

公営企業としての 水道事業



梅田兼光

目次

第1章	地方公営企業としての水道事業
1-1	公営企業の意義
1-2	公営企業の特异性
第2章	水道事業と公共性
第3章	水道事業と独立採算制
3-1	収支適合の原則
3-2	資本調達自由の原則
3-3	剰余金自己処分の原則
第4章	水道事業と料金問題
4-1	適正な料金
4-2	料金体系の問題点
4-3	料金の地域格差
第5章	水道事業と分担金など
第6章	むすび

I———地方公営企業としての水道事業

1-1 公営企業の意義

横浜市民 230 万人の生活用水を供給する本市水道事業の経営は、明治20年わが国最初の近代式上水道として創設されて以来、今日まで7回にわたる拡張工事を経て、昭和45年度末現在において1日最大配水量 114 万 8,000 m³、年間総配水量 3 億 3,800 万 m³、固定資産総額 603 億円、布設配給水管総延長 3,800 km の規模をもつわが国有数の大都市水道事業に成長したのであるが、その経営の歩みをみると、昭和27年までの地方自治行政時代、昭和27年10月以降の地方公営企業時代の2つの時代に区切ることができる。

昭和27年以降の水道事業は、それまで地方自治法、地方公務員法などの自治法規により規定されていた行政の時代から、昭和27年8月地方公営企業法及び地方公営企業労働関係法の特別法が制定公布されるに及んで、地方公共団体が経営する企業として運営されることとなり、今日まで約20年の歳

月が経過したのである。

そこで私は、地方公営企業としての水道事業及びその経営に関する幾つかの直面している問題点を考察するに当たり、まずその理解のアプローチとして、公営企業とは何か、また、公営企業の特异性は何かなどの点から、記述を進めてみることにする。

地方公営企業は、例えば「公営事業」、「公益企業」、「公企業」、「公経営」のように、人によって、いろいろなよび方で呼ばれているが、何れにせよ、地方公共団体が、社会公共の福祉のためにその必要性を認め、自ら経営する事業としてその設置を条例で定めた企業である。

では、水道事業をはじめとするいわゆる公営企業は、一般的にどのような特徴をもっているだろうか。これは極めて広範かつ複雑な問題があるので、ここでは学問的な立場ではなく、むしろ実体としての公営企業の特徴づけをしておきたい。

1-2 公営企業の特异性

1-2-1 企業目的からみた特徴

公営企業を一言にしていえば、社会公衆に対して広く均等に、日常生活に不可欠のサービスを継続的に提供し、かつ、事業の性質上、必然的に独占または寡占となる傾向をもっている事業といえる。これを例示すると上水道、電気、ガス、軌道、自動車運送事業などが考えられ、このほか国営またはこれに準ずるものとして国鉄、専売、電電の3公社、郵便、放送等のいわゆる公共企業体があげられるのである。このように、水道事業をはじめ、いわゆる公益の事業といわれる事業のサービスは、国民大衆の日常生活と密接不可分の関係にあるため、その事業運営については広く国民の関心をひくことは、周知のとおりである。

1-2-2 行政事務との比較からみた特徴

行政事務が公の権力をもって住民に対するいわば権力的事務であるのに対し、公営企業はその経営によって提供するサービスの反対給付を料金という形で受けとり、これを財源として事業の継続的維持を図る非権力的な事務といえる。従って、公営企業が維持される態様は、公営企業のサービスを直接利用した者から、受益の大小に応じた料金を徴収する形をとるのであって、行政事務のように、受益関係が直接なくても公権力の背景のもとに課する税金とは根本的に異なるのである。しかし現実には、国なり、地方公共団体が行なう仕事を、この観点から区分して理解されず、水道局が昭和43年に実施した水道アンケートによれば、水道を利用している市民の約70パーセントは、水道事業も一般行政部局と同様、税金によって賄われているという認識をもっていた。

1-2-3 民間企業との比較からみた特徴

民間企業が、現代の社会的、経済的要請のもとに、多分に公益的性格を指向する中であっても、究極的には利潤の獲得を目的としているのに対し、公営企業は、豊富、低廉、良質のサービス供給によって公共の福祉に寄与することを本来の目的としている。例えば、公営企業はその政治的・経済的な必要から私企業でいうところの利潤を挙げることは今のところ認められず、むしろ、採算を第二次的にしても公共のために奉仕することが要求される場合さえある。

このような公共性の要請は、一見、次に述べる経済性の原則と相矛盾する形を呈するのであるが、公共性と経済性をどのように調和せしめるかが、今後の公営企業経営の鍵ともなるので、この点については後述したい。

1-2-4 独立採算制

公営企業の第4の特徴としては、独立採算制が要求されることである。

独立採算制とは、企業経営の能率増進のために要請される制度であるが、この制度には次の3つの条件即ち、第1に企業の経費は、企業活動から生じた収益をもって賄うこと<収支均衡の原則>、第2に、企業が必要とする設備資金は、その能力に応じて自由に調達できること<資本調達自由の原則>、第3に、企業が生み出した剰余金は、企業の自主的な判断に従って処分できること<剰余金自己処分の原則>の以上3点が必須条件とされているのであるが、現実の公営企業にあっては、これらの点についても、問題点が生起している。公共の福祉と経済性、更に独立採算制に関連する問題点については、章を分けて後述することにする。

2 水道事業と公共性

さて、「公営企業の本質は何か」ということについては、地方公営企業法が制定されて以来、各方面からいろいろ意見が述べられている。これらの意見を集約すると、それらはおしなべて地方公営企業の経営原則として規定された法第3条の解釈をめぐって展開されているようである。

即ち、地方公営企業法第3条は、公営企業の経営理念として「地方公営企業は、常に企業の経済性を発揮するとともに、その本来の目的である公共の福祉を増進するように運営されなければならない」と規定している。

ところが、いわれるところの公共の福祉ないし公共性と、経済性ないし企業性とが容易に両立しなかつたりするところに、公営企業の困難な問題があるわけである。

しかも、公共の福祉とか、経済性の発揮とかの内容は、必ずしも明らかになっているわけではなく、また、両者の相互の関連性についても今もって統一された見解はなく、種々の議論が提出されている。

例えば、ある人は公共性と経済性は二律背反の関係で、本来的に両立し得ない命題だといひ、またある人は、公共性は目的であり、経済性は手段であるから、目的と手段が均衡する限り、両者は矛盾しないと言い切るのである。そして、以上の2つの両極をはさんで、幾つかの中間的主張があるわけであるが、現実に公営企業に従事している我々はどうかこれを消化し、対処していったらよいであろうか。

言われるまでもなく、確かに公営企業の存立目的は公共の福祉増進のためにあり、それが中核的な指導理念であることは否定できない。しかし、公営企業の経営理念が、ただ単に、これだけで特徴づけられるとしたならば、そこには法第3条が規定する経済性、別の言葉でいえば企業性ないし収益性の問題が介入してくる余地はないはずである。何故なれば、資本主義社会において企業性という意味は、外ならぬ営利性と同一意味合をもって響いてくるからである。そして公営企業も、この資本主義社会の流れの中にあり、好むと好まざるにかかわらず、資本の論理の影響から逃れることができない。

法第3条に規定されている経済性という言葉をおのよりに考えてくると、水道事業を企業ないし経営の一つとして認識しようとすることは一体どのような意味を持つものであろうか。換言すれば、このような認識と公共の福祉とは一体どのような関係に立つのであろうか。

この問題は、水道事業の経営に当って、是非とも解決しておかなければならない経営の方向づけにかかわる問題である。

私は、公営企業における「公共の福祉」とは、一般行政部局におけるような倫理的あるいは社会政策的な意味でのそれではないと思う。あくまでも、それは水道事業ならば水、交通事業ならばバス等の輸送機関そのものが問われなければならない。より正確にいうならば、特定の範囲における不特定多数の住民に対して、継続的なサービスの提供即ち給付の実体そのものが、ここでいう公共の福祉の実質を形づくるのである。

公営企業の指導理念としての公共の福祉の増進が、いま述べたような具体的なサービスの実体そのものにあると理解してくると、巨額の固定設備とこれを管理運営させてゆく多くの従業員を擁する水道事業を、将来にわたって継続的に維持し、あるいは拡大発展させてゆくことが、とりもなおさず、公共の福祉を確保することになるのではなからうか。何となれば、水道事業の場合、飲料水を生産し、これを配給水するための固定施設が老朽化、陳腐化するに至っては、水道事業は水の出ない水道となり果て、事業本来の使命を全うすることはおろか、需要家の指弾のまともとなることは、夏場の水不足の経験に照らして明らかなことである。

施設を常に最適の状態に維持し、拡張改良してゆくためには、そこに相当の経費を投入しなければならない。

そこに次の問題として、公営企業の経済性あるいは、独立採算制にからむ問題が発生するのである。

3———水道事業と独立採算制

水道事業の経営が、独立採算制によって運営されていることについては既述のとおりであるが、真の意味における独立採算制と現実のそれとの間に

は、まだかなりの開きがあり、解決されるべき多くの問題点が残されているように思う。

独立採算制の本来あるべき姿としては、学問的にはいろいろ複雑な理念があるようであるが、しかし、少なくとも制度として確立されるためには、前述したように第1に収支適合の原則、第2に資本調達自由の原則、第3に剰余金自己処分の原則の3点が保障されなければならないとされる。以下、これらの問題点を具体的にとりあげてみよう。

3-1 収支適合の原則

収支適合の原則、即ち企業の経費は経営活動から生み出した企業の収益をもって賄うことであるが、これを逆にいえば、企業の収益<主として水道料金>は企業の合理的な経営を前提とした経費の大部分を賄うに足るだけの水準が保証されていなければならないということになるのであって、料金が何らかの形で必要原価以下に押えられているのでは、独立採算制はスタートからして望むべくもない。

また、収支均衡の原則に因果関係をもつ要素として、一般行政部局との関係、即ち、一般会計との負担区分の問題がある。特にこの水道事業と一般会計との関係については、その都市の沿革、立地条件、あるいは都市構造の特殊性から、一概に割り切った負担区分の原則を持ち出すことができない場合が多いと考えられるが、いずれにせよ、一般行政部局の必要から水道事業に負担せしめる場合には、当然に、行政の立場から水道事業に繰り入れるべきであろう。

3-2 資本調達自由の原則

次に第2点の資本調達自由の原則について検討する。

経営の3大要件として、人、設備、資金が不可欠

表1—上水道地方債計画

年度	A		B		資金区分内訳			B/A × 100%	水道普及率
	全国必要額	地方債計画	政府資金	市場公募	公募資金				
					公庫資金	縁故	小計	%	%
33	億円 898	億円 600	億円 353	億円 115	億円 92	億円 40	億円 247	66.8	63.7
39	1,005	750	375	165	119	91	375	74.6	66.7
40	1,260	965	500	167	220	78	465	76.6	69.4
41	1,700	1,220	612	238	250	120	608	71.8	72.2
42	1,600	1,320	633	267	271	149	687	82.5	74.7
43	1,700	1,445	705	216	310	214	740	85.0	76.9
44	1,800	1,500	747	180	350	223	753	88.9	79.0
45	1,900	1,540	820	180	355	185	720	81.0	—
46	2,200	1,730	910	190	400	230	820	78.6	—
累計	14,063	11,070	5,655	1,718	2,367	1,330	5,415	78.7	—

であることは言うをまたないが、果たして、公営企業に、ここでいう資本調達自由があるだろうか。

水道事業は、地域の住民に対して、ひろく、均等に、清浄な飲料水をいつ、いかなる時におきても、常時豊富に供給することが本務とされており、特に、他の公益事業のサービスとちがって、飲料水が人の生存と深いかわり合いをもっていることから、これは至上命令ともされているのである。しかるに、水道事業の需給関係は、都市人口の急激な膨張によって、水需要は年々うなぎ上りの観を呈しており、特に本市においては、水源、供給設備の確保が必要ののびに常に追われている現状である。そして設備拡張の唯一の原資が、企業債であることはもちろんである。水道事業の建設工事と資本調達自由の原則の問題がここに発生する。

確かに、制度的には建設工事のための企業債の発行は現行法上、行政庁の許可は必要とせず、その上、地方公営企業においては償還期限を特に定めず株式類似の永久公債を発行することもできるとされており、一応、資本調達の自主性は認められていることになっている。

しかし、衆知のように、企業債については法律の付則において、「当分の間、自治大臣の許可を必

要」とされているのであって、法制定以来20年を経過した今日においても、なお「当分の間」の文言のため、自主的な企業債の発行は今もって事実上できない。一方、株式類似の永久公債にしてもまだその例がなく、我が国金融市場の現状としては、理論的には可能であっても果たしてこのような永久公債を消化できる市場の育成ができるかどうか前途多難といわなければならない。

具体的な数値によって、これを説明してみよう。第1表は昭和38年以降、全国の上水道事業につけられた起債枠とその資金区分である。

これをみてもわかるように、確かに上水道に対する地方債の枠は、水道の普及、生活環境整備への国民の強い要望に伴って、年々ふえてきた。しかし、全国で必要とする建設希望の絶対額からみれば、その充足率は78%である。と同時に、この必要額というものが、水源開発とか、配水施設の整備といった大規模拡張計画に限られており、既設諸施設の改良とか量水器新設費のような比較的小規模の建設工事については、非適債事業としてはじめから起債許可方針からはずされている。このことを考慮すれば、建設工事とその資金充足率の関係は、さらに小さくなるだろう。

さらに、資金区分についてである。

上水道事業に充てられている資金の質は、例えば

昭和46年度でみると、総額1,730億円のうち、政府資金が全体の52.6%に当たる910億円に対し、公募資金は820億円とおおむね半々になっている。いうまでもなく、政府資金は、年利6.5%、償還期限30年と今日の水道債の中においては、もっとも有利な資金であるのに対し、公募資金は、例えば市場公募資金の年利7.5%、償還期限は7年<ただし3回借替ができるので都合21年>、発行に際して額面100円について1円50銭の発行差金を必要とするように、政府資金にくらべて、金利面、償還条件とも劣る資金である。しかし、水道事業につけられる起債許可実績をみると、水道普及のための国策と財政基盤の観点から有利な政府資金は中小都市に重点的に配分されるようであり、大都市には、公募資金が主として許可されている。本市水道事業の場合、45年度末までに借入れた企業債の割合は、政府資金26%、公募資金74%となっている。従って、大都市においては、人口急増による供給体制の強化に当って、水源の遠隔化、建設工事の大規模化の悪条件の上に、さらに資金コストの悩みが重なって、大きな共通的な財政問題となっている。

以上のように、水道事業における資本調達への自由は、形式的には保証されているが、現実には、量的にも、質的にも制約されているのが実状である。

次に水道事業に対する国庫補助がどうなっているかみてみよう。

政府は、1970年代は、今までの国際的外交重視の立場から、内政中心の年としたいとの考えを述べたが、国民生活に不可欠の水道関係政府予算についても、次に述べるような観点から一層積極的な施策を期待したい。即ち、同じ水関係である下水道、工業用水道及び簡易水道事業には、戦後相当早い時期から国庫補助の道が開かれていたが、都市生活になくはならぬ水道事業に対しては、我

我水道界の強い要望にも拘らず、国庫補助制度は全く確立されていなかった。

昭和35、6年以降になって、水源開発の困難化、水道事業の財政危機、水質汚濁対策等々が、全国的規模で各都市水道事業に表面化するに及んで、政府は昭和42年に至ってはじめて、水道事業に対する国庫補助制度に踏み切り、その後、予算額は増額され、昭和46年度予算では59億円となったが、下水道の609億円、工業用水道の138億円、簡易水道の50億円にくらべるとなお相当少額となっている。

水道界としては、46年度2,000億円に近い全国の建設工事を進めるには、補助率3分の1として660億円、4分の1としても500億円程度の水道補助が必要であると考え、今後とも要望達成のため、関係団体ともども努力してゆきたい考えである。

いずれにしても、独立採算制を担保するための資本調達自由の原則が、このような予算獲得運動をしなければ前進しないということと同時に、現実的には来年度予算においても、これを必要とする現状認識に立って、地方自治体の関係者が一丸となって、補助枠及び起債枠の拡大等に向って邁進したいと思うのである。

3-3 剰余金自己処分の原則

独立採算制の前提となる第3の条件、剰余金の自己処分の原則についてはどうか。

この原則は、「企業が生み出した剰余金は、企業が自らの判断で、自主的に処分することができなければならない」とするものであって、この意味するところは、結局、企業の創意工夫及び能率性と合理性の発揮を側面から保証する趣旨にはほかならない。即ち、公営企業の場合、本来、利潤の追求が目的ではないから、剰余金が生ずる筈がない。しかし、公営企業の主たる収入である料金

は、毎年これを改定するという事は、料金の長期安定性の面からみても適当でないので、通常3年ないし5年の長期展望に立ってきめられる。

従って、料金が新しく決定されると、はじめの1～2年は剰余金が発生し、3年目が収支トントン、あとの4～5年目が欠損がでるということになり、はじめの剰余金をもってこれを埋めるとちょうど3～5年を通じて収支が均衡するという財政計画の仕組みとなっている。

従って、剰余金を企業が自由に処分することといっても、それは企業管理者が自ら及びその職員に適当に分配してしまうということでは決してない。

この場合の自己処分とは、剰余金をサービス向上の形において、現在及び将来の利用者に公平に還元すること及び還元する方法が、拘束されないという意味において理解されなければならないのである。さらに、公営企業の剰余金の自己処分が、企業の独創性、能率性を保証するという意味は、剰余金に対する企業の権利の保証と同時に、欠損金を生じた場合の企業の自己責任を追及しているとみられることであって、権利と義務を全うするためには、企業としては常に、経営の創意と企業努力が要請され、結果的には、能率的・合理的な経営が実現されるのである。従って、前述したような、はじめの1～2年目に当然でてくる剰余金あるいは企業努力の結果、その成果として生じた何程かの剰余金については、企業の責任において決定すべきものである。そうでなければ、企業の側としてみれば、経営意欲を喪失することはもちろん、能率性・合理性とは名ばかりの経営に走る危険があり、ひいては公共の福祉に反する事態を招来することとなるおそれもある。

4-1 水道事業と料金問題

公益事業の料金問題は、いつの時代またいかなる国においても仲々困難な問題を含んでおり、歴史的にもいろいろ複雑な事情が内蔵されている。水道料金問題もその例外ではない。

今までに述べてきたように、水道事業の経営は、原則として市町村優先の建て前をとっているため、必然的に、当該区域を独占する形となり、これを利用者である市民の立場からみれば、他に選択するものを持たない非代替性が強要されるので、住民の利害と直結する料金問題については、水道事業が提供するサービスの質及び量との関係で特に関心が寄せられる。

これを端的にいってみると、水道料金の問題は、地方自治体の中で、市民生活ともっとも密着した役所のサービス対価として、高い安い問題のほか、質の良し悪しといった「公共の福祉」の具体的な姿として受けとられるからであって、殊に最近では、給水不良等と関連して「適正な料金」は「適正なサービスのあり方」の問題として論議されている。

4-1 適正な料金

地方公営企業法及び水道法で定められている適正な料金とは、通常

<1> 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> 定率また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待遇をす

<4> みだりに改定しないこと

の4点をいうものとされているが、これを要するに適正な原価をつぐなうに足だけの「安い料金」が望ましいというわけである。しかしなが

ら、水道事業の料金決定における「適正な原価」の問題は、後述するように非常に微妙な内容を含んでおり、そう簡単に割り切ることができない。水道事業の経営は、学説によると従来から「実費経営」あるいは「原価経営」とよばれる経営形態に属するものとされ、水道料金は水道事業の経常的な費用のみを補償すれば足り、民間企業における商品価格のように利潤は認めるべきではないと考えられていた。しかし、水道事業が公益事業であるからといって、災害その他緊急事故に対する準備は必要であり、また、拡張工事の財源は起債に求めたとしても、起債対象とされない小口径配・給水管の建設財源やメーターの新設財源、あるいは企業債の償還資金が、現在の融通条件である償還年限<最長政府資金で30年、公募資金では7~21年>と設備の耐用年数とのずれから減価償却による内部留保資金だけでは賄いきれないこと、さらにはインフレーションの進行による建設コストの上昇によって、現有設備の更新ができなくなっていること等、自己資本の不足が目立ってきている。

このような場合において、これら不足する資金の一部を、通常の料金原価の中に算入したとすると、この場合の料金コストは、決して単純な意味

での「原価」ではなくなってくるのである。

水道料金の原価をめぐるこのような問題に対して、昭和31年以来いろいろな論争が生じたが、現下の起債事情その他諸般の事情からみて主務省も何等かの結論を出さざるを得なくなり、昭和41年自治省は法改正によって従来の通常原価の外に一定率の事業報酬を料金原価に算入することを認めため、一定率の幅の問題を除いて一応の結着をみている。

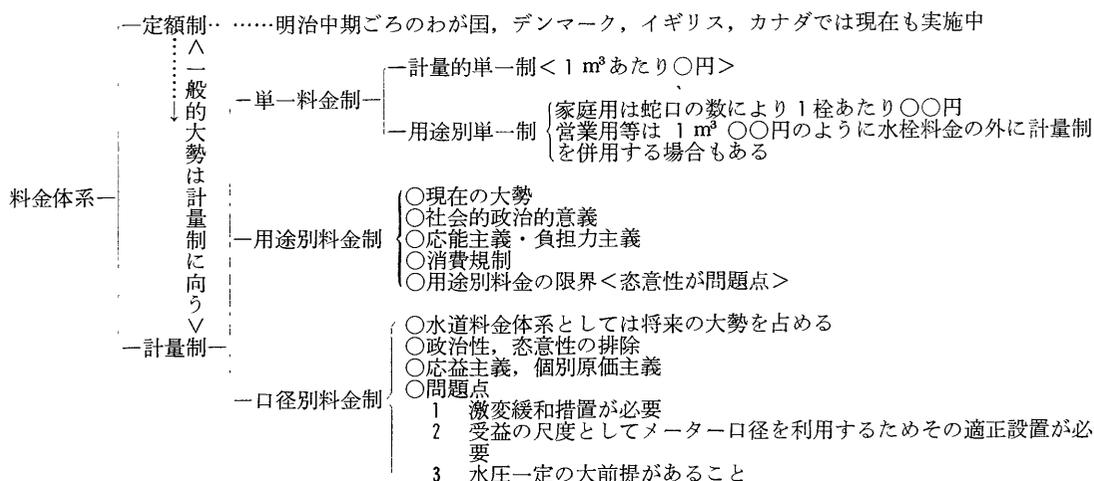
4-2 料金体系の問題

水道料金の決定に際し、常に問題とされる点に2つの段階があり、その1つが前述した必要料金収入額すなわち原価の範囲であったわけであるが、今1つの段階に、料金体系の問題がある。

料金体系の問題とは、現在から3年あるいは5年先の財政需要額<総括原価>を、すべての需要家に対し、どのような基準で配分し、料金として徴収するかという原価配分方式に集約される。

合理的な料金体系は如何にあるべきかということとは、水道料金を決定する地方公共団体の長及び地方議会が、どのような思想と理念をもって、これに対処するかにかかってくるのであるが、現在、わが国の水道事業が実施しているいろいろな体系

表2——水道料金体系の概要



を整理してみると、概ね表2のとおりとなる。即ち、定額制を採用している自治体は、現在では皆無であって、その殆どは計量制となっており、その中でも、用途別料金制と口径別料金制がその大半を占めている。用途別料金体系というのは、現在本市及びわが国の多くの団体が採用している体系であって、その思想は負担力主義、応能主義から発しているということができる。

負担力主義もしくは応能主義に基づく料金体系とは、経済的負担力のある者、あるいは社会政策的にみて高率の負担を課すことが適当とみられる者に対して、その能力もしくは社会的世論を背景としてある程度高率の負担を課し、その過剰負担分をもって、経済的負担能力の低い一般庶民、共同栓利用者あるいは公共性の強い公衆浴場などに対して低率の料金を課するように、主として、社会政策的な配慮に基づく体系ということができる。これに対して、個別原価主義もしくは応益主義に基づく料金体系は、一般に口径別料金体系で代表されているように、近年、東京、神戸、京都、名古屋の大都市が実施したことによって、全国的に普及しはじめた新しい体系である。

この考え方は、従来の用途別料金体系が、水の生産コストとは直接関係なく水の使われ方例えば家庭用、公共用、業務用、公衆浴場用などの如く、水道利用の用途によって格差が設けられるのに対し、口径別料金体系は、料金を負担する原則は、利用者の社会的地位、職業に関係なく本来、平等であるべきであり、格差をつけるにしても、それは供給原価の差、受益の程度に比例するものでなければならないとする。

その理念は、個別原価思想に立脚するもので、政策的恣意的な料金を排除することに主眼をおいているものといえる。公益事業料金におけるこのような考え方は、わが国においても、既に電気、ガス事業等において採用されているが、この方式

は、各需要家の受益の度合いを、例えば引込管の口径あるいは電気流量の大小をあらわすアンペアのように客観的な基準に従って、料金設定ができる点で、主観、恣意性の入り易い用途別料金体系にくらべてたしかに科学的ということができる。しかし、人口の急増によって新規水源の枯渇に悩んでいる水道事業の立場からみれば、水資源を大事にするという消費抑制のメリットが期待されないこと、また水道事業のような公共性の強い事業に、ただ単に経済ベースのみから割り切ることでよいかどうか、更には現行の用途別料金制から口径別料金制にきりかえる場合、従来、比較的低料金であった家庭用、公衆浴場用などが相当大幅なアップとなることが考えられる。このため、これらの激変緩和措置を採用するとなると、そこには本来、科学的・合理的であるべき口径別料金体系の柱が、純理論的には不合理性を包含することとなり、この場合、激変緩和措置の幅が問題として残ることとなる。

従って、料金体系の問題は、為政者の水道事業に対する総合的な考え方によって負担力主義の用途別料金となるかあるいは個別原価主義にもとづく口径別料金に分れるのである。

いずれをとるかは、各都市水道事業の歴史的・沿革的な背景、政治情勢、都市構造の差などの特殊事情によってきめられることとなる。

とはいえ、現在6大都市中、本市と大阪市を除く東京、名古屋、京都、神戸の大都市が、この新しい口径別料金制度を採用したこと及び水道事業者の全国組織である日本水道協会が、厚生省の諮問に応じて、昭和42年12月、明らかに口径別料金制度を支持する旨の答申を行なったことなどから、本市においても採否は別として、いずれはこの方式を研究せざるを得なくなるだろうと思われる。参考までに、現在本市が採用している用途別料金体系を示してみると表3のとおりである。

表3—用途別料金体系

横浜市水道料金体系

用途区分	基本料金		超過料金		備考	
	使用水量	料金	使用水量	料金1m ³ につき		
専用給水装置	家事用	m ³	円	10m ³ をこえ 30m ³ までの分	円	住宅用等
		10	160	30m ³ をこえる分	38 46	
	公共用	10	160	10m ³ をこえ 30m ³ までの分	40 47	国, 地方公共団体用等
		10	160	10m ³ をこえ 100m ³ までの分	39 47	
	特 殊 営業用	10	160	10m ³ をこえる分	65	主として風俗営業等取締法の規定により公安委員会の許可を必要とする営業
	臨時用	10	160	10m ³ をこえる分	75	工事用, 自用船舶用 その他臨時用等
公 衆 浴場用	10	160	10m ³ をこえる分	43年度 20 44年度以降25		
共用水用装置	共用 <1世帯につき>	10	80	10m ³ をこえる分	15	

4-3 料金の地域格差

わが国の水道料金には、著しい地域格差が生じている。本市の水道料金は、現在家庭用で月10m³160円であるが、最高は北海道北村の980円、最低は長野県下諏訪町の80円、全国平均では約350円と最低と最高の間には12倍余の格差があるが、電気やガス等の他の公益事業には、このような大きな格差はみられない。

もちろん、独立採算制の建て前からみれば、料金に格差のあることは理の当然といえるかも知れないが、同じ生活用水にこのようなひらきがあることは国民感情として疑問を抱くのも無理からぬことである。一般に新設の水道や水源に恵まれない水道は建設費が高いため、料金は高くなっている反面、逆に古くからある大都市の水道は安い傾向

にある。このような事情を考慮し、高額水道料金の自治体に対しては、企業債の利子補給、低利な借替債の増枠、国庫補助など、国の積極的な財政援助によって地域格差を是正すべきであるので、われわれ水道事業者としては、数年来、この地域格差の是正を含めて、これからの水源開発は国の責任で措置すること、企業債の総枠の拡大、低利、長期の資金のあっせん、大幅な国庫補助制度の実現等々の財政援助について国の強力な施策を要望しつづけているところである。何れにしても、“国民のすべての人々に水道を”のスローガンの下に、国民皆水道を実現することが水道事業者の願いであろう。

最近、水道事業の経営問題で表面化してきたものに、分担金あるいは加入金を徴収することの是非問題がある。

これは、人口急増に悩む各都市が、供給体制の拡張整備を行なう当然の結果として、元利償還金等資本費の膨張——財政危機——大幅料金改定——一般物価つり上げ——市民生活不安——という図式をたどることから、この改定幅を少しでも縮小したいと願うところが発想となっている。同時にこの制度は、拡張工事を誘発させた新市民〈社会増市民〉と旧市民の負担の公平を図ることにもあるため、水道事業の新規財源として水道界に大きな波紋を投じたのである。とくに、大都市財政の制度的貧困を背景として、神戸、名古屋、京都市などが、この制度化に踏みきったことから、現在、多くの水道事業がこれに追隨する動きを示している。

相つぐ料金の改定、しかも公益事業の料率としては異常といわれるほど大幅なアップを必要とする大都市水道事業の現状において、一般の家計に及ぼす影響を少しでも緩和し、また、財政の窮乏が都市の膨張による新規需要者に対する設備投資によることも一つの大きな要因となっていることなどを考え合わせた場合、受益者負担を原則とする水道事業が、その一方法として料金以外に分担金、加入金等の名目で、その経費の一部を負担してもらうことは、一応合目的的であるといえよう。

しかしながら、水道事業が公営企業である以上、需要家から徴収するすべての収入金は、必要な手続き、審議を経たものでなければならないが、この制度については国の機関においても、統一された見解は示されず、事実行為だけがどんどん先行してゆくなりゆきを示している。

問題点として指摘される主な論点を要約すると次のとおりである。

<1> 法律的根拠の問題

ア 水道法第15条では、水道事業者に「無差別給水義務」が課されているが、この趣旨が、憲法で保証する生存権、自由権〈居所選択の自由〉、平等権等を実質的に保証した規定であると解釈すると、法的根拠の一つとして挙げられている水道法第14条の「供給条件」〈付款契約〉であるとする解釈。

イ 自治法 224 条の分担金を根拠とする場合、都市において水道を利用することが、他の一般住民とくらべて、明らかに利益を与えることとみられるか。

<2> 分担金、加入金算出根拠の問題

ア 分担金、加入金を徴収するに当って、新規利用者の限界コストをどのように求めるか。

<3> 実務上の問題

ア 同一行政区域内において移転する場合の取扱いをどうするか。

6——むすび

分担金制度には、このようにいろいろな問題点が包含されているため、水道界としてはここ数年、主務省の統一見解の早期発表を促している次第である。

即ち、大都市周辺における最近の著しいスプロールは、水道事業ばかりでなく、地方自治体全体の行政財政に大きな影響を与えているため、既成の法律論も新しい観点から見直す必要があると思う。

ここに提示した分担金問題は、そうした意味では、本編でとりあげてきた各章の問題点すなわち、水道事業の公共性とは何か、独立採算制の基

盤はどうか、適正な料金はどうかあるべきかといった公営企業としての水道事業が直面しているすべての問題点を、いみじくも象徴しているテーマといえる。

結局、これらの問題を純粹に論じようとするれば、企業法が制定されて以来、企業会計方式に基づく独立採算事業として、公共性と経済性の調和に悩んできた公営企業の経営基盤に対する改善措置が、ほとんどなされてこなかったといわざるを得ないのである。

たとえば、前述した大都市財政の現状からすれば、企業法第18条の一般会計からの出資、18条の2の一般会計からの長期貸付の規定は、一般会計の現実にそぐわない規定であろう。

また、われわれが一般会計と公営企業会計の負担区分の明確化以前の問題としている国と地方との負担区分の明確化については、財源配分の不足はもとより、国民生活になくはならぬ水道補助は、第3章でくわしくみてきたような状況であり、さらに企業法第22条の企業債の規定、同23条の償還期限を定めない企業債の規定が、未だ実現されていないことをみればわかる。

一方、料金についても、一般的には「適正な原価に照らし、企業の健全な運営を確保するもの」という企業法21条の精神はなかなか実現しているとは言いがたいのではないか。

このように、公営企業の健全な発展を願って制定された地方公営企業法であるけれども、企業法の大きなシンボルともなっているこれらの諸規定が実質的には、流動する生きた地方自治行政との間にへだたりが顕出して来た現在、これらを積極的に解決しない限り、これからの公営企業の経営はなお前途多難の道をたどることになるであろう。

<水道局総務部経理課長>

<筆者注>

本稿第3章「資本調達原則」の説明の中でその例示として昭和46年度起債枠1,730億が過少であることを指摘したが、本稿校正中に、国の景気振興対策が打ち出され、急拠、水道事業に605億の枠追加がなされた。

従って、昭和46年度に限ってみれば、水道事業者が必要とする起債枠は例年になく充足されそうである。