

東京都における工業用水道事業の政治過程⁽¹⁾

桶本 秀和

城西大学 現代政策学部

1. はじめに

製造業や電気・ガス供給に用いられる工業用水道事業（以下、工水事業と略記）は地下水の揚水規制に伴う代替水を提供するために行われた⁽²⁾。高度経済成長期、工業用水（以下、工水と略記）として地下水の揚水が全国各地で行われてきた。しかし、地下水の過剰な揚水が地盤沈下をもたらすことから、国は1958年に「工業用水道事業法」を制定して工水の揚水に伴う地盤沈下に対処してきた。工水事業は産業振興を目的として、需要が見込める工業団地などに対して専用の配水管で事業用水を提供する。工水事業による工水の提供は上水道と比べて安価なため、水を大量に使用する化学工業、鉄鋼業や製紙関連工業において利用されることが多い。そのため、工水事業の利用者は大規模な事業所であることが多く、1事業所の撤退が工水事業に大きな影響を与える⁽³⁾。

2000年以降、工水の利用量は全国で減少傾向にあり、工水事業が赤字となる自治体が存在する。また、多くの工水事業は供給施設について耐用年数を超過して使用しているため、施設の老朽化による漏水等による事故が増加している（国土交通省水管理・国土保全局水資源部 2018）。赤字となっていない工水事業でも施設更新には多額の費用がかかる。そのため、事業の継続性を確保するために、料金の値上げに踏み切る自治体が多い。また、自治体の中には工水事業を休止し、関連施設用地を太陽光発電など他の用途に切り替えて累積赤字を解消しようとする動きもある⁽⁴⁾。

上記のような工水事業の動向のなかで、東京都は2018年第3回都議会定例会において、「東京都工業用水道条例を廃止する等の条例（以下、都工水廃止条例と略記）」を可決し、都道府県レベルで初めて⁽⁵⁾工水事業の廃止を決定した。東京都の工水事業は1950年代半ばから整備され、上下水道とは別の配管を通じて工場などに供給されている⁽⁶⁾。しかし、東京都における利用量は1974年の基本水量日量369,933 m³をピークに、国の産業立地政策や公害規制の強化による工場の都外への転出、水使用の合理化の進行等による減少傾向が続いており、2016年には基本水量日量36,700 m³にまで落ち込んだ。利用者についても同様の傾向にあり、1974年に約650件いた利用者は2016年に181件へ減少した。これらを受けた東京都は、段階的に工水を提供するための浄水場を廃止したり施設能力を縮小したりしてきた。さらに、東京都の工水事業は廃止が決定

されるまでに赤字額が毎年約5億円となっていた。こうしたなかで工水事業の供給施設が老朽化してきた。その維持・更新に約2,300億円が必要となることから、東京都は事業の廃止を含めた検討を行ってきた。2018年6月、東京都は施設の大規模更新の必要性や需要増加が見込めないといった有識者委員会の報告書を受けて工水事業の廃止を決定した。

工水事業の廃止は工業用水を利用する事業者からの反対が強い一方で、自治体の有権者からの反発が起こりにくい。大量に水を利用する事業者は、安価な工水事業の廃止によって割高な上水道への切り替えに反発すると考えられる。ただし、工水を利用する事業者は少ない。一方で、自治体の有権者の多くは上水道を利用しており、工水事業の廃止や休止が自らに影響を与えることがほぼ無い⁽⁷⁾。このため、有権者である地域住民が工水事業に関心を持つことは考えにくく、政治家が進んで取りあげる争点になりにくい。このように、工水事業の政策廃止は社会的な関心が低いのである。

工水事業のように、有権者である地域住民の関心が低い場合は、政治的アクターが積極的に廃止を進める動機が存在しない。そもそも、政治家は既存利益を失うことにつながる政策廃止を強く進める動機を持ち合わせていない (Bardach 1976)。特に首長は有権者からの広範な支持が必要となるため、有権者の関心が低い工水事業のような政策を扱う動機が弱い。つまり、工水事業の利用者やその支持を受けた政治的アクターは廃止に強く反対するが、それ以外のアクターは強い関心を示さないため、工水事業の廃止が積極的に進められるとは考えにくいのである。

政治的アクターの関心が低い争点は、アジェンダとして政治過程にあげられることが少ない。たしかに、政策廃止に対して有権者が肯定的ならば、選挙を意識した政治家は政策廃止を政治過程の争点として取りあげようとする (砂原 2011: 第4章; 柳 2011)。しかし、東京都において有権者は工水事業の政策廃止に関心が低く、そのため政治的アクターもアジェンダとして取りあげることに積極的ではないと考えられる。

以上の背景を基に、本稿は有権者の関心が低い政策にもかかわらず、廃止を決定すれば反発が生じると考えられる事業について、どのように政治的アクターは政策廃止を決定したかを記述することが目的である。第2章では、政策廃止に関する先行研究を整理し、アクター間関係や政策の性質に着目する必要があることを示す。第3章では、先行研究の整理を基に、東京都の工水事業廃止の政治過程を記述する。第4章では、本稿の知見を示す。

2. 先行研究の整理

これまで、政策廃止⁽⁸⁾は観察対象となる事例が少なかった。近年、日本では財政的制約から、土地開発公社、自治体病院、ダム事業のように自治体による廃止が相次いでおり、廃止に関する研究の蓄積が進んでいる⁽⁹⁾。政策廃止の要因として考えられるのは、①政策や組織が所期の目的を達成したため、②社会環境などの変化で特定の政策を存続させるために大きなコストがかかるという2つである (岡本 2003: 166)。ただし、これらのように、社会的に不要となった政策が

合理的に廃止されるケースは多くなく、効率性や有効性といった基準が必ずしも政策を廃止に導くわけではない（同上）。

そこで、政策廃止については政治的要因と政策的要因に注目する必要がある。政治的要因とは、政権交代や議会における勢力分布の変化を指す（岡本 2003：167）。地域全体の利益に重点を置く首長と、組織化された個別の利益を重視する議会という我が国の地方自治体の関係からは、首長の支持基盤の変化によって事業存続の可否について、その一貫性に制約されなくなることで廃止が進み、さらに議会と対立の少ない首長の方が廃止が円滑に進む（砂原 2011：第4章）。また、既得権益からの抵抗に対して積極的に政策廃止を進められるかは、政治的アクターのリーダーシップにも依存している（岡本 2003：167）。

政策的要因では、政策自体に内在する要因によって政策廃止を説明する。高度に専門的で政治家や一般市民にとって内容を理解するのが困難な政策は、専門家の意見が尊重されるために廃止の対象になりにくい（岡本 2003：168）。政策の専門性だけでなく、政策はそれ自体がアクターやアクターを取り巻く環境などに何かしらの影響を与える。たとえば、工水事業では、工水を利用する事業者やその事業者から支援を受けている政治家などが影響を受ける。ところが、上水道を主として利用している有権者の多くは、工水事業という政策からは大きな影響を受けない。工水事業の廃止に大きく関与しようとするのは、政策から影響を受けるアクターである。そのため、政策廃止の際には、廃止のコストや政策の存続期間といった政策の性質の影響を緩和することが必要となる（柳 2018：229）。

先行研究をまとめると、①アクター間関係に着目した分析、②政策の性質に着目した分析に分けられる。政策廃止の政治過程を検討する際には、アクター間関係に着目すると、首長と議会の関係に着目して、統一政府かどうか、首長の支持基盤が議会にあるかが重要となる。また、首長の政治的リーダーシップにも着目しなければならない。本稿が対象とする東京都の工水事業の廃止は2000年頃から検討され続けてきたが、最終的な廃止の決定は東京都において政治的アクターの構成が大きく変化した2018年であり、統一政府と呼べる状況に変化した時期であった。先行研究が指摘するアクター間関係による説明を当てはめることが可能なはずである。

もう一つの政策の性質という点について、東京都の工水事業は1964年から給水が開始されており、利用者数や利用量こそ減少傾向にあるものの、50年以上にわたり政策が継続されている。そのため、利用者だけでなく、関係アクターが多く存在しており、その廃止にはそれらのアクターからの強い反対が考えられる。くわえて、工水事業について、事業実施は各自治体単位であるが、「工業用水法」および「工業用水道事業法」に基づいて実施されており、全国的にはほぼ同一な政策として実施されている。全国的に工水事業の収益が悪化する中で、自治体は料金の値上げで対処しており、値上げだけでは対処できない多額の施設更新費が問題となっている。

以上の2つの点に注目しながら、東京都の工水事業の廃止はどのようにして決定に至ったのかを記述していく。

3. 東京都の工業用水道廃止の政治過程⁽¹⁰⁾

3.1 都議会における工水事業の議論のはじまり（1997年～）

東京都の工水事業の基本水量や利用者は1964年の給水開始以降、1979年代をピークに減少傾向にあった。東京都は1997年に実施された消費税増額に伴い工水を含む水道事業の増額改定を行った。ただし同年3月、都議会は長期化する景気低迷をふまえ、中小零細企業が多い用水型皮革関連企業に対する特別の減免措置を講ずべきとの付帯決議を行った⁽¹¹⁾。2001年3月、これを受けて都議会は東京の地域経済や都民生活の状況を考慮し、減免措置の継続を求める決議を行い、2004年3月まで工水事業料金の減免措置を実施した⁽¹²⁾。

これ以降、毎年、都議会は第一回定例議会で延長を求める決議を行い、減免措置を一年毎に延長している。これは、石原慎太郎都政期、猪瀬直樹都政期、舛添要一都政期を問わず決議されている。

3.2 石原都政期における2004年監査と庁内会議の設置

石原都政下において、首長と議会との関係は良好であった。石原都政を支える関係にあった自民党の議席数は定数127議席中、1997年が54議席、2001年が53議席、2005年が48議席、2009年が38議席であった⁽¹³⁾。2005年からは民主党が躍進し、2005年に35議席、2009年には54議席を獲得し、2009年に都議会第1党となった⁽¹⁴⁾。

2004年、東京都は行政内部の監査とは別に行う包括外部監査を水道局に対して実施した。包括外部監査人（守屋俊晴・公認会計士）は工水事業の経営状況を踏まえ、廃止などを含めた抜本的な経営改革について、「関係各局とより具体的な検討を進められたい」との意見をまとめた⁽¹⁵⁾。これを受けた総務局は、2006年7月に策定した「行財政改革実行プログラム」の改革事項として、「事業の廃止などを含めた抜本的な経営改革について、水道局など関係各局で検討」を進める⁽¹⁶⁾と宣言した。

2006年9月、東京都は知事本局が主催して庁内関係各局（総務局長、財務局長、都市整備局長、環境局長、産業労働局長、水道局長）で構成される「工業用水道事業のあり方に関する検討会」（座長：知事本局長。以下「あり方検討会」と略記）を設置した。あり方検討会は、2007年には今後の需要見通しや工水の使用のために事業者が行ってきた設備設置の状況などを把握するため、工水利用者へのアンケート調査を実施した⁽¹⁷⁾。その後、あり方検討会は厳しい経営状況や施設の老朽化を踏まえた改革の可能性を検討した⁽¹⁸⁾。

東京都が策定した「行財政改革実行プログラム」では、策定後3年に渡って毎年、改革事項の進捗状況を「実施状況報告」として公表してきた。工水事業の経営改革については、2007年6月の実施状況報告において、あり方検討会を設置したことおよび「抜本的な経営改革の方法や将来的な事業のあり方などについて検討」と記載された⁽¹⁹⁾。2008年6月の実施状況報告では、

あり方検討会で「前年度に引き続き検討」⁽²⁰⁾するとされ、この表現は、2009年5月の実施状況報告でも踏襲された⁽²¹⁾。

改革に向けて着実に進んでいるように見えるが、これらの取組に対して進展の遅さを指摘する声があった。あり方検討会では「廃止を含めた抜本的改革も必要ではないか」といった意見もあるなか、「検討会が毎年毎年行われ、十年近くにわたる議論というのは、一方では結論を先延ばしにしている」との批判も出ていた⁽²²⁾。あり方検討会の当時の状況について、公明党・上野和彦は「実際はほとんど、この検討会を設置したけれども……検討会の中身が進んでいない」と批判していた⁽²³⁾。

3.3 舛添要一都政期における2014年監査と有識者会議の設置

2012年12月に猪瀬が東京都知事となるが、猪瀬知事は自身の資金提供問題によって2013年12月に辞任した。猪瀬都政下で行われた2013年の選挙では自民党が圧勝して59議席を獲得し、民主党は15議席まで落ち込んだ⁽²⁴⁾。このように、東京都の議会は基本的には自民党が多数を占めている期間が長く続いていた。猪瀬辞任後の2014年2月の知事選挙で当選した舛添は、自民党からの支持を受けていた。

2014年に再度行われた包括外部監査において、包括外部監査人（佐久間清光・公認会計士）は施設の老朽化問題の観点からも、工水事業の経営改革について「着実に決定し推進されたい」と意見した⁽²⁵⁾。これを受け、自民党・高木啓は2014年10月30日の財政委員会で「行政での検討を次のステップに進めていくためには、庁内関係局での検討だけでなく、中小企業支援や会計の専門家などに意見を聞いていくということも有効ではないのか」と指摘した⁽²⁶⁾。これに対し財務局長の中井敬三は工水事業のあり方に関する有識者委員会を設置していきたいと話し、「公益事業や水道施設の専門家を初め、中小企業支援や法律、会計など、さまざまな分野の専門家で構成し、アンケート調査の結果や、これまでの検討経過なども踏まえつつ、専門的かつ中立的な立場から多角的に検討を行い、工業用水道事業の方向性に関する提言を取りまとめていただきたい」と答弁した。

2014年を境に工水事業改革の検討が知事本局主催の検討会から、財務局主催の有識者委員会に移った。工水の給水地域である江戸川区選出の公明党・上野は当時の変化について、知事本局における検討会開催の少なさを批判して、「財務局になってから進み出したんです。……特に武市局長が平成二十八年（2016年：筆者註。）の七月にかわられた。そこから第三回、第四回、第五回と急速にこの検討会が進んでいった」と語った⁽²⁷⁾。武市は、財務局財政課長や主計部長などを歴任し、財政分野に精通していることから、2016年7月に財務局長に抜擢された人物である⁽²⁸⁾。

こうして、2014年12月、財務局が中心となって「工業用水道事業のあり方に関する有識者委員会」（委員長：井手秀樹・慶応大学名誉教授。以下「有識者委」と略記。）を設置し、学識経験者3名の他、弁護士・公認会計士・一級建築士の各1名を委員とした。有識者委は2014年度から2018年度までに全5回開催され、2018年6月に報告書が取りまとめられた。以下では、有識

者委での議論の状況や取り巻く環境について述べる⁽²⁹⁾。

2015年3月5日に行われた有識者委の初会合では、事務局側から工水事業の見通しとし、委員から水を大量に使用する皮革産業に対する支援策について主に話し合われた。事務局は、2度に渡る包括外部監査による工水事業改革の指摘を受けて、事業の継続または廃止に伴う課題について説明を行った。事務局は工水事業の導入経緯が産業振興ではなく、地下水の揚水規制の代替であった点を強調していた。これに対して委員からは、事業継続するにしても経営努力を続けるべきといった声や、受益者負担を踏まえた負担の公平性に着目すべきという意見があり、給水企業の経営悪化等への懸念や皮革産業に対する支援策についても議論が交わされた。これらからは、工水事業の継続に否定的な東京都の姿勢が伺えるのに対して、委員間では継続と廃止について意見の一致が見られないことがわかる。

委員間の意見がまとまらない中で、注目すべきは当時の事務局側が示したスケジュール案である。有識者について2015年内に4回程度の会合を開き、年末に最終報告書を取りまとめる予定であった。第2回会合は同年5月から6月を想定していた。しかし、同年に施行された「水循環基本法」に基づく水循環基本計画策定の影響により、実際に第2回会合が開かれたのは同年9月にずれ込んだ。これ以降、想定していたスケジュール通りには有識者委が開かれず、最終的に報告書をまとめたのは2018年となった。

2015年9月17日に開催された第2回会合は三園浄水場管理本館で開催された。都側は、会合の日程が後ろ倒しになった理由について「前回の委員会実施後に、地下水を含めた水循環施策について、国で動きがあった」⁽³⁰⁾とし、水循環基本法に基づく「水循環基本計画」が、2015年7月にパブリックコメントを経て閣議決定され、全国的に地下水対策を推進することになったと説明した。

この日は、実際に工水の生成方法を現地視察し、都側から管路の腐食の仕組みや料金値上げの試算等の説明を行った後、委員間での意見交換を行った。施設を見学した委員からは、大口使用者が減少する中、施設の効率性が悪いとの声があがった⁽³¹⁾。また、都側は都における特徴として、他都市では工業団地を誘致する設備として整備されたが、東京は地下水が豊富な地域であるため、企業が井戸水を大量に揚水したことに起因して地盤沈下が発生したことから、代替策として工水事業を導入した経緯があると補足した。こうした東京都の地域事情およびこの後に生じた都知事の交代によって、有識者委での工水事業の議論は事実上棚上げされた。

3.4 小池百合子都政下における工水事業の検討

2016年6月に舛添知事は自らの政治資金公私混同疑惑によって辞任し、同年8月に小池百合子が新たな都知事となった。なお、この年に有識者委は開催されなかった。小池知事は9月に、「情報公開」や「税金の有効活用」等を旗印にした都政改革本部（本部長：小池都知事）を立ち上げ、都事業の総点検を行うとした⁽³²⁾。知事選挙で圧倒的勝利を得た小池知事は、議会において「これまでの政党復活予算の仕組みにつきましては、終了とさせていただきます」と述べ、報

道陣にこの政党復活予算が「自民の力の源泉だった」と発言するなど、自民党との対立姿勢を見せていた⁽³³⁾。一方で、知事選で自民党と同じく増田寛也を支持した都議会第2党の公明党について、小池知事は公明党の山口那津男代表らと会談して、都政の停滞を避けるために必要な協力をし合うことを確認している⁽³⁴⁾。2016年10月に都議会で豊洲市場やオリパラ関連に関する議論が行われた際、小池知事が自民党や都議会をブラックボックスと批判したことについて、自民党議員から知事による都の顧問選任の経緯が明らかではないと指摘して、知事と対立している⁽³⁵⁾。

小池が知事となった時点の議会構成は、2013年の自民党が圧勝した時点の構成であり、主要政党の議席を見ると自民党が59議席、公明党が23議席、共産党が17議席、民主党が7議席であった。このように、当初の議会は首長提案を否決できる状況にあり、首長のリーダーシップによる政策決定が難しい状況だった。しかし、この状況は2017年7月2日に行われた東京都議会議員選挙で大きく変わった。小池知事が代表を務めた地域政党「都民ファーストの会（以下、「都民ファ」と略記。）」が49議席を獲得し、都議会第1党となった。この結果、東京都議会の主要政党の議席構成は、都民ファが49議席、自民党が23議席、公明党が23議席、共産党が19議席と大きく変化した。また、都民ファはこの選挙で公明党と選挙協力を結んでおり⁽³⁶⁾、定数127議席中、両党を合計した72議席で過半数となった。工水事業廃止が決まるまでの間、東京都は首長の積極的な政策決定が可能となった。

第3回会合の有識者委は前回開催から2年後の2017年9月6日に都庁第一本庁舎で開催された。この有識者委では、①工水事業を取り巻く課題、②工水事業の継続および廃止にかかるコスト試算、③工水利用者に関する議論が行われた。事業を継続した場合の費用が多額な点や廃止した場合の事業者支援を訴える声があったが、委員間で廃止に向けた共通認識が醸成された。井手委員長は「基本的には今日の委員の中では廃止の方向という点については意見が一致している……廃止をした後の対応策という、支援策も含めて今後慎重に検討していくということを今後の課題」⁽³⁷⁾と述べた。また、井手は都側に工水事業のあり方の工程表について、「そろそろはっきりとした方向性を示していく必要がある」⁽³⁸⁾と注文を付け、次回会合ではアンケート結果を踏まえた検討をすると述べた。

2017年10月4日から10月25日までにかけて、工水利用者等315件を対象に、東京都が訪問聴き取りによるアンケートを実施したところ、275件の回答を得た⁽³⁹⁾。アンケート結果によると、工水から上水道に切り替えた場合の料金差額について「事業経営への影響は大きいが対応できる」との回答が49%あったが、「移転や廃業を検討せざるを得ないほど事業経営への影響が大きい」との回答も27%あった。また、上水道に切り替えた際の支援策として、料金負担の上昇に対する支援要望は「一定期間の差額支援」が76%と全体の8割近くとなり、多くの利用者が切替工事に関連する支援として、「切替工事費」、「受水タンク設置」、「残留塩素除去装置設置」を要望した。工水利用者全体としては、工水事業廃止の影響は大きいものの、必要な支援策が実施されることを望んでいることが読み取れる。

2017年11月16日、第4回会合が都庁で開催され、都側は支援策の考え方として、①アンケー

トの意見を最大限踏まえて支援メニューを構築すること、②上水道への切替えに伴う急激な料金負担への対応として、料金差額補填に激変緩和措置が必要なこと、③事業開始の経緯を踏まえ、工水利用者と雑用水利用者の支援レベルに差を設けること、④同業者との公平性の観点から、支援策は有期とすること、の4点を挙げた。また、支援策の検討メニューとして、①上水道への切替えに伴う料金差額補填、②工水給水管の撤去・上水給水管の設置、③逆流防止のための受水タンクの設置、④塩素の影響を受ける業種に対する塩素除去装置の設置補助、⑤経営面・技術面からの支援策の検討、の5点を挙げた。委員からは「全体としては大体予想された結果がアンケート結果に反映されている」⁽⁴⁰⁾といった感想が聞かれた。委員からは、都としてのスケジュールを示すべきとの意見があり、都担当者は「そろそろ結論を出さなきゃいけない時期かなということ……各関係者にはかなり話を始めているというところ」⁽⁴¹⁾だとした。

2017年11月28日に開催された都政改革本部では、都の特別顧問である上山信一・慶応大学教授ら外部有識者の助言も踏まえ、担当局長が取りまとめた経営改革案を報告する中で、都水道局は工水について「事業廃止を含めた抜本的な経営改革について関係局で検討を進める」と話し、工水廃止の可能性について言及した⁽⁴²⁾。これを受けて小池知事も「問題はかねて指摘されてきた。先送り状態になっていたが、いよいよ老朽化が進んできた」と指摘し、利用者への配慮も念頭に「(廃止の検討は)スピードを上げつつ丁寧に」と注文を付けた⁽⁴³⁾。

2018年4月27日、第5回会合が都庁で開催され、最終報告書の案が示された。同年6月7日、有識者委が工水事業の廃止を求めた報告書を都議会に提出した⁽⁴⁴⁾。都は、「今後、廃止する場合の支援策も検討しながら、速やかに方向性を検討する」考えを示したが、これに対し全水道東京水道労働組合の諸隈信行書記長は、「組織の解体や人員削減合理化に直結する為、組合として反対」と述べた⁽⁴⁵⁾。

都有識者委の報告を受けて、工水を企業向けだけでなく、公共施設のトイレ用水等にも利用している都内9区(墨田、江東、北、荒川、板橋、足立、葛飾、江戸川)は、工水事業廃止に伴う対応に追われた。工水供給量が最も多い江戸川区の施設保全課によると「金額次第では施設の在り方を含めた経営判断が必要になる」とし、同区の経営企画部は、区内中小企業に対して「影響を抑えられるよう、区としても支援策を考えたい」と語った⁽⁴⁶⁾。これについては、荒川区の総務企画課も「施設の大規模改修と併せて水道管を敷設するなど経費を抑えたい」と話しており⁽⁴⁷⁾、各区とも上水道に切り替えた場合の水道料金の増加や水道管設置コストの発生等に懸念を示した。また、2018年6月4日に都が工水利用者を対象に開催した説明会では、利用者から「倒産に追い込まれる」、「1日60トンの水を使う。値上げは死活問題」と批判が噴出した⁽⁴⁸⁾。

3.5 都工水廃止条例に関する議会での議論と条例の可決

2018年8月20日、都議会第一党の都民ファと公明党が、工水事業廃止に伴い利用事業者等への支援策を講じるよう、小池知事に要望した際、知事は公明党に対し「地域の声を直接聞いている公明党の要望をしっかりと受け止めさせていただきたい」と答えた⁽⁴⁹⁾。こうした議会運営につ

いて、都議会からは「廃止の結論を出してから業者との調整に着手するプロセスで、円滑な移行という視点が欠けている」との批判の声もあった⁽⁵⁰⁾。

2018年9月19日に開会した第3回都議会定例会で、小池知事は所信表明の中で都工水廃止条例の上程に触れ、その際に問題となる従来の利用者への支援について「……利用者の皆様への支援をきめ細かく進めてまいりたいと思います」と述べた⁽⁵¹⁾。2018年9月20日、都議会において、公営企業委員会と財政委員会の理事で構成する協議会が開かれ、都工水廃止条例は両委員会による連合審査会で議論することになった。都議会における連合審査会は2014年9月に開催した認定こども園関連条例の審査以来の開催となった⁽⁵²⁾。2018年9月28日の連合審査会では参考人招致が実施され、有識者委の井手委員長が都議会に招かれた。井手は、各会派との質疑の中で「もっと早く工業用水について抜本的な改革をすべきだった……施策を先送りしてきた都にも責任がある」などと厳しく指摘した⁽⁵³⁾。

これらの連合審査会や参考人招致を巡っては、各会派の調整が難航した。都政新報によると、自民党は参考人招致を連合審査会とセットで実施するよう提案したが、都民ファと公明党が難色を示した。公明党・中山信行は、2018年9月14日の公営企業委員会でこれまで各議員が工水事業の利用者や関係団体と多くの意見交換をしており、「参考人聴取というよりは、よりよい支援策を総合的に検討することこそが議会の役割である」と反論した⁽⁵⁴⁾。最終的に工水事業廃止に関する賛否が鮮明になる利害関係者ではなく、有識者など第三者の招致を条件に実施が決まった⁽⁵⁵⁾。

2018年10月5日、第3回都議会定例会で、都工業用水廃止条例は賛成多数で可決された。自民党を除く主要4会派は条例案に賛成し、自民党だけが工水の利用企業に対する支援策について「審議が不十分だ」とし反対した⁽⁵⁶⁾。こうして、都道府県としては全国初⁽⁵⁷⁾となる工水事業の廃止が決定された。

4. おわりに

以上の過程を経て、東京都は都工水廃止条例を制定し、工水事業の廃止を決定した。東京都の工水事業は1960年代から始まり、2019年まで約60年続いてきたが、2000年以降は利用者や料金収入の減少が続いた。これを受けて、東京都は料金の増額改定や浄水施設の廃止で対応してきた。石原都政下では、工水事業に関するあり方検討会が開かれたが、改革に向けた議論は進まなかった。工水事業の廃止が進むきっかけとなったのが、2014年にあり方検討会が知事本局主催から、財務局主催の有識者委に移ったことであった。舛添都政下では、財務局主催で有識者委が開かれたものの、工水事業を廃止した場合の影響へ批判が集まり、廃止には至らなかった。廃止に向けて議論が大きく進んだのが、小池都政下における有識者委であった。都政の透明化や行財政改革の推進を掲げた小池知事は、都政改革本部を立ち上げて、都事業の総点検を開始した。この点検を受けた事業の一つが工水事業であった。2年の空白期間を経て開催された有識者委では、舛添都政から小池都政への変化を受けて、工水事業の廃止による利用者への影響を抑えるための

支援策が検討されていった。有識者委は上水道への切り替えに伴う費用について、原則として東京都が負担し、上水道料金についても激変緩和措置を最大10年設けて、利用者負担へ配慮した報告書を提示した。報告書を基にした条例案は、工水の利用者を背景とした議会議員や水道事業に関係する組合から廃止に反対姿勢が示されたが、最終的に、自民党を除く形で、賛成多数で条例が可決された。

以上の政治過程から明らかとなったのは、次の3点である。①工水事業の廃止は、長く議論されていたこと。②廃止が決定的となったのは、議会の多数派が同じ勢力の首長へと交替が起きてからであったこと。③有識者委が工水道利用者への負担軽減措置を多く盛り込んだことで、条例制定による工水事業廃止以降も、利用者は従前と大きく異ならない状況で上水道を長期にわたって利用できる環境ができあがったこと。東京都における工水事業の廃止は、これら3点が大きく影響していた。

長期にわたって存続してきた事業の廃止が難しいという先行研究の指摘通り、東京都は2000年頃から廃止に向けた改革の必要性や事業存続が困難となることを議論していたが、政策廃止には至らなかった。工水事業の廃止は常に議論されてきたが、実際の廃止に対する首長や議会議員への姿勢は限定的であった。②について、先行研究は議会の多数派と同じ勢力の首長という統一政府状態であると政策廃止が起きやすいという指摘であり、本稿の事例も統一政府状態下で生じたものであった。ただし、工水事業の廃止の検討は分割政府状態において進められており、議会構成の変化が、政策廃止を加速させたと言える。③について、廃止を決定できたのは、工水利用者への支援によって、利用者だけでなく自民党以外の政党からの支持を獲得できたからであった。柳(2018)が指摘するように、政策の性質の影響を緩和させて、廃止に反対するアクターからの支持を獲得することに成功したと言える。こうした廃止に伴うアクターへの支援は、国の政策廃止においても同様に影響を与えている(岡本2012)。

以上のような知見を明らかにした本稿ではあるが、東京都という単一事例のため、その特殊性というバイアスが存在することに留意する必要がある。今後も類似政策の観察を進めることで、本稿の知見を基にどのような状況で政策廃止が進むかを明らかにしていきたい。

《注》

- (1) 本稿は、2019年11月3日に行われた「日本政治法律学会第4回研究大会」の報告論文を基に執筆・修正したものである。
- (2) 東京都では、工水施設の有効活用および水資源の有効利用を図るため、工水の一部を雑用水として1973年度から供給を開始し、1976年度から集合住宅のトイレ洗浄用水としても供給している。ただし、雑用水の基本水量は工水に対して少なく推移しており、供給開始当初からその日量にも大きな変化はない。
- (3) たとえば、栃木県では2010年に同県高根沢町のキリンビール栃木工場の撤退によって、工水の利用が激減するため、「企業局事業等あり方検討会」を発足させて、工業用水道のあり方に関する報告書をまとめた(『読売新聞』2009年12月19日)。
- (4) 『日経産業新聞』2013年8月1日。

- (5) 工水事業の廃止は2015年の茨城県日立市が初めてである。ただし、日立市では工水事業の利用者がいなくなったための廃止であり、東京都のように利用者が存在した状況での廃止ではない。
- (6) 工水は2018年時点において、荒川沿いの墨田区、江東区、北区、荒川区、板橋区、足立区、葛飾区および江戸川区の8区ならびに練馬区の一部に供給していた。
- (7) ただし、工水の一部は雑用水として集合住宅のトイレ用水等に使用されているため、そうした住宅に住む住民にとっては、若干の影響を受ける。東京都を例にとると、2017年の基本水量日量で約10%である。
- (8) 「政策廃止」はpolicy terminationの訳語であるが、「政策終了」という用語を用いる研究（岡本2003；三田2012等）もある。本稿は、柳（2018）にならい、「意図的な終了」という考えにふさわしい訳語としてterminationを「廃止」として採用する。
- (9) たとえば、日本公共政策学会は『公共政策研究』の第12号で「政策終了」に関する特集を組んでいる。また、地方自治体における政策廃止を扱った柳（2018）の研究などがある。
- (10) 東京都の工水事業の政治過程については、東京都職員の平松優太氏から資料提供を受けた。ここに記して感謝いたします。
- (11) 東京都『東京都議会会議録』1997年3月28日、第1回定例会。
- (12) 東京都『東京都議会会議録』2001年3月、第1回定例会。
- (13) 『朝日新聞』2009年7月13日。
- (14) 『朝日新聞』2009年7月13日。
- (15) 東京都包括外部監査人（2005）「平成16年度包括外部監査報告書」、p.143。
- (16) 東京都（2006）「行財政改革実行プログラム～21世紀にふさわしい新たな行財政システムの構築を目指して～」、p.92。
- (17) 東京都『東京都議会会議録』2014年10月30日、財政委員会。
- (18) 同上。
- (19) 東京都（2007）「行財政改革実行プログラム実施状況報告及び追加実施計画の選定（平成18年度）」、p.26。
- (20) 東京都（2008）「行財政改革実行プログラム実施状況報告（平成19年度）」、p.43。
- (21) 東京都（2009）「行財政改革実行プログラム実施状況報告（平成20年度）」、p.36。
- (22) 東京都『東京都議会会議録』2014年10月20日、決算特別委員会。
- (23) 東京都『東京都議会会議録』2018年10月19日、会計決算特別委員会。
- (24) 『朝日新聞』2013年6月24日。
- (25) 東京都包括外部監査人（2015）「平成26年度包括外部監査報告書」、p.242。
- (26) 東京都『東京都議会会議録』2014年10月30日、財政委員会。
- (27) 東京都『東京都議会会議録』2018年10月19日、決算特別委員会。
- (28) 『都政新報』2016年6月24日。
- (29) 有識者委での議論は、東京都「工業用水道事業のあり方に関する有識者委員会 議事要旨」（<https://www.zaimu.metro.tokyo.lg.jp/zaisei/fuzokukikan/kousuigizi.html>、最終閲覧日2021年1月10日）に基づく。なお、発言者については氏名が記載されていない。
- (30) 東京都「工業用水道事業のあり方に関する有識者委員会（第2回）議事要旨」、p.1。
- (31) 同上。
- (32) 東京都「都政改革本部会議（第1回）議事録（平成28年9月1日）」（<http://www.toseikaikaku.metro.tokyo.jp/kaigi01rokuga.html>、最終閲覧日2021年1月10日）。
- (33) 『朝日新聞』2016年12月16日、デジタル版。
- (34) 『朝日新聞』2016年8月9日。
- (35) 『朝日新聞』2016年10月5日。
- (36) 『読売新聞』2017年7月3日。

- (37) 東京都「工業用水道事業のあり方に関する有識者委員会（第3回）議事要旨」、p. 19。
- (38) 東京都「工業用水道事業のあり方に関する有識者委員会（第3回）議事要旨」、p. 20。
- (39) 東京都「工業用水道事業のあり方に関する有識者委員会報告書」pp. 25-30 (https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/hodohappyo/press/2018/06/07/documents/01_02.pdf、最終閲覧日 2021 年 1 月 10 日)。
- (40) 東京都「工業用水道事業のあり方に関する有識者委員会（第4回）議事要旨」、p. 23。
- (41) 東京都「工業用水道事業のあり方に関する有識者委員会（第4回）議事要旨」、p. 6。
- (42) 『都政新報』2017 年 12 月 1 日。
- (43) 『日本経済新聞』2017 年 11 月 29 日。
- (44) 東京都 HP 「『工業用水道事業のあり方に関する有識者委員会』報告書について（財務局、水道局）」(<https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/hodohappyo/press/2018/06/07/01.html>、最終閲覧日 2021 年 1 月 10 日)。
- (45) 『都政新報』2018 年 6 月 8 日。
- (46) 『都政新報』2018 年 6 月 19 日。
- (47) 同上。
- (48) 『朝日新聞』2018 年 6 月 5 日。
- (49) 『都政新報』2018 年 8 月 24 日。
- (50) 同上。
- (51) 東京都『東京都議会会議録』2018 年 9 月 3 日、定例会。
- (52) 『都政新報』2018 年 9 月 25 日。
- (53) 『都政新報』2018 年 10 月 2 日。
- (54) 東京都『東京都議会会議録』2018 年 9 月 14 日、公営企業委員会。
- (55) 同上。
- (56) 『東京新聞』2018 年 10 月 3 日。
- (57) 茨城県日立市は 2014 年度に工水事業を廃止した。

参考文献

- 岡本哲和（2003）「政策終了理論——その困難さと今後の可能性」足立幸男・森脇俊雅編著（2003）『公共政策学』ミネルヴァ書房、pp. 161-173。
- 岡本哲和（2012）「二つの終了をめぐる過程——国会議員年金と地方議員年金のケース」『公共政策研究』第 12 巻、pp. 6-16。
- 国土交通省水管理・国土保全局水資源部（2018）『平成 30 年版 日本の水資源の現況』（https://www.mlit.go.jp/mizukokudo/mizsei/mizukokudo_mizsei_fr2_000020.html、最終閲覧日 2021 年 1 月 10 日）。
- 砂原庸介（2011）『地方政府の民主主義——財政資源の制約と地方政府の政策選択』有斐閣。
- 柳至（2011）「地方自治体における組織廃止の過程——関東 6 県の土地開発公社改革を事例にして」『季刊行政管理研究』第 134 巻、pp. 19-32。
- 柳至（2012）「自治体病院事業はどのようにして廃止されたか」『公共政策研究』第 12 巻、pp. 48-60。
- 柳至（2018）『不利益分配の政治学——地方自治体における政策廃止』有斐閣。
- 三田紀路佳（2012）「政策終了における制度の相互連関の影響——道路特定財源制度廃止を事例として」『公共政策研究』第 12 巻、pp. 32-47。
- Bardach, Eugene., (1976) "Policy Termination as a Political Process," *Policy Sciences*, Vol.7, No. 2.