

簡易水道料金の地域間格差と財源保障のあり方 — 新潟県における事例を中心として —

中 村 康 一

Abstract

The rate disparities of the small-scale water-supply attributes to differences in management environment such as geographical and topographical conditions. Therefore the disparities can hardly be overcome only by management efforts. A right to use the water-supply at equal rate can be interpreted as guaranteed under a right to live stipulated in Article 25, the Constitution of Japan. All cities, towns and villages should be able to offer people the water-supply with uniform nationwide rate and with stability. This requires guarantee of financial resources for the small-scale water-supply by cities, towns and villages.

キーワード……簡易水道料金の格差 生存権 国と地方の役割分担 財源保障

はじめに

我が国の水道事業は原則として市町村が経営するものとされ¹⁾、その料金は能率的な経営の下における水の供給に要する適正な原価を基準にして決定されることになっている²⁾。

家庭用水道料金の水準は、第一義的には給水原価の水準に大きく左右され、次いで、生活用水としての家庭用料金に厳格に原価主義を適用せずどのような政策的配慮を働かせるか、さらには、一般会計からの繰入れなど料金以外の収入をどう見込むか等の点にかかってくるものであると考えられている³⁾。

水道事業はたとえ能率的な経営を行ったとしても、地理的、地形的条件による経営条件の違いにより事業間に料金格差が生じるといわれている。この地理的、地形的条件による経営条件の違いによる給水原価の格差が大きい場合には、経営主体の経営努力のみでは克服が難しい面があることから、給水原価の格差の状況等を分析したうえで、料金格差の是正や財源保障の問題を論ずることが適切と考えられる⁴⁾。

本稿では、市町村が経営主体の簡易水道事業について、料金水準に影響を与える給水原価並びに一般会計繰入金などの市町村における決算数値を検証することにより、料金格差是正のための財源保障のあり方を探ることとする。併せて、居住する市町村の違いにより水道料金に大きな格差が存在することは好ましくないとの視点から、水道の供給を受ける権利は憲法 25 条の

生存権として位置付けられないかについても検討する。

I 料金水準に影響を与える給水原価等の状況

1 個別市町村の収支、給水原価、供給単価の状況

(1) 簡易水道事業会計の収支の状況

表1は、平成17年度から平成21年度までの、新潟県内の簡易水道事業全体の5年間の収支比率の状況を表したものである⁵⁾。おおむね、100パーセント前後で推移している。

しかし、収支がおおむね100パーセント前後で推移しているといっても、その要因が、料金収入によるものか、一般会計等の負担によるものなのかは不明であることから、個別自治体の給水原価、供給単価、一般会計からの繰入金等の状況の分析が必要である。

表1 簡易水道事業県全体の収支の状況(単位:%)

平成17年度	平成18年	平成19年度	平成20年	平成21年度
102.1	101.6	99.8	100.7	102.6

[出典] 新潟県総務管理部市町村課『地方公営企業の決算状況(市町村分)』（各年版）から作成。

(2) 個別市町村の給水原価と供給単価の状況

表2は、市町村ごとの供給単価と給水原価の平成17年度から平成21年度までの5年間平均額を給水原価の高い方から順に並べたものである⁶⁾。

市町村ごとの実際の決算数値における供給単価と給水原価を比較することにより、各市町村における簡易水道事業の給水に要する費用が、料金でどの程度賄われているかを見ることができる⁷⁾。市町村内に複数の事業が存在し、それぞれ異なる料金が設定されている場合、料金格差を比較しにくいことから、市町村全体の供給単価、給水原価での比較とする。また、単年度の比較では個々の市町村ごとの状況を的確に掴めないことから、5年間の平均で分析する。

5年間平均の給水原価が最も高いのは長岡市の978.25円で⁸⁾、最も安い津南町は90.12円で、10.85倍の格差がある。

5年間平均の供給単価が最も高いのは川口町の222.64円で、最も安い津南町は102.62円で、2.17倍の格差がある。

2 個別市町村の資本費の状況

(1) 地方公営企業法が適用されない簡易水道事業会計の資本費

水道事業においては、資本費、職員給与費、受水費等の多寡が給水原価ひいては料金水準に影響を与えるとされているが、高料金の要因を考えるにあたって主として問題とすべきは資本

費であるとされる⁹⁾。

地方公営企業法が適用される簡易水道事業においては企業会計方式が採られ、資本費を構成するものは、減価償却費と企業債利息であるが、地方公営企業法が適用されない簡易水道事業（以下、「法非適事業」という。）の会計は一般会計と同じ単式簿記（官庁会計方式）によることから、減価償却費の観念がない。法非適事業において資本費に相当するものは、地方債の元利償還金である¹⁰⁾。

地方債の元利償還金は、事業の建設改良費を地方債で措置した場合の後年度に償還する金額であり、事業経営上の諸条件により市町村ごとに違いが出てくるが、地理的、地形的条件が劣悪な地点ほど建設単価が高かつき、結果として地方債の元利償還金が高止まりになる¹¹⁾。

(2) 個々の市町村の状況

表3は、新潟県内において市町村が経営主体の簡易水道事業会計における、平成17年度から平成21年度までの、市町村ごとの給水人口1人当たり地方債元利償還金の5年間の平均額を高い方から順に並べたものである。

5年間の平均額で最高額は長岡市の43,049円、最低額は粟島浦村の1,098円で39.2倍の格差となっている。

表2 給水原価、供給単価(5年間平均)の状況

	供給単価(円)	給水原価(円)	回収率(%)
1 長岡市	203.54	978.25	20.8
2 朝日村	189.73	685.23	27.7
3 妙高市	197.92	567.93	34.8
4 関川村	174.11	539.73	32.3
5 佐渡市	204.96	400.92	51.1
6 阿賀町	154.99	385.35	40.2
7 新発田市	161.63	383.48	42.1
8 神林村	186.76	379.46	49.2
9 十日町市	197.84	362.94	54.5
10 粟島浦村	198.88	282.80	70.3
11 川口町	222.64	275.86	80.7
12 山北町	192.68	253.05	76.1
13 村上市	157.35	241.25	65.2
14 魚沼市	129.47	198.02	65.4
15 五泉市	126.42	191.76	65.9
16 糸魚川市	132.98	163.55	81.3
17 出雲崎町	211.32	149.15	141.7
18 刈羽村	147.51	134.44	109.7
19 胎内市	143.58	112.65	127.5
20 津南町	102.62	90.12	113.9
	171.85	338.80	67.5

[出典] 新潟県総務管理部市町村課『地方公営
『地方企業の決算状況(市町村分)』(各年版)から作成。

表3 給水人口1人当たりの地方債元利償還金(5年間平均)の状況

市町村	5年間平均(円)
1 長岡市	43,049
2 妙高市	42,067
3 朝日村	35,022
4 関川村	33,524
5 川口町	26,882
6 十日町市	22,522
7 神林村	21,659
8 阿賀町	18,819
9 山北町	18,762
10 佐渡市	17,590
11 村上市	13,246
12 魚沼市	12,689
13 五泉市	9,768
14 糸魚川市	8,973
15 出雲崎町	6,817
16 胎内市	6,077
17 新発田市	5,420
18 津南町	1,889
19 刈羽村	1,204
20 粟島浦村	1,098

[出典] 新潟県総務管理部市町村課
公営企業の決算状況(市
町村分)』(各年版)から作成。

3 小括

地理的、地形的条件の違いにより生じる給水原価の大きな格差は、事業者の経営努力では克服が難しいことから、何らかの対応が必要である。

II 一般会計からの簡易水道事業会計への繰入の状況

1 繰入金制度の概要

簡易水道事業の経営主体が市町村の場合、簡易水道事業は、地方財政法 6 条の公営企業として位置づけられ、原則として独立採算により経営されることになっているが¹²⁾、災害その他特別の事由がある場合においては一般会計等からの繰入が想定されている¹³⁾。

市町村が経営主体の場合、簡易水道料金の水準は一般会計等からの繰入金が多寡に影響を受けることから、料金の格差を論じるにあたっては、表面上の料金の比較だけでなく、簡易水道事業会計における一般会計等からの繰入金の状況を分析することが必要である¹⁴⁾。

一般会計等からの繰入の基準については、毎年度、総務省自治財政局長から、「地方公営企業繰出金について」の通知（以下、繰出通知という。）がなされ、「繰出基準」が示されている¹⁵⁾。繰出通知の中で簡易水道事業については、繰出す経費として、①簡易水道の建設改良に要する経費、②簡易水道の高料金対策に要する経費、③簡易水道未普及解消緊急対策事業に要する経費、④簡易水道法適化・統合推進に要する経費の 4 項目が示されている。

一般会計がこの基本的な考え方に沿って簡易水道事業会計に繰出しを行ったときは、その一部について必要に応じ地方交付税等において財政措置がなされることになっている。

2 繰出基準額と実繰入額の状況

表 4 は、県内で簡易水道事業を実施している市町村における、平成 17 年度から平成 21 年度までの 5 年間の一般会計から簡易水道事業会計への繰出に係る繰出基準額及び実繰入額¹⁶⁾の状況を示したものである¹⁷⁾。

繰出基準額と実繰入額の乖離は、個々の市町村により様々である。

例えば、平成 21 年度の場合、佐渡市においては、基準額 260,076 千円に対して実繰入額は 504,213 千円で、基準額よりも 244,137 千円多く繰り入れている。胎内市においては、基準額 18,076 千円に対して実繰入額は 2,935 千円で、基準額よりも 15,141 千円少ない繰入れとなっている。このように、基準額よりも多く繰入している市町村がある一方、基準額よりも少なく繰入している市町村がある。県全体では、基準額 1,186,616 千円に対して実繰入額は 1,976,774 千円で、基準外繰入額が 790,158 千円となっている¹⁸⁾。

表 4 個別市町村における繰出基準額と実績入額の状況

	平成17年度			平成18年度			平成19年度			平成20年度			平成21年度		
	基準額(A)	実績入額(B)	基準外繰入額(B-A)	基準額(A)	実績入額(B)	基準外繰入額(B-A)	基準額(A)	実績入額(B)	基準外繰入額(B-A)	基準額(A)	実績入額(B)	基準外繰入額(B-A)	基準額(A)	実績入額(B)	基準外繰入額(B-A)
長岡市	49,367	134,245	84,878	68,504	204,990	136,486	69,023	212,652	143,629	71,209	214,266	143,057	139,537	187,929	48,392
新発田市	3,386	27,117	23,731	3,385	45,465	42,080	3,821	39,512	35,691	4,267	50,789	46,522	7,090	50,245	43,155
十日町市	260,577	216,847	-43,730	296,466	242,595	-53,871	321,434	247,965	-73,469	331,701	211,126	-120,575	331,770	405,448	73,678
村上市	14,940	16,000	1,060	15,038	28,300	13,262	16,996	41,574	24,578	121,174	180,194	59,020	130,024	187,714	57,690
糸魚川市	25,227	45,645	20,418	27,300	94,505	67,205	29,241	71,977	42,736	31,726	63,287	31,561	34,390	82,291	47,901
妙高市	126,821	150,514	23,693	129,601	174,707	45,106	139,101	182,384	43,283	144,300	184,000	39,700	142,955	196,746	53,791
五泉市	13,354	33,194	19,840	13,631	12,548	-1,083	16,436	17,651	1,215	10,234	11,985	1,751	7,223	18,299	11,076
佐渡市	219,399	498,806	279,407	250,833	441,028	190,195	248,078	445,863	197,785	257,206	492,322	235,116	260,076	504,213	244,137
魚沼市	82,484	57,000	-25,484	81,706	95,200	13,494	73,416	86,000	12,584	76,038	268,000	191,962	—	—	—
胎内市	17,955	22,989	5,034	18,016	16,774	-1,242	18,072	4,888	-13,184	18,075	3,235	-14,840	18,076	2,935	-15,141
阿賀町	56,089	138,000	81,911	60,711	148,871	88,160	73,162	233,000	159,838	73,019	174,100	101,081	78,793	269,600	190,807
出雲崎町	19,434	12,277	-7,157	9,883	9,883	0	10,494	10,494	0	8,000	16,756	8,756	8,000	9,161	1,161
川口町	45,340	14,978	-30,362	46,425	5,768	-40,657	139,429	768	-138,661	47,424	7,319	-40,105	—	—	—
津南町	8,370	30,448	22,078	9,512	22,477	12,965	9,726	15,778	6,052	10,686	12,635	1,949	12,042	13,729	1,687
刈羽村	2,958	11,000	8,042	2,959	11,000	8,041	2,959	82,000	79,041	2,958	16,000	13,042	2,959	27,800	24,841
関川村	21,015	25,884	4,869	20,556	24,106	3,550	21,388	28,745	7,357	18,483	19,665	1,182	13,681	17,714	4,033
神林村	4,374	2,801	-1,573	6,946	7,512	566	6,749	8,721	1,972	—	—	—	—	—	—
朝日村	7,303	38,573	31,270	15,642	49,872	34,230	21,674	76,003	54,329	—	—	—	—	—	—
山北町	57,611	57,611	0	63,924	63,924	0	72,825	76,311	3,486	—	—	—	—	—	—
粟島浦村	0	10,759	10,759	417	2,959	2,542	451	8,959	8,508	488	3,208	2,720	0	2,950	2,950
	1,036,004	1,544,688	508,684	1,141,455	1,702,484	561,029	1,294,475	1,891,245	596,770	1,226,988	1,928,887	701,899	1,186,616	1,976,774	790,158

[出典] 新潟県総務管理部市町村課『地方公営企業の決算状況(市町村分)』(各年版)から作成。

注1) 朝日村、神林村、山北町は、平成20年4月1日に村上市と合併した。川口町は平成22年3月31日に長岡市と合併した。魚沼市の簡易水道事業は、平成21年度から法適用となった。(表5、表6においても同様である。)

3 給水人口1人当たりの繰入額の状況(5年間の平均)

表5は、新潟県内の簡易水道事業を実施している市町村の、一般会計からの簡易水道事業会計への給水人口1人当たりの実績入額を、平成17年度から平成21年度までの5年間の状況を示したもので、5年間の繰入平均額を額の多い順に並べたものである¹⁹⁾。繰入額の5年間の平均額で最も多いのは、長岡市の53,808円、最も少ないのは川口町の1,371円で、39.2倍の格差がある。

表6は、新潟県内の簡易水道事業を実施している市町村の、一般会計からの簡易水道事業会計への給水人口1人当たりの任意繰入額を、平成17年度から平成21年度までの5年間の状況を示したもので、5年間の繰入平均額を額の多い順に並べたものである。ここで任意繰入額とは、繰出通知の繰出以外の事由による繰出額及び繰出基準額を超えて繰入れた額で、表4における基準外繰入額のことである。(基準に満たない繰入れの場合はマイナス表示してある。)

繰入額のうち基準額までの額に対しては交付税措置があるが、任意繰入額については財政措置がないことから、市町村の財政力の状況により、繰り入れが自重され、結果として、財政力の差により、料金格差に影響する恐れがある。

任意繰入額の5年間平均で比較すると、最高額は長岡市の33,749円、最低額は川口町のマイ

簡易水道料金の地域間格差と財源保障のあり方（中村康一）

ナス 11,997 円で大きな格差が生じている。

表 5 給水人口 1 人当たり簡易水道会計への繰入額の推移(単位:円)

市町村名	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	5年平均
1 長岡市	58,931	64,891	60,758	62,160	22,301	53,808
2 朝日村	23,810	31,887	49,969	—	—	35,222
3 新発田市	16,595	28,433	25,344	33,217	29,263	26,571
4 妙高市	21,465	25,460	27,250	28,113	30,409	26,539
5 阿賀町	15,813	17,943	25,803	19,435	31,327	22,064
6 佐渡市	19,866	17,603	15,757	20,844	21,609	19,136
7 粟島浦村	27,033	7,849	24,214	8,837	8,477	15,282
8 神林村	5,823	16,402	19,083	—	—	13,769
9 糸魚川市	7,297	14,693	11,168	9,710	12,406	11,055
10 村上市	4,234	7,583	11,384	14,534	15,454	10,638
11 山北町	7,865	8,908	10,815	—	—	9,196
12 十日町市	7,831	8,957	9,251	1,000	15,549	8,518
13 魚沼市	3,282	5,537	5,071	16,009	—	7,475
14 五泉市	12,258	4,730	6,734	4,720	7,358	7,160
15 関川村	1,521	1,521	1,521	13,469	12,483	6,103
16 刈羽村	2,255	2,236	16,526	3,237	5,696	5,990
17 出雲崎町	2,239	1,835	1,974	3,182	1,780	2,202
18 津南町	2,876	2,135	1,524	1,235	1,349	1,824
19 胎内市	3,795	2,795	826	554	511	1,696
20 川口町	2,811	1,098	148	1,428	—	1,371
県計(平均)	12,380	13,625	16,256	14,217	14,398	14,281

[出典] 新潟県総務管理部市町村課『地方公営企業の決算状況(市町村分)』(各年版)から作成。

表 6 給水人口一人当たり簡易水道会計への任意繰入額の推移(単位:円)

市町村名	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	繰入額 5年平均
1 長岡市	37,260	43,205	41,037	41,502	5,742	33,749
2 朝日村	19,302	21,886	35,719	—	—	25,636
3 新発田市	14,523	26,316	22,894	30,426	25,134	23,859
4 粟島浦村	27,033	6,743	22,995	7,493	8,477	14,548
5 阿賀町	9,386	10,626	17,701	11,284	22,171	14,234
6 佐渡市	11,128	7,591	6,990	9,955	10,463	9,225
7 糸魚川市	3,264	10,449	6,631	4,842	7,222	6,481
8 妙高市	3,379	6,573	6,467	6,066	8,314	6,160
9 刈羽村	1,649	1,634	15,929	2,638	5,089	5,388
10 村上市	280	3,554	6,730	4,760	4,749	4,015
11 魚沼市	-1,467	785	742	11,467	—	2,882
12 関川村	3,145	2,313	4,928	810	2,842	2,807
13 五泉市	7,326	-408	464	690	4,454	2,505
14 津南町	2,085	1,232	585	191	166	852
15 神林村	-3,270	1,236	4,315	—	—	760
16 山北町	0	0	494	—	—	165
17 出雲崎町	-1,305	0	0	1,663	226	117
18 胎内市	831	-207	-2,228	-2,543	-2,635	-1,356
19 十日町市	-1,579	-1,989	-2,741	-4,584	2,826	-1,613
20 川口町	-5,698	-7,743	-26,722	-7,824	—	-11,997
平均	6,364	6,690	8,146	6,990	7,016	6,921

[出典] 新潟県総務管理部市町村課『地方公営企業の決算状況(市町村分)』(各年版)から作成。

4 一般会計繰入額と財政力との関係

「財政力と一般会計繰入額との関係」については、山口道昭の研究がある²⁰⁾。その研究においては、全国的に比較可能で全国的に実施が義務付けられている法定事業ということで、特別会計で処理されている介護保険、国民健康保険、水道、公共下水道と、一般会計で処理されている生活保護、保育事業を対象としているが、特別会計について、財政力と繰入額との関係を分析している。研究の結論としては、繰出額と財政力との強い関連はないとし、自治体の政策選択の結果といえそうとしている。この研究においては、水道事業の実繰出額を用いて分析されているが、本稿では、より財政力との関連性を検証できるとの考えから、任意繰出額を用いて分析することとする。

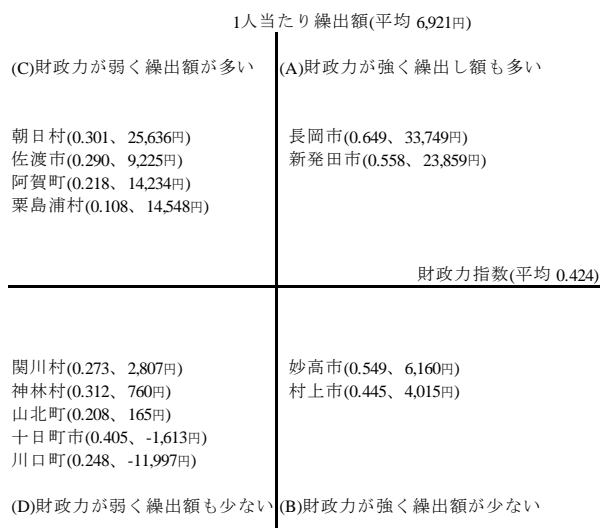
表7は、新潟県内の簡易水道事業を実施している市町村の財政力指数²¹⁾と任意繰入額（平成17年度から平成21年度までの5年間平均）の関係を示したものである。

図1は、表7から更に、繰入の必要度が高いと考えられる給水原価の高い13市町村²²⁾（55頁の表2参照）について、財政力指数と繰入額の相関²³⁾を、(A) 財政力が強く繰出額も多い（長岡市、新発田市）、(B) 財政力が強く繰出額が少ない（妙高市、村上市）、(C) 財政力が弱く繰出額が多い（朝日村、佐渡市、阿賀町、粟島浦村）、(D) 財政力が弱く繰出額も少ない（関川村、神林村、山北町、十日町市、川口町）、の四つのグループに類型化したものである。

表 7 財政力指数と任意繰入額の関係

市町村名	繰入額5年平均(円)	財政力指数5年平均
1 長岡市	33,749	0.649
2 朝日村	25,636	0.301
3 新発田市	23,859	0.558
4 粟島浦村	14,548	0.108
5 阿賀町	14,234	0.218
6 佐渡市	9,225	0.290
7 糸魚川市	6,481	0.453
8 妙高市	6,160	0.549
9 刈羽村	5,388	1.611
10 村上市	4,015	0.445
11 魚沼市	2,882	0.325
12 関川村	2,807	0.273
13 五泉市	2,505	0.471
14 津南町	852	0.300
15 神林村	760	0.312
16 山北町	165	0.208
17 出雲崎町	117	0.249
18 胎内市	-1,356	0.515
19 十日町市	-1,613	0.405
20 川口町	-11,997	0.248
	6,921	0.424

図 1 任意繰入額と財政力との相関



【出典】表7に同じ。

【出典】新潟県総務管理部市町村課『市町村財政の状況』

(各年版)及び『地方公営企業の決算状況(市町村分)』(各年版)から作成。

この類型化は、平成の市町村合併により分析対象とする市町村数が少なくなったが、一般化

できるものと考えられる。

水道料金の決定にあたっては、一般会計からの繰入れを多くすればするほど料金水準を低くすることができる関係にあるが、この類型化から分かるように、財政力の強い市町村が多額の繰入をしているわけではなく、財政力の弱い市町村が少額の繰入をしている訳ではない。繰入額の多寡は、市町村の政策選択の結果であると考えられる²⁴⁾。

この類型の中で、財政措置が最も必要となるのは、財政力が弱いのに繰出額が多い C グループ、財政力が弱く多額の繰出しをできない恐れもある D グループであり、以下、B グループ、A グループの順となる。

なお、上下水道などの公共料金などさまざまな行政サービス水準と自治体の財政力に相関が見られるようになってきている点は注意を要するとの指摘があるが²⁵⁾、財政力の強い市町村が一般会計からの繰出金を多くすれば、料金を低くすることができるという意味においては、関連性があると言えるが、財政力の強い市町村が必ずしも多く繰出しているわけではなく、財政力との相関だけでなく、政策選択の結果であると考えることができる。

各々の市町村においては、予算編成の過程で財政事情を勘案しながら、どの行政分野に一般財源を投入するかという政策選択をすることになるが、重要なことは、その前提条件として、市町村が政策を自由に選択できるような財政的な裏付けが必要なことである²⁶⁾。

5 小括

一般会計からの繰入額の多寡は、個々の市町村の財政事情を考慮した政策によるものであるとしても、個々の市町村の財政事情によっては、より多くの繰入をしようとしても、財政事情を考慮してやむを得ない選択をしているとも考えられる。ここで重要なことは、「繰り出さないから財政措置をしない」のではなく、「繰り出せるように財政措置をする」という視点である。

人の生存に欠かすことができない水道の料金が、居住する市町村の財政事情により大きな格差を生ずることは不公平と考えられ、個々の市町村における自由な政策選択が可能となるような財政措置を講じられるべきであり、特に財政力の弱い市町村に対する措置が求められる。

Ⅲ 簡易水道料金の格差の状況

1 簡易水道料金の格差の状況（新潟県）

表 8 は、平成 21 年度の新潟県内における簡易水道料金を高位順、低位順にそれぞれ 6 位までの状況を示したものである²⁷⁾。市町村営とそれ以外のものを合わせたものでは、最高額が新潟東港簡易水道（私営）の 5,376 円、最低額が津南町の秋成反里口簡易水道あきなりそりぐち（自治会等組合営）の 150 円で 35.84 倍の格差がある（なお、新潟東港簡易水道は、新潟東港臨海工業地帯の立地企業に対して給水していて、一般家庭には給水していないので、これを除いた場合の最高料金は

黒姫簡易水道（佐渡市）の3,580円で、格差は23.87倍となる）。市町村が経営主体の事業では、最高額が佐渡市の黒姫簡易水道の3,580円、最低額が胎内市の荒井浜簡易水道の450円で7.96倍の格差がある。

表 8 新潟県内の高料金・低料金の順(1ヵ月当り家庭用料金・10㎡当たり)

高 料 金					低 料 金				
順位	事業名称	経営主体	現在給水人口(人)	10㎡当たり料金(円)	順位	事業名称	経営主体	現在給水人口(人)	10㎡当たり料金(円)
1	新潟東港	私営	60	5,376	1	秋成反里口(津南町所在)	自治会等組合	326	150
2	黒姫	佐渡市	53	3,580	2	出浦(津南町所在)	自治会等組合	25	200
3	真更川	佐渡市	36	3,510	2	下足滝(津南町所在)	自治会等組合	23	200
4	水津	佐渡市	152	3,160	4	亀岡子種(津南町所在)	自治会等組合	139	300
5	今川地区など14事業	村上市	120	3,150	5	小出中央地区(十日町市)	自治会等組合	41	333
6	両津大川	佐渡市	188	3,040	6	荒井浜	胎内市	417	450

〔出典〕『平成21年度全国簡易水道統計²⁸⁾』から作成。

2 簡易水道料金の格差の状況（全国）

表9は、平成21年度の全国における簡易水道料金を高位順・低位順に6位までの状況を示したものである。一般住民を対象とした自治会等組合を含めた全体で比較（10立方メートル当たりまで無料のものを除く）すると、最高額は山梨県上野原市の尾続簡易水道事業の5,500円、最低額は沖縄県金武町の伊芸地区簡易水道事業の20円で、275倍の格差となる。公営分で比較すると、最高額は山梨県上野原市の尾続簡易水道事業の5,500円、最低額は、熊本県八代市泉町の白岩戸簡易水道事業他11事業の40円で、137.5倍の格差となる²⁹⁾。

表 9 全国の高料金・低料金の順(1ヵ月当り家庭用料金・10㎡当たり)

高 料 金					低 料 金						
順位	事業名称	所在地	経営主体種別	現在給水人口(人)	10㎡当たり料金(円)	順位	事業名称	所在地	経営主体別	現在給水人口(人)	10㎡当たり料金(円)
1	蓼科観光開発横岳	長野県(茅野市)	私営	0	20,000	1	中島他14など	石川県(川北町)	町営	548	0
2	権平	長野県(千曲市)	市営	0	6,355	2	伊芸地区	沖縄県(金武町)	自治会等組合	880	20
3	尾続	山梨県(上野原市)	市営	87	5,500	2	泉町白岩戸他11	熊本県(八代市)	市営	81	40
4	妙見山	大阪府(能勢町)	町営	5	5,100	4	北原上	山梨県(山梨市)	市営	62	50
5	五太子	福井県(福井市)	自治会等組合	26	4,833	5	渡野地区	熊本県(水俣市)	市営	210	60
6	熱川サンシティ希望ヶ丘	静岡県(東伊豆町)	私営	8	4,500	6	牧平	山梨県(山梨市)	市営	103	83

〔出典〕『平成21年度全国簡易水道統計』から作成。

3 小括

現行制度においても、簡易水道事業の財源措置として国庫補助金や高料金対策のための財政措置があるが、問題は、これらの措置がなされているにも拘わらず、大きな料金格差が存在することである。

人の生存に欠かすことができない水道の料金が、居住する市町村により大きな格差が存在す

ることは好ましくないと考えられることから、水道の供給を受ける権利が法体系上どのように位置づけられるかの検討が必要である。

IV 水道の供給を受ける権利と憲法 25 条の生存権

1 人の生存に必要不可欠な水

人の生存や現代の日常生活に欠かすことのできない水は、「ユニヴァーサル・サービスが求められている最たるもののひとつ」³⁰⁾であり、国民が全国のどの市町村に居住していても、ほぼ一律に妥当な料金で安定的なサービスを提供されることが望ましい。

我々は現代社会において、水道により水の供給を受けている。人の生存に欠かせない水道の供給を受ける権利は、法律上の権利としてどのように位置づけられるのだろうか。我が国の法体系において生存権を保障しているのは、憲法 25 条の規定である。

2 憲法 25 条の生存権と水道の供給を受ける権利

(1) 憲法 25 条における水道の供給を受ける権利の位置づけ

憲法 25 条が保障する生存権は、従来は、生活保護の給付について論じられてきたが、最近の学説は、必ずしも生活保護における給付に限定しない傾向がみられ³¹⁾、「水道の供給を受ける権利」についても若干の論考がなされている。

内野正幸は、水道の供給を受ける権利と憲法 25 条について、「健康で文化的な最低限度の生活」の意味内容について、「文化的」という語に留意するかぎり、それは少なくとも、霊長類たるヒトとしての最低限度の生活を意味するものではなく、現在の日本の社会状況を前提として考えるしかないとして、水道（or 井戸水）の供給を受ける権利は、憲法 25 条から導けるであろうと指摘している³²⁾。

中島徹は、水道事業について、水なしに生命を維持することはできないことから、水の欠乏は個人の自律を支える基礎的条件の欠落を意味するとして、自律を可能にする条件への権利という観点から憲法 25 条を論じている³³⁾。

藤井正希は、生存権の概念をより具体的に把握することを提唱し、すなわち、生存権から様々な権利・自由を導き、それぞれの性質・特性に応じて、その取扱いを個別に議論することは可能であろうと指摘して、電気・ガス・水道の供給を受ける権利は、老人ホーム・公営住宅に入居できる権利よりも、生存にとってより切実であることからより強い保護に値するとする。そして、憲法 25 条 1 項から、電気・ガス・水道の供給を受ける権利、老人ホーム・公営住宅に入居できる権利等の、生存権を構成する個別具体的な権利・自由を導き出し、その重要度に応じて、プログラム規定・抽象的権利・具体的権利いずれかの法的性質を附与すべきとする³⁴⁾。この場合、水道の供給を受ける権利は当然に具体的権利として整理されることになるが、それ

らの権利の中でも最も強い保護が与えられなければならない権利である。

水がなければ人間は生きていくことができず、社会生活をおくることもできない。違法建築に居住する住民に対しても居住が現実を開始された後は給水を留保することは不可能であると指摘されているように³⁵⁾、水道の供給を受ける権利は、人間が生存していく前提とも言える生存権の中でもより基底的な人権ということが出来る。人間が生きていなければ、教育をうける権利や勤労の権利も意味をなさないことから、生存権の中でも中心的な地位を占める最重要な権利と考えることができる。以上のことから、「水道の供給を受ける権利」を憲法 25 条の生存権に位置付けることは十分に可能と考えられるが、問題は、「格差のない料金で水道の供給を受ける権利」をどのように考えるかである。

「格差のない料金で水道の供給を受ける権利」については、自治体³⁶⁾間の行政サービスに極端な格差が生じることは、日本国憲法の基本的な理念である「法の下での平等」から問題があるとも考えられるが³⁷⁾、水道料金が地方公共団体の条例で決められる場合、憲法が各地方公共団体の条例制定権を認める以上、地域によって格差を生ずることは憲法みずから容認するところであり、市町村間の料金格差の問題に憲法 14 条の平等原則の適用は難しいと考えられる³⁸⁾。

「水道の供給を受ける権利」及び「格差のない料金で水道の供給を受ける権利」の実現には、生存権の法的性格が関連することから、生存権の概念をより具体的に把握して、それぞれの性質・特性に応じて、その取扱いを個別に議論することが適当である³⁹⁾。

(2) 生存権の法的性格と水道の供給を受ける権利

憲法 25 条の法的性格に関する学説は大きく分けると、プログラム規定説、抽象的権利説、具体的権利説の 3 説が主張されている⁴⁰⁾。

プログラム規定説は、憲法 25 条 1 項は単なるプログラムであり、国家に対する政治的義務以上のものを定めていないと解することから⁴¹⁾、「水道の供給を受ける権利」の実現に、国家は政治的義務以上のものを負わないことになる。

通説的見解である抽象的権利説によれば、これは立法者に対して立法その他の措置を要求する権利を規定したものであり、それに対応して国に法的義務を課しているが、生存権は憲法上すでに具体的権利として認められている権利ではないから、直接憲法 25 条 1 項を根拠として国の立法や行政の不作为の違憲性を裁判で争うことまでは認められないが、この規定を具体化する法律の存在を前提として、その法律に基づく訴訟において、憲法 25 条 1 項違反を主張することは許されるとする⁴²⁾。

具体的権利説は、憲法 25 条 1 項の権利内容は、憲法上行政権を拘束するほどには明確ではないが、立法府を拘束するほどには明確であり、その意味で具体的な権利を定めたものであり、これを実現する立法が存在しない場合には、国の不作为の違憲性を確認する訴訟を提起することができる⁴³⁾。なお、憲法 25 条 1 項に基づいて具体的な給付を直接に求めることも

認められるべきだと「ことばどおりの具体的権利説」も主張されている⁴⁴⁾。

「水道の供給を受ける権利」は、人間が生存していく前提とも言える生存権の中でもより基本的な人権であることから、具体的権利に分類することができるが⁴⁵⁾、「格差のない料金で水道の供給を受ける権利」は、直接に供給を受ける権利そのものではなく、供給を得るための対価に関連するものであることから、抽象的権利に分類するのが適当と考えられる。

3 生存権としての水道の供給を受ける権利の実現

(1) 訴訟による実現

「水道の供給を受ける権利」や「格差のない料金で水道の供給を受ける権利」を主張する国民は、裁判所に対してどのような救済を求めることができるのであろうか。

「水道の供給を受ける権利」については、現行水道法 15 条が水道事業者に給水契約申込みの受託義務及び常時給水義務を課し、給水を受ける者が料金を支払わないときなど正当な理由があるとき以外は給水を停止することができないと規定していることから、司法的に救済されることが可能と考えられる。

「格差のない料金で水道の供給を受ける権利」について、水道料金の格差を是正するための立法不作為が違法ないし違憲であるとの訴訟が提起された場合、どのような司法的救済が図られるのであろうか。前述のように、「格差のない料金で水道の供給を受ける権利」を抽象的権利に分類した場合、現在のところ具体化する法律が存在していないことから、直接憲法 25 条 1 項を根拠として国の立法や行政の不作為の違憲性を裁判で争うことまでは認められないこととなる。

このように、現行制度においては、「格差のない料金で水道の供給を受ける権利」については、司法による救済が困難であることから、立法による解決を図ることが適当と考えられる。

(2) 立法による権利の具体化

現行の水道法は、その内容が充分であるかどうかは別として、水道の供給について、憲法 25 条の生存権の趣旨を生かそうとした法律と考えられる⁴⁶⁾。

本稿においては、現行の水道法の内容の不十分な点を補うことにより、「水道の供給を受ける権利」及び「格差のない料金で水道の供給を受ける権利」の具体化を検討する。

現行の水道法 1 条はこの法律の目的として、水道の三原則といわれる「清浄」、「豊富」、「低廉」を掲げている⁴⁷⁾。現在、日本の水道普及率は 97 パーセントを超え、いつでもどこでも安全で衛生的な水を得ることができるようになり、通常、日本ではいつでもどこへ行っても、蛇口から出た水がそのまま飲めないところはないことから、「清浄」と「豊富」についてはおおむねその目的を達成していると考えられる⁴⁸⁾。

しかしながら、「低廉」については、低廉を推し進めれば料金格差は限りなく小さくなるが、

水道料金については同一市町村内の格差及び市町村間の格差の問題が存在していて、三原則のうち一番の問題点と考えられる。これらを踏まえて、現行水道法の内容が不十分な点として、改正すべき点として二つの点を指摘したい。

一点目は、国民が全国のどの市町村に居住していても、ほぼ一律に妥当な料金で水道が供給されることが「目的」として規定されるべきである。料金格差の問題については、「低廉」の視点も重要ではあるが、平等・公平の観点がより重要である。

二点目は、国と地方公共団体の役割分担をより明確化することである。

その内容としては、第一に、国の果たすべき役割、特に財政面における役割を更に拡充すべきと考える。現行の水道法 44 条は、「国は、水道事業又は水道用水供給事業を営む地方公共団体に対し、その事業に要する費用のうち政令で定めるものについて、予算の範囲内において、政令の定めるところにより、その一部を補助することができる」と規定しているが、ここの補助金はいわゆる奨励的補助金と解される⁴⁹⁾。料金格差の要因は、前述のように地理的、地形的条件の違いにより、建設段階の事業費に差が出ることにより、結果として料金の地域間格差が生じている。格差を解消するためには、現行の奨励的補助金を国に負担義務のある国庫負担金として位置付け、国が十分な財政負担をして、事業経営の改善を図り料金の格差を是正する必要がある。

第二に、現行水道法 2 条及び 2 条の 2 は、都道府県と市町村を分けなくて、「地方公共団体」としての責務を定めていて、都道府県の役割が明確でないことから、都道府県の役割を明確化すべきである。例えば、市町村間の料金格差是正の施策を進めるには市町村のみでは解決が難しく、広域自治体としての都道府県の役割が重要である。

第三に、市町村については、市町村経営の原則に基づいて、引き続き住民に最も身近な基礎自治体としての市町村が経営主体とされるのが望ましい。

市町村と都道府県と国との間の役割分担を決めるにあたっては、「補完性の原理」の考え方に基づいて基礎自治体優先の原則が重要であるが⁵⁰⁾、基礎自治体による問題解決が難しい場合には、都道府県及び国にその役割分担を求めることが必要となる。

4 水道の供給を受ける権利を巡る世界的な動き

水道の供給を受ける権利を巡る世界的な動きとして、2010年7月28日の国連総会において、「安全な飲み水と基本的な衛生施設を利用することは人権である」とする非拘束決議が、124ヶ国の賛成を得て採択された。また、ウルグアイのように飲み水と衛生施設にアクセスを得ることを「基本的人権」として憲法に規定している国もあるが、最終的に自国の国民に人権をどのように保障するかどうかはそれぞれの国の政府の対応に依ることになるが⁵¹⁾、水が人間の生存に欠かすことができないことを考えると、各国政府の積極的な取り組みが期待される。

V 簡易水道料金の格差是正に必要な財源保障

1 料金格差と受益者負担

公営企業による財・サービスの効果は特定の個人（利用者）に帰属するもので、その主たる財源は、財・サービスの提供を受ける者が、その量に応じて対価として支払う料金収入で賄うべきものであり、租税等の一般財源で賄うとすると、財・サービスの提供を受けていない住民も負担することになり、衡平の見地に反するとされている⁵²⁾。

水道料金の格差については、水道は国民にとって最も基礎的、普遍的なサービスで、どこにいても同じ料金で供給されるべきであるという要請がある、一方で、地理的、地形的条件などにより当然に水道料金原価には差が生じるはずであり、一律に平準化してしまうのは適当でないという考え方もある⁵³⁾。

水道料金の格差の要因が、事業者や利用者である住民の努力によって克服できない地理的、地形的条件によるものであることを考えると、住民がどの市町村に居住するのにより生じる大きな料金格差は不公平と考えられ、公費負担の拡充等による料金格差の是正が必要である。受益者負担の考え方は、例えば、水の使用量に応じて料金を負担するという意味では妥当と考えられるが、地理的、地形的条件などによる格差までを住民の責任とすることは不公平と考えられる。

料金の格差がどの程度までならば許容されるのかについては、人の生存に欠かせない水道の料金格差は小さければ小さいほど好ましく、一線をひくことは難しいが、2倍以上の格差は好ましくないと考えられる。例えば、ものが足りないときにどのように分けるかという、「皆で仲良く同じだけ」分けるのが公平と考えられる⁵⁴⁾。ものが足りない場合でなくとも、同質で不可分の複数ものを分ける場合を考えると、一個ずつ交互に分配していくのが公平といえるであろう。このような分配に従えば、2倍以上の分配を受けることにならず、公平な分配と考えられる。凡そ人の権利や義務について考える場合、一人が一人分の権利を行使することが原則であり、一人が二人分以上の権利を得たり、一人が二人分以上の義務を負うことは不公平と考えられる。水道の供給について言えば、一人分の水を得るのに二人分の対価を支払うことは不公平と考えられるのである。

2 財源保障の責任

人の生存に不可欠な水の供給は、人間が人間らしい生活をするのに欠くことのできないものであり、地方自治体はその行政サービスを提供する以上、その費用を賄うための財源はいかなる形であれ保障されなければならない⁵⁵⁾。

その場合、自治体の事務に対する国の責任と財源保障について、自治体の事務を「ナショナル・ミニマムのための事務」、「通常的生活水準のための事務」、「住民の選択による事務」の三つに分けて、国（中央政府）が責任を持つべきなのは、「ナショナル・ミニマムのための事務」

だけでなく、「通常的生活水準のための事務」の実施についても責任を有するのは当然であり、その財源を自治体が確保できる仕組みを国が責任を持って整備すべきであると指摘されているように⁵⁶⁾、国は、水道料金の格差是正に必要な財源の確保に責任があるのである。

なお、経営主体が自治会等組合で高料金を余儀なくされている場合は⁵⁷⁾、地方公共団体と違い一般会計繰入金概念がないことから、国または地方公共団体による当該団体への補助金等の支援が必要となる。

3 料金格差是正のための財源保障

財源保障のための財政支援の方法としては、結果としての高料金に着目し、その度合いに応じて支援を行う方法と、建設投資に対して財政措置することにより高料金の大きな要因である資本費を圧縮する方法が考えられるが⁵⁸⁾、国の負担責任を明確化する意味からも、施設建設の段階での国庫補助金での対応が適切と考えられる。ここでの国庫補助金は、前述のように、国に負担義務のある国庫負担金との位置づけが必要である。

現行の簡易水道事業に対する補助率は、原則として四分の一であるが⁵⁹⁾、補助（負担）率を義務教育施設の国庫負担⁶⁰⁾並みに原則二分の一に引き上げるなど現行の補助率の大幅な引き上げが必要である。この引き上げにより、料金はかなり低廉化するが、現行の公営企業方式・市町村公営主義のもとでは、なお格差が残ることになることが予想される。この措置後においても、なお給水原価の格差が大きい場合には、結果としての高料金に着目し、格差の度合いに応じて地方交付税により財政措置を講じることが適当である。

ここで重要なことは、料金を全国统一料金とすることではなく、事業者がほぼ同程度の経営条件を与えられたうえでの独立採算が営まれるような制度を構築することである。

寺尾晃洋は、公衆衛生と防火に関する費用については租税で負担すべきとの考えのもとに、すべての人に対して原則として生活用水としての月 20 立方メートル分の資本費を公的に負担するのが妥当と指摘している⁶¹⁾。水道料金格差の要因は、地理的、地形的条件の違いによる資本費の格差によるものであることから、この見解は料金格差是正の有力な方法と考えられる。

水道料金の格差においては⁶²⁾、同一市町村内の料金は、法の下での平等の原則から同一料金が求められるのに対して、市町村間の格差については、事業者がほぼ同程度の経営条件を与えられたうえで、可能な限り格差が小さくなるような考え方が重要である。

おわりに

水道の供給を受ける権利、格差のない料金で水道の供給を受ける権利を憲法 25 条の生存権による権利として位置付けることは十分に可能と考えられ、水道法の改正などにより、権利の具体化が必要である。また、権利の具体化に併せて、水道の供給について国の役割をより大きな

ものとして、国民が全国のどの市町村に居住していても、ほぼ一律に妥当な料金で安定的なサービスを提供されるような簡易水道事業の十分な財源保障が必要である。

<注>

- 1) 市町村以外の者は、給水しようとする区域をその区域に含む市町村の同意を得た場合に限り、水道事業を営むことができることになっている(水道法 6 条 2 項)。平成 21 年度においては、新潟県の簡易水道事業 286 事業体のうち 260 事業体が市町村の経営主体となっている。
- 2) 水道法 14 条 2 項 1 号及び地方公営企業法 21 条 2 項。なお、厚生省の要請により社団法人日本水道協会が作成した「水道料金算定要領」は地方公営企業法が適用される水道事業を対象としたものであるが、法非適用の簡易水道事業においても考え方は同様とされている(山中昭栄「高料金対策と普通交付税措置」水道協会雑誌第 54 巻第 3 号 47 頁)。
- 3) 同上 48 頁。
- 4) 簡易水道事業は、水道事業のうち特に計画給水人口が 101 人以上 5,000 人以下の小規模なもので、施設が簡易であるという意味ではなく、規模の小さな水道事業であることから、料金の理論については考え方が同じものである。
- 5) 100 パーセント未満が赤字決算となる。
- 6) 供給単価とは、有収水量 1 立方メートルあたりの販売単価を示し、給水原価と比較することによって給水に要する費用が料金のみでまかなわれているかを見る指標である。給水原価は、有収水量 1 立方メートルあたりの製造原価である。なお、ここでの給水原価及び供給単価は、市町村内に複数の簡易水道事業が存在する市町村の場合、全事業の状況を反映したものであることから、市町村ごとの比較が可能となる。
- 7) 宇野二郎は、東京都など 12 都市の上水道事業について比較している。宇野二郎「日本の水道事業における料金政策」『札幌法学』(札幌大学法学会、2009 年)16 頁。
- 8) 長岡市水道局によれば、長岡市の給水原価が高い理由は、平成 16 年に起きた中越地震による災害復旧のための地方債の償還費の増嵩によるとのことである。
- 9) 山中昭栄「高料金対策と普通交付税措置」水道協会雑誌第 54 巻第 3 号 49-50 頁。
- 10) 総務省の決算統計などにおいても、そのように扱われている(「水道事業における資本費等の算出方法について(通知)」(平成 21 年 4 月 24 日付け総財企第 59 号総務省公営企業経営企画室長から各都道府県総務部長等宛ての通知)を参照)。
- 11) 榊原勝美『地方公営企業の経営<現代地方自治全集 17>』(ぎょうせい、1977 年) 187-188 頁。
- 12) 地方公営企業法が適用されない簡易水道事業に係る独立採算の根拠規定は、地方財政法第 6 条であるが、地方公営企業法が任意適用される場合は、地方公営企業法が根拠規定となる。
- 13) 一般会計から簡易水道会計へ繰出した場合、一般会計から見れば「繰入金」、簡易水道会計から見れば「繰入金」の関係になる。
- 14) 宇野二郎は上水道事業について、繰入金通達が地方公共団体の一般会計繰出を国の施策の枠内へと抑える役割を果たしているという分析もあることから、どの程度まで地方公共団体が任意に繰出を行っているかは実証分析の課題であると指摘している(宇野・前掲注 7)12 頁)。
- 15) 平成 21 年度の場合、「平成 21 年度の地方公営企業繰入金について (通知)」(平成 21 年 4 月 24 日付け総財公第 69 号、総務省自治財政局長から各都道府県知事及び各指定都市市長あて)の通知が出されている。
- 16) ここで、基準額とは、総務省の通知で示された繰出しの基準額であり、実繰入額とは、個々の市町村の判断で実際に繰り入れた額である。
- 17) 新潟県総務管理部市町村課『地方公営企業の決算状況 (市町村分)』においては、従来、市町村ごとの他会計からの「繰出基準額」及び「実繰入額」が明示されていなかったが、平成 17 年度から数値が公表された。なお、『地方公営企業の決算状況 (市町村分)』においては「他会計繰入金」と表記されているが、一般会計が負担すべき経費であり、一般会計繰入金として捉えることとする。
- 18) 『地方公営企業の決算状況 (市町村分)』においては、繰出基準は繰出項目ごとに記載されているが、最後に「その他」の項目があり、「その他」の繰出し理由については把握できないことから、全体合計額で比較することとする。
- 19) 市町村ごとに経営規模の違いがあることから、一人当たりの繰入額での比較が必要となる。
- 20) 山口道昭「自治体の格差と個性に関する一考察」『格差是正と地方自治』(敬文堂、2008 年) 3 頁以下。
- 21) 財政力指数 は、地方公共団体の財政力を示す指数で、基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た

- 数値の過去3年間の平均値である。財政力指数が高いほど、普通交付税算定上のいわゆる留保財源が大きくなり、財源に余裕がある。なお、小西砂千夫は、「留保財源の大きさは、地方譲与税の大きさにも拠るが、おおむね財政力指数と相関する」と指摘しているが(小西砂千夫『基本から学ぶ地方財政』180頁(学陽書房、2009年))、この説によれば、財政力指数が高い自治体ほど余裕財源が大きくなり、政策選択の自由度が高いことになる。
- 22) 給水原価が平均額以上の市町村に、長岡市の給水原価が突出していることを考慮して、4市町村を加えた13市町村を対象とした。
- 23) 財政力指数については、事業実施市町村の平均である0.424以上を財政力の強とし、0.424未満を弱とした。繰入額については、繰入市町村の任意繰入額の平均である6,921円以上を多し、6,921円以下を少ないとした。
- 24) 新潟県内で家庭用10立方メートル1ヶ月当たり一番高い南魚沼市の水道料金の例であるが、南魚沼市に転入2年目の市民の「水道料金が安い理由を教えてください」との質問に対する市当局の答えの中で、「行政全体を考慮して全額繰入れしていない」ことを説明しているが、主に財政上の理由と推察される。
<http://www.city.minamiuonuma.niigata.jp/152/3481/3486/003501.html>(平成22年12月1日アクセス)。また、佐渡市及び阿賀町の担当者からの聴き取りの結果でも、水道担当部局としては多く繰り入れたいと考えても、市全体の財政状況の中で繰入額が決定されている。
- 25) 橋本俊詔・浦川邦夫『日本の地域間格差—東京—極集中型から八ヶ岳方式へ』(日本評論社、2012年)144頁。
- 26) 大森彌は、三位一体の改革に関連して、「自治体が、住民の身近なところで責任をもって政策と税金の使途を決定・実施していく体制を築くには、これまでのように財源を国のひも付きで「配る」ことから歳入・歳出両面での自由度を高める方向へ地方財政システムを転換させる必要があり、その核心は税源移譲にある」としている。『変化に挑戦する自治体の自治体行政学』(2008年、第一法規)5頁。
- 27) 新潟県の簡易水道の詳しい料金格差の状況については、中村康一「新潟県における簡易水道料金の地域間格差」『現代社会文化研究』第54号(2012年)85頁以下参照。
- 28) 全国簡易水道協議会『平成21年度全国簡易水道統計(平成21年4月1日～平成22年3月31日)』。
なお、この統計は、国(厚生労働省健康局水道課)が実施している簡易水道に関する統計調査データに基づき、全国簡易水道協議会が発行したものである。
- 29) 筆者の関係市町村等への電話照会によれば、別荘地の給水事業を除いて、一般市民に給水しているものは、山梨県上野原市の尾続、大阪府能勢町の妙見山、福井県福井市の五太子の各事業である。
- 30) 中島徹「個人の自律、市場の自律性、政府の存在理由」公法研究第70号(2008年)161頁。
- 31) 尾形健「『生活への権利』はいかなる意味で権利か」長谷部恭男編『人権の射程』(法律文化社、2010年)252頁。芦部信喜は、憲法25条2項の生存権が具体化された法律の例として、生活保護法の他に、児童福祉法、国民健康保険法などの社会保障制度、保健所法(1994年に地域保健法となった)などの公衆衛生の制度に関する諸法を挙げている。芦部信喜(高橋和之補訂)『憲法[第5版]』(岩波書店、2011年)259頁。
- 32) 杉原泰雄編『新版 体系憲法辞典』[内野正幸](青林書院、2008年)626頁。
- 33) 中島・前掲注30)154頁以下。但し、中島は、ここでの議論は憲法原理レベルの抽象論にとどまり、権利論としての具体性に欠けることから、その検討は今後の課題であるとする。また、中島は、日本のように水道の普及率が97パーセントを超えたところにおいても、水の供給を整備すべき役割あるいは義務を政府に課すか、仮にそれを市場に委ねる場合には、その義務が実行されるかどうかを監視する役割は政府かそれと類似の強制力を持った第三者機関に委ねることが必要とする。
- 34) 藤井正希『生存権(憲法25条)の法解釈論—その法的性質を中心に—』社学研論集 Vol.17(2011年)209頁以下。
- 35) 保木本一郎「違法建築に対する給水拒否請求事件」ジュリスト433号(1969年)35頁。判例も、「そうすると、原判決が、このような時期に至ったときは、水道法上給水契約の締結を義務づけられている水道事業者としては、たとえ右の指導要綱を事業主に順守させるため行政指導を継続する必要があったとしても、これを理由として事業主らとの給水契約の締結を留保することは許されないというべきであるから、これを留保した被告人らの行為は、給水契約の締結を拒んだ行為に当たると判断したのは、是認することができる」としている(最高裁(第二小法廷)平成元年11月7日決定)。
- 36) 本稿においては原則として、憲法や地方自治法で使用される地方公共団体という語句を使用するが、文献を引用する場合や参考とする場合には、自治体、地方自治体の語句を使用することがある。
- 37) 井川博「自治体施策に対する国の責任と財源保障(下) — ナショナルルミニウム、『通常の生活水準』の確保と地方交付税」自治研究82巻11号(2006年)33頁。
- 38) 佐藤功『日本国憲法概説』(学陽書房、1979年)460頁。
- 39) 藤井・前掲注34)209頁以下。

- 40) 野中俊彦ほか『憲法 I <第 5 版>』（有斐閣、2006 年）502-504 頁、長谷部恭男『憲法[第 5 版]』（新世社、2011 年）266 -268 頁。
- 41) 法学協会編『註解日本国憲法(上)』（有斐閣、1953 年）488 頁。
- 42) 橋本公互『日本国憲法[改訂版]』（有斐閣、1988 年）392 頁。
- 43) 大須賀明『生存権論』（日本評論社、1984 年）71 頁以下。
- 44) 棟居快行「生存権の具体的権利性」長谷部恭男編著『リーディングズ現代の憲法』（日本評論社、1995 年）167 頁。
- 45) 現行水道法 15 条も、水道事業者に給水契約申込みの受託義務及び常時給水義務を課し、給水を受ける者が料金を支払わないときなど正当な理由があるとき以外は給水を停止することができないと規定している。
- 46) 水道法は、憲法 25 条の規定を受けた法律体系の一環として位置付けられている(水道法制研究会『新訂水道法逐条解説』（社団法人日本水道協会、2003 年）72 頁)。
- 47) 水の供給という給付行政の内容を規定する要素には、供給の量、質及び対価があるが、ここでは、量については「豊富」であること、質については「清浄」であること、対価については「低廉」であることを明らかにしたものである。(同上 72 頁)。
- 48) 社団法人日本水道協会ホームページ「安全でおいしい水道水供給の推進」参照。
(<http://www.jwwa.or.jp/anzen/chara.html>(2012 年 11 月 8 日最終アクセス)。
- 49) 国庫負担金は、国がその責任分として負担するのに対して、奨励的補助金は、国がその施策を行うため特別の必要があると認めるとき又は地方公共団体の財政上特別の必要があると認めるときに限り、当該地方公共団体に対して交付するものである(地方財政法 16 条)。
- 50) 真淵勝『行政学』（有斐閣、2009 年）329 頁。
- 51) 佐久間智子「国連における『水と衛生に対する権利』決議の意味」世界 809 号(2010 年)25 頁以下。
- 52) 満田誉・松崎茂・室田哲男『地方公営企業<地方自治総合講座 11>』[満田](ぎょうせい、2002 年)4 頁。
- 53) 高田寛文「経営環境の変化と公営企業の在り方」武居丈二編『<分権時代の地方財政運営講座 5>地域経営のための新たな行政手法』（ぎょうせい、1995 年）205-206 頁。
- 54) 中島・前掲注 29)156 頁。
- 55) 山内健生「地方財源保障に関する一考察(一)」自治研究 81 巻 2 号(2005 年)76 頁。
- 56) 井川・前掲注 37)38 頁。
- 57) 例えば、福井県の五太子簡易水道(61 頁の表 9 参照)。
- 58) 満田・松崎・室田前掲注 48) 220 頁。
- 59) 財政力指数、単位管延長の区分により、補助率の嵩上げ措置がある。
- 60) 平成 17 年度までは二分の一国庫負担であったが、三位一体の改革により、18 年度からは交付金化されている。但し、教室不足による場合は現在でも二分の一となっている。
- 61) 寺尾晃洋『日本の水道事業』（東洋経済新報社、1981 年）147 頁。
- 62) 本稿では簡易水道料金の格差についての検討であったが、上水道料金を含めた水道料金についても考え方は同じである。

主指導教員（田村秀教授）、副指導教員（南真二教授・馬場健教授）