

新潟県における水道料金の格差

中 村 康 一

Abstract

Water supply is an infrastructure indispensable for people's daily life. As a rule, municipalities run the water service under the self-supporting accounting system. Water rate varies from place to place, depending on the different conditions for management such as natural environment or geography.

Among municipalities in Niigata Prefecture, the highest water rate is 3.24 times as high as the lowest one, in comparison of 10-cubic-meter water rate per month for household. With regards to the rate of a small-scale water supply system, the gap of water rate between the highest and the lowest area goes up to 21.0 times. Although the Japanese central government has supported municipalities financially with an aim of correcting the disparity of water rate among the municipalities, the gap still remains.

On the one hand, "The Mass Amalgamation in the Heisei Era" has reduced the gap. On the other hand, new problems on the disparity between districts which are namely ex-municipalities in a municipality, have arisen.

The disparity of water supply rate that is essential for residents to live their lives should be as little as possible. Therefore I think both national and local governments need to take measures to reduce the gap as much as possible.

キーワード……水道料金 格差 公の施設 市町村合併

はじめに

基礎自治体である市町村は、住民に身近な様々なサービスを提供して使用料・手数料を徴収しているが、その使用料・手数料は住む市町村ごとに異なり、格差が存在している。

住民生活にとって不可欠な生活基盤である水道の料金についても、地域間格差が存在している。

新潟県においては、平成11年4月1日に112あった市町村は、「平成の市町村合併¹⁾」により、平成22年4月1日には30にまで減少した。

この市町村合併の過程で、合併市町村内での行政サービスの統一化が進められたが、水道料

金については、合併後も料金の統一が進まないところもある。

従前から、簡易水道料金については同一市町村内の格差の問題が存在したが、この市町村合併により、上水道²⁾料金についても同一市町村内の料金格差の問題が顕在化した。

料金格差の存在はある程度はやむを得ないにしても、その程度によっては、不合理ともいえる状況になることも考えられる。また、個々の使用料・手数料の格差は小さなものであっても、格差が積み重なると、住民にとっては、不合理とも言える格差になる可能性がある。

本稿においては、新潟県内の市町村における水道料金の格差について、現状分析を行うとともに、必要に応じて全国の格差の状況も踏まえながら、料金格差に伴う問題点等について考察する。

1 水道事業の枠組み・法制度

(1) 法制度

現行制度上、水道事業（簡易水道を除く）は地方公営企業法が適用され、受益者負担の原則に則った独立採算制を基本に、水道料金を収入の主たる財源として経営するものとされている。

この場合、独立採算とは、地方財政法あるいは地方公営企業法の用語に従えば、公営企業の経費を当該企業の経営に伴う収入をもってまかなうしくみのことである。

(2) 水道料金の法的根拠

市町村が水道事業者である場合、利用者から水道料金を徴することができる法的根拠については、地方自治法、地方公営企業法、水道法に定められている。

市町村が経営主体の場合、水道事業は地方自治法の「公の施設³⁾」であり、水道料金は地方自治法 228 条 1 項の使用料として徴収されることになっており、金額は条例で定められることになっている⁴⁾。

また、地方公営企業法 21 条は、「地方公共団体は、地方公営企業の給付について料金を徴収することができ、その料金は公正妥当なものでなければならず、かつ、能率的な経営の下における適正な原価を基礎とし、地方公営企業の健全な運営を確保することができるものでなければならず」と規定している。

一方、事業法である水道法 14 条は、水道事業者は料金その他の供給条件について、「① 料金が、能率的な経営の下における適正な原価に照らし公正妥当なものであること ② 料金が、定率又は定額をもって明確に定められていること ③ 特定の者に対して不当な差別的取扱いをするものでないこと」などの要件に適合する供給規程を定めなければならないと規定している。

(3) 水道の種類

水道法上、水道の種類⁵⁾には次のものがある。

- ① 水道用水供給事業：水道により、水道事業者に対してその用水を供給する事業をいう。ただし、水道事業者又は専用水道の設置者が他の水道事業者に分水する場合を除く。
- ② 上水道事業：一般の需要に応じて、水道により水を供給する事業で、計画給水人口が 5,001 人以上のもの
- ③ 簡易水道事業：一般の需要に応じて、水道により水を供給する事業で、計画給水人口が 101 人以上 5,000 人以下のもの
- ④ 専用水道：寄宿舎、社宅、療養所等における自家用の水道その他水道事業の用に供する水道以外の水道であって、次の各号のいずれかに該当するものをいう。ただし、他の水道から供給を受ける水のみを水源とし、かつ、その水道施設のうち地中又は地表に施設されている部分の規模が政令で定める基準以下である水道を除く。
 - 一 百人を超える者にその居住に必要な水を供給するもの
 - 二 その水道施設の一日最大給水量（一日に給水することができる最大の水量をいう。以下同じ。）が政令で定める基準を超えるもの
- ⑤ 簡易専用水道：水道事業の用に供する水道及び専用水道以外の水道であって、水道事業の用に供する水道から供給を受ける水のみを水源とするものをいう。ただし、その用に供する施設の規模が政令で定める基準以下のものを除く。

本稿においては、上水道及び簡易水道の料金を研究対象とする。

(4) 料金格差の要因

水道事業は市町村によって行われるのが原則とされ、独立採算制が基本であることから、利用できる水源の種類などの自然的地理的条件、人口・産業の集積度などの社会的条件などの違いにより料金格差が生じる。

2 新潟県内の水道料金の状況

(1) 県内の水道普及率の推移

表 1 は新潟県内の水道の普及率の推移を示したものであるが、昭和 47 年度に 83.1 パーセントであった普及率が、平成 19 年度には 98.8 パーセントの普及率⁶⁾となっており、県民生活に必要な不可欠なライフラインとして極めて重要な役割を担っている。

表 1. 新潟県内の水道の普及率の推移（単位：人、％）

	昭和47年度	昭和52年度	昭和62年度	平成10年度	平成18年度	平成19年度
	給水人口	給水人口	給水人口	給水人口	給水人口	給水人口
上水道	1,675,064	1,885,918	2,116,437	2,200,376	2,189,765	2,181,252
簡易水道	275,376	267,471	246,996	217,661	181,887	182,069
専用水道	6,580	5,415	2,717	1,818	3,772	3,587
合計	1,957,020	2,158,804	2,366,150	2,419,855	2,375,424	2,366,908
県総人口	2355千人	2427814	2469970	2480720	2410511	2,394,472
普及率	83.1	88.9	95.8	97.5	98.5	98.8

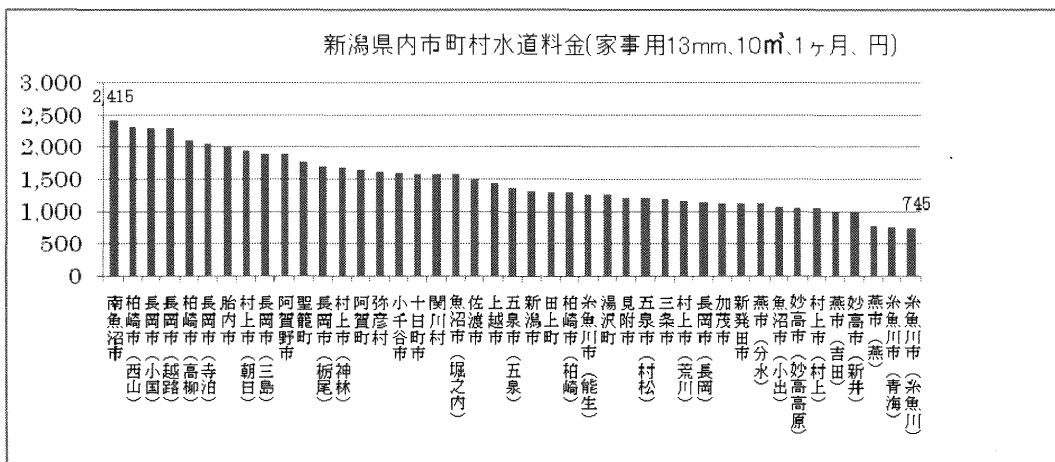
〔出典〕『水道統計⁷⁾』から筆者作成。

(2) 県内の上水道料金の格差の状況

① 市町村間の格差

図1は、平成21年4月1日現在の新潟県内の市町村の家事用水道料金10立方メートル当たりの1ヶ月料金を比較したものであるが、最高は南魚沼市の2,415円、最低は糸魚川市（旧糸魚川市地区）の745円で3.24倍の格差が存在する⁸⁾。

図 1. 新潟県内の市町村の水道料金の状況（平成21年4月1日現在）



注1) ()は、同一市町村内で地区別料金制を採用している場合の地区名である。

注2) 上越市については、料金経過措置期間の地区を除外した。

〔出典〕『水道料金表⁹⁾』から筆者作成。

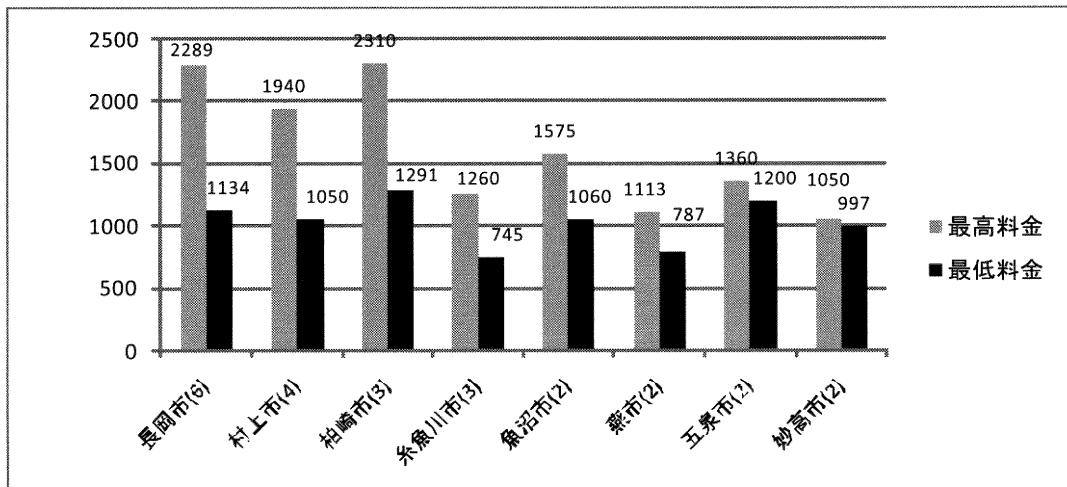
② 同一市町村内の地区間格差

図2は、平成21年4月1日現在において、新潟県内の同一市町村内において地区別料金制を採用している8市について、家事用水道料金10立方メートル当たりの1ヶ月料金の同一市町村内の最高料金の額と最低料金の額を比較したものである¹⁰⁾。

長岡市の最高額と最低額の格差が、2.02倍と最も大きく、以下、村上市1.85倍、柏崎市1.79倍、糸魚川市1.69倍、魚沼市1.49倍、燕市1.41倍、五泉市1.13倍、妙高市1.05倍となっている。

新潟県内で、家事用水道料金10立方メートル当たりの1ヶ月料金が最も低い糸魚川市においては、1.69倍の格差がある。

図2. 同一市町村内の地区間格差の状況(平成21年4月1日現在、単位：円)



注) () は、同一市町村内で地区別料金制を採用している場合の地区数である。

〔出典〕『水道料金表¹¹⁾』から筆者作成。

(3) 料金格差の推移

表2は平成12年度から平成20年度までの、新潟県内の市町村の水道料金の最高料金と最低料金の推移を示したものである。最高料金と最低料金の格差倍率は3倍台で横ばいの状態が続いている。但し、表面上の格差は3倍台の推移となっているが、「平成の市町村合併」により、県内の市町村数は、平成12年度の112から、平成20年度には31となっており、市町村合併の組み合わせにより、従来高料金であった市町村が合併により、水道料金が下がったり、あるいは、引き続き高料金のままである市町村があることに留意する必要がある。

(4) 県内の簡易水道料金格差の状況

『全国簡易水道統計¹²⁾』によれば、簡易水道は、平成20年3月31日現在、新潟県内においては、25市町村の300地区で簡易水道事業が経営されている。

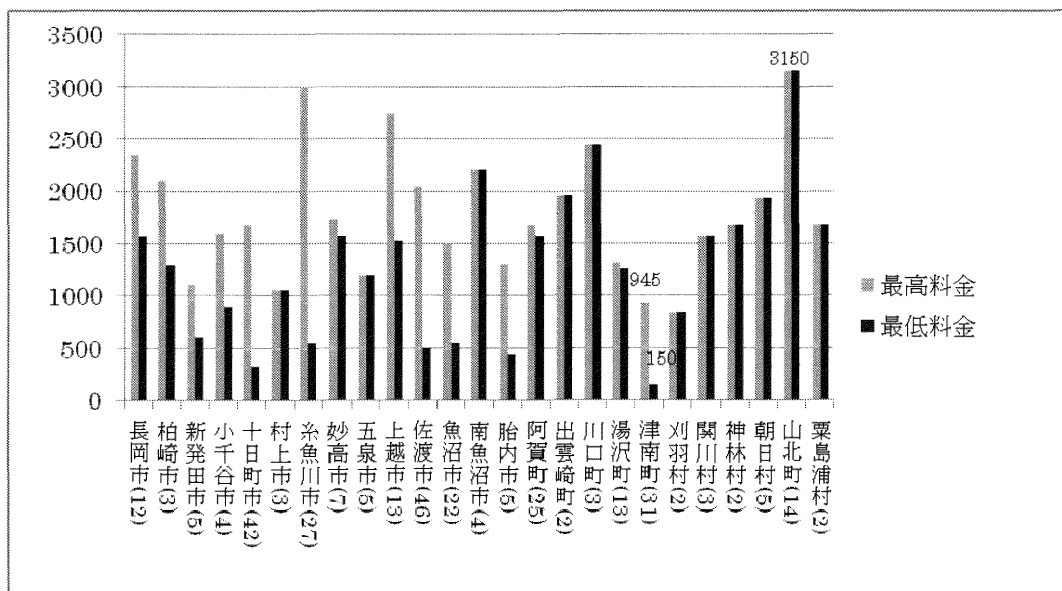
図3は、平成20年3月31日現在の新潟県内の簡易水道の家事用10立方メートル当たりの1ヶ月料金について、同一市町村内の最高料金の額と最低料金の額を比較したものであるが、最高は山北町（現在は村上市）の簡易水道（13地区同一料金）の3,150円、最低は津南町の秋成反里口簡易水道の150円で21.0倍の格差がある。また、同統計によれば、同一市町村内で最も格差の大きかったのは津南町で、最高は中央簡易水道等24簡易水道の945円、最低は秋成反里口簡易水道の150円で6.30倍の格差が存在する。

表2. 新潟県内市町村の水道料金の格差の推移

	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度
最高(円)	吉川町 2,730	吉川町 2,730	吉川町 2,730	吉川町 2,730	南魚沼市 2,415	南魚沼市 2,415	南魚沼市 2,415	南魚沼市 2,415	南魚沼市 2,415
最低(円)	糸魚川市 745	糸魚川市 745	糸魚川市 745	糸魚川市 745	糸魚川市 745	糸魚川市 745	糸魚川市 745	糸魚川市 745	糸魚川市 745
格差(倍)	3.67	3.67	3.67	3.67	3.24	3.24	3.24	3.24	3.24

〔出典〕 『地方公営企業決算統計¹³⁾』から筆者作成。

図3. 新潟県内の簡易水道料金の状況



注1) ()内の数字は、簡易水道の地区数。

〔出典〕 『全国簡易水道統計¹⁴⁾』から筆者作成。

(5) 水道料金格差の全国状況

『日経グローバル¹⁵⁾』によれば、全国の水道料金格差の状況は、1ヶ月の家庭用水道料金（口径20mm、20㎡当たり）と比較すると、2007年度末時点で、最高は新潟県の新潟東港臨海水道企業団の9,387円、最低は山梨県の富士河口湖町の770円で12.2倍の格差がある¹⁶⁾。

簡易水道料金は、1ヶ月の家庭用水道料金（口径13mm、20㎡当たり）と比較すると、最高は青森県の深浦町の7,815円、最低は徳島県の勝浦町の250円で31.3倍の格差がある。

(6) 「平成の市町村合併」による水道料金の平準化

① 市町村合併と水道料金

「平成の市町村合併」により、新潟県内の市町村数は、平成11年年4月1日に112あった市町村は、平成22年4月1日には30にまで減少した。

合併にあたっては、合併関係市町村は合併協議会を設置して、各種行政サービスや使用料等を調整することになっている（市町村の合併の特例等に関する法律3条1項）が、合併した市町村においては、水道料金を統一した市町村がある一方で、まだ未統一の市町村もある。

② 市町村合併に伴う公共料金の統一状況

表3は、新潟県内の市町村合併に伴う公共料金等の統一状況であるが、水道料金については、「今後統一予定だが、方針未定」が6団体、「統一予定なし」が1団体となっていて、国民健康保険料（税）、法人市民税、保育料などと比べて、水道料金の統一が難しいことを示している。料金の統一が難しい理由としては、「早期に統一することが望ましいが、現在の他の地域の料金体系に統一すると一部地域の料金が上昇し、地域内の利用者の理解が得られにくい」などの点があげられている¹⁷⁾。

表 3. 新潟県内の市町村合併に伴う公共料金等の統一状況

区 分	水道	下水道	国民健康保険	法人市民税	保育料
①合併前から同じ	0	0	1	3	0
②合併時に統一	3	6	7	5	7
③合併後に統一	3	2	8	6	9
④今後統一予定で、方針策定済み	4	2	1	2	1
⑤今後統一予定だが、方針未定	6	5	0	1	0
⑥統一予定なし	1	1	0	0	0
⑦その他	0	1	0	0	0

〔出典〕『平成19年度合併市町村実態調査¹⁸⁾』

③市町村合併に伴う水道料金の統一状況

市町村合併にあたっては、「市町村合併後の住民サービスの公平性を確保する観点からも、市

町村合併と併せて速やかに水道料金の統一を行うことが望ましい¹⁹⁾とされているが、合併協議会の協議を経ても、水道料金の統一が進まなかった市町村もある。

表4は、新潟県内の市町村合併に伴う水道料金調整の状況を、「合併時に統一」、「合併後に統一」、「今後統一予定」、「未統一」の4パターンに分類し、パターンごとの代表的な市町村ごとの状況を示したものである。

新潟市においては合併時に料金を統一した。上越市においては、吉川町、板倉町などの高料金団体が市町村合併後も地区別料金制により高料金を適用していたが、激変緩和措置を講じたうえで平成21年12月検針分から上越市全体が同一料金となった。柏崎市においては、2地区で別料金制がとられているが、平成22年5月に旧柏崎市の料金に統一の予定である。また、糸魚川市においては、合併後も未統一で、旧糸魚川市区域、旧能生町区域、旧青海町地区の3地区において地区別料金制に採られているが、平成21年3月策定の『糸魚川市水道ビジョン』においても、「将来にわたり健全な事業運営を行うため、料金改定や料金の統一について検討していく必要があります²⁰⁾」とされ、料金の統一時期が示されていない。

④ 市町村合併に伴う高料金団体・低料金団体の組み合わせ

新潟県における平成の市町村合併が本格化したのは平成16年度以降であるが、平成15年度以前の4年間の水道料金の高い上位10市町村は表5、低い下位10市町村は表6のとおりである。この表からは、ほぼ同じ市町村が上位、下位を占めていることが分かる。

これらの市町村について、「平成の市町村合併」により水道料金がどのように変化したかをみると、以下ようになる。

平成12年度から4年間最も高い吉川町、4年間5位以内の板倉町及び中郷村は、平成17年1月1日に上越市と合併したことにより、料金が低くなった。平成12年度から4年間、高い方から2位、3位の六日町と大和町は、平成16年11月1日に合併して南魚沼市が誕生し、平成17年10月1日に平成15年度高い方から2位の塩沢町を編入合併して新生「南魚沼市」となったが、南魚沼市の水道料金は、平成21年4月1日現在、1ヶ月10立方メートル当たりの料金が県内で一番高い団体である。

巻町は、平成17年10月10日新潟市との合併により、料金が低くなった。平成12年度から4年間高い方から9位、10位の越路町、小国町は、平成17年4月1日に長岡市と合併したが、料金は地区別料金制により、現在も高い料金のままである。平成12年度から4年間高い方から8位の西山町は、平成17年5月1日に柏崎と合併したが地区別料金制により、現在も高い料金のままである。

つまり、水道を利用する住民から見れば、「平成の市町村合併」の組み合わせにより、依然高料金の状態が続いている住民もいれば、料金が低くなった住民もいるということである。

表 4. 新潟県内の市町村合併に伴う水道料金調整の状況

市町村名 (合併年月)	旧市町村名	料金調整の状況				
		H15.3料金	H18.1料金	H21.4料金	内 容	
新潟市 (H17.10)	新潟市	2,383	2,383	2,383	○合併時に料金統一。 (ただし、旧新潟市の条例により算出した金額が合併市町村の条例により算出した金額を超える場合は、その差額に減免率(年度によって変動、最終H19年度)を乗じて計算した金額を控除した金額を料金とする。)	
	新津市	3,130				
	白根市	2,289				
	豊栄市	3,675				
	小須戸町	1,596				
	横越町	2,194				
	亀田町	2,016				
	岩室村	3,830				
	巻町	4,536				
	西川町	3,832				
	潟東村	2,898				
	中之口村	2,898				
上越市 (H17.1)	上越市	2,541	2,782	3,081	○合併前に上越市でH20年7月検針分から平均11.5%の料金改定を行うとともに、激変緩和措置を講じた上で全市的に水道料金を統一した。 (激変緩和措置：H21年11月検針分までは、合併前旧町村の条例の規定により算定した料金と比較し安い方を適用)	
	大潟町	3,108				
	清里村*	3,150				
	柿崎町	3,706				3,916
	頸城村	3,460				3,675
	吉川町	4,930				4,305
	板倉町	4,725				4,725
	三和村	4,032				4,032
	中郷村	4,095	4,095			
柏崎市 (H17.5)	柏崎市	2,646	2,940	2,940	○H22年5月に旧柏崎市料金を統一の予定。	
	西山町	5,145	5,145	5,145		
糸魚川市 (H17.3)	糸魚川市	1,638	1,638	1,638	○H26年度に糸魚川、能生の料金統一を行いたい(担当課案)。青海は未定。	
	能生町	2,730	2,730	2,730		
	青海町	1,533	1,533	1,533		

注1) 旧清里村は簡易水道。 注2) 料金は、1ヶ月20 m³使用時の料金。

〔出典〕新潟県総務管理部市町村課資料から筆者作成。

表 5. 水道料金(上位10団体、平成12~15年度、単位：円/10 m³/、1ヵ月)

	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度
1 吉川町	2,730	吉川町 2,730	吉川町 2,730	吉川町 2,730
2 六日町	2,625	六日町 2,625	六日町 2,625	大和町 2,625
3 大和町	2,625	大和町 2,625	大和町 2,625	板倉町 2,625
4 板倉町	2,625	板倉町 2,625	板倉町 2,625	六日町 2,467
5 中郷村	2,415	中郷村 2,415	中郷村 2,415	中郷村 2,415
6 巻町	2,331	巻町 2,331	巻町 2,331	巻町 2,331
7 塩沢町	2,310	塩沢町 2,310	塩沢町 2,310	塩沢町 2,310
8 西山町	2,310	西山町 2,310	西山町 2,310	西山町 2,310
9 越路町	2289	越路町 2289	越路町 2289	越路町 2,289
10 小国町	2,289	小国町 2,289	小国町 2,289	小国町 2,289
11 小国越路企	2,289	小国越路企 2,289	小国越路企 2,289	小国越路企 2,289

〔出典〕『地方公営企業決算統計²¹⁾』から筆者作成。

表 5. 水道料金（下位 10 団体、平成 12～15 年度、単位：円/10 m³/、1 ヶ月）

	平成12年度	平成13年度	平成14年度	平成15年度
1	糸魚川市 745	糸魚川市 745	糸魚川市 745	糸魚川市 745
2	燕市 750	燕市 750	青海町 766	青海町 766
3	青海町 766	青海町 766	燕市 787	燕市 787
4	亀田町 808	亀田町 808	亀田町 808	亀田町 808
5	新井市 924	新井市 924	新井市 924	新井市 924
6	横越町 945	村上市 1,000	村上市 1,000	村上市 1,000
7	栄町 976	吉田町 1,008	吉田町 1,008	吉田町 1,008
8	安田町 976	新津市 1,010	新津市 1,010	新津市 1,010
9	村上市 1,000	横越町 1,039	横越町 1,039	横越町 1,039
10	吉田町 1,008	妙高高原町 1,050	妙高高原町 1,050	妙高高原町 1,050

〔出典〕『地方公営企業決算統計²²⁾』から筆者作成。

3 料金格差に伴う問題点

(1) 同一市町村内の地区間格差

①上水道については、「平成の市町村合併」以前は、同一市町村内の水道料金は同一料金が適用されているのが一般的であったが、合併により、合併市町村の旧市町村の地区ごとに料金が設定される場合が生じ、同じ自治体の住民でも居住する地区によって、異なる料金を適用されるという状況が顕在化した。

②簡易水道については、従来から同一市町村内の地区ごとに異なる料金を適用されている場合があったが、市町村合併により、同一市町村内の簡易水道の数も増え、より格差が広がった市町村がある。

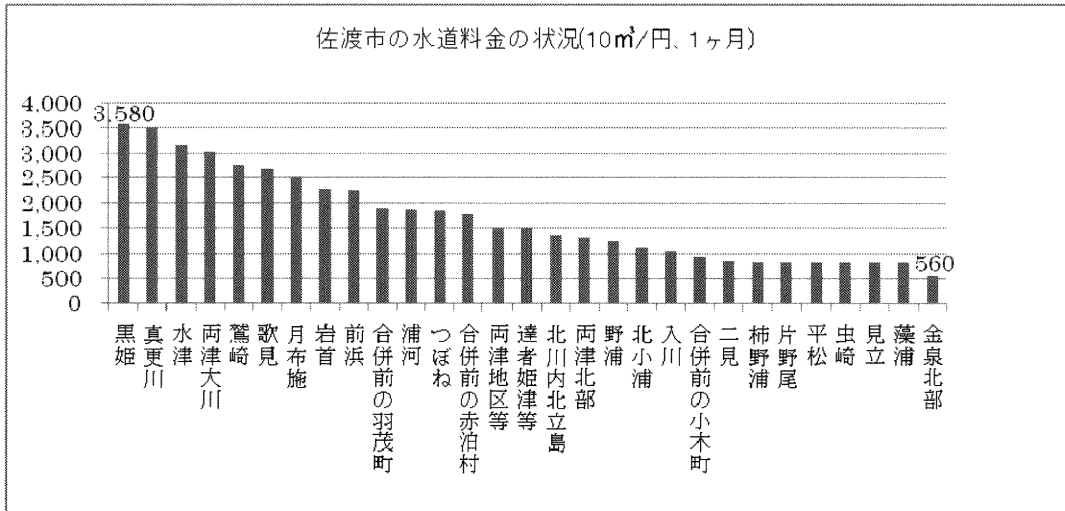
【佐渡市の事例】

平成 16 年 3 月 1 日に、佐渡島内の 10 か市町村が合併して、一島一市の佐渡市が誕生した。佐渡市の水道は、市街地を主な給水区域とする上水道以外は、点在する集落到に効率よく水道を布設するため、昔から集落ごとに水源を求めたコンパクトな給水システムとして施設整備を行ってきた。

図 4 は、合併後の佐渡市の平成 19 年 9 月使用分からの家事用水道料金 10 立方メートルあたりの 1 ヶ月料金（簡易水道料金を含む）の地区別の比較をしたものであるが、最高 3,580 円と最低 560 円との間には 6.39 倍の格差が存在する。

佐渡市は、平成 28 年度を目標に料金統一を進めていく予定で、合併から 12 年かかることになるが、料金統一に向かって進んでいる²³⁾。

図 4. 佐渡市の水道料金の状況



注) 平成 19 年 9 月使用分からの料金。〔出典〕『佐渡市水道ビジョン²⁴⁾』から筆者作成。

(2) 市町村間の格差

①全国の上水道料金の格差に比べれば格差は小さいが、市町村間格差が長期間是正されず、最高料金と最低料金の格差は、3 倍台の格差が長期間続いている (6 頁の表 2 参照)。

②平成の市町村合併により、高い料金の適用を受けていた住民の料金が平準化された一方、合併の組み合わせあるいは合併後における地区別料金制により、高料金の適用をされている状況が長期間続いている住民がいる。

(3) 現行の水道料金の格差是正策

国は水道高料金団体に対する財政支援措置として、一般会計からの水道事業会計への繰り出し基準を定め、基準内の繰出額について地方交付税による財政措置を講じている。

平成 21 年度の場合、末端給水事業のうち、前々年度における有収水量²⁵⁾1 m³当たりの、上水道にあつては資本費²⁶⁾172 円/m³以上、給水原価²⁷⁾279 円/m³以上、簡易水道にあつては資本費 157 円/m³以上、給水原価 177 円/m³以上の団体で経営健全化のために十分な努力をしていると認められる事業に対して財政措置がなされている²⁸⁾。しかし、毎年度この財政支援措置が講じられているが、格差は縮小していないのが実情である。

4 国の考え方

(1) 審議会の答申等

国は、水道料金の格差について、どの程度の格差なら許容されるのかという明確な基準を示していないが、料金格差について、参考になると考えられる「生活環境審議会の答申」及び「水道基本問題検討会報告」を引用する。

① 昭和 59 年 3 月の生活環境審議会の答申

昭和 59 年 3 月 26 日に、厚生大臣（当時）の諮問機関である生活環境審議会が、厚生大臣に対して、「高普及時代を迎えた水道行政の今後の方策について²⁹⁾」の答申をした。その答申の中で、料金格差の是正について、「ほぼすべての国民が水道の給水を受けている今日、同じ給水サービスの対価である水道料金について、少なくとも家庭用料金がその居住する区域によらずほぼ同一の水準であることは、等しく国民の望むところであり、それぞれの水道事業における高料金化を抑制しつつ、事業間格差の是正を図り、需要者の不公平感の解消に努める必要がある」とした。そして、料金格差の是正について、「水道料金の格差は、水道事業の経営条件の差異を反映したものであり、水道事業者の努力によってもその是正を図ることは極めて困難である」としたうえで、「水道の家庭用料金については他の公共料金並みにおおむね全国平均の 1.5 倍以内であることが望ましいと考えられるが、当面、2 倍程度以内に納めることに配慮しつつ、高料金水道に対する効率的な補助を行うこと（下略）」に十分配慮した補助制度の運用を行う必要があると答申している。

② 平成 11 年 6 月の水道基本問題検討会報告

平成 11 年 6 月 24 日の水道基本問題検討会報告「21 世紀における水道及び水道行政のあり方³⁰⁾」においては、「水道料金については、生活必需品である生活水の対価であるということから、全国的に同一水準とすることが望ましいという考え方と、水は地域に属する貴重な天然資源であり、その資源を使用することの対価である水道料金は地域ごとに差があるのは当然であるとする考え方がある。従来は、そのバランスを取る方向で、国の補助や地方自治体の一般会計からの繰り入れ等の措置が行われてきており、その結果、そのままでは著しく高料金となる水道の料金が抑えられているが、それでも現状では、最高と最低で水道事業者間で約 10 倍の格差がある。いずれにしても、水道事業はサービスを供給する事業であり、資源消費に伴う費用を賄うという観点からも、受益者負担の原則は維持すべきであろう。（中略）同じ水準のサービスに対して、大幅な料金格差が生じたり、逆に高料金を抑制するために、必要な設備投資が行われず、供給機能の低下を招くことになれば、それは水道の意義からみても問題であり、政策的な配慮が必要と言える」と報告されている。

(2) 料金格差への対応

厚生省（現在の厚生労働省）は、「昭和59年3月の生活環境審議会の答申」や「平成11年6月の水道基本問題検討会報告」を受けて、水道行政を進めてきたが、昭和59年3月の答申から約25年経過した現在においても、料金格差は依然として解消されていない。

従来、簡易水道料金については、同一市町村内の地区間格差は存在したものの、同一市町村内の格差についてはあまり議論されてこなかった。従って、「昭和59年3月の答申」や「平成11年6月の水道基本問題検討会報告」における料金格差の是正についての言及は、市町村間の格差に関するものであったと推察されるが、今後は、「市町村間の格差」だけでなく、「平成の市町村合併」により生じた「同一市町村内の地区間格差」への対応が求められる。

5 判例

(1) 最高裁平成18年7月14日第二小法廷判決

水道料金の格差に関しては、注目すべき最高裁判決がある。重要な判例であるので少し長くなるが、「平成15年(行ツ)第35号、同年(行ヒ)第29号、給水条例無効確認等請求事件³¹⁾」の判決を引用する。

【事実】

I 本件は、避暑地として有名な「清里」を区域内に含み、多くの別荘がある山梨県の旧高根町（現北杜市）において、別荘の水道料金を別荘以外の水道料金に比して高額に定めた条例の効力等が争われた事案である。

旧高根町は、昭和63年に高根町簡易水道事業給水条例（昭和63年高根町条例第8号。以下、「本件条例」という）を制定した当初から、同町の住民基本台帳に記録されていない別荘に係る給水契約者（以下、「別荘給水契約者」という）の基本料金を別荘以外の給水契約者の基本料金よりも高額に設定していたが、平成10年4月1日、本件条例の一部を改正する条例（平成10年高根町条例第24号。以下、「本件改正条例」という）を施行して水道料金の増額改定を行い、その結果、水道メーターの口径が13mmの場合を例にすると、別荘給水契約者については1ヵ月の基本料金が3000円から5000円に増額されたのに対し、別荘以外の給水契約者については基本料金が1300円から1400円に増額されたにとどまるなど、両者の基本料金に大きな格差を生ずることになった。

別荘給水契約者であるXら（原告、控訴人、被上告人）は、本件改正条例による改正後の本件条例の水道料金の定めは別荘給水契約者を不当に差別するものであると主張し、旧高根町を被告として、行政事件訴訟法3条4項の無効等確認の訴えとして上記水道料金の定めが無効であることの確認を求めるとともに、本件改正条例による改正後の基本料金と改定前の基本料金

との差額分の水道料金の債務不存在確認等を求めて本訴を提起した。

Ⅱ 第1審判決（甲府地判平成13年11月27日）はXらの請求をすべて退けたが、原判決（東京高判平成14年10月22日）は、水道事業の供給規程に係る条例の制定行為は抗告訴訟の対象となる行政処分に当たるとし本件改正条例による改正後の本件条例の水道料金の定めが無効確認を求めるXらの訴えを適法な訴えであるとした上、本件改正条例による改定後の別荘給水契約者に係る基本料金の定めは憲法14条1項等に違反するものであるとして、Xらの請求をほぼ全面的に認容した。

原判決に対し旧高根町が上告及び上告受理の申立てをし、その後、同町が周辺の町村と合併して北杜市（Y）が成立し、Yが同町の訴訟上の地位を承継した。

Ⅲ 最高裁第二小法廷は、本件を上告審として受理した上、判旨のとおり判示し、本件改正条例による改正後の本件条例の水道料金の定めが無効確認請求に係るXらの訴えを不適法な訴えであるとして、原判決のうち同請求に関する部分を破棄してその訴えを却下し、原判決において認容されたXらのその余の請求についてはこれを認容すべきものであるとして、Yのその余の上告を棄却した。

【判旨】

Ⅰ 普通地方公共団体が営む水道事業に係る条例所定の水道料金を改定する条例の制定行為は、（中略）抗告訴訟の対象となる行政処分に当たらない。

Ⅱ 普通地方公共団体の住民ではないが、その区域内に事務所、事業所、家屋敷等を有し、当該普通地方公共団体に対し地方税を納付する義務を負う者など住民に準ずる地位にある者による公の施設の利用について、当該公の施設の性質やこれらの者と当該普通地方公共団体との結びつきの程度等に照らし合理的な理由なく差別的取扱いをすることは、地方自治法244条3項に違反する。

Ⅲ 普通地方公共団体が営む水道事業の水道料金を定めた条例の改正により、当該普通地方公共団体の住民基本台帳に記録されていない別荘に係る給水契約者の基本料金を別荘以外の給水契約者の基本料金の3.57倍を超える金額とすることなどを内容とする水道料金の増額改定が行われた場合において、上記の別荘に係る給水契約者の基本料金が、当該給水に要する個別原価に基づいて定められたものではなく、給水契約者の水道使用量に大きな格差があるにもかかわらず、別荘以外の給水契約者（ホテル等の大規模施設に係る給水契約者を含む。）の1件当たりの年間水道料金の平均額と別荘に係る給水契約者の1件当たりの年間水道料金の負担額がほぼ同一水準になるようにするとの考え方に基づいて定められたものであることなど判示の事情の下では、上記の水道料金の改定をした条例のうち別荘に係る給水契約者の基本料金を改定した部分は、地方自治法244条3項に違反するものとして無効である。

Ⅱにつき補足意見がある。

(2) 本判決の意義

本判決は、住民に準ずる地位にある者による公の施設の利用につき地方自治法 244 条 3 項の規律が及ぶことを最高裁として初めて明らかにしたものであり、条例の制定行為の処分性や別荘の水道料金を別荘以外の水道料金に比して高額に定めたことの適否に関する事例判断を含めて、実務上重要な意義を有する判決である³²⁾。

本稿との関係では、裁判所の判決は具体的な争訟事件に適用されるものであり、現在の水道料金の格差が直ちに違法状態になるものではないが、最高裁が、「住民に準ずる地位にある者」による公の施設の利用について、合理的な理由なく差別的取扱いをすることは、地方自治法 244 条 3 項に違反するとした点は、「住民」の水道料金の格差を考える場合に重要である。

6 水道料金の格差をどう考えるか

(1) 水道料金の格差

水道料金の格差については、「水道は、国民にとってもっとも基礎的、普遍的なサービスであり、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、水源の有無、水の清濁、土地の狭疎度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³³⁾」もある。

「水道サービスは私的に消費されるもので、その対価は受益者負担の原則に基づき設定されるべきものであり、また、給水コストの高い地域ほど水は貴重な資源であり効率的な利用が求められていることなどを考えると、ある程度の格差はやむを得ないが、水道普及率が 96% を超え、ほぼ全ての国民が水道の給水を受けている今日、水道料金が生活用水の供給という同一のサービスの対価であることを考えれば、格差は出来るだけ小さい方が望ましい³⁴⁾」と考えられる。

水道料金の格差を検討するにあたっては、水道事業は地方自治法第 244 条の「公の施設」であり、公の施設の利用関係が問題となることから、「同一市町村内の料金格差」と「市町村間の料金格差」を分けて検討することとする。

(2) 同一市町村内の料金格差

水道事業は地方自治法上の「公の施設」に位置づけられており、住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取扱いをしてはならない（地方自治法 244 条）ことから、基本的には、同一市町村内の料金については、同一料金が適用されるべきである。

水道の利用者は、料金について平等の取扱いを受けるべきであり、合理的な理由なしに特定の利用者の料金を高くしたり、不当に割安にしたりする料金は公正妥当な料金体系を有するとはいえない³⁵⁾。

「不当な差別的取扱い」に該当するか否かについては、「個別の事例について具体的に判断せざるを得ないが、性別、信条、社会的身分などにより合理的な理由もなく利用の制限をする場合はこれに該当する³⁶⁾」と考えられる。

「判例」の事案では、原審（東京高裁）は、料金改定後の基本料金の3.57倍の格差は、別荘給水契約者に対して不当な差別的取扱いをするものとして、憲法14条違反としたが³⁷⁾、最高裁は、憲法判断をしないで地方自治法244条3項に違反するとした。

水道料金の格差がどの程度の格差に達すれば、「不当な差別的取扱い」になるかは、難しい問題ではあるが、東京高裁の「3.57倍の格差は、不当な差別的取扱いにあたる」とした判断や最高裁の「極めて大口の需要者を含む別荘以外の給水契約者群と、多くは小口需要者である別荘給水契約者群との間で、1件当たりの年間水道料金が同一水準になるように基本料金を設定することは、合理性を持たず不当な差別的取扱いになる³⁸⁾」とした判断などを参考にしながら、国民・住民のコンセンサスを得ながら、国及び地方自治体は、政策的な対応をしていく必要があると考える。

同一市町村内の地区間格差については、「昭和59年3月の生活環境審議会の答申」が示したように、当面は2倍程度の格差に収められるような施策が必要と考えるが、簡易水道の料金については、格差の大きさや歴史的経緯などから、早急な解決が難しいことも考えられる。

同一市町村内の料金格差の問題は、住民の「公の施設」の利用の問題であることから、市町村間格差の問題と違って、第一義的には当該市町村の問題であり、当該市町村が解決すべき問題であるが、当該市町村は、住民のコンセンサスを得ながら、問題の解決にあたるべきである。

(3) 市町村間の料金格差

現行法上、水道事業は原則として市町村が、独立採算により事業を行うことになっており、料金格差が直ちには、法律違反の問題にはならないと考えられるが、水は人が生存していくのに欠かすことのできないものであり、このような重要なものに、住む自治体が異なることによって、県内で3.24倍（全国の格差は10倍を超える）もの格差があるのは、平等性の観点から好ましくないと考えられる。

水道料金の格差の主な要因は、主として水源の位置などの事業の経営条件の差異によるものであり、水道事業者の努力のみによってその是正を図ることは困難であることから、国が財政的な支援を行うことにより、格差の是正を図ることが必要である³⁹⁾。

水道の普及率がほぼ100パーセントに近い今日においては、全ての国民・住民が、格差が無くもしくはより小さな格差でサービスを受けられるのが平等性の観点から要請される。

(4) 格差の是正

格差の是正策としては、従来から、事業の広域化、補助金や地方交付税などの財政措置が唱

えられ、また、国も広域化を指導したり、財政措置を講じてきたところであるが、決定的なものがなく格差が縮小されていないのが現状である。

水道料金の格差については、国の財政事情、個々の水道事業の長い歴史や事情などから、直ちに格差是正が実現できないとしても、長中期的に検討していく必要がある。

7 まとめ

本稿では、新潟県内の市町村における水道料金の格差に伴う問題点等について整理した。

新潟県においては、「平成の市町村合併」によって、上水道料金についても、同一市町村内の地区間格差という問題が生じた。合併した市町村においては、料金を統一した市町村がある一方で、まだ未統一の市町村もある。

同一市町村内の料金格差については、最高裁判所の判決を踏まえて、合理的な理由のない格差は是正されることが必要である。

市町村間の料金格差については、ほぼ全ての国民が水道の給水を受けている今日、水道料金が生活用水の供給という同一のサービスの対価であることを考えれば、料金格差は小さい方が望ましい。

住民生活に不可欠な行政サービスである水道の料金格差は、できるだけ小さい方が望ましいと考えられることから、国や地方自治体は、格差が可能な限り小さくなるような政策的対応をするべきである。

今後、水道料金の統一が更に進んでいることも考えられるので、引き続き、料金格差の実態等を調査するとともに、料金の格差是正との関連で、水道事業の広域化、国の財政支援のあり方、経営の合理化などについても検討して、研究を深めていきたいと考えている。

<注>

- 1) 「平成の市町村合併」に関連する法律には、次の法律がある。市町村の合併の特例に関する法律(昭和40年3月29日法律第6号、いわゆる合併旧法)は、平成18年3月31日まで延長された。市町村の合併の特例等に関する法律(平成16年5月26日法律第59号、いわゆる合併新法)は、平成17年4月1日から施行され、平成22年度を最終年度としている。なお、第174国会において、市町村の合併の特例等に関する法律の一部を改正する法律が可決・成立し、内容を一部改正の上、10年間延長された(施行日は平成22年4月1日)。
- 2) 「上水道」は水道法(昭和32年6月15日法律177号)上の用語ではなく、国庫補助事業等で用いられる慣用語であるが、本稿においては、簡易水道との対比等、必要な場合に「上水道」の語句を使用する。
- 3) 水道事業が「公の施設」に該当することについて、学説にはほぼ異論はない。(関根則之『改訂地方公営企業法逐条解説』229-230頁(地方財務協会、改訂9版、平成10年)、満田誉・松崎茂・宝田哲男「地方公営企業」82-83頁(『地方自治総合口座11』)【ぎょうせい、平成14年】)
- 4) 算定にあたっては、社団法人日本水道協会によって、『水道料金算定要領』が示されている。
- 5) 水道法が適用されない水道には、例えば、新潟県小規模水道条例に基づく小規模水道(計画給水人口30人以上100以下)などがある。
- 6) 残りの1.2パーセントについては、注)の小規模水道などを利用して利用しているものと推察される。

- 7) 『水道統計 施設・業務編』(各年版) (社団法人日本水道協会)。
- 8) 新潟県では、市町村の他に、新潟東港臨海水道企業団が水道事業行っていたが、工業地帯への給水が主業務であることから、本稿の対象から除くこととする。なお、同企業団は、平成21年12月1日に民間(M株式会社)へ譲渡された。
- 9) 『水道料金表(平成21年4月1日現在)』(平成21年) (社団法人日本水道協会)。
- 10) 従来、同一市町村内の住民は同一の水道料金の適用を受けるのが一般的であったが、「平成の市町村合併」により合併した市町村が事業統合を実施しないことから、同一市町村内において地区別料金の存在が顕在化した。(『市町村合併に伴う水道事業統合の手引』(社団法人 日本水道協会 (平成16年1月) 6頁参照。))
- 11) 『水道料金表(平成21年4月1日現在)』(平成21年) (社団法人日本水道協会)。
- 12) 『全国簡易水道統計(平成19年4月1日～平成20年3月31日)』(全国簡易水道協議会)。
- 13) 『地方公営企業決算統計 (各年版)』(新潟県総務管理部市町村課)。
- 14) 『全国簡易水道統計(平成19年4月1日～平成20年3月31日)』(全国簡易水道協議会)。
- 15) 『日経グローバル』No.131(通巻566号、平成21年9月7日発行)34-36頁。
- 16) 新潟東港臨海水道企業団は工業地帯への給水が主業務であることから、2番目に高い栃木県の大田原市の8,190円と富士河口湖町の770円を比較すると、10.6倍の格差がある。
- 17) 『平成19年度合併市町村実態調査 調査結果』(新潟県総務管理部市町村課 平成20年1月)15頁。
- 18) 同上14-17頁。
- 19) 『市町村合併に伴う水道事業統合の手引』(社団法人 日本水道協会 平成16年1月)9頁。
- 20) 『糸魚川市水道ビジョン(糸魚川市ガス水道局、平成21年3月)』10頁。
- 21) 『地方公営企業決算統計 (各年版)』(新潟県総務管理部市町村課)。
- 22) 同上。
- 23) 『佐渡市水道ビジョン(新潟県佐渡市、平成21年3月)』7頁、19-21頁
- 24) 同上19-21頁。
- 25) 水道事業において、有収水量とは、配水量のうち料金として徴収される水量のことである。
- 26) 資本費とは、減価償却費及び企業債利息のことである。
- 27) 水道事業において、給水原価とは、水1m³を給水するために要する費用のことである。
- 28) 『平成21年度の地方公営企業繰出金について(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、各指定都市市長宛て)参照。
- 29) 『水道協会雑誌』昭和59年4月第53巻第4号(第595号) から引用。
- 30) 厚生労働省ホームページ: http://www1.mhlw.go.jp/houdou/1106/h0624-1_14.html から引用。(平成22年3月20日閲覧)。
- 31) 『ジュリスト』NO.1335(2007・6・1)115-116頁。
- 32) 増田実(「最高裁判所判例解説(174)60巻10号3224」(法曹時報、平成20年))。
- 33) (高田寛文「経営環境の変化と公営企業の在り方」205-207頁(湯浅利夫編集代表『<分権時代の地方財政運営講座>地域経営のための新たな行政手法』【ぎょうせい、平成7年】)。
- 34) 前掲・満田誉・松崎茂・宝田哲男注3),219-220頁。
- 35) 前掲 関根則之『改訂地方公営企業法逐条解説』233-234頁(地方財務協会、平成10年)。
- 36) 松本英明『要説 地方自治法 第六次改定版 新地方自治制度の全容』514頁(ぎょうせい、平成21年)。
- 37) 第2審判決に対しては、「基本料金の格差が合理的な範囲内か合理的な範囲を超えているかという線引き(どこまでの格差であれば合理的な範囲内として許容されるのかという限界づけ)について何を基準にするのか必ずしも明らかではなかった」という反対意見がある(増田実「最高裁判所判例解説(174)60巻10号3224」、『法曹時報』平成20年)。
- 38) 山本隆司「私人の法的地位と一般法原則(1)―水道料金の平等取扱い」『法学教室』5月号(No.344)96頁(2009年)
- 39) 財政支援の方法としては、高料金対策のように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、広域化等のための建設投資に対して財政措置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(前掲・満田誉・松崎茂・宝田哲男注3),220頁)。

主指導教員(田村秀教授)、副指導教員(南真二教授・馬場健准教授)