重層的な住民参加の仕組みを基本に水道事業経営戦略を策定・推進

岩手県のほぼ中央部、県都・盛岡市の南に隣接する矢巾町。約２万8000人の人口は今も増え続けており、人口密度は岩手県で最も高い。良質の米を産する穀倉地帯であり、有機農業も以前から盛んに行われている。職員は「特徴のないのが特徴」と謙遜するが、全国に先駆けて1980年にコミュニティ条例を制定するなど、さまざまな分野での先進自治体として注目される存在だ。とりわけ水道事業については、住民を単なる使用者（ユーザー）でなく所有者（オーナー）と捉え、積極的に巻き込みながら長期的視点に立ってPDCAサイクルを回している。

水道イノベーション賞大賞を受賞

矢巾町は、日本水道協会による平成27年度「水道イノベーション賞」の大賞を受賞した。その授賞理由は、概ね次の通りである。

矢巾町では平成18年に「やはば水道ビジョン（水道事業基本計画）」を策定した。しかし、住民にとって水道は通常あまり意識されない存在であり、施設の耐震化や更新といった事業の効果も、料金改定の必要性も、理解されにくかった。このことから、実効的な水道政策を推進するには住民の理解促進と合意形成が不可欠であるとの認識に至り、重層的な住民参加の手法を導入。住民との双方向のコミュニケーションを大切にしながら、平成23年度に水道ビジョンを改訂し、26年度には水道施設整備計画を策定した。事業体の誘導ではなく、住民自身が水道料金の値上げと70年サイクルでの水道管の更新を選択し合意形成を行い、そのもとでの計画策定が実現した。

以上のように、７年にわたる実践を経て、全国に先駆けて住民参加のもと合意形成・水道ビジョンづくりを実現するとともに、将来世代にわたって持続的な水道政策・水道計画の策定を参加型で進めるという世界に類を見ないアプローチを展開している。住民とともに作りあげてきた水道の原点に立ち返り、長期間にわたり検討を重ね、先進的なモデルを構築した努力は評価に値するとともに、特に更新計画策定に苦慮する事業体の参考となる。

そして、受賞後の平成28年３月には、矢巾町上水道職員と住民が有機的に連携しながら「大好き！　水」という基本理念を実現するための道筋を示すものとして、「矢巾町水道事業経営戦略」を策定した。本稿では、住民参加を核とするこうした一連の取り組みについて、その中心を担ってきた同町企画財政課長補佐兼政策推進室長補佐（前上下水道課上水道係長）の吉岡律司さんの話をもとに、詳しく紹介していきたい。

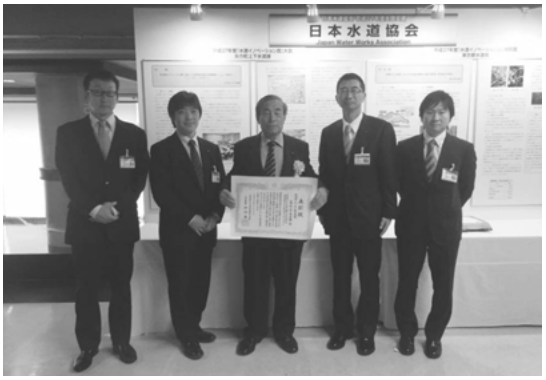
毎月の決算で月次経営統制を実施

矢巾町の上水道は昭和41年に供用を開始し、高度経済成長時代の人口増加に伴って施設の拡張を行ってきた。西部と東部で高低差があるため、JR東北本線を境に２つの給水区域に分け、西部浄水場、東部浄水場からそれぞれ給水している。水道普及率は現在96%。

「やはば水道ビジョン」は、町の第６次総合計画と合わせる形で、平成18～27年度の10か年を計画期間として策定された。計画策定の趣旨については、次のように説明されている。

「社会・経済的要因による水需要の変化、安全性や

「水道イノベーション賞」大賞を受賞



同左

おいしさに対する使用者の関心の高まり、環境問題の顕在化、地方分権の進展、協働型社会への意識の高まりなど、近年の水道事業を取り巻く状況は大きく変化してきています。このように社会・経済環境が大きく変化する中で、公衆衛生の向上を図り、住民の生活において欠くことのできないライフラインとして安全で良質な水を安定して供給していくためには、事業経営の方向性を定めるための長期的な事業計画を持つことが必要です。」

この水道ビジョンを策定するに当たっては、いくつもの新しい試みを行っている。その1つが、利用者の意識を把握するのに従来のようなアンケートでなくアウトリーチ手法を採用したことだ。すなわち、職員が駅やショッピングセンターなどに出向き、約1000人の住民の声を直接聞いて集計したのだ。質問は、「①現在、矢巾町水道事業で最も重要だと思うことは何ですか」「②将来、矢巾町水道事業が最も重点的に取り組むべきと思うことは何ですか」の2つ。集計の結果、いずれの質問についても「安全」という答えが圧倒的に多く、「料金」「おいしさ」がそれに続いた。

2つめは、パブリックコメントの制度化。「矢巾町水道事業パブリック・コメント手続実施要綱」を制定し、水道事業に関する基本的な計画の策定や重大な変更に際しては事前にパブリックコメントにかけるというルールを明確化した。計画が決定される前の段階で、すべての町民に計画案を公開し意見を受け付けるという、透明性の確保を重視したものだ。

3つめは、月次経営統制の実施。従来の決算は当然ながら1年に1回だったが、マネジメントサイクルを1か月にするという画期的な取り組みを18年度からスタートした。つまり、毎月決算を実施してそれをもとに経営分析を行い、町長に管理会計の情報提供を行う。同時に、それらの情報は毎月ホームページ上で公開する。

4つめは、業務の棚卸しを実施したことだ。上水道事業に係るそれぞれの業務の流れを記録してその全体像を可視化し、政策体系図を作成。それをもとに、毎年定期的に業務体系の見直しを行うという仕組みを構築した。

公募による水道サポーター制度

パブリックコメント、アウトリーチといった水道事業への住民参加の仕組みを築いてきた矢巾町は、さらに一歩進んで平成20年度、水道サポーターという制度を新設した。公募によって集まった住民が毎月1回程度ワークショップを開催して、水道事業について学ぶとともに、意見交換しながら水道使用者としての率直な声を行政に届ける仕組みだ。町はいい情報も悪い情報も隠さず提供することを心がけ、サポーターと行政が同じ課題意識を共有しながら問題解決に向かっていくという姿勢を打ち出している。

ワークショップでは、フリートークで出た意見をKJ法で取りまとめ、それをもとにさらに意見交換を重ねながら議論を体系化していく。また、百聞は一見に如かずということで、浄水場の見学や、水道水と市販のさまざまなミネラルウォーターを飲み比べる利き水なども行っている。浄水場を見学した水道サポーターの1人からは、「水道施設も電化製品などと同じで、老朽化したり壊れたりすることもあるんだということに気づいた」といった声も。また、ふだん市販の水を飲んでいる人は「水道水はおいしくない」という先入観にとらわれがちだが、利き水をしてみると飲み慣れているはずのミネラルウォーターが最下位になったりすることもあるという。

公募で集まった水道サポーターといっても、最初か

東部浄水場

西部浄水場

ら水道に関心のある人は少ない。ほとんどは蛇口から出てくる水にしか興味がなく、かつ基本的には水道料金が安ければそれでいいという意見だ。しかし吉岡さんは、次のように「水道事業の社会的ジレンマ」が存在することを指摘する。

「アウトリーチで把握した住民ニーズも、水道サポーターの当初のニーズも、水道水の安全性やおいしさを重視する一方で、料金は値下げしてほしいという感覚がある。しかし、長期にわたって安全・安心な水を追求し続けるという水道事業の使命からすれば、単に安ければいいということでは正しい方向にいけない。」

水道サポーターたちも、ワークショップを重ねて蛇口から水が出てくるまでのプロセスを知り、幅広い視点から水道事業を考えることができるようになると、個人の利益よりも公共的な利益に目が向き、将来的な水道料金値上げも仕方ないと思えるようになる。こうして住民側に理解者をつくり、それを少しずつ増やしていくことで、必要な更新をスムーズに行うことができ、安全・安心な水道の安定的な維持につながる。矢巾町の場合は、度重なるワークショップで住民と行政の信頼関係が深まったこともあり、水道サポーターの側から「水道料金の値上げが必要」との提案があったという。

平成20年度に7人のメンバーで立ち上げられた水道サポーターは、今や52名まで増えている。町では今後、課題について自分たちで考えて納得解を見つけられる自律的な集団に成長していくことを願うとともに、住民参加による水道事業評価の中心的な役割を担うことを期待する。

サイレントマジョリティとの連携を重視

そもそも、矢巾町ではなぜこうした重層的な住民参加の手法を積極的に取り入れることにしたのだろうか。背景には時代の変化がある。変化とは、水道の普及拡大の時代から井戸管理・再構築の時代へという大きな流れだ。普及拡大の時代は、それ（＝水道の普及）自体が住民ニーズとぴったり合致していたので、行政としては「知らせる」ことさえしていれば何も問題はなかった。

しかし、1970年代以降の維持管理・再構築の時代になると、住民の水道に対する意識は大きく変化する。蛇口からは常にきれいな水が流れ出てくることが当たり前であり、よほどの大きな災害でもなければ断水することなど考えられない。ふだんは水道が町の事業であることを意識する場面さえ、ほとんどないと言っていい。平成12年の段階で、水道普及後に生まれた人の割合は全人口の57%に達しており、多くの世帯にとって公共水道は、一般に求められる基本的な量と質の水準を十分満たしている。したがって、水道に対する注文や要望を聞かれても、圧倒的多数は特になく、敢えて問われれば「水道料金を安くしてほしい」という程度だろう。

一方、行政からすれば、こうした圧倒的多数のサイレントマジョリティ（ふだんは水道を意識していない住民）こそ、連携を図りたい相手と言える。彼らの理解と協力がなければ、必要な施設・設備の更新を行うことができないからだ。町の人口は今後緩やかな減少傾向に転じると見込まれ、現在は安定経営を維持している水道事業の財政状況も次第に給水原価の上昇など厳しさが増していくと思われる。水道事業のコスト構造は、減価償却費や人件費、修繕費などの固定費が95%を占めるため、人口が減ってもその維持にかかる費用はあまり変わらず、その分住民1人あたりの負担が増していかざるを得ない。

こうした課題の認識を住民と共有しなければならない。そして、彼らの理解と協力を得るには、単に一方

プラーヌンクスツェレ

同左

的な啓発や広報を行うのではなく丁寧な合意形成を図ることが不可欠。そこで、重層的な住民参加の手法を取り入れることが有効になる、というわけである。

駅などに出向いて住民の声を直接聞き取るアウトリーチの手法には、厳密に言うと次のようなさまざまなねらいがある。

①住民が意向表明する機会を拡充する。
②多様な行政需要を網羅的に把握する。
③サイレントマジョリティの意見を把握する。
④ステークホルダーの意見を把握する。
⑤積極的な関与を望む住民を発掘する。

このうち④は、水道事業に深く関わっているため逆に意見を言いにくい利害関係者、例えば指定工事店の経営者などに話を聞くものだ。

また、水道サポーターによるワークショップは、前述したような社会的ジレンマの解消プロセスと位置づけられる。サポーターはそれぞれ自分の専用ノートを作り、学んだことや自分の意見を書き留め、振り返りを適宜行うことで、より深い知識を獲得していく。同時に職員の側も、ワークショップでは住民と対等な立場で参加し、共に学び合いながら成長することができる。

プラーヌンクスツェレによるWSを開催

平成26年度には、住民参加の仕組みをさらに深化させ、無作為抽出で選ばれ有償で参加した町民による水道事業ワークショップが開催された。ドイツ発祥でプラーヌンクスツェレと呼ばれるこの市民討議方式は、公募方式だと特定の主張を持つ人が集まりがちになるという欠点を克服するものであり、広範な考えや意見が存在する町の縮図が会場に現出することが期待される。水道事業でこの方式が採用されるのは、極めて珍しいケースと考えられる。

町では各世代ごとに無作為抽出した500人に案内状を送付し、先着50名を受け付けることとしたが、発送後2日で定員に達した。同年8月24日の開催日には、55人が参加。内訳は男20人、女35人で、年代別では19歳以下2人、70代3人、80歳以上1人のほか、20代、30代、40代、50代、60代については各9～11人とほぼバランスのとれた構成となった。

ワークショップの進め方は、CAUSEモデルと呼ばれる次のプロセスを採用した。

①関係者間の信頼確立（Credibility）…フリートーク→利き水
②リスクへの気づき（Awareness）…映像資料視聴→ブレスト→映像資料視聴→ブレスト
③リスクに関する理解（Understanding）…上下水道課プレゼン
④解決策の理解（Solution）…映像資料視聴・プレゼン内容→ブレスト
⑤対処行動の実行（Enactment）…映像資料視聴・プレゼン内容→ブレスト

①のフリートークでは、文字通り「何でもあり」ということで自由に意見を出してもらう。②・③では、水道施設の老朽化が進み故障が起こりやすくなっていること、施設更新の財源が不足していることなどのリスクを説明し、そのリスクが自分にどう関わるのか考えてもらう。そして④・⑤では、リスクにどう対処したらいいか考え、意見を出し合う。

こうしたプロセスによるワークショップの結果、「水道事業がどのような環境に置かれているか知ることができましたか」との質問には、55人中54人が「知ることができた」または「なんとなく知ることができた」と回答。また、「計画的な更新を進めてほしい」「水道料金の値上げはやむを得ない」「広報は写真を多く使って」といった前向きな意見が出された。

大人の社会科見学会を実施

マンガの小冊子を全戸に配布

町では平成29年４月請求分より、水道料金の改定（収入総額の平均６％の値上げ）を下水道使用料の改定と合わせて行った。実施にあたっては、28年12月に３回にわたって説明会を開催。また、同年３月に策定した水道事業経営戦略（後述）の中で、施設の新規整備および更新整備の計画を明らかにし、年次別のロードマップも示した。「値上げした分の料金がいつどのような事業に使われるのか、きちんと情報提供してきたので、町民も水道料金の値上げを納得してくれたのではないか」と吉岡さん。

自らの必要性に基づく経営戦略策定

水道事業経営戦略は、学識者や水道サポーターをメンバーとする矢巾町経営戦略策定検討会によってまとめられた。矢巾町における水道の現状と将来見通しを分析し、ヒト（運営体制）・モノ（投資計画）・カネ（財政計画、料金体系）・情報（広報戦略）という経営資源ごとに基本的な方針を明らかにしている。

特筆されるのは、なぜ経営戦略なのか、何のための経営戦略なのかという根本のところをまず深く掘り下げ、関係者間で共有したうえで計画づくりをしている点だ。

水道事業をめぐっては、納得のいく水道システムを構築したい技術系職員と財源確保に苦慮する事務系職員との間で、まず行政内部の対立要素が存在する。そして、何とか財源をやりくりしながら安全・安心な水道を維持したい行政と、水道は出るのが当然であり料金は安いほどいいという圧倒的多数の市民との意識的なギャップという、外部的対立要因もある。さらに、水道をめぐるさまざまなリスクを、強大な権限と責任を有する首長が把握しているのかという不安要素もある。そんな中で漠然と計画を作っても、策定しただけで終わってしまう。

矢巾町では、平成26年度に策定した施設整備計画（水道事業ビジョン）において、施設・設備の現状認識や将来の需要予測、財務状況の分析や将来の財源予測、それらを踏まえた投資の目標設定やそのために必要な財源構成の検討を詳細に実施。経営戦略策定に際しては、さらに最新実績に基づいてその検証を行い、合理的な目標を設定した。策定後についても、管理指標を明確化し、モニタリングの仕組みを入れるなど適切な進捗管理ができる仕組みを整えた。吉岡さんは、「総務省に言われたから計画を作るのでなく、自らの必要性に基づいてこうした当たり前の作業を積み重ねることが大切」と語る。

住民ニーズを把握できる体制が第１

経営戦略の内容を見ると、特徴の１つはヒト（運営体制）の面で将来に備えた詳細な検討を行っていることだ。現体制については、技術を継承する教育体制が整いゼネラリストとスペシャリストがバランスよく配置されるなど、１人当たりの生産性が高いと分析。マルチタスクをこなせる職員が多く、吉岡さんは格安航空会社LCCになぞらえる。

ただ、少数精鋭で１人あたりの業務範囲が広く、１人抜けても影響が大きいので、財政が縮小傾向に向かうと考えられる今後は、官民連携を含めた運営手体制の見直しが求められる。平成27年８月には、横浜ウォーター（株）、横浜市との水道事業に関する包括的連携協定を締結した。技術の継承や戦略的な広報活動、効率的な水道事業経営など、文字通り包括的な連携を進めている。

経営戦略では、一部業務の第三者委託、包括委託、PFI、広域化、町出資会社の設立といった、将来の運

横浜市と包括的連携を締結

企画財政課課長補佐兼政策推進室長補佐・
吉岡律司さん

営体制のさまざまな選択肢を比較検討した。その結果、現在の官官連携体制を「官の目線による良好な技術協定であり、あるべき姿としての体制構築に資する。技術協定に関する費用は官民連携よりも安価であり、人材調達コストが不要である」と最も高く評価している。

「住民がどんなサービスを求めているのか、きちんと把握できることが何よりも大切であり、住民との関係性においては行政が第一義的な役割を負う。また、そのことで今後どんな方向に行っても柔軟に対応できる。」（吉岡さん）

リスクコミュニケーションとアセットマネジメントにも注力

2つめの特徴は、広報戦略を重視していることだ。「運営体制の根幹となる良好なガバナンスを確保するためにも、水道事業として戦略をもった広報活動（広報戦略）を行い、結果として住民との合意形成のうえでの事業実施に資することが重要」と記す。

国民皆水道となり、ほとんどの住民が特に意識することなく公共水道のサービスを受けている現在、従来のような一方的な広報ではなく、双方が納得解を得られるような手法が求められている。そのため、矢巾町ではこれまでに詳述してきたように、重層的な住民参加の手法を制度化してきた。特に、矢巾町ならではの仕組みが水道サポーター制度だ。公募によるメンバーとはいえ、最初から水道事業に協力しようという意欲的な人はごく少数。一般住民の意識レベルとほぼ変わらず、それだけに水道サポーターの間で前述のような社会的ジレンマを解消できれば、それが圧倒的多数を占めるサイレントマジョリティの意識を変える突破口になるのではないか、というのが町の目論見だ。

ワークショップで力を注いだことの1つが、リスクコミュニケーション。水道事業の現状や見通しについて、プラス要素の情報（ベネフィット情報）とマイナス要素の情報（リスク情報）の両方を、相手が受け取ってくれるような工夫をしながら提供し、相互のコミュニケーションの中で合意できるところを探っていく方法だ。

このリスクコミュニケーションの中で、どんなリスクをどのように軽減させ、どんなリスクを受け入れていくかも話し合われる。それに関連して、水道施設の適切な管理のあり方（アセットマネジメント）についても、住民と行政が協働で考えることになる。ワークショップではまず家電製品を例にして、壊れる前に買い替える（予防保全）か、壊れたら買い替える（事後保全）か、サイズを小さくする（ダウンサイジング）か、長く使う工夫をする（長寿命化）か、といった選択肢を示し、水道施設のリスクを消しながら管理していくにはどうしたらいいかというテーマへ導いていく。

このほか、広報の取り組みとしては次のようなものも挙げられる。

- 水道ビジョンの内容をマンガ化した冊子を作成し、全戸に配布
- 検針票の裏面も広告媒体として活用し、4コママンガ形式で市民啓発
- 矢巾町産業まつりで親子参加による水道クイズ大会を実施
- 小学生向けの利き水（水道水とペットボトルの飲み比べ）を実施

＊　＊　＊

以上のように、住民参加の手法だけでなく、施設管理やコスト管理、職員養成などさまざまな面で、矢巾町は水道事業のトップランナーと言える。それは、市民生活に欠くことのできない水道を将来世代にできるだけ無理なく引き継いでいきたいという本気の思いと、それを具現化するための方法論がしっかりとあるからだ。