

市町村営水道の限界と広域化・覚書

著者	荒木 修
雑誌名	関西大学法学論集
巻	62
号	4-5
ページ	1481-1509
発行年	2013-01-30
その他のタイトル	Die Grenze der gemeindlichen Wasserversorgung
URL	http://hdl.handle.net/10112/7713

市町村営水道の限界と広域化・覚書

荒 木 修

目 次

- I. 初 め に
- II. 水道事業を取り巻く環境の変化
- III. 「水道の広域化」を巡る議論の特徴
- IV. 終わりに

I. 初めに

近代水道事業が開始され120年以上が経過したが、水道事業に係る法制はその時々 of 社会的な課題に対応すべく変遷してきた¹⁾。水道事業の市町村営主義を採用したのは、1890年制定の水道条例であるが、その制定過程では私営水道の余地を巡って議論が起こり、その後の水道条例の改正のなかでも市町村以外による水道事業が認められる範囲は問題になっている²⁾。水道事業の市町村経営を原則とする法制は戦後の水道法（1957年制定）にも引き継がれているが、増大する水需要への対応から、水道の広域化が論じられるようになって久しい。例えば、1966年の公害審議会の「水道の広域化方策と水道の経営特に経営方式に関する答申」は「水道は、市町村営の小規模な枠内では行き詰まりをきたしている場合が多い」という。広域化に係るものとして、水道法の1977年改正により「広域的水道整備計画」が法制化されている。

水道事業者の特徴を簡単に規模別に見ておく。事業数・1m³当たりの給水単価（平均）・供給単価（平均）の順に記すと、給水人口15000人未満では、353（27.5%）、191.75円、182.95円、15000～29999人では269（21.0%）、171.31円、170.53円、30000～49999人では205（16.0%）、172.59円、168.49円、50000～99999人では224（17.4%）、167.74円、169.87円、100000～149999人では88（6.9%）、161.73円、166.29円、150000～299999人では77（6.0%）、163.07円、163.26円、30万人以上では49（3.8%）、163.26円、169.42円、都・指定都市では18（1.5%）、176.30円、179.86円であり、なお、簡易水道では、794、290.56円、181.88円である³⁾。

1) 水道事業とは、水道法上、「一般の需要に応じて、水道により水を供給する事業」と定義され（3条2項）、そのうち給水人口が101人～5000人のものが簡易水道とされる（3項）。給水人口5001人以上のものは上水道事業ともいわれる。

2) 参照、斎藤博康「問い直されるべき市町村公営主義」水道公論35巻2号29頁～30頁（1999年）、高寄昇三『近代日本公営水道成立史』第2章（日本経済評論社、2003年）、宇野二郎「市町村水道事業と地方自治」札幌法学20巻1・2合併号77頁～78頁（2009年）、小石川裕介「明治二三年水道条例の成立(1)～(3・完)」法学論叢165巻3号111頁以下、6号118頁以下、166巻2号80頁以下（2009年）。

3) 参照、地方公営企業年鑑第58集（平成22年度）(http://www.soumu.go.jp/main_/

ところで、今日、水道事業の抱える課題は水道施設の大量更新である⁴⁾。これは、将来人口の減少、水需要の減少、料金収入の低迷、財政基盤の脆弱性、職員の大量退職（若年技術者の減少による技術継承の困難）といった市町村営水道にとって既に生じつつある事態の制約下で対処されねばならない。そして、その対処策の一つとして、改めて、水道の広域化が説かれている。また、水質管理の高度化・複雑化、非常時における水供給の確保、環境対策への配慮についても、水道の広域化はその対処策として有効視されている。水質に係る基準項目や基準値の引き上げに対応する検査・水質管理の体制整備、水道相互間の連絡管の敷設、市町村界にとらわれることなく地形等に照らして合理的な配水網を構築することは、水道の広域化により達成されやすい⁵⁾。

その内容に興味もあるところであるが、筆者の能力ゆえに、本稿では、水道の広域化を巡る議論の特徴を整理したい。そこで、まずは、水道事業を取り巻く環境の変化を見たとうえで、水道の広域化を巡る議論を法的に検討する。

Ⅱ．水道事業を取り巻く環境の変化

(1) 自然独占とその見直し

水道による水供給は、水源からの原水の取水、浄水施設への導水、浄水、配水施設への送水、配水、末端への給水という過程を経て行われるという意味で、ネットワーク事業の一つである。年間を通じても1日を通じても需要には増減があるが、そのピークにあわせた容量で供給できるようにネットワークは構成される。また、水道による水供給は、水源開発、浄水場や配水池の建設や、導

↘sosiki/c-zaisei/kouei22/html/mokuji.html)。

4) 厚生労働省健康局は水道事業に係る国家レベルにおける対処策を「水道ビジョン」(2004年6月、2008年7月改訂)に纏めている (<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/kenkou/suido/vision2/dl/01.pdf>)。なお、2012年に入り、新たに水道ビジョンの策定が始まっている。

5) 市町村水道ごとに送水管・配水管を敷設する結果として隣接の市町村水道との関係など全体的にみて合理性を欠く場合が指摘されてきた。例えば、「第18回全国水道研究発表会シンポジウム速記録・水道の広域化」水道協会雑誌398号76頁～78頁 [坂根稟一郎] (1967年)。

水管・送水管・配水管の敷設など、巨大な初期投資を必要とする装置産業であって、固定費が大きい。更に、歴史的にみれば、水道には、水質の悪化した河川水・井戸水を通じた伝染病の拡大を防ぐという衛生目的があり、水道事業は外部効果のある事業ともいえる⁶⁾。このような特徴ゆえに、水道事業は自然独占を根拠として地域独占的に行われてきた。

現在、水道法により、水道事業の原則的な経営主体は市町村とされ、市町村以外の者が水道事業を経営する場合、給水しようとする区域をその区域に含む市町村の同意が必要とされる（6条⁷⁾。更に、水道事業経営認可の要件として、「給水区域が他の水道事業の給水区域と重複しないこと」が定められている（8条1項4号）。つまり、認可された給水区域については独占的に水道事業を営むことが法的に認められている。

しかしながら、その区域の広狭は事業の効率性の観点から問題になるし、また、ネットワークを構成する部門ごとに見れば、技術革新によって装置産業とはいえない可能性がある。例えば、同じくネットワーク事業の一つである電力では、小規模・低コストのガスタービン技術の開発が発電部門における競争を創出した⁸⁾。水供給についていえば、膜濾過の技術面での向上とその普及によるコスト低下が生じるとき、水源や浄水方法が変わることで、水道事業の既存の観念に変化が生じ得る。そのため、将来にわたる諸課題への対処策として水道の広域化を検討する場合には、独占から競争へという事業環境の変化及びその可能性を無視することはできない。

(2) 競争の創出

水道事業を取り巻く環境が独占的なものから競争的なものに全面的に変化する

6) 参照、高寄・前掲註(2)25頁～30頁、72頁～76頁。

7) 水道事業の市町村経営への移行を考慮して、地方公共団体以外の者が経営する水道事業について、認可に期限・条件を付すこと（9条）、権力的な買収（42条）が定められている。

8) 参照、山本哲三「米国の規制改革」山本哲三・佐藤英善『ネットワーク産業の規制改革』4頁（日本評論社、2001年）。

るかどうかは現時点で確言できないが、既に部分的には変化は生じている。競争的な環境が生まれるときには相応しい技術の開発が進んでいる場合が多いが、場合によっては技術開発及びその普及を促すべく制度変更が先行することもあり得る。

先ず第一に、市町村営水道といえども、その事業の全てが市町村職員によって遂行されているわけではない。効率化として人件費削減が推し進められるなか、他の行政分野同様に水道事業においても民間委託は既に行われている（例、検針）。制度的・技術的に行政主体しか為し得ない事柄でないゆえに民間委託が行われる以上、受託者となり得る者は複数存し得るのであり、採算可能性がある限りであるが、受託者の選定に競争が生ずるのは当然のことである。更に、その延長線上にあるのは、私人が為し得る事柄を行政主体が担当することへの懐疑であり、市場化テスト法に定められる官民競争入札に見られるように行政主体と私人とを対等に競争させようとする考え方である。もちろん、主体が誰であれ、供給される財・サービスの特性に応じて必要な規制は行われ得る。国民生活に欠かすことのできない水について言えば、十分な質・量の水の安定的な供給を国民に保障するために、水道施設に対する技術的な側面だけでなく、事業者の経済的な基盤等にわたって規制がなされる。これまでの民間委託においては水道事業に係る責任の所在は変化せず、また、水道事業は原則的に经营主体が市町村に限られてきたために余り意識されなかったことであるが、水道事業において競争の余地が存することを認識したうえで、不正な競争を防止しながら質・量ともに十分な水が安定的に供給されるような規制の下に水道事業は置かれることとなろう。

水道法に固有の仕組みとしては、2001年改正で導入された「第三者委託」制度がある（24条の3）。これは、「水道の管理に関する技術上の業務の全部又は一部」を委託するものであり、通常の民間委託とは異なり、水道事業者の水道法上負うべき責任は委託された範囲で「水道管理業務受託者」に移ることになる。具体的には、浄水場の運転管理を一括して委託する場合等に用いられる⁹⁾。

9) 参照、熊谷和哉「水道事業の第三者委託と民間手法導入の可能性」資源環境対

この制度は、必ずしも受託者を私人に限るものではないが、市場化テスト法や PFI 法等と共通する考え方が見られる。つまり、効率性の向上のために受託者の「創意と工夫」（市場化テスト法1条，3条1項）の余地を広げるように委託・受託者選定が行われることが期待されている。厚生労働省が出した「第三者委託実施の手引き」（2007年11月。2011年3月改訂）には、委託範囲について「委託対象業務を可能な限り大きくすることにより、受託者の創意工夫の余地が広がり、技術面での品質向上、一層の業務効率化、およびコスト縮減等が期待できる。また、第三者委託の受託者は当該施設の運転管理に常時関わっていることから、当該技術上の業務に関連する附帯業務についても委託対象に含めることで、事業体業務との重複を避け、さらなる業務の効率化や質の向上が期待できる」と記され¹⁰⁾、委託の方法として性能発注が重視されている。また、水道施設が PFI により整備された例は少ないが、浄水場の建設・維持管理とともに副次的な事業（例，発電）が事業内容とされている¹¹⁾。厚生労働省が出した「水道における PFI 事業の導入検討のための手引き」には、更に、副次的な事業のほかに収益事業（例，上部利用による民間収益施設）や関連施設事業も PFI による事業内容として挙げられている¹²⁾。

第二に、技術革新が一層進むことを前提とするが、ネットワークを利用した

↘策38巻14号5頁（2002年）。

10) 厚生労働省健康局水道課「第三者委託実施の手引き」22頁（2011年3月改訂）
（http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/kenkou/suido/houkoku/suidou/dl/111013-1_all.pdf）

11) 2006年までに6件実施されている。水道ビジョンフォローアップ検討会第5回配付資料「最適な運営形態の選択及び我が国の水道にふさわしい多様な連携の構築」6頁・7頁（<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/kenkou/suido/vision2/dl/one5-05.pdf>）。なお、総務省「地方公共団体における PFI 実施状況調査報告書」（2011年12月）によれば13事業が実施されたようである（http://www.soumu.go.jp/main_content/000140204.pdf）。

12) 厚生労働省健康局水道課「水道における PFI 事業の導入検討のための手引き」22頁（2007年11月）（<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/kenkou/suido/hourei/jimuren/h19/dl/071108-4.pdf>）。

水供給についても「託送」を考える余地がある¹³⁾。先に挙げた例に戻るが、電力事業では、技術革新の結果、発電部門と送電・配電部門を分離し、後者にのみ自然独占性を認めるとともに、新規参入する発電事業者が電力を既存の送電網・配電網を利用してネットワークの末端にいる消費者に供給できるように既存の送電網・配電網への平等なアクセスを保障するという発送電分離の考え方が知られている。発電事業者の何れから電力を購入するかを消費者は選択することができ、発電部門の事業者間に競争が生ずることになる。同様に、良好な水源を新たに開発することに成功した事業者が導水管を敷設し、それを市町村の管理する水道ネットワーク（例、浄水施設・送水管・配水管）に接続させ、それを利用してネットワークの末端にまで水を供給することは、それに相応しい技術が開発・普及すれば実現可能である。尤も、水の特性ゆえに他のネットワーク事業と同様に託送を考えることには経営的に難しい面がある。① 適切に浄化されない水が送水管・配水管に流れるならば、これらに接続する全ての利用者に汚染された水が供給されてしまうおそれがあり、② 距離が遠くなればなるほど導水管の敷設に要するコストが大きく、また、水を送るための動力費も高く、③ 導水管敷設等のサンクコストとなる初期投資が大きいときには参入が難しいからである。更に、末端の利用者に供給される水は各種水源からの水が混合されたものになるので、競争は、末端における水そのものを巡ってではなく、水源の違いによる末端までの水供給コストの違いを巡って生ずることとなる¹⁴⁾。

第三に、託送という考え方を徹底しなくとも、ネットワークを構成する各部門を分けて考えるならば、競争の余地が存在する。これまで水質悪化ゆえに稀少な良好な水源を水道事業者は求めてきたが、膜濾過技術の開発・普及が進むならば、水源となる範囲は広がり、取水部門間の競争が生じ得る。また、減少

13) 参照、斎藤康博『水道事業の民営化・公民連携』第9章（日本水道新聞社、2003年）。

14) Vgl. Julia Brehme, *Privatisierung und Regulierung der öffentlichen Wasserversorgung*, 2010, S. 82ff. なお、Brehme は結論的には水の託送について経済的にみて殆ど魅力的でないと述べている。

傾向にある水需要に対して既存の水道施設が過剰な供給能力を有している状況において、市町村ごとに管理される送水管が相互に結びつけられるならば、取水部門だけでなく浄水部門における競争も考えられる¹⁵⁾。更に、河川法及び慣習により定められる水利権制度は、調整・転用に係るコストを下げる方向で改められるならば、取水に関する競争の余地は一層拡大し得るし、或いは、水管理の一元化により水源保全が進むときにも、同様の事態が考えられる。

規模の経済性を考えれば、更新に際して、小規模な取水施設を廃止し、大規模な取水施設に集約することが、効率性を高めることになろうが、取水地から水の利用地が離れるほど、水を送るためのコスト（管敷設費及び動力費）は大きくなる。膜処理技術の開発・普及に応じて規模の経済が働かなくなる可能性があり、水量が小さくとも水質が良好な水源が水の利用地の近くにあるならば、どの水源の水をどれだけ用いて水道事業を営むことが経済的に好ましいかを考えたうえで、水道事業者はどのように水道施設の更新を行うかを判断することになろう。

なお、水道事業者である市町村ごとに管理される送水管相互に連絡管を敷設することは、水の広域的・競争的の供給のみを目的として行われるものではない。現実には、渇水や災害等への広域的な対応策として緊急時用連絡管の整備が進められ、1992年度より「緊急時給水拠点確保等事業」の一つとして緊急時用連絡管に対する国庫補助が行われている。「緊急時用」という名目であれ、連絡管は水道の広域化の足掛かりになり得るものである¹⁶⁾。

15) 取水された原水であれ処理された浄水であれ、利水者である水道事業者が自由に処分可能であるか、問題になり得る。利水者により取水される水が何時の時点において公水、即ち、河川管理者の管理を受ける水としての性質を失うかという点、一般的には、取水施設に収容されたときである。河川の流水と隔離され、利水者の管理下に置かれるが、このことは、いったん利水者の管理下に置かれた後は利水者が水を自由に使用・処分できることを意味するものではない。流水占用許可で定められた目的以外の目的で自ら水を使用し又は他人に使用させることはできないからである。河川法研究会『逐条解説河川法解説〔改訂版〕』136頁（大成出版社、2006年）。

16) 坂本弘道「富山県の水道広域化」水道協会雑誌493号12頁（1975年）。なお、緊急時用連絡管に常時水を流すことについて水道法上の位置づけは明確ではない。水道事業者間で緊急時用連絡管により水の供給がなされることで水道用水事業者によ

第四に、水供給に係る事業者間の直接的な競争ではないが、情報を用いた競争もあり得る。公益事業規制の一つの手法であるヤードスティック規制は、現行の水道事業にそのまま用いることはできないとしても、それに類する仕組み作りは既に始まっている。2001年改正により水道事業者には水道事業に関する情報の提供が義務付けられている（24条の2）。提供されるべき情報は施行規則17条の2に列挙されるが、そのなかには、水質だけでなく経営状態に係る事項（例、水道料金）も含まれている。水道事業者間の比較・評価を可能にするような統一的な指標が用意され、市町村がそれに準拠した情報を提供するようになれば、水道事業者間のヤードスティック的な競争が促進される¹⁷⁾。また、そのような指標は、民間委託等が行われる場合のコントロールに有用なほか、水道の広域化への障壁を取り除くことにもなる。

(3) 地下水利用専用水道との競争

以上は、どちらかといえば将来に向けての話であったが、市町村営水道は水供給に関して厳しい競争下に現に置かれている場合がある。取水から末端給水に至る水道ネットワークがなくとも、水は供給され得るからである。水道事業に自然独占性が認められるとしても、例えば水道への接続強制・利用強制など水道によらない水供給は法的には禁じられていない。市町村が市町村以外の者による経営に対して同意を拒み得るのは水道事業についてである。そこで、具体的には、地下水利用専用水道が市町村営水道事業の競争相手として登場して

ゝる水の供給が競争的な環境に置かれ、その供給量が減少することが指摘されている。参照、水道ビジョンフォローアップ検討会第7回議事録37頁～38頁（http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/kenkou/suido/vision2/dl/giji07_final.pdf）。北九州市と福岡都市圏の間に敷設された緊急時用連絡管には維持管理のために常時水が流れており、その水は連絡管の通っている宗像市、福津市、古賀市、新宮町に、水道用水供給事業者としての北九州市と各市町との間の用水供給契約に基づいて供給されている（http://water-kitakyushu.icek.jp/suidou/menu06/c6_18.html）。

17) 情報提供の推進が競争的な環境を導くということに対して、地域独占であり、かつ、地域の地理的特性に大きな影響を受ける事業であることを理由に懐疑的なものも見られる。参照、宇野二郎「日本における市町村水道事業の実際と改革動向」早稲田政治公法研究70号177頁（2002年）。

いる。もちろん、ボトルウォーター供給も水道事業と競合するが、ボトルウォーターが水道料金に比して著しく高価格なため、現時点において水道事業と競争関係にあるとは言えない。これに対して、地下水利用専用水道に替える大口利用者が近年増加しているのは、災害時の水道断水への備えという面があるが、水道料金よりも低廉なことがその主たる要因であろう。

水の利用者が水道から井戸に供給源を替えることを可能にするのは、掘削技術及び膜技術の開発及びその普及によるコスト低下である。浄水について規模の経済性を考えれば水道事業のほうが一般的に効率性が高いが、現在のところ、年間 30000 m³ が膜処理技術を利用した地下水利用専用水道の採算ラインのようである¹⁸⁾。

市町村営水道と地下水利用専用水道の何れが安全な水を供給できるかは技術の問題であり、例えば、後者における衛生上の危惧は膜洗浄等の監視体制の整備を図ることで対処可能である¹⁹⁾。地下水利用専用水道との競争が市町村営水道に与える経営面での影響は、大口利用者からのコスト回収が十分にできなくなることにある。水道建設は、国庫補助及び市町村による公費負担を除けば企業債発行により行われ、その元金償還は利用者からの料金収入によって賄われる。水道事業にとって固定費が基本料金として各利用者に配賦されるならば基本料金が高くなることから、用途別又は口径別で逡増的な料金体系が採用されてきた。大口利用者に高額の水道料金を配賦することは、大口利用者が水道に対する需要を押し上げ、それに対応するための新規の水源開発や水道施設の拡張等が水供給の限界費用を高めるという論理により、個別原価主義のもとでも正当化され得る。結果として、家庭用又は口径の小さい利用者の負担する水道料金が抑えられ、大口利用者の支払う水道料金から内部補助が行われてきたと

18) 日本水道協会「地下水利用専用水道の拡大に関する報告書」3頁（2005年3月）
(www.jwwa.or.jp/houkokusyo/pdf/senyou_suidou.pdf)。

19) 現行法上、地下水利用専用水道については水道事業に関する規定のうち維持管理に関するもののみ準用されている。貯水槽水道については、水道水の供給者の立場として水道事業者が関与する余地があるが（14条2項5号）、これとは異なり、地下水利用専用水道について水道事業者の関与は法定されていない。

いえる。それゆえに、大口利用者が地下水利用に替えることは、水道事業者にとって水道建設コストの十分な回収ができなくなるという事態を引き起こすのである。そこで、料金体系に関して、地下水利用専用水道の利用者が水道というネットワークの建設コストを十分に負担していないことに着目して地下水利用専用水道利用者という新たな利用者カテゴリーを設け、その基本料金負担を大きくすることが考えられる一方、料金面で市町村営水道事業が地下水利用専用水道に対して競争上優位になるように逡増度を小さくすることも考えられる²⁰⁾。なお、地下水利用専用水道の採算ラインが今後下がることで地下水利用への移行が増えるならば、当然、地下水量の減少に伴う地盤沈下が進行するので、水道事業の経営面以外からも、地下水利用への制約は考えられなければならない。

(4) 水道事業に関連する新たな事業の可能性

既に始まっている水需要の減少傾向のなかで将来にわたって継続的に水道事業が営まれ得るためには、水道事業者は何をすべきか。水道事業そのものではないが、水道施設を用いながら可能な事業に進出することは、民間委託やPFIにおいて想定されるように考えられ得ることである。末端給水との関係では、膜濾過技術の進展によって小規模分散浄水システムの可能性が生じたことから、利用者ニーズに応えた水供給によって水道事業では得られない付加価値の獲得を目指すことを説くものが見られる²¹⁾。

とはいえ、そのような事業は水道事業として原則的に市町村に独占的な経営が法的に認められるものではない。私人との競争のなかで、水道事業に関連するとはいえ、水道事業からみれば収益獲得を主目的とするといえる別事

20) 例えば草津市では逡増度が見直され、6000 m³ 超という水量区画が新設され、その単価は200 m³ 以下の水量区画と同じとされ、全体として逡増型であるが6000 m³ 超について逡減型となっている。草津市における経緯について、参照、日本水道協会・前掲註(18)34頁。

21) 参照、熊谷和哉「水道事業を取り巻く環境変化(その3) 改正水道法と水道事業の将来」水道公論38巻12号22頁～23頁(2002年)。

業に市町村が進出することは、果たして許されるのか。また、送水管・配水管の管理をしている市町村が私人による水供給関連事業を拒むことは許されるか。

末端給水との関係で水供給に関連して新たな収益の機会が技術革新の結果与えられるが、原則的な水道事業者である市町村のみに与えられるものではない。技術の陳腐化が激しい分野であるほど、収益を上げることなく撤退を迫られる可能性は高い。企業としての効率性が低いと批判されてきた市町村営水道が、独占が保障されないような事業に乗り出すに相応しいといえるか、やや疑問を感じる。なお、地方公営企業法は法定事業に附帯して事業が営まれることを予定している（2条1項）。その許容される範囲について、「地方公営企業の附帯事業について」（平成元年6月26日自治企一71号自治省財政局公営企業第一課長通知）が発せられているが、「本来の事業の健全な運営に資するために行われるものであるから……十分な採算性を有することが必要である」と述べられている。

また、ネットワーク事業における託送という考え方に見られるように、ネットワークへの平等なアクセスが事業者には保障されるべきと考えられるようになれば、例えば配水管の管理を名目的な理由として末端給水に関連する事業を市町村が独占しようとするには批判が生じるであろう。

更に、水道事業そのものではないとはいえ、社会的弱者への対応を考えれば、利用者との関係で公平性を保つべきことから疑問も生じる。追加的に行われるサービス内容及びその対価は社会的に是認されるものに限られるべきか、また、民主的なコントロールの下に置かれるべきか、或いは、競争環境のなかにある企業として経営合理性を追求するための裁量的な判断に委ねられるべきか、慎重な検討が必要になろう。

Ⅲ. 「水道の広域化」を巡る議論の特徴

(1) 「水道の広域化」政策

1890年の水道条例において市町村営主義が採用されたが、その例外として、府県による経営や、市町村単独ではなく、現在の用語法でいうところの企業団

方式による経営も既に戦前において見られたことである²²⁾。

水道の広域化に向かう政策が進められるようになったのは、高度経済成長を迎えた1960年代に入ってからである。公害審議会は1966年に「水道の広域化方策と水道の経営特に経営方針に関する答申」を提出し、生活環境審議会になってからは1971年に「水道の未来像とそのアプローチ方策に関する中間答申」、1973年に「水道の未来像とそのアプローチ方策に関する答申」(最終答申)が提出された²³⁾。その際に主要な政策目標として掲げられたのは、増大する水需要に応えるための水源開発である。利用地近くにおいて水量・水質ともに十分な水を取水できなくなるため、利用地から遠く離れた場所にダム建設により新たな水源を求めることになり、それに伴い水道建設コスト及び水道料金の上昇も問題になる。1967年度から水道水源開発施設及び水道広域化施設の整備に対する補助が予算措置されている。

水道の広域化という場合、例えばエリアの広狭を巡って複数の考え方が成り立つ。例えば、全国を数ブロックに分けるものや、大規模河川の流域ごとにブロックを設定するような考え方がある一方、都道府県内を数ブロックに分けるものもある。注意を要するのは、エリアの広狭によって、広域的な水道の主体及びその役割が変わることである。① エリアを府県域を超えるように広く設定する場合、例えば1966年の公害審議会答申に見られるように公社・公団方式が採られ得る。その際、府県間の調整コストを高さを理由として道州制的な発想が入ること、即ち、国家的な関与の強化が考えられる。また、流域を単位とする水源開発は流域ごとの水管理の一元化も繋がり得る。尤も、答申において

22) 複数の市町村にまたがる水道事業は1919年に設立された江戸川上水町村組合が最初であり、都道府県営水道事業は1933年に設立された神奈川県営が最初である。水道用水供給事業は1936年に設立された阪神上水道市町村組合(現・阪神水道企業団)が最初である。

23) 参照、寺尾晃洋「1980年代に臨む政府の水道政策」『日本の水道事業』85頁～90頁(東洋経済新報社、1981年)、佐々木 弘「わが国水道事業の広域化に向けて」関西大学商学論集37巻3・4合併号51頁～55頁(1992年)。なお、1966年の公害審議会答申及び1973年の生活環境審議会答申は、水道法制研究会『新訂水道法逐条解説』830頁以下、840頁以下(日本水道協会、2003年)に収録されている。

述べられたことであるが、そのような広いエリアの設定は一挙に実現することは容易ではない。② 他方、エリアがそれほど広く設定されない場合、水供給に係る都道府県の役割の強化が考えられ、まずは都道府県営用水供給事業が積極的に評価される。市町村営水道の吸収を通じて都道府県が末端給水にも乗り出すことも考えられることになろう。③ 都道府県内で複数のエリアが設定されるのであれば、市町村共同での水源確保として企業団による水道用水供給事業の実施や、末端給水に関して市町村営水道の企業団への統合が重視される。その場合、一方では、1973年の生活環境審議会答申に見られるように、広域行政を進めるうえでの都道府県の有利さを理由として企業団への構成員としての参加が説かれ得るが、他方で、市町村自治、特に、住民への近接性を配慮するならば、末端給水に都道府県が乗り出すことに対する消極的な考え方も出てこよう。

ところで、1960年代からの「水道の広域化」政策は、広域的な水道に相応しい主体を新たに創り出すことには至っていない。1973年の生活環境審議会答申は、「当面、一道府県数ブロックを目標に設定する地域があつても止むをえない」とし、そのようなエリアごとに「広域水道圏」を設定し、最終的には広域水道圏自体が1つの事業体となるような方策を樹立すべきと述べていた。水道法の1977年改正は水道の計画的整備の方向性を打ち出したが、都道府県知事による「広域的水道整備計画」の策定は市町村による要請や関係市町村との協議というプロセスを経るものとされ、ボトムアップ的な性格が見られる（5条の2第1項、2項）。尤も、都道府県全域にわたる水道の計画的な整備の方向と合致することが望ましく、区域全体にわたる基本構想の策定が指導されている²⁴⁾。

現在、改めて、水道の広域化が唱えられているが、その推進のための体制は

24) 水道法制研究会・前掲註(23)171頁。なお、「水道法の一部改正に伴う広域的水道整備計画等の策定について」（昭和53年1月18日環水2号厚生省環境衛生局水道環境部水道整備課長通知）では、都道府県内でのエリア設定について人口25万人以上が目安とされている。

都道府県によって異なっている。水道事業・水道用水供給事業を経営していない都道府県では、水道行政の脆弱さゆえに広域化は推進され難いことが指摘されている²⁵⁾。

(2) 水道用水供給事業

水道用水供給事業とは、水道事業者に対する謂わば水の卸売りであるが、水道事業者による水源開発の代行的な性質を持っている。市町村が財政上の理由から自身で必要となる水源開発に着手できない場合、水道用水供給事業者から受水するか他の水道事業者から分水を受けることになる。水道用水供給事業は、市町村が共同で行う場合に企業団を設けて営まれ、或いは、都道府県により営まれるのが、殆どである。水道用水供給事業は水道事業とは異なり、市町村を原則的な経営主体とするものではない。2010年3月末における事業数は101であるが、そのうち、企業団によるものが52、都道府県によるものが45であり、市町村によるものが4である²⁶⁾。

水道事業者による他の水道事業者への分水は、水道法上、水道用水供給事業とは区別されている（3条4項但書）。分水にとどまる限り、水道事業者は水道用水供給事業の認可を受けることなく他の水道事業者に水を供給することができるが、その判断基準は明確なものではない。「水道法の施行について」（平成14年3月27日健水発0327001号厚生労働省健康局水道課長通知）によれば、「主たる目的としない場合」とされ、「一時的」なものであれば認可は要しない。供給水量及び供給期間等から判断され、一律に定めることはできないと解されている²⁷⁾。緊急時用連絡管に常時水を流すことは分水に当たるかなど、連絡管の法的性格を巡って問題があるが、分水そのものについても水道法上の整

25) 参照、「上水道技術座談会（上）水道広域化を推進するための方策」水道公論47巻3号82頁〔熊谷和哉〕（2011年）。水道行政担当者が数名の都道府県があるようである。参照、熊谷勝弘「市町村合併と水道事業の統合・再編・広域化シリーズ3 水道事業の統合」水道公論40巻7号86頁（2004年）。

26) 水道産業新聞社『水道年鑑〔平成23年度版〕』42頁（水道産業新聞社，2011年）。

27) 水道法制研究会・前掲註(23)87頁。

備がなされていないという問題点がある²⁸⁾。

(3) 「水道の広域化」の手法

「水道の広域化」政策が進められて久しいが、従来、水源開発を実施するに相応しい主体の観点から広域化の具体的なあり方が検討されてきた。しかしながら、広域的に水道事業を経営する主体を創り出すことだけが広域化ではない。水道事業者間の協力を視野に入れるならば、水道の広域化の具体的なあり方は極めて多様である。大量更新という水道事業の抱える課題が水道事業者間の完全な統合ではなく協力によって対処可能であり得るならば、それを支援・促進する方向で水道に係る法制度・行財政制度が整備されることが望まれる。これは、水道に限らず、市町村自治、住民自治の尊重の観点から一般的に説かれることである²⁹⁾。

2004年に策定された「水道ビジョン」では新たな広域化という概念が用いられている³⁰⁾。そこでは、従来から「広域化」としてイメージされてきたのは完全な統合であったが、「経営の一体化」、「管理の一体化」、「施設の共同化」も含むものとして広域化という概念が用いられている。同一の経営主体が複数の水道を有していても、水道そのものが管で繋がっていない場合、完全な統合ではない。そのような水道でも経営面での統合による効率化の余地はあり得る。次に、水道事業者間の協力として出てくるのは、管理の一体化と施設の共同化である。規模の適正化の観点からは、例えば、施設更新に際して、小規模施設を除却し、大規模施設に集約していくことは、一般論として言えば望ましいことであるが、施設そのものの集約化は容易ではないし³¹⁾、また、地理的条件に

28) 参照、水道ビジョンフォローアップ検討会第7回議事録37頁～38頁。

29) 参照、原野 翹「地方公共団体の事務処理の方法」『現代行政法と地方自治』26頁～27頁（法律文化社、1999年、初出：1984年）。他方で、「事務運営の民主化より能率化・合理化を一面的に強調しつつ行われる事務の共同処理方式が、現実の手法の不備ともあいまって拡大されていく」という地方自治の病理的側面を是正することが説かれている。

30) 厚生労働省健康局「水道ビジョン」6頁、16頁（2008年7月改訂）。

31) 広域化に関して、規模の経済を達成すべく大規模施設への集約による効率化をノ

よっては水を送るコスト面で不利な場合がある。施設そのものは分散していても、その管理面の統合によって効率化を図る余地があり得る。また、水道事業者が単独で必ずしも保有しなくてもよい施設等があるならば、複数の水道事業者によって広域的に用いられるように整備すればよい（例、緊急用備品の共同備蓄）。

管理の一体化であれ施設の共同化であれ、広域化が行われることで、個々の水道事業者にとっては水道事業を自己完結的に行うことから解放される。個々の水道事業者の手から離れた事柄を誰が担うかという言えば、まだ余力の残っているような大規模な水道事業者（或いは水道用水供給事業者）か、水道事業への進出を検討するような私人である。

水道法の2001年改正により、第三者委託制度が導入された。私人への委託も可能であるが、国会における審議によれば、水道事業者間での委託、それも、技術力の高い大規模水道事業者が中小水道事業者を支えることが念頭に置かれた制度のようである³²⁾。水道事業の原則的な経営主体が市町村であり、水道事業そのものを日本国内で経営した経験のある私人は殆ど存在しないので、私人への委託がいきなり多数実施されることはない。無論、水道事業に関して民間委託は従来からなされており、水道事業について部分的にノウハウを有する私人は存在しており、将来的にそれらが第三者委託の受託者となり、更には水道事業そのものの経営に乗り出すような主体に育っていく可能性はある³³⁾。小規

↘唱えることには、自己水源の放棄に対する住民レベルの心理的な抵抗や、市町村自治の空洞化を招くことへの批判がある。参照、寺尾晃洋「水道広域化と地方自治」前掲註(23)209頁、「第60回全国水道研究発表会水道フォーラム・水道広域化の展望」水道協会雑誌78巻8号89頁〔高橋清一〕(2009年)。

32) 榊屋敬悟厚生労働副大臣の答弁（第151国会参議院厚生労働委員会会議録12号6頁（平成13年5月29日））、坂口 力厚生労働大臣の答弁（第151国会衆議院厚生労働委員会会議録24号4頁（平成13年6月22日））。

33) 第三者委託制度は技術業務に限定され、料金設定等の経営については対象とならず、そのような経営の根幹は水道事業者として認可を受けて行うことになる。参照、熊谷和哉「水道事業の第三者委託と民間手法導入の可能性」資源環境対策38巻14号5頁（2002年）。私人への水道事業の譲渡について触れ、私営水道における給水契約関係について行政契約特有の法理を検討することの重要性を指摘するものとし

模の水道事業者が単独では委託先として魅力が乏しいときには、近隣の複数の小規模水道事業者が共同で委託を行うことは規模の適正化の観点から望まれ³⁴⁾、それを通じて、複数の水道が実質的に見て管理面で統合されることも想定されている。

(4) 法的な観点

(i) 企業団方式

地方自治法に定められる各種の広域行政（事務の共同処理）のための仕組みについて一般的に言われてきた問題点³⁵⁾、即ち、民主的なコントロールが及び難いことは、水道事業を企業団が経営する場合にも妥当する。

地方自治法上、企業団には議会が設けられるが、構成団体の議会により選出され、住民によるコントロールは直接に及ばない³⁶⁾。更に、企業団における意思決定は、企業長を中心に、有力な構成団体の執行機関の主導で行われ、議会による統制が働きにくい³⁷⁾。抑も、水道用水供給のみを行うものであれば、住民の関心は末端給水を行う市町村止まりであり、その先にまで向かうことは考え難い。

ゝて、参照、正木宏長「水道事業の民間化の法律問題」立命館法学317号7頁～10頁（2008年）。

34) 参照、佐藤裕弥「小規模水道事業者の今後と「ソフトな広域化」」水道協会雑誌78巻8号83頁（2009年）。

35) 参照、原野・前掲註(29)27頁～28頁。

36) 企業団（一部事務組合）の構成員は地方公共団体であり、「住民」の観念が認められるかについて議論があるが、近年、「住民」の観念に肯定的な見解が有力である（参照、古居儔治「一部事務組合における住民の地位」自治研究51巻10号133頁（1975年）、塩野宏『行政法Ⅲ〔第4版〕』156頁（有斐閣、2012年））。参政権的権利を有する者が法律上で「選挙権を有する者」に限定されるとき、直接請求制度は用いられないことになるが、住民監査請求・住民訴訟の余地は否定されず、判例上もこれは認められている（名古屋高判昭和61年2月26日判時1227号37頁）。広域連合について住民の参政権的権利が法定されているが、既に1973年に一部事務組合に直接請求制度を認めるための法案は第71国会に提出されたが廃案となっている。

37) 企業団の執行機関とは別に法制度上の存在ではないが、構成団体の各首長でもって構成される理事会において、企業団議会に議案がかかる前に事実上そこで調整・承認されることが多く、企業団議会は形骸化するおそれを孕む。参照、寺尾晃洋「広域行政の経営システム」関西大学商学論集36巻6号39頁（1992年）。

政治的な恣意が水道事業の経営に入り込まないようにするために、企業性の発揮という理由から議会による統制をあえて弱めようとする選択はあり得る。水道料金の水準を決定するに当たり、建設のために発行した公債を償還し、更に、料金収入増加が見込めない中で実施しなければならない更新のための財源の留保を考えることは重要であるが、料金値上げに繋がる判断は政治的に好まれない。水道事業者から見て合理的な料金水準・料金体系を決定することは議会の関与の下では難しい。とはいえ、水道普及率が100%に近く、公営水道料金が実質的に見れば応益課税に等しいことに鑑みれば、議会による統制は極めて当然の要請であり、審議資料の公開や公聴会の民主化等も提唱されている³⁸⁾。

組織面において企業性と民主性との調和を如何に達成すべきかは古くからの難問であるが、例えば、法改正を要することであるが、執行機関として独任制の企業長に代えて少数代表的な性格を持ち得るような経営委員会を設けることや、オンブズマン的な合議体を設けたり企業団議会議員の住民による直接公選を導入したり、住民との距離を縮小することが考えられよう³⁹⁾。

(ii) 契約的な手法

広域行政（事務の共同処理）のための手段として、企業団の設置のように新たな行政主体を設立することのほか、地方自治法上、協議会の設置や事務の委託、また、公の施設の区域外設置などが定められており、また、これら以外にも各種の契約的な手法が地方公共団体間で用いられている。

法律に定めのある類型が必ずしも行政実務において用いられない理由の一つ

38) 参照、原野 翹「公共料金の決定と消費者の権利」『現代国家と公共企業法』285頁（法律文化社、2002年、初出：1976年）。

39) 原野・前掲註(29)28頁は住民による直接公選を唱えるが、煩瑣であり金がかかるというデメリットがある。運用レベルにおいて企業団議会における審議の充実及び企業団議会議員の構成団体議会・住民への積極的な報告を重視するものとして、参照、寺尾・前掲註(37)49頁。なお、地方公営企業の管理者制度について、管理者に対する不当な干渉を排除するために、経営委員会やオンブズマンの制度化など透明性を高めることを説くものがある。参照、太田 正「民営化と広域化をどのように考えるべきか」水道公論35巻2号35頁（1999年）。

は、法定の契約的な手法には各議会の関与など実体的・手続的な規制が設けられていることである。水質検査運営センターの運営に関する協議会方式と委託契約方式との比較において、検査機器購入・更新、水質基準項目の追加などへの対応、業務の終結・解散等で、協議会方式では構成団体（特に、その議会）の承認が必要であり、委託契約方式に比して自由度が狭まることが紹介されている⁴⁰⁾。

水源開発における地方公共団体間の協力として水道用水供給事業を捉えるならば、用水供給契約の方式・内容がそれに相応しいものであるか、問題になる。水道事業とは異なり、水道用水供給事業においては供給規程設定義務、給水契約の承諾義務は課されていない。認可に際しての国家的なコントロールが弱い以上、例えば、当事者間での交渉によって公平性が確保されるような仕組みや住民による民主的なコントロールの仕組みが求められる。なお、公平性という場合、複数の水道事業者がそれぞれ水源開発を代行してもらうという性格上、水道用水供給事業者・水道事業者間の公平性と水道事業者相互間の公平性が確保されなければならない。後者を考えるならば、用水供給契約における責任水量制が「遠くて高い水」の押しつけであるとは直ちには言えない。とはいえ、先行投資的な性格が不可避であり、それを水道事業者の厳密な負担でこなそうとすると無理が生ずる⁴¹⁾。水道事業に係る技術的・経営的な情報を公表させるだけで当事者間の対等性が実質的に見て保障されるのであれば、情報的なコントロール手法の整備・充実でよいが、それだけでは十分でない場合には、契約内容に対する国家的なコントロールを強化するか、情報面だけでなく財政面も含めて水道事業者への支援を国家的に行うことが必要であろう。民主的なコントロールとしては、財政面を中心として、従来法制化される場合には、議会の

40) 渡辺高弘「仙台市の共同水質検査センター」水道協会雑誌68巻10号37頁（1999年）。なお、法定外の協議会が設けられることもあるが、そこでは地方公共団体以外の者が構成員として加わることがある。参照、原野・前掲註(29)23頁、28頁。

41) 参照、寺尾晃洋「水道用水供給事業における料金のあり方」前掲註(23)224頁～225頁。なお、そこでは、それゆえに、水道用水供給事業は都道府県が担うこと、一定の公費負担がなされることが説かれている。

議決が手続的な規制として用いられてきたが、機動性を損なうなどのデメリットを防ぐために法定外の契約的な手法が用いられてきた経緯がある。民主的なコントロールを充実させるためには議会による統制は否定されるべきでなく、議決権以外の関与手段が強化されるべきである。

なお、水道事業者への水の供給は水道事業者間の分水によっても行われるが、水道用水供給事業と比べると、一時的・暫定的という性格ゆえに法的な規制はなされていない⁴²⁾。取水・浄水に余力のある水道事業者・水道用水供給事業者が複数近接して存在するならば、そこに競争的な環境が生じ得る。今後、更新を機に複数の水道事業者間で取水施設・浄水施設の統廃合がなされるときに水道事業者間で水が供給される場合が増えるであろう。大規模な水道事業者から小規模な水道事業者への分水について、水道用水供給事業との競争的な関係も考慮に入れながら、法的な規制が整備されるべきである。その際、水道の広域化を促進する観点からは、分水の解消として水道用水供給事業へ移行したものが殆ど存在しないことに鑑みれば、水道事業者間での安定的な水供給を確保すべく国家的なコントロールを設けることは妥当であるとしても、水道事業者にとって過度な負担とならないものでなければならない。

(iii) 市町村合併論との異同

「水道の広域化」として市町村営水道の事業統合を図るときのハードルは多様であるが、施設面・財務面での相違は、結論的には、利用者の負担すべき水道料金の格差として現れる。

一般論として見れば、市町村合併のハードルと市町村営水道の事業統合の

42) 水道用水供給事業とは異なり、常時給水義務を定める15条2項は適用されない。水道法制研究会・前掲註(23)87頁。認可申請・立入検査において分水の解消は指導されている。厚生労働省のウェブサイトにある「厚生労働大臣認可事業者への指導監督に関する情報」によれば (<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/kenkou/suido/jouhou/shidou/>)、2007年度、2006年度、2005年度、2004年度、2003年度、2002年度、2001年度の「口頭指導及び改善項目」のなかに分水の解消が挙げられているが、2008年度以降には挙がっていない。参照、朝日新聞2007年12月27日朝刊岡山全県・1 地方面28頁、朝日新聞2007年12月20日夕刊2 社会面10頁。

ハードルとは相似している。とはいえ、両者には相違点もある。例えば、水道利用者がいる限り周辺部でも切り捨てが起こらず、出張所の設置等でユニバーサルサービスが提供可能であって、住民にとって水供給の主体の変更にとどまりデメリットがないこと、また、首長や議員の数の減少は無関係であることが挙げられている⁴³⁾。とはいえ、更新に際して質・量ともに現在と同水準の水供給を可能とする水道ネットワークが将来にわたり維持されるか、例えば、政治力の弱さゆえに周辺部の施設更新のタイミングが適切に判断されないおそれがないか、問題になるはずである。寧ろ、施設更新の判断における技術的・経営的な合理性を確保するためのルール作りが必要であると思われる。市町村合併との相違点としては、水道に特化することで、結果的に統合しなかったものを含めて先行事例から、統合に際して施設面・財務面での水道事業者間の相違がどのように調整されるべきかをモデル化しやすいことであろう。統合先の水道に対する疑心暗鬼を小さくするには、統合しようとする水道事業者にとって情報収集コストを下げる必要があるとあり、そのためには、技術面・経営面で水道事業者間の比較・評価を可能にするような統一的な指標を国家的に提供することが有用である。

抑も、事業統合に至らないようなものを含む概念として「広域化」が説かれていることは、市町村合併に限界があることを表しているのではないか。平成の大合併が一段落付いた後にいわゆる西尾私案が出されたが⁴⁴⁾、それは、市町村合併から取り残された町村の自治のあり方を問うものである。水道の広域化は、事業統合できないような小規模水道の更新の進め方を示すものであろう。完全な事業統合とは異なり、水道ごとの格差が存在することを認めながら、地方公共団体間の協力によりそれを一定程度に抑えることが目指されているのではないか。このように考えると、小規模水道の自己完結的な維持が困難になるときに、他の地方公共団体がそれに協力すべきことが如何に正当化されるか、また、実

43) 参照、菊池明敏「水道事業における広域化及び事業統合について」公営企業41巻6号18頁～19頁（2009年）。

44) 第27次地方制度調査会第10回専門小委員会（2002年11月1日）。

際的にどの程度実現可能であるか、問題になる。

他の地方公共団体による協力には都道府県による垂直的なものと他の市町村による水平的なものがある。実現可能性に関して、後者には、抑も合併から取り残されたようなところで可能であるかについて疑問がある一方、前者には、都道府県には事務・権限に習熟した職員がおらず、都道府県内の各地に出先機関を設置することが非効率であるという問題がある⁴⁵⁾。都道府県が水道用水供給事業を営んでいる場合、垂直的な協力に乗り出すための障壁はそれほど大きくないが、市町村営水道から末端給水に特有の技術・ノウハウを受け入れながら進めることが必要になろう。小規模水道を支えるための協力がどこまで正当化されるかは、それに要する費用負担を巡って問題になる。水需要の減少傾向のなかで施設面・人員面で供給能力が過大である場合、その余剰な能力を他の水道事業者のために用いることは、コストがカバーされる限りは問題にならないであろう。しかし、将来的には更新を機に余剰な能力が減らされるならば水平的な協力は難しくなる。余剰な能力を大規模な水道事業者に抱えさせるためには、そのために追加的に必要となるコスト分が水道料金収入以外に配賦する必要があり、それが小規模な水道事業者による負担ではカバーできないときは、国庫補助や都道府県からの補助によりカバーされねばならない。このような都道府県からの補助は、一般論として言えば、市町村自治の防波堤としての都道府県の役割から要請されよう⁴⁶⁾。

(iv) 民間委託

市町村営水道において既に民間委託は様々に用いられており、また、近年では競争の観点が強まっている。競争指向性の高い民間委託には、効率化や関連事業における新たな収益可能性が期待される一方、委託費低下に関連して、官製ワーキングプアやサービス低下への危惧も見られ、更に、事故発生時や受託者の経営状況悪化時等への対応も問題視されている。

45) 参照、西尾 勝『地方分権改革』139頁（東京大学出版会，2007年）。

46) 参照、白藤博行ほか『アクチュアル地方自治法』32頁～33頁〔村上 博〕（法律文化社，2010年）。

民間委託に限られないが、行政主体がこれまで住民に対して直接に財・サービスを提供してきた領域から撤退する場合にも負い続ける責任を巡って、近年、「保障責任」論が展開されている⁴⁷⁾。そこでは、主に、財・サービスが私人によって提供されるための枠組み設定と継続的な提供が保障されるための仕組みが問題になる。即ち、前者では、提供されるべき財・サービスの質に係る基準を設定し、その遵守を確保するコントロールの仕組みが問題になり、後者では、事故発生時などいったん事務を引き取り、新たな提供主体を選定し、そこに事務を引き継がせる仕組みが問題となる⁴⁸⁾。

第一に、そのような仕組みが機能するためには財・サービスの提供者の技術面・経営面での情報が流通することが不可欠であり、統一的な指標があれば、受託者の選定・評価が容易になる。競争が妨げられず、かつ、受託者の選定の公正性・経済性が確保されるように、公募による場合はもちろん、そうでない場合にも、選定基準の策定とその継続的な見直しが必要である。

第二に、そのような仕組みが実効的なものであるためには、撤退する事務といえども、それを実施するための技術・ノウハウが行政主体側に備わっていることが必要である。水道について言えば、水道の建設・拡張期に採用された職員が大量に退職するときに、現場知というべき技術・ノウハウが行政組織内に継承されないならば、受託者の選定や受託者に対するコントロールが十分に行われぬおそれが高まる。委託者たる小規模水道事業者と受託者たる私人との間に情報格差が存するときには、受託者に単に報告義務を課するだけでは不十分であり、適切に受託された業務を行っているかをコントロールするために必要となる情報を小規模水道事業者が収集できるような仕組み作りが欠かせない。

47) ドイツ公法学における保障責任論・保障国家論の網羅的な紹介として、板垣勝彦「保障行政の法理論（1）～（8・完）」法学協会雑誌128巻1号83頁以下、2号91頁以下、3号177頁以下、4号62頁以下、5号74頁以下、6号76頁以下、7号76頁以下、8号33頁以下（2011年）を挙げておく。

48) 参照、岸本太樹「公的任務の共同遂行（公私協働）と行政上の契約（1）」自治研究81巻3号98頁～102頁（2005年）、「同（4・完）」82巻4号127頁～129頁（2006年）、板垣・前掲註(47)2号110頁～112頁、4号72頁～74頁。

受託者による自己認証や第三者認証や国家的なコントロールが考えられるが、現場知を有しない組織が十分に果たし得るか、疑問がある⁴⁹⁾。寧ろ、このような情報収集や受託者へのコントロールにも、自ら水道事業を営みながら時に民間委託も利用しているような大規模水道事業者の能力が活用されるべきであろう。大規模水道事業者からすれば受託者監視の人員・ノウハウを小規模水道事業者に利用させることで新たな収益を獲得する途が開かれることになる。

第三に、委託費の範囲に関わるが、例えば、事故発生時等の対応を考えれば、受託者に保険に入ることを求めると同時に保険料相当額を委託費に算入することが考えられる⁵⁰⁾。受託者の引継が適切になされるためには相応の引継期間が必要であり、その間の経費も委託費に算入することが必要になる。提供される財・サービスの質は委託契約のなかで決まることになるが、放っておけば、財政的に厳しい水道事業者による委託内容は国民の健康を損なうおそれがあるので、最低レベルの質は、特に水道については、国民の健康に直結することから国の法令で画一的に定めることが必要であり、それを上回る水準についても基準項目や基準値や検査回数等についてガイドラインが国家的に整備されること

49) 平野正明「水道事業における民間的経営手法の導入に関する調査研究報告書」の概要について」地方財政45巻7号194頁(2006年)は、第三者委託制度について、経理的・技術的基礎や必要な業務遂行能力を有するかを評価することは難しいので、第三者機関等が適正に評価する仕組みの検討・構築が望まれるといい、受託者の技術力を判断するために、技術士や水道施設管理技士取得社員数等を見ることを有効としている。水道技術の高度化により専門知の収集・獲得が困難になる場合、第三者認証は有用になろうが、現場知が必要となる場面において第三者認証が有用であるかは疑問である。

50) 参照、山本隆司「日本における公私協働」稲葉 馨・亘理 格(編)『行政法の思考様式』212頁(青林書院, 2008年)。指定確認検査機関制度において損害賠償責任保険への加入は指定要件とはされていないが、2006年改正により、「確認検査の業務に関し生じた損害を賠償するために必要な金額を担保するための保険契約の締結その他の措置を講じている場合にあつては、その内容を記載した書類」を関係者が閲覧できるように定められている(77条の29条の2第3号)。なお、受託者が保険会社に実際に支払う保険料は受託者の抱えるリスクに応じて変化し得るのであり、受託者に支払われる保険料相当額と実際に支払う保険料との差額を受託者が収益とすることを認めるならば、受託者にリスク低減へのインセンティブを与えることができる。

が必要であろう。

第四に、契約期間満了時に限られないが、いったん事務が水道事業者に引き取られるときに、それが円滑に行われるような仕組みを設けることが必要である。具体的には、施設の維持管理上の要求水準を明確にするとともに、施設の管理が委託後にどのように行われてきたかを定期的に確認・記録しておくこと、また、施設の管理状況に係る報告をもとに受託者に対するコントロールを適切になし得るための能力を備えておくことが必要であろう。

以上は、民間委託が行われた場合についての検討であるが、抑も、採算可能性の観点から小規模水道を引き受けようとする私人が存在しない事態も考えなければならない。また、民間委託が行われるときでも、受託者優位の環境のなかで委託費の増額が迫られる事態も想定される。小規模水道の利用者にとって水道料金の引き上げにどこまで応じることができるか、問題になる。国家的な課題として、民間委託による効率化等を明らかにしたうえで、小規模な水道事業者による負担の限界（国庫補助等の範囲）を定めることが必要になろう。

(v) 一元的な水管理

安全な水を供給するためには水源における水質の維持・向上は欠かせない。水質が悪化するほど、浄水のための薬品費の増加、水質に係る基準項目増加や基準値強化、検査回数増加など、水供給コストは大きくなる。水源保全のためには、工場排水への規制、生活排水対策としての下水道整備、農薬の使用規制、廃棄物処理施設への規制等が必要である。河川の表流水であれ井戸水であれ、水源における水質の維持・向上に向けて水道事業者の意思が反映されることが望ましい。また、安定した水供給のためには、渇水時にも相応の水量を水道事業者が確保できるような仕組みは欠かすことができず、河川の表流水については水利権制度、井戸水であれば地下水取水規制に関して、水道事業者の意思が反映されることが望まれる⁵¹⁾。

水の利用・保全に係る行政が一元化されるならば、水道事業者にとって現行

51) 参照、太田 正「総合的水管理と広域化」水道公論33巻11号29頁～31頁（1997年）。

の縦割りの行政の下におけるよりも合理的に決定することが容易になり得る。例えば、取水施設の更新に際して取水源や取水地点を水質・水量の観点から変更できないかを検討することは、水利権調整に要するコストが現状より低下すれば、それだけ容易になるであろう。現在、水利権の譲渡は河川法34条により河川管理者の承認を受けなければならないが、譲渡の前後において権利の同一性が保たれなければならないという解釈が行政レベルで有力であるために、例えば農業用水からの水道用水への転用のように目的の異なる間では水利権の取消・変更による消滅と新規許可による設定というプロセスを経ることになる⁵²⁾。水利権者の私益追求のために水が取り引きされることを防ぐことは重要であるが、各水利権者が水利権の獲得に要した費用の再配賦をスムーズに行うなど、水の合理的な配分のために積極的に調整に乗り出すことができるような体制を整備することが必要であろう。

IV. 終わりに

市町村営水道のこれまでの成果は否定されないが、水需要拡大に追いつくべく水道を建設・拡張してきた時代とは異なり、水需要減少傾向のなかでの大量更新という課題に将来にわたって対処するには、小規模の市町村営水道には限界があり、現在、その対処策として水道の広域化が改めて問題になっている。その際、水道を取り巻く事業環境が部分的であれ競争的なものに変わりつつあることを踏まえながら、水道事業者が水道の広域化の手法を適切に用いることができるように法制度・行財政制度が整備されることが必要である。特に、大規模水道事業者による小規模の市町村営水道への協力が適切になされるように広域化を促進することは、後者における技術の継承の困難さを考えると重要な

52) 参照、河川法研究会・前掲註(15)259頁。これに対しては、譲り渡したいという従前の水利権者と譲り受けたという新規の他種利水の需要者との合意の内容（目的が含まれる）について河川管理者としての立場から新規利水者に権利として保護されるべき地位が与えられてよいかを判断し、よいと判断すればこれを与えればよいという批判が見られる。参照、金沢良雄『水資源制度論』93頁～94頁（有斐閣、1982年）。

ことである。

本稿では、大量更新期を迎える水道事業の環境の変化に焦点を当てて水道の広域化を取り上げたが、水道の大量更新という課題には、更に、そのための財源を如何に確保すべきかという問題がある。これに関連して、料金収入以外の財源と独立採算制との関係、料金水準を決める際のコストの範囲、料金体系のあり方、料金に係る議会による統制、地方公営企業会計の改正（地方公営企業法2011年改正）など様々な問題がある。また、事業環境の変化として競争を取り上げることで水供給に係る責任のあり方に若干触れたものの、水供給の公的責任そのものについても取り上げていない⁵³⁾。大規模水道事業者であれ水道事業にノウハウを有する私人であれ、小規模の市町村営水道への協力に要するコストを小規模水道及びその利用者がどこまで負担すべきか、そこでカバーできないときに都道府県なり国なりの補助がどのように行われるべきか。水供給の公的責任に関わる問題を解決しない限り、広域化によって市町村営水道の限界をどこまで対処し得るか、確言することはできない。これらは今後の検討課題としたい。

〔附記〕 本稿は、科学研究費補助金（課題番号 23330010）の研究成果の一部である。

53) 憲法学における研究として、例えば、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70号152頁以下（2008年）。