

マニラ上下水道事業の外資参加・民営化の功罪

—— 貧困層に安全な水をどう供給するか ——

Virtues and Vices of Water Privatization in Manila : Safe Water Services for the Poor

毛利良一
Ryoichi MOHRI*

Abstract

This article aims at examining the virtues and vices of water privatization in Manila, the Philippines after 1997.

The first part covers the worldwide development of water privatization from the viewpoints of the model of Public-Private-Partnership, Private Sector Development Strategy of the World Bank and water multinationals. The second part analyzes the rule, promise of the privatization bid and performances of water services for the poor after the privatization. The third section focuses on the charge hike-up muddle of the two concessionaires and pull-out plan of French water giant Suez from Manila.

The final part draws some assessments and lessons from both the promoting side and critical side of water privatization in Manila.

キーワード：安全な水，官民パートナーシップ（PPP），民営化コンセッション，ミレニアム開発目標，
多国籍水企業，世界銀行

目次

上下水道事業民営化の世界的展開

- 1) 安全な水の供給と官民パートナーシップ（PPP）
- 2) 世界銀行などの民間セクター開発・水資源開発戦略
- 3) 多国籍水企業の世界展開と戦略転換

マニラ上下水道の民営化

- 1) マニラ首都圏上下水道の民営化

* Professor, Nihon Fukushi University; URL: <http://mihama-w3.n-fukushi.ac.jp/ins/mohri>

- 2) 貧困層向け水供給の改善策
- 3) 民営化コンセッショネア2社の業績の検討
コンセッション契約変更をめぐる攻防
- 1) コンセッション契約の水道料金体系と引き上げをめぐる攻防
- 2) マニラッド (MWSI) の委託契約の行方
水道事業民営化の評価と教訓
- 1) 民営化推進側の評価
- 2) 民営化に批判的な NGO の評価
- 3) ミレニアム開発目標と為替リスク

はじめに

小論は、マニラ首都圏上下水道の外資参加の民営化の功罪について、検討を加えたものである。1997年に行われた民営化は、世界最大級のものであり、東西2地区での競争入札方式をとりいれ、貧困層への水サービス拡大を狙ったものとして、注目を浴びた。そしてアルゼンチンのブエノスアイレスと並んで、世界銀行から成功例としての賛辞を贈られた。だがコンセッショネア2社のうち1社は、2003年に撤退を声明するに至った。

国連ミレニアム開発目標は、貧困削減に向けて多くの課題をかかけているが、貧困層に安全な水を供給することも、緊急にして不可欠な重要課題となっている。これまで多くの途上国は、資金不足のために水道インフラ事業を先進国政府からの借款や国際機関からの融資に依存して建設してきたが、借入外貨の返済が滞ると、IMFや世界銀行から水道事業の民営化、しかも外資の参入を要請されるようになった。途上国で民営化が進み、フランスのスエズ・リヨネーズやヴィヴェンディなど多国籍水企業が進出した。水道インフラ民営化の理論的支えとして「官民パートナーシップ PPP」モデルが登場してきた。

筆者は、これまで発展途上国および移行経済諸国の対外債務の返済困難からくる経済危機、IMFや世界銀行などが危機対策として融資の際に課す経済安定化政策や構造調整政策について、研究を進めてきた。また経済グローバル化、とりわけ金融グローバリゼーションが、所得格差や社会的不平等をうみだす状況を分析してきた。小論はその延長線上にある。

展開順序は目次にあるとおりだが、最初に民営化推進側の理論モデル、推進部隊の世界銀行など国際開発金融機関と多国籍水企業の戦略を検討した。次にマニラ上下水道民営化の実態について、入札のルールやプロセス、貧困層向け水サービス拡大プログラム、民営化後の業績などについても、先行研究によりながら、かなり細かい事実を記述した。次にコンセッション契約の変更を求める事業者の行動および契約破棄の展開についてわかる範囲で記し、最後に推進派と反対派両者の評価と教訓を整理し、筆者の見解を述べた。小論では十分な回答を準備できていないが、途上国の貧困層への安全な水サービス拡大の緊急性にたいして、「官民パートナーシップ」論は

有効なのか、有効性を獲得するにはいかなる条件が必要なのか、について考える一助としたい。

小論執筆の動機は、2005年8月、通信制大学院国際社会開発科「東南アジア地域研究」(フィリピン大学でのスクーリング)にさいして、Sitio Mendez, Tondo, Malabon, Navotasなどのマニラ首都圏の貧困地域を視察したことに加え、後日、マニラ首都圏上下水道庁(MWSS)、同監督局(MWSS-RO)、東西2地区のコンセッショネアであるマニラ・ウォーター(MWCI)、マニラッド(MWSI)、民営化に反対するNGOのFreedom from Debt Coalitionで聞き取り調査の機会が与えられたことにある(聞き取り内容に関する間違いや誤記は毛利の責任である)。現時点での整理を行い、以後論点を深めることにしたい。聞き取りのアレンジをして下さったフィリピン大学のDr. Angelito G. Manalili教授や、インタビューに応じてくれた関係者のみなさんに謝意を表す。

上下水道事業民営化の世界的展開

1) 安全な水の供給と「官民パートナーシップ (PPP)」

「20世紀は領土紛争の時代だったが、21世紀は水紛争の時代になる」と言われている。国連によれば、世界の31の国が切迫した水問題に直面し、10億人以上の人びとがきれいな飲料水を利用できないでいる。世界の人口の半分が適切な衛生設備をもたない。不衛生な水に媒介された病原菌によって毎年2500万人の人びとの命が奪われている。こうした状況のために、水問題はいまや優先度の高い重要課題となり、2000年9月、国連で採択された「ミレニアム開発目標」(Millenium Development Goals)の目標7「環境の持続可能性の確保」のターゲット10において、「2015年までに、安全な飲料水と基礎的な衛生施設を継続的に利用できない人々の割合を半減する」と宣言されている。

2002年3月にメキシコ・モンテレーで開催された国連開発資金国際会議は、「モンテレー合意」として、先進国にODAの倍増と途上国の債務救済、途上国からの輸出品に対する市場の開放を呼びかけるとともに、被援助国のグッド・ガバナンスを必要不可欠と指摘し、また民間国際資本の流れの重要性を述べた。同時多発テロに見舞われたアメリカは、貧困がテロの温床であるとの認識から、被援助国のパフォーマンスにもとづき援助を増額する「ミレニアム・チャレンジ・アカウント」の創設を発表した。またドイツが援助の対GNP比率引き上げを表明したことから欧州も一団となって増額を決めた。日本はODA削減の方向であり、世界全体としては開発目標に対して援助額は限定されており、目標達成を危ぶむ声は多い。

安全な水の供給を拡大する上で、途上国の財政能力および先進国からの援助にも限界があるため、資金調達の方法が模索されてきた。「21世紀の国際社会における水問題の解決に向けた議論を深め、その重要性を広くアピールする」ことを目的に設置された世界水フォーラムは、第1回を1997年3月モロッコのマラケシュで、第2回を2000年3月にオランダのハーグで開催した。2003年3月、京都、大阪、滋賀で開かれた第3回世界水フォーラムで、「水道インフラへの資金

調達に関する世界パネル World Panel on Financing Water Infrastructure」の最終報告書が提出された。このパネルには、主要国際金融機関、銀行・水道会社といった民間企業、NGOなどが参加しているが、元 IMF 専務理事が座長をつとめていることから彼の名をとって通称「カムドシュ・パネル」と呼ばれる。その提言骨子は以下のものであった。

- ・水セクターに対する ODA の規模拡大
- ・民間セクターからの資金調達の可能性の拡大
- ・サブ・ソブリンレベルでの融資を、共同出資や保証といった手段で改善する
- ・官民パートナーシップのための適当な資金調達フレームワークの設定を促す
- ・農村地域の水供給における特殊な問題に対応し、農村地帯に最適な形態の PPP のあり方を検討する

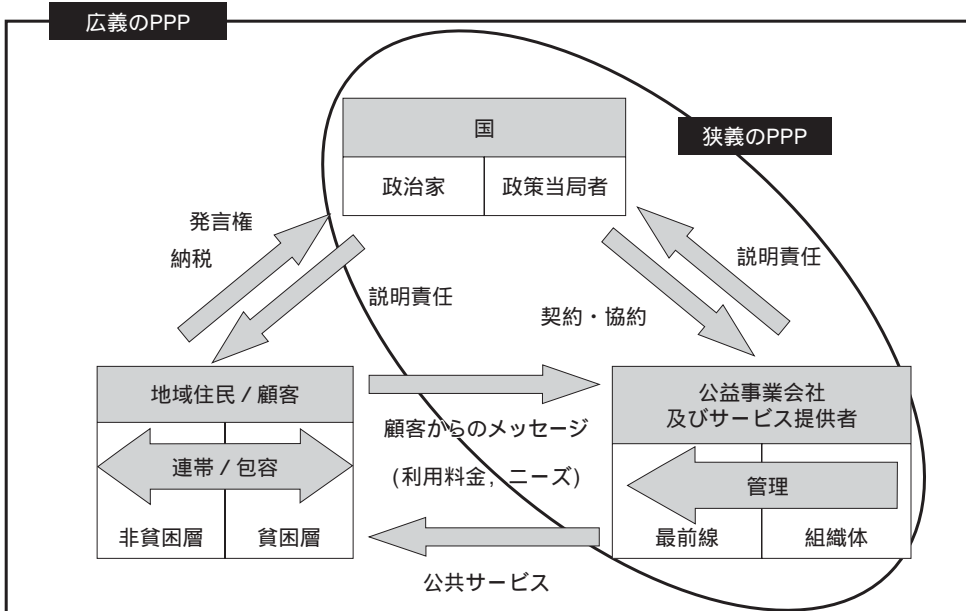
そして水供給、灌漑、水力、水資源など水関連の資金ニーズは、年間 1800 億ドルと予想している (OECD-DAC, 2002 ; JICA, 2005, p. 38)。

途上国および先進国の財政能力に限界があるところから、民間活力の導入が水問題に限らずいろんな分野で図られてきた。そのひとつは公営企業の売却による民営化である。1980 年代に世界銀行や IMF が構造調整融資を導入して、途上国に市場メカニズムに依拠した経済の自由化を推進したことから、公的債務負担の軽減と民間活動活性化を目的として広がった。政府が設立ないしは接収した公営企業の民営化から始まり、収益力の高い航空会社や製鉄会社の売却、そして鉄道、地下鉄、港湾、空港、上下水道、郵便、廃棄物処理、年金など公共性の強い政府事業などに、その動きが拡大してきた。

最近、注目を集めているのが「官民パートナーシップ (PPP : Public Private Partnership)」である。それは、公共サービスを行政だけではなく、民間企業や NPO、地域住民などと連携しながら提供しようという概念・手法と定義される。これまで中央政府や地方政府自身が国民に対して行うものと見られてきた公共サービスの提供について、官と民が平等の立場で参画し、特定の目的の達成に向けて、業務を分担し実施することが PPP の共通概念である、とされる (JICA, 2005, p. 9)。

図表 1 に見るように、民活インフラ整備や事業権契約 (コンセッション)、業務委託、部分民営化といった、公共サービスにおいて何らかの形で民間が参加する手法として事業スキームを中心に考えるのが、狭義の PPP である。広義の PPP は、受益者 (顧客) である地域住民もパートナーとして巻き込み、政府、サービス提供事業者、受益者の 3 者の関係の中で当該事業をとらえる。これを途上国に対する協力事業の事例で考えると、官とは途上国政府、援助国政府および国際援助機関をさし、民側のアクターは、途上国の民間企業や NPO に加えて、地場の民間事業者と連携する先進国の民間企業や NGO が加わる。参加型アプローチで事業のサステナビリティと民間セクター育成を図る、とされる (同上, pp 11-13)。資金調達にとどまらず、事業経営の効率、継続性を当事者の参加によって構築していこうとする考えである。

図表1 狭義のPPPと広義のPPP



出所) 国際協力機構 (JICA), 2005, p.13.

2) 世界銀行など民間セクター開発・水資源開発戦略

水道事業の民営化やPPPは、世界銀行、そのグループのIFC (国際金融公社)、アジア開発銀行、IMF などによって推進されてきた。また日本の対外援助機関である国際投資銀行 (JBIC) は、民間活力の導入の有効性や政策の実施順序について研究を行い (JBIC, 2000 および 2005)、国際協力機構 (JICA) は、「一部の開発途上国では水道料金の大幅な値上げが行われ住民が十分な水を手に入れない、貧困地域が切り捨てられて給水が行われない等といった問題も頻発している」ことに留意しながら、「ただし、上下水道に関する国際目標を達成するためには……資金調達のためにも民間の参入は不可欠である」(JICA, 2004, p. 8) とし、PPPの功罪、デメリットの回避策、有効性の判断要件などの整理を注視している。

世銀の水政策の定式化は、1992年に発表された論文「水資源管理の改善」(Improving Water Resources Management) に見ることができる。そこには、「水が低価格または無償で利用できることは、浪費的であり非効率である」との考え方が示されている (P. Raja Siregar, 2004)。また1992年の『世界開発報告：開発と環境』の第5章「衛生と清潔な水」において、給水、人間の排泄物、廃水、固形廃棄物の収集をふくめ、「人びとが欲し、積極的に対価を支払う民間サービスを100%のコストで提供すること」が主張されている。「フルコスト・プライシング」「フルコスト・リカバリー」(完全な原価回収)の考えである。また「民営化は万能薬ではない」としながらも、「コミュニティ組織と民間部門がより大きな役割を有し、これらのサービスを提供す

るための柔軟で敏感な制度的メカニズムを開発すること」を提唱している。つまり水市場の自由化、民営化を促進し、水を「商品＝経済財」として扱うことによって、水利用の効率を向上させる提案である。

1993年には、世銀は『水資源開発戦略』を発表し、生態系原則：環境保全に留意し、河川流域の土地と水を総合的に管理する必要がある、制度的原則：補完性原理にしたがって、政府、民間セクター、市民社会、女性を含めすべての利害関係者が参加する水資源管理が望ましい、手法原理：水は稀少資源であり、大量使用は配分の改善と質の向上をもたらす経済原理にもとづくべきであるとの、いわゆる「ダブリン原則」を提起した (World Bank, 2003, p.v)。そこでは、水資源の管理と開発は持続的成長と貧困削減の中核的位置を占め、したがって世銀の中核的使命となる、世銀の水政策は各国の状況に合わせ、国別援助戦略 (CAS) と貧困削減戦略ペーパー (PRSPs) との整合性を図らねばならない、などが述べられている (World Bank, 2003, pp. vi-viii)。

また民間活力の利用に関する戦略の基本は、世界銀行『民間セクター開発戦略 (PSDS)』(2002) のなかに集大成されている。ここでは、生産性向上や雇用創出、所得増大へのエンジンとしての民間市場の役割についての従来からの主張に加え、インフラや保健・医療、教育などの改善によって、貧困層をエンパワーする基礎的社会サービスを民間セクターが提供できる点を重視している。民間セクターの参入が必要な理由として、貧困層の多くに公的サービスが届いておらず、実際には民間がサービスを提供しているのに、公的には民間の参入が禁止されている、

競争が導入されれば、民間参入によるインフラ・サービスへのアクセス改善が可能となり、ビジネス・リスクも民間セクターに移行できる、保健・医療や教育において、貧困層の選択肢が広がる、などが挙げられている。また世銀グループ内の役割分担として、民間セクター育成を任務としてきた国際金融公社 (IFC) が重要性を増し、世銀本体 (IBRD) や第2世銀 (IDA) の金融仲介業務の見直しが示唆されている。また「業績に応じた援助」も目玉の一つであり、水道や教育、保健医療といった基礎的サービスの提供に対しては貧困層へのアクセスを改善させるために補助金をつけることを容認し、補助金の財源として援助資金を用いることを認めている。補助金支給のタイミングとして、受託者があらかじめ契約で設定された成果 (アウトプット) を達成した時点と定めることにより、パフォーマンス・リスクを受託民間業者に完全に移転させる仕組みとなっている (World Bank, 2002, pp. i-iv)。

この2つの文書の考えにそって、この間、議論は民営化推進とそこから生じる諸問題への対処を含めて精緻化されてきており、水道民営化のための段階的なアプローチとして、次の措置が採られるようになってきた。

- ・水道事業の分権化
- ・アンバンドリング：利益を生むサービスと損失を生むサービスを分離し、採算のとれない事業を他の事業の収益によって維持するような相互補助はしない
- ・水資源関連法 (多国籍企業の水の所有権や経営権の容認) の承認と公布

- ・フルコスト・プライシングの導入
- ・民営化がベストな方法であるという市民向け広報活動，など。

また民営化を推進していくインセンティブとして，

- ・企業や投資家への商業的・政治的保証：企業が負うべきリスクの納税者への転嫁
- ・確実な水供給の保証：地方の農家など採算性の低い利用者から，都市水道などへの水の再配分，などが導入されてきた。

水道インフラ民営化の政策は，アジア開発銀行（ADB）にも共通している。ADBは2003年に『すべての人々にとっての水：ADB水政策』を発表しているが，水を「社会的に不可欠な経済財」と規定し，河川流域の統合的管理を含めた注意深い水の管理が持続的な経済成長を支え，貧困を削減する，としている。貧困層の水へのアクセスの公平性向上を強調しているが，その達成方法として，水利用の効率性，コストリカバリー，制度強化，民間セクターの参加を打ち出している（ADB，2003，pp. 13-14）。

他方，フルコスト・リカバリー原則への批判に対する一定の修正として，企業や貧しい消費者のための「業績に応じた補助金」（Output-Based Aid）を交付することも認められるようになった（Nancy Alexander，2003）。

「業績に応じた補助金」については，JICA文書（2005）が，その狙いについて，簡潔に問題点を整理している。すなわち，「市場によるカバーの拡大」：具体的には国別の投資環境調査 Investment Climate Survey を拡充して，国別援助戦略 CAS の策定に反映させ，民間投資を呼び込む環境を効果的につくる。「基礎的公共サービスへのアクセスの向上」：インフラにおいては民間事業者による提供が，貧困層とくに女性のアクセス改善に貢献する枠組みの構築と，民間セクターを効果的に監督するための規制体系の改善と監督体制・能力の強化への支援を引き続き行う（JICA，2005，pp. 39-40）（図表2参照）。

さらにJICA文書は，水道事業における「業績に応じた援助」の適用として，Marin, P. (2002) によるつぎの4つのスキームの提案を紹介している（JICA，2005，pp. 46-47）。

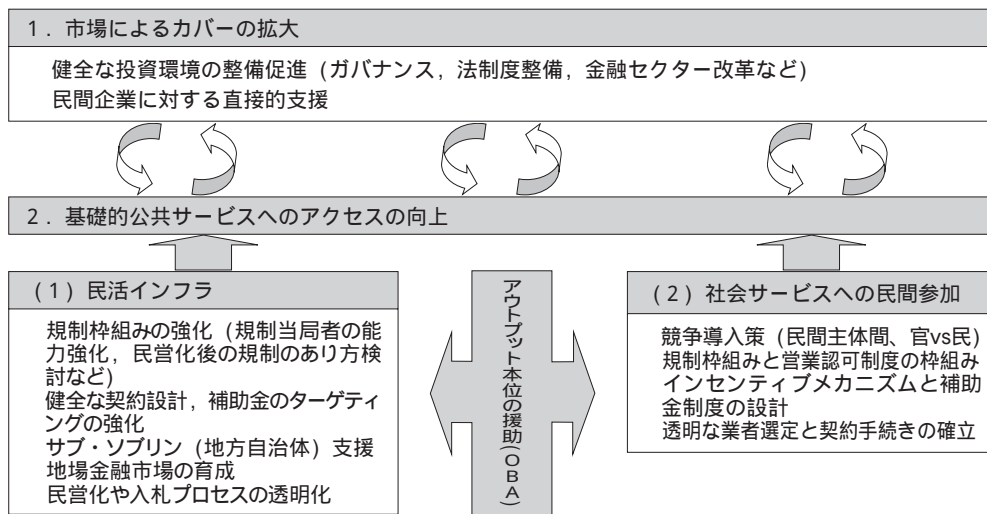
逓増従量料金を設定し，最貧困層がどうしても使用せざるを得ない水道使用量については低い料率を適用し，使用量が増えるにつれて料率が逓増する体系とする。徴収料金と供給コストの差額分が，徴収実績にもとづいて事業者に補助金として支給される（Marin，2002，pp. 12-13）。

水道供給地域拡大にむけて，貧困層の新規接続料を免除するか低率を適用する。水道網拡張に必要な資本投資を回収できない差額を補助金で支給する（pp. 15-21）。

コストリカバリーへの移行を支援するため，漏水率の削減，供給能力の拡大，設備更新など持続可能な事業運営が可能となるように，数年間かけて段階的に料金引き上げを進め，補助金の支給額を徐々に削減する（pp. 23-27）。

下水道は上水道に比べて環境や保健衛生面での外部性が大きい上に，受益者の支払い意思が低いため，コストリカバリーは困難であるから，上下水道を分離せず，内部相互補助を行う

図表2 世銀民間セクター開発戦略の骨子



出所) 国際協力機構 (JICA), 2005, p.40.

たうえで補助金額を確定させる (pp. 29-32).

これらは，PPP の有効性を検証していくさいの重要項目であると考えられるので，マニラ上下水道民営化の実証過程でも検討したい。

3) 多国籍水企業の世界展開と戦略転換

こうした国際金融機関の水道インフラ民営化政策は，1990年代以降，多くの途上国で導入されてきた。途上国の水道インフラの多くは，国内資金が不足しており，先進国政府や国際金融機関からの低利融資によってつくられてきたが，途上国政府はこの対外債務を返済することができず，債務返済のために外資参入を含め，民営化を迫られてきたという背景がある。途上国政府がIMF や世銀の融資条件に従わざるを得ないのは，IMF からの貸付承認が海外からの投資をひきつける条件となっており，また世銀融資もIMF 融資条件の受諾を求めているからである。またWTO (世界貿易機関) の環境サービス貿易の自由化問題もある。まだ決定をみていないが，環境サービス貿易の自由化で，汚水処理サービス，ごみ処理サービス，下水処理関係サービス，その他の環境サービスの4つが討議の対象となっており，多国籍水企業は飲料水を含む水産業についてもロビー活動を展開している (長坂寿久, 2003)。

1990年代に途上国の多くで水道民営化事業を担った民間主体は，スエズ社 (仏)，ヴィヴェンディ社 (仏)，テムズ・ウォーター社 (独・英) などである。企業統合や名称変更もあるが，フランス系水企業が世界的に強力である。それは，イギリスを除き先進国の多くが上下水道の供給は公共機関の仕事という考え方をとってきたのに対し，早くから民間企業にゆだねてきたという歴史があるからである。水の民営化，多国籍水企業による支配に反対するグループが，15年

以内に世界の水道の75%近くは3大水企業が手中に収めるだろう (ICIJ, 2003) と警鐘するほど、1990年代には多国籍水企業には怒涛の勢いがあった。

ICIJは次のように批判した。南アフリカでは、民営化による「トータル・コストリカバリー」原則により、補助金が廃止され、水道改修費用の捻出のために水道料金が引き上げられた結果、水不足ではなく、収入の30%にも上る水道料金が払えなくて数百万の人々が水道を止められてしまった。そして2000年にコレラが流行し、水道コスト回収の目論見が、感染症の危機への対応で何十倍のお金を投じさせることになった。

アルゼンチンの首都ブエノスアイレスおよびフィリピンの首都マニラでは、民営化契約の前に公営水道料金の引き上げや売上税導入が実施され、民営化企業が料金を引下げるという戦術がとられた。しかし両国とも、経済危機に直面して通貨が暴落すると、自国通貨建ての水道料金収入では外貨建て債務やコンセッション料の支払いを賄うことができず、契約を変更して料金値上げを実施し、それでも採算のとれない企業は事業からの撤退を通告するに至った、などなど。

しかし近年になって風向きが変わりつつある。英グリニッチ大学国際公務労連研究所 (PSIRU) 教授デービッド・ホールは、多国籍水企業の戦略転換について、仏スエズ社が途上国市場の投資を3分の1削減し、ヨーロッパや北米、中国などの、より安全で収益性の高い市場に投資をシフトしていくと発表したこと、ヴィヴェンディやSAURなども投資を手控えつつあることを論じている (David Hall, 2003)。

ただしICIJやグリニッチ大学公務労連研究所は、基本的に水道事業の多国籍水企業による民営化には反対のスタンスを取っている。公共サービスを民間に開放する場合、その事業設計に受益者の視点をどう反映させよう参加させたか、途上国政府側の計画立案や執行能力・規制監督能力と多国籍水企業の力関係がどうであったか、というアプローチではないようである。

以下では、マニラ上下水道の民営化コンセッションに即して、PPPの功罪を検討し、改善課題を考えてみたい。

マニラ上下水道の民営化

1) マニラ首都圏上下水道の民営化

マニラ首都圏上下水道の概要 (民営化前)

マニラ首都圏は12の市と5つの町からなり、人口は約1000万人、人口密度にしておよそ16,000人/sq.kmであり(2000年の人口調査)、バンコク首都圏の人口密度4,000人/sq.kmと比較しても相当高い。フィリピン全人口の約13%がマニラ中心地区に住んでおり、またその人口は猛烈に増加して、近郊地帯においても急速な都市化とスラム化が進行しており、安全な水を供給する必要性が高まっていた。

1982年に設立されたマニラ首都圏上下水道庁 (MWSS: Metropolitan Waterworks and

Sewerage System) は、マニラ市のほか周辺6市、31地方自治体、2リージョンにも給水サービスを提供した。これは市の行政区域の3倍に当たる。民営化前の配水管への接続件数は82万5000件、24時間給水地区は50%、残りは平均12時間給水であった。さらに、盗水や漏水による無収水率は50%以上に達していた。また未給水地区は3分の1を占め、井戸または水売りからの高い値段での購入に依存していた。下水道接続は人口の7~8%でしかなかった。その上、MWSSは新たな水資源と老朽化したMWSSのネットワークの再建にかかる支出のほとんどを先進国からのODAおよび国際金融機関からの借入に頼っていた(齋藤博康, p. 131, UTCE, pp. 10-11)。

マニラ上下水道民営化への動き

フィリピンの電力危機を民営化で乗り切ったラモス政権は、こうした状況のもとで上下水道でも民営化に動いた。まず1994年、財務省が「水道部門改革に関する研究」を発表して、水資源管理の統合化、水道事業者に対する水供給体制の拡充、漏水、違法接続、不正確なメーターなど無収水問題の改善、地下水枯渇および河川流域管理への対策、水資源開発と水道プロジェクトのための資金調達、配水システムと料金設定の改善、などを指摘した(齋藤, pp. 133-134)。

つぎに政府は、1995年6月に「国家水危機法」(Water Crisis Act)を制定した。この法律では、BOT契約を締結すること、MWSSを再編成すること、盗水を犯罪行為とすることを明確にし、MWSSの民営化に向けて法的基盤を確立した(UTCE, p. 12)。同年12月には上下水道公社の民営化が承認され、世界銀行グループのIFC(International Finance Corporation: 国際金融公社)がアドバイザーとして選出された。ブエノスアイレスで適用されたモデルが適用されることになり、フィリピンから調査団がアルゼンチンに派遣され、民営化先行事例の調査が行われた。

入札によるコンセッション方式の選択と民営化の基本ルール

入札準備はIFCの指導のもとで行われ、完全民営化(売却)方式ではなく部分民営化(民間委託)方式を採用し、25年間のコンセッション(営業権取得)契約とし、競争導入を考慮して給水区域を営業権取得会社による東西2地区に分ける水平分割方式が推薦された(図表3)。

民営化がめざす便益として、コンセッション契約に次の点が目標として掲げられた。

10年以内に給水区域内のすべての住民に給水を普及する

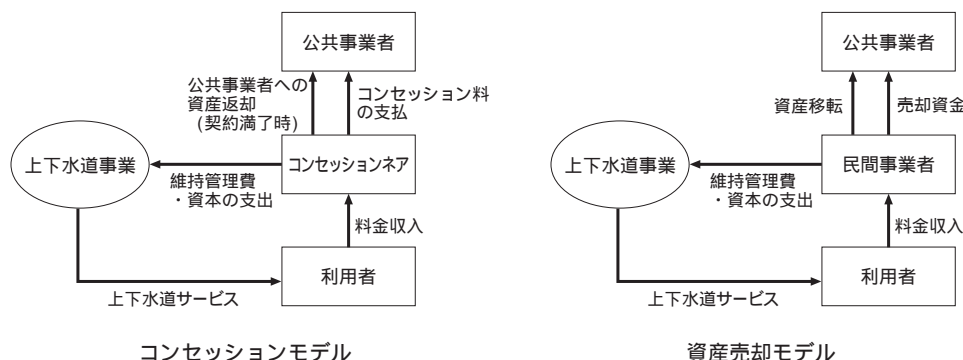
最初の10年間、水道料金を実質的に値上げしない

区域内人口の33%にあたる貧困層に新規給水サービスを開始する

飲用水に関するWHOの水質基準および国内基準を満たす24時間給水を3年以内の実現する

不明水(無収水)を10年間で56%から32%に低下させる

図表3 コンセッションモデルと資産売却モデル



出所) 古川茂樹, 2005, p.36.

下水道整備率 80%を 25 年以内に達成する (Cuaresma, pp. 5-6 ; 齋藤, pp. 137-138 ; UTCE, p. 12) .

ほかに、25 年間に 75 億ドルの新規投資、25 年間で 40 億ドルの所得税を納付する、およびコンセッションナリーは、財務モデル予測の失敗によってリスクが発生したときは、自ら吸収することに同意した、と Mae Buenaventura, et. al. (2004) は述べている。

また民営化の基本ルールとして、次の条件が設定された。MWSS は引き続きその区域に給水責任を有し、その責任は民間に移譲されない。またその所有する資産を民間に売却、譲渡することはしない。営業権を取得する各社はフィリピンの国内法に定める会社でなければならない、水道事業もフィリピン人によって管理・運営される。会社資産の 60%はフィリピン人が所有権を有するものであること。営業権取得会社が、業績目標および水道料金の定め、契約の趣旨に従って業務を遂行していることを確認するため、これを監視し規制する機関を設置する。追加的に MWSS-RO が設立されることになった。営業権契約では、上下水道公社が所有する長期負債は、引き続き公社によって所有されるが、返済の原資はコンセッション・フィー (営業権料) があてられる。支払い・受取勘定は公社が行うが、料金徴収は新会社がおこなう。また既存のプロジェクトの運営責任は新会社に移転され、追加の資金調達も新会社の責任となる (齋藤, pp. 138-139)

後に検討するように、目標には履行義務は付随しておらず、ルールは柔軟に運用された。

民営化移行のための公開入札

1996 年 8 月、マニラおよび海外主要都市で国内・外国企業に対して入札公示が行われた。72 社が照会を寄せ、関係者間で資格審査が行われ、4 組がコンソーシアム入札の資格ありと判断された。最終的に東地区は、アヤラ社 (比)、ベクテル・エンタープライズ (米)、ノース・ウェスト水道会社 (英)、三菱商事 (日) の 4 社連合が、西地区はベンプレス・ホールディングズ社 (比) とリヨネーズ・デゾー社 (仏) の 2 社連合が、営業権を譲り受けた。前者では、参加 4 社

は順に 55%, 15%, 20%, 10% 出資をおこない、マニラ水道会社 (MWCI : Manila Water Company, Inc.) として発足した。後者ではそれぞれ 60%, 40% の出資により、マニラ水道会社 (MWSI : Maynilad Water Services, Inc.) として出資した。MWCI は 2 つの契約区域において一番低い入札価格を出したが、1 つの入札者が両方の契約をとることはできないため、MWCI は商業区域を含む東地区を選択した。MWCI は東地区において、 $2.32/m^3$ の料金を入札価格として出し、MWSI は西地区で 4.97 ペソ/ m^3 の料金を提案した。こうして、MWCI は東サービス地区の経営、MWSI は西サービス地区の経営を 1997 年から 25 年間担うことになった。MWCI と MWSI は 25 年の契約期間中、約 12 億 US ドルをコンセッション・フィーとして払う義務を負った。コンセッション・フィーのほとんどは、それまで MWSS が抱えていた外貨債務の返済にあてられる。MWSI のコンセッション・フィーは、MWSS の債務負担の約 90% に相当し、一方、MWCI については 10% であった (UTCE, pp. 12-13)。なお、この入札料金でサービスの拡大と向上が可能かどうかの検討が十分に行われた形跡はない。

2) 貧困層むけ水供給の改善策

MWSS の公共水道栓普及計画 (WIPDA)

民営化以前の MWSS によっても、貧困地域への公共水道栓普及計画が取り組まれてはいた。MWSS は、1 つの公共水道栓を少なくとも 50 世帯が利用する計算で、地方自治体との協力によって場所を決め、約 200 の公共水道栓を設置した。それぞれの対象地域では親メータが設置され、そこから各世帯が個々に子メータに接続した。水道料金の請求書は、公共水道栓の料金設定で月々測定された水量をもとに出された。

しかし、MWSS が新規設備や維持管理に十分な投資をしなかったため、WIPDA は拡大しなかった。障害のひとつは、土地の所有権や水道管敷設のための賃貸契約の写しが必要であったことである。首都圏に住む貧困層の多くは、公共もしくは私有地に無断居住しているため、水道を引く権利を持っていなかった。このような貧困層は、結局、水道のある家が行う水売りからの水や、水輸送タンクつきトラックで運ばれてくる水業者の、高くて質の悪い水に頼っていた。また、この事業は、コミュニティの結成した組合が水道栓を管理し、水道料金を徴収して MWSS に徴収金を支払う仕組みであった。しかし、組合は料金を MWSS に支払うことができず、MWSS からの給水が途絶えがちで、組合が支払いを拒否したために、ほとんどの公共水道栓は廃止されたという苦い経験を持つ (UTCE, p. 44)。

マニラウォーター (MWCI) の「バランガイへの水プログラム」

マニラ水道事業民営化改革における注目点は、貧困層むけ水供給の改善策が大胆に取り組みされたことである。コンセッション契約では、利権獲得事業者に首都圏の貧困層のための特別プログラムを実施することは特に要求していなかったが、1998 年および 1999 年、MWCI と MWSI は、

図表 4 貧困地域水供給改善計画

	MWCI の「バラングイの水」	MWSI の「コミュニティの水」
コンセプト	<ul style="list-style-type: none"> ・貧困地区に適切に接続された水道サービスを提供する ・メーターは最大 5 家族で共有 ・土地所有権契約書の写し免除 	<ul style="list-style-type: none"> ・低所得地区に安価な水を提供する ・メーターは接続ごとに設置 ・土地所有権契約書の写し免除
配管費用	<ul style="list-style-type: none"> ・251m までの最低費用 + それを超えた場合の費用 ・メーター保証金 ・水道本管延長料 ・付加価値税 ・保証金 ・諸雑費 ・合計 5850 ペソ (2003 年 10 月時点) を最長 6 ヶ月以内に支払う 	<ul style="list-style-type: none"> ・251m までの最低費用 + それを超えた場合の費用 ・付加価値税 ・保証金 ・合計 4730 ペソ (2003 年 10 月時点) を 6 ヶ月～12 ヶ月以内に支払う
利用者の分類	<ul style="list-style-type: none"> ・住民料率または複合利用では最高料率 	<ul style="list-style-type: none"> ・住民料率または複合利用では準商用料率
1 接続あたり利用者数	<ul style="list-style-type: none"> ・平均 17.8 人 	<ul style="list-style-type: none"> ・平均 9.2 人

出所) Cuaresma, 2004, p.9.

それぞれの給水区域のスラム街や僻地にサービスを延長する計画を開始した。2つのコンセッションのアプローチは、種々の面で異なっていたが、それぞれのケースにおいて給水区域を拡張する成果を生み出した。両社に共通するのは、土地の所有権や水道管敷設のための賃貸契約の写しを免除したことにある。

MWCI の貧困層のための主力事業は、違法配管がはびこり水質が劣悪な地域向け「バラングイへの水 (Tubig para sa Baranga)」である。通常 5 世帯が 1 台の親メーター (共同栓) を共有した。利用者は、当人たちで、もしくはバラングイ (barangay) や地方自治体の支援を受けてグループを組織した。MWCI は、コミュニティまでの配管とメーターの設置を行い、この親メーターから各世帯まではビニールホースで接続される。親メーターから子メーターの間で消費された水道の代金は各世帯により負担される (Cuaresma, pp. 13-14 ; UTCE, p. 45)。

この事業は、水道管の敷設や破損修理、戸別給水などコミュニティのための事業に発展した、とされる。コミュニティは、協同組合や住民組織、住宅所有者組合として組織されるが、その組織化には、時間と特殊技術を必要とするため、MWCI はコミュニティの活動準備を行うために NGO の協力を求めた。MWCI は NGO と下請負契約を結び、後者は次の事項に責任を持った (Cuaresma, p. 16 ; UTCE, pp. 45-46)。

水に関する委員会の組織化支援

料金徴収システムの設定、ローンの返済取り決めや手続きの決定補助

配水小管・枝管敷設のための計画の設計と準備の援助

給水システム運営，メーター検針，簡単な簿記作業に関するセミナーの開催
水道管の敷設の監督・監視の補助
水道管敷設後の査定・評価の実施，など。

地方自治体もこの計画において重要な役割を果たした。対象とすべきコミュニティの特定，給水の設置に対する支援，コミュニティ組織と共同での資金援助などである。マニラのフィリピン開発問題研究所のイノセンシオは，これを「公民住パートナーシップ」PPCPs: (Public-Private-Community Partnerships) と呼んで，住民の普通の市民としての社会的包摂が進んだと評価している (Inocencio, 2003, pp. 119-124)。

共同栓および下請け方式では，MWCI がコミュニティ・グループや下請け会社に水をバルク売りし，後者が各家庭に再販売することも行われた。再販売方式はコンセッション契約には含まれておらず，需給と力関係に応じて「自由価格」で水が供給された。ローゼンタールは，この柔軟性が貧困層への水サービスの拡大を支援したと評価する (Rosenthal, 2003)。他方，共同栓は逡増従量価格体系の下では貧困層むけ水道料金を不公平に高くした，との批判もある。プールつき高級邸宅が小口住宅用低料金を適用される一方で，住宅の一部を改造して日用品や駄菓子を置き近隣の人に売るサリサリ・ストア (フィリピン版コンビニ) は，水道料金体系では小口住宅用と大口商業用との中間である準住宅用が適用される。5軒組みのひとつにサリサリが含まれておれば，5世帯すべてに割高料金が課されたのである (Cuaresma, pp. 22-23)。

マニラッド (MWSI) の「コミュニティの水プログラム」

1998年後半，西地区のコンセッションネアである MWSI は，公共水道栓よりも戸別給水に重点を置いた。公共水道栓 (調査時点数 402) はバランガイの首長や水組合長によって管理され，大口用水道料金を基準に料金を支払うことになるため，公共水道栓の運営や，戸別給水より高い料金になることから生じる紛争を避けるためである。

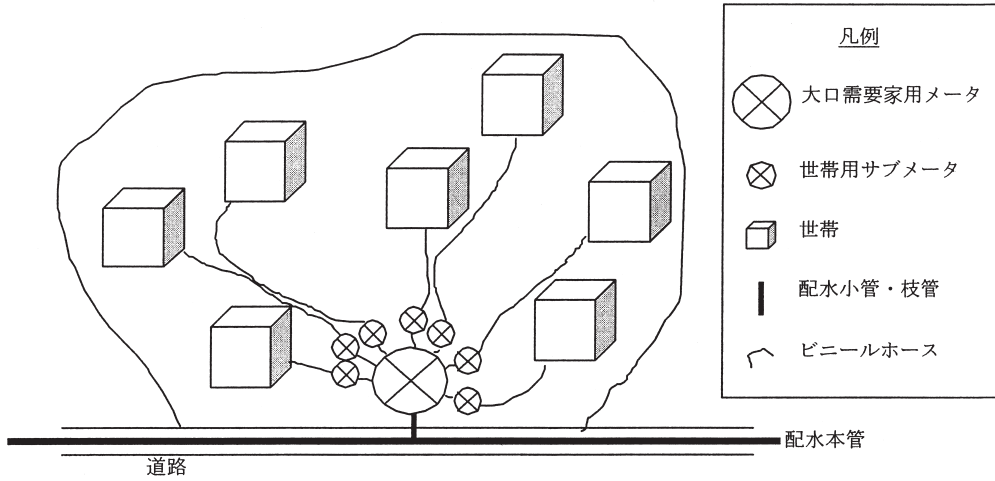
「コミュニティの水 (Bayan Tubig) 事業」と呼ばれる事業実施箇所は，主に貧困層コミュニティからの要望により決められる。コミュニティ組合からの申し出により MWSI の従業員チームがコミュニティに出かけて，登録や配管費用の手続きについて話し合う。交渉の重要ポイントは配管料金の支払い条件で，一接続につき概ね 3,500 ペソである。条件がおりあうと，一斉申請・登録がおこなわれ，敷設のための頭金を徴収する。頭金の内訳は，保証預金・修復工事費用・掘削許可料 (該当する場合) である。残りの設置費用は，申し込み日から，最大で 12 ヶ月までに支払いを終える (UTCE, pp. 47-48)。

3) 民営化コンセッションネア 2 社の業績の検討

以上の取組みを踏まえて，民営化以前と民営化後のマニラ水道サービス (2001 年) の比較をおこなうことにしよう。

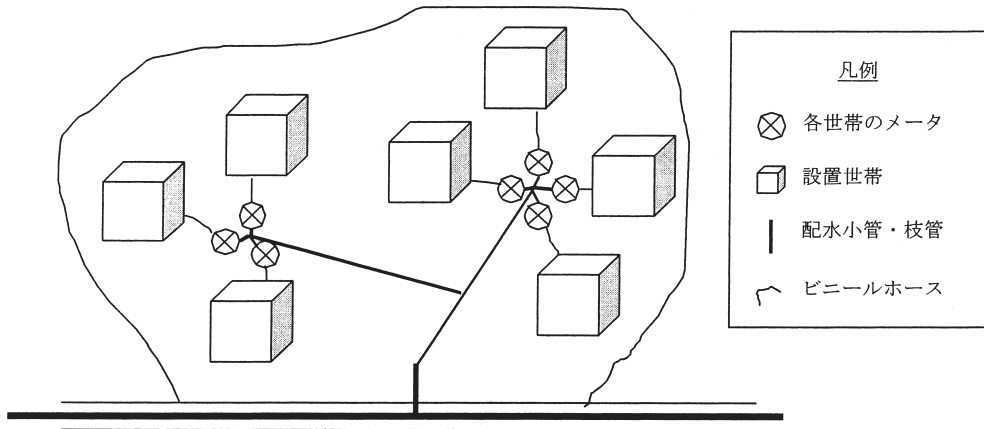
図表 7 および 8 に見るように，以下の ~ のサービス関連のパフォーマンスは格段に向上し

図表5 MWCIの「バランガイへの水」概念図



出所) UTCE, p. 46.

図表6 MWCIの「コミュニティの水」概念図



出所) UTCE, p. 48.

た. この限りでは、マニラ PPP は成功を収めたと評価できる.

給水人口、給水率が5年間で30%増加した. 給水率は、1996年61%から2001年には東西平均で80%を超えた.

水質は東西地区とも基準を上回るようになった.

水圧では、96年MWSS時代は3~5ポンド/平方インチであったが、8psiとなった.

図表7 MWSS とコンセッショネアの業績比較

サービス指標	MWSS (1992年 - 1996年)	コンセッショネア (1997年 - 2001年)
給水人口	5年間で5%増加	5年間で30%増加
接続数	5年間で4.5%増加	5年間で30%増加
水質 (PNSDW への適合)	90%	99%
給水時間	17時間/日	21時間/日
水圧	5 psi	10 psi
無収水率	61%	57%
下水道接続増加	1%以下/年	2.7%増加/年
排水水質基準への適合	不適合	不適合
汚水浄化槽処理率	平均 850 基/年	平均 1,840 基/年
1,000 栓当りの従業員数	9.8 人	4.1 人

出所) UTCE, p. 25.

図表8 コンセッション契約による目標と実際のパフォーマンスの比較 (2001年現在)

項目	MWCI		MWSI	
	同意目標	実際	同意目標	実際
給水率	77%	82% <small>av</small>	87.4%	83% <small>av</small>
下水道普及率	3%	2.5%	16%	14%
衛生サービス実施率	38%	1%	43%	7%
水質	基準に適合	基準に適合	基準に適合	基準に適合
24時間給水	100%	84%	100%	82%
配水本管水圧	16 psi	10 psi	16 psi	10 psi
排水水質	基準に適合	基準に不適合	基準に適合	基準に不適合
無収水率	-	53% ~ 63%	-	68%
1,000 栓数当従業員数	-	3.7 人	-	4.3

給水区域内人口には、法的に個人の井戸や水源に接続が認められた人口は含まれない。

出所) UTCE, p. 25.

給水時間は平均 17 時間から 21 時間に伸び、24 時間給水地区が 80% を超えた。

スタッフの生産性は、1000 接続あたりの従業員数は 9.8 から東 3.7 人、西 4.1 人へ改善した (UTCE, pp. 15-21)

貧困層向け給水の拡大では、UTCE の報告書は、成果を誇っている。「スラム街の居住者は、飲料水の入手し易さと利益を直接的に得ている。そして、公共水道栓を利用するために今まで並

んでいた時間が短縮され、水消費量が増加する結果となった。現在では、計画が採用される前より、貧困層が月々水道に払う額が上がっている。遠く離れた給水栓から水を運ばなければならなかった頃、もしくは水売りから水を買ひ、次に来るまで溜めておかなければならなかった頃、水はあまり使われていなかった」(UTCE, p. 48)。

ただし MWSS は、2社の発表給水人口の数字は過大評価であると批判している。1接続あたり9.2人の比率によって数字が算出されており、地域によっては実際の居住者人口を上回る、という (ICIJ, p. 108)。

しかし以下の諸点では改善は小さい。

無収水率では大きな改善はなかった。UTCE の図表には目標値の記載がないが、MWCI は2001年までに16%、MWSI は31%に減らす計画だった、との報告もある (ICIJ, p. 110)。MWCI は5年間で半減する計画を標榜していたが、漏水パイプの修理には巨額の資本投資が必要であり、またマニラ交通渋滞の激化による道路掘返し工事の難航の見通しが甘かったとの批判がある (Esguerra, 2003, p. 16)。また給水時間や水圧の改善で漏水が増加した面もあるが、事業者の収入不足と修理改善の停滞、収入不足を補填するための相次ぐ料金引き上げ、負担に耐えられない貧困層による不法接続や盗水などの悪循環が生じた。NHK スペシャル「ウォーター・クライシス 水は誰のものか」(第1回 狙われる水道水, 2005年8月20日)では、水道会社職員が道端のセメントをはがして貧困者の不法接続による盗水を告発するシーンが放映された。

資本投資: UTCEによれば、民活前後の5年間に実施された MWSS とコンセッションエア2社の資本支出はほぼ同額で、拡大は見られなかった (p. 31)。ICIJによれば、入札時に MWCI は1997~2001年に17億ペソ(4200万ドル)の資本投資を約束したが、実際は12億ペソ(3000万ドル)しか投入されておらず、MWSI も68億ペソ(1億7000万ドル)を約束したが、実際の支出は33億ペソ(8200万ドル)であり、コンセッションエアは水道システム修復のための投資を怠った、とのことである (ICIJ, pp. 116-117)。

下水道サービスでは、下水道接続増加率、汚水浄化槽とも一定向上したが、抜本的な改善にはなっていない。フィリピン政府、MWSS、コンセッションエアのどれもが、使用後の水をどのように外に出すかまでは考えていなかった。庶民や貧困層にとって下水処理に料金を支払う準備もゆとりもなかったところで、料金を確実に回収できる見通しの乏しい事業を民営化企業が行う展望はない、と言わざるを得ない。「官民パートナーシップ」モデルで、この問題をどう解決できるかは、今後の大きな課題である。

水道料金問題は、後述する。

コンセッション契約変更をめぐる攻防

1) コンセッション契約の水道料金体系と引き上げをめぐる攻防

MWCI の財務状況は、民活直後は厳しい状況であったが、次第に改善した。エルニーニョと

アジア危機の1997年には3800万ペソの損失があったが、1999年には、1億100万ペソの純益を得るまでに回復している。2000年には1億2300万ペソ、2001年には1億7600万ペソの純益が出るようになった。聞き取りでは、危機時には投資支出と人件費の抑制など、経営努力に努めた、と語っていた。他方、MWSIの財務状況は民活開始直後から次第に悪化している。1998年には、5億6000万ペソの損失を、2000年には、24億ペソの損失を計上している。2001年には、料金が上昇し、外国為替の損失が軽減されたが、11億ペソの損失となっている(UTCE, pp.29-30)。

両社の財務については、過小な資本投資や過大な収益見通しにもとづく極端に低い入札価格が根源にある。マニラの水道料金は、MWSS時代には、94~95年平均6.43ペソ/m³であったが、民営化の前に96年7.4ペソ/m³、97年7月には8.87ペソ/m³へと引き上げられた。「ブエノスアイレス戦術」の踏襲である。コンセッション入札では、東地区のMWCIは旧価格の26.39%の3.32ペソ/m³、西地区のMWSIは同56.59%の5.96ペソ/m³で入札して料金は大幅に引き下げられた。この入札をEsguerraは「飛び込み入札」と名づけたが、両社は落札後に、サービス業務実行力を判断する能力にかけた監督当局に料金引き上げ交渉をはかる段取りであった、と批判している(p.31)。

1997年に襲ったアジア通貨危機はフィリピンをも襲い、ペソは1996年の1ドル=26比ペソから、民営化業務が実施された97年8月には38ペソ、1998年には50ペソへと100%も下落した。ペソの大幅下落は、MWSSの海外からの外貨建てローンの償還、したがってまた(とりわけ90%の負担を背負ったMWSIの)外貨建てコンセッション・フィーの支払い負担を増大させ、また長期の新規ローンの獲得を困難にした。さらに、水セクターにとっては、1997年のエルニーニョによる旱魃が事態を一層深刻にした。コンセッションネア2社の見通しは根底から崩されることになった。

MWSIは、2002年12月9日、フィリピン政府と結んでいた委託契約の破棄通告に追い込まれた。コンセッション契約に、インフレーション、為替相場の急激な変動など予期せぬ事態、5年毎の料金見直しが規定されていたが、MWSIは2000年、為替相場連動自動調整による水道料金引き上げを主張した。アロヨ大統領が拒否したところ、2001年3月、MWSIは一方的に月々2億ペソ(US400万ドル)のコンセッション・フィーの支払いを停止し、料金値上げ後も支払いを再開しなかった。加えてMWSIは、1997~2000年に発生した為替差損を契約全期間中かけての調整ではなく、1年半で補填する特例的急速価格調整を要求した。アロヨはこれを最終的に承認し、水道料金は2001年10月に10.79ペソへ、2002年1月には15.46ペソへ引き上げられた。契約時には最初10年間は料金引き上げをしないことになっていたが、基本料金改定は早々とおこなわれたのである(Buenaventura, pp.70-71)。

パフォーマンス良好とみなされるMWCIもコンセッション契約変更を要求した。コンセッション契約の料金体系の3つ目の5年後との見直し規定では、事業者が効率を向上させた結果得られる利潤として「適正ディスカウント率」(ADR: appropriate discount rate)があり、MWCIの当初の率は5.2%であった。MWCIはこれを18%に引き上げることを求め、Court of Appeals

に訴える戦術に出た。その結果、9.3%で着した (Esguerra, pp. 7-8)。こうした両社の行動により、民間会社が負うべきリスク負担はほとんど取り除かれ、当初入札過程でつくられた規範は根底から覆されることになった (p. 22)。

こうした事態に対して、UCTE が次のように評価しているのは、適切であると考えられる。

料金設定とその調整メカニズム最初の料金は入札によって決定され、東地区・西地区で料金が異なっている。また、料金の調整方法の明示が不十分であったため、紛争が生じた。さらに、外国為替の変動に十分対応できなかったことから、契約書に追加条項を付け加えることとなった。5年毎の料金改定が長期の投資計画を考えると非常に大きな役割を果たしている。システム全体を規制するフレームワークコンセッションの料金やサービスを監視する役目の監督局の位置づけが複雑である。監視の対象となっているすべての情報が一般市民を含めた関係者間で共有されることが極めて重要である (p. ii)。

2) マニラッド (MWSI) の委託契約の行方

MWSI は、マニラ首都圏の消費者に対する水道サービスの提供に失敗した原因が政府にあるとして、同社が民営化後に行ったとする 3 億 300 万ドルと同額以上を返金するよう求めた。MWSS は 2003 年 2 月、50 億ペソのコンセッション・フィーの未納など約束不履行を理由に、MWSI にコンセッション合意終了を通告してやり返した。1 億 2000 万ドルのパフォーマンス・ボンド (落札者が銀行や損害保険会社に依頼して輸出契約の発注者に対して発行してもらう契約履行保証状) が紛争の焦点になり、パリに本拠を置く国際商業会議所 (ICC) の仲裁パネルにゆだねられることになった。2003 年 2 月 8 日に発効した裁定は、MWSI による委託契約の破棄を無期延期にする、つまり仲裁プロセスが完了するまで、MWSI が西地区の水道事業を継続するというものであった。2003 年 1 月、MWSI の経営陣は、契約で取り決められている解約料が支払われない限り、経営権を政府に返還しないと発表している。一方、MWSS は、もし同事業を引き受ける民間セクターがいなければ、事業を引き取ると述べている (Violeta Q. Perez-Corral, 2003)。

MWSS は世界銀行やアジア開発銀行などへの外貨建て債務の返済義務を負っているが、コンセッション・フィーが支払われなくなったため、市中銀行からの借入を余儀なくされた。2001 年には Philippine National Bank, Banco de Oro などから 2100 万ドル、2003 年には Keppel, Deutsche, First Metro Investment Corp., Rizal Commercial and Banking Corp などから 2 億 6000 万ドル、2004 年には BNP Paribas から 1 億 5000 万ドルを借り入れた。また 2004 年に、MWSS は 7 億 8000 万ペソ相当の政府保証債を売り出し、資金を調達した。

MWSI が引き継いだ 1 億 2000 万ドルに達するパフォーマンス・ボンドは政府の名前で残り、2003 年 8 月に支払期限がきた。国際調停パネルは 2003 年 11 月、MWSI に対し、政府に 67 億 7000 万ペソを支払うよう命じた。また MWSS とマ MWSI は非公表の交渉を始め、友好的な解決を固めた。コンセッション・フィー 80 億ペソの債務を MWSI の株式 50 億ペソ (63%に減額)

とスワップし、MWSSが取得するという。2004年9月にはMWSIは再生計画を持ち出してきた。コンセッション・フィーの支払い遅延を2008年まで認め、事業目標の縮小・延期を要請するものであった (Freedom from Debt Coalition, 2005)。

MWSIの公式広報誌 Maynilalehad (May 2005) によれば、同社は2005年2月、この7年間で初めて1億8700万ペソの純益を記録した、とある。またMWSIの2005年改訂再生計画は、6月1日、ケソン市地方裁判所 (Quezon City Regional Trial Court) において承認され、すべての債権者に合意を得た債務および資本再構成計画の実行への道が整えられた。その結果、資本ストックの84%をMWSSが、残り16%をリヨネーズ・アジア水道会社が保有することになった、と報じている。

2005年8月10日の聞き取りのさい、同社幹部は東西2地区への分割が不公平だったと、筆者に語った。東地区は小領域で人口も少なく、またマカティなど富裕地域を含んでいるが、同社が担当することになった西地区は人口が多く、しかも貧困層が多かった。西地区の水道施設は1878年以降のもので、老朽化が想像以上であった。漏水や不法接続のために無収水も多かった。設備を更新するには莫大なコストを要することがわかった。MWSSが負っていた外貨建て債務のうち、10%は東地区コンセッショネアが引き受けたが、およそ8億ドル、90%を同社が引き受けることになった。この配分比率は異常に大きすぎた。

同社の言い分は説得力に欠ける。コンセッション契約に際して入札をおこない、契約を締結した企業としての経営責任はどうなるのか。翌8月11日、この点をマニラ上下水道庁監督局 (MWSS-RO) に尋ねると、対立関係にある監督局は、同社に対して批判的な見解を語った。ただし、入札時における情報不足があったことは認めた。UTCEも、民活前にすべての関心ある入札者に対して与えられたリストに掲載されていたのは、管路の延長や種類などを含むMWSSの施設の情報が、ダムと導水施設の完成日時、配水池が作動しているかどうか、48%が1980年以降に敷設された新しい管路、51%が1980年以前に敷設された配水管で、古い管路の50%の配水管の材料は未確認、下水道設備では4つの下水処理場のうち2つを建設する年、だけであった (UTCE, p. 13)、と書いている。

水道事業民営化の評価と教訓

1) 民営化推進側の評価

民営化入札によって得られた教訓として、齋藤博康は、民営化戦略、入札、落札作業、業務の移管作業は順調に行われ、予定通り成功裏に終了したと関係者は高く評価している、と言う。早期に明確な基本原則を設定し、理解を得るために周到な研究と準備が行われた、国家水危機法にもとづき、行政・立法合同委員会が設置され、政府決定、許可、承認が行われたため、法律的におこりうる対立や問題の解決が容易になった、民営化作業の支援者を獲得するPR活動が奏功、民営化へのインセンティブ、移行業務の透明性、従業員の権利の保障など、成功を

おさめた（齋藤，pp. 147-150）。しかし，今となっては過大評価であろう。

聞き取りをした機関では，マニラ・ウォーター（MWCI）は経営努力と実績に胸を張り，マニラッド（MWSI）は，東西分割の不公平と情報開示の不足に批判的言辞を述べた。

監督機関であるマニラ上下水道庁監督局（MWSS - RO）は次のように語った。

民営化と入札に際してもっと時間をかけて準備が行われ，資産や財務状況，そして技術的側面についてもデータが提供されるべきであった。

外貨建て債務の返済を確実にするために，外国為替変動特別調整制度が後に導入されたが，事前に検討しておくべきであった。

監督局は，民営化コンセッショネアが事業を開始するときには設立されておらず，事後になって設置されたが，権限の弱さが問題としてある。

情報開示の不十分さおよび監督局の設置の時期および権限についての反省は，功罪あわせもつマニラ上下水道民営化の監督官庁として，率直な意見表明であると考えられる。水道事業は地域独占性の強い公益事業であるため，参入規制をはじめとして，料金体系の承認，業績の監視，消費者苦情の処理，サービス水準の低下防止などに関し，規制当局と呼ばれる公的機関が法令にもとづき必要な措置を採ることになっているが，巨大多国籍企業に対してもその執行権限や情報開示において実効性が高められねばならない。またラテンアメリカ水道事業 PPP が中心の研究であるが，中央政府レベルの計画・監督および事業者レベルにおける持続性の評価指標とその望ましい状況については，古川茂樹（2005）の分析が参考になる。

日本の国際協力銀行は，UTCE と日本 PFI 協会に委託した事後調査報告書で，2003 年 7 月に MWSS 民活から 5 年の経験で得られた教訓，として次のように整理している（既述は省略）。PPP の準備および入札プロセスにおいて，契約締結前に実施機関およびコンセッショネア双方のお互いの見解を確認するための十分なコミュニケーションを図る必要がある。また，PPP 導入前には，消費者に対しても，将来の投資計画を含めた十分な説明が必要である。コンセッション契約において，管理する資産の初期状態を契約当初に明示することはコンセッショネアの投資計画において重要である。コンセッション・フィーが MWSS の負債とリンクしていること，両コンセッショネアへの配分が 90% と 10% となっていることから，一方のコンセッショネアは，外国為替の変動の影響を大きく受け，コンセッショネアが支払いを滞った際に MWSS は返済を立て替える必要が生じた。都市部貧困層へのアプローチ両コンセッショネアの貧困層への特別プログラムは，非常に大きな成功を収めた。コミュニティへのアプローチ，水の重要性に関する現地での教育が大きな効果を挙げている。人材育成と活用旧 MWSS の従業員は両コンセッショネアに引き継がれ，上下水道サービスの運営に当たっている。彼らの能力を活かすための能力開発と権限委譲，インセンティブの付与によって，効率改善の大きな成果が上がっている。既存のプロジェクト MWSS の民活によって，それ以前から実施されていたプロジェクトは，影響を受けた。その影響を最小限にとどめるためには，事前の関係者間での情報共有が重要である（UTCE，2003，pp. ii - iii）。

これは全体としてバランスのとれた評価になっていると考えられるが、入札料金や料金引き上げ問題、貧困層へのサービス拡大、住民の参加の評価については、NGOの評価と乖離が見られる。

2) 民営化に批判的な NGO の評価

マニラの民営化反対派の NGO である Freedom from Debt Coalition の聞き取りでは、料金の相次ぐ引き上げや水道接続料の高さを問題にし、また低い水圧や臭い、断水などサービスがよくないと批判的であった。また 2003 年 10 月にコレラなど感染症で 7 人死亡、700 人がダウンしたこと、老朽化したパイプにアスベストや鉛化鉄が使用されていることを問題にした。また人間の生活圏にかかわる水供給の継続性について企業責任を回避しようとする外資（リヨネーズ社）は、国内資本に比べ性質がわるい、とも言った。彼らは、政府の資金調達能力が低いのではなく、対外債務の返済に資金が使われるという悪循環が問題だと立場から、長期的な課題として、水道サービスの事業と経営を政府に戻すこと、中期的な課題として地方水道民営化プロジェクトを一時停止すること、マニラッドの契約を終結させ西地区のサービスを政府に戻すこと、また国家水道規制機関をつくり消費者の代表を参加させることを主張した。官民パートナーシップ（PPP）は官 営利会社（Public-Private-Partnership）ではなく、官 住民（Public-People-Partnership）であるべきだ、と語った。これは、同じ民営化でも、水という公共サービスの分野では、福祉法人や医療法人などの例にならない、非営利の法人だけが参入できるようにするという選択肢もある、と主張する佐久間智子（2003）の議論と通じるものがある。佐久間は、さらに、水資源の保全や内部補助金を通じた貧困層への水の提供がもっとも効率的に行われるためには、意思決定から運営、監視にいたる全てのプロセスに住民が主体的に関わるシステムが必要不可欠である、と言う。住民参加の民主的ガバナンスと言うべきか。

佐久間は日本の特定非営利法人「環境・持続社会」研究センター（JACSES）に属し、水の民営化を批判する専門家であるが、ICIJ の翻訳の「訳者解説」および第 3 回世界水フォーラムに際して書いたペーパーで、水道の民営化について多くの問題点を指摘している。マニラについては次の点があたっている、と考えられる。利潤追求が第一目的となり、公共目的に再投資されるべき水事業からの収益が、企業グループ内部で別部門に再投資されたり、株主に配当されてしまう。コストリカバリーによる値上げ、不払い者へのサービス停止が起き、儲かる産業に（水の供給は、自給農業から商業型農業に、農村から都市富裕層や工業に）水が集中する。想定した収益が上らねば撤退し、投資コストと見込み利潤を取り戻すために国際法廷を使って政府を訴えるケースもある（佐久間、2003；2004, p. 229）。

東西 2 地区の業績の相違の原因について、検証することはできなかったが、民営化コンセッションネアがどれだけ地元住民のニーズ、要望や支払い能力を把握し、共生のための経営政策を持ちうるか、も重要であろう。

3) ミレニアム開発目標と為替リスク

ミレニアム開発目標の達成のためには資金調達に重要であるが、よりよい上下水道 PPP のためには、受益者の視点や事業への参画、政府機関の計画策定や執行能力、監督能力の育成も欠かせないであろう。

最後に触れておかなければならないのは、途上国のインフラストラクチャ事業に外資が参入するとき、および外資借入で事業を行うとき、金融グローバル化の進展と関連して途上国の為替相場の暴落による為替リスク対策が欠落していることである。途上国の水道事業からの国際コンセッションの撤退の多くは、為替変動リスクに関係している。国際空港なら外貨借入で建設しても、発着料など空港使用料を外貨で受け取ることも可能であろう。しかしミレニアム開発目標で掲げられている貧困削減のためのインフラ整備にかかわる事業は、外国政府や国際機関、外資コンセッションが外資をもちこんでも、事業収益の多くは現地通貨建てである。上下水道のように、とくに貧困層向けのサービス拡大をうたった事業で、利用料金を外国為替の変動に連動させるというのは、趣旨に反することになる。外国から機器や資材を輸入する部分は外貨建てリスクを負うことになるが、現地通貨建てで行える事業については、現地通貨建て資金調達を増大させる仕組みを構築することが追及されねばならないだろう。あるいは為替変動リスクの小さいバスケット通貨による資金調達案もあるが、有効性が保証されているわけでもない。今後の検討課題である。

参考文献

- 青山透, 2000, 「途上国のインフラ民営化方策の再構築」『知的資産創造』6月号
- 古川茂樹, 2005, 「持続可能な上下水道セクターに向けた民活の役割 —— 中南米のケース」『開発金融研究所報』第23号
- 北野尚宏・有賀賢一, 2000, 「上下水道セクターの民営化動向 —— 開発途上国と先進国の経験」『開発金融研究所報』第3号, 7月
- 国際協力機構 (JICA) 国際協力総合研究所, 2004, 『開発問題に対する効果的アプローチ —— 水資源』
- , 2005, 『途上国の開発事業における官民パートナーシップ導入支援に関する基礎研究』
- 毛利良一, 1988, 『国際債務危機の経済学』東洋経済新報社
- , 2001, 『グローバル化とIMF・世界銀行』大月書店
- , 2005, 「経済のグローバル化と福祉社会開発 —— 3つの国際機関 (IMF・世界銀行・WTO) のパラダイム転換の可能性」日本福祉大学 COE 推進委員会編『福祉社会開発学の構築』ミネルヴァ書房
- 長坂寿久, 2003, 「世界の水資源問題と NGO —— 水の自由化・民営化問題をめぐって」『季刊 国際貿易と投資』No. 52
- 齋藤博康, 2003, 『水道事業の民営化・公民連携』日本水道新聞社
- 佐久間智子, 2003, 「第3回世界水フォーラム - 水の民営化を巡る市民の視点」at <http://www.jacsces.org/sdap/water/report01.html>
- 佐久間智子, 2004, 「訳者解説」, ICIJ (2003) 所収
- NHK, 2005, NHK スペシャル「ウォーター・クライシス 水は誰のものか 第1回 狙われる水道水」8月20日

- UTCE【ユーティシーイー・日本PFI協会】，2003，『フィリピン・アンガット給水拡大事業 民活導入に係るテーマ別評価調査——マニラ首都圏上下水道庁の事例研究』国際協力銀行
- Asian Development Bank, 2000, *Public Sector Development Strategy*
——, 2003, *Water for All*
- Barlow, Maude and Tony Clarke, 2002, *Blue Gold*, (鈴木主税訳 『「水」戦争の世紀』集英社新書, 2003年)
- Buenaventura, Mae, Josefina Palattao, and Lidy Nacpil, 2004, "Debt, Trade and the Privatization of Water Services : the Philippine Experience", in Jubilee South Asia-Pacific (2004)
- Cuaresm, Jocelyn. C., 2004, "Pro-Poor Water Services in Metro Manila : in Search for Greater Equity", "Center on Regulation and Competition, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, WP No. 81, at <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/pppinfrastructureoct04.pdf>
- Esguerra, Jude, 2003, "The Corporate Muddle of Manila's Water Concessions," at <http://www.wateraid.org.uk/other/startdownload.asp?openType=forced&documentID=379>
- Freedom from Debt Coalition, 2005, *The Case of the Philippines' Metropolitan Waterworks and Sewerage Systems*
- Hall, David, 2003, 「水ビジネス多国籍企業もはやこれまで通りというわけにはいかない」 at http://www.psi-jc.jp/topics/2003_03water_forum/siryotakokuseki/takokuseki.htm
- ICIJ (International Consortium of Investigative Journalists), 2003, *The Water Barons : How a few powerful companies are privatizing water*, 国際調査ジャーナリスト協会 (佐久間智子訳) 『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
- Inocencio, Arlene B., 2003, "Public-private-community partnerships in management and delivery of water to urban poor : the case of metro Manila," at <http://www.silsoe.cranfield.ac.uk/iwe/projects/3wwf/inocencio.pdf>
- JBIC, 2000 は北野・有賀, 2000
- JBIC, 2005 は古川, 2005
- Jubilee South Asia-Pacific and Freedom from Debt Coalition-Philippines, 2004, *People's Resistance and Alternatives to Privatization of Water and Power Services, Manila Water*, 2004, *Sustainability Report 2004*
——, 2005, *Report Card on KPI+BEM*, June
- Marin, P., 2002, *Output-Based Aid : Possible Applications in the Design of Water Concessions*, World Bank
- Maynilad, 2004, *Overview of Maynilad Water Services, Inc.*, Dec.
——, 2005, *Maynilalahad*, various issues
- MWSS, 2005, *The MWSS Today and its Concerns*
- Nacpil, Lidy, 2004, "Global Debt Domination and the Privatization of Water and Power Services", at <http://www.jubileesouth.org/journal/preface1.htm>
- OECD-DAC, 2002, 「OECD-DAC 委員会におけるミシェル・カムドシュの発表」 at http://www.psi-jc.jp/topics/2003_03water_forum/siryooecd/oecd.htm
- Rivera, Jr., 2004, Virgilio C., The Experience of Manila Water Company under the MWSS Privatization, prepared for the conference organized by the Energy and Resource Institute, the India Habitat Center, New Delhi, Dec. 6-7.

Rosenthal, Shane, 2003, The Design of the Manila Concessions and Implications for the Poor, PPIAF/ADB conference, background paper, at <http://www.ppiaf.org/conference/docs/Papers/Manila.pdf>

Siregar, P. Raja, 2004, "World Bank and ADB's Role in Privatizing Water in Asia, "in Jubilee South Asia-Pacific (2004)

Perez-Corral, Violeta Q., 2003, 「マニラの水道民営化の失敗」 at <http://www.jacsces.org/sdap/water/report04.html>

World Bank, 1992, *World Development Report 1992 : Development and Environment*, 邦訳 『世界開発報告 1992 : 開発と環境』 イースタン・ブック・サービス

—, 2002, *Private Sector Development Strategy*

—, 2003, *Water Resources Sector Strategy*

【付記】小論は、日本福祉大学 21 世紀 COE プログラム「福祉社会開発の政策科学形成へのアジア拠点」による研究成果の一部である。小論ドラフトに対し、JICA の山田浩司氏、三菱商事 OB の水野由康氏から重要なコメントをいただいた。記して謝意を表したい。