

イギリス水道事業の国有化と民営化

遠山 嘉博

I はじめに

イギリスの水道事業は、非常に長い歴史をもっている。たとえば、ハル(Hull)は1447年に直許状によって給水の権限を付与され、また、プリマス(Plymouth)の最初の水法(Water Act)は、1585年に施行された¹⁾。ただ、その近代的な制度は、前世紀の後半に実現したにすぎない。

イギリスの近代的水道事業の構造には、つぎの二つの本質的特徴が明らかである。まず、その所有形態をみると、公有の原則下の公有と私有の混在が明らかである。水道事業は最初は、法定公益事業会社としての私企業で始まったが、1875年の公衆衛生法(Public Health Act 1875)により、公有公営への第一歩が踏み出された。同法は都市の給水義務を明示するとともに、地方自治体が自ら水道事業を営んだり、私営水道企業を買収したりする権限を確立した。水道公有化の動きは、1890年代に、フェビアン社会主義者による都市(または自治体)社会主義の浸透によってさらに支援された。ただし、公益事業会社は相当の数を保ちつつ、存在し続けてきたのである²⁾。

つぎに、その産業組織をみると、多くの小規模企業の乱立が明らかである。それは、1875年公衆衛生法が給水を、中央政府よりはむしろ地方当局の責任とすることを強調していたことによる³⁾。というのは、水道は自然環境

1) D. F. Prusmann, "The Finance of Public Utility Companies in the Water Supply Industry: Some aspects," *Public Administration*, Spring 1968, Vol. 46, p. 64.

2) *Ibid.*, p. 63.

3) *Ibid.*, p. 64.

(河川の流れ)に大きく依存するという事業の性格上、地方志向性がきわめて強いからである。ただし、水需要の不断の増大への対処と経営効率化のために、水道事業の構造改革のいくつかの試みは、すでに両大戦間期よりなされてきた。しかし、この時期には、ほとんど何の成果もみられなかった⁴⁾。

ただ、第2次大戦後、広域的合併は徐々に進み、とくに1960年代以降、そのピッチを速めていった。それは1973年の国有化によって一気に推し進められ、ここに合併の歴史は完結することとなった。さらに、1989年の民営化によって、国有から私有への所有面での一大転換がなしとげられた。長い公有原則の歴史もまた、ここに幕を閉じることとなったのである。

このように、イギリス水道事業は第2次大戦後、とくにこの20年間に、長期にわたる2大特徴から完全に脱皮する大きな変化、発展をとげたのである。本稿は、このような戦後のイギリス水道事業の発展を、所有形態の変化と産業組織の変化の二つの観点から検討しようとするものである。

II 国有化以前の広域化合併の進展

1. 自発的合併の進展

水道事業の強い地方志向性は、水源や給水事業における浪費的競争をもたらしたから、保健省は1923年に、全国的な水諮問委員会 (Advisory Committee on Water) および若干の地域における地域水諮問委員会 (Regional Advisory Water Committee) を設け、事業の中央規制を強化したり、1936年公衆衛生法による地方公営事業の企業団 (joint board) への合併促進を試みたりした。しかし、既述のとおり、前進は遅々たるものであった。その結果、1940年代央のイングランドとウェールズには、1,000以上の水道事業者があった。そのうち約100は私営の法定会社 (statutory company) であり、全給水量のほぼ20%を占め、残りの80%は地方公営事業——主とし

4) John Sheail, "Planning, Water Supplies and Ministerial Power in Inter-war Britain," *Public Administration*, Winter 1983, Vol. 61, pp. 386-87.

て地方自治体および自治体の企業団——によって占められた⁵⁾。それらの規模は大小まちまちであり、わずか26の事業者（全体の2.5%）が人口の約50%に供給していた。

こうした状況にかんがみて『1944年白書』（*White Paper on a National Water Policy*）は、将来の水需要の増大に対処し、多くの水道事業の技術的および財政的脆弱性を克服するために、①事業のより中央的な統制、②効率的経営のための過小事業の合併（必要な場合は強制的な）の必要性を説いた⁶⁾。この二つの勧告は、1945年水法（*Water Act 1945*）によって実施可能となった。同法は、戦後イギリス水道事業の広域化再編成を図る強制的権限を、保健大臣（*Minister of Health*）——後に住宅・地方自治大臣（*Minister of Housing and Local Government*）、さらに1970年以降は環境大臣（*Minister of Environment*）——に付与した。それでは、水道事業の合併——通常「再編成」（*'regrouping'*）と呼ばれる——はどのように進展したであろうか。

表一1は、戦後イギリス水道事業者数の変遷、すなわち合併によるその減少を示したものである。また表一2は、特定年における所有形態および経営形態別の内訳を示したものである。これらより、つぎのことが明らかである。

第1に、1945年水法成立時に1,174あった水道事業者数は、1956年までの10年間はさしたる減少をみることなく推移し、約150の減少にとどまった。しかし、1966年までのつぎの10年間には約700の減少がみられ、合併は急速に進んだ。

5) Prusmann, *op. cit.*, p. 64. これ以外に約210の給水事業者がスコットランドに、また多数の事業者が北アイルランドにあったが、これらはいずれも地方公有下であり、イングランドとウェールズのように複雑な所有構造にはなかった。

6) ただし、当時の水道工学者協会の報告書は、水道行政の一元化を主張しつつも、水道の国有化は不相当としていたことは留意を要する（小林康彦「英国における水道広域化の進展」『水道協会雑誌』第454号、日本水道協会、1972（昭和47）年7月、6ページ）。

表—1 再編成による水道事業者数の減少

年	1945	1956	1958	1959	1960	1961	1962
事業数	1,174	1,025	993	913	781	720	601
年	1963	1964	1965	1966	1968	1969	1974
事業数	488	399	363	318	276	198	187→10

(出所) D. F. Prusmann, "The Finance of Public Utility Companies in the Water Supply Industry: Some aspects," *Public Administration*, Spring 1968, Vol. 46, p. 65 and Department of the Environment, *The future management of water in England and Wales: A report by the Central Advisory Water Committee*, London, HMSO, 1971, p. 7 より作成。

表—2 水道事業者の構造

所有・ 経営形態 \ 年	1956	1966	1969
地方自治体	883	185	64
企業団	42	97	101
法定会社	90	47	33
その他	15	12	—
合計	1,030	341	198

(出所) Department of the Environment, *op. cit.*, para. 20 and Prusmann, *op. cit.*, p. 65 より作成。

(注) 1966年について表—1 では318, 本表では341と異なっているのは, 表—1 の作成根拠となった水会社協会 (Water Companies' Association) の数字が非メンバー会社 (そのほとんどは非常に小さい) および12のその他とされる事業体を含んでいないからである。

第2に, 合併により減少したこの約700事業者の所有および経営形態別の内訳けをみると, 地方公営の減少が最も顕著であり (883から185へと4分の1以下に集約化), ついで法定会社営の減少が大きい (90から47へと半減) が, 企業団営は逆に増加している (42から97へと2.3倍増)。これは, 多くの

地方公営事業者の企業団への統合と私営会社間の合併の結果である。

第3に、これらの合併の多くは自発的合併であった。約220は大臣の指示に同意した広域化であり、大臣の強権発動による合併は、わずか36にすぎない⁷⁾。

第4に、この間の統合化は、給水量の面では公私の比率に大きな変化を生ぜず、公営が約80%、会社営が約20%という比率は、全期間を通して不変のままであった⁸⁾。

1960年代後半には、それまでの10年間に合併が大幅に進展した結果、事業者数の減少がその後も続くとしても、そのスピードは遅くなることが予想された。しかし、水道事業の直面する諸問題の解決のためには、給水事業における伝統的⁹⁾地方志向姿勢の不適切性はいっそう明らかであったから、中央による規制の強化もまた明白となった。1963年水資源法（**Water Resources Act 1963**）は、この動向において重要な要素となった。同法は大臣の監督下に「導水および貯水を統制する」ための機関を設立したが、これは再編成政策の継続と相まって、事業の効率化——効率的に機能するために十分な規模の地域給水単位への中央による水資源の配分——に導くものと考えられたのである⁹⁾。

他方、公私並存の所有構造については政治姿勢、とくに労働党の政治姿勢によるところが大きいと予想された。労働党は1964年の選挙で、水道事業の完全な公的所有への再編成を主張していた¹⁰⁾が、1964—66年の政権下では何の前進もみられなかった。こうして、水道会社はその後も存続することとなった。ただ、かりに労働党の公有拡大があったとしても、それは実質的な意

7) 同上論文，3—4ページ。

8) Prusmann, *op. cit.*, p. 65.

9) *Ibid.*

10) Labour Party, *The New Britain*, 1964, p. 9. 当時労働党は、国有化政策については票とのからみで混迷状態にあったから、これは、同党国有化政策の唯一の新しい前進を示すものであった。その詳細については、遠山嘉博『イギリス産業国有化論』ミネルヴァ書房、1973（昭和48）年、第10章を参照されたい。

味の乏しい、形式的な変更にすぎなかったであろう。というのは、水道会社は公益の保護を目的とする厳しい法的規制下にあったので、その経営は通常の商業的考慮に基づくものでは決してなかったからである¹¹⁾。

2. 1971 年の中央水諮問委員会の勧告

1971年に中央水諮問委員会¹²⁾は、水道事業者の広域化「合併」および多目的水利用の管理の「総合化」に関する報告書『イングランドとウェールズにおける水管理の将来——中央水諮問委員会の報告——』を環境大臣に提出した。アラン・ウィルソン卿 (Sir Alan Wilson) を委員長とするこの委員会は、1969年9月、住宅・地方自治大臣によって任命された。その勧告の要点は二つあり、①1960年代までの過小雑多な水道事業者の存在する状況の反省下に、7または13の水公団への思い切った「合併」を勧告するとともに、②従来の複雑な水管理政策の反省下に、水道事業とその他の水関連事業との間の利害対立を計画化と調整によって是正するための水管理の「総合化」を勧告したのである。以下、詳細に検討しよう。

(1) 水道事業者の広域化「合併」の勧告

委員会は、「効率性」(‘efficiency’) も「有効性」(‘effectiveness’) もともに、必ずしも規模とは関連しないとしながらも、非常に小規模な事業体では当面の義務を適切に果たすために適材のスタッフを備えることは量質ともに困難であり、その結果、無益な存在となってしまうとして、事業者数の減少を説く¹³⁾。それは、1970年当時イングランドとウェールズに198ある水道事

11) Prusmann, *op. cit.*, p. 66.

12) 1945年水法第2節によって設立されたものであり、つぎの三つの機能をもつ。

- i) 水資源の保全や利用に関して、環境大臣または他の関係大臣に勧告する。
- ii) 水資源の保全または利用、あるいは給水の準備に関係あるか、または影響をもつ法律の制定に関して大臣に勧告する。
- iii) そのような法律の運用について考慮したり、それらの法律の運用に関して生ずる一般的関心事の問題について関係大臣に申し立てをしたり、法律の延長や修正を勧告したりする。

13) Department of the Environment, *The future management of water in Eng-*

業者¹⁴⁾ (water undertakings) についてだけでなく、1,300を超える下水処理事業者¹⁵⁾ (sewage disposal units) や29ある水保全の管理機関である河川公団¹⁶⁾ (river authorities) についても同様であるとして、それぞれの分野における合併を勧告している。

水道事業者については、1945年以降の合併の結果、1,200近くから約200に減少した¹⁷⁾が、近年再編成の進行は停滞しており、スタッフや水資源の有効な開発のためにはなお合併を進めなければならず、「農村地域では10万人規模に、都市地域では少なくとも30万人規模に、できれば75万人規模にすべきである」との水道工学者協会の意見に賛意を表したうえで、最終的には100をかなり下回る数、できれば50の事業体への合併が望ましいとしている¹⁸⁾。つぎに下水処理事業者については、5,000の処理場をもつ約1,300の事業者は過多であり、脆弱性と非効率の主たる原因となっているから、思い切った数の減少が必要であるとして、最終的には約50への合併が考えられるとしている¹⁹⁾。さらに、350,000エーカー (Lee Conservancy) から3,352,000エーカー (Yorkshire Ouse and Hull) をカバーしている (ただし Isle of Wight を除く) 29の河川公団に関しては、その適正な数はそれが将来果たすよう期待される機能によるのであり、他の諸問題との関連で考える必要があるとして、数の減少には言及していないものの、水管理の総合化の必要性

land and Wales: A report by the Central Advisory Water Committee, London, HMSO, 1971, para. 125 (以下 Wilson Report と略記する)。

14) その実態と再編成については、*ibid.*, paras. 16-31. に詳述されている。

15) それらの大多数は地方自治体により所有・経営され、そして、少数のケース (24ある) では地方自治体の企業団によっている。その実態については、*ibid.*, paras. 32-49 を参照のこと。

16) 1963年水資源法により、水の保全のほか陸上排水、漁業、汚染統制、船舶航行に責任をもつ。その境界は自然の分水界に従っており、各公団は流域全体に責任をもっている。その実態については、*ibid.*, paras. 50-87. に詳しい。

17) *Ibid.*, para. 19.

18) *Ibid.*, paras. 127-29.

19) *Ibid.*, para. 130.

を示唆している²⁰⁾。そこから委員会は、10の地域水公団設立の勧告へと進むのである。

(2) 計画化と調整による水管理の「総合化」の勧告

委員会は現行制度における欠陥——法律上の欠陥²¹⁾、事業単位の不適切性²²⁾、組織化と調整における構造的欠陥²³⁾——の指摘に基づいて、水管理の計画化と調整 (**planning and co-ordination**) の必要性を力説している。現在、諸水当局間の利害対立、すなわち、①現存する水資源の利用における硬直性、②新しい水源をめぐっての水道事業者と河川公団との利害対立、③共同計画や全国的計画の推進上の障害、④水利用に関する利害対立、⑤水とより広範囲な社会的諸目的との対立（水目的の土地利用と他の目的のための土地利用との衝突）等の問題²⁴⁾が深刻化しつつあるが、その解決のためには、中央政府の介入を別とすれば、メカニズムは十分でなく、包括的な水管理計画 (**comprehensive water management plans**) がすべての河川流域ごとに策定されなければならない²⁵⁾という。そのために、水管理に関係あるすべての側面をカバーする長期的計画を担当する機関として、現在の水資源庁 (**Water Resource Board**) は将来は全国水公団 (**National Water Authority**) を形成するよう拡大される必要がある²⁶⁾としている。

それとともに、各地域についての長期計画とさらにより詳細な5年程度のより短期の行動計画 (**action programme**) を策定し、その実施を監督する地域ごとの管理機関の創設が必要であるとする。この行動計画は、地域の水機能を果たすすべての別々の団体をカバーするよう策定されなければならないと、諸機関間の調整は地域を基礎にして実行されなければならないと、リー

20) *Ibid.*, para. 126 and Chapter 5.

21) *Ibid.*, paras. 122-24.

22) *Ibid.*, paras. 125-30.

23) *Ibid.*, paras. 131-47.

24) *Ibid.*

25) *Ibid.*, para. 148.

26) *Ibid.*, para. 152.

ジョナル・ベースを強調している²⁷⁾。すべての水機能のこの地域的調整は、水管理における新しい機能（**a new function**）²⁸⁾であり、新しい特徴（**a new feature**）²⁹⁾であり、かつ不可欠のものであるとしているのである。そして、一つの地域は「水資源の合理的自給自足に十分な一つの河川流域または流域のグループ」と定義され、各地域の計画化と調整を実施する機関として、6以上で15以下の、一つの数字を例示すればその中間の10の地域水公団（**Regional Water Authority**）が設立されるべきであると勧告するのである³⁰⁾。地域水公団は、水資源の計画化の作業では、当時存在していた河川公団に類似した機能をもつが、地域の計画化と調整の作業ではそれを大幅に凌駕し、水質保全と水管理の経済的、財政的側面の評価とに関してはかにかに中央的な地位を与えられる³¹⁾。こうして地域水公団は四つの基本的機能——①給水、②下水処理、③河川管理、④計画化と調整——をもつこととなるのである³²⁾。

地域水公団と種々の水関係事業体との関係は、つぎのようになるであろう。既述のように、給水および下水処理分野の事業体は、それぞれ約50に合併、減少されるべきであるとされた。一方、地域水公団の数は10程度とされている。したがって、数学的平均では、一つの水公団内に現存の三つの河川公団、五つの新しい拡大した給水事業者および五つの新しい拡大した下水処理事業者が存在することとなり、平均14のこれらの異なった事業体の役割とその相互関連づけが問題となる。これに関しては、既述の四つの機能（給水、下水処理、河川管理の三つの執行的機能と、計画化と調整という監督的機能の計四つ）をそれぞれ別々の機関に担わせよう（三つの執行的機能は従

27) *Ibid.*, paras. 154-57.

28) *Ibid.*, para. 165.

29) *Ibid.*, para. 168.

30) *Ibid.*, paras. 157-68. 巻末の付録では、7地域水公団の地域境界と13公団の場合のそれとが対比例示されている（*Ibid.*, pp. 104 and 105）。

31) *Ibid.*, para. 165.

32) *Ibid.*, para. 166.

来どおり三つの機関に担わせ、地域水公団は全般的な監督的機能のみを担当する)という単一目的型公団 (**single-purpose authority**) の考え方と、四つの機能をすべて地域水公団に担わせ、うち三つの機能を担う機関は水公団の内部的事業部となるという多目的型公団 (**multi-purpose authority**) の考え方とがあるとしているが³³⁾、いずれをとるべきかについては結論づけていない。

いずれにせよ、地域水公団は強力な機関 (**strong body**) でなければならぬと強調している点が注目される。成功を収めるためには、現在よりもはるかに高度の調整が行われなければならないが、強力な地域機関の設立によってのみそれは可能となるというのである³⁴⁾。

Ⅲ 1973年法による国有化

——水道事業者の合併と水管理の一元化の完成——

1. 国有化法の成立まで

1971年の中央水諮問委員会の報告(以下『ウィルソン報告』という)は、当時の労働党政府の基本的に受容するところとなり、政府はそれをベースに、水道事業者の合併および水管理の総合化という2大事業の完成に向けて、壮大な国有化の実験に取り組むこととなった。

まず、『ウィルソン報告』に対する政府の基本的受容の結論が、1971年12月、環境省の回状『水道および下水道サービスの再編成——政府提案と協議予定——』(Circular from the Department of Environment, *Reorganisation of Water and Sewage Services: Government Proposals and Arrangements for Consultation*, Circular 92/71, London, HMSO, 1971)によって発表された。ついで関係省庁は、『ウィルソン報告』の諸提案の多くについて、ほぼ17の協議文書を発表した。これらの文書のコメントはきわめて

33) *Ibid.*, paras. 173-244.

34) *Ibid.*, para. 300.

綿密に検討され、国有化法案準備の際に十分考慮された。これらの過程を経て政府は、イングランドおよびウェールズにおける水サービスの再編成のための法案を議会に提出するに至ったのである。それと同時に環境省は、議会での法案審議の参考とするために、水管理の多くの側面をすべて網羅し、新公団のさまざまな機能の開発についてこれまでなされた進展の模様を要約し、解決されるべく残っている諸問題を明確にする文書『イングランドとウェールズにおける水再編成の背景』³⁵⁾を発表した。そして、これらは1973年水法(Water Act 1973)として、1973年7月18日に議会を通過したのである。それは、イングランドとウェールズにおける水道事業の国有化と水の国による総合的管理という一大変革をもたらすものとなった。以下、その内容を具体的にみてみよう。

2. 国有化改革の要点

(1) 水に関する国家政策(national policy for water)

1973年水法は冒頭で、国務大臣(Secretary of State)と農業・漁業・食糧大臣(Minister of Agriculture, Fisheries and Food)(以下、大臣)は、イングランドとウェールズにおける水に関する国家政策を共同して推進する義務があるとして、その義務範囲をつぎのように定めている³⁶⁾。

(i) 国務大臣の義務

35) Department of the Environment and the Welsh Office, *A Background to Water Reorganisation in England and Wales*, London, HMSO, 1973 (以下 *A Background* と略記する)。(小林康彦監修, 日本水道協会訳「イングランド及びウェールズにおける水制度の再編成に関する諸事情」『水道協会雑誌』第471号, 日本水道協会, 1973(昭和48)年12月。ただし、以下の引用はすべて筆者自身のものである)。

36) Water Act 1973, s. 1, (1)-(4). (これについては, 小林康彦監修・編, 日本水道協会訳「イングランド及びウェールズ水法(I), (II)」『水道協会雑誌』第472および473号, 日本水道協会, 1974(昭和49)年1, 2月の抄訳がある。ただし, 引用はすべて筆者自身のものである)。なお, 以下において所管大臣(appropriate Minister)とは, (i)に関しては国務大臣を, (ii)に関しては大臣を意味し, また諸大臣(Ministers)とは, 国務大臣と大臣の両者が共同して行為する場合を意味する。

- (a) 水資源の保全・増加・配分・適切な利用, および給水の準備
- (b) 下水道, および下水や他の排水の処理と処分
- (c) 河川およびその他の内陸水の水質の回復と維持
- (d) レクリエーションのための内陸水の利用
- (e) 内陸水に関連する快適性の向上と維持
- (f) 航行のための内陸水の利用

に関する国家政策の効率的遂行を確保すること。

(ii) 大臣の義務

土地排水関連および内陸水域・沿岸水域での漁業関連の国家政策の効率的遂行を確保すること。

(iii) 国務大臣と大臣の共同義務

上記のうち一部は(i)に, 一部は(ii)に属する事柄に関するもの。

なお, 国務大臣は, イングランドとウェールズにおける現在と将来の水需要と水資源について評価を引き出せる情報を精査し, または発行する義務があるとされている³⁷⁾。

(2) 水公団 (water authority)

水サービスに関する政策は, 地域社会のもろもろのニーズに合致するよう計画されなければならない。そこでそれらのニーズ, すなわち水の保全, 上水道(法定水会社による給水を含む), 下水道および下水処理, 河川の公害防止, 漁業, 内陸排水, レクリエーション, 自然保護と快適性, 定期的な再検討と計画, 法定水事業者, 緊急時と災害時等に関する国務大臣および大臣にかかる諸機能を遂行する目的から, 地域水公団 (**regional water authorities**) が設立されることとなった³⁸⁾。上述の水の諸機能は多かれ少なかれ相互依存のことが強調されなければならない, それゆえ政府は, 多利用型アプローチ (**multi-use approach**) をとることが不可欠であるとの結論に達したのである。これこそは, 政府が地域水公団の形成を提案した基本的理由であ

37) *Ibid.*, s. 1, (6).

38) *Ibid.*, s. 2 and Part II, ss. 9-28.

る³⁹⁾。こうして、イングランドに9、ウェールズに1、合計10の地域水公団が設けられたのである。この10という数字は、『ウィルソン報告』の提案に例示されていたものと同じである。水系ごとに構成された各地域水公団のカバーする地域⁴⁰⁾は、図一1のようになっている。ただし、各水公団の名称や水公団の地域の境界の変更は、國務大臣と大臣との命令により可能とされている⁴¹⁾。

各水公団は、①公共上水道に関して以前の法定事業者の機能を、②下水道および下水処理に関して以前の地方自治体の機能を、③公害防止、取水管理、内陸排水、漁業に関して以前の河川公団の機能をそれぞれ引き継ぐ多目的な公団となる⁴²⁾。ただ、①に関しては、当時全給水量の約22%を供給していた法定水会社（私営）は当該水公団の代理人（agents）として存続することが、②に関しては、地方自治体が水公団との協約下に公団の代理人として地方の排水機能を持ち続けること⁴³⁾が、そして③に関しては、水公団が汚水処理の責任を持つとともに、河川への汚水の排出者ともなることから、水公団による排水口または排水の新設または変更を、國務大臣の統制下に置いたこと⁴⁴⁾が、それぞれとくに注目されなければならない。

地域水公団は、つぎのメンバーで構成される⁴⁵⁾。

- (i) 國務大臣が任命した総裁1名
- (ii) 大臣が農業、内陸排水または漁業において経験と能力を有すると認め、任命した者⁴⁶⁾ 2—4名

39) *A Background*, para. 5.

40) *cf. Ibid.*, Schedule 1.

41) *Ibid.*, s. 2. para. (5) and Schedule 2, para 1.

42) A. E. Telling, *Water Authorities*, London, Butterworths, 1974, p. 9.

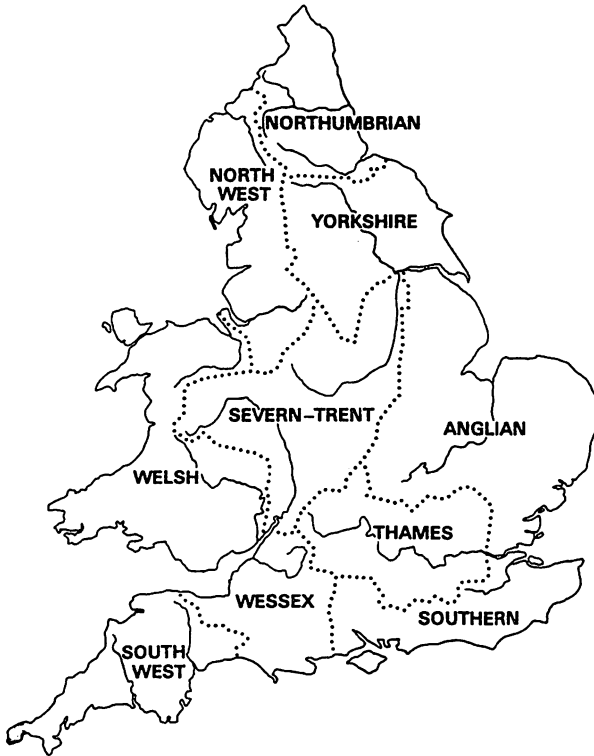
43) *Water Act 1973*, s. 14, para (3) and s. 15, paras. (1) and (3).

44) *Ibid.*, s. 17.

45) *Ibid.*, s. 3, paras. (1)-(5).

46) 理事会が能力経験主義的構成をとったことは、1945—51年の労働党による基礎的
重要産業の国有化によって成立したパブリック・コーポレーションにおけるその
忠実な踏襲であることが明らかである。理事会メンバーの大臣任命制と能力経験主

図-1 イングランドおよびウェールズの水公団



(出所) *Privatisation of the Water Authorities in England and Wales*, London, HMSO, Cmnd. 9734, 1986, p. 4.

- (iii) 国務大臣が、水公団の機能に関する事柄について経験と能力を有すると認め、任命した者
- (iv) 地域水公団の区域内の地方公共団体が任命した者⁴⁷⁾

義的構成については、遠山嘉博、前掲書、160—62, 251—54, 275ページ、その他に詳しい。

47) このような非大臣任命者が理事会に混在していることは、従来のパブリック・コーポレーション理事会の通例とは異なるものとして注目される。これは、水道事業の強い地方志向性の反映と考えられる。

(iii)と(iv)については人数の明記はないが、(i)、(ii)、(iii)の合計は(iv)を下回ることとされている。

なお、理事の任期は4年とされている⁴⁸⁾。

(3) 全国水協議会 (National Water Council)

同法により、水公団の機能をはじめ水事業の全般的管理・監督を行う機関として、中央水協議会という全国的組織体が設立されることとなった。これは、地方志向性の強い水公団を全国的観点から監督する機関の設置の必要性に基づくものである⁴⁹⁾。この全国水協議会は、『ウィルソン報告』の勧告——水資源庁は将来、水の全国的計画を総合的に行い、水質の計画化をより全国的に行う「全国水公団」に拡大される必要がある⁵⁰⁾——を具体化したものと考えられる。

水協議会は、つぎのメンバーで構成される⁵¹⁾。

(i) 国務大臣が任命した理事長

(ii) 水公団の総裁

(iii) 国務大臣および大臣が水公団の機能に関係ある事柄について専門知識を有すると認めた10名を超えないその他のメンバー（そのうち国務大臣の任命した者は8名を超えないこと、大臣の任命した者は2名を超えないこととされている）。

48) Water Act 1973, Schedule 3, s. 4, para. (3).

49) これは、同じ地域密着型の電力(1948年)やガス(1949年)の国有化が、一つの理事会のなかで中央機関と地方庁の2層式構成をとったのと類似している。ただし、水道の場合は、地方が完全に独立している点で、より分権化しており、地方志向性の強いことが明らかである。電力とガスのケースについては、遠山、前掲書、101—02, 174—75ページに詳しい。また、つぎも参照のこと。L. J. Tivey, *Nationalisation in British Industry*, London, Jonathan Cape, 1966, 2nd. ed., 1973, pp. 56-57 (遠山嘉博訳『イギリス産業の国有化』ミネルヴァ書房, 1980 (昭和55)年, 71-73ページ)。

50) Wilson Report, para. 152.

51) Water Act 1973, s. 4, paras. (1)-(3).

なお、理事の任期は、理事長以外は 5 年以内とされている⁵²⁾。

協議会は、つぎの義務を負うものとされる⁵³⁾。

- (i) 水に関する国家政策に関係あるすべての事柄を考慮し、すべての大臣に勧告すること、および、諸水公団に共通の利害関係のあるすべての他の事柄について考慮し、すべての大臣および諸水公団に勧告すること。
- (ii) 水公団の諸機能、とくに調査に関する機能や諸計画の準備・再検討・明文化に関する機能を水公団が効率的に遂行することを促進し、支援すること。
- (iii) 本法によって課せられた諸要求の実行に際して協議会が諸大臣から相談を受けたすべての事柄について考慮し、すべての大臣に勧告すること。
- (iv) 水の諸器具が水の浪費・汚染の防止のための規則や条例に従っているかどうかを確かめるために水器具を検査・認定する計画を連合王国全体にわたって設定するという目的から、イングランドとウェールズの法定水道会社、スコットランドの地域水道庁および水開発庁、北アイルランドの開発省、大ロンドン議会、および協議会が適当と考える製造業者協会、技術専門家協会、地方自治体協会、労働組合およびその他の組織と協議すること。
- (v) 法定水道会社、および国務大臣が指示する従業員協会や教育関係あるいはその他の当局や団体との協議を経て、イングランドとウェールズで水公団が供給するサービス、およびスコットランドと北アイルランドで供給される同様なサービスに関連する訓練と教育を行う計画を準備し、施設の整備または支援を行うこと。

(4) 大臣による統制

所管大臣または諸大臣は、協議会と協議のうえ、協議会に対して「一般的

52) *Ibid.*, Schedule 3, s. 24.

53) *Ibid.*, s. 4, para. (5).

性格の指令」⁵⁴⁾ (directions of a general character) や「指令」(directions) を発することができる。

すなわち、

- (i) 水に関する国家政策の実施に、あるいはまた国家的利益に、影響があると所管大臣または諸大臣が考える事柄に関する協議会の機能の協議会による遂行とその成果に関しては「一般的性格の指令」を、
- (ii) いかなる活動についても、それを完全にまたはある特定限度に止めるよう、あるいはそれをある特定限度を超えて拡大させないよう「指令」を、

発することができる⁵⁵⁾。

また、水公団に対しても、

- (i) 漁業や内陸排水に関する公団の機能の公団による実施に関して、水に関する国家政策の遂行に、または国家的利益に、影響があると大臣が考える限りにおいて、大臣は「一般的性格の指令」を、
- (ii) 公団の他のすべての機能の公団による実施に関して、これらの機能の実施が水に関する国家政策の遂行に、または国家的利益に、影響があると国務大臣が考える限りにおいて、国務大臣は「一般的性格の指令」を、

発することができる⁵⁶⁾。

(5) 水域快適委員会 (Water Space Amenity Commission)

内陸水路上だけでなく、貯水池や砂利採取場の上にある水域をレクリエーションおよび快適性のために利用することには、25年前には実際上何の需要もなかったが、近年は、近代経済の発展による生活水準の向上や余暇時間の増大から、急速に高まってきている⁵⁷⁾。そこで政府は、河川、湖、運河、貯

54) 一般的性格の指令は、大臣によるパブリック・コーポレーション統制の最も強力な形態である。その詳細については、遠山、前掲書、第6章第2節を参照のこと。

55) *Ibid.*, s. 4, para. (10).

56) *Ibid.*, s. 5, paras. (1) and (2).

57) *A Background*, para. 96.

水池，砂利採取場およびその他の人工水路をスポーツ，レクリエーション，環境保全および最広義の快適性などのために最善に利用できるようにすることが自らの責任である⁵⁸⁾として，同委員会を設立したのである。このような委員会の新設は，地域社会の水に関する新しい直接的および間接的ニーズへの対応をいかに重要視しているかという政府の姿勢を反映するものといえよう。

委員会は，つぎのメンバーで構成される⁵⁹⁾。

- (i) 全国水協議会のメンバーのなかから国務大臣が任命した委員長 1 名
- (ii) 水公団の総裁
- (iii) 国務大臣が任命した10名以下の他のメンバー

委員会は，つぎの義務を負うものとされる⁶⁰⁾。すなわち，イングランドにおける⁶¹⁾レクリエーションや快適性に関係ある

- (i) 水の国家政策の形成，推進，遂行に関して国務大臣に勧告すること
- (ii) 全国水協議会および諸水公団のそれぞれの機能について，協議会や公団に勧告すること
- (iii) 委員会が水公団の機能の遂行のために適切と考える諸提案を公団に提出すること
- (iv) 水公団の機能遂行のための計画表や予定表の準備を促進し，援助すること

などである。

3. 国有下の15年間の成果

1973年水法によって国有化された水道事業は，1974年 4 月 1 日に発足した

58) *Ibid.*, para. 97.

59) *Water Act 1973*, s. 23, para. (1).

60) *Ibid.*, s. 23, para. (3).

61) ウェールズにおけるレクリエーションに関する機能は，ウェールズ国家水開発公団 (*Welsh National Water Development Authority*) として知られるウェールズの地域水公団が果たす。cf. *Ibid.*, s. 21, para. (1).

10水公団組織のもとに、「合併と一元的管理」の長年の目標を達成した。そのパフォーマンスは、第2次大戦後労働党の国有化政策を一貫して論難、低評価してきた保守党でさえ、異例の高評価を献呈せざるをえないほど画期的なものであった。たとえば、保守党が1986年2月、水道事業の民営化の説明のために出した白書『イングランドとウェールズの水公団の民営化』⁶²⁾は、10公団による水の管理組織体制をつぎのように賛美している（ただし、それを実現した国有化を賛美するのではなく）。

「公団の水需要への対処能力の向上は、1976年および1984年の渇水時ににおける公団のパフォーマンスに示された。1976年にアングリアン水公団（Anglian Water）は、ラトランド湖（Rutland Water）からウィザム川（River Witham）への本管の敷設、エットン（Etton）における新しい処理施設の建設、グラーフハム（Grafham）からの給水増のためのウーズ川（the Ouse）の流れの逆転を、数週間でやることができた。1984年の渇水時までにはヨークシャー水公団（Yorkshire Water Authority）は、多くの極端な水不足地区への給水に振り向けられるよう、地域水道敷設網（regional water grid）を発足させた。そして、同公団はその敷設網を現在、西ヨークシャーや南ヨークシャーの都市圏へ十分給水できるよう拡張している」⁶³⁾。

「1984年の渇水時に南西水公団（South West Water Authority）の地域では、4—6月の降雨量は平年の半分以下しかなかったが、同公団は新水源の開発、魚への被害なしに余分の水を獲得できるような方法での水位の引き下げ、ある流域から他の流域への導管による送水、……によって、給水制限に頼ることなしに、そして川と生物への損傷を引き起こすこ

62) *Privatisation of the Water Authorities in England and Wales*, London, HMSO, Cmnd. 9734, 1986（斎藤博康監訳「イングランド及びウェールズにおける水管理公社民営化について（白書）」『水道協会雑誌』第55巻第11号（第626号）、日本水道協会、1986（昭和61）年11月。ただし、引用はすべて筆者）。

63) *Ibid.*, para. 27.

となしに、給水を維持することができた。南部水公団 (Southern Water Authority) の別の種類の水不足は、統合的河川管理の原則 (principle of integrated river-basin management) のもう一つの適用によって克服されるであろう⁶⁴⁾。

このように、「すべての公団は、1973年法以前は不可能であったと思われる方法で水不足に取り組むために、財政や経営や技術の諸資源を動員した」⁶⁵⁾のである。実際、上述のごとき未曾有の大渇水という緊急事態への国有水公団の適切な対応は、政府の付託と国民の期待に十分にこたえるものであった。

IV 1989年法による民営化

——国家統制からの解放と私営の利益の追求——

1. 保守党による民営化の利益の強調

このような輝かしい国有化の成果にもかかわらず、1980年代に保守党が国有水道事業の民営化を計画、実践するに至ったのは、いったいなぜであろうか。それは基本的には、保守、労働両党間のイデオロギーの相克によるものである。すなわち、水道に限らず国有化産業に共通する国有国営の弊害と私有私営の利益の保守党による強調の結果なのである。筆者はかつて、イギリスの国有化産業に成立したパブリック・コーポレーションの経営上の共通の問題点について詳しく分析、批判した⁶⁶⁾が、水公団に関しても全く同様の批判が保守党内部に盛り上がり、それが同党のそれまでの民営化実践の実績と

64) *Ibid.*, para. 18.

65) *Ibid.*, para. 27.

66) 経営に対する政治の介入、全国規模の独占的経営に伴う官僚的・非能率的経営、競争排除のデメリット、国有に伴う財政上の制約、有能経営者獲得の困難性、消費者利益の軽視などである。これについては、遠山、前掲書、第5、6、9章、第11章第3節、その他に詳しい。また、つぎも参照のこと。遠山嘉博『現代公企業総論』東洋経済新報社、1987(昭和62)年、77ページ。

相まって、水道民営化実現への推進力となったのである。

保守党は水道民営化計画の発表後、民営化法案の提出に先立って、水道民営化の解説によりそれへの理解と賛同を拡大する目的から、1986年に前述の白書を発表した。白書は、「なぜ私的所有（**private ownership**）なのか」という見出しのもとに、水公団の民営化はつぎのごとき方法を通して、消費者、従業員、そして実際に国民全体に、利益をもたらすであろうとの政府の信念を開陳している。

- * 公団は日々の経営への政府の介入から自由になり、政治的圧力のうねりから保護されるであろう。
- * 公団は、公的所有が課する資金調達上の制約から解放されるであろう。
- * 民間資本市場への接近は、公団が費用削減やサービス標準改善のために効果的な投資戦略を追求することをより容易にするであろう。
- * 金融市場は個々の公団の業績を相互に、また経済の他の部門と、比較することを可能にするであろう。このことは、業績改善へ向けての財政的刺激を与えるであろう。
- * 財政的規制（**economic regulation**）のシステムは、それがない場合よりもより低い料金やよりよいサービスという形で、能率向上の利益が顧客にきちんと還元されるよう計画されるであろう。
- * 水環境の保護のためのより明確な戦略的枠組を与えるような対策が、導入されるであろう。
- * 私営の水公団（**private water authorities**）になれば、顧客のニーズと好みをとらえようとする動機や、それに応じてサービスと料金表を調整しようとする動機が強まるであろう。
- * 民間の公団になれば、種々の商業サービスの供給において、とくに外国でのコンサルタント業務において、競争力が高まるであろう。
- * 民営化公団（**privatised authorities**）では、民間部門の他の部分から高い資質の経営者を誘引する可能性が高まるであろう。
- * 従業員間でも、また地域の顧客間でも、広範な株式所有の機会が生じる

であろう。

* 大多数の従業員は、彼らの株式所有を通して、彼らの仕事により密接にかかわるようになるであろうし、そして、仕事成功の確保への動機づけを高められるであろう⁶⁷⁾。

これらを通して民営化は、顧客、従業員、環境、国家などの利益を保護し、さらに増進することになると白書は強調している。すなわち、とりわけ顧客は、サービス供給における標準の向上と能率の増進の期待から、能力の節約を判定して勘定書を安く抑えるよう計画された料金政策から、そして、事業体の株式を保有する機会から、利益を得るであろう。料金に関する独占力から保護されるであろうし、サービスの水準が明確になるであろう。従業員は従業員持株制、事業との一体感の高まり、仕事の満足度の向上、動機づけの改善、民営化された他の産業で働いている人々にもたらされた報酬に対する期待などから利益を得るであろう。環境は、各々の河川や河口が維持または改善されるべき標準を定めた諸目標の政府による承認という新しい制度から利益を得るであろう。公正かつ効果的な手続きが、河川や河口や沿岸水域への廃水またはその他の物質の排出を規制するよう維持されるであろう。公団が民間所有へと売却される前に飲料水の水質や河川の水質やその他の主要なサービスの基準に関して明確な目標を政府が設定することによって、政府は顧客や公衆を保護するであろう。国民全体は、産業や公衆衛生にとってきわめて重要なサービス供給標準の高度化および能率の向上から、新しい企画から生じる仕事の機会の増大から、そして、海外での試みの成功がもたらす収益増大の見込みから、利益を得るであろう⁶⁸⁾。

保守党が民営化の理由ないし利益として解説しているのは、以上のごとくである。ここで注意しなければならないのは、民営化は上述のごとき国有下の弊害の是正を通して消費者や従業員や国民一般の利益に貢献することを狙ったものであって、国有下の産業の組織や管理体制の変革を企図しているの

67) *Ibid.*, para. 3.

68) *Ibid.*, paras. 5-10.

ではないということである。換言すれば、民営化は、国有化によって改革されたハード面（10公団組織）はそのまま継承し、国有下に生じたソフト面のマイナス（国有事業の硬直的非弾力的経営）を徹底的に改善しようとするものである。実際、白書はいみじくも、つぎのように告白している。「水道事業の河川流域に基づく構造（catchment-based structure）は、実際、よく機能してきた。それは、他の国々が追随すべきすばらしい、費用節約的なモデルとして、世界中で認められている。これこそは、政府が私的所有への移行に際して、なぜ水公団の構造を本質的にあるがままに（as they stand）保持しようとするのかの主たる理由である」⁶⁹⁾と。私見に基づき逆説的にいうならば、労働党による国有化は、200近い地方公営の10公団への集約的合併を通して、保守党による民営化の際の事業再編成の煩雑な手数の省略と摩擦の回避、民間売却の手順の簡略化、国有下の業績向上⁷⁰⁾による売却の可能性の高まりなど、保守党による民営化計画の実行可能性の増大に貢献するという、まことに皮肉な結果を招いたといえよう。

2. 民営化の準備期間（1985—89年）

水道事業の民営化計画は、1985年2月、当時のイアン・ガウ（Ian Gow）住宅・建設大臣により下院において明らかにされた。大臣は同年4月1日、その可能性についての討議書を水公団の総裁に送付した。それに対する反応の検討と問題の吟味の後、政府は1986年2月5日、10の水公団の民営化に関する計画を説明した前述の白書を発表した。

民営化計画の概要は、つぎのごとくである⁷¹⁾。

69) *Ibid.*, para. 19.

70) ただし、同じ国有時代でも、労働党政権下よりも保守党政権下の方が、経営効率と財政的パフォーマンスの改善が大きかったと、白書は強調している。労働党政権下では供給サービスの改善がみられたが、すべての公団の本社組織の合理化、簡素化や職員数の減少、自己資金調達の高まりや企業としての自立可能性は、1979年以降であるとしている（*Ibid.*, paras. 33-35）。

71) *Ibid.*, para. 100.

- (1) イングランドとウェールズの 10 の水公団の給水公募株式会社 (water supply public limited companies) への再構築
- (2) 給水会社を規制する制度の設定
- (3) 水法および下水法の近代化
- (4) 家庭用水使用量のメーター計測の試行の強制
- (5) 飲料水および河川水質の統制のための法的枠組の改善

しかしながら、1986年白書における野心的な民営化プログラムには、つぎのような問題のあることが明らかとなった⁷²⁾。

- (1) 現存の水道事業立法は多くのさまざまな法律や法令にわたっているから、民営化提案が必要とする統合整理は、複雑かつ長期を要する専門的仕事であった。
- (2) (環境的) 規制機能の遂行に関して水公団と政府のそれぞれの役割を明確にすることは難しいことが判明し、また、私的所有の会社が環境的規制者として行為するという考え方には、さまざまな利益集団からかなりの反対があった。
- (3) 元の時間表では、つぎの総選挙が差し迫っている時に、複雑かつ論争的な立法の議会通過を図る試みの予定につき当たってしまう。
- (4) 1973年に地方当局から補償なしで取得した資産を売却する政府の法的権限は疑問とされたし、そして、地方政府の労働組合の全国協会は、テムズ水公団が民営化賛成論を議会での承認の付与以前に展開することに資金を使うことを裁判ざたにした。
- (5) ほとんどの水公団の収益の低水準のもとでは、財政的生存性改善のための負債の帳消しに関する重要問題、および採るべき株式発行の方法に関する重要問題がともに、資産移転を進めうる前に解決されることが必要であった。

そこで、白書発表から半年も経ない1986年7月3日、ニコラス・リドリー

72) John Vickers and George Yarrow, *Privatization: An Economic Analysis*, London, MIT Press, 1988, pp. 400-01.

(Nicholas Ridley) 環境大臣は、政府の民営化の意図は不変であるものの、水公団の民営化への準備のためにはなお力が必要であるから、1986年中の法案整備、1987年中の立法段階の完了という当初の時間表からは遅れるとして、1986—87年の会期中の立法化は見送る姿勢を明らかにした。実際、野党労働党や労働組合の反対はきわめて強く、世論調査でも賛成は必ずしも多くなく、また、水公団協会は意見が分かれた⁷³⁾。

保守党の1987年の選挙綱領は水道民営化の意図を再確認し、同年6月の総選挙での勝利を背景に、同年7月、『全国河川公団』(*National Rivers Authority*)と題する討議書が発表され、水道民営化の提案は急速に再生した。しかしそれは、多くの重要な修正(後述)を伴ったものであった。1988年11月に新しい内容の法案が国会に提出され、1989年7月に女王の裁可を得てそれは成立した。かくて、同年9月1日の発行日をもって水道は、1875年公衆衛生法以来114年の長きに及んだ公有の歴史の幕を閉じ、民間部門に移行したのである⁷⁴⁾。

3. 民営化改革の要点

民営化法は、先に発表された白書を修正した内容を含むものとなった。従来、10の水公団は給水だけでなく、水資源、下水道および下水処理、水質、内陸水の利用、アメニティー、内陸水航行等、水管理に関するほぼすべての責任をもつものであった。白書では、10公団の組織と境界(ハード面)はもとより、これらの全目的型の管理機能(ソフト面)もすべて「あるがままの姿」で民間会社に移行する予定であった。しかし、環境や河川管理の規制業務を民間が行うことは適当でないとの批判、規制する者と規制される者が同

73) アングリアン、サザン、テムズの3公団は、政府が議論の余地の大きい民営化方式を変更しなければ、水関係事業の民営化の支持は撤回すると考えていたし、他方、セバン・トレント公団は、10公団中唯一の政府支持者であった。

74) 以上の民営化に至るまでの動向については、つぎを参照。Robert Fraser ed., *Privatization: The UK Experience and International Trends*, London, Longman 1988, p. 93, and also Vickers and Yarrow, *op. cit.*, p. 387.

一人格（民間の）になることへの強い疑問が生じたことから、環境大臣によって総選挙前に、規制業務は公的部門に残すよう修正された。

したがって、民営化法においては、国有水公団の業務は規制業務と日常サービス業務とに分け、公共部門と民間部門が別々に継承することとなった。すなわち、①水資源、②水質と汚染防止、③土地排水および洪水防止、④漁業、⑤環境保全およびレクリエーション、⑥内陸水航行の六つの機能は、新設の国家機関である全国河川公団に、⑦給水、⑧下水道施設、⑨下水処理・排水の三つの機能は、民間会社である水事業会社に、それぞれ分割継承されることとなった⁷⁵⁾。

(1) 全国河川公団 (National Rivers Authority)

国営水公団の規制業務を継承する国家機関として、全国河川公団が設立されることとなった。同公団は、8名以上15名以下のメンバーで構成される。そのうち2人は大臣によって任命され、その他の者は国務大臣によって任命される。国務大臣は、メンバーのなかから総裁（適当と判断する場合は副総裁も）を指名する。メンバーの任命は、公団の機能に関する事柄について経験を有し、能力を示してきた人物が望ましいとされている⁷⁶⁾。

全国河川公団はイングランドとウェールズのそれぞれの地域について、公団のメンバーでない者から成る地域河川諮問委員会 (regional rivers advisory committees) を設け、運営することを義務づけられている。諮問委員会は、河川公団が当該地域で果たす機能のあり方に関する④公団の提案について諮問したり、②委員会の申し立てについて検討したりすることを目的と

75) Department of the Environment, Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, and the Welsh Office, *The National Rivers Authority*, London, HMSO, 1987, para. 8. (斎藤博康訳「全国河川公社——民営化される水産業における公的規制機関に関する提案」『水道協会雑誌』第58巻第12号(第663号), 日本水道協会, 1989(平成元)年12月, 50ページ。ただし, 引用は筆者)。

76) Water Act 1989, s. 1, paras. (1)-(4). (斎藤博康訳「イギリス水法(1989年)(I)(II)(III)」『水道協会雑誌』第59巻第3-5号(第666-68号), 日本水道協会, 1990(平成2)年3-5月。ただし, 引用は筆者)。

するものである。公団が委員に任命する者は、公団の機能の遂行のあり方によって影響される事柄に利害関係をもつ者であることを要し、また、河川公団は委員に報酬、旅費、その他の手当や実費を支払わなければならないとされている⁷⁷⁾。

(2) 水サービス長官 (Director General of Water Service) および顧客サービス委員会 (customer service committees)

全国河川公団が環境的規制業務を所管するのに対して、水サービス長官および顧客サービス委員会は、水道および下水道会社によるサービス供給について、消費者利益保護の観点から規制するものである。長官は国務大臣によって任命され、また罷免され、その任期は5年を超えないこととされている⁷⁸⁾。長官は認可を受けた水関係の会社を、顧客サービス委員会に配置する。この委員会の数は10を超えないものとされ、その設立と維持は長官の義務とされる。委員会は、長官の任命する委員長1名とその他のメンバー（10名以上20名以下）から成り、水道事業者または下水道事業者としての機能に関係ある事柄について経験を有し、かつ能力を示してきた人物が望ましいとされる。委員長の任期は4年を超えないものとされ、再任は可能である⁷⁹⁾。長官は、水道事業者および下水道事業者の機能がイングランドとウェールズの全域において適正に実施されることを確保すること、(適正な資本収益の確保によって) その資金調達を可能にすることを義務とする⁸⁰⁾。委員会は、①委員会に配置された会社の顧客または潜在的顧客の利益に影響を及ぼすと思われるすべての問題について再検討したり、②各会社と協議したり、③委員会が適当と考える問題について会社に抗議したりすることを義務とする⁸¹⁾。

(3) 水道および下水道事業者

10の水公団の水道および下水道サービスに関する業務を継承する事業者は

77) *Ibid.*, ss. 2 and 3.

78) *Ibid.*, s. 5.

79) *Ibid.*, s. 6.

80) *Ibid.*, s. 7.

81) *Ibid.*, s. 27, para. (1).

国務大臣によって、または、国務大臣の同意あるいは委任に従って長官によって任命される。水道事業者に任命される企業は、有限責任会社 (limited company) か法定水道会社でなければならず、下水道事業者に任命される企業は有限責任会社でなければならぬとされる⁸²⁾。これらの事業者の義務については、詳細な規定がなされている⁸³⁾が、そのなかで「水道または下水道事業者の解散等に関する制限」⁸⁴⁾の規定はとくに留意の要がある。水道および下水道事業者は、自由意志で (voluntarily) 解散することはできないとされているのである。

V おわりに

1989年法により同年9月1日をもって、10の国有水公団は廃止され、それに代わる水事業会社が発足した。また、同日付けで発足した水道持株会社は、同年12月に10公団の株式を売却し、イギリス以外に日本、アメリカ、カナダでも売り出された。これによって政府は、52億4,000万ポンドという巨額の収入を得たが、これは1983年のブリティッシュ・テレコム売却収入39億1,600万ポンドを上回り、1986年のガスの売却収入54億3,440万ポンドに次ぐ大きさであった⁸⁵⁾。半面、民営化水道会社はフランス企業の M&A 攻勢にさらされるなど、民間移行に伴う問題も出はじめている。

最後にイギリス水道事業の国有化と民営化の経験の重要なポイントを整理し、結論に代えたいと思う。

まず、労働党の国有化は、1945—51年の基幹産業国有化と同様の同党固有のイデオロギー (党の目的第4条) の政策路線に沿ったものであるが、現在

82) *Ibid.*, s. 11.

83) *Ibid.*, ss. 37-55.

84) *Ibid.*, s. 24.

85) Cosmo Graham and Tony Prosser, *Privatizing Public Enterprise: Constitutions, the State, and Regulation in Comparative Perspective*, Oxford, Clarendon Press, 1991, p. 96.

の四囲の状況からみて、それはおそらく最後のケースになるものと思われる。そこには、若干の点でそれまでの国有化との相違を指摘することができる。

(1) 所有権変更の意義の希薄さ

他産業の場合は通常、私有企業の国有化であり、所有権変更の意味（それに伴う政治的、経済的、社会的諸条件の変化）が大きかったが、水道の場合は、国有化以前に地方公有の原則が普及していたから、地方公有の国有化にすぎない。いわば、公的所有の範囲内での所有の型の変化にすぎず、それがもたらす実質的な変化は、規模の拡大以外はほとんど何もないといえる。

(2) 合併の推進と一元的管理の実現

国有化は合併による統合化を可及的最大限度に推し進めるとともに、水の管理の総合化、一元的管理体制を実現した。これは、国有化前の自発的合併の限界を打破し、また複雑な管理体系の限界をも克服したものであった。これらの大胆な変革は、国有化以外の方法では達成しえなかったであろうと思われる。

(3) 地方志向性下の地域独占の徹底

他産業の国有化はいずれも、全国規模の独占的パブリック・コーポレーションへの再編成を目的としていたが、水道の場合は、事業の自然条件との関連性の強さ、地方志向性の大きなることを特徴としている。そして、この地方志向性と規模の利益の実現との合理的妥協点として、流域ごとに構成される10公団への再編成に落ち着いたものと考えられる。この妥協策の経済合理性は、保守党が民営化に際して、10公団の組織体制をそのまま継承したことによって確認、証明されている。

つぎに、保守党による民営化であるが、これもまた同党の伝統的イデオロギー、とくに1979年以降の民営化実践の路線の延長上にあることは明らかであるが、民営化の順序としてはかなり後発のケースとなった。そこには、つぎのごとき特徴がみられる。

(1) 組織面の変化を伴わぬ所有面のみの変化

労働党の水道国有化における所有の意味の希薄性と組織面での変革の重要性とは対照的に、保守党の民営化においては、国有から私有への所有権変更の意義(それに伴う政治的、経済的、社会的諸条件の変化)と影響の大きさと、それに反して事業の組織構造面での無変革性が特徴的である。これは、保守党が国有国営(パブリック・コーポレーション形態営)のデメリットと10公団の組織構造のメリットを何よりも最重要視したことのあらわれである。

(2) 先行した労働党の国有化による民営化の容易化

労働党による国有化の実践が、結果的には保守党による民営化の実践を容易化したことは、労働党にとってきわめて皮肉な結末であった。国有化前の200近い地方公営の民営化であれば、民営化は煩雑な手続きとより長い期間を要したであろうが、10に集約化された公団の民間売却は、はるかに容易であり、短期間に進行した。国有公団時代の財政的パフォーマンスの改善(とくに保守党政権下での)は、人々の民営化への支持を強め、売却の可能性を高め、そのスムーズ化に貢献した。

(3) 他国に類例なき民営化

水道事業はその公共性がきわめて大きいことから、その民営化は他のいずれの国にも例がなく、イギリスにおける民営化パワーの異例の強さを象徴するものとみななければなるまい。しかし、民営化後の外国からの買収攻勢は、国有下ではありえぬことだけに、民営化に必然的に随伴する深刻な問題を提起していると考えられる。もちろん水道に関しては EC 共通の水質基準があるから、民営化に伴うこの面での懸念は無用と思われるが、生活に必需のサービスの供給に携わる公益事業の外国資本による経営が万一生ずるとすれば、それは異例の事態であり、その行方が注目される。

〔付記〕

本稿作成のための資料収集に当たり、神戸大学経営学部教授佐々木弘氏、東京都水道局多摩水道対策本部長斎藤博康氏、大阪市水道局庶務課桑原真一氏(肩書きはすべて当時)、Sanyo Gallenkamp PLC の国弘正之氏など多くの方々のお世話になった。ここに記して深謝申し上げる。