

研究課題：

ビジネス・ニューフロンティア開発としての企業の地域戦略に関する研究

(課題番号：02451081)

平成3年度科学研究費補助金（一般研究（B））研究成果報告書

平成4年4月

研究代表者 奥村 恵一

（横浜国立大学経営学部教授）

3478313

横浜国立大学

研究組織

研究分担者： 丸山康則（横浜国立大学経営学部教授）

研究分担者： 境 忠宏（横浜国立大学経営学部教授）

研究分担者： 鈴木邦雄（横浜国立大学経営学部助教授）

研究分担者： 山倉健嗣（横浜国立大学経営学部助教授）

研究分担者： 三戸 浩（横浜国立大学経営学部助教授）

研究経費

平成2年度 3, 2 0 0 千円

平成3年度 1, 0 0 0 千円

計 4, 2 0 0 千円

3478313

横浜国立大学

目 次

都市経営への参加の一形態（１）

- －川崎市水道事業および下水道事業の経営と財政に関する、
専門委員による諸答申－

都市経営への参加の一形態（２）

- －川崎市水道事業および下水道事業の経営と財政に関する、
専門委員による諸答申－

地方都市開発と環境保全に関する一考察

- －北九州ルネッサンス構想を事例として－

企業と地域社会に関する生態学的考察

企業の地域戦略と組織間関係

都市経営への参加の一形態（１）

－川崎市水道事業および下水道事業の経営と財政に関する，

専門委員による諸答申－

横浜国立大学経営学部 奥村恵一

都市経営への参加の一形態(1)

——川崎市水道事業および下水道事業の経営と財政に関する、

専門委員による諸答申——

奥 村 恵 一

I 都市経営への参加の一形態としての専門委員による答申

1 専門委員による答申

私どもは、昭和48年より昨年まで17年間に亘って、川崎市の水道・工業用水道事業ならびに下水道事業について勉強してきた。その勉強というのは、川崎市専門委員(水道事業・工業用水道事業問題研究担当ならびに下水道事業問題研究担当)として行なったものであり、その成果は、その都度「水道と下水道事業の経営と財政」に関する専門委員による市長への答申の形でまとめられた。

ここで私どもというのは、4人の学識経験者と5人の市民代表の計9名の専門委員である。4人の学識経験者としては、座長の宮本義孝立正大学教授、大川武横浜市立大学教授、池田昭義東京都立大学講師、そして私が継続して担当してきており、また5人の市民代表としては、①川崎商工会議所副会頭、②全川崎労働組合協議会副議長・事務局長、③川崎地区同盟副議長・事務局長、④川崎市全町内会連合会(以前、連合町内会)会長・副会長・常任理事、および⑤川崎市消費者の会会長という5団体の各職に答申当時就任していた人々が、研究を担当して

きたのである。(その他、48年には公営企業金融公庫の理事も加わっていた。)

ここで専門委員というのは、「地方自治法」第174条でいう「専門委員」であり、ここでは次のように規定されている。①普通地方公共団体は、常設または臨時の専門委員を置くことができる。②専門委員は、専門の学識経験を有する者の中から、普通地方公共団体の長がこれを選任する。③専門委員は、普通地方公共団体の長の委託を受け、その権限に属する事務に関し必要な事項を調査する。そして④専門委員は、非常勤とする、という規定である。「地方自治法」では、執行機関として普通地方公共団体の長と委員会及び委員について規定し、また普通地方公共団体の長の節では地位(知事、市町村長)、権限、補助機関、議会との関係などについて取り上げ、さらに補助機関として副知事、助役、出納長、収入役等、吏員、支所等の長とともに、[専門委員]について上記のような規定をしているのである。一般的にこの専門委員は、県市町村の職員であるが、吏員に含まれず、非常勤の特別職であると理解されている。また、合同で会議を開くにしても、委員会としての見解を形成するのではなく、個々の専門委員としての責任で意見を陳述することになっている。

2 都市経営への参加の一形態としての専門委員による答申

専門委員は、このように執行機関の補助機関の一つであるから、行政の直接の担当者の一つと見ることができよう。他方、地方公共団体の長の委託を受けた非常勤の学識経験者であるから、間接的な行政参加者として位置づけることもできる。このさい私は、専門委員を、行政から独立した立場から調査した学識経験に基づいた見解を表明する委員として、間接的な性格を持ち、そのためむしろ市民および学識経験者として地方公共団体の長に意見を具申する行政への参加者の一形態であると性格づけることにしている。専門委員による答申をまとめたこの論文の標題を「都市経営への参加の一形態」としたゆえんは、ここにある。

前記の大川教授も、川崎市の専門委員は、形式的には市の職員であるが、実質的には市民参加といって良いのではないかと思う(とくに川崎市の実態からみて)と述べている。その理由として、その実態から、その委員構成に一応住民代表的要素が取り入れられていること、また実質的には住民代表等による合議体と変わらないことから、審議会等との性格の差はあまり認められず、住民参加的な側面をかなりもっていると考えられる、というものである。ちなみに、条例にもとづく付属機関である審議会等や設置事項による委員会等(長の私的諮問機関)は、民間人である住民が非常勤委員となって参加する合議体である。(大川教授からの私宛て書簡)

本稿では、川崎市専門委員による「水道事業および下水道事業の経営と財政に関する諸答申」の全体を振り返り、これらをまとめ、「都市経営への参加の一形態」の実態を綴ることにしたい。表1「川崎市専門委員による水道および下水道事業の経営と財政に関する諸答申」は、われわれ専門委員が昭和48年より昨年まで17年間に亘って行った答申すべてを、「水道事業関係」と「下水道事業関係」に区分して記載した

ものである。

これらの答申をまとめて本稿を執筆する趣旨は、第一に専門委員によるこれら多年に亘る答申について記録を残しておきたいことにある。多大な時間と労力を要した答申は、われわれが忘れ難いものであり、一眺できる形で書き記しておきたいと考えている。第二に、各時代を反映した水道事業と下水道事業の経営・財政の動向について、一つの流れが把握できればと思っている。一連の答申を同時に振り返ることによって、答申全体の脈絡が理解できるのではなかろうか。そして第三として、川崎市当局が学識経験者と市民代表に専門委員を委嘱し、多様な意見を聴くために経営参加の行政システムを維持してきたことを評価したい。例えば、事務当局が作成した資料は、膨大なもののほっているのである。(なお水道と下水道事業以外に、川崎市の専門委員ほぼ同一の構成によって行われた答申に、次のものがある。川崎市専門委員(公営交通事業問題研究担当)答申「川崎市公営交通事業のあり方と当面の対策について」、昭和47年9月16日。)

なお、本稿の執筆に当たり申し添えたいことがある。それは、本稿が公表された答申をまとめたものであり、あくまで公表された資料を対象としているということである。また、これらの答申のすべては、私個人でなく川崎市専門委員の全員によって作成されたものであることはいうまでもないこと、しかし本稿で描こうとしている答申の内容、答申の要約の仕方、答申の性格づけ等についての文責は、私個人にあることである。

3 都市経営への参加と企業・政府・市民関係

「都市経営への参加」の問題は、経営学と行政学・財政学との境界のテーマである。この問題を展開していくことは、この境界領域を開拓するという意味で興味のあることである。他方この都市経営の問題は、今日の経営学の課題としても、「企業・政府・市民関係」の領域に含

表１ 川崎市専門委員による水道および下水道事業の経営と財政に関する諸答申

番 号	答 申 書 の 名 称	答申者（専門委員）の名称 答申の年月日 (諮問の年月日)
Ⅰ 水 道 事 業 関 係		
1	「川崎市水道事業並びに工業用水道事業の現在及び将来における事業経営の在り方等について」答申	川崎市専門委員（水道事業・工業用水道事業問題研究担当） 昭和48年 3 月 3 日 (昭和48年 2 月 3 日)
2	「川崎市水道事業並びに工業用水道事業の経営の在り方について」答申	昭和50年11月13日 (昭和50年10月22日)
3	「川崎市水道事業並びに工業用水道事業の経営の在り方について」答申	昭和53年 1 月14日 (昭和52年11月20日)
4	「川崎市水道事業並びに工業用水道事業の長期的展望のもとにおける経営の在り方について」答申「(中間報告)水道事業における料金について—中小企業に対する配慮—」	昭和54年 2 月 3 日 (昭和53年 6 月29日)
5	「川崎市水道事業並びに工業用水道事業の長期的展望のもとにおける経営の在り方に関する答申」	昭和56年 4 月16日 (昭和53年 6 月29日) (昭和55年 4 月 8 日)
6	「2 個以上のメーターにより水道を使用した場合の料金の計算方法に関する答申」	昭和57年12月10日 (昭和56年 5 月 9 日)
7	「川崎市における水道利用加入金制度に関する研究」(中間報告)	平成元年 7 月 5 日 (昭和55年 4 月 8 日)
Ⅱ 下 水 道 事 業 関 係		
1	「川崎市下水道事業財政の在り方について」答申	川崎市専門委員（下水道事業問題研究担当） 昭和55年 8 月15日 (昭和55年 1 月31日)
2	「川崎市における学校、医療機関、福祉施設に対する下水道使用料の減免措置について」答申	昭和57年 6 月26日 (昭和56年 5 月 9 日)
3	「川崎市下水道事業財政の在り方に関する答申」	昭和58年12月21日 (昭和58年 1 月14日)
4	「川崎市下水道事業における新財政計画と経営の在り方にかんする答申」	平成 2 年 8 月10日 (平成 2 年 4 月17日)

まれている。この「企業・政府・市民関係」の領域では、重点が、政府・地方自治体の視点から企業の視点に移るのであるが、「経営と社会」論、「経営と環境」論として企業、政府・地方自治体、および市民の関係を絶えず問いかけるのである。水道事業および下水道事業に関する答申について議論するまえに、この経営学の方法論について、簡単に説明しておきたい。

(1) 都市経営への参加——一般行政への参加と公企業への参加

都市経営は、行政と同じ意味に解することもできようが、とくに都市経営という以上、行政に管理感覚とか合理性を導入したいという気持

ちが込められている。政府・地方自治体の行政感覚に企業の管理感覚を導入することが重要である。あとで専門委員による答申でみる通り、安易な料金改定をする前の段階として、経営の改善合理化が行われるべきであるという主張が妥当性をもっている。

他方経営学が、企業を超えて政府・地方自治体を含む都市の経営を研究対象とすることは、管理の視点から各種の組織体を研究する組織論がすでに行っていることであり、サイモン経営学は、その集大成であろう。（各種組織体を研究する比較経営学の領域に注目すべきである。）

現実には政府・地方自治体は、予算を支出する

だけの行政に加え、収入支出を均衡させる事業をも営んでいる。後者は、一般会計と区別される公企業や地方公営企業を意味し、これら公企業は各種のその形態のなかで、公共の福祉を目的とする事業を営みながらも、独自の資本を持ち、独立採算制を採り、収益費用に基づく利益を獲得し、そして責任ある独自の管理者を持っているのである。

われわれが本稿で対象としている川崎市水道事業および工業用水道事業は、まさに典型的な公企業(地方公営企業)として営まれており、独立採算制の強い企業形態を採っている。一方川崎市下水道事業は、昭和62年4月に「地方公営企業法」の財務規定等を適用して、従来の官庁会計方式から企業会計方式に移行したところである。一般会計からの繰入が少なくなく、管理者も独自の管理者を持たず市長が管理者となっている。下水道事業の答申の標題として、「財政」が用いられ、最近「経営」という言葉が使われ始めているのは、一般会計からの独立性がやっと強くなっていることを示している。

このように、われわれが対象としているのは、形態に差異があるとはいえ地方公営企業についてであり、したがってわれわれがここで「都市経営への参加」というのは、一般行政への参加ではなく、行政事業すなわち地方公営企業への参加を指している。都市経営という場合、このように企業感覚を取り入れている一般行政と、行政事業すなわち地方公営企業の両者を意味している。

(2) 市民利益と企業利益との対立—調整者としての政府(公企業)管理者

行政事業すなわち地方公営企業への参加という意味で、「都市経営への参加」を行うとき、われわれ専門委員の視点は、水道事業体と下水道事業体の存続という立場にあるが、同時に水道と下水道の利用者としての市民(生活用水)と企業(中小企業、多量大口利用者)の立場にも立っている。この姿勢は、学識経験者としての専門委員の性格に由来しているが、当然行政の管

理者(公企業管理者)が守るべき調整の立場でもある。

この際、市民と企業との矛盾する利益をどの様にバランスさせるかが、答申の絶えざる関心事であり、それは、基本料金と超過料金、通増制傾斜料金という使用料体系を採用している以上、当然の帰結であろう。すなわち、水道と下水道使用料体系は水量区画別になっており、少量使用者は基本額だけで済むことがあるが、大量使用者は超過額を支払わなければならない。基本額ないし最小水量区画の料金と最大水量区画の料金の倍数を、累進度というが、この累進度が余りに大きいと、大口使用者は水道・下水道使用料を節約するために、これらの使用の合理化を図る。この場合には、当局は水量区画ごとに、適正原価と負担能力を勘案して、累進度を低くすることになろう。大口使用者は、小口使用者と比べて負担能力は高いが、水需要の変動が大きすぎるために、当局がこれに対応する施設整備、資金準備、採算維持を行なうことは、容易なことではない。

他方、水道・下水道の利用者としての市民・企業と納税者としての市民・企業との利益が矛盾対立する場合があります、行政による調整と専門委員による意見具申が必要となる。水道事業や下水道事業では、「経費負担区分の原則」が設けられており、この原則により、一般会計で税金が負担すべき経費と、水道・下水道事業会計で使用者(受益者)が負担すべき経費が、明確に区分される。たとえば、下水道事業で使用者が負担すべき経費は高額になることがあるので、小口使用者については需要家費、維持管理費(変動費、固定費)、および資本費(固定費)のうち資本費の一部を公費(一般会計)負担にすることがある。

(3) 政府からみた市民・企業と企業からみた政府・市民

このように水道や下水道事業では、市民利益と企業利益とが矛盾対立することがあり、行政管理者ないし公企業管理者が調整者としての役

割を果たさなければならない。同様に、専門委員もこれとは異なる視点から、経営参加者として調整者としての役割を遂行するのである。

企業の利益と市民の利益とが衝突する場面は、たとえば納税の場合、用途地域の区分ごとの建築物の制限の場合、地価高騰の場合、地域情報ネットワーク構築の場合等多くの面で見られる。また、政府・地方自治体は、行政機関の立場にたって、社会のビジョンを描いた社会システム・モデル(基本構想)」を発表している。通商産業省の「21世紀産業社会の基本構想」、神奈川県「明日へのかながわくにづくり基本構想」、横浜市の「よこはま21世紀プラン」、川崎市の「基本構想」などである。ここで関心のあることは、これらのビジョンにおいて企業と市民が、どのような形でどのような比重で位置づけられているかということである。企業と市民を単なる数字によって扱うのではなく、膨らみのある実体として表現できないものか。また単に企業と市民の地域別・産業別の分類でなく、これらのイメージを彷彿とさせる形を取れないものか。さらに、企業や市民のばらばらの部局別扱いでなく、纏まりのある全体像を把握する形を採れないものか。さらに、一方に企業を他方に市民をそれぞれおくと、両者が相互にかかわり合い接触する場面を体系的に画くことができないものか。

現実には両者の利益が衝突するケースは、実に様々な形で見られるが、衝突する両者の利益の調整にかかわるのは、行政の役割である。この役割を果たすことは、価値観が多様化している今日容易なことではないであろう。川崎市の「基本構想」では、人間都市を創造することがその基本目標となっている。ここで人間都市という都市像は、都市づくりの基本理念をふまえて形成されている。ここで基本理念は、a 基本的立場(平和の追求、市民主権、および自治と分権)と、b 基本原則(市民生活最優先、民主的平等、科学的計画行政、および効率的都市経営)を意味している。これを見ると、川崎市の

人間都市像は、重要な部分が市民主権と市民生活最優先という「市民のための理念」によって形成されていることが解かる。

他方一般私企業を研究対象とする経営学では、視点が行政ないし公企業の管理者から私企業の経営者に移るが、わが国企業は、経営者・従業員・株主の三位一体のもとに、政府とは緊密な関係を保ってきた。わが国企業の行動を説明する文献には、「企業と政府の関係」を究明することに重点を置くものが少なくない。確かに今日のわが国企業の行動は、政府の行政指導との関係を抜きにして語れないのであり、「企業と政府の関係」の緊密さを示している。

しかし、「企業と政府の関係」において忘れてならないのは、市民である。顧客から転換した消費者、そして地域社会の住民にたいしては、企業は、十分な対応をしてこなかったと考えられ、両者を中心とした経営環境論(利害関係論)が必要となろう。それは、責任論としてだけでなく、目的論・戦略論としても追及しなければならない。われわれが「企業、政府、および市民の関係」に関心を持つゆえんがここにある。ここで言いたいことは、市民が企業からの一番の受益者でなければならないということである。そして、この市民について研究を深めていくためには、行政への市民参加・公企業経営への市民参加という都市経営への参加の視点が不可欠であるということである(奥村恵一「企業、政府、および市民の関係の一視点—高度情報社会におけるエリア放送の研究—」、『横浜経営研究』、第11巻第2号、1990.9. 参考)。

II 昭和48年の水道事業答申

1 市長の諮問の主旨

公企業経営への市民参加としての川崎市の専門委員による答申の第一は、「川崎市水道事業並びに工業用水道事業の現在及び将来における事業経営の在り方等について」という伊藤三郎川崎市長の諮問(昭和48年2月3日)に対する専

門委員による同じ名称の答申(昭和48年3月3日)である。(目次等2頁, 本文12頁, 以下「昭和48年の水道事業答申」という。)

川崎市長の諮問の主旨は, 次の通りである。

①水道事業並びに工業用水道事業は, 昭和44年6月の料金改定以来, 現在様々な要因によって財政的危機に直面している。②料金改定時の資金不足額20億円の棚上げに加えて, 48年7月神奈川県内広域水道企業団からの受水開始を控えている(最大給水量一日22万 m^3)。③工業用水道事業は水源枯渇により給水不能が生ずる。

2 まえがき

この市長の諮問を受けて約一か月計14回にわたり, 専門委員による慎重審議を経て, 答申が出された。答申の構成は, 次の通りである。

1. まえがき
2. 財政再建および経営基盤の確立をはかるための対策
 - ＜水道事業＞
 - (1) 経営の改善合理化について
 - (2) 水道事業の費用負担
 - (3) 水道料金について
 - ＜工業用水道事業＞
3. あとがき

まず答申の「まえがき」から述べることにしよう。「まえがき」では, 川崎市水道事業の経緯について述べ, また現状分析を行っている。川崎市水道事業は, 大正10年に創設され, 多摩川系統に加え, 相模川系統を水源とする拡張事業を施工し, 給水の確保をはかってきた。昭和44年6月, 水源の遠距離化にともなう巨額の設備投資による水道財政悪化を改善するため, 平均改定率60.0%の料金改定を実施した。

しかし水道事業財政は, 前記料金改定時における資金不足額20億円の棚上げをふくめて, 昭和50年度末には約77億円の資金不足額が予測される。その原因は, 企業債元利償還額の増大,

人件費・物件費等の上昇, 酒匂川水源の神奈川県内広域水道企業団からの受水開始(48年7月)にともなう受水費(最大給水量一日22万 m^3), 受水のための第8期拡張事業費等による。

一方工業用水道事業財政は, 設備投資の増大と経費の増こうにより, 昭和44年6月平均改定率33.9%の料金改定をおこなった。しかし, 昭和50年度末には約61億円の資金不足額が予測される。その原因は, 上水道の一部を暫定的に使用する受水費, 工業用水道整備事業元利償還額の増大, 人件費・物件費等の増加等である。

3 財政再建および経営基盤の確立をはかるための対策

(1) 経営の改善合理化

ここで答申は, 両事業の財政再建および経営基盤の確立をはかるための対策を示している。すなわち, 水道事業について, その公共性(市民生活・産業活動に不可欠な良質の水を, 必要な水量, 低廉に供給すること, 代替物がないこと)を指摘し, また一般会計との負担区分を明確にした上で独立採算制を維持すべきことを検討課題としたあと, 次のように書いている。「現行料金水準では, 経営の改善, 合理化の努力と, 実現可能な企業外からの財源措置をもってしても, なお不可避となるべき赤字については, 料金水準の適正化, すなわち利用者の負担によって賄わざるを得ない」。

ここで答申は, (1)経営の改善合理化, (2)水道事業の費用負担, および(3)水道料金の3つに言及している。まず経営の改善合理化についてであるが, 川崎市水道事業の経営改善で評価される点は, 有収率の向上対策, 料金徴収体制の改善, 事務作業の機械化・外注化, 組織の合理化等であるが, 答申はなお一層の改善合理化につとめるべきことを提案している。

(2) 水道事業の費用負担

答申によると, 水道事業の費用は原則として利用者が負担することになっているが, 施設の整備拡張に莫大な経費を要し(資本費の増加),

これをすべて水道料金に付加することは、その高額化をまねく。

答申は、この負担を軽減するために国に対して次の提案をしている。

- ① 水源開発など大規模な建設事業については、国が自ら推進すべきである。
- ② 国の財政援助として、企業債発行条件の改善、水源開発費の国庫補助の完全実施、建設改良についての国庫補助の創設等をはかるべきである。

県に対する答申の勧告としては、企業団水源開発にたいする助成措置について行なっている。

その他、償還期限を定めない企業債の獲得、加入金制度(財政状態、自己資本充実、利用者の負担公平、人口増に対応する公共施設整備の困難性の点から)についても検討すべきことを勧告している。

(3) 水道料金について

答申は、「本市の水道事業の現状と将来の見通しや、企業外からの財政援助の現実的な限界からみて、この際料金の引上げは、止むを得ないものと考えざるを得ない」とし、50年度末の77億円の資金不足を解消することが望ましいと勧告した。ただ資金収支主義による料金原価の算定でなく、将来は、適正な原価主義に基づく料金算定(「地方公営企業法」第21条第2項)への移行を検討すべきであるとした。

これに続いて答申が水道事業について提案した事項は、次の通りである。

- ① 東京都への分水単価は、市民感情の点からも改定すべきである。
- ② 料金体系としての基本料金と超過料金を尊重する。合理的原価料金体系の視点から、個別原価主義による口径別料金体系の準備をすすめるべきである。
- ③ 生活用水の平均使用量は 19.2m^3 であるため、基本料金(水量 10m^3 付)および $11\sim 20\text{m}^3$ の超過料金は、据置あるいは小巾の料金改定が望ましい。
- ④ 現行6段階の超過料金について、 601m^3

以上についても水使用の実態からみて、段階を設けることが望ましい。

- ⑤ 浴場用・共用の料金は、据置くべきである。

(4) 工業用水道事業

答申は、工業用水道事業について、上水道の一部を暫定的に使用することを考慮し、契約水量の確保をはからなければならないとし、また受水費、元利償還額の増大、人件費・物件費等の増嵩による、50年度末の61億円の資金不足を解消しなければならないと述べた。

これに続いて答申が工業用水道事業について提案した事項は、次の通りである。

- ① 契約水量の確保が困難であるため、超過料金は超過抑制料金とすることが望ましい。
- ② 現行の契約水量制の料金体系についても、将来のあり方を研究する必要がある。
- ③ 下水処理水の料金は、諸経費の増嵩から適正な原価にもとづくべきである。

4 あとがき

「あとがき」では、まず答申における提案をすみやかに検討・実施することにより、両事業の経営を安定強化させ、必要不可欠な水を確保する公共的使命を積極的に遂行すべきであると述べている。また、諸対策の推進に当たっては、水道事業体の努力、市と市議会関係者の一体的対処、および国等の強力な施策がはかられるよう、積極的な努力を切望するとしている。

また、市民の理解と協力を得ることが肝要であり、水道事業の実態を広く市民利用者にPRし、「共に考え共に悩むという、相互の理解を深めることに努めなければならない」と主張している。

さらに、当面の施策に加えて、長期的展望のものと経営のあり方、料金決定の原則と料金体系、企業外の財源措置のあり方等抜本的に検討すべき課題が残されており、研究・準備のための組織を設けて、この課題にとりくむ必要があると、最後を締め括っている。

表2 昭和49年4月の料金改定

水量区分 m ³ 適用 昭和年月日	0~10	11~20	21~30	31~50	51~200	201 ~ 600	601 ~ 2000	2001 ~ 5000	5001 以上
44年6月1日	160円	25	35	37	42	47	49		
49年4月1日	160	25	35	37	49	63	76	84	87

5 本答申の性格と答申後の経緯

昭和48年3月3日、専門委員より川崎市長に、本答申「川崎市水道事業並びに工業用水道事業の現在及び将来における事業経営の在り方等について」が手渡された。相模川系統の水道事業の拡張による資金不足に加えて、酒匂川水源の神奈川県内広域水道企業団からの受水開始にともなう資金逼迫の時期に、専門委員による答申が行われた。その内容は、続く諸答申の基礎となるものであり、考え方のフレームワークがここで確立されているように思われる。

その後この答申に基づき、川崎市当局は財政危機を打開すべく、市議会に諮って昭和49年4月からの料金改定を実施した(4月19日提案、翌年3月30日水道・工業用水道条令の一部改正)。料金改定率は、平均41.4%であった。料金区画ごとの金額は、表2の通りであるが、答申通り、10m³までと20m³までの区画の料金が据え置かれ、601m³以上の区画が3分割され使用実態に応じたものとなっている。工業用水道の料金も改定された。基本料金(責任消費水量1m³につき)8円70銭から11円へ、超過料金(1m³につき)20円から33円となり、答申どおり、超過料金を超過抑制料金としている。また川崎市における水道利用加入金制度は、この49年4月に導入された。後に専門委員による加入金制度に関する研究(中間報告)が、平成元年7月に報告されている。

当局では、このような料金改定に止まらず、経営合理化、水道事業の費用負担、水道料金、

工業用水道事業各項目について対応が行われた。その対応の細目については、「前回答申(S48.3.)の指摘事項とその対応策・結果」によって局から専門委員に示された。

Ⅲ 昭和50年の水道事業答申

1 市長の諮問の主旨

早くも昭和50年10月22日に、伊藤三郎川崎市長から川崎市専門委員に対して「川崎市水道事業並びに工業用水道事業の経営の在り方についてご意見を賜りたく諮問いたします」という諮問書が手渡された。このような間断なき諮問は、一重に昭和48年秋の石油危機によって水道事業が経営上の打撃を受けたことによる。

川崎市長からの諮問書を要約すると、次の通りである。

- ① 川崎市水道事業と工業用水道事業は、昭和48年3月に得た答申にもとづき、昭和49年4月に料金の改定を行った。
- ② しかし、昭和48年秋の原油価格高騰に端を発したインフレの不況が深刻化し、需要の大巾な減少と料金収入の激減をもたらす一方、人件費物件費の急騰となって、両事業の経営に大きな打撃を与えるところとなった。
- ③ この経済状況は、神奈川県内広域水道企業団にも波及し、受水費の大巾上昇をもたらす形となった。
- ④ 早急に財政的懸案を解決する必要に迫られており、両事業が直面する課題の解決に

ついて忌憚のない意見を賜りたい。

2 まえがき

この市長の諮問を受けて、専門委員会は、20日強の短期間に委員会7回小委員会5回を開催し、慎重審議の結果答申を取りまとめた。そして、昭和50年11月13日に「川崎市水道事業並びに工業用水道事業の経営の在り方について」(目次等8頁、本文19頁、以下、「昭和50年の水道事業答申」という)答申を行った。その答申の構成は、次の通りである。

1 まえがき

2 財政再建および経営基盤の確立をはかるための対策

〔水道事業〕

(1) 経営の改善合理化について

(2) 水道事業の費用負担

(3) 水道料金について

〔工業用水道事業〕

3 あとがき

まず「まえがき」では、「昭和48年の水道事業答申」が行われるに至った経緯にふれ、そしてこの答申に基づいて昭和49年4月に料金改定を実施したこと、そして経営収支の健全化がはかられつつあったことが書かれている。

しかし答申によると、「昭和48年の石油危機に端を発した経済混乱と、引続くインフレ的不況の進行により、水道事業をとりまく環境は悪化の一途をたどった。すなわち、人件費・物件費等の諸経費が予想外に高騰する一方、水需要の大巾な減少により料金収入が減少するという結果を招来し、水道事業財政にとっては未曾有の経営打撃を受けるところとなった」。また「神奈川県内広域水道企業団の資本費・人件費・物件費の高騰によって受水費が大巾に上昇し」、1m³40円の受水単価が、昭和51年4月から58円50銭に改定されることとなった。

このため、昭和49年4月に41.4%の料金改定

を実施したにもかかわらず、累積資金不足額は、50年度末には約75億円、52年度末には実に168億円に達することが予測される。

一方工業用水道事業財政は、答申によると契約責任消費水量制を採用しているの、インフレ的不況が料金収入に反映することは避けられたが、人件費・物件費等の上昇と受水費の増加による支出増を余儀なくされた。そのため、累積資金不足額は、昭和50年度末には約27億円、昭和52年度末には約49億円に達するものと予測される。

3 財政再建および経営基盤の確立をはかるための対策

(1) 経営の改善合理化

ここで答申は、両事業の財政再建および経営基盤の確立をはかるための対策を勧告している。すなわち、水道事業について、その公共性と資本集約型性格を指摘し、また一般会計との負担区分を明確にした上で独立採算制を維持すべきことを検討課題としたあと、次のように書いている。「現行料金水準では、経営の改善、合理化の努力と実現可能な企業外からの財源措置をもってしても、なお不可避となる資金不足については、料金水準の適正化により利用者の負担によらざるを得ない」と、「昭和48年の水道事業答申」と同様な提案をしている。

ここで答申は、(1)経営の改善合理化、(2)水道事業の費用負担、および(3)水道料金の3つに言及している。まず経営の改善合理化についてであるが、川崎市水道事業が経営改善で留意してきた点は、検針制度の改善、浄水場の勤務体制の改善、委託集金制・口座振替制の採用、電算機による事務改善等の実施、および有収率の向上対策の努力である。そして、答申はなお一層の改善合理化につとめるべきことを提案している。

(2) 水道事業の費用負担

答申によると、水道事業の費用は原則として利用者が負担することになっているが、施設の

整備拡張に莫大な経費を要し(資本費の増加),これをすべて水道料金に賦課することはその高額化をまねく。

答申は、この負担を軽減するために国に対して次の提案をしている。

- ① 水源開発など大規模な建設事業については、治水等の公共事業と同程度の財政措置を講じて、国が積極的に推進すべきである。
- ② 国の財政援助として、企業債発行条件の改善、水源開発費の国庫補助の拡充、建設改良事業についての国庫補助の創設等をはかるべきである。

県に対する答申の勧告は、企業団水源開発にたいする助成措置について行っている。

(3) 水道料金について

答申は、「本市の水道事業の現状とその問題点および将来の見通し、さらには、企業外からの財政援助の現実的な限界からみて、このさい料金の引上げは止むを得ないものと考えざるを得ない」と、「昭和48年の水道事業答申」と同様な勧告を行っている。そして資金収支による料金総額の算定でなく、適正な総括原価にもとづく料金算定(「地方公営企業法」第21条第2項)への移行を検討すべきであるとした。

これに加えて、答申は個別原価による口径別料金体系に移行すべきことを提案している。(ただし、現行の基本料金・超過料金方式からの変更には、準備期間をおき、研究委員会を設置して、これを検討すべきことを付言している)。この口径別料金体系であれば、大口および小口の使用者を含めて、費消された原価がそのまま回収できると考えられたためである。すなわち答申は、現行の資金収支ベースでは、基本料金の据置きと多量使用者の水需要減少がそのまま反映されること、そして従来のような水需要の進展が今後期待できないことも、この提案の理由としている。

これに続いて答申が水道事業について提案した事項は、次の通りである。

- ① 生活用水の重要度と保健衛生上の意義を

考慮すること。生活用水の1か月の平均使用量は 19.5m^3 (49年度)であるため、基本料金(水量 10m^3 付)および $11\sim 20\text{m}^3$ の超過料金は、必要最小限度の料金改定にとどめることが望ましい。

- ② 超過料金は、現行8段階を踏襲した通増傾斜料金制とし、水使用の実態から見た体系上の均衡に配慮すべきである。
- ③ 浴場用・共用の料金は、原価上昇にもとづく必要最少限度の改定がなされることはやむをえない。
- ④ 料金の減免措置が生活保護世帯等になされる場合には、その差額を一般会計からはてんすることが望ましい。
- ⑤ 東京都への分水単価は、市民感情および原価の上昇等を勘案し、改定すべきものとする。

(4) 工業用水道事業

答申は、工業用水道事業について、契約水量の確保のため、下水処理水の再生利用をはかる一方、上水道水源の一部を暫定的に使用することを考慮しなければならないとする。

また受水費、元利償還額の増大、人件費・物件費等の増嵩による、52年度末の49億円の資金不足については、料金等の改定を行い、収支の均衡をはからなければならないとしている。これに続いて答申が提案した事項は、次の通りである。

- ① 契約水量の確保が困難であるため、超過料金は高額な超過抑制料金とすることが望ましい。
- ② 下水処理水の料金は、諸経費の増嵩から適正な原価にもとづくべきである

4 あとがき

「あとがき」では、まず答申における提案をすみやかに検討・実施することにより、両事業の経営を安定強化させ、必要不可欠な水を確保する公共的使命を積極的に遂行すべきであると述べている。また、諸対策の推進に当たっては、

水道事業体の努力，市と市議会関係者の一体的対処，および国等の強力な施策がはかられるよう，積極的な努力を切望すると願っている。

また，市民の理解と協力を得ることが肝要であり，水道事業の実態を広く市民利用者にPRし，「共に考え共に悩むという相互の理解を深めることに，これまで以上に努めなければならない」と主張している。

さらに，当面の施策に加えて，長期的展望のもとでの経営のあり方，料金決定の原則と口徑別料金体系，企業外の財源措置のあり方等抜本的に検討すべき課題が残されており，研究・準備のための専門委員会を常設して，この課題に真剣にとりくむ必要があると，最後を締めている。この「あとがき」は，「昭和48年の水道事業答申」のそれとほとんど同じ内容となっている。

5 本答申の性格と答申後の経緯

昭和50年11月13日に本答申「川崎市水道事業並びに工業用水道事業の経営の在り方について」が川崎市長に手渡された。昭和49年4月に41.4%の料金改定を実施したにもかかわらず，昭和48年の石油危機に端を発した経済混乱と，引続くインフレ的不況の進行により，水道事業をとりまく環境は悪化の一途をたどり，巨額な累積資金不足額が生ずることが予測される時，本答申が，出されたのである。

本答申は，「昭和48年の水道事業答申」後2年半しかたっていないため，48年答申を踏襲し，これと同じフレームワークで構成されている。また答申の内容と論調も，ややトーンが高くなっている箇所があるものの，前回の答申と類似のものとなっている。そして確かに，厳しい経営危機に直面して，財政破綻を避けるための最大の配慮をしていることが認められる。すなわち本答申は，石油危機による大巾な原価上昇に直面し，原価上昇に基づく料金の値上げはやむをえないという姿勢を，「昭和48年の水道事業答申」よりも一層強く出しているといえる。

この50年11月答申にもとづき，川崎市水道局は，50年度末75億円の累積資金不足額を打開するために，51・52年度の財政計画を策定した。すなわち，52年度末168億円の赤字見込みを全額解消するためには，100%を超える料金改定が必要となるので，51年4月の料金改定にあたっては，改定率を87.6%にとどめ，52年度末にたな上げ累積資金不足額約25億円が残るようにした。その結果の区画式水道料金は，表3の通りである。（12月24日，水道・工業用水道条令一部改正）。

改定率87.6%は，かなり大巾な改定であった。また，水使用の実態を踏まえ，中小企業に配慮して「51～200m³」の区画が，「51～100m³」と「101～200m³」の2区画に分割された。工業用水道についても，58.8%の料金および納付金の改定があり，基本料金18円30銭，超過料金54円90銭となった。（なお納付金は，すでに49年4月に新設されている。）

Ⅳ 昭和53年の水道事業答申

1 市長の諮問の主旨

専門委員は，川崎市長より昭和52年11月20日に「川崎市水道事業並びに工業用水道事業の経営の在り方について」の諮問を受けた。昭和50年11月13日に答申を出して2年後である。伊藤市長の諮問の趣旨は，次の通りである。

- ① 川崎市水道事業並びに工業用水道事業は，昭和50年11月の答申に基づき，翌51年4月に料金改定を行ったが，以降，景気低迷，異常気象，世界的不況等により，水需要が回復せず，水道料金収入の大巾な減少が続いている。
- ② 加えて，神奈川県内広域水道企業団の財政危機を打開すべく，各構成団体の配分基本水量を増量するのやむなきに至った。両事業の経営に大きな打撃を与えることは必至の状況である。

この市長の諮問の趣旨を見ると，水道事業の

表3 昭和51年4月の料金改定

水量区分 m ³ 適用 昭和年月日	0~10	11~20	21~30	31~50	51~100	101 ~ 200	201 ~ 600	601 ~ 2000	2001 ~ 5000	5001 以上
49年4月1日	160円	25	35	37	49		63	76	84	87
51年4月1日	300	42	58	62	78	89	115	147	165	175

*10m³を超える分については、1m³についての金額である。

環境が目まぐるしく変化した時代の重要な一齣を示している。すなわち、相模川系統の拡張事業を必要とする大量の水需要、酒匂川水源の神奈川県内広域水道企業団からの受水開始、昭和48年の石油危機に端を発した経済混乱とその後のインフレ的不況の進行といった環境変化に引き続いて、この場合は水需要構造の変化と使用水量の減退という環境変化が発生しているのである。

2 水道事業及び工業用水道事業の経過と現状

専門委員は、昭和52年11月20日に「川崎市水道事業並びに工業用水道事業の経営の在り方について」の諮問を受け、一か月余の期間に、委員会を12回、小委員会を9回開催し、慎重審議の結果、昭和53年1月14日に「川崎市水道事業並びに工業用水道事業の経営の在り方について」の答申（目次等2頁、本文22頁、資料1頁、以下、「昭和53年の水道事業答申」という）を行った。答申の構成は次の通りである。

- 1 水道事業及び工業用水道事業の経過と現状
- 2 事業経営における問題点と今後の見通し
 - (1) 水需要の見通し
 - (2) 水資源の確保
 - (3) 施設能力と水需要量
 - (4) 今後の財政上の推移
- 3 財政再建及び経営基盤の確立を図るための方策

<水道事業>

- (1) 経営基盤の確立
- (2) 公費負担制度の確立
- (3) 料金の適正化

ア 料金総額

イ 料金体系

<工業用水道事業>

4 あとがき

別紙意見書 「公費負担制度の確立」についての委員の意見

まず、「1 水道事業及び工業用水道事業の経過と現状」から見ることにしよう。ここでは、水道の配水能力の推移、工業用水道の配水能力の推移、および財政状況の推移について、論じられている。

<水道の配水能力の推移>

- ① 川崎市水道事業は、大正10年創設され、当時の給水人口は4万人、配水能力は一日3,320m³であった。
- ② 需要水量の増大に対処するため、従来の多摩川系統に加え、相模川系統の施設拡張を行った。昭和46年第7期拡張事業の完成により、配水能力は一日58万5,000m³を保有するに至った。
- ③ 51年度末給水人口は102万3,000人（普及率99.855）であり、一日最大配水量は60万3,000m³（平均配水量47万6,000m³）である。
- ④ 神奈川県内広域水道企業団から川崎市

への配分水量は、一日49万5,000 m^3 であり、現在受水整備の第8期拡張事業を施工中である。完成後の配水能力は、一日102万6,000 m^3 である。

＜工業用水道の配水能力の推移＞

- ① 工業用水道事業は昭和14年創設され、当時の配水能力は一日8万1,000 m^3 であり、給水対象会社は5社であった。
- ② 昭和40年完成の第4期拡張事業により、配水能力は一日66万6,000 m^3 、給水対象会社は77社101工場となった。
- ③ 創設当時の水源は、井戸と二ヶ領用水余剰水であったが、現在は取水不能である。現有水源の一部枯渇により、神奈川県内広域水道企業団からの受水による余裕水を一時的に使用している。

＜財政状況の推移＞

- ① 昭和44年6月に料金が改定された。
- ② 「昭和48年の水道事業答申」に基づいて、昭和49年4月に料金改定が実施された。
- ③ 「昭和50年の水道事業答申」がなされた。
- ④ この50年答申にもとづき、50年度末75億円の累積資金不足額を打開するために、51・52年度の財政計画を策定した。52年度末168億円の赤字見込みを全額解消するためには、100%を越える料金改定が必要となるので、51年4月の料金改定にあたっては、改定率を87.6%にとどめ、52年度末に25億円の累積資金不足額が残るようにした。
- ⑤ そして本答申は、「財政状況の推移」の最後で、現状について次のように述べている。「しかしながら、石油危機以来の日本経済の長期低迷は、本市における水需要構造の変化、とくに大口多量需要者群の水使用の合理化、企業の操業度の低下等による使用水量減退をもたらし、料金収入面で大巾な減少をきたした」。

そのため、昭和52年度末で約63億円の累積資金不足額が見込まれる状態である。

3 事業経営における問題点と今後の見通し

(1) 水需要の見通し

水需要の拡大に如何に対応するかに腐心してきた川崎市水道事業は、石油危機以来の日本経済の長期低迷により、水需要構造の変化、使用水量の減退に直面し、料金収入面の大巾な減少を味わうこととなった。

本「昭和53年の水道事業答申」では、この問題を「(1) 水需要の見通し」、「(2) 水資源の確保」、および「(3) 施設能力と水需要量」において、詳細に論じている。まず「(1) 水需要の見通し」で答申は、「水道事業経営における財政計画を策定する上で基本かつ重要な指標は、今後の水需要量の推移見通しである」として、水需要量の推移見通しを行っている。これを表形式で筆者が要約すると、表4の通りである。

答申は、これらの数値から、53・54両年度の水需要の増加はそれほど期待できないと考える。

(2) 水資源の確保

「(2) 水資源の確保」で答申は、神奈川県内広域水道企業団の説明をしている。その構成団体は、神奈川県、横浜市、川崎市、および横須賀市であるが、川崎市の配分水量は一日49万5千 m^3 である。その論拠となった試算は、「川崎市第2次総合計画」にもとづき、目標年次(昭和50年)の総人口130万人、普及率95%、給水人口123.7万人、一人一日平均配水量632リットル、自己水源との不足水量(工業用水の補てん水を含む)等の数値から導かれた。

川崎市への配分水量に基づく基本水量は、昭和49年4月1日(給水開始)から53年6月末日まで22万 m^3 、昭和53年7月から54年3月まで34万 m^3 、昭和54年4月以降は49万5千 m^3 と、順次増量される。

この水源開発は、総工事費2,940億円を10年間で投入する大規模事業であり、財源の大部分が企業債であるため、元利償還が多額となり、

表4 今後の水需要量の推移見通し

	51年度(実績)	52年度(見込)	53年度(見込)	54年度(見込)
給水人口	102万3千人	103万7千人		
普及率	99.8%	99.9%		
年間配水量	1億7,359万 m ³	1億7,046万 m ³	1億7,484万 m ³	1億8,007万 m ³
一日平均配水量	47万6千 m ³	46万7千 m ³	47万9千 m ³	49万2千 m ³
一日最大配水量	60万3千 m ³	57万6千 m ³	59万1千 m ³	60万7千 m ³
一人一日平均配水量	465リットル	450リットル	456リットル	463リットル

表5 施設能力と水需要量

	昭和52年4月から 53年6月まで	53年7月から 54年3月まで	54年4月以降
一日在来能力	53万3千 m ³	53万1千 m ³	53万1千 m ³
一日受水水量	22万 m ³	34万 m ³	49万5千 m ³
一日施設能力	75万3千 m ³	87万1千 m ³	102万6千 m ³
一日最大配水量	57万6千 m ³	59万1千 m ³	60万7千 m ³
一日最大配水量 (工水補てん水含む)	67万2千 m ³	68万7千 m ³	70万3千 m ³
最大稼働率	91.3%	78.8%	68.5%

企業団財政が窮迫している。企業団は、基本水量を増量することで、赤字財政を打開することを決定している。

(3) 施設能力と水需要量

「(3) 施設能力と水需要量」において答申は、川崎市の水道設備能力を示している。それは、在来の施設能力53万余 m³に、上記の企業団からの受水水量を加えることから算出できる。これを、表形式で筆者がまとめてみると、表5の通りである。

ここで問題は、施設能力と一日最大配水量(工水補てん水含む)との対比である最大稼働率が、じょじょに低くなることである。すなわち、昭和52年4月から53年6月までが91.3%、53年7月から54年3月までが78.8%、そして54年4月以降が68.5%と悪化する。この場合、施設能力と水需要量との差、すなわち余裕水量が多大となる。

ここで答申は、企業団に支払う受水費が大きくなり、しかも余裕水が増えるという矛盾について、次のように述べている。「水需要がなく

ても基本水量にたいする基本料金は負担しなければならないという仕組みから、企業団に支払う受水費は、巨額な固定費として、水道事業経営を圧迫することとなる。以上のような状況から、余裕水量の有効利用については、今後の問題として積極的に検討を進めるよう望むものである」。

(4) 今後の財政上の推移

石油危機以来の日本経済の長期低迷は、川崎市における水需要構造の変化、とくに大口多量需要者群の水使用の合理化、企業の操業度の低下等による使用水量の減退をもたらし、料金収入面で大巾な減少をきたした。そのため、52年度末で約63億円の累積資金不足額が見込まれる状態である。

加えて答申によると、「企業団からの受水にかかる基本水量の増量が昭和53年7月以降決定されているため、その受水費の負担増約70億円、その他諸経費の上昇等を含め、昭和54年度末には、約146億円に達する累積資金不足額が見込まれるに至っている」。じつに、146億円に達す

る累積資金不足額が見込まれるのである。

工業用水道事業では、昭和51年4月料金・納付金単価の改定を行い、昭和52年度末には約5億円の資金剰余額の見込みがあるものの、昭和54年度末には分水負担金のため約12億円の累積資金不足額が見込まれている。

4 財政再建及び経営基盤の確立を図るための方策

＜水道事業＞

(1) 経営基盤の確立

環境変化によるこれらの問題点や財政危機に直面している川崎市水道事業について、答申は「財政再建及び経営基盤の確立を図るための方策」を提案している。まず水道事業の「経営基盤の確立」として、水道事業の性格論を展開している。すなわち、水道事業は、高度な公共性を有していること、また巨大な資本と先行投資を要する資本集約型装置産業の性格を持っていることを述べる。

答申は、この性格論から、水道事業の2つの課題を提示し、公費負担制度の確立と料金の適正化を検討しなければならないという論旨を示している。すなわち、経営構造の変化の次の指摘は重要である。「企業団受水にとまう第8期拡張事業終了以降は、建設段階から水道施設の維持管理段階による管理体制整備へと移行することが特徴となり、この経営構造の変化の見通しに立脚し、事業経営の抜本的検討を行うことが緊急な課題である」。この答申の言葉は、水道事業が製造業から卸売業へ転換しつつあるなどといわれる状況と同じように、水資源の自己開発に代えて企業団受水の時代へと転換している状況を示唆しており、その抜本的検討が緊急な課題となっていることを意味している。

もう一つの基本的な課題は、答申によると、施設能力と水需要量との差、すなわち余裕水(将来の需要者に対する準備計画のためのもの)の水量増及びその負担増に対処して、今後の財政再建・経営基盤の確立を考えることである。

その方策として、基本的事業経営の構造上の変化をふまえ、公費負担制度の確立(事業外からの財政措置)と料金の適正化を検討しなければならない、と答申は主張する。

(2) 公費負担制度の確立

答申は、まず「公費負担制度の確立」について、次のような事実認識や提案を行っている。

① 経営原則としての「独立採算制の維持」のためには、「その経費は、当該地方公営企業の経営に伴う収入をもって充てなければならない」(地方公営企業法)。しかし、独立採算制適用の範囲が、環境諸条件の変化により、不合理になっている。

② 独立採算制の合理的範囲を定め、公費を導入する新しい明確なルールを確立すべき段階にきている。

(3) 料金の適正化

答申では、料金の適正化を提案するに至るプロセスを次のように述べている。「本市水道事業の財政の現状及び将来を見通すと、多額な累積資金不足額、受水費の増加、水需要の停滞などが予想される。したがって、別紙「意見書」にしめしたように、公費負担制度の確立を積極的に働きかけ、また、水道事業体内部における経営合理化に最大限の努力をはらっても、なお、抜本的な解決とならないときは、この際、水道料金を改定することもやむをえない」。

ア 料金総額

水道料金を改定することもやむをえないとした場合、ここで取り上げるべき問題は、第1に料金構成原価、資金ベース、受水資、水道利用加入金、分水料金、一般会計からの補てんなどの料金総額と第2に基本料金・超過料金方式と口径別料金体系などの料金体系である。まず料金総額から、答申の内容を要約して列挙することにしよう。

① 料金決定原則

損益ベースによる方式は、料金原価に維持管理費、支払利息、減価償却費、および資本報酬を含み、過去、現在、将来の利用者の公平を図

る点で、理論的に優れている。しかし、次の理由から、減価償却・資本報酬にかえて企業償還金・改良費を算入する資金ベースを採用せざるをえない。その理由は、次のとおりである。
*実体資本維持の償却が確保されない。*企業債発行が、自主的にできず国の許可を要する。
*資本報酬が無条件でみとめられがたい。*開発団地の水道施設が急増している。

料金総額として資金ベースを採用せざるをえないとしているのは、ややトーンダウンであるが、後述のごとく料金体系として「個別原価による口径別料金体系」を提唱していることは、前の答申と変わりがない。

② 料金計算期間

水道事業の料金計算期間は、長期間に安定した料金が算定されるよう決められるべきであるが、水需要動向・受水費改定等に不確定要因を含んでいる今回は、企業団のそれにあわせて53・54年度の2年間とするのもやむをえない、と答申は述べる。不確定時代には、料金計算期間が短くなるといえよう。

③ 累積資金不足額の処理

答申は、累積資金不足額の起因を基本料金の据置きにあるとし、大口使用者の需要削減に対処して、基本料金の部分にとくに注目する。すなわち、「累積資金不足額は、……主として昭和40年4月1日から昭和51年3月31日までの11年間にわたって、基本料金を 10m^3 160円に据置いてきたために生じたものであるから、料金原価に算入すべきである」。

ただ、料金が県内他都市のそれを大巾に上回る場合には、一部を政策的に料金原価に算入しないこととするのもやむをえない、と答申は提案している。

④ 受水費の一部負担

受水費の一部負担について、答申が次のように提案していることは、興味深い。「企業団に対して支払われる受水費のうち、基本料金部分について、基本料金× $\{1-(\text{最大稼働率}+\text{予備率})\}$ に相当する額は、先行投資に見合う経

費として、特別に配慮がなされることが望ましい」。

この提案が意味するところであるが、余裕水量は、水の十分な備蓄から来る市民の安心感と安心料であり、先行投資に相当するものである。なおこの予備率としては、付表「施設能力と1日最大配水量」(省略)によると、8%とされている。

⑤ 水道利用加入金

答申は水道利用加入金について、次のように提案している。「水道利用加入金については、設定後の物価の上昇、費用の推移などを勘案すると、県内他都市の水道事業のそれらとほぼ同一の水準に引上げることが適当である」。

⑥ 東京都への分水料金

この単価については、市民感情及び原価上昇等を勘案し、改定すべきものと考えてとしている。

⑦ 一般会計からの補てん

答申は、次の場合に限って、利用者保護の立場にたって政策的配慮をしてもやむをえないとしている。*生活保護世帯等を対象に基本料金を減免する場合。*公衆浴場のように平均原価を割って料金を決定する場合。*その他社会政策的配慮を行った場合。

⑧ 消化せんの維持管理費

増口径分に見合う経費についても、一般会計で負担するよう検討すべきであるとしている。

イ 料金体系

① 基本的な考え方

答申は、料金体系について基本的な考え方を示している。すなわち広域水道という近年の動向から、川崎市の水道事業は、県内他都市と同等水準の料金にすることが望ましいが、現状では若干の格差が生ずるのはやむをえないとしている。

料金体系としては、現行の基本・超過料金体系の継続もやむをえないが、将来、口径別料金体系の方向に移行すべきであるとしており、前

の答申と同じ立場を堅持している。

② 生活用水の低廉化措置

答申によると、生活用水は、平均原価よりも料金を安くする方途を講じることは認められようが、政策的配慮には限界があり、原価の減額を最小限度にとどめることが望ましいとしている。この主張は、水道事業全体として、収入の確保を図るという視点を強調するものである。またこれは、大口使用者に高すぎる料金を賦課する時代でないという認識に基づいている。

③ 超過料金

生活用水の料金と大口使用者の料金とのバランスを取ることの難しさと重要さは、次の答申の文章に見られる。「超過料金は、費用が増増していること、生活用水を低廉にせざるをえないことなどを考えると、従来どおり通増制を採用することはやむをえないが、このことによって多量使用者の需要減退を招き、財政計画に支障を生ずることのないよう十分配慮すべきである。なお、最高の段階の料金については、恣意的に決められる恐れが強いので、水道施設の整備・拡張にともない必要とする費用などを勘案し、多量使用者になるほど需要の弾力性が高まるという事実を考慮し、料金収入の予測を誤らないように決定すべきである」。超過料金の水準をどのように決定するかの問題は、この文章に集約されている。

＜工業用水道事業＞

工業用水道事業の昭和54年度末に見込まれる資金不足額約12億円は、分水負担金の増大によるので、納付金の改定を行い、収支の均衡を図ることが望ましいと、専門委員は勧告している。

5 あとがき

答申は「あとがき」で、「水需要の構造は、従来のような高度経済成長下の水需要急増の時代から、漸増安定時代へと変化をしつつある」としている。一方、企業団からの受水体制完了にともなう余裕水量および受水費負担の増大への長期的対応、水道施設維持管理体制への移行

という経営構造の変化を見通すとき、事業経営の抜本的検討を迫られていると述べる。

本問題を解決する対策を推進するにあたって、答申は次のことを提案している。

- ① 水道事業者、市および市議会関係の努力を切望する。
- ② 昭和52年度に水道法の一部改正が行われ、水道事業に対する国庫補助への道が明文化された。国庫補助対象範囲の拡大、企業債の質的改善、起債対象範囲の改善等国の財政援助の強化、経費の負担区分の範囲の拡大について、実現の努力をすべきである。
- ③ 市民利用者に広くPRの徹底をすべきである。
- ④ 長期的展望のもとに、事業経営のあり方、料金決定の原則、口径別料金体系、事業外の財政措置のあり方等について、専門委員会を常設して、真剣にとりくむべきである。

6 公費負担制度の確立

答申の本文とは別に、別紙意見書として「公費負担制度の確立」について、専門委員の意見がまとめられた。意見書は、水道事業者の大きな負担にかんがみ、市長に特段の努力を要望するものである。すなわち、「市長におかれては、次の事項について、国の負担と責任を明確化させ、地方公営企業法、水道法等の関係諸規定の整備並びに適切な運用を図るよう、関係諸団体とも協力し、国に対して強く要請するなど、特段の努力を要望するものである」。ここでいう「次の事項」とは、1 水源開発に要する費用、2 水質の悪化にともなう費用、3 大都市における人口増加に応じた先行投資、4 水道の普及促進にともなう不採算地域への投資、である。

7 本答申の性格と答申後の経緯

川崎市水道事業は、大量な水需要、企業団からの受水開始、石油危機とインフレ的不況といった環境変化に続いて、今回は水需要構造の変

表6 昭和53年5月の料金改定

水量区分 m ³ 適用 昭和年月日	0~10		11 ~ 20	21 ~ 30	31 ~ 50	51 ~ 100	101 ~ 200	201 ~ 600	601 ~ 2000	2001 ~ 5000	5001 以上
	0~8	9~10									
53年5月1日	300円	420	59	81	87	109	125	162	207	232	246

化と使用水量の減退という環境変化に遭遇した。水需要量の推移見通しは悪く、施設能力が増大するのに対して稼働率が悪化していく。その結果、累積資金不足額は、52年度末で63億円、54年度末で146億円になるというものである。

答申は、昭和53年1月14日になされ、別紙「意見書」で公費負担制度の確立を積極的に働きかけるよう市長に勧告し、経営合理化に最大限の努力をはらっても抜本的な解決とならないときは、水道料金を改定することもやむをえないとした。

川崎市水道局は、本答申を受けて、昭和53年5月1日料金改定を行った。(3月30日、水道・工業用水道条令の一部改正)。料金区画ごとの

金額は、「表6 昭和53年5月の料金改定」の通りで、アップ率は39.2%である。基本料金について10m³以下8m³のところでは1区画を新設したことが特徴的であり、これは生活用水の料金を据えおくための一つの策である。

工業用水道については、水道料金は据置かれたが、納付金が9円20銭から12円(責任消費量1m²につき)に改定された。

＜この論稿については、文部省平成2年度科学研究費補助金の交付を受けている。＞

(未完)

〔おくむら とくいち 横浜国立大学経営学部教授〕

都市経営への参加の一形態（２）

－川崎市水道事業および下水道事業の経営と財政に関する，

専門委員による諸答申－

都市経営への参加の一形態(2)

——川崎市水道事業および下水道事業の経営と財政に関する、

専門委員による諸答申——

奥 村 恵 一

V 昭和54年の中小企業配慮答申

1 市長の諮問の主旨

われわれ専門委員は、昭和53年6月29日川崎市長から「川崎市水道事業並びに工業用水道事業の長期的展望のもとにおける経営の在り方について」の諮問を受けた。市長の諮問の趣旨は、次の通りである。

①53年1月14日の答申に基づき、同年3月料金改定等を措置した。

②水需要の構造的変化により、余裕水量と受水費負担の増大が不可避の状況である。

③建設時代の終焉とともに、施設の維持管理時代へ移行するにあたり、経営構造の変化に立脚した長期的対応が要求されている。

つまり市長は、施設の維持管理時代へ移行するにあたり、経営構造の変化に立脚した長期的対応が要求されており、長期的展望のもとにおける経営の在り方について諮問をしたのである。

なお特記すべきことは、53年5月からの料金改定(水道料金、水道利用加入金、工業用水道納付金の改定)にさいして、議会で付帯決議が行われたことである。その付帯決議は、今日の構造不況下での水道料金改定が、市民生活、とくに中小零細企業などへの影響が極めて大きいので、これらの実態を十分認識し、今後特段の

配慮を払うべきであるというものである。この中小企業配慮の付帯決議に連動して、本中間答申が、昭和54年2月3日、市長にたいして行われたのである。

2 水道料金設定のあり方について

この市長の諮問を受けて、専門委員は、約7か月、委員会3回、小委員会7回を開催し、慎重審議の結果、「川崎市水道事業並びに工業用水道事業の長期的展望のもとにおける経営の在り方について」の中間報告、「水道事業における料金について—中小企業に対する配慮—」(目次等6頁、本文16頁、資料18頁、以下「昭和54年の中小企業配慮答申」という)を取りまとめ、報告した。この中間報告の構成は、次の通りである。

1 水道料金設定のあり方について

2 現行料金体系等について

(1) 本市区画式通増料金体系採用の基本的な考え方

(2) 料金体系上における政策的配慮の経過

ア 一般家庭に対する配慮

イ 中小企業に対する配慮

ウ 公衆浴場に対する配慮

(3) 病院、生活保護世帯等に対する一般会計負担の経過

- (4) 他都市の浴場・病院・社会福祉施設・生活保護世帯等に対する減免措置の状況
- 3 本市の中小企業に対する配慮の現状について
 - (1) 経営指導及び融資
 - (2) 補助金・助成金等
 - (3) 地方税法および市税条例等による中小企業対策
- 4 水道料金での中小企業に対する配慮の方法について

さて中間報告の「1 水道料金設定のあり方については」, 前回の「昭和53年の水道事業答申」の中の「4 財政再建及び経営基盤の確立を図るための方策」, 「(2) 公費負担制度の確立」の通りである。① 独立採算制の維持のためには, 経営に要する費用は, 利用者の負担においてまかなう(地方公営企業法による)となっているが, 独立採算制適用の範囲が, 環境諸条件の変化により, 適用困難になっている。② 独立採算制の合理的範囲を定め, 公費を導入する新しい明確なルールを確立すべき段階にきている。

そして「中間報告は」は, 次のような原則について, 提案している。

- ③ 適正な原価を基礎とした料金決定原則。
- ④ 川崎市での当面の資金収支方式から, 総括原価方式への移行の検討。
- ⑤ 生活用水部分について原価より安い料金への配慮, 超過部分について区画式通増料金の採用の不可避。
- ⑥ 強度の通増制は, 多量使用者の需要の減退を招く事実への考慮。
- ⑦ 料金の政策的配慮での限界と, 個別原価主義にもとづく料金体系の設定。
- ⑧ 方途として, 個別原価による口徑別料金体系についての検討。

これらは, 料金の決定原則と体系について述べたものであるが, すでにこれまでの答申の各所において取り上げられたものである。

3 現行料金体系等について

- (1) 本市区画式通増料金体系採用の基本的な考え方

「中間報告」では, 現行料金体系を理解し, 料金体系上における政策的配慮の経過を知るために, 川崎市の「区画式通増料金体系」採用の経緯と考え方という基本的な問題を扱っている。

① 水道事業創設時(大正10年7月1日), 家事用・工場用などの用途別料金体系を採用した。昭和2年4月から23年10月まで, 産業奨励策から工場・その他多量使用者の料金を, 家事用と比べ軽減した。

② その後戦災復興, 産業発展期を迎え, 水需要が進展し, 料金体系において家事用と工場・その他多量使用者の料金を, 1m^3 あたり単価同額とした。

③ 昭和30年代後半からの日本経済の伸長。昭和44年6月の料金改定で区画式通増料金体系を採用した。その理由は, 建設投資額の増高と増え続ける水需要の抑制, 市民負担への配慮, 市民生活直結業種・中小企業への影響考慮といったものである。

④ 昭和49年4月の改定と51年4月の改定では, 区画式通増料金体系を踏襲し, 通増制を強化した。多量消費抑制の効果を図ったものである。

⑤ 昭和53年5月の改定では, 大口需要者群の需要減退が予測されたため, 改定率を基本料金・超過料金の各区画とともほぼ均一として, 通増制の緩和について配慮した。

(2) 料金体系上における政策的配慮の経過

このような区画式通増料金体系では, 各種の政策的な配慮を加えることができる。「中間報告」では, 料金体系上における政策的配慮の経過について説明している。一般家庭に対する配慮, 中小企業に対する配慮, および公衆浴場に対する配慮の順である。この際, 表7「区画式水道料金単価推移図表」を参照されたい。

ア 一般家庭に対する配慮

① 昭和44年6月の通増料金体系採用の際, 市民負担を回避し, 市民生活直結の中小企業への影響を最小限度にとどめた。

② 昭和49年4月の改定では, 経済危機から

市民生活を守るため、使用水量月50m³以下の料金を据え置き、全使用者の約95%について料金改定の影響を回避した。

③ 昭和53年5月の改定では、基本水量8m³以下の料金を新たに設置し、基本料金額を据え置いた。

イ 中小企業に対する配慮

① 昭和49年4月の改定では、使用水量月50m³までの料金を据え置いた。同時に、「中小企業等のうち比較的水を多く使用する需要者」の負担の軽減を図るため、600m³を超える区画を細分化し、「601～2000m³」、「2001～5000m³」、および「5001m³以上」の3区画とした。

② 昭和51年4月の改定は、この考え方を踏襲し、また「51～200m³」の区画を2分し、中小企業等に対する料金の軽減を図ってきた。

ウ 公衆浴場に対する配慮

① 入浴料金は、神奈川県内同一の公衆浴場入浴料金原価計算表を基準として、県知事が入浴料金の統制額を決定している。

② 昭和51年4月の改定では、利用者減少・諸経費増嵩等により経営危機に直面し、減少しつつある公衆浴場について、市民的交流の場としてこれを助成する政策的配慮から、超過水量1m³につき県より3円低い料金とした。

③ この軽減額については、軽減額の2/3相当額を一般会計からの繰り入れとし、1/3相当額を水道事業負担とした。

④ この軽減措置は、昭和53年5月の改定で

も踏襲されている。

(3) 病院、生活保護世帯等に対する一般会計負担の経過

① 病院に対する助成措置。一般会計、衛生行政の一貫としての助成措置、病院診療機能等基本調査委託料を含め、53年度では3措置を行った。

② 生活保護世帯等の経済的及び身体的ハンディキャップを背負った市民に対する水道料金の減免。昭和50年1月から、生活保護世帯を対象に実施した。

③ 昭和50年4月から、この枠を拡大した。

④ 生活保護法による保護基準には水道料金が含まれており、水道料金の一部を対象者に直接給付することは、収入認定の対象となり、その実行が失われる。そのため、生活保護法にない触することなく、その減免の目的を達成するため、直接水道料金の基本料金の減免措置を講じることとした。その結果生じる水道料金の減収額は、一般会計の負担とし、これを水道事業に繰り入れることとした。

(4) 他都市の浴場、病院、社会福祉施設、生活保護世帯等に対する減免措置の状況
他都市の減免措置の状況は「別紙3」(省略)の通りである。

4 本市の中小企業に対する配慮の現状について

「中間報告」では、川崎市の中小企業に対す

表7 区画式水道料金単価推移図表——般専用せん

水量区分 適用 昭和年月日	0 ～ 10 m ³		11 20	21 30	31 50	51 100	101 200	201 600	601 2000	2001 5000	5001 以上
	0～8	9～10									
40年4月1日	160 円		25								
44年6月1日	160		25	35	37	42		47	49		
49年4月1日	160		25	35	37	49		63	76	84	87
51年4月1日	300		42	58	62	78	89	115	147	165	175
53年5月1日	300	420	59	81	87	109	125	162	207	232	246

*10m³までが基本料金。これを超える分が超過料金で、1m³についての金額。

る配慮の現状について、次を示している。

① 水道料金について、「(2)料金体系上における政策的配慮の経過」「イ中小企業に対する配慮」の説明の通りである。

② 下水道使用料についても、昭和51年4月の使用料改定の際、市の施策の一つとして区画式通増制下水道使用料を採用し、中小企業に対する負担の軽減を図っている。

③ 一般会計においては、中小企業助成措置として、下記の諸施策、すなわち経営指導及び融資、補助金・助成金等、および地方税法及び市税条例等による中小企業対策を行っている。

(1) 経営指導及び融資

① 中小企業の経営指導としては、市の経済局に専任の「中小企業指導センター」が設置してある。

② 実施している市の融資制度。*取扱い金融機関との協調融資制度—「中小企業振興資金融資」を含めて6資金。*市の直接貸付制度—「中小企業店舗改造資金」を含めて4資金。

(2) 補助金、助成金等

川崎市では、中小企業対策として、次の補助金等の助成措置を実施している。「全川崎菓子展示会」、「川崎市商店街連合会補助金」など27の補助金。

(3) 地方税法及び市税条例等による中小企業対策

中小企業に対しては、税法上において各種の非課税及び特別措置が図られている。「別紙4」(省略)、「別紙5」(省略)。「別紙6」(省略)。

地方税法・市税条例では、固定資産税、特別土地保有税、事業所税、および法人市民税等について、各種の非課税及び課税標準の特例等の措置が図られている。

法人税、租税特別措置法でも、中小企業に対する課税上の特例措置が図られている。

このように、一般会計においては、中小企業助成措置として、経営指導及び融資、補助金・助成金等、および地方税法及び市税条例等による中小企業対策が、多々行われている。

5 水道料金での中小企業に対する配慮の方法について

本「中間報告」の「4 水道料金での中小企業に対する配慮の方法について」は、本答申の結論部分である。資料を駆使して、次のような結論を出している。「本市の水道料金での中小企業に対する配慮は、「別紙7」(省略—使用水量別水道料金表221m³以下の水量では、料金が軽度のU型を示し、平均より安くなっている)のとおりですでに行ってきたが、現行料金体系のもとでは、その配慮は困難になっているものと思われる」。その理由は、次の通りである。

① 本市の水道料金は、全国平均からみても「別紙8(全国水道料金料金調)」(省略)のとおりで安価であり、また他の大都市と比較しても「別紙9(中小企業等の使用水量に係わる水道料金表)」(省略)のとおりで低額となっている。

② 隣接の東京都、横浜市、および神奈川県における中小企業の平均使用水量の水道料金と比較しても、本市のほうが低額となっている。「別紙10(昭和52年度業種別平均使用水量による各都市水道料金比較表)」(省略)と「別紙11(昭和52年度業種別平均使用水量による各都市水道料金比較図表)」(省略)のとおりである。

③ 水道料金が中小企業(基本的には企業一般)に与える実質的影響は、一般家庭の場合とは異なっている(一般家庭より軽微である)。水道料金は、企業の場合経費となりその分だけ負担が軽くなるが、給与所得者の場合税金を支払った残額で支払われる(経費算入されない)。参考、「別紙12(水道料金の改定に伴う法人における実質影響度)」(省略)と「別紙13(税額の計算例)」(省略)。

④ 経営実態からみた水道料金の割合は、それほど高いものとはなっていないと考えられる。参考、「別紙14(メッキ工業における原価構成比率)」(省略)と「別紙15(生活関連業種における売上高に対する水道料金の割合)」(省略)。しかし、さらに実態を示す詳細な資料の提出が求められる。

⑤ 本「中間報告」の最後の言葉は次の通りである。「以上から、基本的には、中小企業への対策は、市の施策として総合的に実施すべきものと考えられるが、現行以上に水道料金をもって対処すべきかどうかについては、さらに検討すべきであろう」。この言葉は、「中間報告」の性格のゆえに断定的ではない。

6 本答申の性格と答申後の経緯

昭和54年2月3日、市長に行った中間報告「水道事業における料金について—中小企業に対する配慮—」は、料金改定における中小企業に対する配慮について論じたものである。当面の結びとして「基本的には、中小企業への対策は、市の施策として総合的に実施すべきものと考えられるが、現行以上に水道料金をもって対処すべきかどうかについては、さらに検討すべきであろう」と、中小企業への配慮を検討事項としている。そして、最終の結論は、事後の昭和56年4月16日の最終答申「川崎市水道事業並びに工業用水道事業の長期的展望のもとにおける経営の在り方に関する答申」(「昭和56年の水道事業答申」)の中で、「中小企業対策については、……市の総合的施策として実施すべきものと考えられる」と、水道料金での配慮については否定している。

Ⅵ 昭和56年の水道事業答申

1 市長の諮問の主旨と答申の主旨

われわれ専門委員は、昭和54年2月3日、市長に中間報告「水道事業における料金について—中小企業に対する配慮—」を答申したが、同時併行的に専門委員は、水需要構造の変化を前提に、余裕水量の増大、受水費負担の増加、管理維持時代移行に伴う事業体制の整備等について研究を進めてきた。

そして専門委員は、昭和55年4月8日委員の再委嘱の際に「川崎市水道事業並びに工業用水道事業の長期的展望のもとにおける経営の在り方について」再諮問を受けた。この時の「諮問

の主旨」は次の通りである。水需要の変化と受水体制完了が相まって余裕水量と受水費負担の増大に直面していること、建設時代から維持管理時代への移行という経営構造の変化に立脚した長期的対応が要求されていること、これら諸懸案を中心に、前回に引き続き今回も意見を賜りたいというものである。あわせて、前回の料金改定時に策定した財政計画の目標年次がすでに経過しており、財政再建のための具体的方策について忌憚のない意見を賜りたい、と述べられている。両事業は、新財政計画の樹立の必要性という現実問題に直面していたのである。

2 まえがき

昭和55年4月8日諮問のあった事項について、専門委員は、56年4月16日慎重審議の結果意見をとりまとめ、「川崎市水道事業並びに工業用水道事業の長期的展望のもとにおける経営の在り方に関する答申」(目次等6頁、本文26頁、資料1頁、以下、「昭和56年の水道事業答申」という)を行った。その構成は、次の通りである。なお「まえがき」は、上記の答申の主旨について述べたものである。

まえがき

〔水道事業〕

1 事業の現状

2 事業経営における問題点と対応

(1) 水需要の実態と見通し

(2) 水源の水質汚濁

(3) 企業団受水と受水料金のあり方

ア 酒匂川水系からの受水

イ 相模川水系宮が瀬ダムの建設計画

ウ 受水料金のあり方

3 事業の財政再建および経営基盤の確立を図るための方策

(1) 財政状況

(2) 経営構造の変化への基本的対応策と市民サービスの向上

(3) 経営の効率化

(4) 公費負担制度の確立

(5) 料金の適正化

ア 料金総額

イ 料金体系

[工業用水道事業]

1 事業の現状

2 事業経営における問題点と対応

3 事業の財政再建および経営基盤の確立を図るための方策

あとがき

3 事業の現状

答申では、まず[水道事業]について、事業の歴史と現状を次のように述べている。

① 川崎市水道事業は、大正10年創設、60年の歴史を有する。戦後の市勢の進展は、水需要の急増と大規模な施設拡張を余儀なくされた。

② 昭和46年、第7期拡張事業完成、給水能力1日53万80m³。神奈川県内広域水道企業団の設立に参加し、酒匂川水系から1日49万5,200m³の配分水量を確保した。54年4月に1日102万6,000m³の給水能力となり、初期の目的が達せられた。

③ 48年秋の石油危機を境として、水需要が急落ししかもそのまま定着するという構造的な変化が起こり、水需給計画と財政計画に大きく影響した。

④ ここで、経営の安定を図るために、49年、51年、53年の3回、専門委員の答申を尊重しつつ、料金改定を行った。

⑤ しかし、55年度末において、約73億円の累積資金不足額が見込まれる現状である。

4 事業経営における問題点と対応

(1) 水需要の実態と見通し

答申は、次いで「2 事業経営における問題点と対応」において、(1)水需要の実態と見通し、(2)水源の水質汚濁、および(3)企業団受水と受水料金のあり方の3点について論じている。まず、(1)水需要の実態と見通しでは、54年度の水需要が減少していること、55年度は異常気象の影響

もあり、低落が懸念されると述べている。また、アンケート調査結果(55年6月、工業用水契約会社79社103工場)によっても、56年度まで水使用の合理化が進むと判断される。

「余裕水量」(付図 給水能力と1日最大配水量—省略)は、給水能力と1日最大配水量との差であるが、これについては答申は、次のような考えを持っている。「先行投資を常とする水道事業において、新規水源開発に伴い一時的に余裕水量が生ずることは、程度の差こそあれ多くの都市にみられる共通した傾向でもある」。そして、本市の場合、この余裕水量が大きくなっているが、異常渇水に伴う取水制限(42年6月、1日約17万m³)およびアオコによる取水制限(54年9月、1日約20万m³)の実態もあり、安全確保の面から、長期的にその必要性が認められなければならないとしている。(とくに、水資源の有限性、開発期間長期化、投資額巨大化、東海臨海地域の水不足の予測、異常気象による渇水、不時災害、水源水質汚濁などを考慮すると、いっそう明らかであるとしている。)

ただし、「この余裕水量の維持は、現市民に一定の負担を強いることになるから、その軽減策として、積極的な余裕水の有効利用に努力しなければならない」と、答申は余裕水の有効利用を提案している。

(2) 水源の水質汚濁

答申では、近年水資源の都市化とともに、水源の水質汚濁が急激に進行していることに関連して、次のことを指摘している。① 川崎市の水源である相模湖は、水質汚濁に伴う富栄養化現象が顕著となっている。(54年9月アオコ的大量発生) ② 水質汚濁の防止について、これまで水源を同じくする他の水道事業者と協力し、国および関係地方公共団体等に対して、実行ある汚染防止策の実施を要請してきた。今後とも引き続き要請していくべきである。

(3) 企業団受水と受水料金のあり方

ア 酒匂川水系からの受水

答申では、「企業団受水と受水料金のあり方」

について見解を述べているが、まず「酒匂川水系からの受水」についてまとめると、次の通りである。

神奈川県内広域水道企業団は、創設事業として1日最大給水量145万4,800 m^3 の給水を可能にし(総事業費2,891億円、工期10カ年)、川崎市の受水量は1日49万5,200 m^3 である。一部受水は49年4月に開始し、53年7月増量が行われ、そして54年4月には全量受水が可能となった(創設事業の完成3月)。しかし、現在の川崎市の企業団受水への依存度は1日10万 m^3 台に止まっている。

イ 相模川水系宮が瀬ダムの建設計画

続いて答申は、「相模川水系宮が瀬ダムの建設計画」について、次のように考え方を述べている。51年企業団は、中津川流域に建設省が計画した多目的宮が瀬ダムに利水者として参加することに決定した。宮が瀬ダム開発による1日最大給水量は、120万9,000 m^3 であり、酒匂川開発水量とあわせると、1日最大給水量は、266万3,800 m^3 に達する。宮が瀬ダム開発計画から、川崎市が配分を受ける水量は1日2万1,800 m^3 ときわめて少ない。本計画の用途は、67年度で、1日最大給水量60万 m^3 である。第1期事業費は、3,490億円である。

ウ 受水料金のあり方

ついで答申は、企業団からの受水料金のあり方にまで立ち入って、検討・提案している。

① 企業団が酒匂川水系で採用している料金設定方法は、原価主義、統一料金、責任水量制の三原則を基本とし、料金体系としては、責任水量制に基づく「基本料金」と、実使用水量にかかる「使用料金」の二本立てとなっている。

② 「基本料金」としては、建設投資に要した固定的経費を算入し、「使用料金」は、給水実態を基調とする変動経費をもってあてる。

③ 川崎市が企業団に受水費として負担する額は、年間約100億円にも達し、水道財政を窮乏させている。答申は、現行受水料金の設定方法については、「一考を要すると判断されるの

で、その改善に向けて積極的な努力をすべきであると考える」と提案している。

5 事業の財政再建および経営基盤の確立を図るための方策

(1) 財政状況

川崎市水道事業は、先にも述べたごとく水需要が低迷する一方受水費の負担が増大し、財政状態の急速な悪化が避けられない。昭和53年5月水道料金と水道利用加入金の改定を行ったが、昭和54年度末41億円の累積資金不足額を生じた。加えて、水需要の鈍化、電力料金等経費の増加、企業団受水料金の改定の一年延期、水道料金の改定の見送りにより、昭和55年度末には、約73億円の累積資金不足額が見込まれる。

さらに、昭和59年度末には、約365億円の累積資金不足額が見込まれる状況にある。その原因は、料金収入の大巾な増加の見込み薄、56年度からの料金改定に伴う受水費の増加、諸経費(支払利息、人件費、電力料金等)の増加などである。

(2) 経営構造の変化への基本的対応策と市民サービスの向上

このような累積資金不足額が見込まれる状況にあっても、ただちに料金の改定に進むわけにはいかない、その前の段階として幾多の改革改善が行われなければならない。すなわち、経営構造の変化への基本的対応策(諸施設の整備)と市民サービスの向上、経営の効率化、公費負担制度の確立といったものである。

まず、経営構造の変化への基本的対応策と市民サービスの向上について、答申は次のように述べている。

① 市民への安定給水の前提である水源確保の目標を達成したのは、第8期拡張事業(企業団受水に伴う施設建設)の完成である。今後とも努力を払うことが不可欠である。

② 安定給水確保の対策として、配水管網の整備、老朽化施設の改善を実施してきた。第4次配水整備事業(51年から5カ年継続、事業費

50億円)、第1次浄水場等整備事業(事業費38億円)、両者とも、55年度が最終年度である。

③ 56年度以降も、配水管の布設、配水塔の建設、施設の老朽化解消等の整備事業を推進する必要がある。

④ 浄水場施設についても、老朽化改善、水質悪化対処施設等浄水施設の整備事業の推進に努めるべきである。

⑤ これらの施設整備の推進にあたっては、合理性、有収率の向上、および投資効果を考慮することが肝要である。

⑥ 市民サービスの向上については、施設整備のほか、各種相談の充実、給水装置改良資金貸し付け限度の引上げ、その他市民に密着したサービスの実現についても努力することを望みたい。

(3) 経営の効率化

について答申では、建設から移行する維持管理時代に対応する執行体制の確立、さらにいっそう効率的な組織機構への段階的移行、あわせて経営の効率化・安定給水が不可欠であるとしている。経営の効率化についてこれまで努力してきて評価できることは、検針制度の改善、委託集金制・口座振替制の採用、事務の機械化、適正配置による職員数の増加の抑制等である。引き続き図るべきことは、市民要求に配慮しながら給水・営業・一般管理など全部門について、効率化可能な業務を検討すること、とくに業務の委託化、事務の電算化等を図ることである。

(4) 公費負担制度の確立

公費負担制度の確立については、前回答申の際に、「公費負担制度の確立に関する意見書」として、国の負担と責任を明確化させ、関係諸規定の整備と適切な運用を図るよう、国に対して強く要請することを要望した。

今回の答申では、水道事業の独立採算制維持の原則、経営環境の変化による完全な独立採算制維持の困難性、独立採算制の合理的範囲の決定の必要性、これを超える部分についての公費の導入について記述し、主張している。そして

重ねて、次のような公費負担制度創設・充実の具体化を働きかけるべきことを提案している。

①水源開発に対する施策の強化、②水道整備事業費に対する国庫負担制度の改善、③一般会計からの出資制度の創設、④長期低利の良質企業債の充実、⑤企業債の借換制度の整備・充実、⑥水質悪化に対する施策の強化、である。

(5) 料金の適正化

先に述べたように、料金改定についての答申の考え方は、諸施設の整備、市民サービスの向上、経営の効率化、公費負担制度の確立が先決であり、これらの施策について努力してもなお資金不足があれば、値上げもやむをえないというものである。その答申の文章は、次の通りである。「このまま推移すると、財政状態がいっそう窮迫するものと予想される。……安定給水を維持するためには、……公費負担制度の確立を積極的に国に働きかけていくとともに、水道事業内部における経営の効率化に最大限の努力をほらい、経費節減に努めていく必要がある。しかし、経営効率化に可能な限りの努力をほらしても、……財政の健全化を図ることには限界があると考えられる。したがって、本市の水需要構造の実態をふまえつつ水道料金を改定し、収入の確保を図ることもやむをえないと考える」。

ア 料金総額

(ア) 料金算定方式 さて答申はいよいよ水道料金問題(ア料金総額とイ料金体系)を扱うが、料金総額について第一に論じているのは、料金算定方式である。前の「昭和53年の水道事業答申」と「昭和54年の中小企業配慮答申」でも触れているように、損益ベースによる方式を採用することが望ましいが、当面資金ベース方式によることもやむをえないものと考えている。

ここで損益ベースとは、「能率的な経営のもとにおける適正な原価を基礎」(地方公営企業法)とする方式で、この料金原価には、維持管理費・支払利息・減価償却費・資本報酬を含むものである。損益ベースによる方式は、一定期間内の原価を明確にできる点、料金と原価の関

係について市民の理解を得られやすい点、さらに維持管理時代に資本的支出よりも維持管理費が増加する点で、これを採用することが望ましいのである。

川崎市水道事業がこれまで資金ベース方式を採用してきたのは、施設建設に要する資金不足額を補うためであり、当面多額の累積資金不足額をかかえこれを料金原価に算入せざるをえない現状では、資金ベース方式によることもやむをえないものと考えてるのである。

(イ) 料金算定期間

答申によると、料金算定期間は、長期的に安定した料金が算定されるよう設定されることが望ましいが、川崎市の場合、水需要の動向、受水費の改定等の不確定要因が予測されるので、3年ないし4年とするのが適当であろうとしている。

(ウ) 累積資金不足額の処理

答申は、多額の累積資金不足額の主要因を次のように分析している。水需要の低下、料金の据え置き(給水原価の上昇にもかかわらず)、適正料金の実現の遅れ、前回の料金改定時に受水費の一部を料金原価に算入しなかったこと(先行投資的経費として政策的に)である。そして答申は、次のようにその処理について結論を示している。「この先行投資的経費を一般会計の負担とすることは、一般会計の財政の現状からみて困難であり、当面、累積資金不足額を料金原価に算定し、利子負担軽減の必要性から一時借入金の解消を図ることもやむをえない」。資金不足額を積み残しておくと、その分利子が発生して、後年度の負担となるのである。

(エ) 水道利用加入金と(オ) 東京都への分水料金

「水道利用加入金」と「東京都への分水料金」についての答申の意見は、「昭和53年の水道事業答申」と同じで、「水道利用加入金」は県内隣接都市と同一水準に引き上げることが適当であり、また「東京都への分水料金」も改定すべきものと考えてとしている。

(カ) 一般会計からの補てん

答申によると、一定限度を超えて料金を引き下げるなどの社会政策的配慮を行った場合は、一般会計の負担とすべきであるとしている。具体的な例示として、①生活保護世帯などを対象に基本料金を減免した場合、②公衆浴場料金を県内の水準より低く決定した場合である。

イ 料金体系

(ア) 基本的な考え方

答申はついで水道事業における料金体系について解説している。すなわち料金体系には、用途別と口径別とがある。川崎市の現行料金体系は、公衆浴場用、共用、およびそれ以外の用途の3用途に区分された用途別の区画式通増制料金体系であるが、基本的には公衆浴場用および共用以外の用途についての単一の通増制料金体系である。

通増制料金体系については、「昭和54年の中小企業配慮答申」でも説明されているところであるが、需要抑制を主目的として設定された(川崎市では44年6月に採用された)。しかし、現在は需要が構造的に変化し、財政面に大きな影響を与えている。そこで答申は、「今後の料金体系としては、水道メーターの口径別にかかる原価を基礎に、理論的かつ合理的な料金設定ができる口径料金体系へ移行すべきである」とし、「しかし、当面、県内隣接都市の料金水準・体系等との均衡を考慮して、現行料金体系を維持することもやむをえない」としている。そして、この場合「安定した料金収入を確保するためには、基本料金の引上げと、通増度の緩和を講ずる必要がある」と提案している。これが、答申の料金体系の基本的な考え方である。

(イ) 生活用水の料金と通増度の緩和

生活用水の料金と大口使用者の料金をどのように設定するかは、料金政策のうえで極めて重要である。かつては、生活用水の料金を据え置いて、大口使用者の料金を高くする政策が水需要の抑制目的にそい、また当時の価値観にも支えられていた。しかし、いまや大口使用者の節

水と財政状態の悪化に直面して、新たな価値観が醸し出されてきた。

答申は、生活用水の料金と大口使用者の料金の設定について、次のように述べている。「水道事業の公共的性格を考慮する場合、料金は、原価を基礎として算定されるべきであり、原価の減額については、使用者間の負担の公平の見地から最小限度にとどめるべきである。したがって、生活用水についても、現段階では資本費の負担は求めないとしても、利用の程度に応じた維持管理費を償う程度の料金負担は必要と考えられる」。「大口多量使用者の水需要は、石油危機を契機として、節水意識の高揚、回収水の利用等に加え、通増制料金体系の影響もあって一段と需要減退の傾向を示しており、水需要の構造的変化はきわめて顕著である。……現行の料金体系は維持するとしても、安定した料金収入を確保するためには、隣接都市並に通増度を緩和する必要があると認められる」。

(ウ) 中小企業に対する水道料金の配慮

専門委員は昭和54年2月、研究課題の一つとして、「水道事業における料金について(中小企業に対する配慮)」を審議し、中間報告を行った。本答申は、水道料金による中小企業に対する配慮について、次のように述べている。「中小企業に対する料金の社会政策的配慮については、水道事業の公共的性格を考慮するとしても、独立採算制維持の見地からは、おのずから限界がある。中小企業対策については、これまでも、一般行政において諸施策が行われており、基本的には、今後も、市の総合的施策として実施すべきものと考えられる。」

6 工業用水道事業

答申は、川崎市工業用水道事業について、別の項目をたてて提案を行っている。これを箇条書きにして、まとめることにしよう。

(1) 事業の現状

① 本市工業用水道事業は、昭和14年にわが国最初の公営工業用水道として創設された。

② 昭和40年に完成した第4期拡張事業をもって、給水能力は、1日最大62万6千 m^3 となった。需要面では、昭和45年に1日最大62万2千 m^3 余を記録したあと減少し始めた。

③ 財政面では、料金決定にあたって、契約に基づく責任水量制を採用しているため、安定している。

(2) 事業経営における問題点と対応

① 昭和49年、地下水位の低下・水質汚濁の進行等により水源の枯渇が生じ、余裕の生じた水道事業から臨時措置として、1日9万6千 m^3 の補てんを受けることとした。

② 工業用水の需要は大きく減少しているが、工業用水道は、契約による責任水量制としていくことから、当面水道事業からの補てん水を確保し、老朽化した諸施設の整備を図り、施設の機能維持に努めることが必要である。

(3) 事業の財政再建および経営基盤の確立を図るための方策

① 川崎市工業用水道事業は、昭和53年5月料金改定を行い(53・54年度の2カ年計画)、財政の健全化を図った。

② 水需要は低迷しているが、料金を責任水量制としていることから、昭和55年度末約4億円の累積資金剰余額が見込まれる。

③ 水源枯渇に伴う補てん水を水道事業に求めていることから、昭和56年度以降の分水負担金の増加、諸経費の増こう等により、昭和59年度末には、約52億円の累積資金不足額が見込まれる状況である。

④ 経営の効率化が必要であるが、これのみによって財政の健全化を図ることは困難であると考えられるので、料金を改定することもやむをえないと考える。

7 あとがき

答申の「あとがき」では、水道事業は、余裕水量と経営構造の変化から事業経営の抜本的検討を迫られているとしている。答申の提案を箇条書きにしてまとめると、次の通りである。

⑤ 本答申が経営の健全化に役立つことを期待する。また、長期的展望のもと事業経営のあり方、余裕水の有効利用、企業団受水料金の設定の方法、料金決定原則・料金体系、並びに水道事業以外の財源措置のあり方等について、継続して調査研究を進めていくことを切望する。

本「昭和56年の水道事業答申」は、8年間に亘る「昭和48年の水道事業答申」、「昭和50年の水道事業答申」、「昭和53年の水道事業答申」、および「昭和54年の中小企業配慮答申」に続くものであるが、これら一連の答申の集大成といえてよく、川崎市水道事業経営の全体の骨格を示しているともいえよう。8年におよぶこの時

56年4月16日の答申後、6月6日の新聞では

[illegible]

川崎市は水道料金を9月から平均55.7%値上げすると発表した。6月定例市議会では、議案第76号川崎市水道条例の一部を改正する条例制定について修正案を提出し、6月30日「表8」のような水道料金の改定(改定率53.6%)を議決した。11~200m³の6個の水量区分について当局案を修正したものであり、この6個の区分の料金に注視したことが理解できる。しかも、30余億円の累積資金不足額の繰り延べをしている。この際、付帯決議として、料金改定が市民生活に及ぼす影響を十分考慮して、今後一層の企業努力をすべきであるとした。

「表8 昭和56年9月1日の水道料金改定」によると、改定前と比べて4つの水量区分が増えている。21~30m³、501~2,000m³、および5,001以上の区分で、2分および3分されており、今回は大口多量使用者にも注意が払われている。また通増度は、改定前が4.12(246÷59)、改定後が2.88(325÷113)と、これが緩和されているのである。

Ⅶ 2個以上のメーター料金計算答申

1 市長の諮問の主旨

われわれ専門委員は、昭和56年5月9日、川崎市長から「1戸、1事業又は1個所に2個以上のメータを設置したときの水道料金の合理的算定方法のあり方について」の諮問を受けた。諮問の標題が難解であるが、その趣旨は、同じ量の水使用でも、1個のメーターで料金を算定するときと、同量を2個のメーターで算定する場合とでは、後者が低く算定されるので、合理的算定方法が考えられないか、というものである。

この問題については、すでに前回の「昭和56年の水道事業答申」の「あとがき」で、「同一使用者の複数メーター使用の料金算定」について、早急に対処すべきであるとしていた。

2 合算計算問題の背景

専門委員は、この市長の諮問を受けて慎重審

議の結果、意見をとりまとめ、昭和57年12月10日「2個以上のメーターにより水道を使用した場合の料金の計算方法に関する答申」(目次等6頁、本文18頁、以下、「2個以上のメーター料金計算答申」という)を市長に提出した。この答申の構成は、次の通りである。

まえがき

- 1 合算計算問題の背景
- 2 川崎市における水道料金体系と合算計算問題
- 3 合算計算方式導入に伴う問題点
 - (1) 料金負担への影響度
 - (2) 実務上明確化すべき事項
 - (3) 他都市との関係
- 4 今後採用されるべき料金体系との関係

あとがき

答申は、「1 合算計算問題の背景」で、メーターの設置個数の違いによって料金額に差異を生ずること、そしてこのように料金額に差異を生ずることは料金負担のあり方として公平を欠くと述べる、すなわち、「通増式料金体系を採用するにおよんで、従量料金の料率が、使用水量が多くなるに従い高くなることから、個別計算方式と合算計算方式で計算した料金額の間には差異を生ずることになった」。個別計算方式のほうが、メーターごとに分割された少ない使用水量で料金を計算するためである。(あとがき、集約①) このさい、個別計算方式というのは「計量した個々のメータの使用水量で計算した場合」をいい、合算計算方式というのは「使用水量を合算し総量によって計算した場合」をいう。

ここで注目すべき点は、次の通りである。

① 水道事業者は、原則として1使用者1個とし、特別の理由がある場合、特例的に2個以上のメーター設置を認めている。(水道法では、1使用者に2個以上のメーターを設置することについて、特に規定を設けていない。)

② 多くの水道事業で用途別・口径別の料金体系に関係なく、基本料金と従量料金(超過料

金)の水道料金制で、従量料金に通増式料金体系を採用しているのが現状である。(水道法では、通増式料金体系についての規定は見当たらない。)

③ 合算計算の論理が、通増式料金体系の採用とともに登場した。その論理は、メーター設置個数に関係なく、「給水により総体として同程度の給水サービスが得られ、しかも、同一用途に同量使用した使用者については、すべて料金を同額にし、負担の公平を図るという考えから、使用者ごとに使用水量を合算し、総量によって料金を計算すべきであるとする」論理である。(あとがき、集約②)

④ すでに合算計算方式を導入している都市の水道事業では、個別計算方式の指標であるメーターごとの基準をとらえ直し、「建築物、用途、使用者、給水の系統等」について、新しい基準を定めることによって水使用の態様を明確にした。これは、合算計算の適用範囲を明定し、負担の公平を図っている。

⑤ 合算計算の論理は、需要抑制型の通増式料金体系だけでなく、需要促進型の通減式料金体系にも共通する。

3 川崎市における水道料金体系と合算計算問題

さて、川崎市における水道料金体系と個別計算方式ないし合算方式との関係はどのようなになっているのだろうか。

答申によると、川崎市の現行水道条例は、昭和33年に制定された。制定当初から、1使用者に2個以上のメーターを設置したときの料金について、各別に当該基本料金を徴収すると規定し(条例第37条)、しかも、料率について基本料金と従量料金を一体として規定している(条例第33条)。このことから、川崎市の水道条例は、メーターごとの個別計算方式を前提にしているといえる。料金の個別計算方式については、各種の理由から基本料金についてだけ明文化しておけば十分であると考えられた。

つぎに、川崎市における水道料金体系と個別計算方式との関係に関する議論を箇条書きで示せば、次の通りである。

① 条例制定後の料金にかかる制度の主な改正箇所。昭和40年4月メーター使用料の廃止、専用給水装置の用途別基本料金の廃止。昭和44年6月従量料金への通増制の導入。

② 昭和44年6月従量料金への通増制の導入。この導入によって、合算計算の論理が内在することになった。しかし、通増度の緩慢さ、二重負担増(通増式料金体系の採用と合算計算方式導入)の回避、および県内他水道事業の合算計算方式の非採用から、合算計算方式を導入しなかった。

③ 昭和44年6月通増式料金体系採用のさい、メーター設置基準として、原則として1使用者1個のメーター設置とし、特例的に複数設置を認めることとした。(水道条例施行規則第10条の2)。

④ 昭和49年4月水道料金の改定。市民生活を守るため使用水量月50m³以下の料金を据え置きにし、50m³を超える従量料金の通増度を強化した。

⑤ 昭和49年5月「メーター設置の特例に関する基準」の設置。メーター複数設置の特例について基準を明定し、配水管の能力および建築物の構造上等から、特に必要と認められる場合に限った。(その結果、昭和56年度合算計算問題の対象となる使用者件数は、800余件にとどまっている——一般家事用を除く。)

⑥ 昭和51年4月、昭和53年5月、および昭和56年9月の水道料金の改定。いずれも、通増式料金体系を踏襲した。

このように、川崎市では、歴史的経過、社会情勢の変化、ならびに事業環境等を配慮し、個別計算方式を踏襲してきた。しかし答申は、合算計算の必要性が増大し始めていると、次のような認識を明示している。(あとがき、集約③)

① 個別計算方式と合算計算方式との料金額の差異が、拡大してきた。昭和49年の料金の高

騰化、高段階の通増式水量区画の設定、および通増度の強化等による。

② 個別計算方式をいつまでも認めることは適当でない。昭和44年に通増式料金体系を採用してすでに13年を経過している。

③ 水道料金の計算方法について、一層の合理化を追求するとすれば、合算計算方式を導入し、使用者間の料金負担の公平化を図っていくことが必要と考えられる。(あとがき、集約④)

4 合算計算方式導入に伴う問題点

これまでの答申の議論では、水道料金の計算方法として合算計算方式を導入することが合理的である。しかし、メーターを単位とする個別計算方式から、使用者を単位とする合算計算方式へ移行することについては、次のような問題点や留意点がある。

(1) 料金負担への影響度

答申は、合算計算方式へ移行することについて、 60m^3 使用者と $2,000\text{m}^3$ 使用者との2つの仮説例を立てて、料金負担への影響度をみている。

① 30m^3 ずつ、2個のメーターで 60m^3 使用した場合、現行では $6,470\text{円}$ ($3,235\text{円} + 3,235\text{円}$)となる。他方、これを合算し、1個のメーターで使用したとする場合には、 $8,655\text{円}$ (基本料金 $570\text{円} +$ 超過料金 $8,085\text{円}$)となる。 $2,185\text{円}$ の増加で、 33.8% の負担増となる。

② $1,000\text{m}^3$ ずつ、2個のメーターで $2,000\text{m}^3$ 使用した場合、現行では $50万7,630\text{円}$ である。これを合算して1個のメーターで使用する場合、 $53万8,815\text{円}$ となる。 $3万1,185\text{円}$ の増加で、 6.1% の負担増となる。

このことから、合算計算方式導入に伴う料金負担への影響度は、小口使用者ほど高率になることが判る。しかしこの負担増は、1個のメーターで水道を使用している一般の使用者の料金負担割合と同等になることを意味しているにすぎない。(あとがき、集約⑤)

(2) 実務上明確化すべき事項

答申はここで、1使用者がメーターを2個以

上設置し、水道を使用している場合、すべてを合算計算の対象とすべきであろうかと、問いかける。そしてこの適用範囲については、公平な取り扱いを期するため、給水サービスの特性を考慮して、基準を設定していくこと、あわせて使用実態を十分に調査して、使用者間の均衡を失しないよう配慮することが必要であると同一場所の規定を考えている。(あとがき、集約⑥)

① 給水する水は、直接供給、直接使用をその特性としている。それというのも、使用者が他の場所で供給を受けた水を運搬して継続的に使用することは経済的に適さないし、貯蔵して使用することは経済的に不可能に等しいためである。したがって答申は「同一使用者が同一場所に2個以上のメーターを設置し、水道を使用した場合とすることが適当と考える」と同一場所の規定を考えている。

② しかし「同一使用者、同一場所の要件」については、使用している土地、建築物、および仕様目的等によって、さまざまな態様があるので、適用範囲の基準を明確化することが必要である、と答申は考える。例えば、同一使用者の解釈として、事業所の会計単位を加味するかどうか。同一場所・敷地・建築物の解釈として、道路で分割されているものはどうか。同一建築物内で複数店舗を使用している場合はどうか。

③ メーター設置の理由・経緯は、使用する水の総量と直接かわりがないので、特に考慮する必要はない、と答申は考えている。

(3) 他都市との関係

答申は、「水道法」第14条を引用して、公営水道事業の料金は自主性の観点から各地方議会の議決をもって決定することになっていること、また料金の適正化を図るための「水道料金算定要領」(日本水道協会)を引用して、各水道事業者が料金改定実施にあたって必要な調整を図ることができるとしていることを、述べている。そして結論として、合算計算方式の採用可否かについては、「それぞれの事業における料金制度の歴史的経緯、料金体系、事業環境、水需給

の実態等を考慮し、各水道事業者が決定すべき問題であると考え」とし、各事業者の自主的判断と決定の必要性を強調している。

5 今後採用されるべき料金体系との関係

答申では、合算計算方式導入の必要性は、通増式料金体系採用に伴い生じはじめた問題であるという。そして、今日この通増式料金体系採用の目的は、一応達成しているといえる、としている。水使用の合理化等により大口使用者の水需要が大幅に減少していることから、需要抑制を意図とした通増式料金体系採用の効果が挙がっていると見ているのである。

他方、「昭和56年の水道事業答申」では、料金体系のあり方として「水道メーターの口径別にかかる原価を基礎に、理論的かつ合理的な料金設定ができる口径別料金体系へ移行し、従量料金については通増度の緩和を図るべきである」と指摘している。これを受けて本答申は、「口径別料金体系へ移行し、口径ごとに原価を基礎とした基本料金を設定するとともに、従量料金を単一の料率とする場合には、水道メーターの設置個数による料金格差はなくなり、合算計算問題は解消されることになる」と主張している。ただし、口径別料金体系へ移行したとしても、一部に通増式料金体系を維持する場合には、依然として合算計算問題が内在し、これが必要とされる、と述べるのである。(あとがき、集約⑦)

6 あとがき

答申の「あとがき」では、専門委員が合算計算問題について意見集約してきた意図について次のように述べている。「より合理的な料金算定方式を追求するという視点から、合算計算問題を公営水道事業における料金負担のあり方の問題としてとらえ、今後採用されるべき料金体系のあり方も含め、慎重に審議を重ねてきた。」

そして答申は、審議結果の基づく今回の答申

の内容を7点にわたって集約している。われわれは、この7点については、(あとがき、集約①～⑦)として該当箇所に既に印をしてきたところである。これらが、専門委員の結論であり、答申の骨子である。

そして最後に、合算計算方式導入には対象となる使用者の理解と協力が不可欠となるので、PRの徹底を図るべきであるとし、またこの答申の趣旨を十分に尊重し、市等関係者が一体となって実施上の諸困難を克服し、よりいっそう合理的な経営に努力されることを望むものである、と結んでいる。

7 本答申の性格と答申後の経緯

本「2個以上のメーター料金計算答申」は、昭和56年5月9日川崎市長から諮問を受け、専門委員の慎重審議の結果、昭和57年12月10日市長に提出された。当時の川崎市水道事業および工業用水道事業は、激変する環境に対応する経営の激動期を経て、静かな安定期に入りつつあった。財政的に安定し、料金の値上げも昭和56年9月1日の水道料金の改定以降は、改定が行われていない。このような安定期には、激動期における経営政策の執行のときには気がつかなかったものの、急遽配慮すべき問題が現れることがある。例えば、使用者間の料金負担の公平といった問題である。川崎市水道事業において料金負担の公平が問われた問題は、一つは本節で扱った「2個以上のメータにより水道を使用した場合の料金の問題」であり、他は次の節で取り扱う「加入金の問題」である。

さて答申では、従量料金への通増制の導入によって、合算計算の論理が内在することになったが、メーターの設置個数の違いによって水道料金額に差異が生ずることは料金負担のあり方として公平を欠くと述べる。メーターごとの基準をとらえ直し、「建築物、用途、使用者、給水の系統等」について、新しい基準を定めることが必要であるとした。答申は、合算計算の必要性が増大し始めていると、その認識を明示し

ているのである。

この答申の内容にもかかわらず、答申後、現在に至るまで合算計算方式は導入されていない。これを導入しない理由は、これを導入した場合、学校などの公共的な組織の負担が増大すること、また答申にもあるように、合算計算方式導入に伴う料金負担への影響度は、小口使用者ほど高率になることを配慮していることによる。もっとも、この負担増は、1個のメーターで水道を使用している一般の使用者の料金負担割合と同等になるに過ぎない。さらに、2個以上のメーターが、特に必要と認められる場合に限っているにもかかわらず、局の都合で敷設されることがあり(広い敷地では、別のルートから水道を敷くほうが効率的な場合がある)、合算計算を導入しにくいことなどによっている。

この答申では、確かに最も原理的で合理的な議論を行ったが、答申が合算計算の適用について「この適用範囲については、公平なとり扱いを期するため、給水サービスの特性を考慮して、基準を設定していくこと、あわせて使用実態を十分に調査して、使用者間の均衡を失しないよう配慮することが必要である」としていることから、2個以上のメーターがどのような場所に設置されているか、また使用している土地、建築物、および仕様目的等によって、さまざまな態様があるので、適用範囲の基準を明確化することは必要であろう。合算計算の導入は、現実には簡単には行けないようである。

また答申は、「それぞれの事業における料金制度の歴史的経緯、料金体系、事業環境、水需給の実態等を考慮し、各水道事業者が決定すべき問題であると考え」と、各事業者の自主的決定の必要性を強調している。しかし、現実には近隣都市に先んじて、合算計算を導入することは容易ではない。それほど、近隣都市の水道事業体の間では、水の供給や費用負担関係でネットワークが組まれており、独自の意思決定がしにくくなっているのである。

さらに、今後採用されるべき口径別料金体系

との関連で、口径ごとに原価を基礎とした基本料金を設定するとともに、従量料金を単一の料率とする場合には、合算計算問題は解消されることになる」と答申は主張しているが、現在のところ口径別料金体系へ移行していないので、依然として合算計算問題は内在している。

Ⅶ 水道利用加入金制度の研究

1 市長の諮問の経緯

われわれ専門委員は、前節で説明したとおり昭和57年12月10日「2個以上のメーターにより水道を使用した場合の料金の計算方法に関する答申」を市長に提出したが、その後およそ5年を経過した昭和62年10月12日、「川崎市における水道利用加入金制度に関する研究」について第1回目の委員会を開いた。そしてほぼ1年9か月後の平成元年7月5日同名の中間報告を公にした。

この加入金に関する中間報告は、「まえがき」にあるとおり、諮問事項である「川崎市水道事業並びに工業用水道事業の長期的展望のもとにおける経営のあり方について」の一研究課題として報告されたものである。そしてこの諮問が行われた日時は、昭和55年4月8日と古く、さらには昭和53年6月29日まで遡ることもできる。

市長が「長期的展望のもとにおける経営のあり方について」諮問をした趣旨は、川崎市水道事業並びに工業用水道事業が、水需要の変化と受水体制完了が相まって余裕水量と受水費負担の増大に直面していること、建設時代から維持管理時代への移行という経営構造の変化に立脚した長期的対応が要求されていること、これら諸懸案を中心に、長期的展望のもとにおける経営の在り方について研究してほしいというものである。

2 まえがき

専門委員は、諮問事項に基づいて加入金制度について検討を加え、考察を行った。昭和62年10月12日の第1回目の委員会以来、委員会7回

小委員会13回を開催し、慎重審議の結果、意見をとりまとめ、平成元年7月5日「川崎市における水道利用加入制度に関する研究(中間報告)」の報告書(目次等6頁、本文32頁、資料10頁、以下、「水道利用加入金制度の研究」という)を市長に提出した。この報告書の構成は、次の通りである。

まえがき

I 水道事業における加入金制度

- 1 加入金制度の実情
- 2 加入金制度の本質に関する論議

II 川崎市における水道利用加入金制度

- 1 加入金制度の導入
- 2 加入金制度の推移
- 3 加入金制度に関する要望事項と問題整理

あとがき

資料 1 本市における水道利用加入金制度の推移

- 2 昭和49年4月1日加入金制度導入時の算定基礎

- 3 加入金算定基準(昭和52年7月日本水道協会 事務常設調査委員会報告)

報告書の「まえがき」では、水道事業における加入金制度について検討を加え、今後のあり方について考察を試みることにした理由を次のように述べている。川崎市における水道利用加入金制度が昭和49年4月に導入して以来すでに15年を経過していること、この間の社会経済環境の変化・市勢の変ぼうが著しく、市民生活も多様化してきていること、水道事業においても施設拡張の時代から、量・質とも安定した給水サービス充実の時代へ変化してきていることが、その理由となっている。

3 水道事業における加入金制度の実情

(1) 普及状況

加入金制度とはなにか。報告書によると、これは、昭和40年代に普及したもので、「給水装置の新設工事や、給水管の口径を増す工事の申込者から水道利用加入金、……の名称で一定額

を徴収する」制度である。水道利用加入金のほか、分担金、新設工事負担金、施設整備納付金、口径別納付金等ともいう。

この加入金制度普及の主な背景は、施設拡張の原価のすべてを水道料金に賦課することが料金の高額化を招くため、施設拡張による増分原価の負担について、新たな施策を講じなければならない状況にあったことである。

ついで本報告書は、日本水道協会調査資料にもとづいて、水道事業における加入金制度の実情を次のように説明している。まず、日本水道協会調査資料の「水道事業における加入金制度実施状況」によると、加入金制度を実施している事業の割合は、昭和48年に53.2%(調査対象事業数991、実施事業数527)であったものが、昭和54年77.2%、昭和58年81.7%、昭和62年82.4%(調査対象事業数1,851、実施事業数1,526)と、高い比率となっている。

(2) 導入目的(趣旨)

同調査資料(昭和51年4月)の「加入金の徴収目的」によると、「新旧需要者間の負担の公平を図るため」とする事業体が78.1%、「料金の高額化を避けるため」が8.3%となっている。

(3) 徴収基準

同じく、同調査資料(昭和51年4月)の「加入金の徴収時期」によると、「申込みのさいの一時金」として徴収する事業体が99.4%と大部分を占め、次は「月額」0.2%となっている。

次に同調査資料(昭和62年4月)の「加入金徴収額基準」によると、「口径別」で徴収する事業体が96.7%、「均一制」3.2%と、「口径別」が圧倒的に多い。

(4) 会計処理方法

同調査資料(昭和62年4月)の「加入金の会計処理方法」によると、「収益的収入」として処理する事業体60.0%、「資本的収入」34.5%、「両者に二分」2.4%となっている。

(5) 料金収入に対する加入金の割合

最後に、同調査資料(昭和62年4月)の「料金収入に対する加入金の割合」によると、「5%

未満」69.2%,「5%以上10%未満」18.9%,
「10%以上20%未満」7.8%となっている。

4 水道事業における加入金制度の本質に関する論議

(1) 加入金制度の法的根拠

さて本報告書は、水道事業における加入金制度の本質に関する論議として、加入金制度の法的根拠と加入金の性格と会計処理方法について、次のように述べている。まず加入金制度の法的根拠についてであるが、加入金制度は、水道財政の危機的な状況を背景に、料金による利用者負担制度を補完する形で導入されてきている。したがって、加入金制度については、水道法や地方公営企業法等の関係法令に直接的規定がない。

① 政府の一応の統一見解(昭和44年6月25日開会の参議院決算委員会,昭和45年4月3日開会の参議院予算委員会)。『加入金は、水道法第14条の「その他の供給条件」の一つと考えている。……水道法第14条の規定に基づいて条例をつくっている場合において、加入金を支払わない場合には、水道の供給契約を断わることができる」と解釈する。……これからも検討を続けたい』としており、地方自治法第224条の「負担金」に関する規定は、給水計画以外の地域において新しく水道事業を行うような場合に適用されるので、この際の加入金には適用しないとしている。

* 水道法 (供給規定) 第14条 水道事業者は、料金、給水装置工事の費用の負担区分その他の供給条件について、供給規定を定めなければならない。

* 地方自治法 (分担金) 224条 普通地方公共団体は、政令で定める場合を除くほか、数人又は普通地方公共団体の一部に対し利益のある事件に関し、その必要な費用に充てるため、当該事件によりとくに利益を受ける者から、その受益の限度において、分担金を徴収することが

できる。

② 電気事業法およびガス事業法、水道法第14条供給規定と同趣旨の規定があるが、水道事業の加入金制度と同じような負担制度は実施されていない。

ここで、報告書は水道事業の加入金制度について、「水道事業固有の原価特性等から生じるやむを得ない制度として、今後とも恒久的に維持していく場合には、法定根拠や決定原則を明確化していくことが必要と考えられる」として加入金制度について法的根拠や決定原則の明確化の必要性を指摘している。

(2) 加入金の性格と会計処理方法

報告書は、加入金の性格と会計処理方法について、次のように述べている。すなわち、加入金制度を実施している事業体の多くは、事業運営にかかる費用を、現時点にかかる給水原価と施設拡張にかかる施設原価とに分け、前者をすべての利用者に、そして後者を施設拡張の原因者である新規利用者に、実態に応じて負担を求めることとしている。

この場合、加入金(料金の変形)の料金負担の形は次のように三つある。

① <一時金として徴収>新規給水契約の前段行為である給水装置の新設工事の申込み時に一時金として徴収する。

② <月を単位として徴収>水使用量に関係なく給水契約に基づいて徴収する基本料金。

③ <月を単位として徴収>水使用量に応じて徴収する従量料金。

この場合の加入金制度の理論的根拠は、「施設拡張に伴う増分原価を、その主たる原因者である新規利用者に一定の負担を求めることにより、新旧利用者間の負担を図る」とことと、本報告書は考える。

次に、加入金対象経費や会計処理方法を決定づける加入金の性格をどうとらえるかについて、報告書は次の三つの考えを示している。

① 料金と同じ支出経費の補てん財源。対象経費は、施設拡張に伴う増分経費であり、内容

は資本費、企業償還金の一部等となる。収入科目としては、目的・使途により資本的収入もしくは収益的支出となる。この場合、水道料金高額化の抑制としての収益的支出よりも、施設拡張経費充当としての資本的収入として処理する方がよい(収益的収入に計上すると経営状況の正しい評価が難しくなる)とする考え方が少なくない。

② 出資。加入金対象経費は、建設費の一部であり、収入科目は、資本的収入である。

③ 前取りの性格。加入金は、料金の変形であり、料金補完対価の一部であり、増分資本費を一時金として前受けしたものである。収入科目は、前受収益であり、その取り崩し益は、営業収益に計上する。

報告書は、いずれの考え方が妥当であるかについて断じていない。ただ、会計処理方法が、各事業体の経営成績の評価に影響を与えるので、統一基準の設定が望まれるとしている。

5 川崎市における水道利用加入金制度の導入

(1) 制度導入の背景

本報告書によると、川崎市における水道利用加入金制度の導入は、専門委員による答申と関係が少なくない。同市では、企業団からの一部受水を前にした昭和48年秋の石油危機に端を発した経済変動により、諸経費が増加し、水需要が停滞するなど、事業環境が大きく変わったため、高率による料金改定の必要性に直面した。そこで、昭和49年の財政計画の策定に際して、施設拡張にかかる経費を含めた高率の水道料金改定により財源を確保するか、施設拡張経費については原因者にその一部の負担を求めることにより、低率の水道料金改定によって財源を確保していくかの選択に迫られた。

このさい川崎市の水道事業は、「昭和48年の水道事業答申」の提言に基づいて、事業財政圧迫の一要因となっている施設拡張について、新規利用者にその経費の一部の負担を求めること

とし、これにより、従来からの利用者との間の負担の公平を図るとともに、料金の高率化を回避するため、昭和49年4月に、水道法第14条の「その他の供給条件」を法的根拠として水道利用加入金(以下「加入金」という)制度を導入した。

(2) 加入金徴収基準の特徴

加入金の徴収基準については、「給水装置の新設もしくは増口径工事の申込者から、メーターの口径の大きさに従った加入金額を工事申込みの際徴収する」と、一般的な基準となっている。ただし、川崎市の加入金徴収基準の特徴は、免除措置を次のように採用していることである。「工事申込者(個人)が、引き続き3年以上(昭和49年の導入時においては1年以上)本市の区域内に住所を有し、自ら居住する建物に、メーター口径25ミリメートル以下の給水装置を設置するときは、徴収しない」。

この免除措置は、従来からの利用者に加入金の負担を及ぼさないように配慮した結果である。全国的には、この措置の例は少なく、県内隣接の水源を同じくする事業体には見られるが、川崎市が全額を免除しているのに対して、他は半額程度の軽減となっている。

(3) 加入金対象経費と会計処理方法

加入金の算定基礎となる対象経費については、川崎市は、新規利用者の需要増大分にかかる水源確保や施設拡張の経費のうち、新規利用者が水道料金により負担することになる経費を除いた額としている。資料1-1によると、加入金対象経費＝加入金対象基礎経費－控除対象経費である。加入金対象基礎経費としては、企業団施設に係る経費、建設投資に係る経費、及びその他建設改良費等が計上され、控除対象経費としては、既需要者の需要増加分に係る経費、新需要者が料金で負担することとなる新施設に係る経費、新需要者が料金で負担することとなる既施設に係る経費等である。

加入金収入の会計処理は、収益的収入の営業外収入に計上している。その理由は、新旧利用

者間の負担の公平を図るとともに、料金改定率の抑制を図ることを目的として、加入金制度を導入しているからである。

この会計処理方法としては、収益的収入、資本的収入、出資金、前受収益等があるが、いずれの方法をとるかは、報告書によると「財政運営のあり方を含め、……企業債依存度を低め、逐次自己資本の充実に努めるなど、財政基盤の強化を図れるような方策を講じていくことが必要と考えられる」。

6 川崎市における水道利用加入金制度の推移

本報告書によると、加入金制度は昭和49年4月に導入したが、企業団からの1日最大給水量の増量、受水費の改定、建設投資にかかる資本費・企業債償還金等の諸経費の増加などから、昭和53年5月と昭和56年9月の2回にわたり、加入金額の改定を実施した。その都度専門委員による答申の「設定後の物価上昇、費用の推移などを勘案し、県内隣接都市の水道事業のそれらと同一水準に引き上げることが適当である」という加入金に関する提言に基づいている。表9は、川崎市の加入金制度の主な推移を示したものである。

7 川崎市における水道利用加入金制度に関する要望事項と問題整理

本報告書では、川崎市における水道利用加入金制度が導入以来15年を経過し、導入時に比べ事業財政が好転してきていることから、近年に

いたり、加入金制度について要望等が示されており、以下その要望事項について問題整理を試みている。

(1) 加入金額の引き下げないし加入金制度の廃止にかかる要望事項と問題整理

[要望事項]

ア 黒字を市民へ還元する方策の一つとして加入金を引き下げる。

イ メーター口径25ミリメートル以下の給水装置については、「生活に不可欠の水」の確保ということから加入金を廃止する。

[問題整理]

水道事業財政については、昭和56年に料金改定を含む財政健全化の結果、ここ数年決算期に未処分利益剰余金を計上するに至っている。そのため、上記ア、イの要望が出されているが、報告書は、「過去の財政危機の実態、加入金制度導入の経緯等を踏まえると、次の理由から、現行の加入金制度を、今後とも維持していくことはやむをえない措置と考える」と加入金制度維持の線を出し、詳細な問題整理を行っている。本項では紙面の都合から、簡潔にこの問題整理をまとめることとする。

① 新規利用者のために確保した余裕水量と問題

報告書によると、川崎市の加入金制度導入の基本的な要因となった施設拡張については、今なお新規利用者のために確保した給水能力に余裕水量を保有し、しかも給水人口および給水栓数が今後とも増加することが予測されることから、加入金制度導入時の要因は解消されてい

表9 加入金制度の主な推移

導入・改正年月日	導入 昭和49年4月1日	改定 昭和53年5月1日	改定 昭和56年9月1日
メーター口径25mm以下の加入金の額	50,000円	120,000円	150,000円
徴収免除対象者にかかる本市の区域内に住所を有する期間	引き続き1年以上	引き続き3年以上	引き続き3年以上
負担軽減額	全 額	全 額	全 額

いといえる。(あとがき、集約①)

② 企業債未償還元金残高・退職給与金の問題

加入金制度に対する要望は、決算期に未処分利益剰余金を計上していることに起因していると考えられるが、報告書は未処分利益剰余金については、今後減債積立金等への処分(企業債未償還残高、501億円)に充てるとともに、適正な退職給与引当額の計上措置を行っていくなど、自己資本の充実を図っていくことが必要と考えられるとしている。(あとがき、集約②)

③ 宮が瀬ダム開発による一部通水に伴う受水費負担の増加との問題

宮が瀬ダムに水源を求める企業団の相模川水系建設事業からは、川崎市は、1日最大給水量1万400立方メートルの供給を受ける予定である。ここで報告書は、この増加量は少ないものの、受水費の負担は今後大きくなるものと推測されることから、現行の加入金額を引き下げるか、または加入金制度を廃止した場合、将来大幅な料金値上げが必至となると考えられる、と述べている。(あとがき、集約③)

④ 企業団受水における共有水量と関係団体との問題

相模川水系の用水供給が開始されるまで、企業団から川崎市への配分水量のうち日量50,000立方メートルを、広域化の理念により構成団体の共有水量として企業団が保有し、各事業体の安定給水に寄与することとしている。この措置は、川崎市にとって余裕水量の有効利用となり、未処分利益剰余金の一部となっている。ここで報告書が述べる提案は、「これらの実態を考慮すると、加入金制度についても、県内隣接の他事業体へ及ぼす影響等を配慮し、関係事業体と密接な関連と協調を図りながら、今後とも検討していくことが必要と考えられる」というものである。(あとがき、集約④)

⑤ 工業用水道事業における給水確保臨時措置見直し要望との問題

財政好転を理由として、水道事業の加入金の

負担軽減措置を実施する場合には、工業用水道事業の利用者に影響を及ぼすおそれがある。報告書によると、この場合、給水確保臨時措置の見直しなど工業用水利用者に対する負担軽減を実現することが求められるようになると考えられる。(あとがき、集約⑤)

⑥ 加入金額の引き下げないし加入金制度を廃止した場合、その分、料金値上げが必要となることの問題

加入金制度を廃止した場合、昭和63年度実績でみるかぎり、現行料金に対し、平均15.3パーセントの料金値上げが必要であると考えられる、と報告書は算定している。(あとがき、集約⑥)

⑦ 新規利用者負担制度としての制度の一定水準の維持・安定化との問題

報告書によると、加入金制度を維持存続することが、水道利用者全体の利益と公平化につながることになるため、現行の加入金制度の一定水準の維持と制度の安定化を図っていくことが必要と考えられる。

(2) 加入金徴収に関する免除措置の対象範囲の拡大にかかる要望事項と問題整理

[要望事項]

ア 新築の分譲住宅を購入した3年以上市内に在住している市民に対して、加入金を返還する等の免除措置を講じることについて

[問題整理]

上述のように、川崎市の加入金徴収基準の特徴は、免除措置を上述の通り採用していることである。しかし、自己居住用の給水装置(住宅)を取得する場合であっても、自らが工事申込者となっていない分譲住宅購入者は対象となっていない。申し込み者である企業等が加入金を納入していることから、分譲価格には加入金相当額が含まれており、これによって加入金を支払うことになる。自らが工事申込者となっていない分譲住宅購入者が対象となっていないのは、加入金制度では給水装置工事の実施にさいし当該工事申込み者から一時金として徴収することを基本としており、また分譲住宅については、

工事申込み時点では購入者がほとんど決定していないためである。

それでは、新築の分譲住宅を購入した3年以上市内に在住している市民に対して、加入金を還付することができるであろうか、この点は、困難と考えられる。それというのも、工事申込み者が納入した加入金を、納入したもの以外の第三者に還付することになるため、法制面において困難と考えられ、また給水装置工事の申込みのさいに一時金として徴収する加入金制度において、工事完成後の住宅購入者に加入金を還付することは、趣旨に添わないためである。

他都市の半額程度の負担軽減措置に対して、川崎市の全額負担軽減は、加入金の改定による金額の上昇に伴って、免除額が大きくなり、免除措置が適用されない場合との差が拡大してきた。ここで報告書は、「この問題については、今後、免除額の問題を含めた免除措置のあり方の問題として、別途検討を加える必要があると考えられる」としている。(あとがき、集約⑦)

[要望事項]

イ 加入金を徴収しないときの市民の期間的条件を、現在の「3年以上」から、以前の「1年以上」に戻すことについて

[問題整理]

報告書は、以前の「1年以上」に戻すことは、「県内隣接の水道事業体における基準との均衡を失することになるとともに、加入金制度の一定水準の維持と制度の安定化の面においても、妥当性を欠くおそれがあると考えられる」と述べている。

[要望事項]

ウ 加入金の徴収に関し、市内の事業所に勤務する市外からの通勤者を市民と同様の扱いにすることについて

[問題整理]

報告書はこの点について、「従来からの水道利用者に対する限定的な措置を、市内の事業所に勤務する市外からの勤務者についても、市民と同様の扱いにすることは……今後免除措置そ

のもののあり方の問題として検討を加えていく必要があると考えられる」と見解を述べている。

(3) 加入金制度の実施運用上にかかる要望事項と問題整理

[要望事項]

ア 市内の大工等が建築を請負う住宅については、加入金を軽減するか、廃止する。

イ 市内の建築業者が施工する建築物については、加入金を軽減する。

[問題整理]

加入金徴収対象者は、給水装置の新設工事の申込み者であるが、実態として住宅建築の施工業者が負担せざるを得ないとすると、加入金制度の本旨に添わない。報告書によると、「この問題は、加入金制度の実施運用上の問題としてとらえ、施工業者の負担とならないような処理方法を検討していくことが必要と考えられる」と考えを述べている。

8 あとがき

本報告書は、「あとがき」で川崎市における水道利用加入金制度が15年経過し、近年にいたり加入金制度について意見・要望が示されていること、われわれ専門委員は諮問事項である「川崎市水道事業並びに工業用水道事業の長期的展望のもとにおける経営のあり方について」の一研究課題として、加入金制度について検討・考察を加えたことを述べている。また加入金制度は、全国の80パーセント以上の事業体に普及しているが、関係法規に直接的規定がなく、事業体間において加入金の性格、対象経費の範囲、金額、会計処理方法、使途等が区々となっており、今後国の法令整備が望まれることを主張している。

報告書は、次いで加入金制度に関する要望事項について、慎重に審議して問題整理をし、とくに留意すべき事項を7点にわたって集約している。われわれは、この7点については、(あとがき、集約①～⑦)として該当箇所にすでに印を付したところである。これは、専門委員の

中間報告の骨子・結論である。

そして報告書は、これらの留意事項を総合的に勘案し、現行の加入金制度を当面維持することはやむを得ない措置としている。そして、PRの一層の徹底を図ることが必要であること、加入金の会計処理方法のあり方として、収益的収入、出資金、前受け収益等のうちいずれの方法をとるかについて、財政基盤の強化を図れるような方策を講じていくことが必要と考えられること述べている。

報告書は最後に、本市の水道事業が経営基盤の強化を図り、公営公益企業としての使命を達成し得るよう、市等関係者が一体となって実施運営上の諸問題を克服し、より一層合理的な経営に努力されることを望むものである、と結んでいる。

9 本報告書の性格と報告後の経緯

専門委員は、昭和62年10月12日の第1回目の委員会以来、慎重審議の結果、意見をとりまとめ、平成元年7月5日「川崎市における水道利用加入金制度に関する研究(中間報告)」の報告書を市長に提出した。

川崎市における水道利用加入金制度について研究した理由は、この制度が昭和49年4月に導入して以来すでに15年を経過していること、この間の社会経済環境の変化・市勢の変ぼうが著しく、市民生活も多様化してきていること、水道事業においても施設拡張の時代から、量・質とも安定した給水サービス充実の時代へ変化してきていることのためである。

本報告書から理解できることは、一つの制度を設定することは、予想できない多くの効果が発生するので、新制度設定の際には、慎重に事後の効果を測定しなければならないということである。上述のように、川崎市の加入金徴収基準の特徴は、市民優遇の視点から免除措置を採用していることであるが、分譲住宅購入者は対象となっていない。そうかといって、分譲住宅購入者に加入金を還付することもできない。他

都市の多くは免除措置を採用しておらず、県内他都市では半額程度の負担軽減措置を講じているにすぎない。この問題は、免除額の問題を含めた免除措置のあり方の問題として、別途検討を加える必要がある。また、住宅建築の施工業者が加入金を負担せざるを得ない実態があり、この場合加入金制度の実施運用上の処理方法を検討していくことの必要性が指摘されている。

川崎市における水道利用加入金制度に関する研究は、同市の水道事業の経緯と全体像を解明することに繋がっている。水道事業の経緯と全体像の解明として、本研究は、①から⑦の7つの留意事項を掲げ、これらを総合的に勘案して、「現行の加入金制度を、今後とも維持していくことはやむを得ない措置と考える」と当面の加入金制度維持の線を出している。

まず、加入金制度導入の基本的な要因となった施設拡張については、新規利用者のために確保した給水能力に余裕水量を保有し、給水人口および給水栓数が今後とも増加することが予測されることから、加入金制度導入時の要因は解消されていない。

また、加入金制度に対する要望は、一部決算期に未処分利益剰余金を計上していることに起因していると考えられるが、専門委員としては、水道財政の真の姿のディスクロージャーと、水道事業財政の健全化という視点を重視している。減債積立金等への処分、適正な退職給与引当額の計上を行っていくなど、自己資本の充実を図っていくことが必要と考えられている。同じ視点から、加入金の会計処理方法のあり方として、収益的収入、資本金的収入、出資金、前受け収益等のうちいずれかの方法をとるかについて、財政基盤の強化を図れるような方策を講じていくことが必要とされている。

この意味で、水道事業について費用の増嵩が見込まれていたこと、そして加入金の減額が水道料金の値上げに直結していることが、上記留意事項の一つとなっている。すなわち、相模川水系建設事業による計画1日最大給水量の増加

は少ないものの、受水費の負担は今後大きくなると推測されている。また、加入金制度を廃止した場合、昭和63年度実績でみるかぎり、現行料金に対し平均15.3パーセントの料金値上げが必要であると考えられた。

今回の研究で留意事項として大きくクローズアップされたことは、川崎市水道事業が隣接都市の関連事業と密接なネットワークを組んでおり、独自の決定を下しにくいということである。企業団が広域化の理念によって、川崎市の配分水量の一部をその構成団体の共有水量として保有していること、川崎市水道事業と工業用水道事業が、市民生活・都市生活・産業活動等における不可欠な基幹的施設としての性格をもち、両事業が一体として経営されており、一方の利用者だけの利益を優先させることが困難である

こと、である。

3年以上在住市民と新市民との間の公平、自らが工事申込み者となっている住宅取得者とそうでない分譲住宅購入者との間の公平の問題がある。それ以上に、そもそも加入金は、新規利用者と従来からの両者との間の負担を公平を図ることを狙いとして導入されている。そのため、報告書では、加入金制度を維持存続することが、水道利用者全体の利益と公平化につながることになるため、現行の加入金制度の一定水準の維持と制度の安定化を図っていくことが必要と考えられる、と結んでいる。

＜この論稿については、文部省平成2年度科学研究費補助金の交付を受けている。＞

(未完)

〔おくむら とくいち 横浜国立大学経営学部教授〕

地方都市開発と環境保全に関する一考察
ー北九州ルネッサンス構想を事例としてー

横浜国立大学経営学部 境 忠宏
鈴木 邦雄

地方都市開発と環境保全に 関する一考察

～北九州市ルネッサンス構想を事例として～

横浜国立大学経営学部

境 忠宏

横浜国立大学経営学部

鈴木邦雄

目 次

序 章	(3)
第一章 北九州市の概況	(7)
第一節 北九州市の沿革	(7)
第一項 北九州市発足の過程	
第二項 北九州市の自然環境	
第三項 北九州市の人口	
第二節 北九州市の政治・経済構造	(12)
第一項 北九州市経済・産業の空洞化	
第二項 北九州市の地域管理・政治支配構造	
第三節 北九州市の「まちづくり」のあゆみ	(15)

第二章 北九州市ルネッサンス構想 (17)

第一節 北九州市ルネッサンス構想の概要 (17)

第一項 構想の策定背景と基調テーマ

第二項 ルネッサンス構想「第一次実施計画」

第二節 響灘のリゾート開発 (21)

第一項 玄海レク・リゾート構想との関係

第二項 自然公園におけるリゾート開発

第三項 響灘の埋立て事業

第三節 スペースワールド事業 (26)

第一項 第三セクター「(株)スペースワールド」

第二項 第三セクターの優遇措置

第三項 第三セクターによる開発の問題点

第三章 北九州市の環境行政 (35)

第一節 北九州市の公害問題 (35)

第一項 北九州市の公害問題のあゆみ

第二項 洞海湾における水質汚濁の推移

第三項 響灘における水質汚濁の推移

第二節 北九州市の公害行政 (39)

第一項 住工分離事業と洞海湾緩衝緑地事業

第二項 公害健康被害の補償

第三節 環境影響評価(環境アセスメント) (43)

第一項 我が国の環境アセスメントの経緯

第二項 北九州市の環境アセスメントの現状

第三項 北九州市の環境管理行政

終 章 地方都市開発と環境保全 (51)

～結論に代えて～

序 章

「リゾート」という言葉の響きは、現代に生きる我々にとって何とも心地の良いものである。日常の喧騒とした生活からはなれた自然豊かな空間で、日頃の疲れをいやし、心身をリフレッシュできるという印象を抱かせる。それは、我が国が「経済大国」と呼ばれるほど物質的・経済的豊かさに充足されているにもかかわらず、我々日本人が時間的・空間的豊かさを実感していないという背景があるからであろう。

いまから五年ほど前の昭和六十二（一九八七）年五月、そのリゾート施設づくりを民間活力を中心に推進するための法律として、総合保養地域整備法（以下、リゾート法）が制定された。これを契機に、日本ではリゾート開発ブームが湧き起こったのである。

三菱総合研究所の調査によれば、平成二（一九九〇）年現在、日本全体で計画されているリゾート開発プロジェクトの数は、事業化段階にあるもの約六五〇、計画・構想段階にあるもの約二〇〇、計八五〇ヶ所にのぼる。また、規模・面積は合計七二五万ヘクタールで、国土面積の一九・二%もの広大な土地がリゾート開発用地として見込まれている（註¹）。

リゾート開発に対する地方での熱狂ぶりには、驚嘆すべきものがある。九州経済調査会によると、筆者の生まれ育った九州では平成元（一九八九）年十二月時点で、全面積の二六・七%がリゾート候補地であり、一三五のプロジェクトに総投資額二兆八千億円もの資金が注ぎ込まれているようである（註²）。

この最大の要因は、リゾート開発が雇用・所得効果、税収効果等の地域経済への波及効果をもたらしてくれるものであり、地域活性化の最後の切り札であると地方公共団体や地域住民のあいだで信じられているからであろう。九州では、長崎オランダ村や三井グリーンランドがその「成功例」とされており、これがいっそう大規模な

リゾート開発に対する期待を高めているのである。

さらに、国家レベルでの政策としてリゾート法施行直後の六月三十日に閣議決定された、第四次全国総合開発計画（以下、四全総）においても、大規模なリゾート開発は新たな地域活性化の有効な戦略の一つとして位置づけられており^{（註3）}、国家的な支援まで受けたリゾート開発のブームは益々過熱している。

リゾート地が数多く、身近に存在することにより、我々の要求を満足させ、さらにはそれが地域経済を活性化させることになれば大変喜ばしいことである。しかしながら、筆者は以下のような疑問を想起せざるを得なかった。

第一に、プロジェクトがこれ程大規模で、多数あるにもかかわらず、果たしてそれらがどの程度、時間的・空間的豊かさへの要求にもとづいて供給されたものであろうかという疑問である。

第二に、地域活性化の起爆剤として行われるリゾート開発プロジェクトが、果たして地域に期待するほどの経済波及効果をもたらし得るのであろうか。

第三に、開発と環境の共存という観点から、これらの大規模開発プロジェクトを施行する際に、環境影響評価（以下、環境アセスメント）が正確に実施されているのであろうかという疑問である。

筆者は、上記疑問点に焦点を当て、これらを解明するために、一地方都市の地域活性化策である「北九州市ルネッサンス構想」を取り上げることにする。

北九州市を事例とする理由としては、三つあげられる。

まず第一に、北九州市は「高度経済成長期」に停滞した唯一の政令指定都市であり^{（註4）}、近年の好景気のなかでも北九州市においては、人口の減少、経済・産業の衰退等「ヒト・モノ・カネ」の空洞化が急速に進んでいる点である。

第二に、北九州市は世界でも類のない「五市対等合併」という形で発足した百万都市であり、また、政令指定都市の中でもとりわけ「企業都市」として位置づけられるように、同市の政治構造（地域

管理体系)がきわめて特異な形態を持っている点である。

そして第三に、北九州市が従来「公害のデパート」と呼ばれるほど環境汚染が深刻な社会問題であった経緯を経て、現在でも「公害都市」のイメージがぬぐえない一方で、二〇〇キロメートルを超える長い海岸線と三〇〇以上の中小河川、市域の四割を占める森林という、大都市の中では最も恵まれた自然環境を有している点である(註5)。

本稿は、大規模開発と環境保全の共存という理念にもとづき、「北九州市ルネッサンス構想」の検討を通じて、我が国のリゾート開発、地域活性化事業の本質を究明しようとするものであり、三章九節によって構成されている。

第一章では、北九州市の概況を示し、その構造的な特質を分析することにより、同市の抱える問題点を析出している。

第二章では、はじめに「北九州市ルネッサンス構想」の全体像を概観し、リゾート開発との関連性を吟味する。そして、同構想の主要施策を多様な視点から検討したうえで、それが北九州市、市民、環境に如何なる影響を及ぼしているのかを考察している。

第三章では、北九州市の公害行政の沿革をふまえ、同市の環境行政の現状を明らかにすることにより、よりよい開発の方向性を明らかにしている。

(註)

1. 大野隆男・佐々木勝吉・中山研一『リゾート開発を問う』
1991年、新日本出版、12ページ
2. 佐藤誠『リゾート列島』, 1991年、岩波書店、3ページ
3. 前掲書, 138ページ
4. 三輪俊和「「企業都市」北九州市の民主的振興」
日本科学者会議編『九州経済と国際化・情報化』
1989年、大月書店、141ページ
5. 田辺秀則「社会計画 —— 計画に見る地域の問題性」

保田井進・大橋薫編『地方大都市の都市問題』

1991年，多賀出版，449～450ページ

第一章 北九州市の概況

第一節 北九州市の沿革

第一項 北九州市の発足の過程

門司・小倉・若松・八幡及び戸畑の旧五市が、世界にも類を見ない「五市対等合併」によって北九州市を発足させたのは、昭和三十八（一九六三）年二月十日のことであった。

旧五市はそれぞれ、西日本有数の港湾都市―門司、城下町・軍事都市―小倉、石炭積出し港―若松、そして鉄鋼業の町―八幡及び戸畑として繁栄し、全体として北九州市工業地帯を形成して、我が国四大工業地帯の一つとして重きをなしていた。しかし、大陸貿易の中断、軍隊の廃止、エネルギー革命による石炭産業の転落とそれに伴う工場の他府県移転によって、北九州工業地帯は経済停滞を起こし始めた^{（註1）}。

そこで、これまでに三度の挫折を繰り返した「五市合併運動」が再浮上してきたのである。過去三度の「五市合併運動」は、歴史・文化的、都市機能的に異なる五市の、地元政財界有力者が用水の確保や工場の誘致にのために競争やつぶし合いを行う背景もあり、エゴイズムが複雑に絡み合ったために実現には至らなかった。四度目の「五市合併運動」においてもその点には変わりがなく、合併による各市行財政の利害関係により混迷を呈していた。

さらに同時期、昭和二十五（一九五〇）年の国土総合開発法に基づく、「北九州市特別地域総合開発」計画が進行されていた。同計画は昭和二十六（一九五一）年に指定された「北九州鉱工地区（北九州五市と筑豊産炭地域）」の育成・強化を企図したものであり、同計画における総事業費は、昭和三十四（一九五九）年までで既に

八百四十二億円余に達しており、翌三十五年度にはさらに二百五十一億円余の投入が計画されていた。また、「この総合開発計画のなかでも重点となっていたのは、北九州鉱工業地帯整備事業計画であって、そこでは道路、鉄道、港湾、工業用水などを中心に、昭和三三年から同三七年までに約四五〇億円が投入されつつあった^(註2)。」としており、その中では、国道三号線、同一九九号線、北九州道路の建設・改良・舗装や若戸架橋工事及び鹿児島本線複々線化、日豊本線複線化等があげられており、これらの莫大な設備投資は各市の財政の脆弱化を進行させていた。

一方で、昭和三五（一九六〇）年の与党（自民党）の政調会地方行政部会「地方中心都市建設促進要綱」において百万都市建設計画がまとめられた。同計画に対して市議の定数や任期、県議、国会議員の選挙区、地方交付税・国庫負担金や地方債の優先許可等の財政援助についての特例措置や計画による港湾・道路・工業用水等の整備及び土地の造成についての関係法上の優先及び立法措置を行うことが取り決められている^(註3)。百万都市といえは、北九州五市全体の規模がちょうどそれにあたり、合併による政令指定都市の誕生という利点も加わり、これらの諸施策は五市の有力者を刺激するには十分であったといえる。

このように、北九州工業地帯の停滞・衰退による地元政財界有力者の危機感と焦燥感は、総合開発計画の推進による産業基盤の再開発と脆弱な財政に対する優遇措置によって、五市合併促進の気運として一気に高まっていった。それ以降、マスコミを利用した広報活動や自治省による行政指導等さまざまな形で、五市合併運動は進められた。しかし、市庁舎の位置をめぐる問題、議員の任期と定数をめぐる問題、旧市財産の取り扱いをめぐる問題等々、各市の利害関係のさまざまな問題が山積していた。また、合併批判・反対論者による抗議や地域住民のコンセンサスを十分に得ていなかったことなどもあり、すんなりとはいかなかったようである。

五市合併運動による北九州市の発足のねらいは、「行政の合理化

と行財政力の結集をとおして、産業基盤の再開発をはかり、北九州総合開発の拠点の構築を目指す、そしてそのことが住民福祉の向上にもつながる^(註4)」というものであった。しかし実際は、保守系の地元政界リーダーや政府（自治省）の方針による進行と地元経済界のリーダーによる推進等の上からの運動であって、地方自治や都市問題についての認識や経験の乏しい、地元住民からの動きはほとんどなかった。

本来、主権者であり地方自治の担い手である地元住民は、この合併運動には不在であり、中央、地方及び経済界が、直結した構造のもとで「五市合併運動」を行っていたことには、留意する必要がある。

つまり、五市合併は、産業構造高度化政策から所得倍增政策へ進んでいくもとでの、新しい地域開発政策への転換期における地方行財政の合理化政策と、北九州における政財界有力者の地元産業基盤の再開発を目的とした地域行財政力の結集・合理化の要求とがあいまって、旧市の排他的意識とエゴイズムの横行、伝統的集団にかわる自律的集団の未成熟等が生みだす社会的状況のなかを、マスコミによる世論喚起と市民多数の消極的同調にささえられながら、中央行政の後押しを強く受けて成し遂げられたものであるといえよう^(註5)。

このように、北九州市成立にはきわめて複雑な背景があったようである。

図 1 自然公園区域

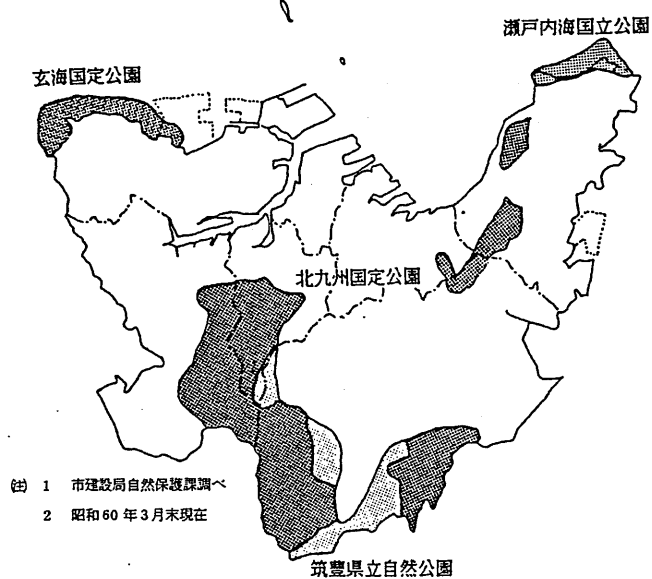
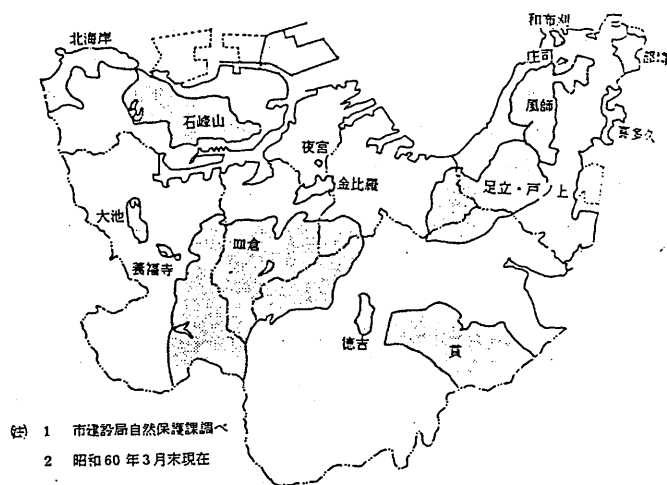


図 2 風致地区分布



出典：ともに、北九州市『環境管理計画』

第二項 北九州市の自然環境

北九州市は、九州の最北端、関門海峡を挟んで本州と接する位置にある。市域は、東西約三三km、南北約三四km、面積は約四八〇平方kmで、福岡県の九・九%を占める。

北部に響灘と関門海峡、東部に周防灘と、二面で海に接するとともに、北西部には東西に入り組んだ洞海湾を抱えており、海岸線の延長は約一九〇km、そのうちの約二割が自然海岸（半自然海岸を含む）である^(註6)。

また、市域面積のうち、森林が占める割合は約四六％であり、農用地や公園・緑地を合わせた緑地総面積は約五七％に及んでいる。これら市街地近郊の山地や海岸のすぐれた自然は、自然公園（昭六〇年三月現在、四公園、合計約九四平方キロメートル）や風致地区（同一五箇所、合計約一二九平方キロメートル）等に指定されたものも多く、すぐれた自然景観を構成している（図1、2参照）。

[参 考 图]

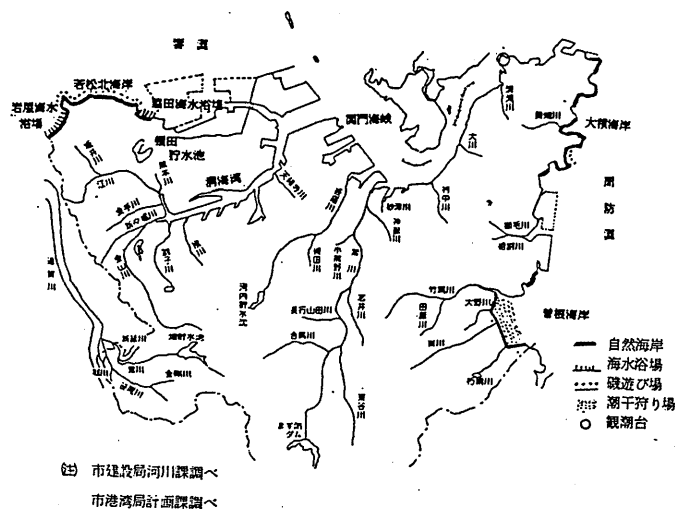


表1 北九州市の人口動態

(単位:人)

年 (昭和)	総人口	自然動態			社会動態		
		出生数	死亡数	差引	転入数	転出数	差引
38	1,032,648	17,838	6,177	11,661
39	1,036,034	18,397	6,262	12,135	57,150	54,137	3,013
40	1,042,388	19,813	6,226	13,587	55,006	57,386	△ 2,380
41	1,040,419	15,022	5,988	9,034	51,810	56,719	△ 4,909
42	1,042,313	20,507	6,196	14,311	50,989	57,292	△ 6,303
43	1,040,673	20,090	6,253	13,837	53,301	63,974	△10,673
44	1,039,864	20,084	6,112	13,972	53,964	62,385	△ 8,421
45	1,042,321	19,497	6,320	13,177	53,367	64,359	△10,992
46	1,045,715	19,787	6,178	13,609	55,326	62,006	△ 6,680
47	1,048,906	19,995	6,253	13,742	53,036	60,305	△ 7,269
48	1,051,076	19,845	6,194	13,651	53,091	60,960	△ 7,869
49	1,052,133	19,043	6,271	12,772	49,875	57,728	△ 7,853
50	1,058,058	17,808	6,290	11,518	49,276	57,127	△ 2,851
51	1,063,981	17,308	6,460	10,848	47,888	49,165	△ 1,277
52	1,067,915	16,066	6,139	9,927	45,487	50,138	△ 4,651
53	1,067,612	15,731	6,316	9,415	43,028	50,853	△ 7,825
54	1,068,415	15,332	6,282	9,050	43,375	48,882	△ 5,446
55	1,065,078	14,154	6,575	7,579	42,014	48,517	△ 6,503
56	1,065,032	13,774	6,388	7,386	41,875	48,002	△ 6,127
57	1,064,970	13,527	6,377	7,150	40,465	47,358	△ 6,893
58	1,063,600	13,278	6,589	6,689	38,875	47,114	△ 8,239
59	1,061,092	12,902	6,687	6,215	37,979	45,712	△ 7,733
60	1,056,402	12,314	6,898	5,416	36,894	44,668	△ 7,774
61	1,053,010	11,901	6,718	5,183	35,857	44,631	△ 8,774
62	1,045,560	10,686	6,843	3,843	35,497	46,505	△11,008
63	1,038,283	34,365	43,065	△ 8,700

表2 区別人口の推移

行政区	人 口			増 加 数		増加数(率)	
	50年	55年	60年	50~55年	55~60年	50~55年	55~60年
北九州市	1,058,442	1,065,078	1,056,400	6,636	△8,678	0.6	△0.8
門司区	144,697	142,222	136,009	△2,475	△6,213	△1.7	△4.4
小倉北区	223,869	217,204	214,149	△6,665	△3,055	△3.0	△1.4
小倉南区	155,727	181,740	189,235	26,013	7,495	16.7	4.1
若松区	92,642	87,166	90,518	△5,476	3,352	△5.9	3.8
八幡東区	123,824	107,880	98,579	△15,944	△9,301	△12.9	△8.6
八幡西区	228,256	248,069	251,984	19,813	3,915	8.7	1.6
戸畑区	89,427	80,797	75,926	△8,630	△4,871	△9.7	△6.0

出典：ともに『地方大都市の都市問題』

第三項 北九州市の人口

北九州市の人口は、旧五市の合併による同市の誕生以来、漸増傾向を示していたが、昭和五十四（一九七九）年の百六万八千四百十五人をピークに減少に転じている（表1参照）。また、市街化区域に対する人口比率も一ヘクタール当り五十九人と札幌に次いで低く、人口の停滞が都市容量上の過密、飽和によるものではないことを示している（表3参照）。

このような同市人口の停滞、減少の要因は、出生力の低下による自然増加の低減もあるが、とりわけ社会移動における人口流出が強く影響している。平成二（一九九〇）年の同市の転入人口、五万六千五百九十六人に対して、転出人口は六万三千九百四十人となっている。

地区別人口の推移では、八幡東区と戸畑区において特に人口減少が激しく、県下で一番減少の激しい八女郡矢部村に次ぐ減少ぶりであり、山村なみの人口流出になっている（表2参照）。

近年、我が国の人口の大都市地域への集中が進むなかで、唯一減少を続ける北九州市の人口現象は、北九州市の経済・政治構造のもつ特異体質の表出である。

次節において、その点について考察していくことにする。

表3 市街化区域人口密度 (人/ha) (出典：大都市比較統計年鑑)

東京	大阪	京都	横浜	川崎
153.0	134.0	98.0	84.9	82.9
神戸	福岡	名古屋	北九州	札幌
72.5	71.0	68.4	59.0	56.4

表 4 北九州市工業の特化係数 (出荷額ベース)

		昭40	50	55	60
基礎資源型	鉄 銅	503.8	404.4	470.2	562.7
	化 学	150.2	177.1	183.5	215.6
	石油・石炭	23.3	51.7	57.7	63.3
	非鉄金属	52.3	58.1	76.3	58.3
	パルプ・紙	55.5	45.5	31.3	32.1
金属加工型	金属製品	86.9	66.7	83.7	71.4
	一般機械	44.9	149.4	108.5	120.9
	電気機械	28.8	30.2	27.9	37.3
	輸送用機械	10.9	13.7	10.3	7.4
	精密機械	X	1.4	6.3	5.9
地方資源型	食 科 品	77.5	87.3	78.1	68.2
	織 維	X	2.2	2.7	3.3
	木材・木製品	48.1	60.7	84.0	100.0
	窯業・土石	287.5	160.5	130.8	142.4
雑貨型	衣服・繊維品	18.8	17.6	21.4	21.4
	家具・装備品	24.4	26.7	30.8	27.3
	出版・印刷	76.0	87.5	93.8	108.8
	ゴム製品	3.1	6.4	5.8	3.6
	その他	5.8	13.6	11.1	14.0

注1) 工業統計表から算出

2) 昭和50年以降は3人以下の工業は除く

出典：『地方大都市の都市問題』

第二節 北九州市の政治・経済構造

第一項 北九州市の経済・産業の空洞化

北九州市は、旧八幡製鉄所の発祥の地であり、九州最大の工業集積都市である。同市は、八幡製鉄所の操業とともに発展し、四大工業都市として鉄鋼・石油化学などの素材型産業に特化した経済構造を形成してきた。しかし、一九七〇年代後半以降の構造的不況のもと、さらには急激な円高によって、大幅な減量計画・合理化を強いられ、同市の経済・産業の空洞化は急速に進行している。

これらの元凶は、新日鉄をはじめとする少数の地域を独占する大企業による支配的構造にある。北九州市は政令指定都市のなかでも、とりわけ「企業都市」と位置付けられるように、新日鉄・住友金属、西鉄（交通）、九州電力、西部ガス、三菱化成、東陶機器・黒崎窯業、安川電機等の少数の大企業によって、各産業部門とも独占的に支配されている。

「高度経済成長期」に停滞した唯一の政令指定都市となった北九州市の構造的問題点として、四つあげることが出来る。

まず第一に、我が国の脱工業化の傾向が、工業都市としての性格を依然強く残す北九州経済に決定的なダメージを与えている点である。その要因は、北九州工業地帯を担う素材型産業への極端な比重にあり、出荷額の過半を占める鉄鋼、化学、セメント等の素材型業種の低迷にあることはいうまでもない（表4参照）。

第二に、広大な用地、用水を独占的に利用し、土地利用における独占的利便を享受していることである。山林原野を除く土地面積の二一・三％が十社によって独占されている。また、埋立実施地総地積八百八十七万坪の七四％にあたる六百五十九万坪が、新日鉄など五社によって埋立権を独占され、その他に専用港、専用工業用水諸施設までもっているのである（註7）。

表 5 北九州市の主要企業従業員者の推移

(単位：人)

	1965-昭40	1973-昭48	1982-昭57	1987-昭62
新日鉄八幡	36,326	22,918	15,831	13,594
同工作事業部	2,421	3,015	2,198	1,886
住友金属小倉	3,212	4,075	3,019	2,211
三菱化成黒崎	4,978	3,849	2,933	2,667
安川電機	3,084	3,734	1,963	1,834
東陶機器	4,539	4,885	4,113	3,696
東芝北九州	598	1,823	1,313	1,680
黒崎窯業八幡	1,880	1,949	1,549	1,396
旭硝子北九州	2,064	1,161	470	362
日立金属	1,540	2,395	1,194	998
10社 計	60,642	49,804	34,583	30,324
北九州市 計	129,605	123,409	92,699	84,051

注1) 資料：大蔵省「有価証券報告書」から

2) 安川電機は、本社、八幡工場、小倉工場の合計

東陶機器は、本社、小倉工場、小倉第二工場の合計

日立金属は、九州工場（苅田、戸畑）、若松工場の合計

3) 1987年の八幡製鉄所関連には、設備技術本部583人、第三技術本部574人、八幡技術研究部175人、戸畑プラント製作所1,886人、若松鉄構海洋センター154人の計3,372人は含まない。

4) 1982年以降の「北九州市計」は、4人以上の事業所

出典：『地方大都市の都市問題』

第三に、大企業の「特別利潤」の圧倒的部分は、東京を中心とする域外居住資本家に帰属し、その一部が北九州所在工場の管理層の所得として分配されている。また、「支店経営」によって北九州市での「特別利潤」を域外の新增設工場向けの自己資本として、投資活動に利用しているのである。新日本製鉄が、君津、堺、光、大分に新工場をつくったり、設備を拡大するのに使われたのはその代表例である。北九州市の賃金水準が福岡市などに比して低いことも、それを証明する材料といえるであろう。

四番目に、素材産業に偏った重化学大工業の孤立的発展をしてきたために、中堅以下の企業層が欠落してきたことである^(註8)。また素材型産業は、もともと雇用吸収力がないうえに、合理化による人員削減を強要したために、大企業十社で、北九州市の総従業員の減少分の約五割以上を占めている(表5参照)。新日鉄の第四次合理化計画による「設備技術本部(七百人)」「第三技術研究所(五百五十人)」の千葉移転をはじめとする、一万三千人の要員削減計画はその代表例であるといえる^(註9)。北九州市の失業率は表6のとおり大都市ワースト一位であり、労働者は常に失業や不安定就業の危機にさらされているのである。

このように、北九州市は少数の大企業による支配的経済構造をもつために、急激な「人とカネ」の流出が促され、同市の経済・産業に決定的ダメージを与える結果となり、空洞化は急速に進行しているのである。

表6 失業率の大都市比較

(出典：地方大都市・大都市問題)

	昭30	35	40	45	50	55	60
全国平均	1.9	0.8	1.4	1.4	1.9	1.9	3.4
北九州	4.6	2.2	3.7	3.1	4.3	5.0	6.7
神戸	4.0	1.4	2.2	1.9	3.5	3.9	4.6
横浜	4.5	1.1	1.5	1.4	2.3	2.4	4.1
京都	2.7	0.9	1.5	1.6	2.5	2.9	4.1
名古屋	2.0	0.5	1.2	1.0	2.1	2.4	3.3
大阪	3.4	1.2	2.0	1.9	3.9	4.2	5.9
東京	2.8	1.0	1.5	1.5	2.5	2.8	5.1

注1) 各年 国勢調査 2) 失業率=完全失業者数/労働力人口

第二項 北九州市の地域管理・政治構造

北九州市の経済停滞、「人とカネ」の流出は、地方自治の低下をももたらしている。すなわち、歳入面では、市民所得の低下により地方税が相対的に落ち込む一方、歳出面では、高失業率（政令都市では最高の失業率）によって生活保護率が上昇し義務的経費が増大することを通じて財政の自主性が奪われるのである。昭和六十一（一九八六）年度決算では義務的経費の構成比が五一・六％に達し、政令都市ワースト一位に転落している（註10）。

経済停滞のもとで、失業、低賃金を強要され、さらには低水準の住民福祉しか受けられない、市民の欲求不満はさぞや大きいものであらうと思われるが、実際は昭和四十二（一九六七）年から今日まで、中央直結の保守市政が貫かれている。

これは、新日鉄を中心とする大企業が、労資協調思想による社員管理にとどまらず、下請や系列下にも経済的支配をもとに思想支配を及ぼしているからである。同市の「企業忠誠心」を持つ労働者階級の意識が占める比率と影響力は大きく、町内会や自治会などを通じて、草の根的に保守思想が培養されやすい階級的土壌が形成されており、保守市政を持続させるための企業選挙が行いやすくなっているのである。ちなみに、北九州市は、企業選挙発祥の地である。

また、北九州市発足の際にもあらわれたように、経済・産業の空洞化を打破するための開発事業計画は一北九州市民の期待も込められているのだが一行政主導型の開発であり、それに伴う優遇措置制度が中央依存の市政を行わせているといえる。

昭和六十二（一九八七）年二月の市長選挙で当選した、末吉興一市長は、建設省一国土庁土地局長の経歴をもっており、中央と共通の理念で結びつく傾向がいつそう強まるということも今後あり得るといえるであろう。

第三節 北九州市のまちづくりのあゆみ

地理的、自然的、そして歴史的に異なる、五つの都市が対等合併して誕生した北九州市は、それゆえに「多核都市」を基調テーマとしてまちづくりを進めてきており、都市機能が集中する都市核を形成しようとはしなかった。とりわけ計画面においては、その方向を示すことを意識的に避けてきたのである。そのため、今日の東京等の大都市で一般的に見られる地価高騰や交通渋滞、住宅難などの過密都市問題を防ぐうえではプラスとなったが、行政、経済、文化など百万都市としての機能集積の面では、マイナス作用を果たすことになった。

同市のこれまでの活性化対策は、行政主導による大型プロジェクトが中心であり、白島石油備蓄基地、黒崎・小倉駅前再開発、モノレールと都市高速道路、そして新北九州空港など、いずれも、「大型プロジェクトで北九州市経済が活性化する」といううたい文句で登場してきたものばかりであった。しかし、受注した大企業が一時的に得た利潤を域外に流出させたため、同市の活性化までには結びつかず、過剰投資が北九州市の財政赤字を累積させただけ、というのが実情のようである^(註11)。

北九州市の概況は以上のようなものであるが、ここから、民活型開発を中心に北九州市活性化プランが提唱されることになったのである。

(註)

1. 大橋薫「研究調査の目的と方法」

保田井進・大橋薫編『地方大都市の都市問題』

1991年、多賀出版、3～5ページ

2. 徳本正彦『北九州市成立過程の研究』

1991年、九州大学出版会、328ページ

3. 同上、332ページ

4. 同上, 612 ページ
5. 同上, 617 ページ
6. 北九州市『北九州市ルネッサンス構想』
1989年, 北九州市企画局企画課, 47 ページ
7. 加藤睦夫『日本の税制』1989年, 大月書店, 144 ページ
8. 同上, 145 ページ
9. 三輪俊和「『企業都市』北九州市の民主的振興」
『九州経済と国際化・情報化』, 1989年, 大月書店
147～8 ページ
10. 同上, 144～5 ページ
11. 同上, 145 ページ

第二章 北九州市ルネッサンス構想

第一節 北九州市ルネッサンス構想の概要

第一項 構想の策定背景と基調テーマ

谷伍平氏の二十年間に及ぶ市政に終止符を打ち、末吉興一北九州市市長が誕生した昭和六十二（一九八七）年二月、同市は、「北九州市ルネッサンス」を宣言した。昭和六十三（一九八八）年十月、末吉市長は市民団体代表、市議会代表、学識経験者を構成員とする「北九州市基本構想審議会」（会長、金森久雄日本経済研究センター会長）に対し、これまでの基本構想・長期構想（「北九州市長期総合計画（昭和四〇年）」、「北九州市基本構想・長期構想（昭和四十九年）」）の見直しに関する審議を求めた。同審議会からの答申は、同年十二月、市議会の承認を受け、新たな基本構想・長期構想として策定されることとなった。これが「北九州市ルネッサンス構想」である。

同構想によれば、「我が国の経済社会・産業構造の急速な変化と、ふれあいやぬくもり、生きがいを尊重する人々の心の充足に対するニーズの高まり」をこの構想の策定背景としている。また、「直面する大きな課題として、経済基盤の強化と雇用の創出を図り、国際経済社会において、産業、技術の発展を担う都市としての役割を高めていくことが求められる。その要求にこたえるためには、地域の産業構造を時代に対応した新しい型に転換し、活力に富む創造的な産業活動を展開していくことが必要である^{（註1）}。」との認識を示している。このような認識のもとに、二十一世紀に向けて、北九州市が目指す都市の方向が定められた。それは、次の通りである。

(基調テーマ)

「水辺と緑とふれあいの“国際テクノロジー都市”へ」

この基調テーマは、「快適で質の高い生存環境のもとで、国際経済社会の発展を担う創造的な産業活動や研究活動が展開する大都市への再生を図る^(註2)」という意味である。

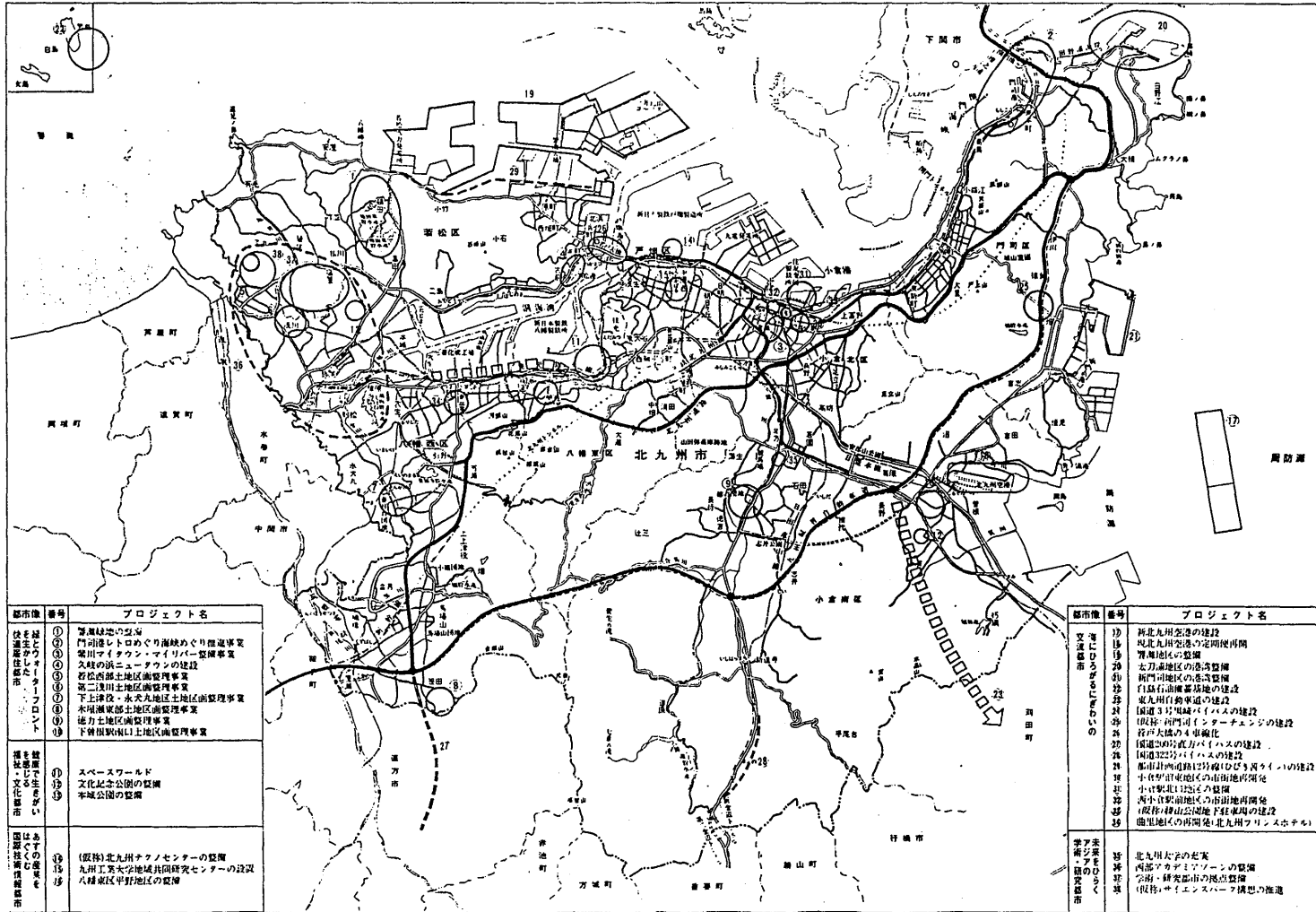
(五つの都市像)

- A. 緑とウォーターフロントを生かした快適居住都市
～豊かな自然の土地利用と市街地整備
- B. 健康で生きがいを感じる福祉・文化都市
～高齢化対策（平成十七年には、六十五歳以上の人口が全人口の二〇％占めると予想されている。）
- C. あすの産業をはぐくむ国際技術情報都市
～産業の再構築による雇用の創出
- D. 海にひろがるにぎわいの交流都市
～港湾機能、広域交通体系、情報基盤、物流拠点地区等の整備と自然、歴史的資源、未利用地等の観光・リゾート開発
- E. 未来をひらくアジアの学術・研究都市
～新興工業経済地域

こうして見てくる限り、北九州市ルネッサンス構想においては、「アメニティー（心地よさ、快適さ）」をもつ〈まちづくり論〉よりも、産業・技術の高度化によって生まれる人、モノ、カネ、情報の活発な交流で、都市の再生・活性化を図ろうとする〈まちづくり論〉にかなりのウェイトを置いているようである。

図 3

北九州市ルネッサンス構想第一次実施計画に基づく主要事業(位置図)

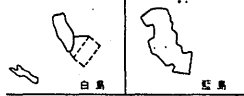


第二項 「北九州市ルネッサンス構想」第一次実施計画

「北九州市ルネッサンス構想」は、平成元（一九八九）年から十七（二〇〇五）年までの北九州市のまちづくりの指針として策定されたものである。平成元年十一月二十八日に発表された「第一次実施計画」では、構想に揚げられた五つの都市像を実現するための平成元年度から五年度までの五年間に取り組む施策を具体的に明らかにしている。全事業数は約四百件（新規事業二百三十件、継続事業百七十件）、総事業費は五年間で八千七百億円にものぼっており、都市再生へ向けての北九州市の公的事業がほぼ盛り込まれている。この八千七百億円という事業費は一年ごとの予算に平準化すると対前年比一五％前後という高い伸び率を示す。同市の平成元年度の普通建設費とその他行政費を含めた伸び率四、五％と比較すると同市の同計画に対する思い入れの高さがおのずとうかがえる^{（註3）}。計画の策定については、各事業の完成時ごとに短期（平成五年までに完成させるもの）、中期（平成五年までに着手し、平成六～十年の完成を目指すもの）、長期（平成五年までに着手のための調査を進め、平成十一年以降の完成を目指すもの）の三つに分類している。ここでは、時代の潮流である「国際化」「高齢化」「高度情報化」等については、長期的な視野に立ち、また、当面の課題である「経済の活性化」「交通体系の整備」等については、早急に取り組むことを前提としている。三つの分類における主要プロジェクトは、五つの都市像との関連で（図3）のように示される。

また、まちづくりの方向として市内を九つの地域に分け、それぞれの特色を生かした整備を行い、地域全体の均衡ある発展に配慮しながら都心（小倉北区の市街地）・副都心（黒崎地区）地区に商業機能やコンベンション機能、行政機能などの集積を図り、大都市としての都市機能を強化する方針を取っており（図4参照）、従来見

まちづくりの方向



瀬戸湾・工業ゾーン

生産活動を支援する港湾機能の整備や交通アクセスの強化を図り、港湾・工業ゾーンとして整備を進めます。

門司港湾・臨海余暇ゾーン

港湾機能の強化や観光開発を進め、港、観光、住宅が一体となったニューポートタウンとして整備を進めます。

瀬戸湾海洋余暇ゾーン

民間活力の導入によるリゾート整備などを進め、都市型の海洋余暇ゾーンとして整備を進めます。

西部アカデミアゾーン

既存の大学や豊かな自然環境を生かして、学術・研究機能や文化の集積するゾーンとして整備を進めます。

洞海湾産業・住宅複合ゾーン

新たな展開を目指す産業を中心に、都市型レジヤ、住宅などの諸機能が複合した都市空間として整備を進めます。

西部郊外型住宅ゾーン

交通利便性の向上や都市環境整備を進め、水と山に囲まれた郊外型住宅地として整備を進めます。

東部郊外型住宅ゾーン

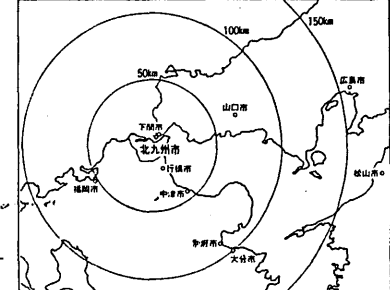
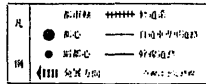
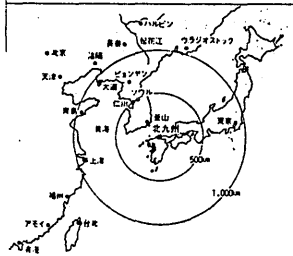
居住環境の快適性や交通の利便性を向上させることになり、ゆとりとゆかさのある郊外型住宅地として整備を進めます。

帆柱・平尾台森林余暇ゾーン

森林、貯水池などを活用して、近郊型余暇施設等を充実し、森林余暇ゾーンとして整備を進めます。

周防瀬臨海臨空複合ゾーン

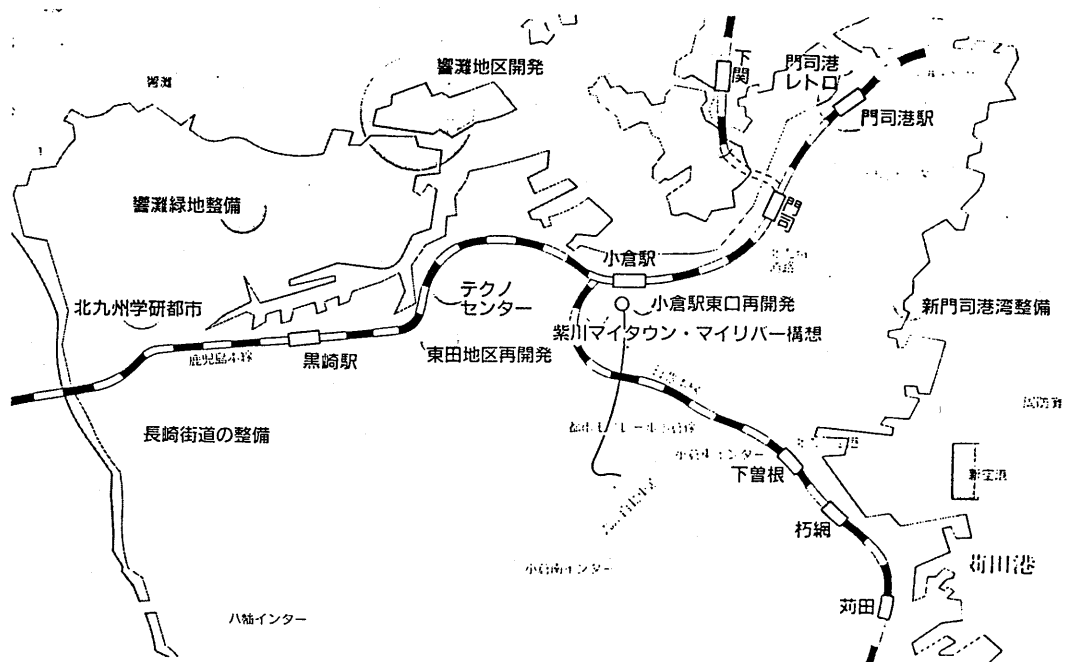
臨海臨空型の都市型産業の誘致、育成を図り、生産、流通などの機能と、住宅、海洋型レジャー、コンベンション、ホテルなどの諸機能が複合した都市空間として整備を進めます。



られなかった都市核の形成を企図している。

この構想、計画に盛られている数々の施策には、その斬新さも手伝って「市の活性化やイメージアップに一役買うのではないか」との期待を寄せる市民が多い。また、これらの諸施策がいわゆる「鉄冷え」による近年の不安定な雇用状況を打破するのではないかといった「経済面での期待」も高まっている。だが、実際にはどれほどの効果があげられるのであろうか。そして、環境に対してどのような影響を与えることになるのであろうか。次節以降において、主要施策を検討してみることにする。

図 5 玄海レク・リゾート構想（北九州市域）



出典：「全国都市再開発マップ」

第二節 響灘のリゾート開発

第一項 玄海レク・リゾート構想との関係

前項図3、4に見られるように、第一次実施計画にはリゾート開発プロジェクトが数々揚げられている。図3～⑪のスペースワールド（テーマパーク）をはじめ、①の響灘緑地の整備、②の門司港レトロめぐり海峡めぐり推進事業、⑬の響灘地区の整備等、豊かな自然地帯と広大な遊休地を「民活」の名のもとに開発しようとしているのである。これらは、「玄海レク・リゾート構想」の一翼を担うプロジェクトとしても位置付けられている。

「玄海レク・リゾート構想」は、北九州市、福岡市、飯塚市、大野城市、宗像市、太宰府市の六市のほか十九町一村（北九州市門司区から糸島郡までの玄界灘沿い）の一四万三三〇五ヘクタールを対象に総事業費五千百六十二億円、年間平均利用者総数三千六百五十六万人、宿泊可能者約二万二千八百人、雇用者約一万二千七十人を見込んだ大構想である（註4）。

本構想の重点整備地区、九地区（二万三七〇〇ヘクタール）のうち、北九州市は「響灘シーフロント」「門司港レトロ」「帆柱・八幡都市近郊」の三地区が重点整備地区として指定されている。

第二項 自然公園における埋立て事業

まず、それぞれの重点整備地区の概要について見てみよう（註5）。

- a 響灘シーフロント；若松区北部の一角がエリア。西側の自然海岸部分と、東側の企業等によって造成された大規模な埋立地を活用した本格的なシー

フロントリゾートとして整備する。若松区の頼田貯水池から脇田海岸に至る広大な響灘緑地を大規模公園、イベントパークとして整備する。

（投資規模七〇七億円）

b 門司港レトロ；門司港駅や商船三井ビルなど歴史的建造物の保存活用、大正ロマン通りやレトロプロムナード等の門司港地区の整備と、門司海峡沿岸の優れた景観をもつ和布刈地区の整備とを一体化させた新しい都市型観光拠点として整備する。

（投資規模四二八億円）

c 帆柱・八幡都市近郊；帆柱森林植物園の整備、帆柱・河内地区の自転車道の整備、平尾台の整備をする。森林体験型リゾートと八幡での宇宙体験型リゾート（スペースワールド）の2コンプレックス。

（投資規模四五一億円）

ここで留意すべき点は、玄海レク・リゾート構想の重点整備地区として指定された三つの地域は、すべて自然公園法により指定された国定公園あるいは国立公園と合い重なっていることである（図1及び2参照）。

aの「響灘シーフロント」は玄海国定公園の若松北海岸地区、bの「門司港レトロ」は瀬戸内海国立公園の和布刈地区、cの「帆柱・八幡都市近郊」は北九州国定公園の平尾台地区や福智・皿倉地区内の開発計画であり、いずれもすぐれた自然の景観を有する地域である。特に玄海国定公園の若松北海岸地区内の脇田海岸から遠見ヶ鼻を経て岩屋海岸に至る地域は、市内でも数少ない自然の海浜であ

り「海岸線は、青い松並木が続く砂浜、響灘の荒波に洗われ露出した岩礁の断崖と、変化に富んで美しい。特に逆水海岸の千畳敷は、干潮時に板状の岩が連なり、畳を敷いたような奇勝をみせる。また、遠見ヶ鼻から見下ろす海の色、しま模様を描いた岩肌、そそり立つ絶壁なども見応えがある^(註6)。」大変美しい海岸線を創りだしている。

こうしたすぐれた自然の景観をもつ玄海国定公園・若松北海岸地区（五四ha）は、自然公園法の定める第二種特別地域に指定されている。特別地域内においては、土地の開墾や埋立て等の開発は原則として禁止されており、所轄機関（国立公園では環境庁長官、国定公園では都道府県知事）の許可ある場合にのみ例外的に行うことができることになっている。

しかしここで問題になることは、環境庁自然保護局通達の許可の審査基準によれば、特別地域であっても第一種特別地域の大規模な開発（一ha以上）については厳しく制限しているものの第二種、第三種となると車道や上下水道さえ整備されていれば特に開発面積の制限がないということになっていることである。^(註7)

そこで登場するのが、「民間活力の活用」という名の〈第三セクター〉方式による開発である。

第三項 響灘の埋立て事業

現在、響灘における事業としては三事業があげられている^(註8)。

まず、「響灘西部地区埋立事業」を紹介する。同事業は昭和五十六（一九八一）年六月から平成三（一九九一）年三月までを期間として、総事業費壱千億円をかけて五〇〇haの広大な埋立地をつくる事業として計画された。埋立地造成の目的は、（イ）高付加価値の加工産業誘致のため（ロ）住工混在地区による環境悪化や交通公害の回避のための工場受け入れのための新しい用地（ハ）廃棄物受

け入れ用地（二）老朽化した洞海湾に代わる近代的設備、機能を持つ大型港湾の整備を行うものであり、またその土地利用は、工場用地一九八ha、都市開発用地三七ha、危険取扱用地二八ha、緑地・道路用地二二haである。

同事業に係わる団体は、北九州市、電源開発（株）、そして第三セクター「ひびきなだ開発（株）」である。この第三セクターは、昭和四十八（一九七三）年に公共五一%、民間四九%の出資によって設立された資本金十二億円の団体である。響灘の開発にはなんらかの関係があるといつてよいであろう。

響灘西部といえば、北九州市でも数少ない自然海浜が残されている地域でもある。直接その海岸を埋立てることはなくとも、海の生態系に与える影響はおおいに有り得るといえるのではなかろうか。

二つ目として、「響灘東部再開発構想」があげられる。事業期間や総事業費については未定だが、響灘東部埋立地（二一五ha＝北九州市）と沿岸埋立地（三一〇ha＝企業三社）の工業的利用の見通しが暗いため、レジャー開発を行う予定となっている。同事業には、新日鉄、旭ガラス、三井アルミニウム等の参加も予定されている。

最後に、上記二つを総合した「響灘臨海開発事業」が昭和六五年（平成二年）の竣工予定で進められてきていたが、「第一次実施計画」において響灘の開発は長期構想として取り扱われたため、延期となっているようである。これらの事業は敷地整備として行われており、まだリゾート施設建設の段階には至っていないため、問題として取り上げるには早過ぎるのではないかと思われる向きもあるであろう。

しかしながら、埋立てによる弊害が既に幾つか見受けられる。地元脇ノ浦漁港は響灘埋立てにより、奥行四キロメートル、幅六〇〇メートルの袋のような入江となり、その奥地に位置することになった。そのため、風が吹けばいわゆる三角波が発生し、漁船の入出航が難しくなり、また雨が降れば、原田川をはじめとする流域の三、

四本の川の汚水が直接漁港に流れ込み、翌日市場に出荷しようとする生けすの魚介類を死亡させるため全く商品価値がなくなり、漁民は経済的に大きく打撃を被っているのである。埋立てはまだ完成したわけではない。完成すればなおさら海水域が狭くなり、被害が増大することは容易に想像できるものである（註9）。

さらに埋立て完成後は、「響灘海洋余暇ゾーン（図4）」として、マリーナを中心とした海洋・海浜リゾートとして整備されることは必至である。マリーナ・ホテル等の施設により高額の利用料を支払った者だけが美しい海岸を利用することができ、誰もが入浜して遊んだり魚釣りをしたりして楽しむことが出来なくなる。またマリーナ等建設による自然破壊、景観破壊なども予想される。さらには、浜で漁業を営んでいた人々の漁業侵害にもつながることになり、我々の持つ「入浜権」「環境権」といった権利が奪われる恐れはきわめて大きいのである。

第三節 スペースワールド事業

第一項 第三セクター「スペースワールド（株）」

「スペースワールド」は、玄海レク・リゾート構想と北九州市ルネッサンス構想の目玉として着工された「テーマパーク」事業であり、リゾート構想の帆柱・八幡都市近郊リゾート重点地区に位置する。

昭和六十三（一九八八）年五月十日、新日本製鉄株式会社の杉山和男常務が、末吉市長に対し、八幡東区同社八幡製鉄所構内に建設する宇宙教育レジャー施設スペースワールドの具体的な事業計画を説明し、事業運営にあたる新会社への出資を正式に要請した^{（註10）}。その事業計画は、次のとおりである。

- | | |
|---------|---|
| （事業区域） | 八幡東区東田地区 |
| （事業主体） | （株）スペースワールド |
| （参加企業） | 新日本製鉄ほか |
| （事業期間） | 昭和六十五（一九九〇）年三月オープン予定 |
| （総事業費） | 約一二〇億円＜完成時には約三〇〇億円＞ |
| （全体面積） | 十八ヘクタール |
| （年間集客数） | 一五〇万人の見込み |
| （施設内容） | 青少年を対象とした教育訓練キャンプ（スペースキャンプ）と、一般入場者を対象に宇宙を擬似体験させる（スペースドーム）を中核。
その他、訓練生の宿泊施設（ドミトリ、収容人数三〇〇人）、大映像装置、宇宙に飛び出す場合の加速度、減速度を体感できる施設（ブラビトロン）など。 |

スペースワールド構想については、昭和六十三（一九八八）年六月、北九州市市議会において検討が始められている。がしかし、同事業は同年四月から既に敷地整備が始められており、同年十月の施設着工、昭和六十五（一九九〇）年春の開業予定まで事業スケジュールは立っていたのである（註11）。昭和六十三（一九八八）年といえ、まさにこれからの北九州市はどうあるべきかが議論—「北九州市ルネッサンス構想」はこの四ヵ月後の同年十月に策定された—されているはずである。つまり、同市の方からの具体的なまちづくりの姿勢の不明確な状況にもかかわらず、一方的な、新日本製鉄の要請と国（建設省）の推進によりこの事業は決定されたのである。

スペースワールドの事業主体である（株）スペースワールドは、昭和六十三（一九八八）年七月、当初資本金十億円の第三セクターとして設立された（註12）。第三セクターとは一般論として、「公共性の高い開発事業を行うため、第一セクター（公企業）と第二セクター（民間企業）とが共同出資して事業体を作り、ことにあたる方式」のことである。地域開発を中心とする公共開発事業に私企業の資金や、その効率性を導入することが目的で、四全総の大規模プロジェクトにはこの目的が強く打ち出されている。つまり、第三セクターが開発主体になることによって、現地法人化することになり、開発利益を地元還元しやすいこと、リゾート開発を地域振興策に結び付けやすいことなど地元にとってもメリットが大きいとされているのである。北九州市も「スペースワールドは、宇宙に関する教育文化施設の面を有し、また、理科教育的効果を持つ施設でもあり、ひいては地域の活性化に結びつく事業である」との認識に基づいてこの第三セクターに出資することに決定している（註13）。

不況地域において、第三セクターによる遊休地の有効利用を行う場合には、国はその事業を「都市活性化地区総合整備事業」と位置付け、リストラクチャリングに関する法制度上の減税措置を含めた何らかの行政措置を行うことにしている。然るに、スペースワールド事業も第三セクター「（株）スペースワールド」を設立することに

より、この行政措置を受けることとなったのである。

第二項 第三セクターの優遇措置

「都市活性化地区総合整備事業制度」は、自治省等指定の不況地域の五ヘクタール以上の工場跡地等の大規模遊休地について、土地利用の転換を促進し、都市の活性化を図るため都市活性化施設および公共施設の整備等を総合的に行う事業について、国が地方公共団体または第三セクターが行う事業に対して必要な助成を行うものであり、六十三年度に創設されたものである。

その助成措置の内容として二つ揚げられている。一つは「地方公共団体が行う多目的広場や活性化拠点施設等の整備費の三分の一以内を、国が補助する。」もう一つは「第三セクターが行う公開空地や活性化拠点施設の整備に地方公共団体が補助する場合に、その額の二分の一以内で、かつ、その事業費の三分の一以内を国が地方公共団体に補助する。」である。これらの原資は政府所有N T T株の売却資金である。(註14)

また、この制度に関連して、同年五月に、都市における土地利用の転換を図り地域活性化の拠点づくりを積極的に進めるために、都市再開発法及び建築基準法の一部改正が行われ、「再開発地区計画制度」が創設された。これは、十分な公共施設がない区域で地域活性化のための再開発が必要な地区において行われる、民間都市開発事業について再開発地区計画に適合する建築物には割り増し償却の特例（初年度二〇％の特別償却）、特別土地保有税の非課税、事業所税の軽減といった民活法上の税の優遇措置が認められるものである。したがって、スペースワールドを含むリストラ地区において、再開発地区に適合する建築物はこれらの優遇措置を受けていることになる。

スペースワールドに関わる優遇措置の具体例としては、昭和六十三年度の国の予算概要説明資料によれば、「総事業費三億六千九百

万円、そのうち国の負担一億二千三百万円」と示されている。この時点では、そのうちの八千八百万円の内示を市は受けている。これは「都市活性化地区整備事業制度」に示した国の補助である。この補助は北九州市にくることになり、市はこの額に同額以上の、少なくとも同額のもを加え第三セクターの方に補助することになる。北九州市の昭和六十三年度の当初予算の中で、都市活性化地区整備事業経費総額は一億九千八百五十万円が計上されている。つまり、同市は、遊休地や工場撤去費等の用地整備のために費用の三分の二を負担していることになる（註15）。

また、（株）スペースワールドの設立にあたっては、公的機関として国の「産業基盤整備基金」、福岡県及び北九州市からも出資されている。北九州市は第三セクターに10%の出資を行っている。つまり、（株）スペースワールド設立当初の資本金が十億円であることから、同市は一億円の出資をしていることになる。ちなみに、平成二（一九九〇）年三月時点での資本金は二十億円となっている（註16）。

さらに、スペースワールドの駐車場の整備にしても、リストラクチャリング法を適用し、国と北九州市がそれぞれ三分の一ずつ負担し（株）スペースワールドは三分の一の負担で済んでいる。また、スペースワールド周辺地域のアクセス等の整備に、同市六十三年度予算で二億円が計上されている（註17）。

このように、第三セクター設立当初からさまざまな優遇措置を受けた「スペースワールド」は、平成二（一九九〇）年四月二十二日に華々しく開業された。事業化計画を発表してから僅か二年五ヵ月余りでのスピード開業である。

一年半を経た今、市のねらい・市民の願いであった地域活性化や雇用確保が本当に果たせたといえるのであろうか。スペースワールド開業に伴う雇用の効果は、マスタープランによると、正社員が百八十人程度、その他の従業員が三百五十ないし五百人という計画が示されている（註18）。しかしその反面で、新日鉄の第四次合理化計

画によって八幡東区内に事業所を持つ工業事業者は、昭和五〇年の一万八千八百八十二人から、十年後の六〇年には半数を割る八千八百二十人に激減し、この間鉄鋼従事者だけで八千三百四十八人をも減少させた^(註19)ことは留意する必要がある。今次事業においても、「スペースワールドは、新日鉄の新事業」として公表されており、同社の人員整理・合理化政策上の出向先として利用されており、必ずしも地元住民の雇用を優先しているとは言い難い。企業の利益優先でなく、人減らし合理化に歯止めをかけることこそが北九州市の活性化の第一歩といえるのではなかろうか。

また、利用者の側からみると、入園料（大人千八百円、中高生千二百円、小学生八百円）に加え、各パビリオンごとに五百円から三百円の料金が必要なので、家族で行けば一万円など軽く飛んでしまう^(註20)。弁当の持ち込みは禁止なので、レストランの利用を考えればさらにお金が必要である。入園者一人当たりの消費は約一万円と予測される。事業への投資が大きい分、利用者の料金に負担がきているのである。「また来たい」と思う人（リピーター）がどれだけいるのか、甚だ疑問である。

そもそも開発主体を市も参加した第三セクターにした理由としては、地域の活性化、雇用の創出を図るとともに、企業の利益第一主義を抑えることであったはずである。だが実際には、大企業（新日鉄）の思惑を実現するうえでこの第三セクター方式がフルに役立っているといえよう。

第三項 第三セクターによる開発の問題点

我が国の第三セクターの歴史は明治時代まで遡ることが出来る。日露戦争後に設立された二大国策会社である南満州鉄道会社と東洋拓殖株式会社は、その代表である。ともに日本の帝国主義的拡大の一翼を担う機関として、国及び民間の共同出資によって設立されたものである。満鉄の場合は、資本金二億円のうち一億円を政府が現物出資し、残りの一億円を民間からの募集によって集めている。この二つの組織以外にも、国内の基幹産業の育成、支援のため設立された第三セクターとして、横浜正金銀行、日本発想電などがあり、新日鉄（株）の母体である、旧八幡製鉄所も第三セクターによる設立であった。（註21）

八幡製鉄所が北九州市に経済的効果をもたらしていた事も事実であろうが、それとともに、多大なる公害被害や前述した大企業による支配構造をももたらしめたことも事実である。

そもそも第三セクターとは、「公社、協会、基金、株式会社等その名称の如何にかかわらず民法、商法等にもとづく法人であって、一つの地方公共団体が25%以上出資している法人など」を意味すると自治省により定義されている。この条件を満たしていれば、三年に一度をめぐりに定期的にその第三セクターの実態調査を実施することが出来ることになっている（註22）。北九州市は（株）スペースワールドの設立時に10%の出資を行っていることは前項において紹介したが、この出資比率では「国、地方自治体または政府関係機関などの公共部門（第一セクター）と民間事業者（第二セクター）との共同出資で設立された法人」という、一般論としての定義は満たしているが、自治省定義は満たしていない。つまり、北九州市は（株）スペースワールドに対しての監視機能は有していないことになる。

また、北九州市が出資した資金によってどのような発言権を確保

表 7 公共サイドからみた出資比率とその権能

1 %	一定の事項を株主総会の目的とする請求権等
3 %	株主総会の招集要請，取締役解任請求権
10 %	少数株主権（帳簿閲覧権，解散請求権等）
25 %	地方自治体の監査委員の監査権（地方自治法第199条） 自治省の調査対象 民活法の租税特別措置適用（単独ベース）
1 / 3	民活法の租税特別措置適用（公共法人累計） 株主総会での特別決議の阻止
1 / 2	地方公共団体の議会による関係予算の審議、 経営状況報告対象（地方自治法第243条） 株主総会の成立
2 / 3	株主総会での特別決議 （定款の変更，取締役の解任等）

出典：中島邦昭「民間活力の活用と第三セクターの現状」

したのであろうか。一〇％の出資比率によって得た権能は、帳簿閲覧権や解散請求権等の少数株主権までである（表7参照）。北九州市の活性化のため、出資以外にもさまざまな周辺基盤の整備を行ってきた同市に与えられる権能は、果たして相応しているといえるのであろうか。

さらに、第三セクターが受けることのできる租税特別措置は、民活法（民間事業者の能力の活用による特別施設の整備の促進に関する臨時措置法、昭和六十一年制定）によると、「地方公共団体、日本開発銀行等の法人税法別表第一の公共法人が併せて三分の一超の出資（拠出）を行っているもの、或いは一つの地方公共団体が四分の一以上の出資（拠出）を行っているもの」という要件が満たされていなければならないはずである。しかし、スペースワールド建設においてはこの租税特別措置を受けているのである。

もし、北九州市が同事業に二五％以上の出資を行っていたとしたらもっと問題である。スペースワールド完成時の総事業費三百億円の二五％である七十五億円という出資は、同市の平成二年度予算、四千四百四十八億円の1.8％に当るものであり、一事業費としては莫大な金額であるといえる。

一体、スペースワールドが北九州市に何をもたらしてくれたのであろうか。北九州市の期待していた地域経済の活性化、雇用の増大、同市のイメージアップ等のメリットよりも、北九州市の財政負担とそれに伴う市民の市税負担に帰結されていくといえるのではなからうか。

北九州市ルネッサンス構想における第三セクターの活用は、スペースワールド事業や響灘開発だけではない。その他にも、（株）北九州テクノセンター、白島石油備蓄基地（株）、国際研修センター等第三セクター方式による開発が目白押しである。

これら第三セクターによる開発プロジェクトを正しく推進するためには、的確な判断を下すことが大変重要なことになる。そのためには企業化調査、事前調査、事業化可能性調査等の「フィージビリ

ティー調査」を行い、プロジェクトの正しい方向性と健全な運営を確実にしていくことを随時検討していくことが必要になる。また、「テクノロジー・アセスメント」を行い、その技術開発の過程や結果が人間、社会、自然などに及ぼす影響を事前に想定して検討評価し、実現後のさまざまな影響を総合的に分析し、技術戦略を立てていくことも必要になる。アメリカの「環境アセスメント法案」においては、技術開発などのプロジェクトを進める前に、まず開発者（事業主）側がテクノロジー・アセスメントを行い、環境に悪影響を及ぼす可能性がないことを示すことが義務づけられている。

我が国及び北九州市ではこれらの事前調査が正しく行われているのであろうか。次章において、「環境アセスメント」を例にとって検討していくことにする。

（註）

1. 北九州市『北九州市ルネッサンス構想』

平成元年1月，10ページ

2. 同上，14ページ

3. 「毎日新聞」，1989年11月29日

4. 三輪俊和「企業都市」北九州市の民主的振興」

『九州経済と国際化・情報化』，1989年，大月書店
149～50ページ

5. 「全国都市再開発マップ」，『週刊東洋経済臨時増刊』

1991年9月，605ページ

6. 北九州市『市政要覧』

1989年，北九州市広報室広報課，90ページ

7. 籠橋隆明編『リゾート、ゴルフ場撃退法Q&A』

1991年，かもがわ出版，10～11ページ

8. 「全国都市再開発マップ」，『週刊東洋経済臨時増刊』

1988年11月，349ページ

9. 「昭和63年6月北九州市議会定例会会議録」
『昭和63年北九州市議会定例会会議録』, 142ページ
10. 同上, 84ページ
11. 同上, 89ページ
12. 前掲書『週刊東洋経済臨時増刊』11月号
13. 前掲「6月定例会会議録」, 86ページ
14. 同上, 88～89ページ
15. 「昭和63年2月北九州市議会定例会会議録」
『昭和63年北九州市議会定例会会議録』
16. 岩淵明男『発進! スペースワールド』
1991年, 日本工業新聞社, 141ページ
17. 前掲「6月定例会会議録」, 27～28ページ
18. 同上, 34ページ
19. 同上, 162ページ
20. 「朝日新聞」, 1990年1月5日, 13版
21. 水島孝治「第三セクターの社会的含意」
『地域開発』, 1989年8月, 3～4ページ
22. 中島邦明「民活力の活用と第三セクターの現状」
『地域開発』, 1989年8月, 19ページ

表 8 公害に関する苦情・陳情の種類別・年度別発生状況

年度 區別	昭和 45 年 度																昭和 46			
	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	門 司	小 倉	若 松	八 幡	戸 畑	計	門 司	小 倉	若 松	八 幡
種 類																				
大 気 汚 染	20	44	43	82	105	80	63	39	74	59	23	37	12	24	9	105	28	56	25	39
騒 音・振 動	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	9	36	10	21
水 質 汚 濁	4	22	53	21	15	14	12	2	2	6	4	8	2	2	1	17	2	16	4	3
そ の 他	0	47	61	19	13	2	0	3	6	10	16	52	9	25	24	126	3	3	3	2
計	24	113	209	148	168	131	112	114	117	176	68	146	38	75	59	386	65	169	63	113

年 度		昭 和 47 年 度						昭 和 48 年 度						昭 和 49 年 度							
戸 畑	計	門 司	小 倉	若 松	八 幡	戸 畑	計	門 司	小 倉	若 松	八 幡	戸 畑	計	門 司	小 倉	小 倉 北	若 松	八 幡 東	八 幡 西	戸 畑	計
31	179	25	47	15	43	20	150	24	59	23	49	19	174	19	38	14	16	10	29	32	158
14	90	11	35	9	39	17	111	15	58	14	42	22	151	12	51	16	17	17	29	17	159
25	175	25	58	14	57	24	178	26	82	14	46	32	200	20	60	13	12	16	45	28	194
1	26	1	12	1	12	4	30	5	15	0	13	1	34	3	5	5	1	4	4	1	23
2	13	0	3	4	6	0	13	4	16	6	7	2	35	2	2	4	1	0	3	0	12
73	483	62	155	43	157	65	482	74	230	57	157	76	594	56	156	52	47	47	110	78	546

種類	年度 區別	昭和 50 年度								昭和 51 年度								昭和		
		門 司	小 倉	小 倉	若 松	八 幡	八 幡	戸 畑	計	門 司	小 倉	小 倉	若 松	八 幡	八 幡	戸 畑	計	門 司	小 倉	小 倉
大 気 汚 染		16	35	10	15	7	20	23	126	10	33	12	21	4	18	15	113	15	28	12
騒 音・振 動		20	41	12	8	4	32	29	146	13	39	13	10	6	25	24	130	12	23	9
水 質 汚 濁		2	18	8	1	0	5	3	37	5	4	12	2	3	2	2	30	1	9	8
そ の 他		5	6	4	0	2	4	1	22	1	8	3	4	2	2	1	21	0	4	2
計		65	156	58	38	29	90	77	513	52	135	69	47	22	78	57	460	53	116	53

若 松	八 幡	八 幡	戸 畑	計	昭和 53 年度								昭和 54 年 度							
					門 司	小 倉	小 倉	若 松	八 幡	八 幡	戸 畑	計	門 司	小 倉	小 倉	若 松	八 幡	八 幡	戸 畑	計
10	10	20	20	115	9	10	6	14	4	18	5	66	9	22	3	4	2	15	9	64
8	8	26	14	100	5	14	10	4	2	6	9	50	5	14	3	8	2	15	1	48
14	4	28	21	166	6	39	11	8	7	16	13	100	15	49	15	10	2	35	14	140
2	2	4	1	27	1	6	4	3	0	2	0	16	0	2	3	0	1	5	1	12
2	0	3	0	11	0	1	0	1	0	1	0	3	1	2	0	0	0	1	0	4
36	24	81	56	419	21	70	31	30	13	43	27	235	30	89	24	22	7	71	25	268

出典：北九州市『公害行政のあゆみ』

第三章 北九州市の環境行政

第一節 北九州市の公害問題

第一項 北九州市の公害問題のあゆみ

北九州市の公害は、地域のもつ活力のバロメーターとして受けとめられてきた「七色の煙」によって始まったといえる。

鉄鋼、化学、窯業、電力等大企業の立地する北九州市工業地帯は、戦前においても大気汚染、水質汚濁の大発生源であったが、特に戦後の復興期を過ぎ昭和三十年代の「高度経済成長期」に入ると、ばいじん、ばい煙、亜硫酸ガスを中心とする大気汚染をはじめ、洞海湾、響灘、周防灘における水質汚濁、住工混在地域における騒音問題の頻発、悪臭等、健康であるべき市民生活が侵され、自然環境の破壊が進行するという状況にあった^(註1)。

なかでも、窯業、化学、鉄鋼等の大工場に囲まれていた八幡市城山地区は汚染状況がひどく、昭和三十四（一九五九）年に城山小学校に設置されたデポジットゲージは、 $64.0 \text{ t/km}^2/\text{月}$ という市内最高の降下ばいじんを量を示している。その後も増加し続け、昭和四〇（一九六五）年には年平均値で $80.0 \text{ t/km}^2/\text{月}$ にまで達している。

また、当時「日本一汚い死の海」として悪名高い洞海湾では、戦後一時期、漁獲量が回復していたものの、昭和二十五年頃から再び漁獲が無くなり、昭和三十一（一九五六）年には、若戸大橋以西の漁業権が放棄されるに至り、さらには周辺企業からの大量の工場排水に都市排水も加わって、昭和四〇年頃からは湾奥の悪臭苦情も生ずるようになった。^(註2)

北九州市の公害に関する苦情、陳情件数を見てみると、昭和三十五（一九六〇）年に二十四件であったものが、昭和三十九（一九六

四) 年には百六十八件、そして昭和四十五(一九七〇)年には三百八十六件、さらに昭和四十八(一九七三)年には五百九十四件となっており、公害の激化と深刻な市民感情を明確に示している(表8参照)。

なお、市内各所にあるセメント工場周辺では大なり小なり降じんによる市民の苦情が多く、三十年代から四十年代前半にかけて激化した、うち三件については「ばい煙規制法」による「和解の仲介」制度によって解決されている。(註3)

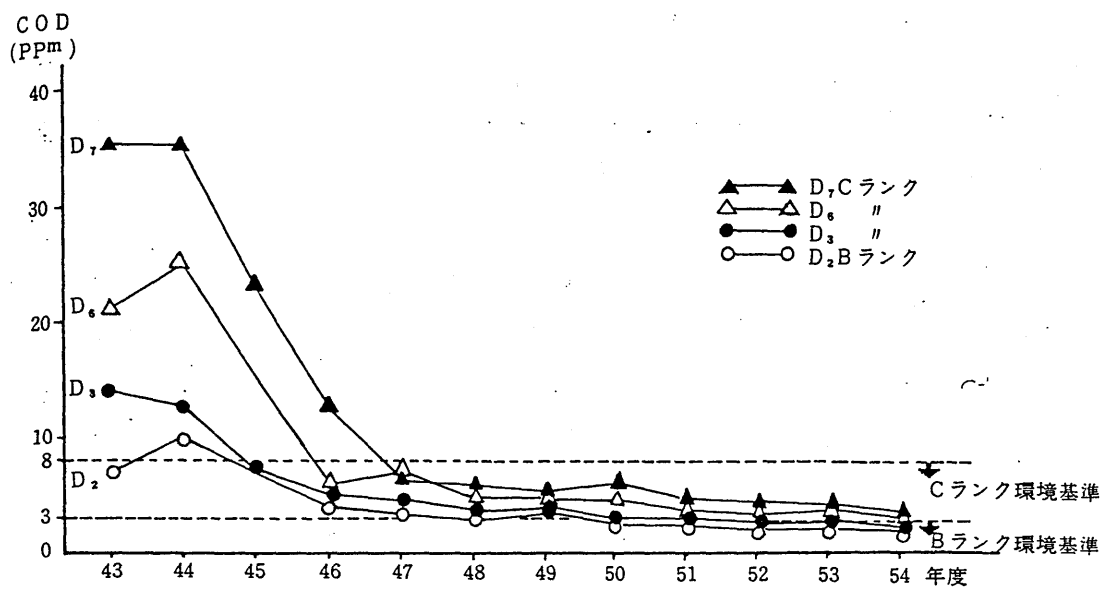
さらに、ここで二十年前の当時の新聞から探ってみることにする。昭和四十五(一九七〇)年七月四日付「西日本新聞」では、「洞海湾の汚染状況はひどい。とくに今回は工場排水口から約十五畝付近で採水した結果、フェノール、シアンの異常な数値の検出となったが、直接排水口から排液をとれば、驚異的な数値となろう。」と当時の洞海湾の汚染状況の深刻さが記されている。また、「“死の海”にさせたのは沿岸の各企業である。洞海湾沿岸には大小数百の工場があるのに、排水施設を設備しているのはわずか三工場にすぎない。」と記されており、大企業が環境を軽視した経営を行っていた様子が浮き彫りにされている。

このように、四大公害裁判訴訟ほどの社会的問題になることはなかったものの、同市は「公害のデパート」の汚名をあずかることになり、それと同時に、大企業の利潤を優先した経営の代償として、市民は多大なる被害を被ることとなったのである。

第二項 洞海湾における水質汚濁の推移

水際線のほとんどを工場群によって占められている洞海湾の水質汚濁は、北九州重工業地帯の活動とともに著しく進み、工場排水や河川を経由して流れ込む生活排水による汚濁海水が放つ、悪臭と黒色の色相は市民に情緒阻害と嫌悪感を与えていた。そのため、昭和四十年代前半当時は「死の海」「悪臭ヘドロの海」などと呼ばれる

図 6 洞海湾におけるCOD経年変化 (年平均値)



出典：北九州市『公害行政のあゆみ』

ほどであった。(註4)

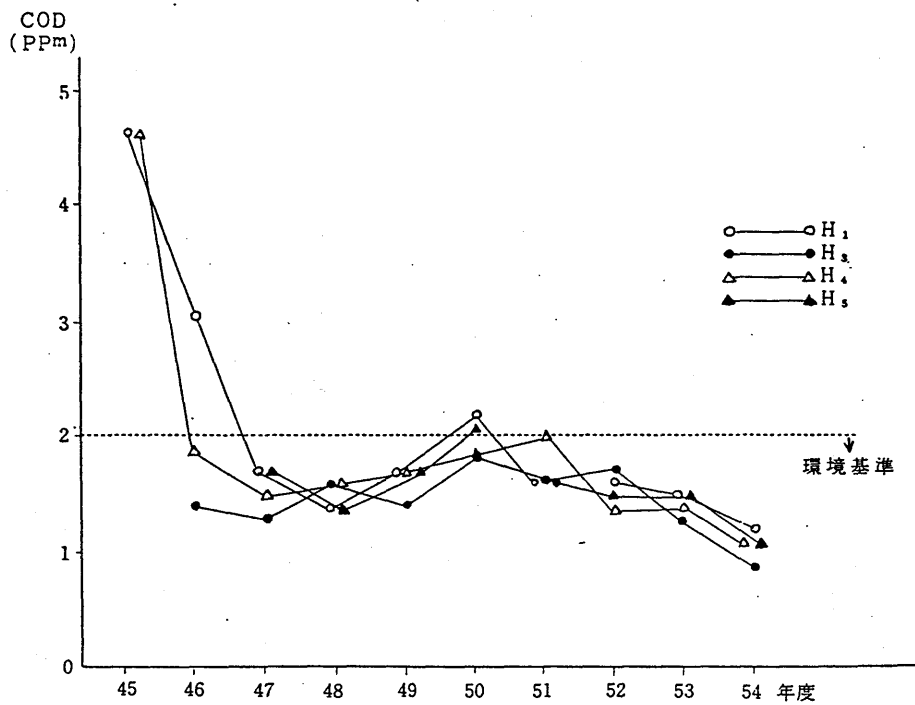
昭和四十六年頃になるとようやく法規制や行政指導が進み、やっと危機的状态を脱するに至ったが、清浄な状態には程遠いものであった。当時の記録では、人の健康にかかわる有害項目(総水銀、鉛、ひ素、シアン等)については、総水銀が若戸大橋下(図6参照-D3)で0.02ppm検出され、またひ素も湾奥部(同一D7)で0.076ppmと環境基準に不適合であった。一方、生活環境項目(pH、溶存酸素量、油分、COD等)については、有機汚濁指標であるCOD(化学的酸素要求量)が、湾口部(同一D2)4.0ppm、湾奥部(D7)12.3ppmと環境基準に不適合であった。

昭和四十七(一九七二)年度に入ると、洞海湾の環境基準達成を目指して各種の公害対策事業や法規制が実施され、とりわけ洞海湾底質しゅんせつ事業の実施により長年にわたって洞海湾の海底に堆積したヘドロ四八〇万立法メートルのうち、水銀等の有害重金属を含む三五万立法メートル(七・三%)が昭和四十八(一九七三)年二月からの約一年間でしゅんせつ処分された。(註5)

しゅんせつ費用については、公害防止事業費事業者負担法を適用し、「北九港管理組合公害防止事業費負担審議会」(会長、九州大学教授竹下健次郎)を昭和四十七(一九七二)年三月に発足させた。その結果、七一%の十二億七千八百万円を企業が負担し、残りの二九%の五億二千二百万円を国(1/2)、県(1/4)、市(1/4)が負担することになった。つまり、北九州市はこのしゅんせつ事業において、一億三千五十万円の費用を負担していることになるのである。また、これらのヘドロをすべて同様に除去することにした場合、単純に計算しても、同市は十七億八千七百六十七万円の費用を負担することになると予想される。こうなると、北九州市の財政への圧迫は多大であり、ひいてはこれが市民への市税負担増へとつながる恐れがあるといえよう。

なお、この汚泥処分地は、昭和五十六(一九八一)年に新日鉄に売却されている。

図7 響灘におけるCOD経年変化（年平均値）



出典：北九州市『公害行政のあゆみ』

また、昭和四十八（一九七三）年からの上乗せ排水基準の適用により、同年度末にはようやく健康項目、生活環境項目とも全地点で環境基準に適合するに至っている。

第三項 響灘における水質汚濁状況の推移

この海域の水質調査は、昭和四十五（一九七〇）年に開始されたが、図7に示すように、昭和四十五（一九七〇）、四十六（一九七一）、五十（一九七五）年において、いくつか生活環境項目（COD）が不適合が見られる。

昭和四十三（一九六八）年から、この海域に面する若松区の北部海岸一帯で大規模な海浜埋め立てが進められてきており、「これに伴って事業主体である港湾局と公害対策局により調査を実施しているが、今のところ埋立てによる影響は認められていない^{（註6）}。」とされているが、昭和六〇（一九八五）年七月、有毒プランクトン（ギムノディニウム、ナガサキエンセ）の異常繁殖による海域のCOD増加で赤潮を発生させ、響灘付近の漁業被害を受けたという報告が同市環境局においてなされている^{（註7）}。

この海域における埋立て事業の背後に、新日鉄、旭硝子等の大企業と「ひびき灘開発」なる第三セクターの影が潜んでいるのであるということを忘れてはならないのである。

第二節 北九州市の公害問題への対応

第一項 住工分離事業と洞海湾緩衝緑地事業

北九州市内で、特に汚染状況の悪化していた八幡西区域城山地区では、昭和四十三年頃から企業社宅の移転撤去が行われ、過疎化の傾向をたどっていた。

同市は、当地区がいわゆる「住工混在地区」であることと、発生源に対する規制のみでは公害の解消が困難な側面があることから、昭和四十七（一九七二）年に策定された第一次北九州地域公害防止計画において、住居移転による住工分離を促進する地区としてとりあげた。

この住工分離事業は、当初「公害防止事業費事業者負担法」に基づく住宅移転事業として検討がなされていたが、昭和四十八（一九七三）年のオイルショックを契機として、北九州市にも経済不況の波が押し寄せていた時期でもあり、事業は一時行き詰まりの状態となった。こうした状況のなかで、不況下で移転事業の早期実現を図るため、公害防止事業を都市計画事業である「緩衝緑地事業」として実施することにしたのである。（註8）

同事業は、昭和五十三（一九七八）年同市公害対策局に洞海湾緑地事業準備室を設け準備を進めてきたが、都市計画決定された昭和五十四（一九七九）年の七月から公害防止事業団北九州建設事務所により施工され、昭和六十（一九八五）年末完成した（註10）。

洞海緩衝緑地事業の概要は次のとおりである。

表 9 事業概要 (上段一完成時、下段一当初予算)

	事業面積 (h a)	移転家屋 (戸または社)	事業費 (百万円)
城 山	1 3 . 8 1 4 . 0	2 6 8 戸	9 , 4 8 7 7 , 6 5 1
奥洞海	1 2 . 0 1 2 . 7	5 6 社 工場 一社	3 , 0 9 6 3 , 4 2 2
合 計	2 5 . 8 2 6 . 7		1 2 , 5 8 3 1 1 , 0 7 3

出典：上段一 『北九州市の環境』平成三年度版
下段一 『公害行政のあゆみ』

これらの緩衝緑地事業の財源内訳として、企業、国、北九州市が各々1/3ずつ負担することになっている。つまり、それぞれ四十一億九千四百万円を七年間で負担していることになる。

第二項 公害健康被害者の補償

北九州市においては、大気汚染による健康被害の影響が重視されたため、昭和三十五（一九五八）年から各種の疫学調査が始められた。その結果、大気汚染の著しい地域に非定型のぜん息様疾患の発生率の高いことが確かめられた。また、市民からの健康被害の救済を望む声が高まったことから、昭和四十六（一九七一）年十一月、国に対して「公害に係わる健康被害の救済に関する特別措置法」に

よる地域指定の要請を行い、昭和四十八（一九七三）年二月一日に洞海湾周辺の若松地区、八幡東区、八幡西区、戸畑区および小倉北区の各一部四八平方キロメートルが地域指定となり、医療費等の給付が開始された（昭和四十四年に川崎市、四日市市、大阪市、昭和四十五年に尼崎市、昭和四十七年に横浜市、富士市の各一部が地域指定されている）（註10）。また同年、同市は独自の救済制度として「北九州市特定呼吸器疾病患者の救済措置要綱」を制定した。

しかしながら、救済法は応急的な行政特別措置であったため、公害による健康被害者の救済制度としては十分な制度ではなかった。そのため、昭和四十九（一九七四）年九月一日、医療費の全額負担及び損害に対する補償給付等幅広い公害健康被害の填補を目的とした「公害健康被害補償法」が施行され、救済法による地域指定が、そのまま補償法の指定地域に引き継がれることになった。

それと同時に、同市の救済措置要綱も「北九州市特定呼吸器疾病患者健康被害補償要綱」に全面改正し、補償法と同内容の補償給付および公害保健福祉事業を行うことにした。（註11）

補償法及び補償要綱においては、補償給付として、独自の診療報酬体系で医療費を全額負担する「療養の給付及び療養費」ほか六種類の補償給付を定めている。補償給付の支給状況は表10のとおりである。北九州市の補償要綱による補償給付額は、昭和四十九（一九七四）年からの七年間で、五億千五百五十四万五千円にのぼっている。

なお、六十三年度決算において、法による補償給付額は二十二億四千万円（六十二年度二十一億五千万円弱）、要綱によるものは二億円弱（同年度一億九千万円余）、計二十四億三千五百四十四万円弱（同年度二十三億三千八百万円余）となっている（註12）。

公害に係わる被害については、汚染者負担の原則（PPP）によって、汚染物質を排出した企業等が医療費や損害補償を支払うことになっているものの、因果関係の立証や、故意過失の有無の判定等の点で困難であるために、これらの法律、要綱が定められているの

である。健康は人間の最大の問題であるので、当然の対応といえるであろう。しかし本来、補償給付額の大部分は北九州市を支配する大企業等が負担するべきものであるのに、市や市民がその尻拭いをしている格好になっているといえるのではなかろうか。

表 1 0 補償給付費支給状況（北九州市単独）

（単位：千円）

年 度 給付種別	49	50	51	52	53	54	55
療養の給付及び療養費	8,182	32,942	39,385	32,140	46,477	46,917	48,331
療 養 手 当	1,831	4,688	7,242	8,419	10,135	11,178	13,820
障 害 補 償 費	1,405	17,907	23,482	20,959	20,892	20,557	22,810
児 童 補 償 手 当	370	3,464	4,456	5,282	7,791	9,669	11,991
遺 族 補 償 費	—	—	1,076	2,658	2,911	3,145	3,395
遺 族 補 償 一 時 金	—	8,989	—	—	3,344	3,135	1,235
葬 祭 料	1,000	600	520	—	340	305	170
計	12,788	68,590	76,161	69,458	91,890	94,906	101,752
対 前 年 比	—	536.4	111.0	91.2	132.3	103.3	107.2

出典：『公害行政の歩み』北九州市公害対策局

第三節 環境影響評価（環境アセスメント）

第一項 我が国の環境影響評価（環境アセスメント）の経緯

我が国における環境アセスメントは、昭和四十七（一九七二）年六月「各種公共事業に係わる環境保全対策についての閣議了解」により、国の行政機関はその所掌する公共事業について、事業実施主体に対し「あらかじめ、必要に応じ、その環境に及ぼす影響の内容及び程度、環境破壊の防止策、代替案の比較検討等を含む調査研究」を行い、その結果に基づいて「所要の措置」をとるよう指導することとしたことから取組が始まった。公有水面埋立法、瀬戸内海環境保全特別措置法等の個別法の改正により環境アセスメントに係る規定が設けられている。

その後、統一的な手続き等による環境アセスメントの適切かつ円滑な実施が重要な政策課題となったため、環境庁は昭和五〇（一九七五）年十二月、中央公害対策審議会に対して「環境影響評価制度のあり方について」諮問する一方、環境アセスメントの法制化を図るため、昭和五十一（一九七六）年以降政府部内での調整を進めていった。そうして昭和五十六（一九八一）年四月、環境影響評価法案が国会に提出された。

しかしながら、同法案については、衆議院環境委員会で審議が行われたものの採決には至らず、その後継続審議を繰り返した後、同年十一月の衆議院の解散に伴い、審議未了・廃案となった。また、法案の再提出も、与党内における見解の一致を見るに至らず見送られており、環境アセスメントは立法化されないまま現在に至っている。

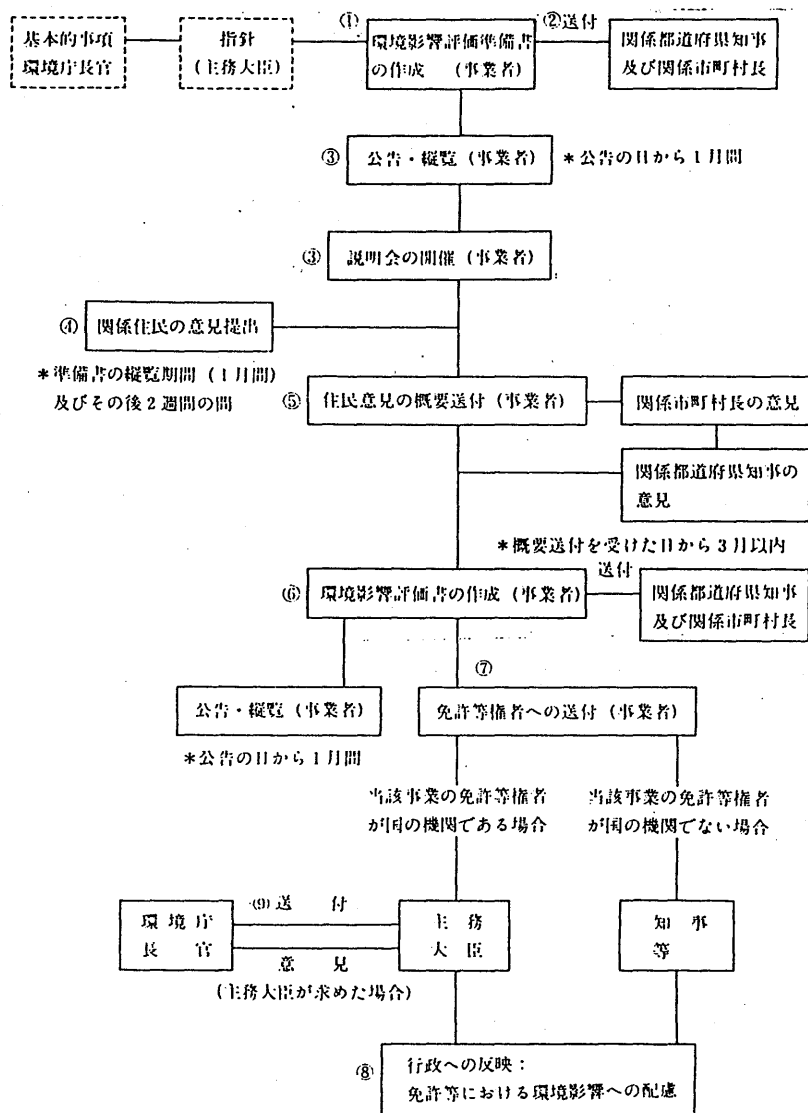
現在実施されている環境アセスメントは、昭和五十九（一九八四）年八月に閣議決定された「環境影響評価の実施について」という要綱（以下、閣議要綱）に基づいて行われているものである。

閣議要綱における環境アセスメントの対象事業は、国が実施し、又は許認可等で関与する事業で、規模が大きく、環境に著しい影響を及ぼすおそれのあるもので、道路、ダム、飛行場等十一種類の事業が定められている。また、対象事業と担当省庁との関係は、表11に示すとおりである。(註13)

表 1 1 環境アセスメントの対象事業と担当省

対 象 事 業	担 当 省 庁
ダム(200ha以上一般河川関係)、放水路(土地改変面積100ha以上)、土地区画整理事業・新住宅市街地開発事業・新都市基盤整備事業等の面的な開発事業(面積100ha以上)、埋立て・干拓(面積10ha超)、道路(高速自動車国道、四車線10km以上一般国道、首都高速・阪神高速・指定都市高速道路等)	建 設 省
公害防止事業団事業 (面積100ha以上)	環 境 庁
飛行場(滑走路2500m以上)、埋立て・干拓	運 輸 省
自衛隊等飛行場	防 衛 庁
廃棄物最終処分場(面積30ha以上)、上水道ダム	厚 生 省
地域振興整備公団事業(面積100ha以上) [建設省又は通産省との共管]	国 土 庁
土地改良事業の埋立て・干拓 農用地開発公団事業(面積100ha以上)、農業用ダム	農 林 水 産 省

図 8 閣議要綱における環境アセスメント手続き等の流れ



出典：『日本の環境アセスメント』

工業用水ダム、地域振興整備公団事業〔国土庁と
の共管又は単独〕、公害防止事業団事業

通商産業省

出典：環境庁企画調査局『日本の環境アセスメント』平成三年度版の「環境影響評価実施要綱の対象事業一覧」と「閣議決定による環境影響評価の技術指針施行日一覧」より作成。

また、事業者が行う手続き等は図8に示すとおりである。そこで指摘される点は、⑦から⑨の流れである。ここは、「事業所管大臣が、環境への影響について特に配慮する必要があると認められる事項がある時に、環境庁長官の意見を求めることとされている」ということなのであるが、閣議要綱に基づく環境アセスメント実施総件数百二十三件（昭和六十一年から平成二年まで）のうち、実際に環境庁長官に意見を求めたのは、東京湾横断道路建設事業、都市高速道路中央環状新宿線（目黒区～豊島区間）建設事業及び川崎縦貫道路事業の三件のみである（註14）。開発事業者サイドの環境影響評価準備書作成に始まり、それを推進する担当省庁による許認可に終る環境アセスメントでは、環境庁がなんの監視機能も果たしていないといえるのではなかろうか。

本来、環境アセスメントとは「環境保全を考慮した行動・政策への意志決定過程（計画アセスメント）と、それが実際に目標に沿っているか否かのモニタリング、再評価する過程（事後アセスメント）を含めたもの」であるはずである。しかしながら我が国においては、開発計画が環境に及ぼす影響が、一定の環境水準を守れるかどうかについてに予測評価する（事業化アセスメント）にとどまっているのである。（註15）

公害対策のためだけの閣議要綱では、長期的、予防的な対応は困難である。是非とも、本来の環境アセスメント制度の立法化と、環境庁の開発全般での監視機能の確立への早急な対応を求めるものである。

第二項 北九州市の環境影響評価（環境アセスメント）

地方公共団体においては、各々の条例及び要綱に基づき環境アセスメントが実施されている。条例については昭和五十一（一九七六）年の川崎市、要綱については昭和四十八（一九七三）年の福岡県を始めとして、平成三（一九九一）年七月一日現在、四十七都道府県・十一政令指定都市の計五十八団体のうち、条例四団体、要綱三十団体の計三十四団体において制度化されている。条項及び要綱では、地域の実情に応じて、閣議要綱が対象としていない事業を含めた独自の対象事業を設定することにより、各種の開発事業に対してきめ細やかな対応を図り、地域環境の保全に万全を期することが求められている（註16）。

北九州市における環境アセスメントの実施状況は、構想「第一次実施計画」が始められた平成元年から二年までの間に、四件あげられている（註17）。しかし、これらは港湾法及び公有水面埋立法（前項掲）に基づくものであり、市独自の環境アセスメントではない。北九州市においては、環境アセスメントを規定する条例も要綱も、未だ制度化されていないからである。

川崎市、大阪府、広島県、千葉県、埼玉県等においては既に条例・要綱の改正等を終え、内容についての強化が図られており、山形県、福島県、鳥取県、徳島県においては平成三年度中に要綱を制定する予定がある。このように、他都市においては「環境保全」対策を次々に打ち出しているにもかかわらず、以前「公害のデパート」と呼ばれていたほど環境汚染化した都市であった、北九州市が今なお環境アセスメントに関する規定を制定していないことには、きわめて遺憾であるとしか言い様がない。

企業と地域社会に関する生態学的考察

横浜国立大学経営学部 鈴木 邦雄

企業と地域社会に関する生態学的考察

横浜国立大学 経営学部 鈴木 邦雄

はじめに

「企業と地域社会」の問題が近年公害問題や地域振興との係わりで大きな関心もたれ、新たな展開を見せている背景には、企業がその本質的な意味において「空間的に具体的存在」である点を指摘できる。全国各地で進められている新たな産業立地・工業団地の開発、高速道路網、港湾や空港の整備が企業誘致の前提としても行なわれているのは、地域社会（特に地方都市及びその周辺域）の発展にとって企業誘致が最も確実で現実的な課題であるからでもある。今日の産業活動の多くが製品を生産する製造業であることもあって、企業活動の展開が経済的側面だけでなく文化的側面も含めて地域の活性化、振興につながっている。日本の基幹産業あるいは先端的分野の企業の存在・進出は、直接間接に関連する分野の企業の集中をもたらし、地域社会のアイデンティティーの向上をもたらし、地域社会の活性化をもたらしてくる。その一方で、地域環境へのマイナスの影響として、産業活動の振興、人口の増加は各種環境汚染、公害問題を発生させていることも事実である。

企業にとっての地域

視点を企業からに変えてみれば、企業にとって地域社会は活動の母胎でもある。すなわち企業はある一定の位置を占めており、空間的課題を発生させる直接の場としての地域社会との健全で安定した関係は企業活動にとって常に重要な課題となっている。さらに、企業活動を行なうための立地条件として地域社会があると同時に企業活動と地域社会が相互に影響を及ぼし合う総合的な存在としても地域社会がある。

企業活動が地域社会に与える影響は、単に経済的側面だけではなく環境や文化の側面にも及ぶ多面性を有している。企業が地域社会に与える影響として(1)雇用、(2)産業構造、(3)階層構造、(4)行財政、(5)政治、(6)住民生活及び生活環境、(7)自然環境（用水、土地空気など）の7項目が考えられている（Miller & Form 1979ほか）。企業の一定の地域への進出や撤退はその地域の雇用機会の創出と削減を伴い、地域の就業構造へ影響が及んでくる。企業活動にともなって、原材料や部品の仕入れ、生産される製品の搬出など直接間接に地域の関連業種の構造的変化を生じさせる。企業の立地は、地方政治に議員を送り込むなど地域社会の政策決定に係わってきたり、市税における特定企業の割合が高い「企業都市」といわれるものを生んでいる。さらに、企業の従業員は多くの場合そのまま地域住民でもあるため、地域の消費生活や文化教育関係などにも便宜、援助をあたえている企業も少なくない。企業の立地や生産活動にともなって生じる自然環境・生活環境への影響については、別項目でも論じられているが、水、土地、空気、原料、廃棄物、生物など物的環境因子が中心であり、その多くが地域社会にとってマイナスを示す傾向を有していることも特徴となっている。従って、そのマイナス因子は、企業行動によって予測される地域社会のプラス因子；社会的便益（経済的側面だけに限らない）とのトレードオフされたり、社会的費用とし

て消化されることが多い。

内外の諸条件は常に変化しているが、企業の工場や事業所が安易に位置を変えることが困難であり、地域という特定の位置を占め、活動を行なっている。変化に富む諸条件に対処して、工場や事業所が技術的・経済的努力を重ねることが必要であるが、地域社会の対応も重要となっている。これを地域社会のビジネス・クライメイト business climateといわれている。よいビジネス・クライメイトを有する地域社会では、産業の発展・変化に応じた対応・協力が得られる。

企業行動の地域依存性

自然環境から社会環境・企業環境まで、環境はそれ自体としては無意味な存在である。環境は行動・活動の主体となる存在との係わりが形成されることによって初めて意味のあるシステムとして機能する。主体－環境系として把握され、その最適化を追求する動きが環境形成過程である。企業と地域社会の関係においても、同様な視点から問題を捉えることができる。このような生態学的視点からは、企業行動を主体とした企業行動－地域社会系というシステムを設計し、その存続と最適化を図ることが、主体としての企業の環境への適応力を高め、（潜在）成長力を養うといえる。

業務活動としての地域依存

企業行動が地域社会に大きく依存していることは、万人の認めるところである。程度の差はあっても企業が地域依存性 local dependenceを有しているのは、企業に取って必要な資源が地域社会によって供給されており、この資源が当該社会以外から獲得することがむずかしいという影響力関係があるからという資源依存パラダイム（組織間関係論によって開発されたパラダイムのひとつ）を主張することもできる（山倉 1987）。このパラダイムに従うならば企業は、地域社会に存在する資源－労働力、原材料・部品、資金、立地などを獲得できることを前提としている故、地域社会に依存せざるを得ないと言える。米花（1965）は、経営がその業務活動を営むについて、目的達成の為の地域の持つ立地条件として「関係位置すなわち経営の諸活動の対象との距離」と「その広がりをもつ位置の特定の自然的・技術的・経済的・社会的・文化的あるいは歴史的資質」の二つの側面をあげている。また地域社会は、地域社会（都市、人口）に対する企業および経営行動の規模が大きければ大きいほど、税の支払い、雇用機会、地域活動などで特定の企業に依存せざるえない。

視点を変えて論じてみれば、地域社会は、単なる自然地理な意味での地域である以上に、主体としての地域住民の存在を前提として、歴史的に集積され形成された社会的・文化的特性を持った空間構造でもある。この地域社会の成員としての住民は、人的つながりや利害関係に基づいた価値体系を発端として企業行動に対して影響を及ぼしている。その価値体系は、姻戚関係であることもあるし、出身学校あるいは郷村的な結びつきであることもある。このことは、「地域社会」が住民という主体・存在を無視するならば、単なる「地域」にすぎないことをも意味している。そこでは企業活動の具体的な行程、材料、施設などを公表せず、地域社会と一定の距離をおくという姿勢である。住民を無視したあるいは「眠らした」ままにすることが、企業の立場から行動し易いと考えがある。だが、地域社会特に地域住民との関連も考慮した企業経営を推進することは、短期的な利潤追求主義を矯正し、社会的地位の向上を促し、地域社

会の育成に貢献してくる。そして結果的に経営行動の積極的な展開につながるともいえる。

異文化と企業進出

一つの例として異文化地域への企業進出の問題においても地域依存性が最大の課題とされている。自動車メーカーの「ホンダ」がアメリカのオハイオ州に工場を進出させた場合にもあてはまる。ホンダ・オブ・アメリカ（HAM）では、雇用した労働者の人種的な割合をオハイオ州での人口比率と同様な比率で採用したり、就業時間の終了を早めたり、職種別まとまりから部署別まとまりをうながすパーティーやスポーツ大会を開いたり、賃金には住宅手当・家族手当を含ませなかったり、就業前の体操を実施したり、日本からのスタッフを家族同伴として一人ずつアメリカ社会の中に住まわせたりした努力を行なっている。これらの対応の中で、部署別パーティ以下の項目は日本企業を特徴づけるシステムであり、アメリカ社会への無条件の従属でないことがうかがえる。

生活環境・活動環境としての地域

販売受注から始まり、原材料の購買、工場における製造加工、下請け外注、納入などの製造活動にとって立地条件あるいは地域特性が重要だとの指摘をしてきた。同時に、これらの諸活動に従事している人の問題も重要である。多くの労働力を所在地域周辺に依存することが地域社会との関係において常に求められることであり、産業技術の高度化に伴った特定の技術や経営上の要件を有する人材を確保するためには、人とその家族に満足を与える生活環境を提供することでもある。このことは、企業が住みよい地域社会を形成することに貢献することは、ビジネス・クライメイトの安定と発展につながるとの見方である。逆に、地域社会にとって企業の誘致は、雇用機会や税金収入の増大という直接的個別的な面だけでなく、地域社会づくりという総合的側面が重視されるようになってきている。企業誘致、企業活動は、直接間接の経済効果だけでなく、企業全体から従業員・その家族まで地域社会の諸活動に意識的・無意識的に参加することによる社会的・文化的貢献をもたらす。

また、企業活動は、地域社会に好ましくない影響をもたらすことも事実である。業務活動にともなって発生する空気の汚染、水の汚染、交通の混雑、風紀の乱れなど直接間接の産業公害と言われるものである。地域社会に及ぼす負荷を軽減するために、企業がその多くの対応、経済的負担を求められるのは当然のことである。しかしその一部には、本来的に社会的費用として地域社会（あるいは地方自治体・国）の公的負担によって賄われなければならないものもある。

企業都市

企業都市とは、米花稔が”シングル・インダストリー・タウン試論”（企業経営研究 7, 1957）で論じており、大宅壮一の企業城下町やSingle Industry Townとほぼ同じ意味で、特定の企業あるいは企業群によって成り立っている都市のことである。日本での日立市、野田市、宇部市、豊田市、欧米のデトロイト、ゲイリー、ウィルミントンなどが代表的であり、政治経済文化において支配的企業の影響力が決定的に強

い都市である。

企業発展の重要な要件として地域社会・地域環境であったとの指摘は少なくない。しかし、当初の企業発展の基盤が地元社会にあったとしても、現在はその関係が質的な変貌を遂げざるをえないのも事実である。高度工業化ともいえる産業技術の急速な発展は、製品に著しい進歩が見られなくてもその製造過程の革新が行なわれることによって、地域社会との関係を薄めざるおえない。また、地域社会においても、都市の発展は特定企業への依存を低下させざるおえない。その具体的例として日立市と野田市の例をあげてみる。

「日立製作所」が電気メーカーとして発展したのは、隣接した土地に日立鉱業が存在しており、地縁的要因として日立鉱山関係の電気機器の修理に携わる内にそのノウハウを蓄積していった。さらに、電気関係機器に欠かせない銅線の材料が日立鉱業から安定して供給されていた点も指摘されている。日立の創業者も創業時の技術者・熟練労働者も地元出身者ではなかったが、創業25年を向かえた1930年には約半数が、1935年には約3分の2が地元出身者となり人的側面も地域社会と結びつきを深めていった。さらに、部品や資材の供給も自社およびその子会社で賄い、製品至上を地域社会の外に求めている点に特徴があった。しかし、地域の発展、人口の増加、社会情勢の変化は、「日立」主導型の地域社会の枠を崩壊する動きを促進せざるをえなかった。また、社会活動の面で社宅地域の柵内と伝統的村落秩序との間には断層がしょうじ、祭礼を別個に行なわざるおえない。一方、市議会、地元行政組織に「日立」出身者が相変わらず進出しているのも事実である。

キッコーマン醤油の例は、400年の伝統を持った醤油の町野田市の醸造家達が結集して野田醤油（現在のキッコーマン醤油）を創設し、地域に根をおろした地場産業型企業である（本間、1980）。歴史的発展過程においては原料の確保、醸造上の気候風土、製品の市場確保、製品輸送の便益などで優位にたっていたといえる。しかし、高度工業化の過程で合理化と機械化を進行させ、地域社会における企業連関の喪失を余儀なくされてしまった。ビン詰め、パック詰め自動化によってかつて醤油容器の花形であった樽の製造業を必要としなくなり、専用トラックによる大型輸送により江戸川を下る醤油船の姿が消えてしまっている。「キッコーマン」の地位社会への連関は、奉仕団体による図書館・分科会間・病院・資料館・大規模な公園の運営など多岐にわたるサービス活動を現在も進めている。しかし、高度工業化とともに地域社会への相対的重みを低下させ、地域社会での政治・文化的影響力が低下はしているが、その動向が地域社会に与える影響も強いとされている。

電源立地と地域振興

現在、ある企業が地域進出することによる影響の最も極端な例の一つとして電源立地の開発がある。平成元年6月に営業運転を始めた北海道泊原子力発電所を事例としてみる。発電所が建設された泊村（面積82.98㎡）は、かつてニシン漁と炭鉱（茅沼炭鉱）で栄えていたが、ニシン漁の衰退と炭鉱のため過疎化が進み、人口が昭和25年の9,439人から昭和60年の2,640人まで減少している。泊村へ原子力発電所が建設されることによって、直接間接に様々な形で資金が投入されている。1983年から87年までに泊村へ電源三法交付金だけでも48.6億円、地域振興資金が4.35億円、固定資産税が当初年度20億円以上、また泊漁協へ漁業保証・漁業振興資金として30.5億円が北海道電力から地元へ振り込まれている。これらの交付金で泊村は、

特別養護老人ホーム、漁港船揚場施設建設、公民館など盛りだくさんな事業を実施している。それではこの原子力発電所の建設が地域を活性化するかという点では多くの疑問がある。原子力発電所建設に従事する労働者1,500~2,000人のうち地元からの採用は300人以下であり、運転後に地元より雇用される人数は定期点検時の臨時雇用を除くとごく僅かである。また、北海道でも苫小牧東部大規模工業団地・石狩湾新港地域など既存の場所に加えて空地中核工業団地、千歳臨港工業団地などの造成が進んでおり、現在でも売れ残りがあるという現状では原子力発電所建設を呼び水として泊村への新たな企業進出はとうてい期待できない。畠山(1989)は、泊村の現状を考察した結論として、「地域再生の核となるのは、やはり漁業と農業以外にはないように思われる。農と漁は、人々の生活サイクルの中に組み込まれており、若者から老人まで仕事と生きがいを提供し、しかも地域の連帯を可能にする」としている。すなわち、泊村の展望は原子力発電所に頼らないことだとしている。

企業と社会的責任

企業は、その本来的な業務活動が広く全国的さらに国際的市場を対象としている一方で、その具体的な存在が特定の地域において社会的存在と責任を求められる一構成員にすぎない。原則的あるいは観念的に経営理念の段階において社会的責任が位置づけられているが、個々の企業が環境問題だけをとりてもそのグローバルな存在であるために企業活動との関連（特に経済的価値評価レベルで）で取るべき義務・分担や負担を明確に示すことが出来ない。

しかし、企業活動が社会組織・地域に及ぼす影響の重大さを考慮すると、企業・経営者の社会的な責任と負担とが取り上げられ問題視されざるえないのも事実である。また、企業経営が社会的存在であることから、その経済的機能を本来的なものとしても、企業は経営理念のなかに社会的責任を規定し、社会的存在基盤としての環境に対して負うべき社会的責任が求められてくる。また、企業が自らの活動のためについやす費用・経費以外に、企業が本来負担すべくして負担しておらず、社会的に負担されている費用がある。これを、私企業の計算にはいる私的費用に対立する経済学的概念として社会的費用social costとされている(K.W.Kapp,1950)。ミクロ経済の立場では、社会的費用は、私的生産活動の結果生じる経済上の有害なあるいはマイナスの影響・損害であり、企業、産業あるいは生活者に対する外部不経済として具現し、私企業の経済計算に計上されずに第三者や社会といった非市場的負担に転嫁される費用部分である。企業はこれらマイナスの影響に対して責任を取られず、生産活動への影響がおよばない。だが、社会的費用と言われているもののどこまでを企業が負担するかという問題は、社会的費用といわれるもののどこまでを私的費用として吸収していくかでもあり、企業における社会的責任の問題でもあるといえる。

Kappの社会的費用

Kapp(1950)によれば、主な社会的費用として次のものをあげている。

- (1)生産に人的要因を損傷することから生ずる費用（労災、職業病、婦人・年少者雇用による損傷は、直接企業に拠って負担されている以外に、二次的・間接的に生じる負担も多い。この負担が社会的費用化されている）
- (2)大気汚染の社会的費用（公害の一つとしての大気汚染は、企業活動にとの係わりで

生じることが多く、財産価値、人の健康、生物相などへのマイナス影響を及ぼしている)

(3)水質汚染の社会的費用(水質汚染は、確実に進行しているが、その内容は産業公害から公的側面の都市公害まで複雑である)

(4)動物資源の減少と絶滅(産業活動、開発行為によって自然資源は、貧化している)

(5)エネルギー資源の早期枯渇(エネルギー資源の開発に係わる費用は、社会的負担となる面が多く、利用者としての企業負担が少ない)

(6)土壌侵食、地力消耗および森林の伐採(自然環境の開発によるマイナス影響が社会的費用として負担されている)

(7)技術的変化の社会的費用(技術革新による浪費を社会的費用として負担している)

(8)失業と資源の遊休による社会的費用(技術的変化と社会環境の変化によってもたらされるマイナス影響の社会的費用による負担である)

(9)独占と社会的費用(静態的に独占企業は生産性にもたらす非能率性などをあげている)

(10)配給の社会的費用(小売業の数が多いことによるコスト高、競争的広告など販売促進費用などがある)

(11)輸送における社会的費用(輸送に係わる手段と施設の関連性のなかに社会的費用が含まれる)

(12)研究開発における社会的費用(個別的に研究開発を行なうことによる重複と非効率化がある)

(13)市街地の競争的な利用から生じる社会的損出と損害

(14)競争過程からしばしば起こってくる工業立地配置の型に結びついた損失

以上のようなKappの指摘に対して、「企業によってひきおこされ、第三者としての家計・企業または社会全体によって出費または支出の増大の形で、あるいは実物的な損害または被害の形で負担されるところの、本来的に技術的に条件づけられた外部的負担のすべて」であると社会的費用の負担を限定する主張もある(W.Michalski,1965)。また、社会的費用と対になって考察されるべき項目として社会的便益がある。社会的便益は、私的効用・私的便益と異なり、個別に「独占」できず社会全体にもたらされる性格を持っている。

経営理念組み入れ

現代企業は、公害問題以来様々な環境・地域問題の発生と帰属と負担への認識が高まり、地域社会に対する姿勢として社会的費用・義務への積極的な対応がみられる。今後第三次産業・情報産業や研究機構・政府・大学などが社会の指導的役割を担う「脱産業社会」の到来も予測されているが、現在は少なくとも大規模な企業が社会の指導的な役割を果たしている「高度産業社会」であることも事実である。社会的に指導的な役割を果たしている大企業が地域社会や環境に対して負担をかけない努力をすることは、その企業が社会的にも高い評価を受け、間接的に利潤の増加と企業躍進を促すと考えられる。最近では、地域社会や環境に貢献することが経営理念にも多く取り入れられてきている。

このような積極的な姿勢に対して、一部では経済成長に裏付けされた環境でのみ対応できるとの視点もある。その理由として公害対策や環境対応を企業負担で進めるこ

とは、製品コストを引き上げて市場性を失うとか、利潤追求を最大の課題とする企業における経営理念として基本的に考察された結果としての対応ではないとしている。また、企業のもたらす社会的費用は企業のもたらす社会的便益とのトレード・オフの関係にあるとの考え方もある。その結果、ひとたび経済成長が鈍化したり不振に落ちいた状況になると、企業の社会的責任論が曖昧になり利潤追求の意識が強調され易いのも事実である。

企業の社会的責任を曖昧にさせているもう一つの要因は費用の負担区分の問題である。すなわち、企業が本来負担すべき費用で社会が現に負担しているものと社会が本来負担すべき費用で企業が現に負担しているものを抽出・区分できず、その解釈も統一されていない。前項で示した泊村の例でも、本来開発事業者が負担しなくてよいあるいは従来負担していない事項が、建設推進という名目で負担していると思えるものもある。そうなると企業の社会的責任というよりも、単なる開発促進の論理の隠れみのにすぎない。

地域社会と活動主体

地域社会では、自由経済を建前とする限り、本来的には、それを担っている個人、事業体、機関など公私多種多様な主体が、各々の論理を持って互いに利害を交錯させながら活動を進めている。地域社会における活動主体は大きく2つに区分することができ、そのひとつが経済政策、社会政策、環境政策などを進める中央政府、地方自治体などの公的活動であり、もうひとつが一般企業・地域社会の諸団体・住民などの私的活動である。厳密な意味での境界を引くことがむずかしいが、社会的便益を増加するための事業の推進と私的活動が企画する事業が地域社会に及ぼすマイナス影響が多であって社会的に認められないときの「不許可」という意思決定をする立場にある。一方私的活動の主体は、その活動に当たって経済的な価値が優先している。いずれの立場にたっても、地域の社会的発展と関連の深いことであり、個別的には企業の最適地への用地確保という立地選択（地域選択）の開発者側の論理と土地利用の適正化という地域社会の論理との結合が必要となってくる。

経営政策という視点から企業と地域社会を考察すると、その立地条件としてビジネス・クライメートの存在を無視できない。地域開発・環境問題に対する企業自身の対応として、積極的接近は私的費用への転化とその負担の経営政策の中での吸収、経営革新をすることによる消化、企業間・企業と地域の協力体制による制度的および施設的なシステム化（による吸収）などがあり、個別企業での対応から企業間、国、地方自治体、地域との社会的接近によるシステムの対応が行なわれてくる。

しかし、現代の企業の多くが、原材料、水、電気などの資源を効率的に利用し、多くの労働力を必要としない省エネルギー型へと転換しており、経営環境の変化に迅速に対応するために地域的要因にとらわれない「身軽な企業体」戦略を打ち出してきている。逆の見方をすれば、これからの企業戦略の傾向は、立地としての地域の存在を肯定するための最低限の対応を行なうが、地域社会と積極的に結びつくことによってえられるであろう経営的特性・メリットを求めない。地域特性を消した工場や事業所の存在が、様々な環境条件の変化への対応を容易にするという戦略でもある。

Miller and Form, Industrial Sociology(2nd Ed.)Harper 1979.

福武・蓮見 編 1981: 企業進出と地域社会. 東京大学出版会

山倉健嗣 1987: 「企業と地域社会」に関する一考察. 横浜経営研究 第Ⅷ巻第1号 .p.73-83.

米花稔 1965: 「経営と地域社会」. 経営学 (平井泰太郎 編), p.423-446. 青林書院新社.

米花稔 1970: 経営環境論. 224pp. 丸善.

本間康平 1980: 地域社会と企業. 家族と地域の社会学 (青井和夫・庄司興吉編). p. 169-188. 東京大学出版会.

K.W.Kapp, "The Social Cost of Private Enterprise", 1950(篠原泰三訳『私的企業と社会的費用』岩波書店(昭和34年)).

W.Michalski, "Grundlegung Eines Operationalen Konzepts Der "Social Costs", 1965. (尾上久雄・飯尾要 訳『社会的費用論』, 日本評論社(昭和44年)).

畠山武道 1989: 原発は地域を再生させるか. 公害研究18(3): 45-52.

K.W.Kapp "Environmental Disruption and Social Costs, 1975(柴田徳衛・鈴木正俊訳『環境破壊と社会的費用』, 岩波書店, 1975)

本研究の一部は、平成2年度文部省科学研究費補助金によって行われている。

「企業の地域戦略と組織間関係」

山倉 健嗣

(横浜国立大学経営学部)

はじめに

「企業と地域住民」「企業と地域社会」は近年、新たな注目を浴びてきた経営学の重要なテーマである。ここでは、「戦略」「組織間関係」をキーコンセプトとして、「企業と地域住民」「企業と地域社会」という課題に接近することにしたい。そこで、まず企業や地域住民・地域社会についての議論を行い、つぎに企業と地域住民・地域社会との関係を「戦略」「組織間関係」の視点から再構成し、地域社会をパワーとネットワークの観点から考察することにする。

1. 企業・地域住民のとらえ方

①企業のとらえ方

では、企業をどのようにとらえればよいのであろうか。ここでは、企業を次のように考えることにしたい。企業とは「社会に対し特定の財・サービスを生産・分配するという経済的機能を第一義的機能とし、市場機会において利潤獲得をめざす組織」であると。

この概念で明らかなように、企業は全体社会のサブシステムであり、社会に対して、特定の財・サービスを生産・販売することによって、貢献することになる。しかし、経済的活動を遂行する過程、派生的な結果として、経済的機能を果たす以上の存在である。すなわち、企業は全体社会において、他組織と分業関係にあるが、経済的機能を果たすとともに、政治的・社会的・文化的機能を果たしていることにも注目しなければならない。こうした多機能的な組織として、企業をとらえることが要請されている。

以上の点と関連し、企業の目標には、利潤といった経済的目標のみならず、地域住民・消費者などへの貢献といった社会的目標も考慮しなければならないであろう。

このように、企業は単に、市場に対して財・サービスを供給するといった経

済的存在としてではなく、多面的な社会的存在として把握する必要がある。この見方は、「企業と地域住民」をとらえる場合にも重要な点である。

企業は、経済的機能を遂行するために、特定の空間に、本社・工場・支店・事務所などを立地している。この点は「企業と地域住民」をとらえていく場合に重要な点である。なぜならば、企業は特定の空間に立地することによって、地域住民・地域社会との関係が形成され、それに対して適応することになるからである。企業は意思決定の連鎖によって過去－現在－未来という時間の流れのなかで存続していくように、特定の空間を占めることによって、存続・成長が確保される。こうして、企業を空間的存在としてとらえるならば、空間的範囲の拡大・縮小を無視して、企業の全体像をとらえることはできない。

②地域住民・地域社会

次に、地域住民・地域社会について若干の考察を試みることにしたい。まず、地域住民を企業の利害者集団の1つとして把握することにしたい。ここでいう利害者集団とは「その集団の経済的福祉が企業の活動に強度に依存している集団」(R・Gordon)である。換言すれば、企業が経済的活動を遂行するために、インプットサイド、アウトプットサイドにおいて強度に依存している集団である。利害者集団には、地域住民だけでなく、株主、原材料・部品供給業者、労働者、銀行、流通業者、消費者、政府、地方自治体などが含まれる。利害者集団は企業に対して固有の利害にもとづき、企業の決定に影響を与えようとする、自らの意思をもった存在である。しかも企業は利害者集団の参加なしには存続不可能であり、いかにして負ならざる効用を与えることによって、参加を継続させるかが重要な課題である。

また利害者集団には、ヒト・モノ・カネの需要ルートのように本来の企業活動によって自然発生的に強化される部分と、地域住民・消費者・労働組合のように企業が意識的に社会的責任を遂行していかざるをえない部分とからなっている。地域住民は後者の部分に含まれると考えられるので、企業の地域における正当性を賦与する存在ともいえよう。そこで、企業にとって意図的に地域住民との良好な関係を形成・維持していくことが要請される。

そこで、企業の利害者集団の1つである地域住民を次のように考える。地域

住民とは「ある地理的範囲によって画された空間に生活する人々、あるいは人々の集合」をいう。ここで強調すべき点は、地域性（locality）を基盤としてとらえた場合の人々の集合についての概念であることであり、しかもここで生活を営んでいる人々に注目している点にある。また地域は必ずしも市町村、都道府県といった行政区画に限定されないことに留意したい。

地域住民を考える場合、次の点を注記しておきたい。第一に、地域住民の組織化である。すなわち、消費者と同じく、従来はMassであった地域住民が環境問題、公害問題等を契機として組織化され、運動体として形成され、集団としての主体性が問題となった点である。そこで地域住民運動を「地域住民の生活環境の破壊、社会問題に対処するための、住民の側による独自の運動」としてとらえることにする。企業と地域住民の問題として、企業と住民運動との調整があることはいうまでもない。それと関連し、地域住民の生活にとって、自然環境（水、土地、空気等）を無視して、地域住民問題を解くことはできないであろう。

こうした地域住民の間に、一定の社会関係、その集積、しかも生活上の共通利害をもち共感が存在するとき、そこに「地域社会」が形成されるといってよい。したがって、地域社会は「成員の社会関係やその集積が一定の地域的範囲とむすびついている社会集団」をいう。このように地域社会は地域的範囲によって画される社会圏という意味で完全には自足的ではないがそれ自体まとまった社会であるとともに、全体社会のサブシステムでもある。したがって、地域社会は、階層構造、行政構造、生活構造、パワー構造などの構造特性をもっている。

2. 企業の地域戦略

企業と地域住民・地域社会との関係の出発点は企業の立地決定にある。企業は特定の地域に立地することによって、地域住民との関係が形成されるからである。そこで企業は地域住民に対し、税金の支払い・雇用機会の創造・その他の経済的、社会的サービスにより貢献し、地域住民から、各種のサービスをうけとって

る。企業と地域住民は「誘因－貢献バランス」を考慮しながら、互いの関係を形成・維持していく。

こうした企業と地域住民・地域社会との関係を、「戦略」という観点から考察する。企業が地域住民の多様な要求に対して、いかなる地域における活動領域を画定する「地域戦略」を策定していくのかを、まずとりあげたい。

企業の地域戦略は経営戦略の一つである。経営戦略とは社会における企業の存続と成長のための方向づけとそれに伴う資源配分をいう。すなわち、企業は目標を達成するために、自らの「活動領域」(Domain)を選択し、それに対して資源配分を行うことである。したがって企業は活動領域を拡大・縮小しながら、社会における自らの姿勢を明確にしていく。企業がどこまでを自らの活動領域にするのかについての決定が経営戦略の主要内容に他ならない。

経営戦略には、①企業が社会に果たすべき経済的機能の内容を具体化する(自らの事業範囲を確定する)事業構造戦略、②企業が国際社会においてどのような活動領域を選択するのかに関する(国境をこえた事業活動を画定する)「国際経営戦略」、③企業にとって本来的活動以外の機能を遂行する(市場環境には限定されない社会に対する企業の活動領域を確定する)「社会戦略」が含まれる。

「企業と地域住民」にとって重要な戦略は3番目の社会戦略である。企業が地域社会における役割を確定することがそれに他ならない。それは、企業の地域住民に対する基本的方向を定めることである。そこで、それを具体化するために、企業の地域における活動内容を明らかにし、その組み合わせを決定することである。したがって、企業の地域戦略は「企業が地域社会(住民)に対してどこまで貢献を行うのか」についての決定であり、いかに地域住民からの正当性を獲得していくのかにかかわっている。企業の地域戦略には、寄付などによる、企業の本来的活動とは直接に関連しない領域への参加、公害防止など企業の経済活動の遂行によって負の効果を与えた領域への参加が含まれる。要するに、企業が地域社会においてどこまでを自らの領域と考え、それに対し資源配分を行っていくのかの決定をいう。

企業が地域戦略を遂行していくためには、企業がとりあつかう問題を識別することが必要である。すなわち、教育・雇用・環境保護・都市の再生等の地域

の問題に対して、どのようなかわりあいをするのか、どこまでを企業の貢献範囲とするのかを決定しなければならない。その意味では、地域社会問題の解決にあたって、企業が自らの能力をいかに有効に活用するかにかかっている。

また、企業が地域社会に対して貢献していく場合の問題点に、企業が限られた資源の範囲でどこまで社会の必要性を満足できるかがある。したがって企業は自らの保有している資源をみきわめ、企業の貢献範囲を何らかの基準によって確定し、優先順位を決定しなければならない。その場合、企業は本来的活動によって、地域社会の発展に貢献する（雇用・税の支払いなど）のみならず、よき市民（Good Citizen）としての活動（たとえば、地域開発など）も要請されていることも十分考慮されなければならない。

3. 組織間関係としての企業－地域住民関係

企業は地域住民の要求に対応するために、企業と地域住民との関係づくりや協力体制をつくりあげていかなければならない。そこで、企業と地域住民との関係を「組織間関係」の観点から整理することにする。

企業は存続・成長していくために、資源・情報を保有している利害者集団の一つである地域住民に依存している。こうした依存関係をいかに処理していくかが、企業－地域住民関係の調整問題に他ならない。

企業－地域住民の調整機構には次の二つがある。第一には、アモルフな地域住民に対して行われるコミュニティ・リレーションズであり、第二に、協定・協議会など、特定の地域住民や地方自治体との間で意識的に形成・維持される調整機構がある。

コミュニティ・リレーションズとは企業が多様な地域住民に対して積極的に意図的に働きかける努力であり、コーポレート・コミュニケーションの1つである。地域住民への情報伝達によって、企業と地域住民との間に、相互理解のもとづく、良好な関係を形成・維持し、企業と地域住民との理解を深めていく諸政策をいう。CRのもとづく、ツー・ウェイ・コミュニケーションの確立によって、企業活動の地域における正統性を確保することができる。

C Rを推進していくためには、まずトップマネジメントは企業の総合目的のなかにC Rを位置づけ、企業の地域社会に対するイメージの明確化をはからなければならない。それをふまえ、C Rの担当者は企業の総合目的をOperationalなものに転換しなければならない。したがってC Rの担当者はそのための具体的施策（例えば、福利厚生施設の開放、工場見学の開催、財団の設立、ボランティア活動、コミュニティ紙の刊行、地域住民との懇談会の開催など）を策定する。具体的な施策の策定にあたっては、次のような点が含まれていなければならない。

（１）地域社会に対して何らかの害を与えること、あるいは好ましくないことについての禁止防止事項の確立と具体化

（２）最小限度の義務として地域社会に対して果たすべき義務事項の確立

（３）積極的に地域社会の福祉・発展に貢献すべき事項の検討と政策の具体化

なお、地域住民との共存共栄をはかっていくためには、地域住民の主体性がある程度容認していくことも重要であろう。

第二の調整機構は、企業と地域住民との関係そのものの設計にかかわる。企業と地域住民との間に単に排除や対立といった関係ではなく、協議会、懇談会、会議体等の調整機構が形成・制度化されることによって、協力関係や協調関係が形成されることである。

したがって、企業、地域住民が互いのアイデンティティを保持しながら、相互依存関係を管理しようとして、新たな調整機構をつくりあげ、維持していくプロセスに焦点をあてることになる。そこで、労使関係を念頭においたモデルにもとづき、その応用として企業と地域住民の協力に則しながら関係の形成・維持過程をとりあげる。

①企業、地域住民は異なった目標をもつこと。したがって各組織は調整機構の有効性においても、目標に対して貢献するかどうかは判断する。

②企業、地域住民とも異なった利害・選好体系をもつ集団から構成されている。組織内の集団は異なる利害を追求するので、調整機構のかかわりあいには集団の利害への貢献度にも依存している。

③企業と地域住民との間に交渉や利害調整の場がある場合には、新たな調整

機構が既存のものにどのような影響を与えるのかについても十分考慮する。

以上のような仮定により、企業と地域住民との間に、新たな調整機構が形成、維持されるプロセスを明らかにする。企業－地域住民の調整過程は次のように表わされる。

第1段階；企業・地域住民にとって新しい調整機構に対する必要性が認識される段階

第2段階；双方の交渉により、特定の調整機構（協議会、懇談会など）が形成され、それぞれが機構に参加することを決定する段階。

第3段階；企業－地域住民間で形成された調整機構に対して、双方がコミットメントを維持する段階。

組織間モデルの仮定より、企業と地域住民の調整機構が形成・維持していく条件は次のように考えられる。

①企業と地域住民との新たな調整機構は、地方自治体や政府の規制などの外部要因とそれぞれの内部要因によって開始される。

②企業、地域住民とも新しい調整機構を自らの目標達成に対する手段として有効であるとみなすこと

③企業、地域住民のリーダーにとって内部の政治的危険がないこと

④調整機構が短期間に目に見える積極的成果を生みだし将来においても目標達成を継続する高い確率を示すこと

⑤調整機構を必要とさせた初めの刺激が重要であることが継続し、調整機構の初期の目標が当事者にとって高い優先順位をもちつづけること

⑥調整機構へ参加することからの利益が、企業・地域住民との間に公平に配分されること

⑦地域住民が調整機構の目標を達成するのに力があることを十分に認識し、しかも経営者と一体化する恐れのないこと

⑧経営者にとって、調整機構によって経営権を侵害される恐れのないこと

⑨新たな調整機構が既存のものとうまく統合されていること

4. 地域社会における企業のパワー

次に企業はなぜ地域社会にパワーをもっているのでしょうか、逆に地域社会はなぜ企業に依存しているのだろうかを検討する。そのことにより、なぜ企業が地域社会にパワーをもつのかを明らかにすることにしたい。ここでは組織論特に組織間関係論において開発されたパラダイムである資源依存パラダイム（Resource Dependence Paradigm）を基礎として、上記の課題に肉迫したい。

資源依存パラダイムは、ある主体とある主体との間でなぜパワー関係（非対称関係）が生成・維持されるのかを説明する「ものの考え方」であり、企業と地域社会との関係にも応用することができる。資源依存パラダイムは次のような基本的仮定にもとづいて展開される。第一に、組織は他組織からの資源獲得や他組織への資源処分なしには存続することができないことである。したがって組織は資源ゆえに他組織に依存する。第二に、こうした現実にもかかわらず、組織はできるかぎり他組織への依存を回避し、自らの自主性を拡大しようとする行動原理をもつことである。

このパラダイムに従うならば、組織にとって他組織の保有している資源が重要であればあるほど、他組織以外の主体から資源を獲得できなければならないほど、組織は他組織に依存すると考えることができる。

「企業と地域社会」に応用するならば、企業が地域社会に依存することは、企業にとって必要な資源が地域社会によって供給されていること、この資源が当該社会以外から獲得することがむずかしいことを意味する。例えば企業が安価な土地、豊富な用水を必要で重要であると考え、それが地域社会によって供給され、しかもそれ以外のところでは調達困難であるならば、企業は地域社会に依存する。また地域社会が企業に依存することは、地域社会にとって必要な資源が当該企業によって提供されていること、これらの資源が企業以外から獲得することがむずかしいことを意味する。例えば企業が地域社会への税の支払いが大きければ大きいほど、同等の支払い者がいなければいけないほど、地域社会（あるいは統治機関としての地方自治体）は企業に依存する。

したがって、企業の地域社会へのパワーは地域社会が企業の保有資源に対する依存度によっている。そこで、企業が地域社会へのパワーを増大するためには、地域社会に対する企業の重要性を高め（地域社会における企業の貢献度の

増大)、しかも対抗勢力の伸長を阻止しなければならない。また企業が地域社会へのパワーを低くすることは地域社会における企業の貢献度を低くすることである。このように、企業は地域社会との関係を資源依存を操作することによって変革していく。すなわち企業が資源依存の操作を通じて、自らの利害の実現を地域社会に貫徹することになる。

企業がどのような条件のもとで、地域社会に依存するのか、また地域社会が企業に依存するのかを明らかにした。そこで企業が地域社会に依存するのは、企業にとって地域社会の資源が重要であり、当該地域社会以外ではその獲得が困難だからである。企業であれ、地域社会であれ、先に述べたように、組織は自らの自主性が制約されるのをできるかぎり回避し、自らのパワーを拡大しようとすると考えられる。そこで、企業や地域社会の行動に則して、企業や地域社会がどのようにして他に対する依存を回避・減少し、自主性を維持、パワーを拡大していくのかを検討することにしよう。そのことはとりわけ企業が地域社会の構造や変動にどのようにして影響を及ぼしていくのかを明らかにしていくことにもつながる。

では企業が地域社会に対して依存を回避し自主性を維持し、パワーを拡大していく条件は何であろうか。第一は、企業が地域社会にとっての戦略的資源をコントロールすることである。すなわち地域社会にとって重要なサービス・資源を企業が供給しつづけることである。企業の地域における雇用や税収に占める比率が高ければ高いほど、地域社会からの自主性を確保し、地域に対する影響力を維持することができる。したがって、企業が当該地域における事業活動を拡大することは、そのための手段の1つの他ならない。

第二には、当該地域社会以外から必要な資源の入手の可能性を確保しておくことである。すなわち、このような代替的機会があれば、企業は他の地域へ移動することも可能であろう。たとえば、企業が地域社会に対して安価な用水や用地ゆえに依存している場合、同様の安価な用水、用地を提供する他の地域が存在するならば、企業は当該地域社会からの自主性を確保することができる。ただそのことは、企業の立地条件が、資源志向的であるのか、市場志向であるのかによってもきまってくるし、それが紛争コストの減少をもたらすかどうかにもかかっている。さらに企業がどのような地域的分散を行なっているのかに

も依存している。

第三には、より上位のレベルの行動主体を戦略的に利用することによって、地域社会からの自主性を獲得することである。これには政府や県当局への働きかけによって、法律や命令（指示）など、自らにとって有利な施策を策定させることが含まれる。

第四には、企業が当該地域社会の必要性そのものをなくすことである。企業は原材料・部品・輸送・販売などにおける地元企業との連関、地域的連関（local linkage）をなくしたり、当該地域以外の場での事業展開を行うことにより、地域社会の必要性そのものをなくしたり、あるいは減少させていく。いわゆる生産合理化の推進や多角化、国際化、複数地域での事業の展開は企業の特定地域社会への依存を減少させる戦略に他ならない。

ではこうした企業による地域社会からの自主性を維持、依存を減少させようとする方策に対し、地域社会はどのように対応していくのであろうか。第一の方策に対しては、地域社会が企業のかかる動きに対して無関心な態度をとることであり、それとは逆に同様の貢献をする可能性をもつ企業を育成したり、積極的に誘致することによって対応する。

第二の方策に対する地域社会のとりくみは代替的機会をコントロールすることである。また第三の方策に対しては、むしろより上位のレベルの施策が地域社会の利害を貫徹させる方向で努力することに他ならない。

第四の方策に対しては、地域社会は企業に対して税金や土地利用などの各種の優遇措置をとることなどにより企業にとっての当該地域の重要性を増大させ、地域社会を魅力的にすることであろう。

企業が地域社会に対して4つの方策をとればとれるほど、また地域社会がそれに対する対応措置を採用できなければできないほど、企業は地域社会に対する依存を回避し、自主性を確保することができる。

このように、企業と地域社会との関係は資源依存の操作によって、形成、転換していく。換言すれば、企業は資源交換、処分過程をつうじて地域社会に対してパワーを及ぼしていく。したがって企業がどのような戦略をとるのか、地域社会がいかなる戦略をとるのかに企業－地域社会関係はかかっている。

企業が全社的な戦略展開において、特定地域における工場あるいは事務所を

どのように位置づけるのか、本社と工場との関係はどのような関係であるのかは、企業が地域社会にもつ影響力の観点からも重要である。すなわち、企業にとってある工場が中核的位置にあればあるほど、その地域社会への関係の重要性は高まり、本社からの指令のもとに工場の運営が行われる。しかも地域社会にとって工場の位置が重要であればあるほど、企業は地域社会にパワーを及ぼす構造をもつことになる。しかし本社に権限が集中され、工場に権限が委譲されていないならば、地域社会とは分離した閉鎖した形で企業の展開が行われる。すなわち企業は税金支払人（tax payer）として地域社会の経済などに影響を与えるが、他の側面ではむしろ地域社会との関連なしにしかも地域社会への依存なしに企業行動の展開が行われることになる。

以上によって企業が地域社会に依存している、地域社会に対してパワーをもっていることの意味が明らかになったように思われる。もちろん企業が地域社会にパワーをもっていることは、地域社会に影響力を行使することと同義ではない。そこで、企業はどのように地域社会に対してパワーを行使するのかについて検討することにした。企業は自らの利害を貫徹するために、地域社会に対しパワーを行使するわけであるが、その方法には二つある。第一には直接的行使であり、第二に間接的行使である。直接的行使とは企業が自らの行動の介入により、地域社会に影響力を行使することをいう。企業が経済的利害を貫徹するために、地域社会の政策決定に積極的に参加することであり、他の反対を押しきっても影響力を行使することである。だれが地域社会を支配しているのか地域の政策決定に影響を及ぼすのである。

しかしながら、企業のパワー行使はそれだけにとどまらない。企業が間接的に地域社会にパワーを行使している場合があるからである。そのことを企業にとって地域社会のパワー構造が自らの利害を貫徹しうらなっているために、地域社会への直接的にかかわりあい（Active participation）を必要としないという点で、間接的行使とよぼう。すなわち、これは企業のかくされたパワーの行使である。企業は地域社会に対して明白にパワーを与えているということを最少にし、みえない支配を貫徹しようとする。特に、企業は地域住民から極力可視的になることを回避し、表だった対立をさけようとしている。したがって地域における他の勢力が問題としてとりあげようとしてもこうしたパワー

の集中のゆえに地域社会の争点となることが回避される。したがって、地域社会の企業に対する依存が強くなればなるほど、企業の地域社会への潜在的パワーは拡大し、少なくとも企業にとって不利な決定が行なわれることは少なくなろう。A会社の意向なしには市の運営は不可能であるという表現などは、企業が間接的に地域社会に影響力を行使していることの表われであろう。むしろ直接行使なしに企業の利害に好都合な地域社会の政策が策定されることになる。したがってこうした潜在的間接的な影響力をとらえるためにも企業と地域社会との資源依存関係の解明が重要となる。また、企業のパワーの範囲が必ずしも経済的側面にとどまらないことは、間接的行使という点を考慮することによってより明らかになる。

5. 組織間ネットワークとしての地域社会

以上によって、企業がなぜ地域社会に影響力を及ぼしているのかが明らかになった。また企業は地域社会のメンバーであり、地域社会における他の主体とのネットワークを通じて地域社会に影響を与える。したがって地域社会の諸主体のネットワークをいかに形成し統合していくのかが地域社会の解明にとっても重要である。それは地域社会システムとしてとらえ、企業を含む複数の組織間ネットワーク（Interorganizational Network）として把握することを意味する。こうした観点から、本節では地域社会の構造、変動を解明することにした。

以上のように地域社会を解明するためには、企業を他の主体から独立して考察するよりも、組織間のつながりに注目することを必要としている。我々は組織間関係論の成果により、組織間システムを「特定の関係によって連結された組織の集合」（Aldrich）としてとらえたい。地域社会を構成する組織はモノ・ヒト・カネ・情報などの資源交換によって連結されているのみならず、ヒトの重複（たとえば兼任重役）によっても連結されている。かかる組織間連結をどのように形成・維持していくのかが地域社会の構造・変動にとって重要な点になる。

こうした組織間連結はまず組織間資源ネットワーク（Interorganizational Resource Network）をどのように構成するのにかにかかっている。したがって組織間の資源ネットワークがどうであるのか（一面的連結か多面的連結か、ネットワークのパターンなど）が組織間の影響構造を規定し、それが地域社会の影響を及ぼす。特に組織間ネットワークにおいて中心的地位を占める組織は、地域社会において、価値ある資源をもっているあるいはそれに接近可能であることにより、組織間ネットワークを操作し地域社会の構造に影響を与える。このように、重要な資源に対するコントロールのゆえに、中心的組織は地域社会に対する広いパワーの基盤をもっている。このように地域社会の解明にとっても組織間ネットワークにおけるPositionがきわめて重要になる。

また組織間ネットワークの解明にとって、組織間の個人的むすびつき特にエリート・ネットワークがどのように形成されるのか、特に最高経営層の重複・兼任がどうであるのかも重要な点である。最高経営層は地域における複数組織への参加により、重要な情報や資源に接近することができる。したがって複数組織の理事・取締役を兼任している最高経営層をもつ組織は、地域社会において「支配的」組織になる。例えば企業の最高経営層が地域社会における教育機関・福祉機関の理事を兼ねていればいるほど、企業の地域社会に対する影響力を拡大するといえよう。

次に地域社会を組織間ネットワークとしてとらえる観点より、地域社会の革新について考察する。組織間ネットワークのパターンや中心的組織の役割に十分留意しながら論ずることにしよう。

第一に、地域社会における組織間ネットワークがゆるく（loosely）連結していればいるほど、地域社会全体に及ぶ革新となる可能性は少ない。逆に組織がタイトに連結していればいるほど、地域社会全体に及ぶ革新になるであろう。

第二に、革新が既存の組織間ネットワークのパターンと一貫していればいるほど、ネットワークは革新に対し開かれ、地域社会全体に迅速に及ぶ。すなわち、地域社会における中心的組織の利害がその革新と調和していればいるほど、中心的組織を支える考え方が革新意向的であるときには、組織間の連結がたとえルーズであったとしても、地域社会全体に及ぶ革新の速度ははやくなるであろう。

第三に、組織間ネットワークにおけるパワーの集中度が高ければ高いほど、しかも革新が支配組織の利害と一致していればいるほど、ネットワークは変化に対して開かれ、システム全体に及ぶ革新となる。