克服するために作成されたこの法律は、1973年1月23日に初めて国会に提出された。その時、水道事業改革の支持者および反対者から、ともに強い反対を受けた。反対者は以前に述べたように、もっぱら地方団体であった。

修正法案が提出されたが、地方団体の反対を収めるためにいくつかの譲歩がなされた<sup>(16)</sup>。たとえば、水管理公社理事会のメンバーは、地方団体の議員を兼ねることができるとし、また地方団体に下水道に関する業務権限の一部が与えられた。

しかしこうした譲歩にもかかわらず、地方団体は水道事業の指導権を失うため反対し続けた。

ジェフリー・リポン環境大臣は、2月5日に再度法案を提出し、次のように述べたのである。

「これは革新的な改革です。だからといって、決して悪い改革ではありません。現在の政府機関の見直しに合わせて、地方団体の再編及び保健医療制度の改革と同時に行われるものであります。これにより、今世紀の残り数十年間、および来世紀も取り組んでいかなければならぬ問題に対処してゆけるのです。」<sup>(17)</sup>

この新しい法律は、10の水管理公社からなる1層制のシステムを提案した。多くの人々は2層制を好んでいた。しかしジェフリー・リポンは、2層制は組織として中途半端であるとして採用しなかった<sup>(12)</sup>。

## 2 1973年水法の概要

この法律は4つの章から成り立ち、その内容は以下のとおりである。

第1章では環境大臣が法律に基づき設立された組織を通じ、イングランドとウェールズにおける水道事業の国家政策を進めると規定している。

また、水管理公社について定めた。

(水管理公社の組織)

- A 環境大臣により会長およびもう1名他の理事が任命される。
- B 農漁業食料大臣によって2~3名の理事が任命される。
- C 地方団体からの理事

※AとBの合計はCより少ないと。

(国家水道協議会(THE NATIONAL WATER COUNCIL:NWC)の組織)

- ・ 環境大臣により会長が任命される。
- ・ 10の水管理公社の会長
- ・ 環境大臣により任命される最大10名以内の学識経験者

NWCは、国家政策やそれを推進するための提言を行い、水管理公社に関する問題について、調査に基づき政府に勧告を行う。

第2章では水管理公社が負う業務について下記のように定めた。

- 1 河川管理庁の業務の中で、該当するものが水管理公社に委譲される。
- 2 水管理公社から委任され、地方団体が下水道の管理を行う。
- 3 WATER SPACE AMENITIES COMMISSIONの創設

具体的な業務として、水道供給・水資源の開発・下水の処理・水質管理・公社の所有する施設等を利用したレクリエーション事業の実施とその国内広報等が挙げられる。地方団体が下水道の管理を行っていたため、下水道管の維持管理に関する業務を引き継ぎ受け持つことになった。一方、下水処理と共に伴う基幹網施設に関する業務は、水管理公社が行うことになった。しかしながら、地方団体はそれまで下水道の図面を常に作成していなかったため、いろいろな問題が起こった。たとえばテムズ水管理公社の場合、1974年と75年に下水道管の記録のない場所で下水が溢れた。地主の苦情により、ようやくその存在を知ったのである。

なお、後で述べる民営化の結果、下水道管の維持管理も水道会社の責任とされたが、そのほとんどは地方団体に管理委託されている。

第3章では財政面について以下のように述べている。

- 1 政府による財政援助がないかわりに、水管理公社は料金徴収の権限を持つ。
- 2 大蔵大臣は排水設備の建設に補助金を出す。
- 3 水管理公社は住宅にメーター設置の権限を持つ。

第4章では、水資源委員会、中央諮詢委員会、すべての河川管理庁、共同上下水道組合(JOINT WATER AND SEWERAGE BOARDS)、上水道訓練委員会 (THE WATER SUPPLY INDUSTRIAL TRAINING BOARD)を廃止することについて述べている。

### 3 新たな問題

1973年水法に続く1974年水法は、1973年7月17日に下院で可決され、翌日女王の勅裁が与えられ、1974年4月1日施行されることになった。

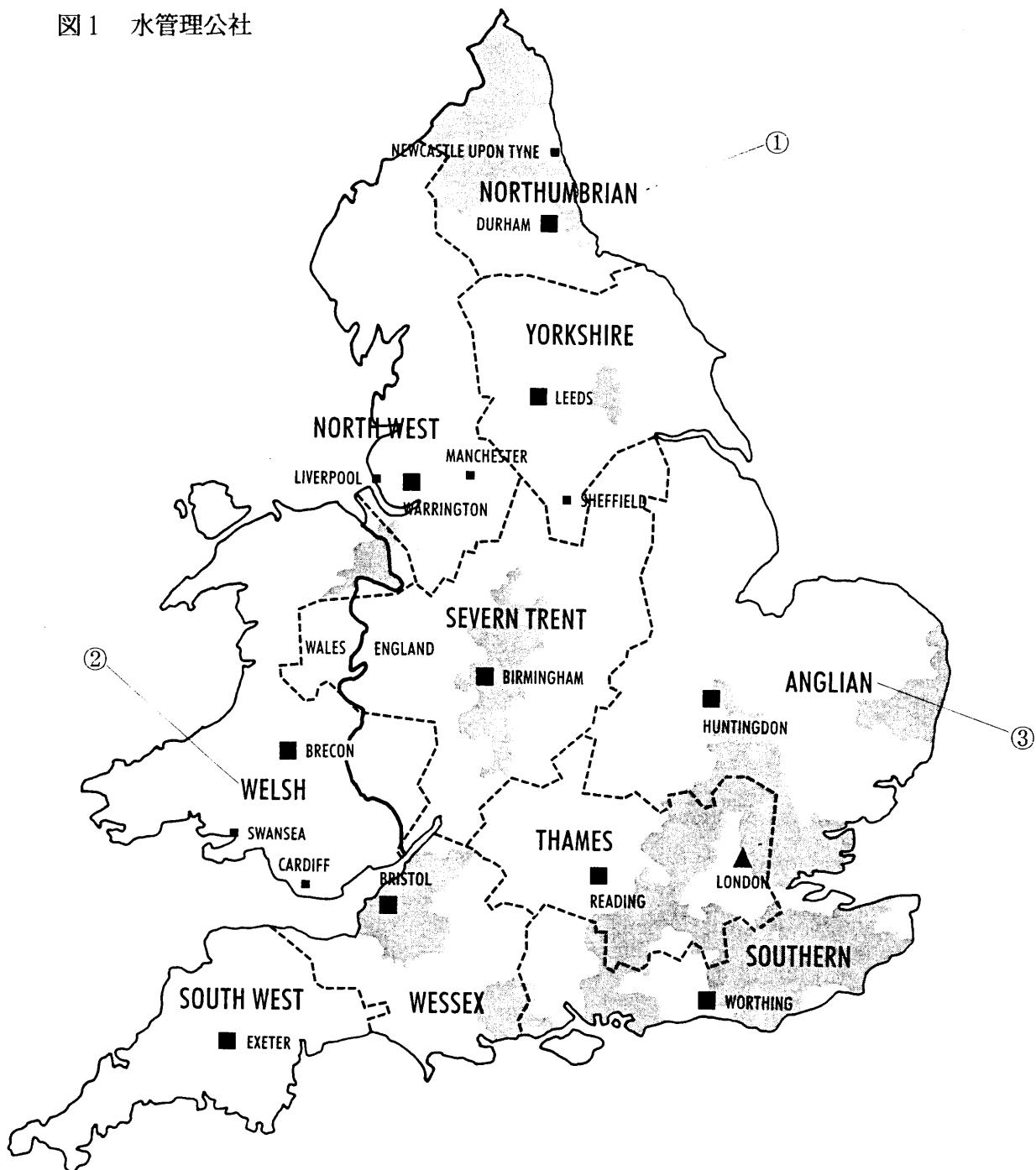
この法律の採択の後、水管理公社は地方団体から業務を承継するのに、およそ1年かかった。なぜなら、65,000人の従業員と5,000万の顧客を抱える、いわば一つの産業の再編成であり、非常に困難な業務だったからである。それ以外の点では、水管理公社への移行は比較的スムーズにいった。しかし、下記のような新たな問題が出現した。

- ① まず、急激な水道料金の値上げである。労働党のマクリーン・コークホーンは、多くの公社の理事に不満を述べ、次のように批判した。  
「彼らのお金の使い方は、湯水のようにと言うよりもシャンパンのようにです。なぜなら、彼らは公に選ばれているのでもなく、また誰にも責任を持っていないからです。」<sup>(19)</sup>
- ② また水道料金の値上げは、一部補助金を受けていた事業から、補助金のない事業へと大きく転換したからもある。結局、人々はその違いに気がついた。
- ③ 公社は地方団体からの事業負債も引き継ぎ、それに伴い事業経費が増大した。
- ④ 統合前と同様に公社間の協力体制が欠けていた。これは、水道供給量が限界に達した、1976年の干ばつの際に明らかになった。地域間の協力体制の確立も期待し統合が行われたが、残念ながらそれが不可能であることが判明した。
- ⑤ 新しい法律により、公社は開発投資が義務づけられた。これも支出増大の一因となった。
- ⑥ 1973年にE.Cに加盟したことにより、より厳しい排水管理が必要となった。公社が国際的な規制に直面した初めての組織となったのである。

上記のような問題にもかかわらず、一般的に新しい法律は内外において好意的に受け入れられた。また、ヨーロッパ他国民の妬みを買ったとまで言われている<sup>(20)</sup>。

その後、ベルギーは英国にならって、新しい法律で3つの地域水道公社をつくった。また、公社の1つであるテムズ水管理公社は、フランスのセーヌ川の新しいシステム開発を援助し、そしてワシントンを含むいくつかの州は、地域管理の概念を導入するため英國のシステムの研究を行ったのである。

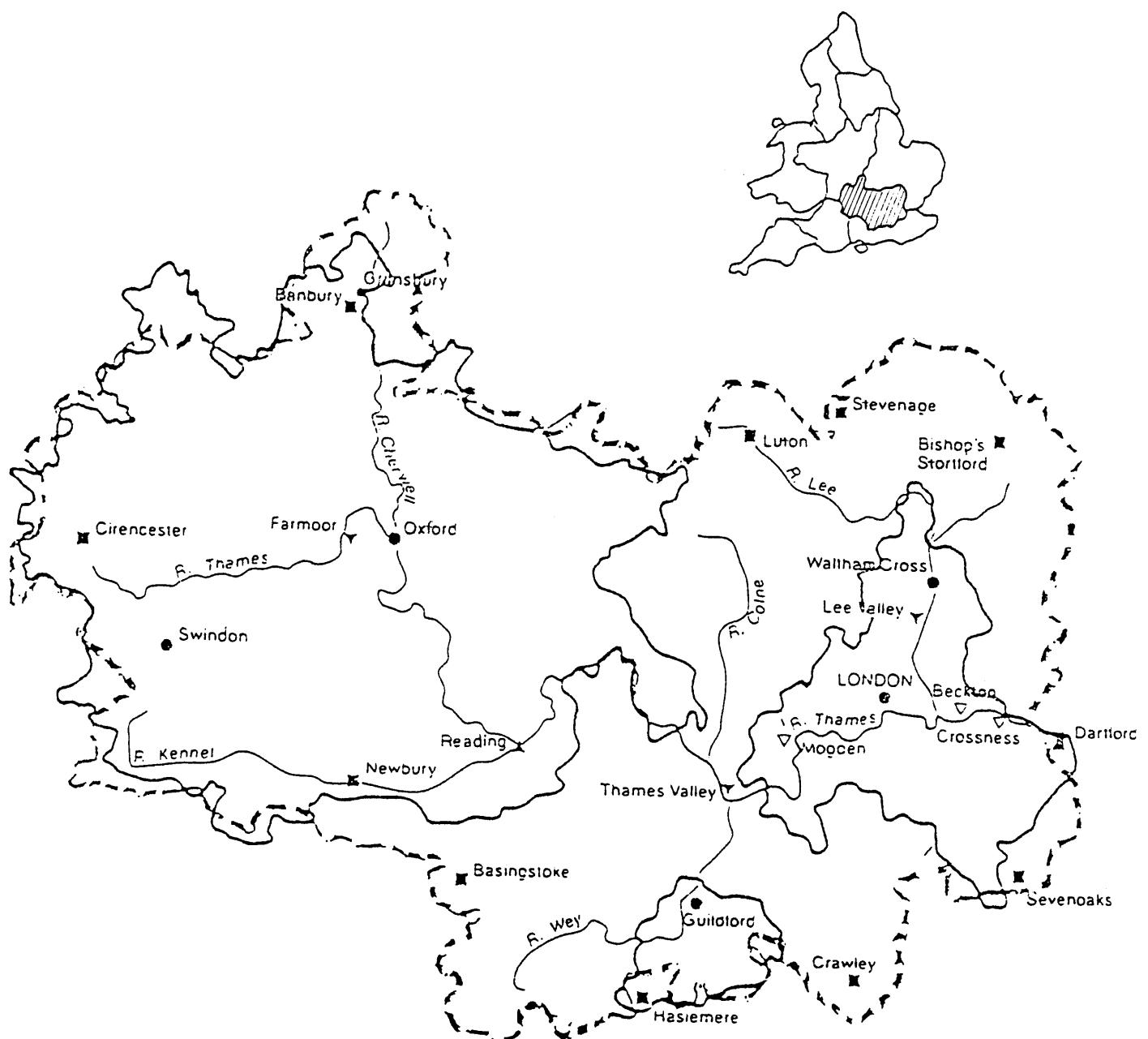
図1 水管理公社



- (注) • 名称は現在の民間会社名である。ただし、管理区域は同じである。  
• 公社の名称（地域名 + WATER AUTHORITY）は現在の会社名と同じであるが、図中①・②・③については以下の名称である。
- ①—NORTH EAST WATER AUTHORITY
  - ②—WELSH NATIONAL WATER DEVELOPMENT AUTHORITY
  - ③—EAST ANGLIA WATER AUTHORITY

資料はテムズ水道会社の提供による。

図2 テムズ水管理公社の管理区域



資料はテムズ水道会社の提供による。

### 第3章 民営化

1985年1月31日、サッチャー前首相は、下院で次のように述べた。

「政府は、民営化に関する新しい方針を歓迎いたします。しかしながら、水管理公社はその業務の性格により、もともと独占的な企業であります。よって、そうした公的独占企業の民営化を検討する際には、特に注意を払う必要があります。」<sup>(21)</sup>

2か月後、政府から民営化に関する事前協議書が提出された。1986年2月には『イングランドとウェールズの水管理公社の民営化』という白書が発行された。白書は、公社が現在の機能を持ったまま民営化することを提案した。ただ1つだけ例外があり、排水設備事業については河川庁 (THE NATIONAL RIVERS AUTHORITY : NRA) を新設し、担当させることとした<sup>(22)</sup>。

白書発行後、民営化された水道会社が、汚染規制業務を引き続き行う点に議論は集中した。1年以上経った1987年5月に、政府は上下水道業務を民営化し、河川庁を設置し監視させると声明を発表した。そして、1987年12月に公聴会が開かれ、「水は本質的に日常生活に欠かせないものであり、それを私的利得のために利用すべきではない」といった反対意見が出されたが、退けられた。

1973年に設立された水管理公社は、順調に業務を発展していった。

こうした中で、地方団体との妥協の為に認められていた水管理公社理事会の地方議員出身者は、どんどん減少していった。テムズ水管理公社には、1974-75会計年度には、16人のディストリクトからの議員と、19人の県（カウンティ）からの議員がいた。しかし1987-88会計年度までに地方議員である理事は1人もいなくなってしまった。かわって、水道専門家たちが理事に指名され、これにより水道事業を公的サービスからビジネスへと変える弾みをつけたのである。

#### 1 民営化の理由

水管理公社のいくつかは、商業活動で成功を収めていた。たとえば、テムズ水管理公社では海外へのコンサルタント業務で業績を上げていた。1986年にはそれだけで50万ポンドの収入があり、翌年には2倍になった。水管理公社は、たいした投資を行わなかったにもかかわらず、効率的なシステムを作り上げ、国内のみならず海外でも高い評価を得ていた。それではなぜ民営化したのであろうか。

民営化の理由について、政府は先の白書『イングランドとウェールズの水管理公社の民営化』の中で次のように述べている。

- ① 公社は政府の干渉がなくなり、政治的圧力から逃れることができる。
- ② 財政面での制限から解放される。
- ③ 株式を公開することによって、経費節減やサービスの改善に役立つ効率的な経営戦略を採用するようになる。
- ④ 経営状況をそれぞれの公社や、他の業種とも比較することができるようになり、経営の効率化に役立つ。

- ⑤ 経営の効率化を進め、より安くより良いサービスの提供という形で、消費者に利益を還元することができる。
- ⑥ 水環境保全のため、より明確で積極的な方法を取るようになる。
- ⑦ 民間企業であれば、顧客の需要や嗜好を調査しその結果をサービスや料金に反映させる。
- ⑧ 能力の高い経営者を他の民間企業から引き抜くことができる。
- ⑨ 海外へのコンサルタント業務すでに明確なように、もっと多くの商業活動を行うことができる。
- ⑩ 民営化されることにより株取得の機会が与えられる。
- ⑪ 被雇用者も株式を所有すれば経営がより身近なものになり、自ずから業務に励むようになる。

当時の水管理公社はこれといった問題がなかったため、上記のような説明だけでは民営化計画を正当化できなかった。実際こうした政府の説明以外にも、下記のようないくつかの重要な要因があった。

#### ○政府の方針

まず基本的に政府の政策の一つとして、国営企業の民営化があった。1986年までに14の国営企業が民営化の対象となっていた。それらは、ブリティッシュ・ペトロリアム、ケーブル&ワイアレス、アマシャム・インターナショナル、エンタープライズ・オイル、ブリット・オイル、ブリティッシュ・テレコム、ブリティッシュ・エアロスペース、ジャガー、英國鉄道の一部などであった。

地方団体の組合であるN A L G Oは次のように反論した。

「我々の国家財産を売り払おうとする政府の政策は、国営企業が株式市場において価値があるだろうし、またそうあるべきだという前提に基づいて行っているものである。  
」<sup>(23)</sup>

#### ○開発投資の不足解消

1970年代当初から資本支出の減少が続いていた。それは、新規投資だけでなく既存施設の保守管理のために必要な支出も不足していた。たとえばアングリアにおいて、1982-83会計年度の間に破損崩壊した下水管は180箇所もあったが、1984-85会計年度には275箇所にも上った<sup>(24)</sup>。これは保守管理のための投資が不足していたためである。民営化されれば、こうした問題を解決できると考えられた。E Cは水道関連企業および水管理公社に厳しい基準を課した。しかし、政府は基準に適合させることはできなかった。民営化すれば、政府は何ら支出を増大させることなく、単に企業に基準を守るよう指導し、それによってE C基準に適合させていくよう見せかけることが可能であった。

#### ○政府の財政状況

1980年代、政府が減税を実施しようとしたとき、北海原油価格の暴落と英國航

空の売却延期が重なってしまった。そのため財源が不足した政府は、公的部門の支出削減によって不足を補うことを考え、水道事業の民営化に目をつけ、すぐさま売り出そうとしたのである<sup>(25)</sup>。労働党は、帳簿価格の半値以下で売却するものだとして政府を糾弾した。そして、納税者は損をしてまで売却しようと考えてはいないと追求した。

水管理公社の合計資産額は270億ポンドと見積もられ、およそ200～220億ポンドという高額の負債を差し引くと、政府は50～70億ポンドの収入にしかならなかった<sup>(26)</sup>。

#### ○水管理公社の支持

テムズ水管理公社の会長であるロイ・ワツは、常々財政面の制約に反対していた。なぜなら、施設の保守管理や開発計画の妨げになっていたからである。そのため今回の政府の提案に対し、他の水管理公社と協力し熱心に支持した。

しかしながら、民営化は間違っているという考え方もまだ残っていたことも事実である<sup>(27)</sup>。また、売却にかけられるまでの間、労働党と同じように保守党平議員たちは、水道事業は魅力的な投資先ではないと意見を述べた。労働党の当時の環境担当報道官であったジャック・カニンガムは次のように声明を発表した。

「E C の水質基準に適合させるための多額の資本投資、効率性や経費節約のために制限された事業、料金改定を望まぬ消費者の要求などによって、株主の儲けを減らすことになるであろう。」<sup>(28)</sup>

いろいろ議論されたが1989年12月6日に株式が上場され、水道会社は国営企業民営化の最も代表的な例になった。

## 2 1989年民営化計画

水管理公社の民営化にあたっては、次の4つの方針が打ち出された。

- 1 広範囲の業務を行う10の水管理公社から、上下水道のみを担当する10の民間企業へ再編成する。
- 2 上下水道や他の関連サービスに関する規則を制定する。
- 3 会社と水環境を規制する組織を新設する。
- 4 上下水道に関する法律や抽象的だった水の概念や汚染について整理し、必要があれば訂正する。

上記方針に基づき、10の水管理公社は上下水道のみを扱う民間企業になり、規制業務は河川庁（NRA）が担当することとなった。また、河川庁と水道水検査官(DRINKING WATER INSPECTORATE)が水質と環境を、水道サービス事務所（THE OFFICE OF WATER SERVICES：OFWAT）が水道料金と顧客サービスを担当することになった。

### 3 民営化の効果

水道サービス協議会 (THE WATER SERVICES ASSOCIATION:WSA) は1989年に設立され、10の水道会社を調査し1991年に『水道－この2年間』(WATER-TWO YEARS ON) という報告書をまとめ、民営化による効果を次のように指摘した。

#### 1 多くの開発計画の存在－

- 1 1989年から2000年の間に280億ポンドの投資が行われる予定である。
  - 2 その場しのぎの短期的な計画から長期的なものを採用するようになった。
  - 3 水道の水質が向上した。
  - 4 河川および下水道排出水の汚染が減少した。
  - 5 顧客との関係、水道の供給停止、漏水等を含んだ実施規則が定められた。
- もう少し詳細に述べると以下のとおりである。

#### ○開発計画の推進

1989-90年および90-91年に、10の水道会社は39億5,900万ポンドの投資を行い、1989年から2000年の間に総額280億ポンドの投資をする計画している。

これらの開発計画の中には、ロンドン環状主給水管計画 (LONDON WATER RING MAIN) も含まれている。これは、ロンドンの給水事情を改善するためのものである。1970年代に工事が始まり、1996年に完成の予定である。

(図3 投資額計画表)

(図4 ロンドン環状主給水管計画図)

#### ○水道料金

民営化に先立って、今後の開発計画やECの厳しい水質基準に適合させるため、料金値上げがあるのではないかという懸念があった。たとえば、ECによるヘドロの海洋投棄禁止に伴い、他の方法で処理をするため34億ポンドもの費用が必要とされた<sup>(29)</sup>。しかし、民営化後の水道料金をヨーロッパ各国と比較してみると、それほど高いとは言えない。逆に今まで投資を行ってこなかったため、料金が低かったのではないかだろうか。

(図5 ヨーロッパの水道料金比較 (1991年))

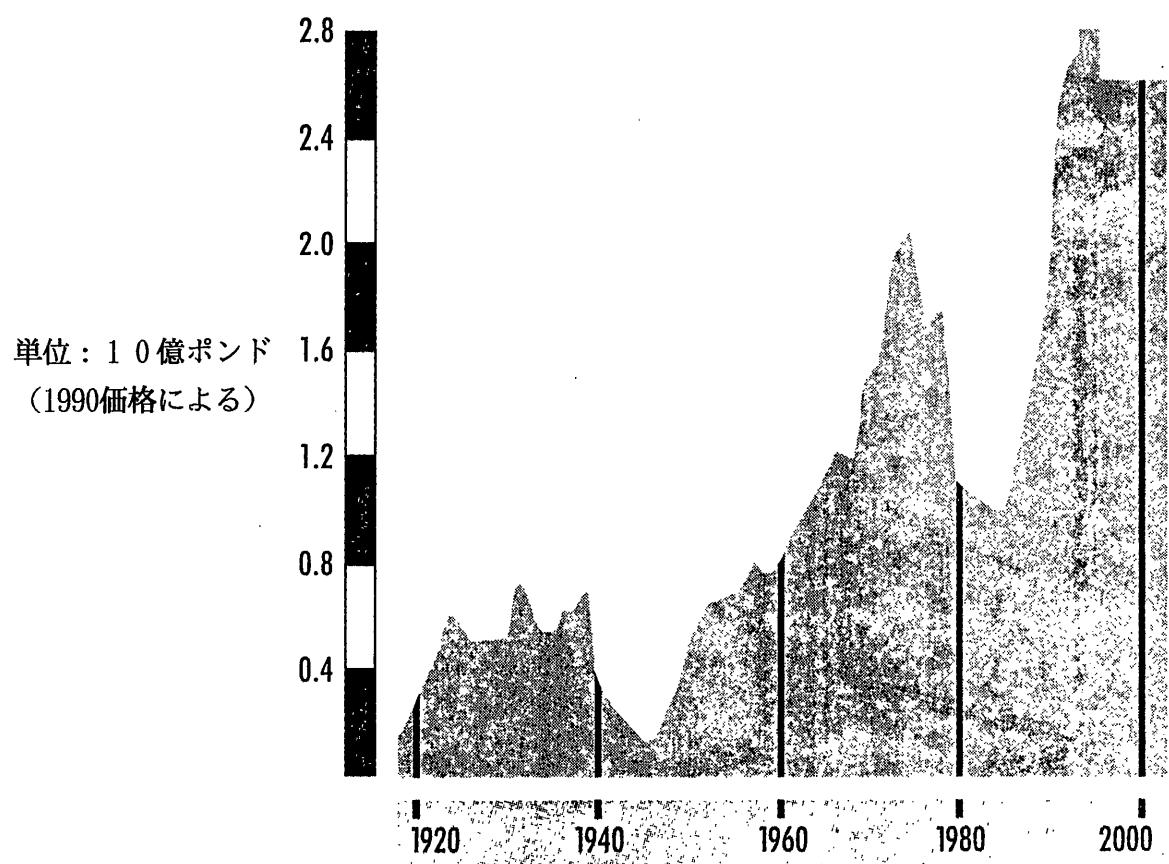
(図6 英国における家計の支出内訳 (1990年度))

#### ○水質の向上

民営化後、議論の的になってきたのは水道の水質である。水道水検査官は、1991年7月に英国の水道の水質の良さを保証した。1990年に350万件の検査を行い、その99%が英国及びECの基準を達成していた<sup>(30)</sup>。しかし、まったく問題がなかったわけではない。とりわけ硝酸塩の濃度が上昇していたのである。ただ、新しい処理方法は現在開発されつつある。

1992年1月15日、当時の担当大臣であったヘゼルタインは英國水道事業の成

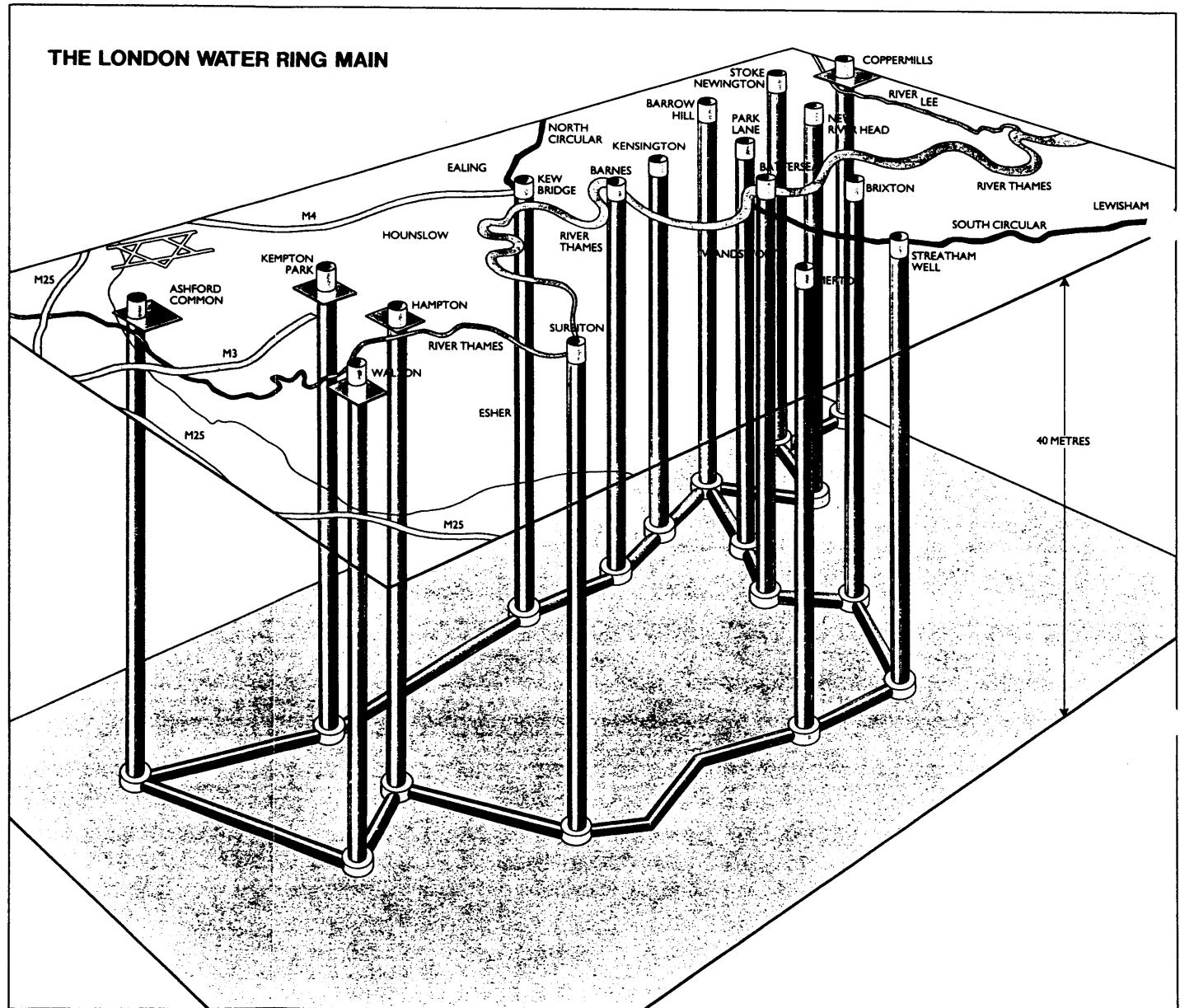
図3 投資額計画表



『水道－この2年間』(WATER-TWO YEARS ON)より

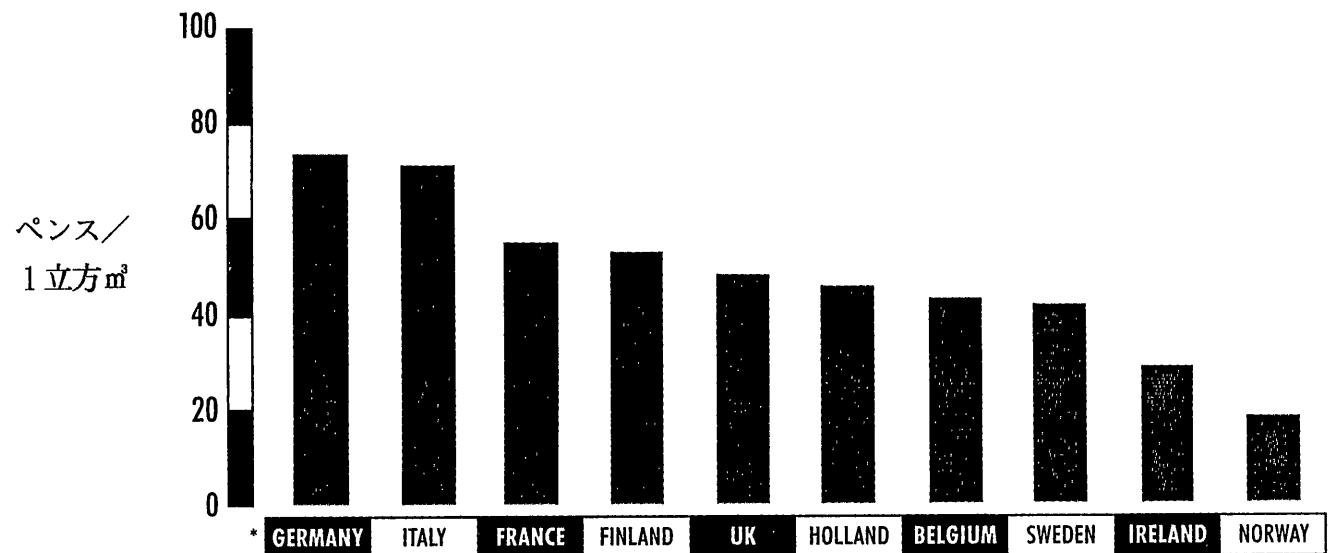
—WATER SERVICES ASSOCIATION. LONDON. 1991.  
—17—

図4 ロンドン環状主給水管計画図



HOW LONDON WILL GET ITS DRINKING WATER IN THE YEAR 2000. THAMES WATER. より。  
—18—

図5 ヨーロッパの水道料金比較（1991年）



料金比較表（ドイツについては西ドイツ地域のみ）

図6 英国における家計の支出内訳（1990年度）

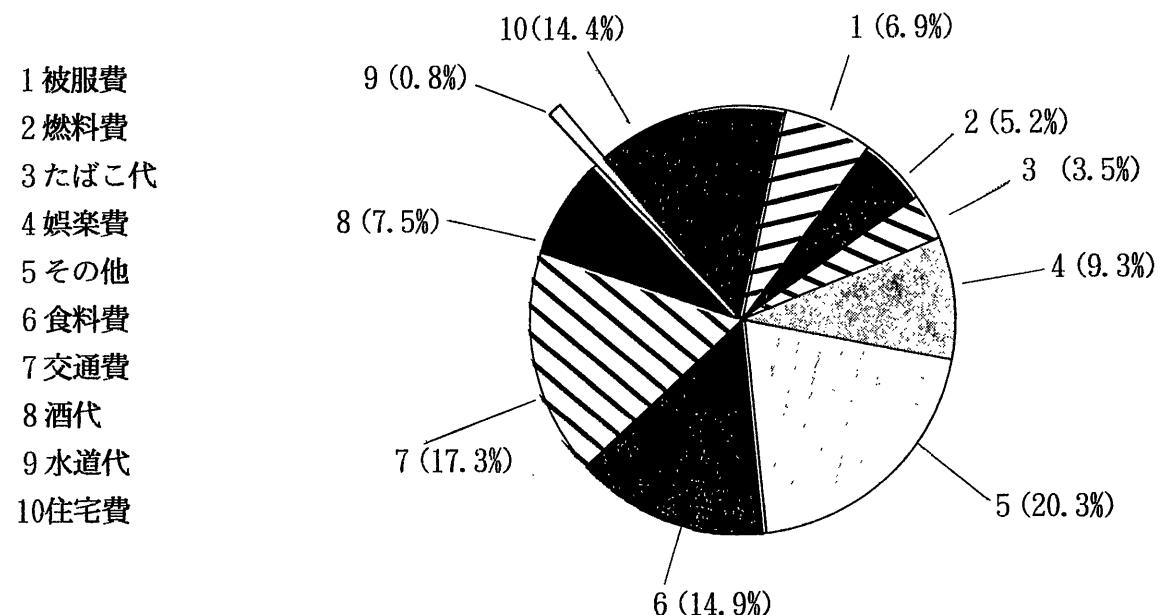


図5・図6ともに『水道－この2年間』(WATER-TWO YEARS ON)より

—WATER SERVICES ASSOCIATION. LONDON. 1991.

功を次のように全世界に発表した。

「英国の家庭では、毎日質の高い上下水道のサービスを受けるのに、一杯のコーヒー代もかかっていません。このことは、同じサービスを受けるのに、英國以上の料金を支払わなければならない、多くのヨーロッパ諸国の妬みになっています。」<sup>(31)</sup>

しかし、環境保護団体の一つである「地球の友」(FRIENDS OF THE EARTH)は、およそ530万の人々に硝酸塩の基準値を超えた水道水が供給されており、それにもかかわらず、水道水検査官は民営化以降ひとつも水道会社を告発しなかったと発表し反論した<sup>(32)</sup>。

水道の水質は、どれだけ綿密な検査を実施するかにもより、今まで何も気にとめなかった基準に人々は注目するようになったのである。多くの人々は自分自身を守るために、危険な水道水からミネラルウォーターを飲むようになったと、マスコミは民営化に悪印象を与えるような報道をした<sup>(33)</sup>。

ミネラルウォーターについて、ゼニス・インターナショナル・プレスの1991年10月12日の報告によると、その消費量は5年前のほぼ5倍であり、10年前の20倍近くになった。消費量がここ10年で急激に増加したのである。ゼニスの会長であるリチャード・ホールは、こうした増加の理由を次のように説明した。それによると、まずミネラルウォーターの市場開拓の結果によるものであり、そして1980年代の経済的繁栄であり、また、利便性、習慣、健康問題、海外旅行の経験なども影響し、そして最後の理由が水道の水質であった。水質が問題でミネラルウォーターを飲む人が増えた訳ではないことがこの報告から分かる。

### ○汚染の減少

1991年に水道サービス協議会は、汚水をそのまま、ないし不完全な処理のまま放流することによる河川や海の汚染は減少していると報告した。海水浴場の78%は水質基準を満たしているし、EC規則に合わせてヘドロの海洋投棄は1998年までに中止することになっている。

一方フィナンシャル・タイムズによると、下水による汚染件数は、民営化される1年前は対前年比16%の増加だったが、1990年にはそれよりも多くなり20%も増加した<sup>(34)</sup>。汚染件数は別としても、ECの規制により汚染の程度は確実に減少している。

(図7 海洋汚染の流入経路)

(図8 ヘドロの処理)

水道の水質、河川及び海洋汚染、事業費用の増大、開発投資の不足などの問題は、1989年の民営化後もそのまま引き継がれたものである。そして、過去3年間、水道会社はこれらの問題に取り組んできた。その結果は、この章すでに述べてきたとおりであり改善されてきている。民営化による効果が現れてきていると言えるだろう。長期の投資計画を作成し、ECの基準に適合させる努力を行うことで、水道会社は新しい民間企業としての基礎を整えつつあるように見受けられる。

それでは問題はないのだろうか。そうした点について、次章以降で検証してみたい。

図7 海洋汚染の流入経路

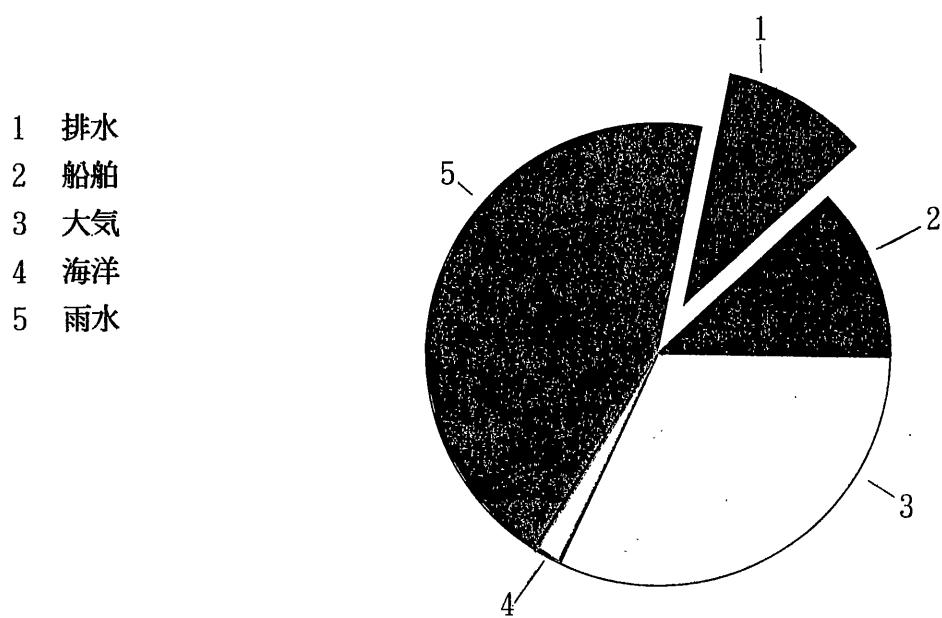


図8 ヘドロの処理

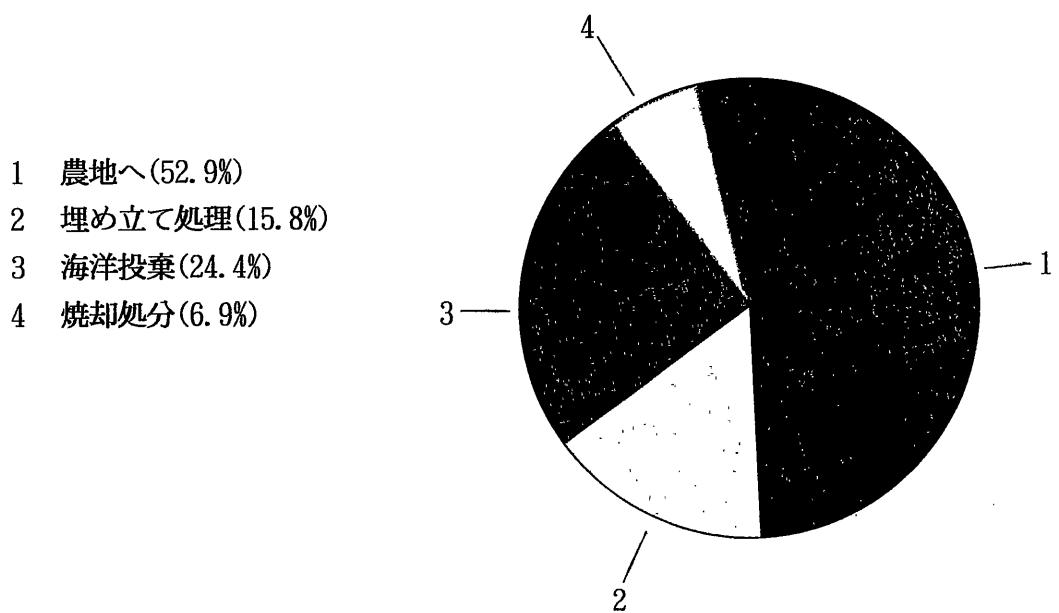


図7・図8ともに『水道－この2年間』(WATER-TWO YEARS ON)より

—WATER SERVICES ASSOCIATION. LONDON. 1991.  
—21—