

第6章

ボゴタ市の行財政構造と都市公共サービス事業

——ボゴタ市水道公社の事例から——

はじめに

ラテンアメリカ諸国における都市化の構造が一般に「一極集中型」と特徴づけられるなかで、コロンビアは例外的に植民地時代から複数の行政都市を中心とした都市化構造を維持してきた国である。しかしながら、1960年代以降は都市化が急速に進み、首都ボゴタへの人口集中化は著しい。コロンビアの都市化も、徐々に、一極集中型都市化構造へと近づきつつある。

このような都市化過程を経たコロンビアでは、都市政策はどのような形態をとり、都市の社会資本建設はどのような発展をし、あるいは問題を抱えているのであろうか。これが本章の問題設定である。以下考察を進めるように、コロンビアないしラテンアメリカ諸国において、一般に都市政策 (urban policy) という場合、今日の先進国で想定されるような、統合的な都市開発計画と同義ではない。戦後の急激な都市化の進行とそれともなう都市の貧困化という現象に対する、開発政策の一部としての取組み、それが本章で扱われるところの都市政策である。また、コロンビアでは都市化が急速に進行する以前は、都市の公共サービス供給については、民間資本を担い手とする動きがあった。今日の市の行政機構が成立するのは戦後期を待たねばならない。さらに、深刻化する都市問題への行政からの対応が始まるのは1970年代以降である。

本章では、まずコロンビアにおける都市政策の流れを概観した後、ボゴタの事例で都市行政・財政構造を分析する。都市社会資本建設のなかでも公共サービス部門の行財政の実態と問題点を明らかにすることを目的とする。具体的には、首都ボゴタ市における公共サービスを担う公益企業4公社のうち上下水道公社の例を取り上げ、その事業の発展過程、今日の財政状況と背後にある諸問題について検討する。

第1節 コロンビアにおける都市政策の流れ

コロンビアにおける都市建設は、スペイン植民地時代からすでに開始されていた。ラテンアメリカ主要国ではスペイン征服直後の副王領時代から行政、軍事・防衛、文化の中心としての都市建設が植民地事業として着手されたからである。都市の行政体としては、カピルド（市議会）がカテドラル（大聖堂）と対置する形で中央広場に建設されたが、これは初期の都市行政の象徴的建造物である。しかしながら、この当時はまだいわゆる都市開発、都市の基盤整備や都市生活に必要なサービスの提供を行政が行うという認識はなく、民間資本がその担い手となっていた。いわゆる「都市行政」概念が発達するのは、戦後期になって、コロンビアの経済発展にともなう都市化が進行してからである。首都ボゴタにおいては、現在のサンタフェボゴタ首都特別市の前身であるボゴタ特別市が成立する1955年以降を待たねばならない。

現代コロンビアにおいて、都市政策というものは、経済発展および開発政策の重要な一部という意味あいでは存在してきた。よって、統合的な「都市計画」の構想が先にあったのではなく、またいまだ確立されているわけではない。開発政策の一翼としての都市政策がマクロ経済政策の枠組みにおいて認識されてくるのは、元世界銀行調査員で後にパストラーナ政権期の経済顧問となったキューリーによって立案された諸政策からである。具体的には、1971年の「4つの戦略」経済計画、73年に導入された固定購買力単位制度 (el Sis-

tema de Unidad de Poder Adquisitivo Constante: el Sistema UPAC, UPAC制度)⁽¹⁾, 「都市の内部の都市建設」, そして74年に策定された「格差是正のために」経済計画などである。

後追的な都市区域規定や土地利用政策, 土地開発の合法化政策などは1970年代からボゴタ市政府が打ち出すにいたったが, 抜本的な都市問題解決にはつながらなかった。この延長上に位置づけられる1989年の都市改革政策も, 低所得者向け住宅建設地の土地所有問題の正常化が主たる目的であり, 土地政策の一環としての内容に終始している。

ゆえに現状の都市政策とは, 都市における基礎的インフラストラクチャー整備や, 社会政策全般(教育, 医療部門など)に関する, 部門化された都市社会資本建設への取組みとすることができる。

コロンビアにおける都市政策の内容を大別すると概ね次のようになるだろう。

- (1) 土地開発政策。
- (2) 公共サービス(上下水道, 電力, 電話, ごみ処理など)政策。
- (3) 道路・交通政策。
- (4) 住宅政策。
- (5) 基本的社会サービス(教育, 医療・衛生, 文化・娯楽)政策。

コロンビアの主要都市では現在, 県間を結ぶ道路建設や港湾整備などを除く基盤整備や社会福祉事業は市の中央行政部局が, 公共サービスを中心とする都市の基礎的ニーズは市郡管轄下の公益企業(empresas municipales de los servicios públicos)が担うという行政形態がとられている。このほか, 住宅建設部門などのように, 土地信用庁(Instituto de Crédito Territorial)⁽²⁾や大衆住宅公庫(Caja de Vivienda Popular)などの全国組織が市郡支部を配置して, 各地方の行政監督下で活動する場合もある。

都市の社会資本建設の政策決定については, 1986年以降の行財政上の地方分権化過程がもたらした影響——市民参加の促進——も近年の新しい側面として言及しておく必要がある。これは中央政府—県—市郡(ムニシピオ,

municipio) という、コロンビアの中央集権的な行政構造において、末端行政機構である市郡からさらに下って住民のニーズを都市政策により効率的に反映させようとする試みである⁽³⁾。市郡と市民ないしはコミュニティとを繋ぎ、かつ住民の声を市議会に反映させるために、新しく地域行政委員会(Junta de Administradores Locales: JAL) が組織された。JALの構成委員(edil)は地区ごとに住民投票によって選出され、住民組織と行政とのパイプ役を果たす。最初の構成委員の選挙は1992年に実施された。毎年市郡の予算から一定額の活動資金が与えられ、JALは地区ごとの開発計画とその予算策定に参画することを主たる機能としている。

以上が今日までのコロンビアにおけるおおよその都市政策の流れである。次に首都ボゴタの場合において、市の行・財政構造の発展と現況について考察する。

第2節 ボゴタ市の行・財政構造

1. ボゴタ市の行政機構

ボゴタは特別市(Distrito Especial)として1945年に組織された。憲法(1886年憲法)第199条において、通常の市郡体制とは異なる特別の行政機構をもつことがうたわれている。これによって従前はボゴタ市(Municipio de Bogotá)が位置するクンディナマルカ県政府の所轄下にあった都市開発資金の管理が特別市の管轄下に移ることになった。

まず、1954年の条例(Ordenanza)第7号によってクンディナマルカ県議会はボゴタ特別市に6つの市郡(フォンティボン、ボサ、ウスメ、ウサケン、エンガティバ、スバ)を統合することを決定した。これによって以上の6市郡の当時の負債がボゴタ特別市の財源によって償却されることになった⁽⁴⁾。続く1955年の大統領令(Decreto)3640号によって、ボゴタ市は以後、共和国首

都、クンディナマルカ県都、そして特別市行政府としての3つの役割を担うことになる。ボゴタ特別市(Distrito Especial de Bogotá)という名称も、行政機構も確立するのはこのときからである。

アルフォンソによると⁶⁾、この結果、特別市の財政が強化されたことが指摘されている。独自の税を制定する権限が認められ、また、県内(ボゴタ特別市を含む)で徴収されたビール税の増額分の50%を歳入に取り込むことが可能となった。これらの資金面での増強によって、県の管轄と保護からはずれ、特別市の独自裁量によって、ある程度都市開発の計画と資金繰りとを行うことができるようになった。一方、後退的な面としては、大統領の対特別市管轄権が強化された点があげられる。当時はまだ市長公選はなく、市長は大統領によって任命されていた。また、市議会(Concejo Distrital)の正員の13名は、市長のほか、6名は大統領による任命であり、残る6名のみが公選に付されることになっていた。また、大統領が県・特別市間財政関係に関する監査役(Revisor Fiscal)を任命した。この任務は、県の収入から特別市への支払い割当(とくにビール税収)が妥当に支払われているか否かの監査である。

以上が1960年代までのボゴタ特別市の行政機構の概要であるが、市議会議員にいたるまでの大統領の任命権は、中央政府による統制力の強さを反映するものであり、この点で、ボゴタ特別市の自治権は制限されていた。

しかしながら、1980年代以降、地方分権化の動きによって、市郡レベルでの地方政府の自治権が高まる方向に変化しつつある。具体的には1986年の付加価値税の市郡への配分の増大による財政面での強化と、88年の市長公選の開始がその大きな契機となった。さらにこれらの制度面での改革を裏打ちしたのが、1991年の新憲法の制定である。

現在の首都ボゴタの行政機構は、この1991年憲法に基づく制度的改革を経たものである。まず、ボゴタ特別市の正式名称がサンタフェデボゴタ首都特別市(Santafé de Bogotá, Distrito Capital)に変更された(以後は便宜上、「ボゴタ市」とする)。強調すべきは、立法府たる議会の拡大である。すでに1990年までに市議会の議員は全員公選に付され、かつ議員数は、各市郡の人口規模

別にしたがって規定されており、この時点でボゴタ市の議会議員は21名に増加していた。これが新憲法によって28名に改められ、かつ任期が従来の2年から市長任期と同じ3年に延長された。

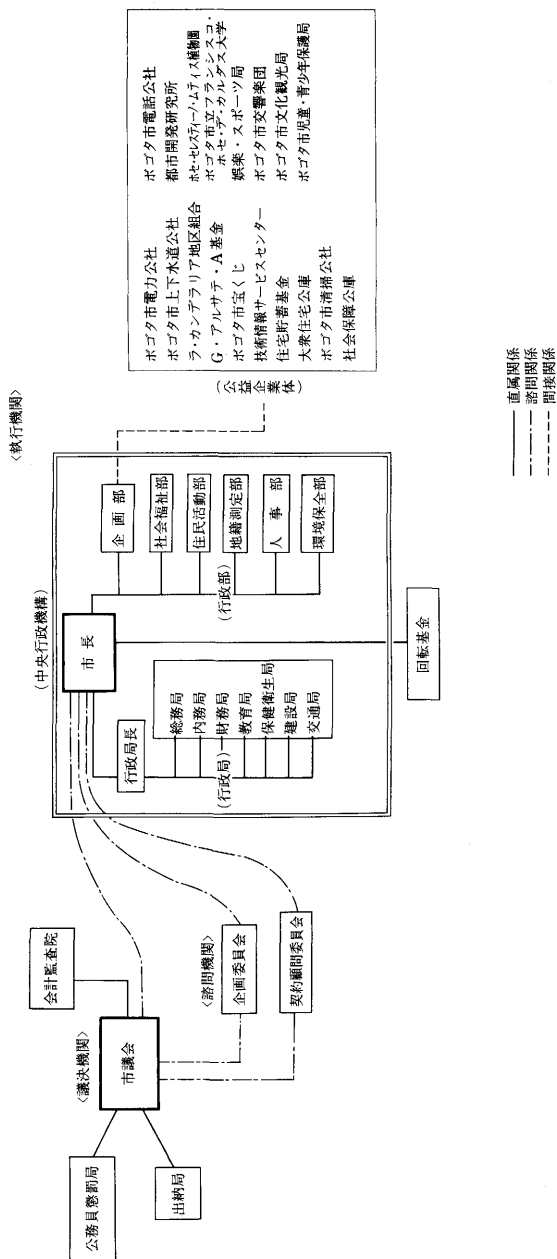
図1は1994年現在のボゴタ市の行政機構図である。行政の中心には、その長たる市長、それを補佐する行政局長、諮問委員会とがある。議決機関は市議会である。主たる機能は、市の協定 (Acuerdo) の決議、予算案の審議、そして行政に対する統制である。法案が成立するまでの過程は以下のごとくである。まず市長が議会に提出した草案が市議会議員28名のみから構成される議員会議 (Comisión General) で審議された後、一般にも公開される全体会議にかけられる。ここでは、採決あるいは議員会議への差し戻しのみの決定が行われる。以上の2段階の審議を通過すれば、市長による批准を受けて協定が発布される。このほか、会計監査院長官 (Contralor)、公務員懲罰局長 (Personero) などに対する任命権がある。司法関係は、市公務員懲罰局 (Personería Distrital) が担当する。形式上は、議会が局長の任命権をもつという意味で市議会に直属している。同様に、出納局 (Tesorería) と会計監査院 (Contraloría) も市議会に直属する。

執行機関は大きく2つのブロックからなっている。中央行政機構 (Administración Central) と公益企業体機構 (Administración Descentralizada) である。中央行政機構には、市長のもとに、7つの行政局 (secretaría) と6つの行政部 (departamento) が置かれている。一方、公益企業体 (entidades descentralizadas) (現在18団体) は、中央行政機構とは会計上も独立しており、市議会、市長の直属でもないという点で独自性が高い。このほか助成基金、および中央行政部局が特別会計としてもつ「回転基金」 (fondos rotatorios) (計11) が存在する。

2. ボゴタ市の財政構造

現在のボゴタ市の財政構造は1985年の協定第6号による規定に基づいてい

図1 ボゴタ特別市の行政機構図



(出所) Pedro Santana, "Bogotá hoy: la crisis política y administrativa de la ciudad," *Bogotá retos y realidades*, Ediciones Foro Nacional por Colombia, Bogotá: DNP, 1988, p. 168およびDNP, *Bogotá: problemas y soluciones*, Santafé de Bogotá: DNP, 1992, pp. 378-379を参考に作成。

る⁽⁶⁾。内容は、(1)一般条項と適用範囲、(2)市の予算の組織的定款(規約)、(3)契約に関する規約、(4)会計統制の4項目からなっている。翌86年に規定決議(Resolución Reglamentaria)第69号が発令され、これに従った予算会計運営が87年の1月1日より開始された。

ボゴタ市の現在の行政機構が中央の各部局、公益企業体および回転基金と大きく区分されていることは、すでにみたとおりである。財政構造もこの行政機構に沿って「中央行政体会計」(日本の財政制度における一般会計に相当)と「市の管轄下にある公益企業体会計および回転基金会計」(同特別会計に相当)とに二分されている。中央行政以外の諸団体の予算は中央の市政府予算とは独立しており、起債権の取得を含めてきわめて自主性が高い。

表1は、1992年度のボゴタ市の予算とその実績を部門別所轄部局および組織別に表したものである。歳入と歳出で部局数が異なるのは、行政部局歳入は「管理統制」部門の出納局に一括されるのに対し、歳出に関しては、各部局が独立して申請・決算する仕組みになっているためである(中央行政部局については、表中に*印をつけた)。歳入、歳出ともに行政部局会計(一般会計)とその他特別会計(公益企業体会計と「回転基金」会計)の合計をそれぞれ示してある。上記の理由で、歳入については中央行政体会計は「管理統制」部門歳入と一致するが、歳出については、各部門に担当部局が存在するため、これらを合計したものになっている。

全体に占める割合をみると、特別会計が1992年の歳入予算の82.6%、実績で81.8%、同年の歳出予算の82.6%、実績で81.5%に相当している。うち、公共サービス公社4社(電力、上下水道、電話、ごみ処理)のみで全収入の7割強を担っている。一方、中央行政部局収入は1992年予算の17.4%、実績でも18.2%にしか達していない。

ここでもうひとつ留意すべき点は、実績率の低さと歳出における「実際に支払われた金額」と「支払い保留金」(reserva)の区別である。つまり、予算作成時は歳出にあわせて歳入も上積みして計上するのだが、実際徴収される実績率は8割を下回っている(78.1%)。これに対し、歳出面では総額の実績

率は85.9%であるから、当然のことながら、赤字決算となる。これを形式上赤字決算とさせない方法として、決裁は会計年度内に処理するが、支払いは保留にし、実際は次期会計年度支払いに繰り越すという措置がとられている。この結果、歳出の実績率は74.9%にとどまり、当該年度内の決算は黒字になっている。

ボゴタ市の会計の記載方法における問題は、予算上は歳入と歳出とが総額で一致するように作成されるが、実績については、帳簿上でも差引ゼロになるような処理の仕方がなされないことである。これは、歳入については「会計の基準」で、実際に各企業体の金庫にどれだけ資金が入ったかが計上されるのに対し、歳出については、「発生の基準」で、支払いが約束された金額が記載されるためである。したがって、歳入については、その実績額は「徴収・納入金額」(recaudo)として記されるのに対し、歳出実績については「手形・小切手発行額」(giro)と「支払い保留金額」の2項目がある。これが「期限切れ支払い」(vigencia expirada、日本の会計処理でいえば、次年度繰越し支払いに相当)の発生根拠でもある。

さらに問題であるのは、この繰越し額が次年度会計の歳出に合致した項目に相殺される額として計上されていないことである。歳入における繰越し金についても同様である。よって、累積決算を追っても各年度の決算結果の根拠を適確にとらえることができない。

この矛盾の発生原因については、以下のような解釈が可能であろう。コロンビアにおける会計年度は暦年と合わせて12月末日が最終日となる。繰越し用資金については、次期会計年度に、2月10日までに市議会協定の発令によって繰り込むことができる。これは、期限切れ支払いにあてられる。この支払いにあててもまだ残余が生ずる場合、これは次年度の「繰越し金」として歳入のほうにまわされる。これには市議会の予算審議会からの事前の許可が必要である(以上はボゴタ特別市の財政法第51条で定められている)。このような事態が発生すれば、2年越しの会計年度内では繰越し金と期限切れ支払いとの間で明確な相殺が成り立たなくなるのである。

表1 ボゴタ市の予算および単年度実績内訳 (1992年度)

部門別所轄部局・組織名	歳入計			歳出計	
	予算	徴収額	実績率 (%)	予算	全支払額
公共サービス (小計)	1,124,453	881,276	78.4	1,124,453	847,564
ボゴタ市電力公社	615,007	467,364	76.0	615,007	459,909
ボゴタ市上下水道公社	179,774	121,056	67.3	179,774	112,106
ボゴタ市電話公社	285,519	264,743	92.7	285,519	248,148
ボゴタ市清掃公社	44,153	28,112	63.7	44,153	27,401
住宅・都市開発 (小計)	55,508	25,768	46.4	72,835	37,697
住宅信用公庫	11,130	5,606	50.4	11,130	5,610
建設局*	—	—	—	17,327	12,234
都市開発庁	32,191	17,351	53.9	32,191	17,055
土地銀行および再開発基金	327	0	0.0	327	0
建設局基金	11,860	2,811	23.7	11,860	2,798
交通 (小計)	11,659	5,523	47.4	20,125	13,548
交通局*	—	—	—	8,466	8,310
道路安全基金	11,659	5,523	47.4	11,659	5,238
教育 (小計)	9,174	8,463	92.2	40,862	35,243
ボゴタ市立F・J・デ・カルダス大学	9,174	8,463	92.2	9,174	7,937
教育局*	—	—	—	31,687	27,306
衛生 (小計)	43,618	37,412	85.8	64,681	50,301
社会保障公庫	35,145	33,096	94.2	35,145	31,473
精神衛生基金	8,473	4,317	50.9	8,473	2,076
衛生局*	—	—	—	21,063	16,752
安全・社会福祉 (小計)	56,390	47,593	84.4	78,140	60,169
監視および安全基金	5,732	2,728	47.6	5,732	2,190
内務局*	—	—	—	7,436	6,597
ボゴタ宝くじ	18,383	18,174	98.9	18,383	16,756
住民活動部*	—	—	—	2,034	1,869
住民補助基金	3,591	1,499	41.8	3,591	1,145
大衆販売基金	1,411	834	59.1	1,411	372
住宅貯蓄基金	17,772	16,311	91.8	17,772	13,661
ボゴタ市児童・青少年保護局	2,604	2,554	98.1	2,604	2,075
社会福祉基金	5,924	4,588	77.5	5,924	4,522
社会福祉部*	—	—	—	11,878	10,171
消防士基金	640	650	101.6	640	458
緊急時補助・予防基金	334	254	76.0	334	85
環境保全部*	—	—	—	403	268
文化的サービス (小計)	13,789	10,313	74.8	13,789	9,934
ボゴタ市交響楽団	1,718	1,541	89.7	1,718	1,536
娯楽・スポーツ庁	7,012	4,718	67.3	7,012	4,596
文化観光庁	2,860	2,240	78.3	2,860	2,187
G・A・アベンダニョ財団	482	473	98.0	482	374
ラ・カンデラリア地区組合	1,470	1,149	78.1	1,470	1,057
植物園	246	193	78.6	246	184
情報・広報活動 (小計)	4,480	3,299	73.6	4,480	3,048
技術情報サービスセンター	4,194	3,018	72.0	4,194	2,875
写真版印刷基金	285	281	98.4	285	173
管理統制 (小計)	278,104	227,308	81.7	177,811	138,305
市議会*	—	—	—	3,070	2,532
公務員懲罰局*	—	—	—	4,676	4,406
会計監査院*	—	—	—	5,056	4,916
出納局	278,104	227,308	81.7	4,485	3,799
市庁舎*	—	—	—	2,126	1,629
財務局*	—	—	—	150,016	114,770
人事部*	—	—	—	425	389
企画部*	—	—	—	3,185	2,609
地籍測定部*	—	—	—	4,773	3,256
計	1,597,175	1,246,956	78.1	1,597,175	1,195,809
中央行政体計	278,104	227,308	81.7	278,104	221,812
公益企業体計+回転基金計	1,319,071	1,019,648	77.3	1,319,071	973,997
総計	1,597,175	1,246,956	78.1	1,597,175	1,195,809

* 中央行政部局。

(出所) Contraloría de Santafé de Bogotá, D.C., Informe y estadísticas de p.19より作成。

(単位：100万ペソ)

実績率 (%)	決算済み未 支払い分	総 決 算 額		収 支 決 算		
			実績率 (%)	徴収額	徴収額-支 払い額	徴収額-(支払 い額+決済済 み未支払い)
75.4	101,244	948,808	84.4	881,276	33,712	-67,532
74.8	61,747	521,656	84.8	467,364	7,456	-54,291
62.4	22,106	134,212	74.7	121,056	8,950	-13,156
86.9	11,476	259,624	90.9	264,743	16,595	5,119
62.1	5,915	33,316	75.5	28,112	712	-5,204
51.8	24,608	62,305	85.5	25,768	305	-21,254
50.4	4,703	10,313	92.7	5,606	-5	-4,708
70.6	3,049	15,282	88.2	—	—	—
53.0	8,156	25,211	78.3	17,351	297	-7,859
0.0	0	0	0.0	0	0	0
23.6	8,700	11,498	96.9	2,811	13	-8,687
67.3	2,372	15,920	79.1	5,523	-8,025	-10,397
98.2	2,372	10,682	126.2	—	—	—
44.9	0	5,238	44.9	5,523	285	285
86.2	3,337	38,579	94.4	8,463	526	122
86.5	405	8,342	90.9	8,463	526	122
86.2	2,932	30,238	95.4	—	—	—
77.8	7,328	57,629	89.1	37,412	3,863	-590
89.6	2,525	33,998	96.7	33,096	1,623	-902
24.5	1,927	4,004	47.3	4,317	2,240	313
79.5	2,875	19,627	93.2	—	—	—
77.0	5,228	65,396	83.7	47,593	6,330	2,788
38.2	204	2,394	41.8	2,728	538	334
88.7	280	6,877	92.5	—	—	—
91.1	318	17,074	92.9	18,174	1,418	1,100
91.9	91	1,960	96.4	—	—	—
31.9	633	1,778	49.5	1,499	354	-279
26.3	63	434	30.8	834	463	400
76.9	1,296	14,957	84.2	16,311	2,650	1,354
79.7	14	2,089	80.2	2,554	479	465
76.3	1,012	5,535	93.4	4,588	66	-947
85.6	1,289	11,460	96.5	—	—	—
71.6	0	458	71.6	650	192	192
25.4	2	87	25.9	254	169	167
66.6	26	295	73.1	—	—	—
72.0	1,071	11,005	79.8	10,313	379	-692
89.4	62	1,598	93.0	1,541	4	-57
65.5	572	5,168	73.7	4,718	122	-451
76.4	315	2,501	87.5	2,240	54	-261
77.6	15	389	80.7	473	98	84
71.9	84	1,141	77.6	1,149	91	8
74.7	24	208	84.5	193	10	-14
68.0	174	3,221	71.9	3,299	251	77
68.5	123	2,998	71.5	3,018	143	20
60.7	51	224	78.4	281	107	57
77.8	30,862	169,167	95.1	227,308	—	—
82.5	335	2,866	93.4	—	—	—
94.2	163	4,569	97.7	—	—	—
97.2	0	4,916	97.2	—	—	—
84.7	595	4,394	98.0	227,308	—	—
76.7	246	1,876	88.2	—	—	—
76.5	28,682	14,451	95.6	—	—	—
91.6	10	398	93.8	—	—	—
81.9	253	2,862	89.9	—	—	—
68.2	578	3,834	80.3	—	—	—
74.9	176,223	1,372,031	85.9	1,246,956	51,148	-125,075
79.8	41,403	263,215	94.6	227,308	5,496	-35,907
73.8	134,819	1,108,816	84.1	1,019,648	45,651	-89,168
74.9	176,223	1,372,031	85.9	1,246,956	51,148	125,075

ejecución presupuestal de Santafé de Bogotá, D. C., a diciembre 31 de 1992.

第3節 ボゴタ上下水道公社の発展と現況

前節では、ボゴタ市の現在の行政構造の骨格が1955年のボゴタ特別市の成立によって形成されたことを述べた。また、都市社会資本建設部門を担う公益企業体が、中央行政機構とは独立した特別会計を有することによって、独立性の高い公的企業運営を行っていることも指摘した。事実、社会資本建設のなかでも最も基本的な生活ニーズである電力および上下水道の普及率でみるかぎり、コロンビアでは1985年の時点で都市部ではいずれも80%を上回っており、ラテンアメリカ諸国の水準としては、都市公共サービス供給の実態は良好である(表2)。しかしながら、中央会計と分離独立した会計体制をもつことで、公共サービス部門各社は必ずしも財政的に順調な運営を行ってきたのではない。会計帳簿上は単年度会計報告でみるかぎり、黒字収支である

表2 コロンビアにおける上下水道および電力の普及率(1938~85年)
(%)

公共サービス	地 域	1938	1951	1964	1973	1985
電 力	農 村 部	n.d.	4.3	5.6	12.2	40.8
	都 市 部	47.8	27.9	65.4	87.1	95.1
	全 国	14.6	26.2	34.5	52.9	78.5
上 水 道	農 村 部	n.d.	7.5	13.3	22.7	28.0
	都 市 部	37.9	57.0	65.8	86.9	89.2
	全 国	11.2	29.3	38.7	57.6	70.5
下 水 道	農 村 部	n.d.	n.d.	4.9	6.7	11.3
	都 市 部	23.5	n.d.	58.0	72.2	80.7
	全 国	6.7	n.d.	30.5	42.3	59.5

(出所) Oscar A. Alfonso R. y Carlos J. Caicedo C., "Coberturas e inversiones," en Equipo de Servicios Público/CINEP, *Servicios públicos domiciliarios, coyuntura 1993*, Santafé de Bogotá: CINEP, 1993, p. 21. 原資料は各年センサス。

が、実際は、構造的累積財政赤字が深刻である。現在、1991年の憲法改正を契機に、公共サービス公社の「民営化」（民間資本事業委託を導入した経営方式）が検討されている。

この財政的危機が生じた根本的原因はどこにあるのだろうか。経営上の独立性の高さは、独立採算性の確立につながったのか否か。

以下では公共サービス公社4社のうち、ボゴタ上下水道公社の事例を取り上げ、上記の問題提起に答えるべく分析を試みる。

1. ボゴタにおける水道事業の発展——ボゴタ上下水道公社成立以前

ハラミージョとアルフォンソによれば⁷⁾、ボゴタの上下水道事業の歴史は以下の4期に時代区分される。第1期：スペイン植民地時代（1538～1888年）、第2期：民間資本利用による水道建設試行の時代（1888～1914年）、第3期：市の管理強化への移行期（1914～55年）、そして第4期：ボゴタ上下水道公社の成立以後（1955年～現在）の4期である。以下では紙幅の制約から、初の水道が開通した1888年以降に限定して概観する。第2期以降、上下水道サービスの供給がいかに関民間資本から市の行政部門に移管されていったかを、ボゴタの急激な都市化を背景にして、考察する。

(1) 民間資本利用による水道建設（1888～1914年）

19世紀末のコロンビアは、国内政治のうえでは中央集権化が強まり、また経済動向においては、コーヒー産業の勃興とそれにともなう国際経済関係の深化によって飛躍的な発展期を迎えていた。これらの国内・国際環境の変化にともない、首都ボゴタの人口増大は著しくなり、上水道、下水道などの都市社会資本建設の拡充とそれに対する市政の管理能力の向上が必要になってきた。

1886年、ボゴタ市 (Municipio de Bogotá) は民間企業と契約して、垂鉛メッキを施した鉄製の配管によって飲料水を供給する水道建設事業を開始した。

2年後の1888年、アルソビスポ川とサンフランシスコ川を水源とした最初の上水道が開通した。ただし、当時の上水道には近代的な浄化措置はまだ施されていないかった。

一方、下水処理に関してはすでに、1876年にボゴタ市が出資して、初の下水溝の建設が行われていた。その後は、部分的に民間会社のイニシアティブで拡張工事が続けられた。1890年、下水道建設が全面的に市の所轄であることが決定され、市街を流れる用水路への排水は禁じられた。その他の公共サービスもこの時期に開始されている。いずれも民間資本との契約委託事業で、公共サービス会社が市の要請を請け負う形で進められた⁽⁸⁾。

市の管轄下で民間資本によって委託建設されるという方式では、民間水道会社と水源付近の地主との間で土地開発権をめぐる争議が頻発した。一方、市に対しては、住民から水道管故障の修復工事の要請が絶えなかった。1908年の段階で、水道配管網は全長50kmに達し、市の中心部から現在のチャピネロ⁽⁹⁾郊外にまで普及した。にもかかわらず、急増する需要に対して水道水の供給は追いつかない状況であった。水道会社が市との契約を通じてアクセスできた水源の水量は枯渇してゆく一方であった。これに対して、市側は水源の確保は水道会社側が独自の投資によって補完すべきであるという姿勢であった。こうして、水道供給サービスを市の公的事业に移す必要性が認識されていった。

(2) 移行期——市の管理強化と水道公社の自主性の確立 (1914～55年)

20世紀前半は、近隣諸県からの人口流入によって、ボゴタの都市人口が急増した時期である。1918～28年の年平均人口増加率は5%にのぼり、以後全国平均人口増加率を大きく引き離すことになった。ボゴタの都市人口圧力の高まりによって民間資本に依存していた上下水道事業の限界がいよいよ明らかになってくるときである。

1914年から40年までは、「ボゴタ市水道公社」(Empresa del Acueducto Municipal de Bogotá) は、その資本基盤が民間の手にあったため、法的性格

上は市営ではない。しかしながら1914年、市のイニシアティブによって水道が建設されることになり、以後40年代を通じて「代表管理体制」(administración delegada) がとられ、管理運営における市の決定権が強化されていった。すなわち出資銀行の代表者と市議会から任命された代表者によって管理委員会が組織されるようになった。民間資本(出資銀行)と市の管理部門との力関係、そしてさらには公社独自の資金運営能力の向上に応じて管理委員会の構成メンバーの改編が繰り返された。そのため筆者はこの時期を民間資本から市の管轄権強化へ、そして水道公社の自主性の確立への移行期と捉える⁽¹⁰⁾。

1914年、市議会の提案によって水道会社の建設事業が市の管理下の公的事业として開始された。しかし市の独自財源のみでは資金調達が不足し、中央勧業銀行(Banco Central Hipotecario: 以下BCH)から時価で30万ペソが借り入れられた。BCHの融資の条件はこの新水道会社の共同管理であった。最終的には、管理委員会が市議会から任命された代表1名、出資銀行(BCH)から1名、および両者の合意により選出された第3の代表とから構成される形に改編されることで決着をみた。

市の公的事业となつてからは、市のイニシアティブによって精力的な運営が実施されていった。新貯水槽の建設と主要水道網との連結事業、水道管の補修・取替えキャンペーンなどが促進された。また、使用料の回収率を正常化するために、計測器も完備されるようになった。1916年には、それまで水源としていた水路川床の土地が市によって買収され、水源自体の統制と将来的な拡張の計画を図ることになった。それだけ既存の水源の枯渇が深刻で、新規水源を確保する必要があった。一方、1920年、水の塩素酸化による浄化処理が開始された。

1920年代はコロンビアが経済好況に入った時期である。背景にはパナマ運河の開通とそれにとまなうパナマのコロンビアからの分離による、アメリカ合衆国からの賠償金収入や、米系の金融機関の融資の開始などもあった。この国際環境に乗じて、ボゴタ市水道公社は初めて国際借款に頼って大型プロ

ジェクト建設に踏み切った⁽¹¹⁾。同様に民間の手から市の事業に移管された市電公社と協賛で、1923年米系建設会社と契約し、20年間の返済期限で1000万ペソの融資を獲得した。この資金によって、市北東部のサンクリストーバル地区への水道網の拡張、その他の地区における貯水槽の建設、新規配水管の増設と既存の配水管の取替え工事が行われた。

市はこの機にボゴタ市水道公社の管理委員会の改編を行い、出資銀行からの代表に代わって市議会から選出された3名の代表を送り込むことに成功した。しかしながら、大型建設事業の経費と遅延(1929年まで)はボゴタ市水道公社に財政上多大な困難をもたらした。再び、国内の市中銀行やBCHなどの融資に依存することになったが、出資者からは再度事業の共同管理が条件づけられるようになり、旧来の代表者管理体制が復活した。1929年、水道公社と同様に財政難にあった市電公社と合併する形で新規公社が組織され、管理委員会が7年の任期で発足した。このときは出資銀行から3名、市議会から2名の構成であった⁽¹²⁾。

1930年代には再び技術的な問題が出現した。すでに河川流水の利用だけでは将来的な水道網拡張には不十分になっていた。水の浄化処理能力も限界に達していた。こうして提案されたのがトゥンプエリート川を水源とするラ・レガデーラ・ダム建設計画である。完成したダムの容量は400万 m^3 であった。また、付帯設備として電動の浄化設備も立案された。これがピテルマ浄水場で、1日の浄化水量は9万5000 m^3 であった。

このラ・レガデーラ・ダム建設プロジェクトはその規模の大きさから、資金管理上も技術上も市の水道公社の経験と能力をはるかに超えていた。中央政府(建設省)に、資金管理、事業委託の仲介とその管理を含め、事業全体の運営を依頼せざるをえなかった。世界恐慌の影響を鑑み、着工は1933年に延期された。事業は、導管工事、浄化工場建設そしてダム建設の3つの部分からなり、それぞれ異なる建設会社に委託された。最も困難を極めたのがダム建設で、米系企業に委託されたが、現地で重機を扱う技術者が不足したことや、資材運搬における困難がともなった。大幅な遅延を経てダム建設は1938

年に終了し、この時点で市の管理下に受け渡された。しかし、延滞期間に生じた位相変化によって工事上の事故が相次ぎ、計画外の修理経費がかさんだ。

しかし、大型ダム建設中の事業の管理運営が中央政府に委ねられたことを契機として、出資銀行や市議会代表によって支配されていた代表管理体制における公社の自主性が強まった。水道公社の理事会で拡張計画などが決定されるようになり、それまでの代表者管理会議を代行するようになった。

第二次世界大戦が勃発すると、資材の輸入が困難となり、水道網の拡張は減速せざるをえなかった。計測器の新規設置工事も中断された。1942年、工業振興庁 (Instituto de Fomento Industrial: IFI) の支援によって、塩化水素の輸入減を補完するために、国立塩化水素会社が設立され⁽¹³⁾、塩化水素の国産化が推進された。

他方、1940年代、ポゴタの人口増加はさらに加速した。第1ダムの水量では需要に見合わず、第2のダム建設が企画された。今度はチサカ川を水源とし、ピテルマ浄水場に連結する計画であった。このチサカ・ダム建設によって新たに500万m³の水量が確保されたが、これによってそれまでの水量が倍増した。また、建設実施にあたっては2つの側面で新展開があった。建設事業の管理は直接水道公社が行ったことと、建設工事が国内企業に委託されたことである。

第2の大型プロジェクトであったチサカ・ダム建設を契機として、水道公社の理事会が代行していた代表者会議が再び改編された。代表者の構成は、出資銀行から2名、市議会から2名、市長、中央銀行から1名となった。中銀からの代表者の派遣は、水道事業の株券発行による資金還流が国内の通貨事情および貨幣政策に大きな影響力をもつためであった。すなわち、この改編は、水道公社の経営・資金能力の拡大を示すものであった。

これまでの水道事業の担い手の変化をまとめると次のようになろう。まず、従来の民間企業によるサービス供給は需要の増大に対応しきれなくなった。しかし、都市化にともなう需要の増大に対応するための大型ダム建設に際しては、市当局のみの資金調達・管理能力も不十分であった。これが市が公益

事業の管理と計画決定における権限を失うことにつながった。ラ・レガデーラ・ダム建設における中央政府への運営委託はそれを如実に示している。結果としては、水道公社自体が市の管轄下でありながら、独自の資金調達力、事業運営能力を高めていったことになる。これが、ボゴタ特別市の成立に合わせて再編成されたボゴタ上下水道公社における、自主・独立運営体制となって確立するのである。

2. ボゴタ上下水道公社の設立とその後の水道事業

次に、現在のボゴタ上下水道公社の設立以後、今日までの推移について考察しよう。これは1955年にボゴタ市がボゴタ特別市として再編成された後の変化である。

(1) 公益企業体としてのボゴタ上下水道公社 (EAAB) の創設

1955年12月のボゴタ市議会協定 (Acuerdo) 第105号によってボゴタ上下水道公社 (Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá: EAAB) が設立された。この協定のそもそもの契機は、市がBCHとの(資金協定)契約を承認することにあつた。水道公社の資本形成のために、市はその資産をいくらか処分する必要があり、また水道事業拡張の資金調達のためにBCHと受託契約を結び、7290万ペソの公債の発行の管理を委ねたのである。この公債は、ボゴタ上水道債タイプA、タイプB、およびボゴタ下水道債の3種類であつた⁽¹⁴⁾。いずれも条件がきわめて厳格であり、契約上の収益率や償却期間の変更は認められなかったが、それによって利子収益を確保することが市およびEAABのねらいであつた。上水道債によって獲得された資金は「安定化基金」としてプールされ、EAABは投資事業の必要性に応じてこの基金から資金調達をする仕組みになっていた。

さて、ボゴタ市行政機構の改革にともなうEAABの制度的枠組みであるが、第1にEAABはその他の公共サービス供給公社と一律に、公益企業体

(ente descentralizado)としてボゴタ特別市の管理下にありながらも、一定の独自性をもつ組織として再編成されたことが強調できる。1955年以前の体制、すなわち市電公社と統合された形でのボゴタ水道公社との相違は以下のとおりである⁽¹⁵⁾。(1)市電事業とは行政管理上分離され、別途公社が設立された。(2)それまでは市の建設局 (Secretaria de Obras Públicas) が担当してきた下水事業を引き受けることになった。(3)行政機構上はボゴタ特別市に属しているものの、市議会に対しては、融資獲得の決定手続きも含めて大きな自主性をもつようになった。(4)しかしEAABの総裁 (Gerente) は市長が任命し、理事会のメンバー構成も以前のままだった。

以上を法的裏付けで確認するために、EAABの定款(規約)を考察しておこう。1955年の協定第105号の第7章には水道公社の規約が明記されている。これは内部組織の制度ならびに借金の契約に関しても規定している。

協定第105号に記された定款によると、EAABは「行政上は自主的な団体で、かつ独自の財産を有する独立法人である」⁽¹⁶⁾ということになる。しかし、理事会の構成についてはこれまでと変わらぬ内容で、公社の自主性という新しい性格に対しては矛盾していると考えられる。すなわち、EAABの理事会の構成メンバーは、定款によれば、市長あるいはその代行者(通常は局長のうちから1名)、市議会から指名された2名、第1回(1946年)および第2回(55年)公債の所有者(出資銀行)によって指名された3名、中銀総裁の代行としての副総裁、の7名である。

これは従来の「代表者管理体制」の理念である、出資者との共同管理体制を制度的に取り入れていることを示している。しかしながら、これは公社の自主性と独立性に反するのではなく、むしろ、以下に紹介するように、大型プロジェクト建設事業実施において不可欠であった、外国金融機関への起債権を確保するために必要な制度的枠組みであったと考えられる。

(2) EAABによる上下水道拡張事業

1951~64年のボゴタの人口増加率は、年平均およそ7.5%で、都市化過程の

ピークを迎えていた。1950年代半ばですでに人口が90万人近くになっていたボゴタ市では、上下水道の拡張事業は急務であった。ボゴタ特別市が周辺の市郡を統合したことにもなつて、EAABの管轄区域も拡張したが、増大人口が集中する市周縁部ではすでに水道供給は不足していた。1960～62年に、ロス・トゥンホス湖の周辺にチサカ・ダムに続く第3のダムが建設された。この追加水量によって、3つのダム（ラ・レガデーラ、チサカ、ロス・トゥンホス）を合わせて1100万m³の容量が確保された。しかし、より抜本的な解決策として、ボゴタ川の水源利用について議論され始めた。

ボゴタ川の利用については、以前から検討されていたが、他の組織による利用が優先されてきた。とくにボゴタ川自体の氾濫に対する統制や水力発電のための水源利用への投資が先行されていた。また、地元サバンナ地域の地主から農業用水確保の要請もあり、組織間の利害が対立していた。一方で、同河川の水質汚染問題も浮上していた。

しかしながら、1953年、ボゴタ特別市が成立する以前に、公社(当時はボゴタ市電・市水道公社)は中央政府からボゴタ川の水利用権の拡張を獲得した。一方、ボゴタ川の水質問題については、1958年にボゴタ・サバンナ水問題委員会が発足し、EAABとボゴタ電力公社から代表が送られた。委員会にはシスガとネウサの両ダムの管理が委ねられ、EAABの資金調達によって、1958～59年、ボゴタ市北部のティビトに浄水場が新設された。この結果、浄水容量は毎秒6 m³と、従来の容量を3倍増させるものになった。

1960年代はEAABが水道事業マスタープランを採択したときでもある。これは、上水道の拡張だけでなく、雨水、下水処理の水路拡充を段階別を実施してゆく計画である。

1960年代を通じて人口が急増したボゴタにおける需要の増大とそれに対する総合的な水源開発の必要性が議論された。その結果、1960年代末から今日までの間に一連の大型プロジェクトが計画実施されてきた。各プロジェクトの名称と資金規模は表3のとおりである。

チサカ・ダムに続く大型プロジェクトは「ボゴタII」プロジェクトにおけ

表3 ボゴタ上下水道公社による上下水道拡張プロジェクト

プロジェクト名	期間	総経費	内容
「ボゴタⅠ」	1968～71(?)	約1400万ドル	ティビト浄水場建設(第3期工事)など
「ボゴタⅡ」	1971～77	約8800万ドル	チンガサ(Chingaza)ダムの分岐水路建設およびチュサ(Chuzza)ダム建設
「ボゴタⅢ」	1979～82	約3000万ドル	トゥンヘリート(Tunjuelo)川流域に貯水場建設, ボゴタ川の浄水化, ボゴタ川水質問題に対するマスタープラン作成準備
「ボゴタⅣ」	1985～92	約1億2900万ドル	配管水路の拡張, サンラファエル(San Rafael)ダム建設(非常用ダム), ボゴタ川プロジェクトの建設計画(水質汚染対策のため)EAAABの制度的開発(情報システムなど), ロスロサレス(Los Rosales)トンネル建設(チンガサ・システムの補完機能として)

(出所) Samuel Jaramillo y Oscar Alfonso, *Agua potable y arcantarillado en Bogotá: realizaciones y limitaciones*, Bogotá: CINEP, 1990.

るチンガサ水道建設である。それまでは、ボゴタ川を水源として、ティビト浄水場を用いるという水道供給のあり方が有効な救済策と考えられてきた。しかし、さらに新しい技術を用いて新たな水源を確保する必要があった。これがサバンナ地域に隣接する東部の丘陵地から流れる水源の利用で、チンガサ水道の起源である。チンガサ・プロジェクトは、2億3000万 m^3 の容量をもつ巨大なチュサ・ダムとサポ浄水場からなる大プロジェクト建設であった。

チンガサ・プロジェクトにはさまざまな技術的・資金的問題がともなった。1983年にチンガサ水道は始動したが、連結トンネルの内側の塗装が悪く、内壁が崩れる事故が発生し、使用を一時停止してきわめて経費の高い修復工事を行わねばならなかった。もうひとつ、水源の供給容量と配管可能容量の格差の問題があった。浄水場の処理能力は毎秒27 m^3 あったが、配水可能量は毎秒14 m^3 でしかなく、これによって深刻な供給不足が発生した。また、チンガサの水は良質で水圧も高く、高圧ポンプによる汲上げの必要性が低く、よって浄水経費を低く抑える利点があったが、逆に古い配水管は取り替えないと機能しないという問題があった。配水管取替え工事を一挙に行うために多大

な資金調達が必要となり、これがEAABの財政運営上、対外借款の急増というリスクを負わせることになった。

EAABは2つの問題の調整に直面した。第1は投資能力の向上であったが、その鍵となる対外借入れが緊縮していた。第2は、現在の設備を最大限活用し、経済的効用をあげることであった。しかし、それには投資能力が停滞しているにもかかわらず、新たな大規模投資が必要であった。上水道の供給に関しては、生産可能な水量をいかに分配するか、そのための配管工事の拡張がどれほどできるか、ということである。

もうひとつの問題はボゴタ川の水質問題に関してである。ボゴタにおける浄水能力の不足は、ボゴタ川の水質汚濁問題として深刻化した。また、下流域の地主が農業用に迂回水路をひいたため、ボゴタ川の氾濫も増幅された。このため、ボゴタ市内に宅地開発不適地が増えていった。しかし、不法宅地開発はもっぱらこのような地域に拡大したため、事後的にそれらの地域に排水処理施設および下水道を整備するには莫大な建設コストがかかった。以上の基盤整備が不備なままに放置された住宅地には浸水、土砂崩れなどの災害が発生した⁽¹⁷⁾。

以上の問題に対応すべく計画されたのが「ボゴタIV」プロジェクトである。「ボゴタIV」計画の骨子は、(1)分配・給水システム能力の拡充、(2)古い給水網の補修適正化、(3)低所得居住区のための二次的給水網の拡張、(4)緊急用貯水池(サンラファエル・ダム)の建設、(5)ボゴタ川の水質汚染問題対策、(6)EAABの組織改革の6点であった。このうち、1994年末時点で、サンラファエル・ダム建設工事の一部を除いて全計画が終了している。現在は、次の大型プロジェクトとして世銀融資の「サンタフェI」の内容が討議されている。

最後に、以上の拡張プロジェクトにおける資金調達条件についてふれておく。まず借款契約は国家を保証人として結ばれた。融資元は世銀が中心で、その他は海外の大手民間金融機関であった。世銀は貸付費として3つのタイプを指定した。

(1) 契約手数料：4プロジェクトに共通する支払い義務で、定期的に

EAABが未償却残金に対して支払う一定額のことをいう。

(2) 利子：償却される額に応じて課される利子支払い。最初の3プロジェクトについては、それぞれ利子率は6.25, 7.25, 7.9%であった。最後のボゴタIVについては部分的に一定の10.93%で残りについては変動的な利子率であった。

(3) 事前支払いに対する報奨金：契約期限以前に、なんらかの事前支払いを実施した場合に割戻しされる額のこと。

貸付条件は年々厳しくなっている。また「支払い猶予期限」および「償却期間」は徐々に短縮されている。「ボゴタI」の場合は、猶予期限は4年半、償却期間は16年、「ボゴタII」については6年と22年。「ボゴタIII」は4年と13年。そして「ボゴタIV」は5年と12年であった。この猶予期限というのは、本来、プロジェクトが軌道にのり、利潤を生むようになるまでの期間のことをさす。しかし、「ボゴタIV」の頃からはEAABの元本償却開始の遅れが甚だしいことから、むしろ借款の全額支払いを完了する期間のことを指すように意味が変わった⁽¹⁸⁾。

3. ボゴタ上下水道公社の財政問題

ボゴタ市の上下水道整備については、普及率からいえば、かなり良好な水準に達している。1985年のセンサスによれば、上下水道ともその普及率は95%を超えている。これは、EAABが独自性の高い財政構造をもち、政府資金や移転収入への依存度が低く、大規模な資金調達を対外借款によって獲得し、すでに紹介したような大型建設プロジェクトを実施してきたためと考えられる。

しかしその一方で、現在EAABは財政運営上危機的な状況にさしかかっている。その原因として考えられる要素は3つある。第1は公社特有の財政構造の性格として、民間企業に比べて人件費の負担が非常に大きいこと。第2は生産物(水)の欠損比率が上昇していること。第3は対外借款の新規獲得お

よび返済条件が厳しくなっていること。以上の3要素である。

以下ではまずEAABの財政構造と会計処理内容について考察し、次に上にあげた財政問題の原因となった背景について検討する。最後に対応策としてEAABがとっている使用料金（基本料金）の設定の仕組みについて触れる。

(1) EAABの財政構造と会計処理の仕組み

表4に、1980年から92年までのEAABの実行予算と決算収支の推移を示した。まず予算項目について若干の補足説明を行っておく。歳入の経常収入のなかで、「寄付金」は1988年から項目化されている。これは「ボゴタIV」プロジェクト開始にあたって、中央政府からの移転収入を得たためである。表中の「第三者からの徴収(EDIS)」とあるのは、正式には「第三者名義の支払い」と呼ばれる項目である。これはEAABの場合、ボゴタ市清掃公社(Empresa Distrital de Servicios Públicos: EDIS)との協定による支払いを指す。本来EDISが行うべきごみ処理料金の徴収をEAABが代行し、徴収後、EAABからEDISに、手数料を差し引いて支払われる金額である。この手数料収入によって、歳出の「EDISへの移転支払い」が会計上相殺される。よって、「純歳入計」とは、「粗歳入計」から、上記の第三者名義(EDIS)への支払いを差し引いたものである。

歳出で、「機能別支出」とあるのは、EAABがそのサービス提供のために必要とする経費で、「管理費」と「事業(操業)費」(各々「人件費」、「一般経費」および「移転費」からなる)が主である。いわゆる経常支出に相当しよう。「期限切れ支払い」(vigencias expiradas)は、前節でも触れたように、前会計年度に発生し決済された支払いで現当該会計年度に支払いが持ち越されたものである。理想的なのは、この金額が「財務局資金」(繰越し金)によって相殺されることであるが、実際はそうのように処理されるのは稀である。「投資」項目も同様に、(1)「当該年度の投資」と(2)「期限切れ投資」とに分けられる。(2)の性格は経常支出の場合と同様である。「粗歳出計」と「純歳出計」の扱いも歳入の場合と同様、EDISへの支払いを含むものと除くものとの区別化であ

る。

次に、図2-Aと2-Bは、歳入と歳出の主たる項目別構成比率の変化を示したものである。歳入については、圧倒的に自己収益、すなわち使用料金の徴収によって得る収入の割合が大きい。単年度での歳入出構成で比較すれば、自己収益で当該年度の経常支出と投資支出は優にまかなわれている。一方、借入れによる年間収入は全体の1割強にとどまっている。「期限切れ支払い」に対応するはずの繰越し金は微々たるものである。他方、歳出構成については、大ざっぱにみて、管理・運営費が全体の3～4割を占め、残りが債務支払いと投資に費やされているとあってよい。ただし、投資額の割合が1988年をピークに縮小しているのに対し、債務支払い額の比重が高まっている。つまり、操業コストと単年度の設備投資は自己採算をとっているが、新規大型プロジェクト建設費は自己資金のみでは足りず、しかも移転収入(国庫からの補助)に依存するのではなく、国内外からの借入れ資金で手当てしていることになる。そしてこの債務利子支払いの累積が構造的財政赤字の根拠となっている。

これを、各予算項目の年平均実質変化率(1992年固定値)によってみる(表4)。1980～92年の粗歳入の増加率は年平均5.1%であるのに対し、粗歳出の増加率は平均7.0%である。経常収入の増加率は5.7%。それでも歳出の伸びよりも低い。うち最も高い変化率を示すのが使用料金収入で、年平均5.9%の伸びである。一方、借入れによる収入は非常に低い伸び率で、年平均3.1%である。しかし、これはとくに対外借入れがマイナス成長(マイナス8.7%)になっているため、反対に国内借入れは64.8%という高率で増大している。全借入れにおける国内借入と対外借入の割合は1980年代に逆転し、国内借入は80年は全借入れのわずか0.3%であったものが、92年には76.3%に増大している。歳出については、機能別支出(経常支出)の伸びが7.0%とこれも経常収入の伸び率を上回っている。残念ながら管理費と事業費の区別が分析年間をとおして一律でないので厳密な内訳は不明であるが、これはとくに人件費の高騰が反映されていると考えられる。また、債務支払いの上昇率が年平均

表4 ポゴタ上下水道公社 (EAAB)

項目	1980	1981	1982	1983	1984	1985
歳入						
I. 経常収入	49,680	54,069	54,855	55,411	62,005	67,266
A. 自己収益 (使用料)	40,427	44,550	46,432	48,990	55,672	57,294
B. その他 ¹⁾	9,254	9,519	3,300	1,444	894	1,798
C. 寄付金 (移転)	0	0	0	0	0	0
D. 第三者からの徴収 (EDIS)	0	0	5,124	4,977	5,439	8,174
II. 資本収入	16,832	10,516	24,655	11,151	15,660	10,547
A. 借入れ	15,733	3,619	22,872	10,179	13,842	5,181
国内借入れ	42	2,598	1,103	5,634	2,703	2,142
国外からの借入れ	15,691	1,021	21,769	4,545	11,140	3,039
B. 繰越し金	1,098	6,897	1,783	972	1,818	5,366
C. その他収入および臨時収入	0	0	0	0	0	0
粗歳入計	66,512	64,584	79,510	66,561	77,665	77,813
純歳入計 (EDISからの徴収分を除く)	66,512	64,584	74,387	61,585	72,226	69,639
歳出						
I. 機能別支出	23,896	28,852	28,638	26,354	28,909	29,533
1. 管理費	15,522	25,341	23,751	21,024	22,412	23,025
2. 事業費	3,377	3,511	4,888	4,357	4,698	4,328
3. 期限切れ支払い	4,997	0	0	973	1,799	2,180
II. 債務支払い	13,044	8,786	10,353	13,765	16,383	17,969
A. 国内債務	7,352	767	1,534	2,835	3,145	2,875
B. 対外債務	5,691	8,019	8,819	10,930	13,239	15,094
III. 投資	18,769	23,959	35,522	25,026	30,473	29,884
A. 直接投資	16,966	23,959	35,522	20,518	26,152	23,725
B. 間接投資	0	0	0	0	0	0
C. 期限切れ支払い	1,803	0	0	4,509	4,321	6,158
IV. EDISへの移転支払い	0	0	5,124	4,707	5,439	8,174
粗歳出計	55,709	61,596	79,638	69,852	81,205	85,559
純歳出計 (EDISへの支払いを除く)	55,709	61,596	74,514	65,145	75,766	77,386
I. 決算収支						
A. 形式収支	10,803	2,988	-127	-3,561	-3,540	-7,747
B. 当該年度収支 (前年度までの繰越しを除く)	16,504	-3,909	-7,392	-5,171	-7,576	-16,353
C. 当該年度収支 (実質)	16,442	6,894	-4,404	-5,298	-11,137	-19,893
D. 累積収支	16,442	23,336	18,932	13,634	2,497	-17,395
II. 資本収支						
A. 国内資金フロー	-7,310	1,831	-432	2,799	-442	-732
B. 国外資金フロー	10,000	-6,997	12,950	-6,386	-2,099	-12,056
C. 純資金フロー	2,689	-5,167	12,519	-3,586	-2,541	-12,788
D. 物的投資	18,769	23,959	35,522	25,026	30,473	29,884

(注) 1) 契約上の収入, 不動産売却, 配当金, 罰金などが含まれる。

(出所) Contraloría Distrital de Santafé de Bogotá, *Informe y estadísticas de ejecución*

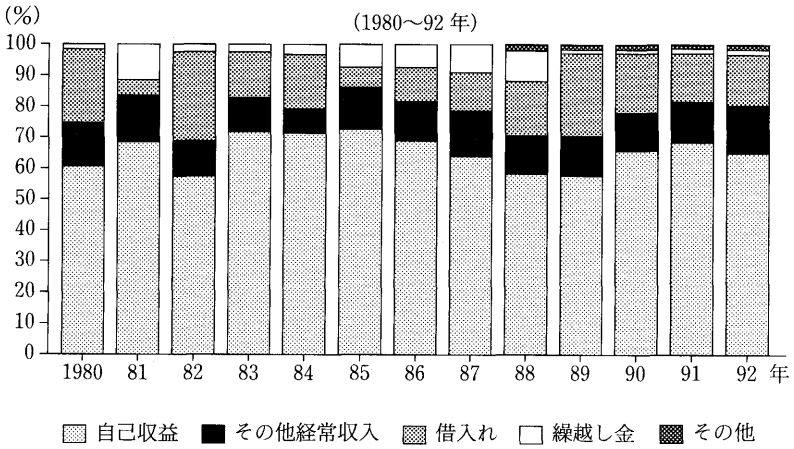
の実行予算 (1980~92年)

(単位：100万ペソ, 1992年固定値)

1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1980~92年間の 年平均変化率 (%)
70,633	77,412	84,485	89,249	93,526	98,904	96,791	5.7
59,012	64,922	70,521	73,679	79,168	83,482	80,864	5.9
3,233	3,403	1,656	1,594	959	1,058	1,177	-15.8
0	0	2,805	3,516	2,091	2,344	1,254	—
8,388	9,087	9,503	10,461	11,308	12,020	13,497	—
14,514	22,625	32,945	36,517	24,373	20,096	24,265	3.1
9,042	15,208	21,040	34,392	23,019	18,783	22,257	2.9
6,108	5,846	7,449	10,253	3,169	9,594	16,981	64.8
2,935	9,362	13,591	24,138	19,850	9,189	5,276	-8.7
5,472	7,417	10,753	1,019	256	360	927	-1.4
0	0	1,151	1,106	1,097	953	1,080	—
85,147	100,037	117,430	125,766	117,899	119,001	121,056	5.1
76,759	90,950	107,927	115,306	106,591	106,980	107,559	4.1
32,248	34,324	39,569	36,306	37,128	40,217	53,645	7.0
25,277	27,393	28,962	29,058	29,250	20,004	32,589	6.4
4,288	4,403	7,140	4,867	3,546	14,682	13,272	12.1
2,683	2,527	3,467	2,381	4,332	5,531	7,784	3.8
24,826	28,587	31,823	27,492	36,622	45,095	40,096	9.8
3,189	2,808	3,044	4,513	5,406	6,828	10,851	3.3
21,637	25,779	28,779	22,979	31,216	38,268	29,245	14.6
36,389	63,215	80,388	50,223	33,939	22,061	18,365	-0.2
27,493	50,206	56,544	29,588	15,275	5,568	5,898	-8.4
0	0	0	0	0	1,388	1,207	—
8,896	13,009	23,843	20,634	18,665	15,104	11,260	16.5
7,948	8,564	8,995	8,868	9,689	10,125	13,497	—
101,411	134,689	160,775	122,889	117,378	117,498	125,602	7.0
93,463	126,125	151,780	114,021	107,689	107,373	112,106	6.0
-16,705	-35,175	-43,853	1,285	-1,098	-392	-4,547	-55.2
-26,133	-54,367	-50,311	1,877	2,625	2,735	13,571	-1.6
-33,880	-71,071	-85,486	-41,976	3,910	1,636	13,178	-1.8
-51,275	-122,346	-207,832	-249,808	-245,898	-244,262	-231,084	-64.5
2,918	3,039	7,210	9,256	-146	5,111	7,384	6.0
-18,702	-16,417	-15,188	1,160	-11,366	-29,078	-23,969	-58.1
-15,784	-13,379	-7,978	10,415	-11,512	-23,968	-16,585	-56.1
36,389	63,215	80,388	50,223	33,939	20,673	17,158	-0.7

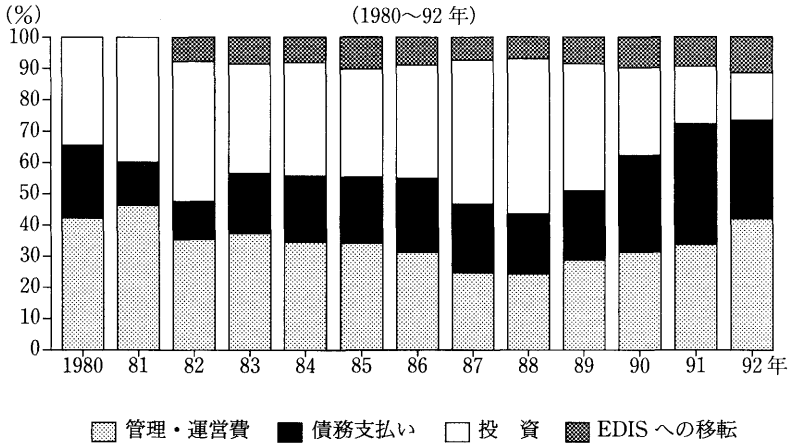
prespuestal, 各年版。

図 2-A ボゴタ上下水道公社の歳入構成の推移



(出所) 表 4 より作成。

図 2-B ボゴタ上下水道公社の歳出構成の推移



(出所) 表 4 より作成。

9.8%と高く、とくに対外債務支払いが14.6%と急増している。一方、投資支出は全体で年平均マイナス0.2%と低いが、注目すべきは、そのなかで期限切れ支払いが16.5%ときわめて高いことである。

この「期限切れ支払い」とは、端的にいうと会計不均衡を帳簿記載しないための会計処理方法である。EAABはじめ公益企業体は市の中央行政部とは異なり、予算の流用は自由裁量にまかされている。すなわち、利潤が出ればそれを自由に保持することも可能であるし、契約した建設事業が遅れた場合、その遅れ分の支払いを支払い有効期限を超えて別の項目から流用することも可能である。ゆえに「期限切れ支払い」を頻発する。公益企業体の会計理論では、これは「赤字支出」ではなく、単なる「支払い延期」として扱われる。よって、この支出は当該年度支出には計上されず、翌年度会計において「期限切れ支払い」として計上される。

理論上はこれに相当する金額が準備金あるいは繰越し金として、「次年度会計の財務局資金」として歳入欄に計上されるべきである。しかし、実際はこの相殺措置はとられず、不足分、つまり「赤字」(欠損)は次年度会計に持ち越される。よって帳簿のどこをみても実際の欠損額は現れないことになる。しかし、実際は累積赤字が構造的問題として深刻化している。EAABの場合、この期限切れ支払いは経常支出にも投資支出にも発生している。1988年には総投資額の43%が支払い延期(繰延べ)されたが、これには債務の利子支払いも含まれている。

以上の事態を引き起こしたのは、対外的資金繰りが困難であり、かつ債務支払いの負担が増大しているにもかかわらず、EAABがポゴタIVをはじめとする大型拡張プロジェクトへの投資を続行してきたためである。そのため、「期限切れ支払い」という会計処理方法に依存せざるをえず、その結果、累積赤字を生んだ。

この、対外債務支払いの増大→期限切れ支払いの増大→累積赤字の拡大という過程は、図3、図4、図5によって明らかである。

図3は、EAABの債務支払い額の推移を国内債務と対外債務とを区別して

表したものである。資本収入構成においては、対外借入れが減少し、代わって国内借入が急増している一方、債務支払いにおいては、国内債務支払いの負担は低いが、対外債務支払いの伸びが急激である。

図4は、EAABの期限切れ支払いの比重をみるために、期限切れ支払い総額の全歳出に占める割合、および期限切れ支払いを除いた運営費支出と投資支出の全歳出に占める割合の推移を比較したものである。まず、投資支出と運営費支出がほぼ同じ比重で推移してきたことは、すでに図2-Bで明らかであった。しかし、期限切れ支払いがそれぞれに占める割合は投資支出においてより高く、1992年時点では61.3%にも及んでいる。このため図4では、期限切れ支払いを除いた投資支出は1992年では全歳出の1割に満たない。つまり、投資行動は続けても、その支払いの6割以上が次年度以降に繰り延べられている。一方、期限切れ支払い総額の推移は1980年から92年の間に確実に増大しており、88年以降（ボゴタIVの開始後）はおおよそ18～20%台で推移している。

これまで、EAABの財政構造の特徴について述べてきたが、最後に、1980～92年の収支変動について分析しよう。上記の会計処理上のトリックを崩し、実際の構造的財政赤字を明示化するために、アルフォンソは次のような決算方法を試みている⁽¹⁹⁾(表4の決算収支の欄を参照)。各計算内容と意味は以下のとおりである。

A 「形式支出」

「純歳入計」と「純歳出計」との差し引き。

B 「当該年度内の収支決算」

当該年度内に実際に発生した収入と支出の差を出す方法。つまり、計上しうるかぎりの繰越し分を取り除く方法である。歳入に関しては、「純収入」から前年度の「財務局資金」(繰越し金)を取り除く。歳出に関しては、「純歳出」から前年度の「期限切れ支払い」を取り除き、同時に次年度に「期限切れ支払い」と計上された分を加える。すなわち、計算式は、(粗歳入計－繰越し金)－(粗歳出計－経常支出の期限切れ支払い－

投資の期限切れ支払い+次年度の経常支出の期限切れ支払い+次年度の投資の期限切れ支払い), となる。

C 「当該年度内の実質的収支決算」

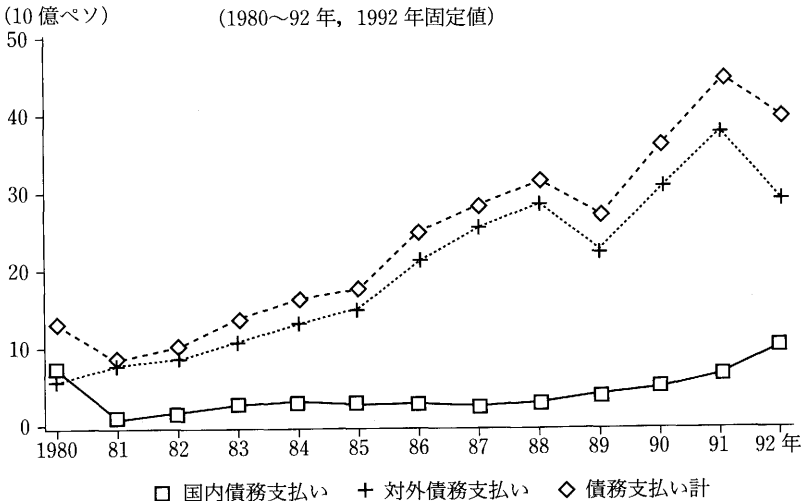
これはBの決算に形式上の赤字・黒字を入れ込むことを意図したものである。換言すると、Cの方法は、公社の当該年度内の財政動向について、過去の累積も、またその繰延べ支払いも考慮せずに把握する方法である。具体的な計算式は、前年度形式収支-当該年度収支(上記B)となる。

D 「累積収支決算」

一定の期間内での累積赤字・黒字を図ろうとする方法。しかし、起元年(この場合は1980年)において有意な不均衡がないという前提に基づいていることに注意すべきである。

図5は表4に基づき、収支状況(B, C, D)の変動を1980~92年の推移で

図3 ポゴタ上下水道公社の債務支払い額推移



(出所) 表4より作成。

図4 ポゴタ上下水道公社の期限切れ支払いと
残りの運営費と投資の対歳出比率の推移

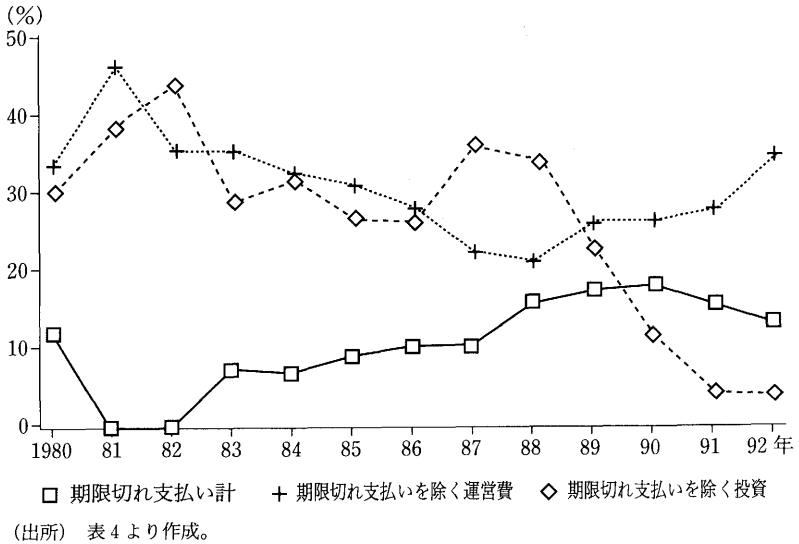
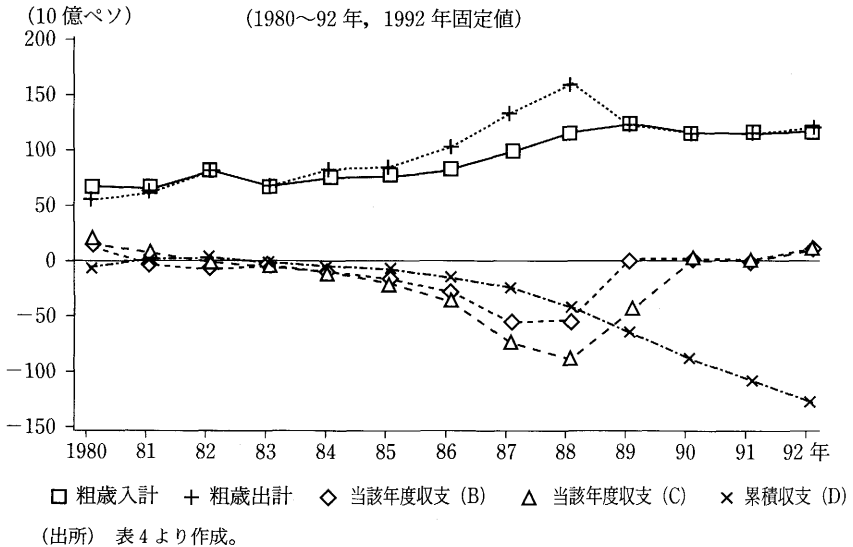


図5 ポゴタ上下水道公社の決算収支の推移



表したものである。1986年から88年にかけて、形式収支の不均衡が拡大し、繰越し金と期限切れ支払いを除いた実質当該年度収支(B, C)でみてもこの間の不均衡は著しい。もっとも、収支Bは1989年に、収支Cでは90年に不均衡が是正されたことになっている。しかし、これを累積収支Dの推移でみれば、1984年以降、赤字の累積が拡大を続けていることがわかる。1992年に累積赤字は総歳入の190.8%、すなわち2倍弱に達している。

(2) 財政不均衡の背景

以上で、EAABの1980年以降の財政構造と、その不均衡の拡大について示した。では、この累積赤字問題を解消し、財政不均衡を是正するために、EAABはどのような措置をとったのか。また、その改善策があったにもかかわらず、現在依然として累積赤字が危機的な状況に陥っているのはなぜだろうか。

財政不均衡を是正するためにEAABがとった手段は、使用料の基本料金の改定であった。公社の最大の財源はサービス供給に対する使用料収入であったからである。1980～92年の経常収入項目で最も安定した収入源であったのも、使用料収入であった。総歳入に占める比重は1976年では5割強であったのが80年以降は常にほぼ60%を超えている(図2-A)。使用料による収入総額の伸び率は1976～88年では7.0%、76～88年は8.2%に加速している。筆者による計算では、1980～92年の年平均伸び率は5.9%である。

EAABの使用料金設定の根拠は、投資(経費)回収の目的が第1であるが、そのほかに、所得再分配効果がある。料金をその使用者の性格(社会経済階層)・用途別に区別化、差別化することで、富めるものが貧しいものの支払いを間接的に負担し、所得水準の低い階層は間接的に補助を得る仕組みである。また、固定料金のほかに消費量に応じた累進料金を課すことで、浪費を抑制し、節約を喚起する効果も考慮されている。

まず、以下のような登録者の用途性格別分類がある。(1)一般家庭用、(2)混合利用(家庭用+自営業用)、(3)商業用、(4)工業用、(5)公用、そして(6)特別利

表5 ポゴタ上下水道公社の使用料金構成（家庭用、1988年10月現在の例）
（単位：ペソ，名目値）

階層	月額固定料金	消費量（1 m ³ ）当り累進料金		
		基本的量	補完的量	奢侈的量
1（最低）	13.27	5.31	18.58	50.14
2（低）	66.35	11.94	26.54	52.22
3（中の下）	265.39	18.58	35.83	56.40
4（中）	464.39	31.85	45.12	59.54
5（中の上）	928.88	45.12	54.41	65.80
6（最高）	1,326.97	58.39	63.39	67.68

（出所） S. Jaramillo y O. Alfonso, *Agua potable y arcantarillado en Bogotá: realizaciones y limitaciones*, Bogotá: CINEP, 1990, p. 63.

用（民間だが社会的目的、非営利事業の場合）。そして家庭用および混合利用の場合は社会経済階層別にさらに6段階⁽²⁰⁾に区別化している。また、家庭用と混合利用については、固定料金のほかに、消費量にともなう累進料金を階層別に定めている。1988年10月現在の例を表5に示した。表中の消費量のレベル設定は1987年現在で次のとおりである。月量20m³までが「基本的量」（básico）で、21～40m³が「補完的量」（complementario）、そして40m³を超えると「奢侈的量」（suntuario）とされている。また、混合利用については、家庭用比べて40%の割増金が課せられている。その他の分類については、（商業、工業用）固定料金があり、それに事業内容、消費量などに応じて累進料金が付加される。なお、下水道使用料金は上水道料金に連動して決められている。おおよそその基本料金は上水道の50%に設定されている。

これらの分類の方法は従来から固定的だったのではなく、試行錯誤があった。1970年代末は地価・不動産の鑑定を根拠とした階層分類が用いられ、これによって7つの階層区別化が行われた。しかし、これにはさまざまな問題が指摘され、これに代わるものとして、次に用いられたのは国立統計局（Departamento Administrativo Nacional de Estadística: DANE）がセンサス集計に用いた社会経済階層分類である。1983年以降、政府は全国の公共サービス公社に対してその料金設定に直接的な管理統制を行うことを決定した。そし

て全国使用料金決定審議会 (la Junta Nacional de Tarifas: JNT) という国家企画庁 (Departamento Nacional de Planeación: DNP) 直属の全国組織を設置した。このJNTは今日まで⁽²¹⁾公共サービス公社の使用料政策を監視してきた。

表6は、1988年時点での、用途別、階層別 (家庭用と混合利用のみ) の単位消費量 (1 m³) 当り平均支払い額を、全平均使用料金と比較した一覧表である。ここで、補助額とあるのは、全体の平均料金と各階層の平均支払い額との差異であり、これがプラスであれば、実質的に補助 (相互扶助) を受け、マイナスであれば逆に他階層の補助額を供出しているという解釈が成り立つ。補助率とは、この理論上の補助額の平均使用料に対する割合を表す。この表でみるかぎり、家庭用の階層1~3と混合利用の1~3および特別使用については間接的に補助金を得ていることになる。以上の階層の消費量は全消費量の55%に相当する。一方、補助額がマイナスとなっている、補助金を提供している階層は全体の40%である。残る5%は公的使用の部分で、中立的な立場にある。単位当り補助金額については、最も助成を受けている部門 (家庭用、階層1) では1 m³当り平均価格の70%以上が他の階層から補助されていることになる。しかし、この分類部分は全徴収額の1%足らずである。その次に有利な部門 (家庭用、階層2と混合利用、階層1) では補助率は60%前後である。全体では平均的に部門間で16~18%が移転されていることになる。他方、単位使用量当り移転分を最も産出する部門は、家庭用と混合利用の最上階層で、平均料金の倍近い価格を支払っている。しかし全体の徴収額における比重は小さく3%程度である。最も移転に貢献しているのは家庭用と混合利用の階層4と5であり、単位水量当り割増額がそれぞれ約20%と70%である。合わせて全徴収額の7%に相当する。また、工業用と商業用は割増額が平均料金のおよそ50%であり、全徴収額の7.5%を担っている。料金の階層・部門別区別化による再分配能力を全徴収額における内部移転額の割合によって検討すると、1980年代後半にかけては増大している。1984年の15.9%から88年は18.5%に拡大した⁽²²⁾。

表6 ボゴタ上下水道公社の用途別、階層別使用料金における相互補助率の比較 (1988年)

(単位: 1m³当りペソ)

用途別 階層	平均料金 (名目)	支払い額 (名目)	補助額 (名目)	補助率 (%)	
家庭用	1	82.47	22.36	60.11	72.9
	2	82.47	36.70	45.77	55.5
	3	82.47	65.63	16.84	20.4
	4	82.47	96.97	-14.50	-17.6
	5	82.47	141.72	-59.25	-71.8
	6	82.47	170.30	-87.83	-106.5
混合利用	1	82.47	31.07	51.40	62.3
	2	82.47	46.95	35.52	43.1
	3	82.47	70.93	11.54	14.0
	4	82.47	95.94	-13.47	-16.3
	5	82.47	127.62	-45.15	-54.7
	6	82.47	147.98	-65.21	-79.1
商業用	82.47	124.64	-42.17	-51.1	
工業用	82.47	120.56	-38.09	-46.2	
特別使用	82.47	38.99	43.48	52.7	
公用	82.47	79.91	2.56	3.1	

(出所) S. Jaramillo y O. Alfonso, *Agua potable y arcantarillado en Bogotá: realizaciones y limitaciones*, Bogotá: CINEP, 1990, pp. 67-69, をもとに作成。

しかしながら、使用料の値上げをもってしても肝心の財政赤字問題の抜本的解決にはいたっていない。以下、その背景にあったと考えられる内的・外的要因について言及したい。

(i) 水の欠損問題

「水の欠損」とは生産された水量と供給され使用料が回収された水量との差を意味するが、これは年々増加してきている。1975年には全生産量の22%であったのが、91年では40%に増大している。

この水の欠損分には2つの要素がある。ひとつは商業的欠損で、他のひとつは物的欠損である。前者は違法連結による未登録の水道利用や大手企業の

汚職による不払いまたは、計測器の故障によって生ずる誤差（漏洩）である。EAABの調査では、この商業的欠損は1991年、全欠損の65%に相当した。残る35%分は物的欠損にあたるが、これは水道管の亀裂やその他のインフラの老朽化などが原因で発生する漏洩である。

表7は1970～88年のEAABによる水の生産量と使用量徴収水量の比較でみた欠損分の推移である。欠損分が全生産量に占める割合は、1970年の24.9%から88年は45.3%に拡大している。

(ii) 消費量の減少

近年、平均1戸（測量計）当たり消費量自体が減少している。1970～88年の1戸当たり消費量の変化を表7に示した。1970年時で1戸当たりの消費量は平均年間662.7m³であったのが、88年には396.7m³に減少した。これを年平均変化率でみると、1970～88年は平均2.9%、76～88年は3.3%の速度での減少となる。また、1970年の消費量を100として指標化すると、88年は6割に落ち込んでいることがわかる。この指標変化を先に述べた欠損比率の推移とともにグラフで示したのが図6である。欠損比率の増大と1戸当たり消費量の減少傾向が並行して進行していることが読み取れる。

(iii) 人件費の重圧

すでに前項で、歳出構造において管理費・事業費の割合が高いことを指摘した。管理費のなかでも比重が高いのが人件費支払いである。

人件費については、実質で年間10%近く上昇している。つまり、1990年の固定価格で、82年の職員1人当たり賃金が年総額550万ペソから91年には1280万ペソにはねあがった。1m³当りの販売水量にかかる人件費はこの11年間に倍増したことになる。

問題は、本俸自体の変動ではなく、社会保障費分が非常に高いことである。ちなみに、社会保障費は法律では基本給の40%が最低水準として規定されており、民間できわめて社会保障が充実している機関でも80%くらいであるのに対し、EAABでは315%にまで達している。1991年現在、人件費は全管理運営費の79%に相当する。同年、EAABでは退職金を支払うために多額の債務

表7 ボゴタ上下水道公社の水の生産量と使用料徴収水量の比較(1970～88年)

年	生産水量 (1,000m ³)	使用料徴収水 量(1,000m ³)	欠 損 分		徴収戸数 (戸)	1戸当り消費量(m ³)	
			(1,000m ³)	比率(%)			指標
1970	190,869	143,276	47,593	24.9	216,214	662.7	100.0
1971	196,164	146,148	50,016	25.5	231,816	630.5	95.1
1972	216,412	160,317	56,095	25.9	247,135	648.7	97.9
1973	245,802	171,945	73,857	30.1	269,497	638.0	96.3
1974	253,126	182,649	70,477	27.8	293,268	622.8	94.0
1975	252,966	197,253	55,713	22.0	313,085	630.0	95.1
1976	265,492	204,803	60,689	22.9	335,261	610.9	92.2
1977	285,609	208,421	77,188	27.0	358,221	581.8	87.8
1978	298,700	207,008	91,692	30.7	381,862	542.1	81.8
1979	314,195	209,255	104,940	33.4	404,143	517.8	78.1
1980	338,611	222,621	115,990	34.3	424,882	524.0	79.1
1981	339,163	235,620	103,543	30.5	443,787	530.9	80.1
1982	356,279	235,231	121,048	34.0	471,161	499.3	75.3
1983	401,300	236,802	164,498	41.0	505,383	468.6	70.7
1984	403,800	251,178	152,622	37.8	542,531	463.0	69.9
1985	423,748	256,621	167,127	39.4	579,845	442.6	66.8
1986	452,207	263,071	189,136	41.8	613,290	429.0	64.7
1987	473,534	271,962	201,572	42.6	658,288	413.1	62.4
1988	498,771	273,039	225,732	45.3	688,285	396.7	59.9

(出所) S. Jaramillo y O. Alfonso, *Agua potable y arcantarillado en Bogotá: realizaciones y limitaciones*, Bogotá: CINEP, 1990, p. 54,より作成。

に頼らざるをえない状況になった。

(iv) 対外債務条件の厳格化

海外からの借入れ額は年々減少しているのに対し、その返済義務額は逆に年々増加している。すでにみたように、1980～92年を比較しても、海外からの借入れ額が総歳入額に占める割合は23.6%から4.4%に落ち込んでいる。逆に歳出における債務返済額は10.2%から23.3%に拡大している。

国際資本収支についてみると、1983年以降、資本流出に転じており、89年に若干の実質流入があった以外はいずれも国外資本流出が増大している。

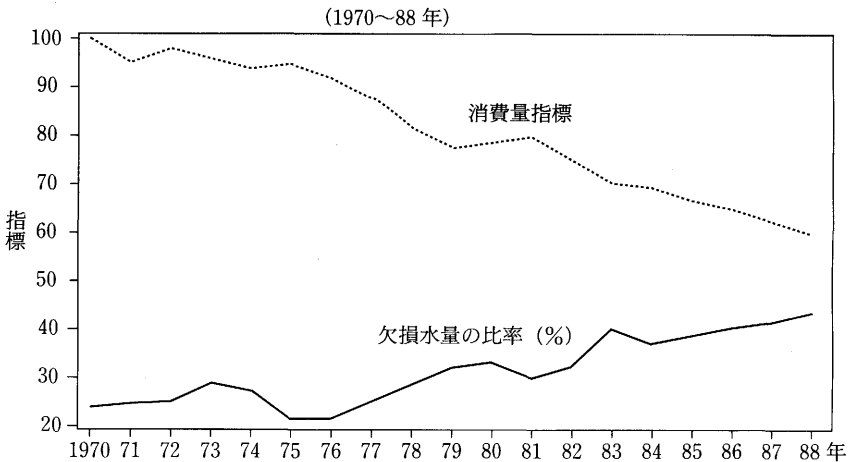
これについては1970年代以降のコロンビア全体の対外債務の借入れ状況や

マクロ経済における金融政策についても考慮する必要がある。EAABは「ボゴタ I」計画の開始にともない、1970年代初頭においてかなり大規模の対外借入れを獲得することができた。しかし、第1回のコーヒーブーム（1975～76年）によって、外貨流入が急増し、これが国内インフレ圧力を高めたため、政府はインフレ抑制策として外貨の流入抑制に転じた。よって公的債務（政府間借款を含む）の借入れも促進しない方向になった。

このコーヒーブームが去ると、国際金融危機（1980年代初頭）がコロンビアをも襲い、EAABもその影響を受けた。まず、新規借款の獲得が非常に困難になり、かつ国際金利が高騰した。そのため、対外借款の支払い条件はさらに厳しいものになった。さらに国際金利の高騰に対応して、政府は1980年代に為替政策において通貨切下げを加速化する方向に転換したため、EAABは損害を受けた⁽²³⁾。

もうひとつの問題はずさんな建設計画と工期の遅れによって、投資額の回収がさらに遅れるということである。好例が、チンガサ(ダム)建設プロジェクトである。ダム建設過程が遅れただけでなく、配管給水部門の建設の遅れ

図6 水の欠損比率と1戸当り消費量の推移



(出所) 表7より作成。

によって、長い間チンガサ・ダムで生産された水の供給を開始することができなかった。ようやく1990年のボゴタIV計画の実施によってチンガサ・システムが起動開始となったが、この工期の遅れはその後も長らくEAABの財政を締め付けることになった。

おわりに

本章では、コロンビアにおける都市政策と都市社会資本建設について、首都ボゴタ市の行・財政構造とボゴタ上下水道公社の事例によって考察した。冒頭でも述べたように、コロンビアにおける都市基本的ニーズの普及状況は発展途上国一般の水準においては比較的良好であるといえよう。しかしながら、公共サービスの担い手である公益企業の財政は今日危機的な累積赤字を抱えている。

EAABの会計処理方法では、形式的な単年度収支は歳入歳出が相殺されず、かつ実質的赤字を隠蔽する仕組みになっている。これは、支払い不能分の決済を次期会計年度に繰延べするという「期限切れ支払い」というカテゴリーを駆使することで正当化されている。この会計帳簿上のトリックを除いて実質赤字を計算しなおすと、じつに今日では単年度粗歳入額を上回るほどの累積赤字を負っていることが明らかになった。

使用料の上昇は、国内の階層間移転（相互扶助）による所得再分配効果はあるが、大型プロジェクトの建設コストを回収するだけの効果はなく、構造的財政問題の解決には直結していない。

最後に財政問題の背景として指摘できる内的・外的要因を4点あげた。生産水量に対する欠損比率の増大と消費性向の変化が歳入減の国内的要因である。また、借入れ額の落ち込み、とくに対外借款の新規取付けが困難になっていること、その一方で、対外債務の支払い条件が厳格化していることが資本収支赤字の原因である。にもかかわらず、国内の都市化にともなうサービ

ス供給の拡大への圧力が、EAABに水源の新規開発や配管網の拡張を中心とする大型プロジェクトの推進を続行させた。財政赤字の直接的原因は、国内の需給バランスとそれに対する資金調達の不均衡である。しかしながら、それに先立つEAABの投資計画のずさんさ、公益企業としての中長期的経営能力の欠如が根本的要因として指摘される。

EAABで考察した財政問題および経営上の問題は、本章では触れなかったが、その他の公益企業（ボゴタ電力公社、ボゴタ市清掃公社など）にも同様にあてはまる。現在コロンビアでは、都市の基本的公共サービスの担い手であるこれらの公益企業を、その健全な財政運営と高い経済効率性の追求、そして社会的公正に資する形で改革しようとしている。その方針はすでに1991年の新憲法に盛り込まれているが、94年7月、法律第143号によって、公共サービス事業新法が打ち出された。この法律の骨子は、経営効率を向上させる方向での公益企業改革であり、民間資本の活性化である。俗に「民営化」と称されているが、実際は民間企業への部分的事業委託によって財政効率を高めようとする、いわゆる第三セクター方式の導入である。この新法の制度化をめぐる議論が続行中で、その実行性や評価については、別途分析が必要であろう。

〔注〕 _____

- (1) UPACとは住宅建設向けの貸付・貯蓄の単位で、その利率はインフレに連動して修正される。表向きは低所得者層向け住宅政策の促進と位置づけられたが、実際は民間貯蓄の増大と、その住宅建設部門への資金運用の連携を強化することにより経済全体の活性化をはかるというマクロ経済的なねらいが優先されていた。
- (2) 土地信用庁は1991年の法律第3号によって「社会的利益のための住宅および都市改革（推進）庁」（Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana: INURBE）に改編された。INURBEは基本的に土地信用庁の機能を引き継ぐものであるが、土地信用庁が低所得者層向けの住宅建設のために、土地の購入から住宅建設までの全行程の金融斡旋と業者への委託を行ったのに対し、INURBEは住宅建設計画に対する直接補助供給機関としての機能

に特化するようになった。

- (3) コロンビアでは「市」(ciudad)は一般名詞としてはあり、通常、人口規模の大きい県都には用いられるが行政区分を示す用語ではない。municipioにあてた「市郡」という訳語は、本来「市または郡」とすべきであるが、municipioについては人口規模上市と郡を区別する定義が存在しない。よって本章ではすでに他のラテンアメリカ都市についても適用されている「市郡」を用いることにする。
- (4) 1954年12月31日市議会で、協定 (Acuerdo) 第11号が批准され、新しく小市郡 (Alcaldía menor) というカテゴリーが制定された。上記のボゴタ市に統合された6市郡はこう命名されることになった (Oscar Alfonso, “El esquema jurídico-administrativo de la prestación del servicio de acueducto en Bogotá,” Centro de Investigación y Educación Popular <CINEP>, 1990)。
- (5) Ibid.
- (6) 1984年、市の会計監査院の提案で、市議会にボゴタ特別市財政法 (Código Fiscal para el Distrito Especial de Bogotá) と呼ばれる協定案が提出され、85年協定第6号として市議会で批准された。
一方、下水処理については整備が遅れていた。1985年の推計では、上水道は全世帯数の96%に普及していたのに対し、下水道の完備されていた世帯は84%にとどまり、雨水の排水管が完備されていたのは73%であった。下水道の整備に関しては世論の圧力が高まりつつあった。
- (7) Samuel Jaramillo y Oscar Alfonso, *Agua potable y arcantarrillado en Bogotá: realizaciones y limitaciones*, Bogotá: CINEP, 1990.
- (8) 1876年、公共の街灯整備がガスを燃料として民間企業によって開始された。この街灯は、1890年、火力発電利用に、さらに1900年には水力発電利用にとって代わられた。1884年、やはり民間資本によって最初の電話が設置された。
- (9) 今日、チャピネロ地区はおよそボゴタ市内の北部55から60番街あたりを指し、商業の密集するダウントウンであるが、当時のボゴタ市域では北端に相当した。
- (10) 文献によっては、この時期を民間資本による時代と捉えるものと、市営水道事業の開始時期と捉えるものとの両者がある。
一方、下水処理については整備が遅れていた。1985年の推計では、上水道は全世帯数の96%に普及していたのに対し、下水道の完備されていた世帯は84%にとどまり、雨水の排水管が完備されていたのは73%であった。下水道の整備に関しては世論の圧力が高まりつつあった。
- (11) Jaramillo y Alfonso, *Agua potable y ...*, p. 7.
- (12) Ibid., p. 8.
- (13) Compañía Nacional de Cloro.後にこれは国営のAlcalis de Colombiaの直

営工場となる。

- (14) Alfonso, “El esquema jurídico-administrativo de…” pp. 5-6, より。それぞれの内訳は次のとおりである。ボゴタ上水道債タイプA：3150万ペソ。500～10万単位の5シリーズで、償却期間は13年。年5%の値引きのほか、収益率は年6%。公債の発行は契約完了の後60日以内、元金の償却は5年目以降。ボゴタ上水道債タイプB：ボゴタ統合電力公社にのみ義務づけられた公債。2140万ペソ。償却期間は15年。値引きなし、収益率は年6%。最初の6回の発行については四半期ごとの支払いで、7回目以降は元金とともに利子支払いとなる。ボゴタ下水道債：2000万ペソ。条件はボゴタ上水道債タイプAとほぼ同じであるが、毎年の発行額が200万ペソに限定されている。
- (15) Jaramillo y Alfonso, *Agua potable y…*, p. 11.
- (16) “entidad administrativamente autónoma. con personería jurídica independiente y con patrimonio propio,” en Jaramillo y Alfonso, *Agua potable y…*, p. 6.
- (17) *Ibid.*, p. 16.
- (18) 「ボゴタIV」は、1985年の時点で総経費は3億1400万ドルが推定され、うち1億7900万ドル分は対外借款に頼ることになっていた。基本的には世銀融資である。
- (19) Contraloría Distrital de Santafé de Bogotá, *Informe y estadísticas de ejecución presupuestal*, 各年版を用いてAlfonsoが行った試算。未発表。
- (20) 6階層は法定最低賃金を基準に、その世帯収入水準によって次のように分類されている。①「最低」：世帯収入が2最低賃金までの世帯、②「低」：同、2～3最低賃金まで、③「中の下」：同、3～4.5まで、④「中」：同、6～7最低賃金まで、⑤「中の上」：同、6～7最低賃金まで、⑥「最高」：同、7最低賃金以上の世帯。しかし、実際は地区別に住宅の物的条件などを指標に集団的社会階層分類が適用されているため、世帯単位で厳密な区別化がなされているとは言い難い。
- (21) ただし、今日議論されている民営化過程では、このJNTは廃止される方向である。
- (22) Jaramillo y Alfonso, *Agua potable y…* p. 70.
- (23) 一般に1975年の為替レートは均衡的であるという認識がある。このときから、コーヒーブーム（国際価格の高騰）のおかげで外貨が一気に国内に流入してきたが、その結果もたらされたインフレ圧力に対して政府はペソ切上げを行った。しかし1980年代に入ると今度はコーヒー価格が低下し、貿易不均衡に転じ、結果として政府は為替政策を逆転し、82年に急激なペソ切下げ措置をとった。1988年の実質為替レートは75年の44%高となっている。