

2006 年度
学位論文

途上国における水道事業民営化の現実と可能性
- アルゼンチンを事例に -

指導教員 下川雅嗣 助教授
外国語学研究科・国際関係論専攻
博士前期過程

添ノ澤 温子
学籍番号 B0562014

提出日 2007 年 1 月 19 日

目次

はじめに	3
第1章 水道事業の民営化.....	6
1 - 1 水道事業の変遷 ～これまでの歴史～	6
1 - 2 民営化政策支持の流れ.....	8
1 - 3 理想とされる水道事業の構造	11
1 - 4 アルゼンチンにおける民営化の経緯.....	13
第2章 ブエノスアイレス首都圏のケース.....	15
2 - 1 民営化に至るまで	15
2 - 2 カバー率	17
2 - 3 料金.....	19
2 - 4 コンセッション契約破棄	21
2 - 5 まとめ	22
第3章 コルドバ州のケース	26
3 - 1 民営化に至るまで	26
3 - 2 カバー率	27
3 - 3 料金.....	29
3 - 4 コンセッション契約破棄	31
3 - 5 まとめ	32
第4章 民営化の何が問題だったのか.....	36
4 - 1 水道事業の特異性	36
4 - 2 国内構造	38
4 - 3 企業のパワーの強さ.....	39
4 - 4 企業と国際機関のむすびつき	41
おわりに ～望ましい水道事業のあり方とは～	43
参考文献	47

図表一覧

図

- 1 理想とされる水道事業の構造
- 2 ブエノスアイレス首都圏の水道事業の構造
- 3 コルドバ州の水道事業の構造
- 4 望ましい水道事業の構造

表

- 1 Aguas Argentinas 社の構成
- 2 Aguas Argentinas 社のカバー率達成目標
- 3 Aguas Cordobesas 社の構成
- 4 Aguas Cordobesas 社のカバー率達成目標
- 5 水道網から除外された人々の水確保の状況

はじめに

水は人間の生存に不可欠である。飲料水としてはもちろんのこと、私たちの生活は水に支えられている。あまりに日常的に多くの場面で水が使われるため、私たちは水の価値を忘れるほどである。しかし、その生活に不可欠な資源を必要な時にいつでも、また安全に利用できる人々は実に多く存在する。2002年時点で、発展途上国ではほぼ10人に2人が安全な水へのアクセスを欠いている¹。全ての人々が安全に水を利用できるようになるために、水はいかに提供されるべきなのであろうか。

この問題に対する解決策として、80年代から国際機関により提示されてきたのが民営化である。政府による運営は非効率であり、そのため効率性を重視した民間企業が事業を担うことで、持続可能な水道事業が可能となるというのが民営化を推進する主張である。こうした民営化の流れは、国際機関のコンディショナリティとして途上国政府に課されるなどして、80年代後半から90年代にかけて多くの国に拡大した。しかしながら政府にとって、また市民にとって、さらには貧困層にとって、本当に民営化によるメリットはあるのだろうか。

民営化推進者はこれまで、水道網カバー率の拡大と料金の値下げという2点を民営化の大きなメリットであると主張してきた。確かにそうした点が民営化により達成されるならば、国民にとって、そして安全な水へのアクセスを欠く途上国の貧困層にとっては恩恵となるであろう。しかしながら、民営化を導入した多くの国や地域で問題となっているのは、まさにそれら2点の欠如である。民間企業が参入してもカバー率は拡大せず、また料金は下がるどころか大幅に上昇するということが、実際に起こっていることなのである。

では、なぜこうしたことが起こっているのだろうか。民営化を水道事業のあるべき運営方法として提示してきた国際機関は、民営化に対する批判の高まりから、“民営化”の失敗を、適切な運営を監督すべき規制機関の能力が欠如していると説明し、規制機関の更なる強化を改善点にすえた。同時に、望ましい事業運営の方法として、“民営化”ではなく、“官民パートナーシップ(Public-Private Partnership: PPP)”という用語を用いそれを推進するようになった。

水道事業の民営化といっても、その方法は大きく3つある²。1つ目は、政府が上下水道

¹ 世界銀行(2004) p284。

² パーロウ・クラーク(2003) p88。

処理システム全体を民間企業に売却する方法である。2つ目は、政府が民間企業の運営する水道会社に、事業権を売却あるいはリースする方法である。この場合、企業はシステムの整備運営費を負担する代わりに自ら水道料金を徴収でき、徴収した料金と負担した費用の差額が企業の利益となる。そして3つ目は、民間企業が管理費を受け取って水道事業を経営する方法であるが、この場合会社は料金の徴収は行うことができないため、会社の利益となるのは管理費の残りの部分となる。これら3つの運営方法のうち、主流は2つ目のタイプであり、それが近年“官民パートナーシップ”と呼ばれる政策でも採用されている契約形態である。“官民パートナーシップ”により特に強調されている点は、文字通り、官（政府）と民（民間企業）の間の連携であり、またそのパートナーシップを有効に機能させるとする、契約の実施過程を客観的に監督する規制機関の存在である。だが、現実のケースにおいて、官と民の間にパートナーシップと呼ぶことのできる関係が存在したとは言い難い。多くの場合、民のパワーは非常に強力であり、それ故に規制機関が機能できる環境にあるとは考えられないというのが現状である。“官民パートナーシップ”の真の姿は何なのか。それは本当に水道事業の理想の構造なのであろうか。そういった点を明らかにし、水道事業のあるべき姿を模索しようというのが本論文のねらいである。

ここ数年、90年代初頭から盛んに導入された政府と民間企業との水道事業のコンセッション契約³のいくつかが破棄されるというケースが現れ始めた⁴。また、それを受けて、新たな契約締結を見送った国もある⁵。こうした現象は何を意味するのだろうか。本論では、その中でも2006年に契約が破棄に至ったアルゼンチンのブエノスアイレス首都圏とコルドバ州のケースを取り上げる。2つのケースにより、民営化という政策の下で実際に何が起こっていたのを検証する。これにより、“官民パートナーシップ”としてモデル化されている民営化にひそむ問題点を明らかにすることが出来ると思う。

本論文では、第1章において、まず民営化政策に至るまでの水道事業の変遷を概観した後、民営化政策がつくられてきた背景とそのモデルにより生み出されるとされるメリット

³ コンセッション契約とは、運営や維持、契約における事業全体の経営責任が民間企業に委ねられるような契約を指す。民営化を導入する多くのケースにおいて採用されているタイプであり、ここでは本文中で言及した主流タイプと同じものを指すものとする。

⁴ この代表例はボリビアのコチャバンバのケースである。コチャバンバでは、市民による長期にわたる抵抗の結果、2000年に政府がコンセッション契約を破棄した。

⁵ ウルグアイでは2004年、水道事業の民営化の是非を問う国民投票が行なわれ、水資源は公共財産であるため、民営化してはならないという条項を盛り込んだ憲法改正案が賛成多数で承認された。（ジャック・スクルタン“水道民営化を否決したウルグアイ国民”より、<http://www.diplo.jp/articles04/0412-3.html>, accessed January 16, 2007）

について言及する。続く2つの章では、事例としてアルゼンチンの2つのケースを取り上げる。第2章では、これまで民営化支持者によってモデルケースとされてきたブエノスアイレス首都圏のケースについて分析する。まず民営化に至った経緯を概観した後、民営化のメリットとされる料金、カバー率という2つのポイントが達成されたのかを分析する。第3章では第2章と同様の形でコルドバ州のケースを分析する。第4章では、両ケースの分析結果を踏まえたうえで、民営化政策の失敗の要因を水道事業の特異性と事業運営の構造の点から説明し、望ましい水道事業のあり方について筆者なりの結論を導きたい。

第1章 水道事業の民営化

1-1 水道事業の変遷 ～これまでの歴史～

ここではまず、これまで多くの国、特に先進国において水道事業⁶がどのように運営されてきたのか、そして水道事業の運営についてどのような流れがつけられてきたのかを簡単に見ていきたい。

誰が水道事業を担うべきかという議論は19世紀から先進国においてなされてきた⁷。ヨーロッパや北米においては、もともと水道事業は民間の事業者によって行われていた。しかし、サービスが提供されていたのは、料金を払う意思があり、また支払いが可能な富裕層のみであった。これに対して反発がなかったわけではないが、多くの国では同事業を自由市場の観点から捉えるという考え方が一般的であったとされる。しかし、その後徐々に、水・衛生サービスが国民の健康に大きく関わる分野であると同時に、それは国の経済発展にも大きく影響する事項であるという認識が政府の間で拡大した。そこから政府は全国民への水・衛生サービスの普及を目標に掲げ、水道管の建設・管理など、同事業に積極的に関与していった。各国主要都市でのこうした政府による動きは20世紀に拡大し、水・衛生サービスは公的セクターに委ねられるようになった。だが、このような流れは先進国では一般的となったが、南の発展途上国にまでは拡大しなかった。そのためアジアやアフリカ、ラテンアメリカへも水・衛生サービスの普及を拡大させようという試みが、80年代を「国際水供給と衛生の10年（the International Drinking Water and Sanitation Decade）」にしようという提唱へとつながったのである。これは水道事業の民営化が正当化される流れを形成するターニングポイントとなった。というのも、世界銀行は、途上国に融資をし、水・衛生サービスの拡大を試みたにもかかわらず、「国際水供給と衛生の10年」を経てもその効果があまり現れなかったとした。そしてその理由として、水道事業を公共事業として政府に任せること自体に問題があると結論付けたのである。これがその後、80年代後半から、世界銀行およびIMFが途上国経済の建て直しのために推進する「構造調整プログラム」の一貫として、水道事業の民営化をコンディショナリティに課すという流れに至った

⁶ 一般的に「水道事業」という際、事業者は上下水道サービス両方を提供している。そのため水道事業の民営化に関する論文の多くは、「水道事業」を指す際、上下水道サービス両方を扱い分析を行っている。しかし本稿では、水道管を通じた公的な「水の供給」をテーマとしているため、ここでの「水道事業」については上水道サービスのみを指していると理解していただきたい。あえて、下水道サービスを含む意図がある際には、「水・衛生サービス」という言葉を用いることとする。

⁷ Budds and McGranahan (2003), p90-92.

要因である。国の発展は市場におけるビジネスに任せ、国は直接的に関わるのではなく、ビジネスを促進するような環境を整備するなど、間接的に関わるべきという考えがよいとされるようになった。水道事業に関して、水を商品として扱うことを前提とし、事業を民間企業が担うことで水の価値を適切に反映した効率のよい商品の提供がなされるとしたのである。

このような方針を決定的なものとしたのがダブリン原則である。1992年、アイルランドのダブリンにおいて「水と環境に関する国際会議」が開催され、そこでダブリン原則と呼ばれる4つの新たな開発概念が打ち出された。4つの原則は以下の通りである。

- ・淡水は、生命と開発と環境の維持に不可欠な、有限で損なわれやすい資源である。
- ・水開発と管理は、あらゆるレベルの利用者、計画立案者、政策決定者を含む、参加型アプローチによるべきである。
- ・女性は、水の供給、管理、保全に中心的な役割を担う。
- ・水は、あらゆる競合的用途において経済的価値を持ち、経済的財貨として認識されるべきである。⁸

4つの原則が提示するポイントとしては、環境への配慮、非政府ステークホルダーの関与の増加、ジェンダー問題への配慮、そして市場の役割の増加であるが、中でもその後の水道事業政策に関しては4点目が最も影響を与えるものとなった。水は経済的価値を有しており、故に、水を商品として扱うべきであるとの考えがその意味するところである。それまでの、特に公的セクターによる運営ではこの視点が欠けており、そのために効率的な水の提供がなされてこなかったことが問題であるとし、その点を踏まえた上で適した運営ができると考えられるのが民間事業者だという結論である。

このような流れのもとで、世界銀行・IMFは90年代初頭から、水道事業の民営化を積極的に推進していった。特にラテンアメリカ地域においては多くの国で民営化の導入が見られたが⁹、その理由は以下の3つである¹⁰。1つ目は、民営化を実行するのに十分な人口と中流階級を有する都市がいくつも存在することである。2つ目は多額の債務と公的セクタ

⁸ 小林(2003)、p49より引用。

⁹ アルゼンチン、チリ、ボリビア、ブラジル、メキシコ、コロンビア、ウルグアイ、ベネズエラ、プエルトリコ、エクアドル、ドミニカ共和国などにおいて民営化契約が結ばれた。

¹⁰ Budds and McGranahan, *op.cit.* p108.

一の能力の低さという、民営化政策の導入を正当化する要因が存在することである。3つ目は他の地域に比べ、同地域においては世界銀行とIMFのアドバイスのもと、ネオリベラ的な政策を採用する政府が多く存在したことである。こうした理由から、ラテンアメリカ地域では民営化導入の例が多く見られるようになった。

本稿では、分析対象としてアルゼンチンのブエノスアイレス首都圏とコルドバ州のケースを取り上げる。その理由としては、2 - 1で詳しく見るが、アルゼンチンにおいては1989年の国家行政改革法（National Administration Reform Law）以降、国が積極的に公共事業の民営化を行うことが定められ、それまで運営が各州及び自治体に任されていた水道セクターに関して、そのうち64.6%が民営化に至ったように¹¹、国全体で水道事業の民営化が積極的に進んだことにある。中でもブエノスアイレス首都圏のケースは、世界銀行をはじめとする民営化推進論者により、これまで水道事業の民営化の成功例としてとりあげられてきた¹²。そのことから、新たに水道事業の民営化を導入しようとした南アフリカ共和国の政策決定者や官僚が視察のために訪れたほどであった¹³。そのためブエノスアイレス首都圏のケースはこれまでも数多くの分析がなされ、そうしたこれまでの研究を踏まえたうえで、2006年に起こったコンセッション契約破棄という事実をいかに捉えるかを、さらなる分析の上考えたい。また、アルゼンチンでブエノスアイレスに続く第2の都市であるコルドバ市を含むコルドバ州のケースも取り上げる。コルドバ州では、フランスのスエズ社（Suez Lyonnaise des Eaux）を中心としたコンソーシアムにより水道事業が運営され、同じく2006年にコンセッション契約が破棄に至ったという点においてブエノスアイレス首都圏のケースと類似するケースである。そのため2つのケースを比較しながら、民営化の問題点を考えたい。また、2つのケースはコンセッション契約破棄後のプロセスが異なるが、どちらのケースに関しても現在進もうとしている新たな道には可能性が見出せると考える。

1 - 2 民営化政策支持の流れ

1 - 1で見たように、80年代後半から90年代にかけての1つのトレンドとして、多く

¹¹ Ferro (2001a), p5.

¹² Hall and Lobina (2002), p13、及び、Loftus and McDonald (2001a), p2.

¹³ Loftus and McDonald (2001a)では、1997年にケープタウンから顧問官と高等技術官がブエノスアイレスを訪れ、コンセッション契約を高く評価したこと、また2000年5月に南アフリカ共和国の地方政府から12名が視察に訪れた、とある。

の国で水道事業の民営化が導入されるようになった。しかし、なぜ世界銀行をはじめとする国際機関は民営化政策を進めるのだろうか。

民営化政策には、それを支える1つの大きな要因があるとされる。それは地球上の淡水の減少である。人口の急激な増加により、飲料水や生活用水、農業用水など水のニーズは増加しているにもかかわらず、気候変動や環境劣化により淡水は減少し、人々のニーズに追いついていない。従って、水道事業の運営において、効率性的運営による持続可能性がもっとも追求されるべき点であるとされているのである。その際に、これまでのような政府による公営の水道会社の場合、水道料金は無料で、あるいは安価に提供されており、それは水の本来の価値を反映していないと考えられた。また安価な料金での水の供給では、人々が水を使いすぎてしまうため、資源の無駄遣いが生じるという議論もある。従って水を商品として供給するために、民営化の役割に期待が高まったのである。こうした持続可能性という点は民営化政策を正当化する1つの大きな柱となっている。

そうした民営化による持続可能性の高い水道事業の運営を追求することで、各国及び国民には、いくつかの効果がもたらされるということが言われている。まずは効率性である。民営化導入が支持される背景には、1 - 1 で見たように、これまでの政府主導の運営による水・衛生分野における管理能力が低いとの認識が影響している。特に発展途上国ではこれが顕著であったと考えられている。多額の初期投資を必要とする水道セクターに対し、途上国政府は十分な資金を有しておらず、また料金の徴収がうまくいかないことにより債務の増加やサービスの悪化が引き起こされているケースが多く見られたと言われている。また水道管などの設備の老朽化による水を介した病気の蔓延や、地方や山間地域へのアクセスの欠如といった問題も生じた。こうした政府の管理能力の低さは、直接政府自体の能力の低さとして認識された。そこで、政府の能力が低いためにきちんとした管理ができないのであれば、それに代わって高い管理能力や同分野での経験及びノウハウを有した民間企業の参入が望ましいという考えが支持されたのである。

さらに世界銀行とIMFが課すコンディショナリティにおいては、水道事業が政府の手から民間企業に渡ることによって、政府の財政的な負担の大幅な軽減になるという点が強調され、途上国政府に対し政策の導入を迫った。民間企業であれば、本来の水の価値に見合った料金が提示され、その料金が更なる投資への資金となる。従って、企業はきちんと料金の徴収を行い、それにより徴収能力の低かった政府による運営とは異なり、十分な資金を確保し、その資金によって水道網アクセスの拡大と料金の値下げが可能になるという点は、民

営化のメリットとして国際機関と参入する民間企業が強調する点であった。

では、こうした営化によって生まれると期待された効果は実際にどれだけあったのであろうか。水道事業の営化の事例として、ブエノスアイレス首都圏のケースは、規模が大きいことからこれまで多くの分析がなされてきた。世界銀行をはじめとする営化推進派は、同ケースを営化の成功例として他国に紹介していた。だが、そうした主張は現場の声を捉えたものではなかった。2000年前後、ブエノスアイレス首都圏のケースを成功例として紹介することへの疑問が生じ、それを否定的に評価するものも出てきた¹⁴。しかしながら、否定的な研究結果や批判の高まりにも関わらず、やはり国際機関は水道事業分野において、営化政策を推進する姿勢を変えていない。2001年、ドイツのボンで国際淡水会議が開かれたが、会議ではこれまで単に水道事業の“営化”としていた政策を改め、“官民パートナーシップ”を強化した政策の必要性が訴えられた。しかし、政策の内容においてそれまでの“営化”政策と“官民パートナーシップ”との間にはっきりとした違いは見られない¹⁵。

いずれにしても、“官民パートナーシップ”によって国際機関が強調したいのは、公的セクターに完全にとってかわるような営化のやり方ではなく、国民の健康や生活について責任を有する政府と、技術やノウハウを有し、効率性の高い運営を可能とする民間企業が連携・協力することで水道事業を進めていくやり方である。そのためには、政府による、あるいはマルチセクターによる、第三者的監視機関をきちんと設置し、しっかりとした法的枠組みの中で事業を行っていくことが重要だとしている。しかしながら、そのような真の“パートナーシップ”という関係が実際に達成可能かどうかは疑問である。というのも、ここで紹介する2つのケースからは、そうした連携が望めない点がコンセッション契約破綻の大きな要因であると考えられるからである。

“官民パートナーシップ”という政策、及びその際の“民”の役割の重要性は、2003年に京都で開かれた第3回世界水フォーラムにおいても主張された。フォーラムでは幾つかの分科会が開催されたが、その中のひとつである「水と貧困」での議論で、民間セクターの役割と官民連携の重要性が主張された¹⁶。つまり、ミレニアム開発目標達成のためには民間セクターの関与が必要であるということが改めて強調されたのである。そして、それ

¹⁴ Loftus and McDonaldの研究はブエノスアイレス首都圏のケースについて、世銀とはなれて分析をした最初の研究であり、ここではアカウントビリティやカバー率に関して否定的な評価がなされている。

¹⁵ 小林前掲論文、p50。

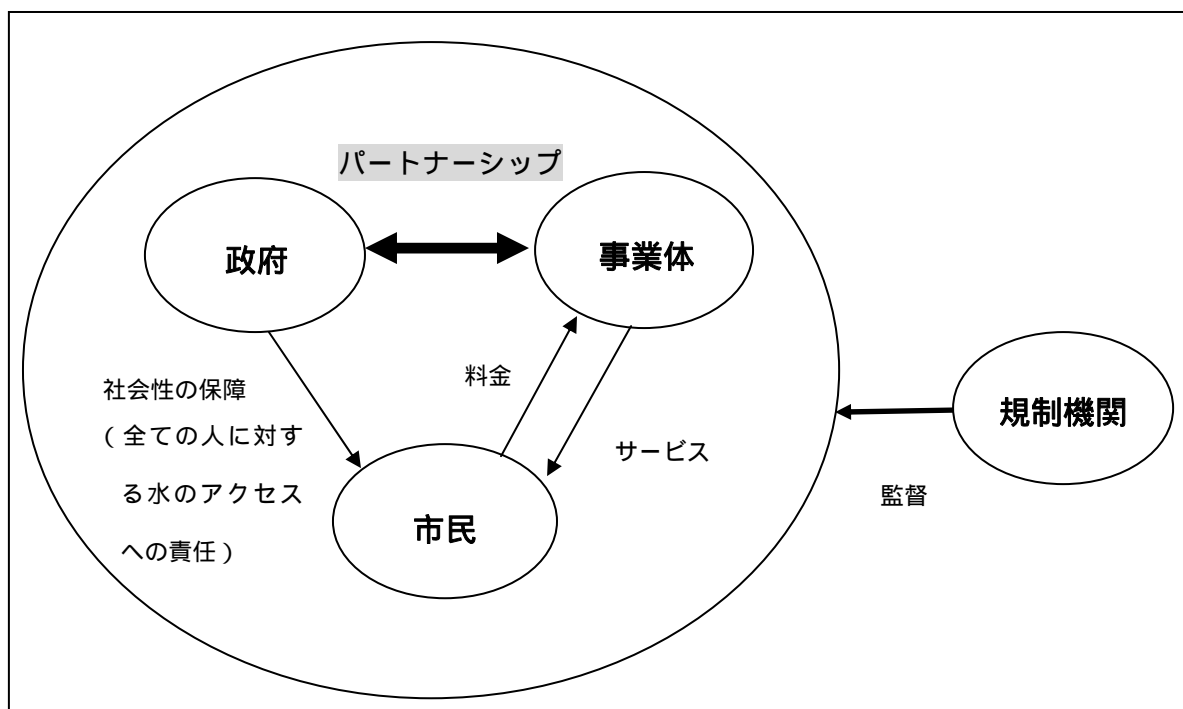
¹⁶ 同上(論文)、p53, 56。

を有効に機能させるために、適切な規制機関の必要性も強調された。このように国際機関においては、望ましい水道事業のあり方として民間セクターの関与が主張されており、民営化という選択肢が同分野において最も期待できる政策であるとしている姿勢は現在も変わっていないのである。

1 - 3 理想とされる水道事業の構造

上述のように、世界銀行をはじめとする民営化推進論者は、“官民パートナーシップ”による水道事業の運営を理想として、途上国政府にその導入を迫っている。ここではそのモデルとされる構造がいかなるものなのかについて説明したい。まず、理想とされる水道事業の構造は図1に示されるような構造であると理解できるであろう。

図1 理想とされる水道事業の構造



筆者作成

まず、水道事業におけるステークホルダーは大きく4つあるとされる。つまり、国や州、あるいは地方自治体といった“政府”、実際に事業の運営を担う“事業体”、消費者である“市民”、そして“規制機関”である。ここで重要とされるポイントは、政府と事業体間の

パートナーシップであり、そして第三者的立場から契約の実施を監督する規制機関である。

まず政府と事業体間のパートナーシップについてだが、貧困層の取り込みが大きな課題のひとつである水道事業においては、その目的と企業の利益追求を同時に果たすことは非常に困難である。しかしながら、あくまでユニバーサルな事業展開をするという平等性を保ちながら安全な水の供給が可能となるよう、そして設備管理をしっかりと行えるよう、収益性や料金の徴収能力を確保しなければならないとされる。その前提において、矛盾する2つの目的を同時に果たすには、収益性や効率性を目標とする“事業体”に加え、市民の生活向上および平等性の維持を目標とする“政府”の存在が重要となり、その2つのステークホルダーが連携して事業をすすめることが最も望ましい水道事業の運営形態であるという主張である。更なるネットワークの拡大や設備維持を行うための資金を確保しながらよいサービスの提供を行うためにも、“事業体”が効率性や収益性を追求する一方で、“政府”が社会性と平等性を追及して国民の健康や福祉への責任を果たすというパートナーシップが理想とされている。そのバランスのとれたパートナーシップが前提となり、さらに“事業体”は効率のよい運営を目指しながら、消費者である“市民”に対しよりよいサービスを提供する。そして“市民”はサービスに見合った料金を支払う。一方、“政府”は最低限の生活が出来るよう“市民”への社会的な責任を負うと同時に、“事業体”の追及する効率性や収益性の負の側面を補う役割を有する。そのような“政府”と“事業体”の関係が築けるならば、“市民”も満足する事業の実施がなされるというのが“官民パートナーシップ”の構造である。

しかしながら、“政府”も全く利益とは無縁の存在ではない。“政府”が“市民”に対する責任を果たさなければならないとしても、政治的利益や財政的問題が絡む場合などには、必ずしも“市民”の側に立った存在とはいえないこともある。そこで重要だとされるのが、“規制機関”の存在である。図1で示されているように、“規制機関”は“政府”、“事業体”、“市民”といった3者の輪の外にあるべき存在であるとされ、その役割はあくまで客観的に事業の運営全体を監督することである。上述のような3者の関係が築かれ、契約の実施がうまくいっているかどうかを客観的に監視し、助言することが“規制機関”に与えられた役割である。“事業体”に対しては、契約時に交わされたルールに従って運営がなされているか、また目標は達成されているかという点を監視しながら、それがうまくない場合には、一定の力を働かせることで、“事業体”の利益のみが優先されることのないよう監督する。“市民”に対しては、代弁者として“政府”や“事業体”に対しニーズや要

望を伝える役割がある。また、“政府”と“事業体”のパートナーシップがうまくいくように仲介する役割も有している。例えば、“政府”と“事業体”の契約交渉の際には、過度に“事業体”の利益だけが重視されることのないよう、また“政府”に対しては、政治利益が反映するあまり平等性や社会性が軽視されることのないよう、間に立って交渉を見守ることが必要となる、ということである。

こうした構造が、“官民パートナーシップ”という名の下に理想の姿とされる水道事業の構造である。では、このような理想とされる構造は現実のケースにおいて実際に存在するのであろうか。次節でアルゼンチンにおいて民営化が導入されるようになった経緯を概観した後で、現実を示す例となる2つのケースを取り上げこの理想の形が現実のものになっているかを検証したい。

1 - 4 アルゼンチンにおける民営化の経緯

アルゼンチンの水道事業は、1982年、それまで国内全てに関して運営を取り仕切っていた Obras Sanitarias de la Nación (以下 OSN) が解体し、州単位で事業が運営されるようになった。アルゼンチンには23の州と、ブエノスアイレス首都圏が準州のような形で存在しており、そうした24地域それぞれが水道事業の運営に責任を有するようになった。しかしながら、州による公営水道会社の事業運営は大部分の地域においてあまり芳しくなかったようである。というのも、州の財政が乏しいことと、徴収率が低いことから、運営コストをまかなえず、水道網のカバー率が低く、また十分な設備投資の欠如から水質の悪化とそれによる病気などの問題を有するところが多かった¹⁷。

そうした州単位で運営されていた水道事業であったが、1989年に大統領に就任したメネム (Carlos Menem、在：1989-1999) によって、一連の大規模な経済改革の政策の一つとして水道事業の民営化政策が出された。メネムは大統領就任後すぐに、国家行政改革法を成立させ、国家の経済危機状態を宣言すると共に、改革の緊急性を主張し、貿易自由化、公務員削減とともに、民営化政策による公的セクター対策を掲げた。国営企業の民営化には2つのステージがあり、第1段階として1989 - 1991年に通信および航空分野、第2段階としてガス、電気、そして水道分野の民営化が実施された¹⁸。

¹⁷ Ferro, *op. cit.* p4.

¹⁸ Memon (2003), p1.

最初に水道事業の民営化を実施したのは、1991年、コリエンテス州であった。その後、アルゼンチンでは24の地域のうち、64.6%の水道事業が民営化された。多くの場合、その契約形態は外国企業を中心としたコンソーシアムによって設立された水道会社とのコンセッション契約であった。しかしながら、契約から10数年がたった今、こうしたコンセッション契約のうちのいくつかが破棄に至っている。特にこれまで世界銀行などの民営化推進派によってモデルケースとされてきたブエノスアイレス首都圏のケースとコルドバ州のケースで契約が破棄されるという事態は大きな衝撃であった。

つづく第2章及び第3章で、それら2つのケースについて、コンセッション契約の内容と破棄に至った経緯、現状について取り上げ、民営化によって水道事業に何が起こっていたのかを探りたい。それにより、現在も国際機関が提唱する民営化という水道事業の運営が、市民にとってメリットを生むどころか、混乱を引き起こしていた現状を明らかにする。

第2章 ブエノスアイレス首都圏のケース

2 - 1 民営化に至るまで

本章では、分析するケースの1つとして、ブエノスアイレス首都圏の水道事業の民営化を取り上げる。

まずブエノスアイレス首都圏では1982年にOSNが解体し、水道事業が各州に任されるようになってからも、引き続きOSNによる運営が続いていた。OSNは他の途上国の公営水道会社と比べると、サービスの提供が特にひどかったということではなかったが、やはり公営会社に共通するとされる問題はあった。まずは、非効率な運営と低料金・低徴収率による資金の欠如という問題は深刻であり、それにより、60年以上も使われ老朽化した水道システムの修理が行われず、水漏れや故障の頻発、水質の悪化が引き起こされていたという。水漏れは、水道タンクや水道管のメンテナンスがきちんとは行われていないことから生じ、そのレベルは40-50%にまで達していた¹⁹。そのため水漏れや水道管からの水の不当な獲得や、利用者の登録漏れなどが要因と見られる無収水(UFW: unaccounted for water)の割合は、民営化契約直前には45%にまで達しており、OECD諸国の平均が10-20%である²⁰ことを考えると、メンテナンスの悪さがうかがえる。カバー率に関しては、大ブエノスアイレス圏(Gran Buenos Aires)の30%が水道管へのアクセスを有しておらず²¹、改革は急務であったとされる。加えて、夏期に頻繁に起こる水不足も問題のひとつであった。こうしたことから、やはり効率の悪い運営がなされていたと考えられ、ブエノスアイレス首都圏において水道事業の改革が必須であるとされたが、改革にあたっては民営化以外の方法が考慮されることはなかった。政府は、できるだけ反対を抑えて、早期に民営化政策を実行できるようにするために、1991年と1992年に水道料金の値上げを実施した。そうすることで、国民が既存のOSNの運営にさらに不満を持ち、新たな政策が強い反発を受けることなく、比較的スムーズに受け入れられるようにするためである。

民営化政策に実施においては、1989年に国家行政改革法が出され、連邦政府が水道事業を民営化する方向に向かうと、ブエノスアイレスでもすぐに民営化委員会が設置された。ここで言及しておくべきこととして、ブエノスアイレス首都圏の場合、他の23の州とは異

¹⁹ Loftus and McDonald, *op. cit.* p9.

²⁰ Alcázar, Abdala and Shirley (2000), p4.

²¹ *Ibid.*

なり²²、ブエノスアイレス州のほかに、連邦政府もステークホルダーとして直接かかわっている点である。そのため、ブエノスアイレス首都圏のケースの場合、自治体政府よりもむしろ連邦政府の意思が政策決定に強く影響する構造となっている。よって、設置された委員会も、民営化導入の是非を問うものではなく、大統領が出した国家行政改革法にのっとり民営化を実施するための具体的な方策を話し合うためのものであった。委員会に参加したのは、世界銀行を中心に、経済・公共事業省、民営化局、OSN そして OSN の労働組合であった。彼らによって民営化の内容が話し合われたが、この時点では、民営化に関する情報は市民に一切提供されなかった。

民間企業による入札がおこなわれたのは、1992 年 12 月である。入札には 2 段階あり、まずは企業の技術的な提案が評価され、次に財政的な提案、つまりいかに低料金を達成できるかという点が評価された。はじめは 5 社が参加の意志をみせ²³、そのうち技術的な提案が通ったのは 3 社であった。3 社はそれぞれ、現行の水道料金から何%の料金削減が可能かを提示した。最も高い割合を提示した企業が落札という運びとなる。その結果、フランスのスエズ社とヴィヴェンディ社 (Vivendi) の共同運営による Aguas Argentinas 社 (以下 A.A.社) が最高の 26.9%を提示し、落札した。次点は 26.1%を提示した Aguas de Buenos Aires 社であった。こうしてブエノスアイレス首都圏は 1993 年 4 月 28 日に A.A.社と 30 年のコンセッション契約を結んだ。A.A 社がカバーする地域には 930 万人が居住しており、30 年間で 41 億ドルを投じ、420 万人以上が通常の上水道に接続できるようにすることを約束した²⁴。このようにして A.A 社による水道事業が始まった。同社はスエズ社を中心としたコンソーシアムであるが、その構成は表 1 を参照していただきたい。

では、以下の節で、こうした結ばれたコンセッション契約が実際に効果を生んだのかどうかについて、民営化のメリットとして掲げられているカバー率と料金という 2 つのポイントについて、ケースの分析を行いたい。

²² ブエノスアイレス首都圏は 1880 - 1994 年まで、州知事が連邦政府に任命されるなど、他の州とは異なる体制であった。(Laborde (2005), p147.)

²³ のちにスエズ社とヴィヴェンディ社という 2 つのフランス系企業が、共同で事業を運営することを申し入れたため、参加企業は 4 社となった。

²⁴ ICIJ (2004) p89.

表 1 Aguas Argentinas 社の構成

投資者	カテゴリー	株式保有割合 (%:1993)	株式保有割合 (%:2001)
Suez Lyonnaise des Eaux	民間企業(仏)	25.3	39.93
Programa de Propiedad Participada (PPP) ²⁵	労働者株保有 プログラム	10	10
Sociedad Comercial del Plata S.A.	民間企業 (アルゼンチン)	20.7	0
Aguas de Barcelona	民間企業(西)	12.6	25.01
Meller S.A.	民間企業(仏)	10.8	0
Banco de Galicia y Buenos Aires S.A.	民間企業 (アルゼンチン)	8.1	8.26
Vivendi	民間企業(仏)	8	7.55
Anglian Water	民間企業(英)	4.5	4.25
IFC(国際金融公庫)	国際機関	0	5

Ferro (2001b) p8 より、筆者作成

2 - 2 カバー率

ここでは民営化政策のメリットの一つとして挙げられている、カバー率の拡大を取り上げる。A.A 社の契約時に設定された達成目標を提示し、それが達成されたのかどうかという点を論じたい。

まず、A.A 社が事業を展開する地域における、コンセッション契約導入前の状況だが、OSN がカバーしていた同地域約 1000 万人のうち、上水道へのアクセスを有していたのは 570 万人であった。A.A 社の事業は OSN がカバーしていたうちの 930 万人を対象として始まった。30 年の契約でカバー率を 100%にするために、契約時には、5 年ごとの達成目標が

²⁵ Programa de Propiedad Participada (Employee Stock Ownership Plan) は A.A.社が OSN の労働組合との間で、労働者にも株を保有させながら引き続き A.A.社でも雇用することを約束し作られたプログラムである。これにより OSN の労働組合からの民営化の批判を回避し得た。

定められた。(表2参照。)

表2 Aguas Argentinas 社のカバー率達成目標

コンセッション契約の年数	達成目標(人口比:%)
0	70
5	81
10	90
20	97
30	100

Loftus and McDonald p12 より、筆者作成

段階的な達成目標が設定され、それに基づいてカバー率拡大を目指した A.A 社だが、実際どの程度達成されたのであろうか。同社は事業開始時に 70%であったカバー率を 1999 年²⁶に 82.4%に拡大したとしている²⁷。この数字からは 12.4%の上昇が見られ、民営化により、カバー率の拡大が達成されたように思われる。実際にこの点をもって、A.A.社による事業運営によりカバー率が上昇したとする意見も多い。しかし、これは大きな誤解である。理由は以下の 2 つにより説明できる。まず、契約締結時に貧困層が水道網から除外されたことが挙げられる。というのも、OSN と A.A.社では、事業を展開する範囲が異なる。OSN 社は約 1000 万人が居住する地域にサービスの提供を行っており、そのうちの 70%が OSN のサービスを楽しんでいた。これに対し、A.A.社が契約時にサービスの管轄範囲としたのは約 930 万人が居住する地域のみであった。郊外に住む 70 万人が除外されたのである。なぜ郊外の地域が除外されたかは明らかである。同地域には低所得層や貧困層が多く居住しており、彼らは支払能力が低いいため、A.A.社にとっては利益を得る対象にはならないのである。このような管轄範囲の設定により、貧困層は水道網から外されており、これは民営化の負の影響であるとして批判のポイントとして議論されてきている²⁸。2 点目は、1995 年に大ブエノスアイレス圏のキルメス (Quilmes) という地区を A.A 社の管轄内に取り込

²⁶ 第 1 段階目の達成目標は、表 1 の通り、5 年後、つまり 1997 年であるが、ここで出されたカバー率が 1999 年であるのは、1997 年に契約更新を行っているためである。Loftus and McDonald (2001a), p12, 参照。

²⁷ Loftus and McDonald, *op.cit.* p12.

²⁸ Loftus and McDonald (2001b), p196-197.

んだことである²⁹。キルメス地区は人口約 65 万を抱える地区であるが、そのうちのほとんどが既に上下水道のネットワークに接続していたのである。以上の 2 点を考慮すると、A.A. 社がおよそ 12.4%のカバー率の拡大を達成したとは言い難い。つまり、OSN がカバーしていた住民の約 70 万人をサービス範囲から除外した分は、A.A.社が拡大したとする数値のおよそ 7%にあたる。さらに、既に水道へのアクセスを有していたキルメス地区の住民数約 65 万人の分は同数値のおよそ 6.5%にあたる。従って、A.A 社の出した、カバー率 82.4%のうち、およそ 13.5%はこれら 2 点によって達成されたに過ぎない。そうすると、同社が投資することでカバー率の拡大を達成したという事実はないに等しいのである。

こうしたことから、民営化によるメリットの 1 つであるカバー率の拡大は、A.A.社による事業運営では達成されなかったと結論付けられるであろう。

2 - 3 料金

コンセッション契約の中で最も争点となるのが、料金である。民営化のメリットの 1 つとして水道料金の値下げが言われ、これは消費者である市民にとっては民営化に期待する点でもあった。しかしながら、ブエノスアイレス首都圏のケースでは、料金は値下げされるどころか、かえって上昇したというのが事実である。

民営化の導入にあたり、政府は最低料金を提示した会社に落札権を与え、その会社と契約を結ぶとした。実際、契約の締結にはこうした方法がとられ、そのことから、このケースを成功として扱う人々は、民営化により料金の値下げが達成されたとしている。しかしながら、契約時に定められた料金が維持されたのは A.A 社が事業を引き受けてからごくわずかな期間だけであり、その後料金はむしろ上昇したのである。

まず、コンセッション契約導入にあたっては、入札時に A.A 社が 26.9%の値下げを提示して契約を勝ち取り、同社による事業開始と同時にそれは実施された。しかしながら、この 26.9%の値下げは、それ以前に政府によって意図的に値上げされた分を埋める程度のものでしかないのである。2 - 1 で言及したように、政府が民営化政策反対派の声を鎮め、スムーズに実施できるように、民営化政策の導入に先立って水道料金の値上げを実施したからである。政府は 1991 年 2 月に 25%の値上げを実施、さらに 4 月には 29%の値上げを行った。1 年後の 1992 年 4 月には、水道料金に消費税を課することが決定され、それにより、

²⁹ *Ibid.*

料金は 18%上昇した。コンセッション契約は 1993 年に実施されたが、その数ヶ月前である 1993 年 5 月には 8 %の値上げがなされた。このようにして、政府は民営化に先立って、何度も値上げを実施した³⁰。そのため、A.A 社による 26.9%の値下げも、それ以前の一連の政府の値上げを考えると、実質的な値下げとなっていないのである。つまり、民営化実施後の値下げは、政府による値上げ以前と余り変わらない料金に戻っただけであるにもかかわらず、民営化によって大幅に料金が下がったような印象を与えているのである。

さらに、最も問題となっているのは、その後の A.A.社による値上げである。民営化導入時、契約通りに 26.9%の値下げを行った A.A.社であったが、その後、何度も値上げを行ったのである。契約後 7 年間³¹で A.A.社が行った料金の値上げは 45%にのぼるとされている³²。したがって、最初の 27%の値下げを差し引いても、結局 A.A.社が事業を担うことで料金は 18%値上げされたことになのである。その後、契約が達成目標の第 2 段階に入ってから後も値上げは続いた。2001 年から 2003 年の間には毎年 3.9%の値上げがなされたとされる³³。

政府は、入札に際し、最低料金を提示した会社と契約を結ぶということだけでなく、民営化による料金の値下げや、水道網へのアクセスの拡大、水質改善といったメリットを確保するために、実施後 10 年間、料金を引き上げないことと、投資を増大させることを落札の条件としていた³⁴。しかし、こうした値上げの事実を見ると、それは守られなかったということになる。民営化導入後に何度ももわたって行われた再交渉の事実を見ると、A.A.社側が意図的に最初の段階で低い料金を提示し、後に再交渉できる余地を残したとする意見もある³⁵。

こうした A.A.社の料金の値上げに対し、住民の不満は高まった。その例の一つが、ロマス・デ・サモラでの抗議活動である。ブエノスアイレス市郊外のロマス・デ・サモラでは、住民が 1996 年 4 月、首都ブエノスアイレスへ続く道路を封鎖するという抗議活動を起こした。これは、A.A.社が新規に接続した人々に対し、接続料として 800 ドルの請求をしたことで始まった。何千人もの住民がこの請求の不当性を訴えた結果、議会の専門委員会は契

³⁰ Hall and Lobina, *op. cit.* p132.

³¹ 同期間については、Clarke, Kosec and Wallsten (2004, p55) が、1994 年に 13%、1997 年に 19%という具体的な数字を上げ、値上げの事実があったことを述べている。

³² Rogers (2002), p68.

³³ Hall and Lobina, *op. cit.* p13.

また、ICIJ による調査では、2002 年には 10%の大幅な値上げも実行されたことが明らかにされた(ICIJ, *op.cit.*, p84)

³⁴ Hall and Lobiina, *op.cit.* p87.

³⁵ Clarke, Kosec and Wallsten, *op. cit.* p41.

約違反とし、新規に接続した 8 万人に対して A.A.社が行った請求の一時停止を命じた。しかしながら、A.A.社はこの接続料の必要性を訴え、ひきさがらなかった。そこで 11 月、規制機関の ETOSS と A.A.社は接続料を 200 ドルに減額する一方で従来からの利用者に新たにユニバーサル・サービス料を徴収することで合意した。この交渉は A.A.社にとっては有利なものとなった。なぜなら、求めていた 800 ドルは叶わなかったものの、200 ドルの接続料を徴収することが認められ、さらにユニバーサル・サービス料という新たな利益獲得源を得たからである。しかしながら、新規接続料の大幅な減額により、抗議活動は沈静化した。ロマス・デ・サモラの抗議活動は最も大きなものであったが、このほかにも市民による小規模の抗議は起こっており、その主要因は料金によるものであった。従って、民営化による料金の値下げという効果は全く現れず、逆に値上げという問題が最も大きな問題として現れたことがわかる。

2 - 4 コンセッション契約破棄

本章で、ブエノスアイレス首都圏のケースについて、カバー率と料金という 2 つのポイントについて検証した。結果、民営化により効果が現れるとされてきたいずれのポイントも達成されていなかったことがわかった。また、市民の不満も強く、抗議運動という形で表面化していた。A.A.社は市民のニーズに応えることなく、引き続き政府に対し、A.A.社に有利なように契約の修正を迫った。その結果、2006 年 3 月にキルチネル大統領は水道事業の再国営化を宣言し、それを反映する形でブエノスアイレス首都圏は、30 年の計画で締結された A.A.社とのコンセッション契約を破棄した。

A.A.社撤退後、2006 年 6 月にブエノスアイレス首都圏の水道事業を担う事業体として、国営水道会社である AySA (Agua y Saneamientos Argentinos) が設立された。AySA がこれからどのように水道事業を運営していくかといった今後の方向性はまだ定まっていない。しかし ETOSS 職員とのインタビューから³⁶、現時点では A.A.社の運営方法を引き継ぐ形で事業を進めているということがわかった。つまり、民営化以前の国営会社 OSN の経験を踏まえ、サービスの提供という側面のみが強すぎる運営は非効率であるため、企業という意識をもって効率性の高い運営を目指していくとのことであった。

³⁶ Norma Salcedo 氏とのインタビューの内容を参考にしている。
(2006 年 8 月 14 日、ブエノスアイレスの ETOSS 事務所にて)

2 - 5 まとめ

A.A.社によるブエノスアイレス首都圏のコンセッション契約はなぜ破棄されたのか。それは、上述のように、民営化によるメリットであるはずのカバー率の拡大と水道料金の値下げが達成されなかったことによる。では、なぜそうしたメリットが生まれなかったのだろうか。民営化推進論者は、その理由を規制機関である ETOSS の能力不足であると結論付けている。しかしながら、それは表面上のことであり、ETOSS が機能しない構造が失敗に至った問題の本質であると考えられる。

ETOSS (Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios) は、1992 年 8 月 16 日に承認され (Decree No.999/1992)、1993 年 4 月 20 日に業務を開始した。ETOSS は利用者の支払う料金の 2.67%により運営されており³⁷、その役割はサービスの質の監視、利用者の代表、実施における契約内容の補償である³⁸。しかしながら、ETOSS がこうした役割を十分に果たしていないことが多くの研究者によって指摘された。そしてそれを民営化がうまくいかない理由であるとしている。しかしながら、本当の問題は、ETOSS が期待された役割を果たすことができない構造にある。つまり、ETOSS が有効に機能できないのは、ETOSS そのものの問題というよりもむしろ、ETOSS が機能できない状況を作り出している構造にあると考えられる。

世界銀行をはじめとする国際機関の提唱する“官民パートナーシップ”は、政府と事業体である企業がバランスよく連携することで、市民のニーズにあったサービスを提供できるものであるとしている。しかしながら、ブエノスアイレス首都圏のケースからは、そのような理想の“官民パートナーシップ”の構造は見られない。それは、A.A.社のパワーが強力すぎることに要因がある。

A.A.社のパワーの強さは、特に料金の変更をめぐる契約の再交渉過程に見られる。ETOSS の役割の一つは、A.A.社による契約の実施過程において、契約に沿った事業運営がなされているかを監督することであるとされている。その ETOSS が、本来最初の 10 年間に行われるはずのない料金の値上げを止めることが出来なかったという事実が問題を浮き彫りにしている。A.A.社が料金の変更を申し立てたのは、実施してからたったの 8 ヶ月後のことであり、実際に 1 年後の 1994 年には 13%の値上げが実施されたのである。また、A.A.社に

³⁷ Laborde, *op. cit.* p150.

³⁸ Loftus and McDonald, *op. cit.*(2001a) p11.

よる契約の再交渉では、料金の値上げが行われたことのみならず、当初約束された、8年間で貧困地域の何百万人もの人々に上下水道を整備するといった重要事項も取り消された³⁹。民営化のメリットであり、契約時にも明記されていた料金の引き下げとカバー率の拡大のいずれをも達成できないとなれば、コンセッション契約自体の意味が問われる大きな問題である。しかもこの場合、達成できないというよりも、再交渉と契約修正によりそうした条件を変更あるいは削除するという形が取られている。それはつまり、はじめから A.A.社は自社の利益追求のみを優先しており、それを最も達成しうる料金の値上げに対し積極的になったということである。またその際に利益の障害となる支払能力の低い貧困層へのサービス提供を避けたいという意識も前面に現れている。従って、こうした A.A.社の姿勢からは、当然のことながら民間企業が利益追求以外に水道事業参入へのインセンティブはなく、そうした状態での貧困層を取り込んだサービスの拡大、あるいは人々のニーズに応えるようなサービスの実施は最初から期待できないのである。だが、民営化政策導入当初に言われた成果を出しながら事業運営を実施するために、ETOSS が努力を怠ったということではない。例えば、ETOSS は A.A.社の契約不履行に対し、罰金として 1600 万ドルを請求した事実もある。しかしながら A.A.社はこれに反論し、支払いを行わなかった⁴⁰。ETOSS がこうした事態に対処できない要因として、ETOSS が強制力を持っていないことも指摘されているが⁴¹、ここには A.A.社の ETOSS に対する軽視の姿勢とそれを促進する動きが関係している。

1 つには、連邦政府およびブエノスアイレス市政府自体が ETOSS を軽視する姿勢が影響している。例えば、政府と A.A.社との契約の際、監督役とされる ETOSS は排除される形で交渉が進められ、そのようにして決まった事項に対し ETOSS は無力であった⁴²。また、民営化政策を導入したメネム大統領は、ETOSS の権限縮小をはかるため、環境相のマリア・フリャ・アルソガライに契約の実施監督と A.A.社との契約再交渉を一任した⁴³。こうした政府の ETOSS に対する軽視と、それによる ETOSS の役割の縮小は、ますます ETOSS の A.A.社に対する力を弱めるだけでなく、本来の役割を果たせないことから、市民の ETOSS への信頼のなさを引き起こした。ではなぜ、政府が ETOSS の権限を弱め、その役

³⁹ ICIJ 前掲書、p82。

⁴⁰ 同上。

⁴¹ 同上(書)、p83。

⁴² Loftus and McDonald, *op. cit.*(2001b) p198.

⁴³ ICIJ 前掲書、p92。

割を軽視する姿勢をとったのであろうか。そこに A.A.社のパワーの強さがある。

ブエノスアイレス首都圏のケースの場合、A.A.社の有利に契約締結や実施後の契約修正がなされるよう、政府に対し様々な圧力がかかっていたという事実が明らかになっている。1つは世界銀行および IMF による圧力、そしてもう1つにはフランス政府による圧力である。

世界銀行と IMF は、自ら提唱する水道事業の民営化を推進するために、80年代後半から途上国政府に対し、コンディショナリティとして民営化政策導入を課すといった方法をとってきた。それに加え、実際の政府と事業体の契約に関しても、企業の側にたち、政府に対し圧力をかけていたという事実がある。民営化が失敗する理由となった料金に関しては、その動きが特に顕著であった。例えば IMF は、アルゼンチン政府に対し、対外債務の再交渉に応じる条件として料金の値上げを課した⁴⁴。また世界銀行の職員は、職員交流プログラムの一環として A.A.社へ出向し、A.A.社の社員として政府との契約修正交渉の場へ参加し、料金の値上げを要求していた⁴⁵。このような国際機関と企業との結びつきは A.A.社のパワーを強める大きな要因であり、このような状況ではバランスのとれた企業と政府との連携を生むことは決してない。

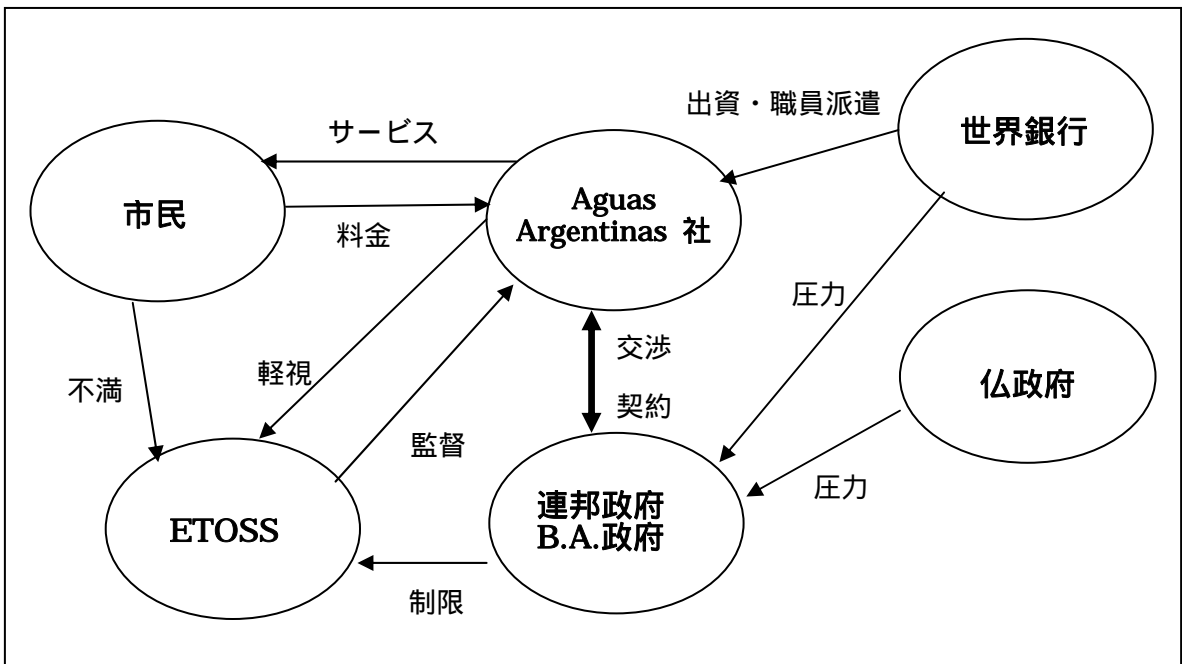
また同様に、フランス政府が料金の値上げに関してアルゼンチン政府に対し圧力をかけていたという事実もある。A.A.社を形成するコンソーシアムの中心はフランスのスエズ社である。そのスエズ社が、当初事業参入により見込まれると思われていた利益を得られないということが懸念されるようになったため、フランス政府がアルゼンチン政府に対し値上げを認める契約修正を行うよう圧力をかけたのである。

こうした事実から、ブエノスアイレス首都圏の水道事業の運営を取り巻く構造は図2のように表されるであろう。この図に示される構造は、あるべき姿として提示された民営化の構造からはほど遠い。このように、国際機関と先進国政府による圧力が“官民パートナーシップ”という政策自体の有効性をないものにしたのである。従って、問題の根底は、これまで批判の対象とされてきた ETOSS の能力欠如にあるのではなく、企業有利の構造とそれを促進した諸々の圧力にあると考える。

⁴⁴ 同上(書) p84。

⁴⁵ 同上(書) p81-82。

図2 ブエノスアイレス首都圏の水道事業の構造



筆者作成

第3章 コルドバ州のケース

3 - 1 民営化に至るまで

コルドバ州はアルゼンチンでブエノスアイレス州に次ぐ第2の州であり、産業の中心として栄えてきた。しかし、90年代の経済自由化と経済の停滞により打撃を受けたため、州政府の連邦政府に対する債務は増加した。それが州政府主導の公共事業を民営化するという政策を正当化する大きな要因となった。1991年12月、コルドバ州は基本的サービスの提供におけるコンセッション契約という形で民間セクターの参入計画を作成した⁴⁶。1997年、ブエノスアイレス首都圏と同様の形で、スエズ社を中心としたコンソーシアム会社、Aguas Cordobesas社（以下A.C.社）と30年のコンセッション契約を結んだ。（A.C.社の構成については表3を参照。）コンソーシアムの中でも、フランスのスエズ社は最もシェアが大きいだけでなく、技術面での実質的な運営者となっている。

表3 Aguas Cordobesas社の構成

投資者	カテゴリー	株式保有割合(%)
Suez Lyonnaise des Eaux	民間企業(仏)	37.45
Aguas de Barcelona	民間企業(西)	15.39
Inversora Central S.A.	民間企業(アルゼンチン)	14.94
Empresa Constructora Delta S.A.	民間企業(アルゼンチン)	14.5
Banco de Galicia y Buenos Aires S.A.	民間企業(アルゼンチン)	11.11
Servicios del Centro S.A.	民間企業(アルゼンチン)	6.67

Nickson(2001)p14より、筆者作成

コンセッション契約ではA.C.社に対し、以下の目標が規定された。2766kmの水道管ネットワークの運営・維持、コンセッション契約終了時(2026年)までに97%のカバー率を達成すること、コンセッション契約実施のために州政府に対する毎年\$9,922,000の支払い、州政府に対し水の抽出(water abstraction)および配水(water transportation)のためのロイヤルティの支払い、コンセッション契約開始時の平均料金8.2%の引き下

⁴⁶ Nickson (2006), p262.

げ、 契約開始後 2 年間で\$150m の投資プログラムの実施⁴⁷、である。

コルドバ州の場合、ステークホルダーは複雑である。それはアルゼンチンとコルドバ州における水道事業の歴史的流れに起因している⁴⁸。1923 年憲法によると、アルゼンチン全土における水の供給は各地方自治体のサービスであったが、前述のように、その後水道事業の責任は OSN に移譲された。1975 年、連邦政府は水道と衛生の双方に関し、OSN から州レベルへと転換した。これを受け、コルドバ州では EPOS(Empresa Provincial de Obras Sanitarias) が創られ、水道・衛生事業に責任を持つこととなった。1990 年になり、州政府は水道事業の責任を維持しながら、衛生面のみを自治体政府に移譲した。そうした中、1997 年に民間企業との水道事業のコンセッション契約が結ばれた。しかしながら、契約は州が責任を持ち、交渉過程には自治体政府の参加は一切なかったが、実際にコンセッション契約は自治体政府の管轄範囲を含んでおり、こうした構造は責任の所在や問題への対処をより複雑にしている。

3 - 2 カバー率

コルドバ州では、他のコンセッション契約と同様に、カバー率の拡大は民営化の生むメリットとして期待されていた。もともとコルドバ州では、水道ネットワークのカバー率はコンセッション契約導入時には 70%を超えていたが、水質の悪さと、貧困地域の除外という問題があり、それを解決しながらさらにカバー率を拡大することが求められた。コンセッション契約時の達成目標は表 4 の通りである。

民営化によるカバー率拡大への影響に関しては、数字で見ると、一定の効果があったように思われる。水道網のカバー数は 1997 年の 100 万人から、民営化後 2 年で 114 万人に拡大しており、接続者数で見ると、208,526 人から 223,462 人に増加した⁴⁹。この点からコルドバ州のコンセッション契約を成功とする人は多い。しかしながら、2000 年時点で自治体人口の 14%に相当する 196,000 人が A.C.社の水道管に接続できていなかったということも無視できない事実である⁵⁰。というのも、彼らの多くは貧困層であり、民営化により恩恵を受けるとされていた人々である。約 20 万人に上る水道網から外れた人々は、それぞれ異

⁴⁷ 同上(論文) p14。

⁴⁸ 同上(論文) p261。

⁴⁹ Memon, *op. cit.* p4.

⁵⁰ Nickson, *op. cit.* p16.

なった状況下で異なった方法により日々の生活に必要な水を確保しているが、彼らは大きく3つのカテゴリーに分けられる(表5参照)。

表4 Aguas Cordobesas 社のカバー率達成目標

コンセッション契約の年数	達成目標(人口比: %)
2	75
10	82
20	96
30	97

Nickson(2006)p262より、筆者作成

表5 水道網から除外された人々の水確保の状況

水道網から除外された市民	水確保の状況	人口	割合
土地所有権を持たない villa 住人	違法 / vendors	70,000	5%
土地所有権を持つ barrios 住人	vendors / 自治体タンカー	42,000	3%
その他	独立民間提供者	84,000	6%
合計		196,000	14%

Nickson (2006) p264より、筆者作成

A.C.社からの水を得ていない14%のうち、まず独立した民間の水提供者から水を得る人々が約6%いる。彼らを得る水は井戸からの水がほとんどであり、水質は悪い。次に、土地所有権なしで私有地あるいは公用地を占拠している人々⁵¹が約5%いるが、彼らは土地所有権がないことから、違法な手段で水道管に接続するか、あるいは民間の小規模水業者から水を購入して生活している。残りの約3%の人々は、土地所有権はあるが、正規の水道網への接続がなされていない人々⁵²である。彼らは違法に水道管に接続している場合もあるが、その他の方法として水道タンカーから水を得ている。

このように、2000年時点で約14%の人々が正規の水道ネットワークの外にあり、それぞ

⁵¹ 彼らの居住する場所は villa miseria (一般的に villa) と呼ばれており、そうした場所はコルドバ州に約40箇所あるとされている。

⁵² 彼らの居住する場所は barrios と呼ばれる。

れ水の獲得が困難な状況にいる。こうした彼らの状況をサポートしているのが市や町などの地方自治体である。本来、3 - 1で触れたように、水の供給に対する責任はコルドバ州政府が負っており、地方自治体は管轄外である。しかしながら、1998年から貧困コミュニティに水を供給するためのパイロット・プロジェクトに協力するなど、地方自治体が取り残された貧困層のために活躍する場が多くなっている。パイロット・プロジェクトは、資金面では地方自治体、技術面では A.C.社、そして労働力の面では国が実施している Plan Trabajar⁵³のようなプログラムに従事する労働者という3者が協力することで実施されている⁵⁴。これは貧困者へ安全な水の供給をするためのひとつの手段であり、先に見たように、barrios 住人の一部はこれにより恩恵を受けている。しかしながら、水道網のカバーから外れている人々の対応を誰がすべきか、という問題は残っている。本来、州政府とのコンセッション契約により、A.C.社は貧困層を含めたコルドバ州全体の水道の供給を任されている。そのため、水の供給は A.C.社の仕事であり、またコルドバ州政府の責任である。しかしながら、それでは対応できていないという現実があり、それをカバーしているのが各地方自治体である。villa 住民の増加と共に、タンカーによる水の供給を行う地方自治体の役割は増加しており、2000年5月だけで、地方自治体の配った水の量は144,000リットルに上る⁵⁵。地方自治体はこうした水の供給を無料で行っているが、このような活動は各地方自治体の財政を圧迫するものでもある。州は A.C.社より毎年一定のロイヤルティーを得ているが、本来、同分野に責任のない地方自治体にはそれはまわっていない。それにもかかわらず、地方自治体の貢献は非常に大きいのである。このように、コルドバ州における水道事業をめぐる責任の所在という問題は大きい。根本的な問題は、A.C.社自体が契約通り、貧困地域に対しても投資を行い、水道網を拡大しなかったことにあり、従って、民営化が期待通りにカバー率を拡大し貧困層に恩恵を与えたとは到底言えないであろう。

3 - 3 料金

民営化後のコルドバ州における一番の問題は水道料金の値上げであった。ブエノスアイ

⁵³ 連邦政府による失業者に対する中心的雇用政策であり、それは働く意志のある失業者に対し、コミュニティ活動などの仕事を提供し一定の収入を与えるというプログラムである。実際、彼らが行う仕事の多くは地方自治体により提供されている。

⁵⁴ Nickson (2001), p17.

⁵⁵ 同上(論文) p21。

レス首都圏においてもこの点は問題であったが、コルドバ州においては社会問題として頻繁に取り上げられ、市民による抗議運動も目立っていた⁵⁶。

筆者がコルドバでインタビューを実施した NGO、CEDHA⁵⁷によると⁵⁸、A.C.社に対する住民の不満は大きく、不満の主要因は料金の高騰に対するものであったことがわかった。民営化導入時に 8.2%の値下げが実施された⁵⁹が、その後料金は 3 倍にまで跳ね上がったということである。そのため、水道料金の高騰はコルドバにおける大きな社会問題となり、それは通称 “tarifaso (タリファソ)” と呼ばれていた。社会運動は抗議活動という形のみならず、市民による料金の不払いという形でも現れた。この不払いに関しては、高騰した料金を払うことが不可能になった世帯も含まれると考えられるが、同時に抗議の意味も含まれていた。しかしながら、社会運動やそれに動かされたコルドバ州政府の交渉にもかかわらず、料金の問題は継続した。A.C.社は深刻化する料金の不払いに対し、不払い利用者に対する水の供給停止処置をもって対抗した。それはこうした住民の不満に対し、A.C.社の行った唯一の対処と考えられる。しかし、当然のことながら、そのような対処方法はますます住民の A.C.社に対する不満を強めることとなった。2005 年の 1 - 2 月には 10%から最大で 20%の値上げが起り、市民の不満は限界に達し、コルドバ政府も市民による圧力に耐えることは出来なかった。このようにして、結果的に料金の高騰という問題はコルドバ州のコンセッション契約破棄の直接的な原因となったのである。

料金については、アルゼンチンにおけるスエズ社中心のコンソーシアムが運営する水道事業では、全てのケースにおいて再交渉が行われ、その最大の目的は料金の値上げであったとされているが⁶⁰、やはりスエズ社によるコンソーシアムである A.C.社が事業運営を担った本ケースも例外ではなかったことがわかる。

⁵⁶ Comisión Popular por la Recuperación del Agua en Córdoba ホームページ参照。
www.tinkuyaku.org (accessed January 17, 2006)

⁵⁷ Fundación Centro de Derechos Humanos y Ambiente (Center for Human Right and Environment: CEDHA)は法の観点から、コルドバをはじめアルゼンチン内の問題に取り組んでいる弁護士による NGO である。水の問題に対しては人権という点から市民を代弁し、政府などに働きかける活動を行っている。

⁵⁸ CEDHA のコーディネーター、Pablo Ibañez 氏とのインタビューの内容を参考している。
(2006 年 8 月 1 日、コルドバ市の CEDHA 事務所にて)

⁵⁹ Nickson (2001 および 2006) は、コルドバ州のコンセッション契約に関し、最も体系的になされた研究であるが、彼は運営開始時の 8.2%の値下げをもって、民営化による料金の値下げという効果が現れ、また市民もそれに対して満足しているとし、本ケースを民営化の成功例としている。しかしながら、運営開始後の値上げとそれによる大規模な抗議運動については触れておらず、従ってこの評価が現実を反映したものは疑わしい。

⁶⁰ Hall (1999), p6.

3 - 4 コンセッション契約破棄

コルドバ州では、1997年に水道事業の民営化が実施され、スエズ社を中心とした A.C.社による運営が開始された。3 - 2 および 3 - 3 で見たように、コルドバ州においてもやはり料金の問題が一番の問題であった。コルドバ州ではブエノスアイレス首都圏よりも料金の値上げに対する市民の反対は強く表面化したように思われる。抗議活動の出現や不払い運動など、コルドバ市民の A.C.社への反対運動はひとつの社会問題となっていた。カバー率に関しては、もともと高いカバー率が維持されていたために、民営化により急速に拡大したというようなことはなかったようである。むしろ、コルドバで求められていた水質の改善に関して、民営化以後も問題は多かった。こうした問題に対し、積極的な関与が求められ活躍していたのは各自治体であった。自治体なしには貧困層は水道網から除外されたままとなり、問題はさらに深刻なものとなっていたであろう。コルドバでは villa 住民の数は近年増加しており、自治体の活動の拡大がますます余儀なくされるであろう。その際に、州政府と自治体の水の分野に関する責任の所在を明らかにし、協力して効率のよい供給をすることがコルドバ州における大きな課題である。

結局、A.C.社とのコンセッション契約はブエノスアイレスのケースと同じく 2006 年に破棄された。やはり、市民の認識が高く、不払い運動も活発だったことが、最終的に政府をコンセッション契約破棄に踏み切らせたのである。

しかしながら現状についてインタビューを通してわかったことは、コルドバ州の水道事業は再び州の手に戻ってはいないということであった。現在は、コンソーシアムの一部をシェアしていた地元の建設会社、ROGGIO が引き継いでいるということである。なぜコンセッション契約破棄後も民営化政策が続行されているのか。それはコルドバ州政府と市民双方の選択であった。前述のように、コルドバ州政府は、近年連邦政府への債務が増加しており、そのため収益が見込めるかどうかもわからない水道事業を再び政府が行うということは、コルドバ州政府の避けたいところであった。一方市民だが、いくら A.C.社の事業に不満があったとはいえ、彼らも再公営化は望まなかったのである。それは、民営化以前の州による水道事業という形態に戻したくないという意識が強かったことにある。A.C.社以前の EPOS による運営の時期はサービスが悪く、水質も悪かったため多くの問題があった。そうした状況から、もう州には任せられないという意識が強くなり、そのため市民もいくらコンセッション契約を破棄したとはいえ、公営化という流れも一方では避けたかったの

である。このように政府と市民双方の要求は ROGGIO による民営化続行という結果を導いたのである。

3 - 5 まとめ

このようにして破棄に至った A.C.社との契約であったが、破棄の要因はどこにあったのだろうか。まず、民営化失敗の理由として一般的に論じられる規制機関の能力欠如だが、コルドバ州ではどうだったのだろうか。コルドバの水道事業において、第三者的な規制機関は ERSEP (Ente Regulator de Servicios Publicos) である。

2000 年の終わりごろから、メナム政権により急速に進められた公共事業について、アルゼンチンでは監督能力の怠慢ということが指摘されるようになった。ブエノスアイレス首都圏の ETOSS の場合は、2 - 5 で見たように、民間企業の入札が始まる前の 1992 年 8 月には設立が承認され、コンセッション契約実施と共にその業務も開始された。しかしながら、アルゼンチンにおける他の幾つかのケースでは、民営化の重要事項が決まった後に規制機関が設立されるということもあった。そうした点は、料金やサービスに対する市民の不満の矛先として規制機関への批判が高まる大きな要因にもなった。規制機関に対するマスメディアの批判も強まり、連邦政府は監視能力を高めるための努力をせざるをえない状況に陥った。2000 年に急進党が政権につくと弱い規制機関のもとでの民間企業の特権的立場を改革しようという動きもみられ、そのため連邦政府による、規制機関を強化しようという姿勢はコルドバ州にも反映された⁶¹。

コルドバ州では 2000 年 5 月に新たにペロン党のホセ・マヌエル・デラソタ(José Manuel de la Sota) が州政府を握ると、公共事業に対する規制機関として Secretaría de Control y Gestión de Concesiones が創られた。さらに民営化された公共サービスを監視する機関として ERSEP がつくられた。この ERSEP はブエノスアイレス首都圏のケースにおける ETOSS と同じような役割を担う機関である。しかし、ERSEP の場合は、水道事業に関わらず、民営化された公共事業に対する監視機関であるという点が異なる。

ERSEP の執行委員会のメンバーは 6 名だが、うち 3 名は州議会の与党から、2 名がそれ以外の政党から、1 名が消費者の代表という内訳になっている⁶²。消費者を代表する者が含

⁶¹ Nickson (2006), p260.

⁶² *Ibid.*

まれている監視機関は世界でも珍しく、これはアルゼンチンでの他の州での強い消費者の不満の経験を反映していると考えられている⁶³。しかしながら、ERSEP が真に市民を代弁していたかについては疑問がある。CEDHA によると、ERSEP は市民を代弁するどころか市民からの訴えや意見を全く聞かないこともしばしばあったという。例えば、2004 年、コルドバ近郊で水の汚染による下痢などの症状が発生し、それについて住民が ERSEP に対応を求めたところ、全く返答しなかったという事例があった。このような例は他にもいくつかあり、そのため、市民の ERSEP に対する不満は強かった。

また ERSEP に関しては、上述のような執行委員の構成から、政治利益が大きく反映する恐れがある点、および ERSEP の立場の不透明さに対する批判がある⁶⁴。立場については、ERSEP が消費者と A.C.社の双方の利益をとりなしながら監視する役割を有する機関であるのか、それとも州政府に代わって、契約の実施を担う役割を有する機関であるのかという点が不透明であるという指摘である⁶⁵。いずれにせよ、先に見た料金に関してはコルドバにおいてもブエノスアイレス首都圏同様に問題が生じており、その際に ERSEP が A.C.社に対し監視機関としても、あるいは契約どおりに水道事業を実行する機関としても効果的に作用し得なかったのは事実であろう。

では、ERSEP が機能しなかった理由はどこにあるのか。CEDHA によると、理由のひとつには、ERSEP 職員の、自らが果たすべき役割についての認識の薄さがあるという。ERSEP は徴収される水道料金の 1.5%により運営されているが⁶⁶、州からの援助もあるため、財政的には問題がないという。役割が与えられ、かつ一定の資金がある中で、職員の怠慢と意識の低さは問題である。ではそういった職員の認識の低さはどこからきているのだろうか。それは、一地方政府の有する機関が対抗しがたい A.C.社のパワーの強さがあると考えられる。CEDHA はスエズ社を中心とする A.C.社のパワーが強力であることを示唆していた。A.C.社はコンソーシアムという形態をとる会社であるが、その中心はスエズ社であり、同社は最大株主であるだけでなく、技術面での実質的な運営者である。そのため、コルドバ州政府との契約交渉や実際の事業運営の際にはスエズ社が中心となって行われていたが、スエズ社とコルドバ州の間にはパワーの格差が垣間見られたようである。従って、ERSEP にいくら役割が与えられても、そのような強力な企業に対抗して役割を担うことは

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.* p261.

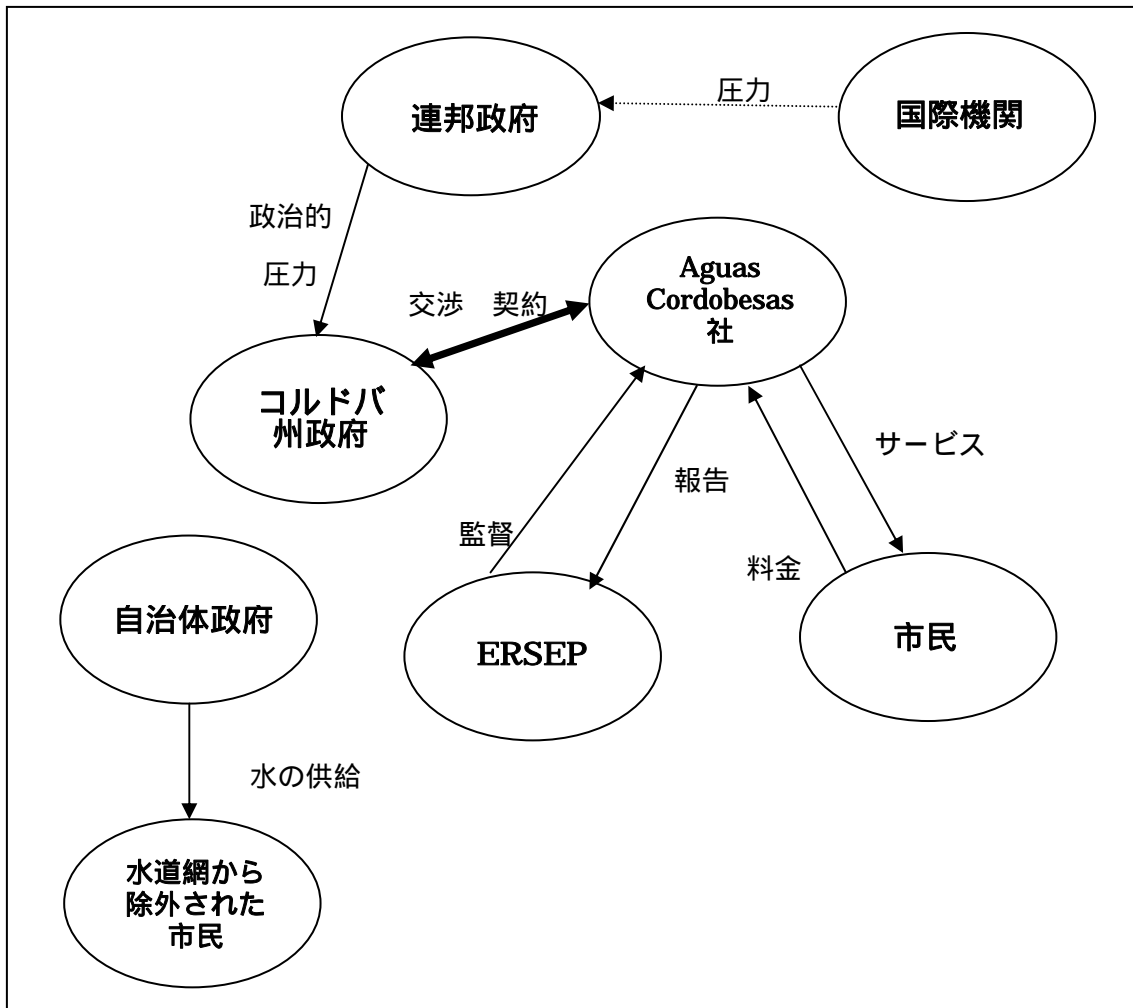
不可能であったといえるのである。それは単なる表面上の存在として、ERSEP 職員の意識の低下を招いたと考えられる。

またコルドバ州の場合、州としての立場から受ける圧力もある。コルドバ州は歴史や産業の面でも、アルゼンチンの中ではブエノスアイレス州に次いで重要な州である。そのため、これまでは連邦政府に対してもコルドバ州として独自性を主張して政治がおこなわれてきた。しかしながら、近年の連邦政府への債務の増加から、コルドバ州は連邦政府の顔色を伺うようになっており、このことは水道事業の運営にも影響している。各州においては直接ステークホルダーとして連邦政府が関わることはないが、州政府に対し圧力はかかっている。特にコルドバ州は選挙の結果を左右する影響力を有しているため、州内の政策であっても連邦政府との政治的圧力が関わってくるのである。先のブエノスアイレス首都圏のケースでは、連邦政府に対し、世界銀行及び IMF そしてフランス政府の圧力が加えられ、具体的に水道料金の値上げなどの要求をしていた。そのような外部からの圧力がコルドバ州においてもあったかどうかは明確にはなっていない。しかし、アルゼンチンの他のケースでの契約破棄が続いたことから、スエズ社はコルドバ州での事業運営の継続にこだわっていた。そのため、ブエノスアイレス首都圏のケースでスエズ社との関わりが見られる国際機関やフランス政府からの連邦政府への圧力が、コルドバ州政府に対しても加えられていたのではないかと推測できるであろう⁶⁷。

こうした事実から、コルドバ州の水道事業の構造は図3のように示されるであろう。この図に見られる構造は理想として世界銀行および IMF が提唱するものとは大きく異なる。コルドバ州での問題は、主として A.C.社のパワーの強さと、州政府と自治体政府の水道サービスに関する責任の所在の曖昧さにあるだろう。

⁶⁷ 近年の連邦政府とコルドバ州政府との関係については、21世紀大学（Universidad del Siglo 21）国際学部コーディネーターの Ignacio Liendo 氏とのインタビューの内容を参考としている。（2006年8月4日、コルドバ州の21世紀大学キャンパス内にて）

図3 コルドバ州の水道事業の構造



筆者作成

第4章 民営化の何が問題だったのか

第2章および第3章で取り上げた事例は、いずれも民間企業とのコンセッション契約の失敗を示す事例であった。特にブエノスアイレス首都圏のケースは、それまで世界銀行などが水道事業民営化のモデルとして紹介されてきていたケースであるにもかかわらず、破棄という結果に至ってしまった。これは何を意味するのであろうか。2つの事例から、最も期待されていた水道料金の値下げとカバー率の拡大がメリットとして表れなかったことが明らかとなった。こうした民営化の失敗に対し、これまではそうした問題を解決するためにも規制機関の設置が必要であり、有効に機能する規制機関がないことが民営化失敗の原因であるとされてきた。では、規制機関が有効に機能しなかった点が問題なのであろうか。確かにその点はこれまで批判されてきたポイントではある。しかし、ここではそこからさらに進めて、なぜキーであるはずの規制機関が有効に機能しなかったのかという点を念頭に、コンセッション契約をめぐる構造的な性質と問題点について論じたい。以下では、水道事業に備わる特異性とそこから考えられる民営化政策の課題と難しさ、そしてステークホルダー間のパワーの格差といった点を指摘したい。

4 - 1 水道事業の特異性

冒頭でも述べたように、水は私たちの生活に欠かせない。安全な水の欠乏という問題は人の生命にかかわる大きな問題である。水は生きていくために欠かせないものであり、それは水の価値が高いことを表しているが、だからといって一般の商品として扱うことはできない。水は、料金が低いから購入し、高いから購入しないというようなものではないからである。また、金銭的な余裕があるから購入するような贅沢品ではなく、全ての人々が生きるために必要とするものなのである。従って水道事業は他の公共事業に比べ、そうした点を考慮して進められるべきだと考えられる、非常に社会性と平等性の高い事業なのである。このような水道事業の特徴を考えた場合、もともと民間企業による事業運営には難しい点がある。というのも、社会性と平等性の高さは企業の利益追求の側面と相反するものだからである。これが水道事業の持つ特異性の1つである。企業の場合、利益追求をしようとするのは当然のことであり、企業として合理的な行動である。新事業に着手したり、事業を拡大したりする際には、ある程度の収益があるという見込みがあってはじめて踏み

切る。それはいくら社会性の高い事業であったとしても、同じことであろう。

1 - 1で、ラテンアメリカ地域において水道事業の民営化が促進されている要因を3点言及した。その1点目は、ラテンアメリカには民営化を実行するのに十分と思われる人口規模と、中流階級層を有している都市が多いという点であった。おそらく、ここで取り上げた2つのケースについても、各ケースに関わった企業は事業参入の際のインセンティブとして、その点を含んでいたであろう。収益獲得という点を考えると、ある程度の人口規模は必要であり、しかも、ただ人口が多いということだけではなく、支払能力がある人口が多いにこしたことはない。その点では、ブエノスアイレス首都圏もコルドバ州も企業にとっては事業を展開するのに魅力的な地域であったと考えられる。しかし、ここで問題となるのは貧困層の存在である。UNDPが、未だ解決しない大きな問題である貧困を解消するために設定したミレニアム開発目標のひとつとして、安全な飲料水を継続的に利用できない人々の割合を2015年までに半減するという目標がある。それだけ、貧困層にとっては安全な飲料水へのアクセスは大きな問題であり、早急に解決すべき問題なのである。それはアルゼンチンにおいても同じことである。アルゼンチンは中所得国に属し、1990年時点で、安全な飲料水を継続して利用できる人口は都市部で97%、農村部でも73%であった⁶⁸。これは他のラテンアメリカ諸国と比べると特に農村部における割合が高い⁶⁹。しかしながら、数字が高いとはいっても、barriosやvillaに暮らす人々は増加しており、彼らの多くは正規の水道網へのアクセスがなされていないため、彼らへの水道網の拡大は早急に達成されるべき目標となる。だが、これは企業にとっては非常にマイナスな状況である。当然のことながら、barriosやvillaに住む貧困層の支払能力は低く、企業の利益追求には障害とも呼べる存在と考えられる。企業にとって彼らは、支払能力が低いにもかかわらず、最も水の提供を必要としているという矛盾した存在となる。

また、水は生活に必要な基本的サービスであるため、贅沢品などとはまったく異なり、無料で提供されるべきだと考える人も多い。そのため他の公共事業と比べても、料金の徴収率は低い。アルゼンチンではガスや電気、電話の料金徴収率が96%であるのに対し、水道料金の徴収率は74.63%である⁷⁰。Ferro(2001a)は、こうした事実を踏まえ、アルゼンチンにおいては水道料金に関しては払わないという習慣があるために、民営化はこれに向

⁶⁸ UNDP(2003)、p267。

⁶⁹ 因みに、チリは都市部98%、農村部49%、ブラジルは93%と54%、メキシコは90%と52%である。(1999年時点) 同上。

⁷⁰ Ferro, *op. cit.* p9.

き合わなければならないという難しさがあったことを指摘している。

従って、貧困層の取り込みが大きな課題の1つである同分野においては、その目的と、企業の利益追求を同時に果たすことは非常に困難なのである。その前提において、矛盾する2つの目的を同時に果たすには、企業にとっても、事業参入の際に一定のインセンティブが必要となる。しかし、2つの事例ではそれが欠如していたと考えられる。入札の際には、契約により料金の値下げとカバー率の拡大の2つが達成されることが期待され、契約時にはそれらは具体的な数字として示されていたのだが、結果的にどちらのケースも契約通りには実施されなかった。特に、ブエノスアイレス首都圏のケースにおいて言及したが、契約から1年未満で企業側から契約の再交渉が求められた。実際になされた契約更新の際には、料金の改定のみならず、貧困地域における上下水道の整備という重要条項が取り消された。この点から、上述のように、企業が低料金だけでなく、貧困層の取り込みを利益追求のための障害として捉えていたことが感じられる。

以上のことから、2つのケースにおいて、企業にこのような水道事業の特異性を考慮した事実が全く見られなかったことが失敗の大きな要因の1つであると考えられる。

4 - 2 国内構造

水道事業は4 - 1で述べた特異性から、国民全体がサービスを受けるべき分野である。つまり、所得の高低に関わらず、生存のために必要なサービスである。そのため、同事業は国内の構造に影響される分野でもある。多くの国では、憲法などで、国が国民の健康・福祉に責任を持つ旨が記載されており、アルゼンチンでもそうである。そのため、いくら民営化したからといって、同分野に対し完全に国の責任がなくなるということはない。また、多くの国では水道事業の運営は地方自治体に任されている。アルゼンチンにおいても、前述のように1982年にOSNが解体して以来、同事業の運営は各州および自治体が担っている。従って、連邦政府が民営化政策を支持しても、実際にその政策を採用するかどうかは各州にかかっている。また、各州においても、コルドバ州のように、水道と衛生分野を切り離し、水道分野に関する責任は州のみが有するという仕組みをとっているところもある。しかしながら、実際には運営における自治体の役割が強く求められる分野でもある。この点に関してはコルドバ州の例で示されていた。コルドバ州では水道分野に関しては自治体の管轄外であり、コンセッション契約にも全く関わっていなかった。契約は州とA.C.

社の間で交渉がなされ、州は同社から一定のロイヤルティーを受け取っていた。だが、現実には貧困層に対する自治体の貢献度は大きく、自治体なしでは、水道網から除外された貧困層は安全な水の確保がままならない状況であった。このように水道事業に関しては、国のみならず、州や各自治体がそれぞれ一定の責任と役割を有しており、そのため、各国内アクター間の連携とそれを可能にする法整備が必要となる。事例では、特にコルドバ州のケースにおいてこの点が大きな問題となっていた。コルドバ州での各自治体の貧困地域における役割を考えると、州政府と自治体の責任や役割について今後水・衛生分野に関する法律を見直し、自治体がさらに貧困地域で効果的な活動をできるよう、予算の面でも考慮がなされるべきである。

ここから、国内アクターの役割と責任の所在が曖昧であったこと、そして企業に比してパワーが弱かったことが、民営化政策失敗の要因の1つであると考えられる。

4 - 3 企業のパワーの強さ

これまで、コンセッション契約の失敗は規制機関の機能不全ということで説明されてきた。しかしながら、問題の本質は事業体である民間企業のパワーの強さにあると考える。というのも、4 - 1で水道事業の特異性を述べたが、同事業はその特異性故に、政府の役割が大きい分野でもある。政府は国民の健康と福祉に責任を有しており、効率性と収益性のみを追求する企業に対しコントロールを働かせなければならないのである。実際に、図1で示されている世界銀行およびIMFの提唱する理想の“官民パートナーシップ”もそうした側面を重視しているように思われた。しかしながら、2つのケースから、現実にはそのようなパートナーシップと呼ぶことの出来る構造は存在しておらず、それが失敗の原因であることがわかった。では、なぜパートナーシップが形成されなかったのか。ここでは、企業の強すぎるパワーの要因として、コンソーシアムの形成に隠された多国籍企業の独占状態について言及したい。

ここで取り上げた2つの事例を含め、多くの場合、水道事業の民営化を担うのは、民間企業とはいえ民間企業のコンソーシアムにより行われている。そしてコンソーシアムの中心に位置し、実質的に水道会社を率い、それにより大幅な利益をあげているのは巨大な多国籍企業である。こうした巨大な多国籍企業が中心となっている点、及びコンセッション契約を結ぶ水道会社がコンソーシアムという会社の形態をなしている点が契約におけ

る事業体のパワーを過度に強力なものとしている。

まず巨大な多国籍企業が中心となっていることの問題点を指摘したい。世界的に事業を展開する水企業は幾つか存在するが、その中でも3大水企業と呼ばれるのが、フランスのスエズ社とヴィヴェンディ社、そしてドイツのRWE社が所有するイギリスを本拠としたテムズ・ウォーター社の3社である。そのうち、ラテンアメリカ地域の水道事業に参入しているのがスエズ社とヴィヴェンディ社である。2社だけでラテンアメリカ地域において民営化された水市場の3分の2を占めるとされている⁷¹。特にスエズ社は同地域での主要な企業であり、ここで取り上げた2つの事例でもコンソーシアムの中心となっていた。このスエズ社に対しては、例えば7年前にフランスで政治家への賄賂が証明されたように、政治的コネクションを利用したビジネスの展開を行っているという批判がある⁷²。このように、政治的コネクションを有するような大手企業が事業体である場合、事業体のパワーが強いのは当然のことであると推測できる。実際に、A.A.社の場合、世界銀行をはじめとする国際機関や地域的な機関との結びつきの強さは批判されていた点でもあり、本稿でもそれについては言及した。こうした事業体と国際機関とのコネクションは事業体のパワーを強める大きな要素となる。というのも、水道事業の場合、先に述べたように責任を有しているのは州や各地方自治体である。そうした一地方政府と多国籍水企業との間のパワーの差は大きいであろう。両者のパワーの差があまりに大きい場合、交渉の場において対等な話し合いは可能にはならず、事業体にとって有利な契約が結ばれる結果になってしまう。また、いくら規制機関が存在したとしても、事業体のパワーが強力であれば監督役としての役割を果たすことは難しくなる。

次にコンソーシアムについてだが、コンソーシアムの形成は入札の際に独占を防ぎ、競争を促進するというのが形成の一つの理由であるようだ。しかしながら、コンソーシアムの形成は必ずしもそのようなメリットは生んでおらず、かえって事業体のパワーを増す要因になっていると考えられる。一つには、コンソーシアムの構造を見ると、結局のところ独占状態になっているという点がある。ブエノスアイレス首都圏のケースもコルドバ州のケースも、コンソーシアムの中心はスエズ社であった。そのシェアはA.A.社においては事業開始時に25.30%、2001年には39.93%に拡大した。A.C.社におけるスエズ社のシェアは37.45%である。しかし、実質的なスエズ社のシェアはさらに大きいのである。というの

⁷¹ Hall and Lobina (2002), p4.

⁷² *Ibid.*

も、A.A.社も A.C.社も、形成するコンソーシアムの中に Aguas de Barcelona 社が入っている。Aguas de Barcelona 社はスペインの水企業であるが、実はスエズ社の傘下にある会社なのである。スエズ社は Aguas de Barcelona 社の 51%を所有しているが⁷³、スエズ社が参加するコンソーシアムのほぼ全てに Aguas de Barcelona 社も参加している。スエズ社と Aguas de Barcelona 社のシェアを足すと、ブエノスアイレス首都圏のケースにおいては事業開始時に 37.9%でありその後スエズ社も Aguas de Barcelona 社もシェアを拡大しているため、2001 年時点では 64.94%である。コルドバ州のケースにおいては両社のシェアは 52.84%となるため、結局、スエズ社およびその傘下の企業が各コンソーシアムのシェアの半分以上を占めていることとなる。しかもブエノスアイレス首都圏の場合、1993 年と 2001 年を比べると、当初入っていた地元企業が撤退するなどして、ほぼ外国企業によるコンソーシアムとなっている。しかも前述のように、その中心はスエズ社とその傘下の Aguas de Barcelona 社であり、さらにヴィヴェンディ社や Anglian Water 社といった多国籍企業が入っている。こうしたコンソーシアムの構造は、競争を促進するどころか、巨大水企業の独占を覆い隠すようなものでしかない。また、このような世界の水市場の中心を占める企業により形成されたコンソーシアムは、地元の企業が参入しているとはいっても、どの巨大水企業が組むかで、どのコンソーシアムによる水道会社が落札できるかが決まってくる仕組みになっている。入札時、水道会社はどれだけ料金を下げられるかによって落札が決められるが、こうしたコンソーシアムは多くの場合はじめに出来るだけ低い料金を設定し、契約後に再交渉して料金の値上げをするという方法を取っている。このようなことができるのは、同様の経験と交渉力のある巨大水企業の力によるものである。従って、先に述べた巨大な多国籍水企業による水道会社とコンソーシアムによる水道会社という 2 点の要素は、事業体のパワーを強力なものとし、バランスの取れたパートナーシップ、つまり図 1 のような理想の構造の障害となると考えられる。

4 - 4 企業と国際機関のむすびつき

これまで水道事業の民営化を提唱してきたのは世界銀行や IMF をはじめとする国際機関や、米州開発銀行 (IADB) などの地域開発銀行であった。特に世界銀行はブエノスアイレス首都圏のケースを、モデルケースとしてアフリカの国々に紹介するなど、同事業の民営

⁷³ Hall and Lobina, *op.cit.* p7.

化には未だ積極的である。民営化を支持する立場は、民営化による様々な問題点が明らかになってからもほとんど変わっていない。そこで、ここで確認したいのは、そうした国際機関の役割である。同事業の運営における国際機関の役割を考えた場合、実際に事業に関わるステークホルダーの外に位置し、必要な場合には客観的なアドバイスや支援を提供することであるとする。しかしながら、現実の水道事業の民営化における国際機関の関わり方は全く異なる。というのも、事業体のパワーの強さについては既に上述の通りであるが、政府と企業間のパワーの格差を促進させ、理想のパートナーシップが機能しない要因を作っているのが国際機関そのものだからである。

実際、本稿で取り上げたブエノスアイレス首都圏のケースでは、国際機関の不適切な関与と考えられる事項がいくつかあった。例えば、A.A.社が求めていた水道料金の値上げに関しては、IMF がアルゼンチン政府に対し対外債務の再交渉に応じる条件として料金の値上げという条件をつけたこと⁷⁴、世界銀行職員が A.A.社へ出向し A.A.社とアルゼンチン政府との交渉の場への参加していたこと⁷⁵などが明らかになっている。こうした国際機関の姿勢は、事業体の効率性と収益性を追及する姿勢と、国民、特に貧困層のニーズ、健康および福祉面への配慮といった点の軽視を促進させる要因となっている。

多くの民営化のケースに関わり利益を上げている巨大な多国籍企業も、実はこうした国際機関の後押しなしではこれほどまでに利益を上げることはできないのである。そうした企業は実は国際機関に依存し、国際機関との協力の下にパワーを増大させて世界的にビジネスを展開しているのである。こうした国際機関の企業との関わり方は、水という資源を必要としている市民ではなく、巨大な企業の利益を優先している。水道事業の民営化は多国籍企業ではなく、市民や、安全に水を確保することのできない貧困層のためになされるべきものである。しかしながら、実際の水道事業の民営化に対する国際機関の関わり方は全く異なった、誤った方向に向かっていると考えられる。

⁷⁴ ICIJ 前掲書、p84。

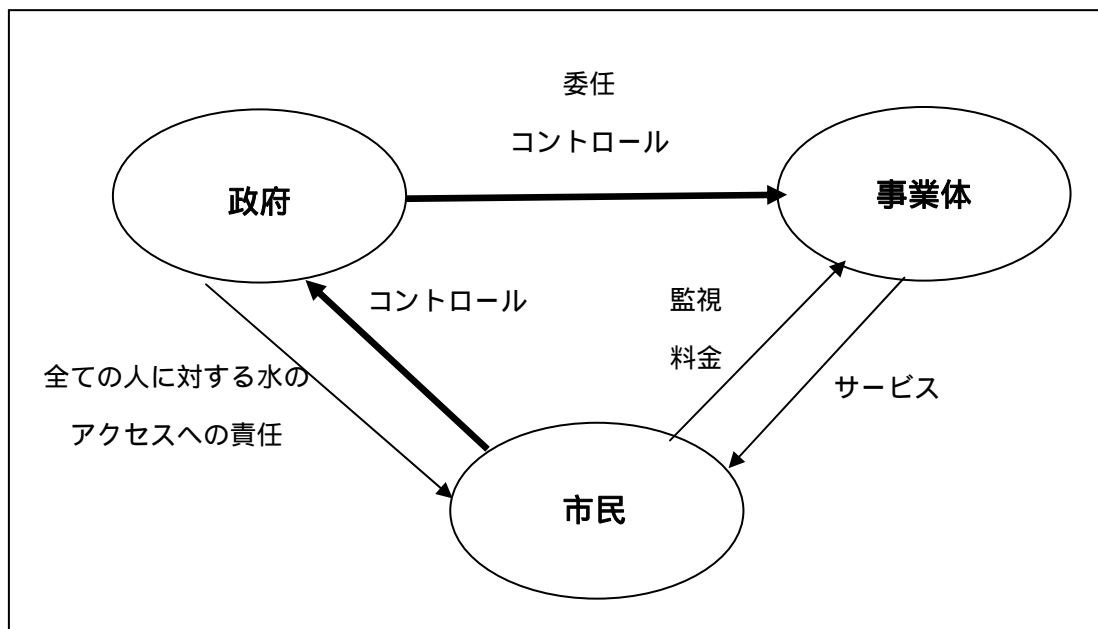
⁷⁵ 同上（書）、p81-82。

おわりに ~望ましい水道事業のあり方とは~

本稿では、民営化政策のモデルともなっている“官民パートナーシップ”と呼ばれる水道事業の運営が実際のケースにおいて機能するものなのかという問いの下、2つのケースを検証した。その結果、民営化政策で強調されているメリットは実際には現れておらず、それが要因となって両ケースとも失敗に至ったことが明らかとなった。さらにそうした失敗の要因は、これまで言われていた規制機関の能力不足にあるのではなく、政府や市民が参入する民間企業をコントロールできないような構造にあるということがわかった。“官民パートナーシップ”という事業運営が機能しない真の要因は何か。それは、水道事業が巨大企業の利益拡大の場となっていることにある。“官民パートナーシップ”は、実際には国際機関の企業に対する後押しや政府への圧力によりつくられた構造であり、こうした構造のもとでは、市民のニーズを反映した事業運営は望まれない。

では、望ましい水道事業のあり方とはどのようなものなのだろうか。それは図4のような構造であろう。

図4 望ましい水道事業の構造



筆者作成

まず、事業者がある程度の効率性と収益性を考慮するのは当然のことである。安全な基準を満たした水質を維持するためには定期的な設備の整備は必要であり、また水道網を拡大することも求められる。そのための資金を確保するためには、一定の料金を課し、それをきちんと徴収することが必要である。しかし、その目的が優先されることは避けなければならない。では、それをコントロールする役割を有しているのは誰か。それは規制機関ではない。消費者である市民そのものである。市民は単にサービスを与えられ、料金を払う存在ではない。自分たちが得る水について、良好な水質が維持されているか、適切な価格が設定されているか、あるいは満足したサービスが得られているかといったことについて自らのニーズや要望を主張し、監視していくのが市民である。それは、やはり水が生きていくために必要不可欠なものだからである。そして、安全な水へのアクセスを全ての市民が確保するように保障する責任が政府にはある。そのため、政府には市民のニーズや要望をくみ、それを事業体に働きかける役割がある。これが市民にとって望ましい水道事業のあり方であると考えられる。

これまでその必要性が主張されてきた規制機関であるが、企業のパワーの強さや国際機関及び先進国政府の政府に対する圧力を考えると、規制機関が機能しないのは当然である。むしろ、そのような構造の中に規制機関を設置するのは、もともと規制機関が表面的な存在でしかないように感じられる。従って、必要なのは規制機関ではない。全ての市民が安全な水へのアクセスを確保できるような環境をつくるという目的を果たし、その目的が達成できるよう事業者をコントロールし得る構造である。そして、その構造における主体はあくまで市民であるが、多くの場合そうした市民の声をくみ、事業者に対してコントロールを効かせ得るステークホルダーは政府となるであろう。

水道事業の民営化は効率性や収益性の点でメリットがある政策であると考えられる。だが、現在多くのケースにおいて民営化政策の問題点や失敗が明らかとなっているのは、そうした点が追求されすぎるあまり、民営化によって本来水という、生きていくために全ての人々が必要とするものを獲得することが困難な状況に陥ってしまったことにある。従って、事業者が行き過ぎた利益追求を行うことで全ての人が安全に水へのアクセスを確保できるという目的の達成が困難な状況に陥らないよう事業者をコントロールできる構造が必要であり、それを可能とする構造こそが望ましい水道事業のあり方なのである。

では、このような水道事業のあり方は実現されうる構造なのであるだろうか。本稿で取り上げた2つのケースはこの構造を実現する可能性を有していると考えられる。まずコルドバ州で

は、料金の高騰が社会問題にまで達し、多くの抗議団体が活動し政府及び A.C.社に圧力をかけた。そして政府はそうした市民の声をくみ、A.C.社とのコンセッション契約破棄に至ったのである。これはまさに、市民から政府そして事業体へとコントロールが効いた例を示しているであろう。そのコルドバ州は地元企業による民営化の続行を決断した。民営化とはいえ、巨大な多国籍企業によるものとは異なり、地元の企業による事業運営であるため政府のコントロールは効くと推測する。というのも、コルドバ州においては、前述のように A.C.社に対する抗議活動が盛んに行われたことから、市民の認識も他の地域に比べて強く、また政府もそういった市民の声に応えるという構造が既に出来上がっていると考える。加えて、筆者がインタビューを実施した NGO、CEDHA の近年の水道事業における活躍も効果を表している。彼らは人権という観点から水の問題と闘っているが、貧困層の声を自治体や州に訴え、彼らが安全にそして継続的に水を得られるよう貢献している。彼らの活動により、水を確保できる人々のネットワークが拡大しているのはもちろんのこと、彼らの活動は自治体や州政府が市民の健康や福祉を積極的に保障することにも貢献している。CEDHA は第 3 回世界水フォーラムにも参加し、現状を訴えると共に、水の問題と闘う他の国や地域にも活動をアピールした。そのようなネットワークが拡大し、途上国ならびに水の問題と闘う先進国においても「人々のための水」という意識が拡大することを期待する。

一方ブエノスアイレス首都圏のケースだが、地方政府のみならず、連邦政府が直接関わる構造でもあったことから、連邦政府に対する国際機関や先進国からの圧力は大きかった。しかしながら、その圧力に対し市民のための水道事業を考え、契約破棄に踏み切った政府は、まさに市民のニーズに応えて水道事業を再生しようという意図が見られる。このような破棄までのプロセスはコルドバ州と同様に市民から政府そして事業体へのコントロールが働いたことを示しているであろう。その後の事業形態はコルドバ州とは異なり、事業を担うこととなった AySA が契約破棄により負債を抱えた状態で今後いかに運営していくのかはまだわからない。だが、連邦政府には、市民に対する安全な水の提供という責任を果たそうという意志がみられる。従って、これまでの OSN および A.A.社による運営を経て、その経験をいかしていくであろうと期待できる。

本稿では、ブエノスアイレス首都圏およびコルドバ州のケースから、コンセッション契約の真の問題を明らかにし、改めて望ましい水道事業のあり方を提示することに努めた。

調査により⁷⁶、現地での声やできるだけ新しい情報を踏まえたうえで検証することは一つの成果であると考える。

今後、本稿で挙げた2つのケースがどうなるかということは更なる研究課題となるであろう。特にコルドバ州ではコンセッション契約を破棄した後も地元の企業による水の供給が行われている。巨大多国籍企業によるコンソーシアムとは異なる形態での民営化政策がどこまで社会性や公共性を確保し得るのか。今後の展開を分析することでさらに真に市民のニーズに応えられる事業運営を模索できるであろう。

⁷⁶ 現地での調査に際しては、特にインタビューの実施に関し、Fundación OKITA (オキタ財団)の Isidro Defina 氏をはじめとする職員のご協力をいただいた。

参考文献

日本語文献

- 岡本美恵子「水道事業の民営化～地域住民にとって望ましい水管理のあり方とは～」、上智大学卒業論文、2003
- 岸本聡子「水道民営化への対抗運動から芽吹くオルタナティブ - 人々による民主的プロセスの形成と参加を中心に - 」、月間東京原稿、2005
- <http://www.waterjustice.org/uploads/attachments/107pdf.pdf#search>
- 国際ジャーナスト協会 (ICIJ) 『世界の＜水＞が支配される！ - グローバル水企業の恐るべき実態』、作品社、2004
- 小林正博「第3回世界水フォーラムと国際協力」、『国際協力研究』Vol.119 No.1, 2003
- ジョセフ・E・スティグリッツ、鈴木主税(訳)『世界を不幸にしたグローバリズムの正体』、徳間書店、2002
- 世界銀行『世界開発報告 2004 貧困層向けにサービスを機能させる』、シュプリングァーエアラク、2004
- モード・バーロウ、トニー・クラーク、鈴木主税(訳)『「水」戦争の世紀』、集英社、2003
- UNDP 『人間開発報告書 2003』、国際協力出版会、2003

外国語文献

- Alcázar, Lorena, Manuel Abdala and Mary Shirley. "The Buenos Aires Water Concession", World Bank Policy Research Working Paper 2311, The World Bank Development Research Group Regulation and Competition Policy, 2000
- http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2000/05/06/000094946_00042605364386/Rendered/PDF/multi_page.pdf, 2000
- Bondorevsky, Diego and Diego Petrecollo. "Concesiones de agua y saneamiento en Argentina: Impacto en los sectores pobres", Texto de Discusión N°32, CEER, Buenos Aires, 2001
- Budds, Jessica and Gordon McGranahan. "Are the debates on water privatization missing the point? Experiences from Africa, Asia and Latin America", *Environmental&Urbanization* Vol15 No2, October 2003

- Clarke, George R.G., Katrina Kosec and Scott Wallsten. "Has Private Participation in Water and Sewerage Improved Coverage? Empirical Evidence from Latin America", Working Paper 04-02, AEI-Brookings Joint Center, 2004
- Ferro, Gustavo. "Participación del Sector Privado y Regulación en Agua y Saneamiento en Argentina: Casos Seleccionados", Texto de Discusión N°30, CEER, Buenos Aires, 2001a
- _____. "Desempeño reseñado de la concesión de agua y saneamiento metropolitana durante 1993-2000", Texto de Discusión N°31, CEER Buenos Aires, 2001b
- Hall, David. "Water and Privatisation in Latin America", London Greenwich University, Public services International Research Unit, 1999
- <http://www.psiu.org/reports/9909-W-Latam.doc>
- Hall, David and Emanuele Lobina. "Water Privatisation in Latin America, 2002", www.world-psi.org, 2002
- Laborde, Lilian del Castillo. "Institutional Framework for Water Tariffs in the Buenos Aires Concession, Argentina", in ed. Asit K. Biswas, Cecilia Tortajada, Benedito P.F. Broga and Diego Rodríguez, *Water Pricing and Public-Private Partnership*, Routledge, 2005
- Lobina, Emanuele. "Problems with Private Water Concessions: A Review of Experiences and Analysis of Dynamics" in ed. Asit K. Biswas, Cecilia Tortajada, Benedito P.F. Broga and Diego Rodríguez. *Water Pricing and Public-Private Partnership*, Routledge, 2005
- Loftus, Alex and David A McDonald. "Lessons from Argentina: The Buenos Aires Water Concession", 2001a
- _____. "Of liquid dreams: a political ecology of water privatization in Buenos Aires", *Environmental&Urbanization* Vol13 No1, October 2001b
- Memom, Mushtaq Ahmed. Improving Water Supply Services through Private Sector Participation in Cordoba (Argentina), 2003
- http://www.iges.or.jp/APEIS/RISPO/p_report_1st/ap_01-10.pdf#search='cordoba%20water'

- Nickson, Andrew. "The Cordoba Water Concession in Argentina", in Working Paper 442 05, GHK International, London, UK, 2001
- <http://www.undp.org/pppue/library/publications/cordoba.pdf#search='cordoba%20water'>
- _____. "Public-Private Partnerships and Pro-Poor Development: The Experience of the Córdoba Water Concession in Argentina", (ed.) Yusuf Bangura and George A Larbi, *Public Sector Reform in Developing Countries - Capacity Challenges to improve Services*, UNRISD, 2006
- Picolotti, Juan Miguel, Lorena Gilli, Marta Julia and Andrea Mendyvil. The Right to Water in Argentina, CEDHA, 2003
- http://www.righttowater.org.uk/pdfs/argentina_cs.pdf#search='CEDHA%20the%20right%20to%20water%20in%20argentina%20juan'
- Picolotti, Juan Miguel. ed. *Derechos Humanos y Ambiente en la República Argentina- Propuestas para una Agenda Nacional-*, CEDHA, Córdoba, Argentina, 2005
- Roger, Peter. Water Governance in Latin America and the Caribbean, Inter-American Development Bank Sustainable Development Department Environment Division, 2002
- Schusterman, R., F. Almansi, A. Hardoy, G. McGranahan, I. Oliverio, R. Rozensztein, and G. Urquiza. "Experiences with water provision in four low-income barrios in Buenos Aires" in Sohail, M. ed. *Public Private Partnerships and the Poor*, WEDC, Loughborough University, 2002
- UN-HABITAT. *The Challenge of Slums-Global Report on Human Settlements 2003*, EARTHSCAN, 2003