

日本の水道事業における料金政策

宇野 二郎

一 はじめに

水道事業は市民生活や経済社会に対してどのような機能を果たすのだろうか。その答えは、まず、水道による水供給サービスが持つ技術的な特性や、経済的な特性から導かれるべきものである。しかし、そうして導かれる水道事業の果たすべき機能がどのように実現されたかを知るには、さらに、個別の水道事業における水供給の実際の実施過程を検証していく必要がある。換言すれば、水道事業の機能は、水道事業のもつ公共目的を達成するように、各市町村が水道を建設し、維持管理し、運営していくための様々な意思決定や個々の具体的活動のレベルでも検討される必要がある。

水道事業の目的に関連する主要な意思決定としてあげられるのは、例えば、水源確保のための意思決定、浄水技術の選択に関する意思決定、そして料金決定である。⁽¹⁾ こうした意思決定を通じて、各水道事業はその直面する市民

生活や経済社会で果たす機能を確定させていく。そうであるならば、水道事業の果たす現実の機能を問うことは、各水道事業が実際にどのような意思決定を行っているのかを問うことと結びつく。これは同時に、その意思決定を拘束する枠組条件を問うことでもある。

こうした認識に関連して本稿では、個々の料金決定に関する一般的な指針や具体的施策を料金政策と捉え、その内容に関わる論点を主に先行研究によりながら明らかにする。それらの論点について各水道事業の料金政策に多様性がみられるとき、その内容によっては、それは、その地域において水道事業が現実に果たす機能の多様性をも意味するかもしれない。こうした可能性を見据えながら、本稿では、現実の料金政策を概観し、その多様性について予備的な検討も行う。

現代日本の水道事業の特徴は、地域独占のもと、市町村の公営企業によって営まれていた点に見出されよう。そこで第二章では地方公営企業としての水道事業のあり方を規定する「地方公営企業法」を中心に、水道事業の法的枠組を概観する。続く第三章では、水道料金の水準に関する制度や論点を先行研究によりながら整理したうえで、現在の各水道事業の料金水準を比較する。また、第四章では、料金体系に関する制度と論点を先行研究によりながら整理し、現在の各水道事業の料金体系を比較する。最後に、それらの結果を踏まえて、各水道事業の料金政策の特徴をまとめ、それとの関連から今後の課題に言及する。

二 水道事業の法的枠組—地方公営企業法を中心に

日本の水道事業は、原則として地方公営企業制度のもとで経営されている。地方公営企業制度は地方公営企業法

に基づく。一九五二（昭和二七）年に制定されて以来、幾度かの改正を経て、現在のような制度となっている。

地方公営企業制度は、公共性を持ちながらも企業として地方公共団体によって経営されることが期待される事業を担う組織として発展してきた。水道事業はこうした事業の典型であり、実際、地方公営企業として営まれている。しかし水道事業のみがこの地方公営企業制度の対象となるわけではない。現在の地方公営企業法の適用対象となるのは、第一に、水道事業⁽²⁾、工業用水道事業、軌道事業、自動車運送事業、地方鉄道事業、電気事業、ガス事業の七事業である。第二は病院事業であるが、これには地方公営企業法の一部（財務規定等）のみが適用される。また第三に、これら以外であっても、主にその経営に伴う収入で経費を賄っているものであり、かつ各地方公共団体の条例によってその適用が規定されているものがある（任意適用）。

制定当初は、一部適用という範疇が存在せず、また強制適用される事業は一定の規模以上のものに限定されていた。それが、二度の改正を経て、一九六六（昭和四一）年の改正によって現在の形になった。水道事業に関していえば、制定当初は常時雇用五〇人以上の事業のみに地方公営企業法は適用されていたが、一九六六（昭和四一）年の改正以降、そうした限定は存在しなくなった。なお、水道事業の歴史は古く、この時期には、すでに事業化されていたものも多い。地方公営企業法の制定当初にそれが適用された事業のうち過半を水道事業が占めていたということは確認されてもよいであろう。

さて、この地方公営企業法が適用されることによって、その事業は一般行政とどのような点で異なることとなるのだろうか。要約するならばそれは、第一に、財政運営面での企業性の強調、第二に、組織面での自律、そして第三は、人事上の特別な取り扱いである。こうした特徴のなかで、水道事業の料金政策に影響を及ぼすのは財政運営

面での企業性の強調、すなわち独立採算制であるといえよう。

地方公営企業の運営は独立採算によることが原則であり、その面で企業性が強調されている。一般行政のように租税によってその経費を償うのではなく、自らが提供するサービスの対価によってその経費に充てるのである。これは、その事業に関する収支をその他の事業とは切り離す特別会計の設置が義務づけられていることによって可能になっている。ここにいう独立採算制とは、「その経費は、(略)当該地方公営企業の経営に伴う収入をもつて充てなければならぬ」とする地方公営企業法第一七条の二第二項に根拠づけられる。原則として、最終的には事業に必要となる経費のすべては、事業収入によって賄われなければならないという趣旨である。例えば、企業債によって調達された資金によって水道施設を建設した場合には、そうして取得された資産に対する減価償却費や企業債利息をもその費用として料金原価に含めることで、企業債によって調達した資金も、中長期的には料金収入、すなわちその経営に伴う収入によって充てられることとなるのである。こうした意味で、独立採算制を機能させるためには、一般行政における官庁会計とは異なる企業会計方式による財務会計制度や、そのもとの料金原価計算が重要となる。

地方公営企業制度における独立採算制を特徴づけるのは、経費負担区分の原則の存在である。すでに地方公営企業の経費はその事業収入によって充てるべきことをみてきたが、次に述べる経費はその例外となるのである。すなわち、第一に、「その性質上地方公営企業の経営に伴う収入をもつて充てることが適当でない経費」であり、第二に、「地方公営企業の性質上能率的な経営を行つてもなおその経営に伴う収入をもつて充てることが客観的に困難であると認められる経費」である(地方公営企業法第一七条の二第一項)。これらは、一般会計あるいは他の特別会計が

負担すべきとされている。⁽³⁾ すなわち、それら（及び国庫補助金等）を除いた部分について料金収入によって賄うことが、現在の地方公営企業法が求める独立採算制なのである。

では、こうした独立採算制を前提としたとき、各水道事業の料金政策には、どのような制約があり、またどのような論点が存在するのだろうか。次章以下で先行研究によりながらみていきたい。

三 独立採算制下の料金水準

(1) 料金水準に関する制度概観

前述のとおり地方公営企業は独立採算制により運営される。これは地方公営企業の収入は租税ではなく料金が中心であることを意味していた。では、その料金はどのようなものとして決まるのだろうか。水道事業が、一般市民にとって不可欠なサービスであり、かつ地域独占事業として営まれていることなどから、それは、一般の財やサービスとは異なり、政府によって規制された料金となる。その規制は、料金の決定原則に関する規制と料金の決定過程に関する規制に区別できる。

料金の決定原則とは、地方公営企業の料金がどのような内容を持ったものでなければならぬのかを示す原則である。地方公営企業法は、それは「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ぬ」（地方公営企業法第二一条第二項）と規定している。すなわち、(a)公正妥当、(b)適正な原価、(c)健全な運営の確保、という要素が含まれると解せる。それぞれの解釈について、旧自治省関係者による説明を要約してみたい。⁽⁴⁾

まず、料金が公正妥当であるとは、水道事業者の観点と利用者の観点のいずれからも検討される必要がある。水道事業者の観点からは、それは地方公営企業の原価を償うものでなければならぬという意味を持つ。なぜなら地方公営企業は独立採算制に則り経営されていることから、原価を償うものでなければ事業を継続することができずに、水道事業者側からみてそれは公正妥当なものとはいえなくなるからである。他方、利用者の観点からは、受けたサービスにふさわしい料金であることが望まれる。つまり料金原価を各利用者から回収しようとする場合、それが受益に見合った費用を負担することが公正妥当と考えられているのである。⁽⁵⁾

第二に、地方公営企業の料金は適正な原価に基づくものでなければならぬ(原価主義)。ここでいう原価には、当然、経費負担区分の原則によって一般会計等が負担したものは含まれない。また、建設改良に係る支出や企業債の元金償還金を含まない、損益計算上の費用を指すものとして、旧自治省関係者によって解説されている。⁽⁶⁾このように原価主義に基づいた料金とすることで、地方公営企業の事業に係る経費は回収されることとなるのである。しかし、それで十分というわけではない。

第三に、料金は健全な経営を確保できるものでなければならぬとされたことが、その意味を含むと理解されている。つまり、将来の拡張的な投資や、減価償却費によっては回収されない投資資金の回収のために、料金原価に一定程度の報酬(事業報酬)を含ませてよいものと考えられている。⁽⁷⁾

地方公営企業法には、こうした料金決定基準についての規定はあるが、それをどのような過程を経て決定すべきかについての規定は存在しない。それについては、地方自治法と各事業法とが重疊的に適用されることとなる。⁽⁸⁾まず、地方自治法上の公の施設の使用料として、料金はその属する地方公共団体の条例によって定める必要がある。

それと同時に、水道料金は、水道法によって厚生労働大臣への届出が義務付けられている。

こうした一連の制度を料金水準に関して整理してみよう。第一に、料金水準は独立採算制を前提に、水道事業に要した原価を償うように設定されることが原則として示されている。ここでいう独立採算制とは、当然、地方公営企業法が定める経費負担区分制度や、国庫補助金等の存在を前提としたものといえる。したがって、料金水準の高低は、水道事業にかかる費用の大小のみならず、公費負担（国庫補助金等および一般会計繰入）の大小にも影響を受ける。⁽⁹⁾ 第二に、料金水準は事業報酬の算入如何によって影響を受けるが、その内容について法的にはその詳細は示されていない。第三に、料金決定の権限は主に地方議会にあり、また一般会計繰入については、前章でみたとおり一定の基準は設けられているが、それは基準外の繰入を完全に禁止する趣旨ではない。結局、料金水準の決定について各市町村の判断に委ねられる部分は少なくない。

(2) 料金水準に関する議論

前節でみたように、料金決定基準は地方公営企業法に抽象的・一般的に示されるにとどまった。では、水道事業はその抽象的・一般的な料金決定基準のみに制約される形で、独自に料金を決定しているのだろうか。そうではなく、古くは厚生省の通達、その後は日本水道協会の『水道料金算定要領』が具体的な料金算定の方法を提示していたのだ。では、その展開はどのようなものであったのだろうか。そして、料金水準の決定に関連して、どのような論点が存在するのだろうか。

まず、戦後の水道料金制度の変遷に関する大坂の研究⁽¹⁰⁾によりながら、特に料金水準の具体的な基準がどのように

変遷したのかをまとめてみよう。

水道事業は、地方公営企業が制定される一九五二年まで、その料金について市制町村制および水道条例によって規制されてきた。しかし、市制町村制や水道条例では、料金算定基準やその根拠付けを可能にする会計制度は未整備であった。これが戦後になると、インフレ抑制が政策課題となったことから、水道料金も物価統制令（一九四六年三月制定）の統制下に入ることとなった。その際、料金水準を決する「基礎原価」として認められたのは、拡張事業費などを含まない経常的な経費のみであった。その後、一九五二年に地方公営企業法が制定され、そこに、独立採算制を前提として料金決定基準が明示されるとともに、料金算定の基礎を提供する企業会計制度が導入された。この年、物価庁が廃止され、水道料金の認可権は厚生省に引き継がれることとなった。そしてその直後、水道料金の統制額の指定は廃止となり、水道料金は届出制となった。これによって、原則、地方議会のみで料金決定を行えるようになったが、厚生省は「水道料金について」という通達を発し、行政指導を行った。この通達では、料金水準は、経常的経費と減価償却費によって決せられることとなっていたが、一定の場合に限っては、元金償還金が減価償却費を上回る額を算入することが認められていた。一九五七年には水道法が制定されたためこの通達は廃止されたが、同様の考え方に基づく新たな通達（「水道法の施行について」）が発せられた。このように地方公営企業法制定当初は利益的なもの算入を認めない料金水準が原則であったのだ。しかし実際には資金不足を算入する実務が行われていたのは周知の事実であった。そして一九六六年の地方公営企業法の改正において法制度も転回することとなった。すなわち、地方公営企業法の料金決定基準に関する規定が「収支の均衡を保持させるように」から「健全な経営を確保できるもの」という文言に変更になったのである。しかしこうした変更によって、法律において事

業報酬の算入が明確に義務づけられたとは解釈しづらく、またその具体的な算定方法も示されなかった。そこで地方公営企業法改正の翌年（一九六七年）には日本水道協会に設置された「水道料金制度調査会」が答申「水道料金の算定について」を提出し、事業報酬の算定方法を示すこととなった。そこで示されたのは、拡張工事費や企業債償還などに充当されるべき金額を計上する方式であった（資金ベースにもとづく費用積み上げ方式¹²）。これはそれまでの地方公共団体での実務を追認するものであったといわれる。確かに、この料金算定要領は各水道事業者の料金政策に影響力をもったと思われるが、しかしそれはあくまでも法的拘束力のないものであり、その法制化は行われなかった。この意味で時々の地方公共団体の政治状況を反映して、例えば革新首長の下では、一般会計繰入や、資本的支出の料金算入の見送りなどによる料金水準の抑制も行われることとなった¹²。

こうして明らかにされた水道料金制度の変遷から、料金水準に関しては、まず事業報酬の取り扱いが大きな論点となっていたことが理解できよう。すなわち、事業報酬が料金水準を規定する要因の一つとして議論となるが、地方公営企業法ではその具体的な算定方法は明確になることはなく、それは日本水道協会によって示されたに過ぎなかった。したがって、事業報酬の算入の有無やその内容は、各地方公共団体の決定に委ねられている部分が少なくないといえるのである。しかし、それと同時に、曖昧ではあれ事業報酬という考え方が制度化されるに至ったことで、各水道事業者による資本的支出の料金原価への算入が追認されたということも確認する必要があるだろう。曖昧な制度のもとで、事業報酬を含む料金水準の設定が行われるようになったのは、それを可能にした説明の論理（実体資本維持説）とそれを支える仕組み（造成資本金）の存在が重要であったと考えられている。

水道事業は、例えば交通事業のような他の地方公営企業と比べるとその経営状況は総じて良好なものであったと

いう。地方公営企業法の制定(一九五二年)直前の一九四九年度の決算額は、当時の六大都市(東京都、大阪市、横浜市、京都市、神戸市、名古屋市)のすべてで黒字であり、さらに一般会計への繰出を行っていた⁽¹³⁾。その経営状況が悪化したのは一九六〇年代半ばであった。一九六三年には約三割の水道事業が赤字を計上し、また水道事業を総体としてみた場合の総収益対総費用比率も一〇〇%を割り込んだ。当時、その主な原因として、(a)給与水準の向上に伴う人件費の高騰などの経常経費の増加、(b)建設経費の増加、(c)料金改定の遅れ、があげられていた⁽¹⁴⁾。一九六六年の地方公営企業法の改正(前出)を境に回復した水道料金の経営状況であるが、七〇年代に入るとオイル・ショックの影響を受け再び悪化している。しかし一九七六年には、その前年度に半数以上の水道事業が料金改定したこともあり、経営状況は回復している。その後、しばらくは不安定な状況が続いていたが、それも八〇年代に入ると安定した状態が続くようになった。こうした八〇年代以降の水道事業の黒字基調を、料金決定基準の面から考察したのが太田の研究である⁽¹⁵⁾。それによれば、そうした黒字基調をもたらした要因の一つとして実体資本維持説に基づく料金水準決定があつたという⁽¹⁶⁾。

水道事業における実体資本維持説とは、市民を、持分権を持たない株主として位置づけ、その関心を施設実体としての資本の維持、すなわち給付能力の維持にあるとする考え方である。しかも、そうした給付能力の維持が、生活必需性や共同基盤性といった社会的公共的要請に基づく点を強調する。このように、水道の給付能力の維持に関して、市民をその主体に据えることは、水道施設の建設財源を水道料金に求めるために必要となる論理構成であつた。そして、こうした論理構成を現実のものとする制度が地方公営企業法には組み込まれていた。それが造成資本金計である。これは、減債積立金等として処分された利益剰余金を自己資本金に組み入れるという仕組みを指す。

企業債によつて調達される資金で水道施設を建設したのち、水道料金から得られる利益によつてその企業債を償還し、その分、自己資本を増強させていくというのが、水道事業における資本造成のサイクルなのだ。こうした利益を媒介とした資本造成の仕組みのほかに、「非制度的造成資本会計」と呼ぶべき仕組みを採用する場合もみられた。⁽¹⁷⁾これは自己資本の造成にあてるため「自己資本造成費」という科目を用いて資本的支出にあてるべき金額を計上すること、利益を媒介せずに、直接自己資本を造成していく仕組みである。

制度的、非制度的の違いはあるが、これらの方法に共通する特徴は、水道料金によつて水道施設の建設、あるいはそのために発行した企業債の償還を可能にする仕組みだということである。そしてこうした仕組みは、経常的費用を超える料金水準設定と深く結びつく。実際、そうした料金水準設定がなされたことは、資本的支出財源に占める内部資金の比率が高まるとともに、自己資本比率が高まっていることから伺えるという。⁽¹⁸⁾

ここまでみた事業報酬、あるいは経常的費用を超える部分についての議論に対して、料金水準を規定するもう一つの要因として公費負担（租税による負担）に関する議論もみられる。

独立採算制を原則とする現在の水道事業において、公費負担が求められる根拠にはどのようなものが考えられるのだろうか。一般に、(a)外部性、(b)生活必需性に基づく低廉性の要請（低所得者への配慮）、(c)人口急増などによる混雑現象を緩和するための費用増加の補填、(d)広域・長期的であり、また大規模かつ長期的な開発の危険負担・共有、⁽¹⁹⁾があげられる。こうした公費負担には、大別して、国庫補助による場合と一般会計繰入による場合とがある。

実際の水道事業の国庫補助制度は、一九六七年に水道水源開発等施設整備費補助金として設置され、その後、一九七〇年代初頭に一定程度充実された（補助事業の種類追加、補助率の引き上げ、補助対象の拡大）が、今なお

その金額は比較的少額である⁽²⁰⁾。しかも料金水準という観点からは、こうした建設費補助は、通常、資本的収入として認識されるため、その水道事業が「みなし償却」制度を採用している場合でないと料金水準に影響が及ばないといった問題もある⁽²¹⁾。さらに、水道事業に認められた国庫補助金が一定の料金水準を超える事業について交付される仕組みとなつていていることについて、独立採算制を前提としながらその責任範囲を超えるような建設事業費を補助する仕組みでしかなく過少であるという批判もある⁽²²⁾。

これに対して一般会計繰入が行われる場合とは、大きく三種類に区別できる。第一は、一九六六年の地方公営企業法改正で導入された経費負担区分の原則に基づくものである。しかし水道事業に限つて言えば、一般会計が負担すべき経費として政令に掲げられたのは消防用・消火栓の経費や公共施設における無償給水の経費だけであつた。第二は、その一部が地方交付税に算入されるもの、すなわち「繰出金通達」によるものがある。これには、第一と同様に消化栓に要する経費のほか、高料金対策・水源開発・広域化対策に要する経費が含まれている。こうした経費の内容をみると、国庫補助金制度と連動しているものも多いことがわかるだろう。第三は、地方公共団体の任意の判断による繰入である。しかし、「繰出金通達」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り⁽²³⁾、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。

公費負担に関して、確かに、税で行うべき本来の事業は増加することがあつても減少することがないことを理由に消極的な見解⁽²⁴⁾もあつたが、これまでの議論では、公費負担の充実(特に、国の財政負担責任の明確化)を主張する見解が多くみられた。これに対して最近ではこうした公費負担のマイナスの側面を指摘する研究も現れている。

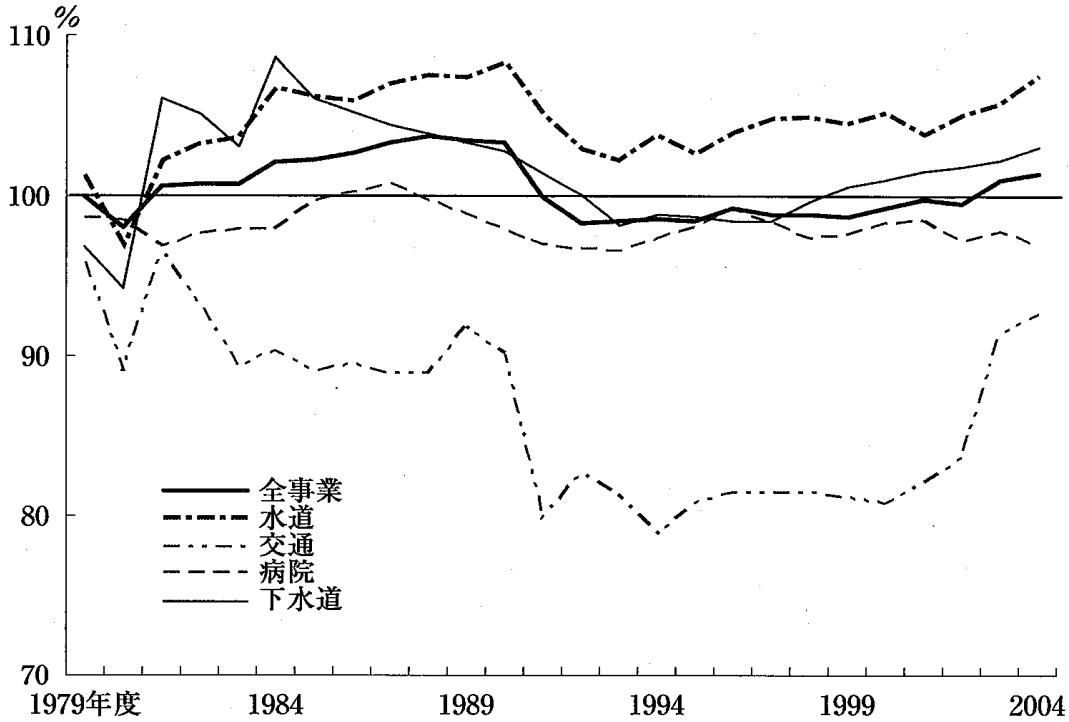
水道事業の効率性格差とその要因を検討した高田と茂野の研究²⁵では、水道事業の効率性と公費負担(国庫補助金等・一般会計繰入金)との関係について相関分析を行い、その間に有意な負の関係がみられることを見出している。これは公費負担が多ければ多いほど効率性が悪くなっていることを意味するのだが、その研究のなかではその理由については明らかにしなかった。これに対して、浦上の研究²⁶は、計量経済学の手法を用い、水道事業の補助金(他会計補助金、国庫補助金、都道府県補助金)が費用を増加させることを見出した。また、補助金の増加は資本のみならず、労働やその他投入要素も浪費的に使用することを明らかにし、補助金が経営非効率を生むと結論づけている。²⁷

(3) 料金水準の実際

前節にみたように、料金水準に関する議論では、独立採算制という現行地方公営企業法の法的枠組のなかにおいて、事業報酬の算入と公費負担の多寡が主たる論点となっていた。以下では、それら二つの論点について主に公表された統計資料に基づき実際の水道事業者の料金政策をみていこう。

ある水道事業者が料金算定においてどの程度の事業報酬を算入しているかについての継続的な統計資料はない。そこで、各水道事業者が料金によつて原価のどの程度を回収しているかをみることで、その水道事業者の料金水準を独立採算制と関連付けてみてみたい。しかしまず、水道事業が他の事業と比べてどの程度独立採算によつて経営されているのかを確認しておきたい。図1には水道事業(法適用)全体の経常収支比率の推移が、その他の事業や公営企業の全事業の推移とともに示されている。これをみると、一九八〇年代は全事業では経常収支比率は一〇〇%

図1 各事業の経常収支比率



出典：『地方公営企業年鑑』（各年度版）により作成。

を超えて推移していたが、九〇年代にはそれが一〇〇%を若干切る水準で推移したことがわかる。しかし事業別にみると、その水準は大きな違いがみられる。経常収支比率が一〇〇%を大きく下回っていた交通事業や、一〇〇%を少し下回る水準で推移していた病院事業と違って、水道事業は常に一〇〇%を超えていたのである。つまり、水道事業では、それが料金によってもたらされているのか、あるいは公費負担によってもたらされているのかここでは不明だが、常に経常収入が経常費用を超えており、したがって利益が生じる体質にあったといえる。

では、水道事業の料金水準は原価に比べてどの程度のものなのだろうか。表1には、末端給水事業（法適用）の供給単価と給水原価が示されている。供給単価が二〇〇二年度以降横ばいであるのに対して、給水原価は同じ期間、わずかながら低下している。これにより、供給単価による給水原価の回収率は、二〇〇〇年度の九五・二%から九七・八%まで上昇している。これが一〇〇%を超えると、原価

表1 回収率（法適用・末端給水事業、2004年度）

（単位：円・％）

	2000	2001	2002	2003	2004
供給単価	170.6	172.3	173.5	173.2	173.7
給水原価	179.3	182.9	182.2	180.4	177.6
販売収益	-8.7	-10.6	-8.7	-7.1	-3.9
回収率	95.2	94.2	95.2	96.0	97.8

注1：供給単価＝給水収益÷年間総有収水量。

注2：給水原価＝{経常費用－(受託工事費＋附帯事業費＋材料及び不用品売却原価)}÷年間総有収水量。

注3：販売収益＝供給単価－給水原価。

注4：回収率＝供給単価÷給水原価×100。

出典：『地方公営企業年鑑』（平成16年度版）。

のすべてを料金によって賄う完全な独立採算といえる水準になることから、いかに水道事業の料金水準が原価に対して高いものであるのかがわかるだろう。実際には、公費負担やその他の収入（支払利息など）もあるため、それは十分に利益をあげることのできる水準なのだ。

こうした傾向はすべての水道事業者に通じているのだろうか。主要都市に限ってだが、個々の水道事業者の料金水準の共通点と相違点を探ってみよう（表2）。主要都市間においても、供給単価の差は大きい。最も高い福岡市が二三二・六七円であるところ、最も安い北九州市は一四九・九八円である。また同様に給水原価にも差がみられる。最も高いのは福岡市の二四五・二四円であるが、最も安いのは北九州市の一六〇・一九円である。これを、回収率（給水原価に対する供給原価の比率）の観点から見ると、東京都の一六・六％（二〇〇五年料金改定）が最も高く、川崎市の八二・〇％（一九九七年料金改定）が最も低い。東京都は二〇〇五年に料金改定を行ったばかりであるため、料金改定から相当の時間が経過している川崎市と単純な比較はできない。そこで川崎市と料金改定がほぼ同時期である都市の数値をみると、札幌市（九四・八％）、名古屋市（九五・九％）、大阪市（一〇三・四％）、福岡市（九四・九％）と、大阪市を中心にやはり川崎市の値を上回っている。川

表2 回収率（主要都市、2004年度）

(単位：円・%)

	供給単価	給水原価	販売収益	回収率	経常収支 比 率	現行料金 施行年
東京都	204.02	191.44	12.58	106.6	116.6	2005
札幌市	219.61	231.63	-12.02	94.8	102.7	1997
仙台市	211.36	229.90	-18.54	91.9	101.6	1998
横浜市	180.91	199.98	-19.07	90.5	109.4	2001
川崎市	158.25	193.10	-34.85	82.0	95.6	1997
名古屋市	171.40	178.79	-7.39	95.9	102.3	1996
京都市	158.77	167.15	-8.38	95.0	102.8	2001
大阪市	168.48	162.98	5.50	103.4	109.3	1997
神戸市	176.37	201.58	-25.21	87.5	102.0	1999
広島市	162.02	167.89	-5.87	96.5	105.5	2002
北九州市	149.98	160.19	-10.21	93.6	106.1	2001
福岡市	232.67	245.24	-12.57	94.9	103.2	1997

注1：供給単価＝給水収益÷年間総有収水量。

注2：給水原価＝{経常費用－(受託工事費＋附帯事業費＋材料及び不用品売却原価)}÷年間総有収水量。

注3：販売収益＝供給単価－給水原価。

注4：回収率＝供給単価÷給水原価×100。

出典：『地方公営企業年鑑』（平成16年度版）。

崎市では経常収支比率が一〇〇%を割っていることからわかるとおり、こうした低い回収率を公費負担によって賄っているわけではない。

そもそも水道事業における公費負担はさほど大きなものではない。水道事業（法適用）全体の公費負担の程度を、その収入に対する比率で示したのが表3である。料金水準に直接影響を与える収益的収入としての公費負担は、一般会計からの繰入で三%程度、国庫補助金や県補助金は合わせて〇・二%と低率である。しかも一般会計繰入金はその比率を下げてきている。これに対して、資本的収入としての公費負担はそれに比べれば大きなものとなっている。

一般会計繰入金として一五%程度、国庫・県補助金として一三%程度であり、それらを合計すると資本的収入の三割弱となる。もつとも、収益的収支の場合と同様に、この五年、わずかずつであるがその比率を低下させてきている。

表3 収入に占める公費負担の比率（法適用・末端給水事業）

(単位：%)

	2000年度	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度
収益的収入	3.4	3.4	3.2	3.0	2.9
一般会計繰入金	3.3	3.3	3.0	2.8	2.7
国庫・県補助金	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
資本的収入	29.5	29.2	29.3	27.8	28.5
一般会計繰入金	16.3	15.2	16.2	14.8	15.7
国庫・県補助金	13.3	14.0	13.1	13.0	12.8

注1：数値は各収入に対する比率である。

注2：資本的収入の一般会計繰入金には一般会計貸付金を含む。

出典：『地方公営企業年鑑』（各年度版）。

表4 収入に占める公費負担の比率（主要都市、2004年度）

(単位：%)

	一般会計繰入金		国庫・県補助金	
	収益的収入	資本的収入	収益的収入	資本的収入
東京都	0.5	5.2	0.0	7.1
札幌市	1.6	11.7	0.0	5.1
仙台市	2.4	8.2	0.0	7.2
横浜市	1.5	10.2	0.1	2.0
川崎市	1.0	16.7	0.2	1.0
名古屋市	1.1	6.0	0.0	0.0
京都市	0.2	3.5	0.0	0.0
大阪市	1.8	0.5	0.0	2.2
神戸市	1.0	1.3	0.0	8.1
広島市	2.3	6.6	0.0	4.2
北九州市	0.8	12.9	0.6	0.3
福岡市	3.1	23.5	0.0	5.2

注1：数値は各収入に対する比率である。

注2：一般会計繰入金のうち資本的収入には一般会計貸付金を含む。

出典：『地方公営企業年鑑』（各年度版）。

日本の水道事業における料金政策(宇野)

一七

こうした公費負担が収入に占める比率は、ここでは表として示しはしないが規模によって異なっている。例えば、表4に示す主要都市では、全事業の数値よりも総じて低いことがわかる。そうした規模による違いを前提とし

ながらも、特に一般会計繰入金に関しては主要都市間でもばらつきがあり、なかには福岡市のように全事業の平均に比べても高率となっているものもある(収益的収支として三・一%、資本的収支として二三・五%)。このほか、収益的収入としての一般会計金については仙台市(二・四%)や広島市(二・三%)、資本的収支としてのそれについては川崎市(一六・七%)や北九州市(一二・九%)が主要都市の間では公費負担の比率が高くなっている。

四 料金体系の多様性

(1) 料金体系に関する制度概観

水道料金問題を論じる際に、料金水準とともに問題となるのが、料金体系である。地域独占である水道事業にとつて、料金水準が、それによってどのくらいの費用を回収し利益を得るのかに関する問題であるとする、料金体系は誰にどの程度それを負担させるのかに関する問題といえる。

この料金体系について、すでに述べた地方公営企業法の料金決定基準は多くを規定していない。地方公営企業法第二一条第二項は、(a)公正妥当、(b)原価主義、(c)事業報酬、を規定していた。料金体系に関しては、このうち(a)の公正妥当な料金という決定原則に関連するのみである。つまり、ここでいう公正妥当とは、料金水準という観点から必要十分な水準に設定されることのみならず、それを誰にどの程度負担させるのかという観点からも公正妥当なものである必要がある⁽²⁸⁾という。

では、どのような料金体系が公正妥当なのだろうか。この点について、地方公営企業法は詳しい規定を設けていない。しかし、地方公営企業の利用者は平等な取り扱いを受けるべきであるという考え方に基づいて、「合理的な理

由なくして特定の利用者の料金を高くしたり、不当に安くしたりする料金体系は公正妥当なものでない⁽²⁹⁾と解釈されている。そして、「個々の利用者から徴収する料金がその利用者が提供を受ける財貨・サービスの原価に見合ったものとなるような料金体系が公正妥当なもの⁽³⁰⁾」であるという。しかし、そうした解釈においても、内部補助的な料金体系が完全に否定されているわけではなく、結局、各地方公共団体の決定に委ねられている部分が少なくないといえる。とはいえ、各地方公共団体がまったく独自にその料金体系を考案しているかといえばそうではなく、料金水準の場合と同様に、ここでも日本水道協会の『水道料金算定要領』が一定の方向性を打ち出している。

(2) 料金体系に関する議論

料金体系に関して決定を行う際に、どのような論点が見出されるのだろうか。以下では料金体系に関する先行研究の議論を参考に、料金体系の論点を整理してみたい。

日本の水道事業における料金体系の実際は、大きな流れとして、定額制からメーター制へ、そしてメーター制から口径別料金制へと変遷してきたという⁽³¹⁾。そもそも明治時代の給水開始当初は、各水道事業では、一部の大口使用者を除き、ほとんどの使用者に対してその使用水量を計量せずに給水していた(放任給水)。これは一人一日あたり給水量の増加を招き、その対応として放任給水から計量給水への移行が促された。大阪市で一九一〇年に全計量給水制に改められたのを嚆矢に、主要な水道事業で全計量給水制へと改められていったのである。その流れは、戦時期には一時後退したが、戦後になると、再度、全計量給水制への移行が進められた。移行が遅れていた東京でも一九五三年には全計量給水制が実現している⁽³²⁾。

全計量給水制が実現する以前の料金体系は定額制を基本としたものであった。例えば、一八八七年に制定された横浜水道の料金表(内国人向け)では、一戸一〇名以下の一般専用栓では一ヶ月あたり一円であった。もつとも一戸一〇名を越えると、一戸あたりの人数が増加することに課される超過料金も定められており、単純な定額制ではなかった。これに対して、全計量給水制が導入されたところでは、メーター制(従量制)がとられるようになったが、それは総じて用途別(多くは、家事用・湯屋用・共用・その他の四種類)に区切られたものであり、また一般用を中心に基本水量が付与されるものもあつた。家事用の超過料金は均一従量制が多かつたが、区画別逓減制を採用している例もみられた。こうした用途別料金体系が主流である時期はその後長く続き、特に戦後インフレ期には、生活用水の低廉化と料金改定を両立させるために、娯楽用や特殊営業用といった用途が新設され、そうした新設用途の料金は著しく高率のものとなつたのであつた。しかし、戦後インフレ期を脱し、水道事業が自主的に料金決定できるようになると、用途別料金制を見直す動きもみられるようになり、⁽³³⁾そうした見直しの動きのなかで多く採用されたのが口径別料金制であつた。⁽³⁴⁾

用途別料金制とは、例えば、家事用、業務用、公衆浴場用などの用途を設定し、各用途の価格に、主にその負担力の観点から差をつける料金体系を意味する。そして通常、最低料金が設けられ、その最低料金で使用できる水量が基本水量とされた。こうした用途別料金制に対しては、用途間の価格差は「価値主義」に立脚しているため、料金原価をそれぞれの用途からどの程度回収すればよいのかという点に関して客観的な基準を設定しえないという問題点が指摘されている。⁽³⁵⁾これに対して口径別料金制は、個別原価主義に則ることから、各使用者群への原価配賦の基準が客観的である点が優れているとされる。つまり口径別料金制とは、個々の給水に要する個別原価を識別し、

それに基づいた料金設定を行う料金体系といえる。ではどのようにして個別原価を識別するのだろうか。その仕組みをみてみよう。

口径別料金制では明確に二部料金制をとる。すなわち、料金体系は基本料金と従量料金によって構成される。ここで基本料金とは各使用者がその使用の有無にかかわらず課される料金であり、従量料金とは水使用量に応じて課される料金である。そこで個別原価を識別するためには、まずこの基本料金と従量料金の原価を明らかにすることが必要となる。基本料金の性格が使用の有無にかかわらず賦課されるものであるから、その原価の性格も水の生産に対して固定的なものと考えられる。このため料金原価のうち固定的なもの（固定費および需要家費）のすべてを基本料金の原価とし、残る変動費を従量料金の原価とすることが考えられる。しかし水道事業が装置産業であることから、その費用に占める固定費の割合が大きく、この方法によると基本料金が著しく高くなってしまう。そこで固定費のうち、平均的に使用される分を除いた分（すなわちピーク時への備えとしての水道施設にかかる固定費）を基本料金の原価とする修正方法が提案されている。そしてこうして配賦された基本料金の原価を、給水管の口径によって区別された各使用者群に対して理論流量比などを基準にさらに配賦していくこととなる。これが口径別の基本料金の基となり、また、それ以外の原価を水使用量に応じて使用者に負担させることとなる。³⁶

こうした口径別料金に対して、基本料金に関する批判と配賦基準に関する批判がみられる。基本料金に関する批判とは、使用量とは関係なく基本料金を払うため小口需要者の負担が重くなるというものと、節水意識が働きにくいというものである。また配賦基準に関する批判とは、主にピーク時の水道施設に係る固定費を基本料金の原価と考える一方で、それを、最大需要（理論流量比）を基準にして個々の使用者群に配賦することが論理的に矛盾する

というものである。すなわち、個々の使用者群の最大需要の大きさは、ピーク時における各使用者群の施設利用割合を示すわけではないという批判である³⁷⁾。また、それ以前の問題として、通常用いられる口径別配賦基準が理論流量比に何らかの補正を加えた値である点を指摘し、「その客観的妥当性については情報公開にもとづく具体的な検証作業を待たなくてはならない³⁸⁾」と配賦基準の客観性それ自体へ疑問を呈するものもみられる。また、こうした配賦基準のあり方について、実際には政策的配慮がなされているにもかかわらず、それが客観的なものとしてみえるがゆえに、原価配賦の基礎的な資料が未公開であれば、「官僚が独占する料金の技術的計算過程に政策過程がとりこまれることによつて、官僚統制が強められる」と指摘するものもある³⁹⁾。

さて、ここまでみた用途別料金制か口径別料金制かという料金体系の種類に関する論点に加え、従量料金の設定方法、なかんずく逓増制に関する議論も口径別料金制の議論でみられた。日本水道協会の『水道料金算定要領』では、従量料金のあり方について「使用者群の差異にかかわらず均一従量制とする。」という原則を掲げながらも、多量使用の抑制または促進のために逓増制または逓減制にすることを認めている⁴⁰⁾。そして実際に多くみられたのは逓増制であった。これは、使用量をいくつかの段階に区画し、それぞれに賦課される従量料金を逓増させていくものである。その主な効果として、(a)節水効果、(b)福祉効果、(c)収益効果があげられる⁴¹⁾。従量料金を逓増制にし、最高単価を限界費用に一致させることで、大口需要者の節水を期待する一方で、そうして得た余剰分によつて小口需要者の従量料金の低廉化を実現しようとしたのである⁴²⁾。

こうした逓増制料金体系は一九七〇年代の「革新自治体」において活用されることとなった。特に、美濃部都政における「シビル・ミニマム型」逓増制料金に関して大坂の研究が詳しい。「シビル・ミニマム型」逓増料金とは、

小口径の水量料金の無料化、累進性（逡増度⁴⁴）の強化、生活保護世帯等への装置料金免除を特徴とするものであった。しかしその後の水需要構造の変化、すなわち大口需要の減少に直面すると、そうした逡増制料金体系を維持することは難しくなり、東京都では一九八〇年代には逆に逡増度が緩和されていった⁴⁵。しかし、こうした逡増度の緩和に対して、(a)水需要の動向は構造的な変化であることから最高単価を下げても大口の水需要は簡単に回復しない⁴⁶、(b)生活用水の低廉さは社会的な意義も持つものであるから、逡増制を維持できなくなったことで直ちにそれを値上げに結びつけるのではなく公費負担を検討するべきだ⁴⁷、(c)小口径需要者の基本料金の底上げによる逡増度緩和には小口径需要者の節水効果に工夫がなされるべきである⁴⁸、という批判がみられた。また、逡増制料金による福祉効果については、逡増制料金のもとで特に配慮される月二〇立方メートル以下の使用者には可処分所得の多い単身者も多く含まれることから、その効果に疑問があるとする意見もある⁴⁹。逡増制料金では家族数が考慮されず、また小口径需要者の間に節水意識が生まれにくいという指摘もある⁵⁰。

小口径需要者の間の節水意識の問題は、料金体系に関する最近の論点を生み出している。それが基本水量の問題である。多くの料金体系では基本料金で使用できる水量として基本水量を設けているのだが、そうであるなら基本水量以下の水量に関しては例え節水したとしても支払額は変わらない。このことから、小口径需要者の間には節水意識が生まれにくいというのである。そこでこの基本水量を廃止ないしは縮小することで、基本水量以下の使用者に節水意識を高めてもらおうとする試みがみられるようになっていく。

以上にみたように料金体系に関しては、用途別か口径別かという料金体系の種類の問題、逡増制の問題、そして基本水量の問題が主な論点として先行研究に見出されるのである。

(3) 料金体系の現状

では、実際の料金体系は、すでにみた各論点についてどのような特徴を持つのだろうか。先行研究でも指摘されていたが、口径別料金体系が比率を高めている現象は引き続きみられる。『水道統計』によれば、一九九九年には用途別・単一料金制を採用する水道事業者は半数を割っている。その代わりに比率を高めているのが口径別料金体系であり、二〇〇二年にはそれを採用する水道事業者は四二・二％に達している。こうした傾向に加えて、用途別と口径別料金体系を併用する水道事業者も一割程度存在することも特徴であろう。⁽⁵¹⁾

これを主要都市の料金体系についてみると、異なる傾向が読み取れる(表5)。確かに、用途別を維持しているのは十二の主要都市のうち三都市であり、残りは何らかの形で口径別料金体系の考え方を導入している。しかし、完全に口径別料金体系となっているのは四都市であり、何らかの形で用途別を併用している。例えば、札幌市では基本料金の金額が家事用とそれ以外の用途で異なり、また口径二五ミリメートル以下では用途によって従量料金も異なっている。

このように口径別料金体系の採用は部分的に進められている。こうした動向は料金水準にどのような影響を及ぼすのだろうか。一般に、口径別料金体系の採用は生活用水の高騰をもたらすとされる。確かに用途別から口径別へと移行する時点で生活用水が高騰することは多くみられる現象であろう。しかし用途別料金体系を採用する事業者よりも口径別料金体系を採用する事業者のほうが、生活用水の低廉化を企図する政策料金を採用しているとは必ずしもいえない⁽⁵²⁾。それは、用途別に設定された区分ごとの料金に、実際にどのような差別を設けるのかに左右され、また後述する従量料金の逡増度や基本水量の設定にも影響を受けるからである。そこで主要都市について、生活用

水の単価と平均単価（供給単価）の割合を計算し、それを低廉度と名づけて検証した。なお、生活用水の単価は、各都市の料金表から家庭用または口径一三ミリメートルで月二〇立方メートルの水を使用した場合の料金を算出し、単価を求めることで得た。この低廉度が一であれば、生活用水の単価と供給単価とが一致することになり、数値が小さくなればなるほど生活用水の単価が供給単価よりも安く設定されていることを意味する。その結果は表5に示されている。これをみると、確かに、用途別である横浜市（〇・六八）、川崎市（〇・六七）、大阪市（〇・五七）では低廉度の値が相対的に低い。また、仙台市（〇・七六）や京都市（〇・七八）のように口径別を採用している都市で比較的高い値となっている。しかし、口径別を採用する都市であっても、東京都（〇・五五）や福岡市（〇・五五）では、用途別を採用している都市よりも低廉である。そして用途別と口径別を併用している各都市では、札幌市（〇・七六）を除き、用途別である横浜市や川崎市なみに低廉である。主要都市についてだけ見た結果であるので、これを一般化することはできないが、少なくとも主要都市については、料金体系が用途別であるか口径別であるかということのみで、その料金体系が企業主義的か生活権保障主義的かを判断はできないだろう。⁵³

次に逡増度の動向についてみてみよう。すでにみたように、先行研究によれば、昭和四〇年代（一九六五年から一九七四年）に、東京都を中心に、多くの都市では逡増度が高められていったが、昭和五〇年代（一九七五年から一九八四年）に入るとそうした生活権保障を前面に出した料金政策は後退し、とりわけ一九八〇年代には逡増度が緩和されていったという。⁵⁴ そうした傾向は現在でもみられるのだろうか。そこで主要都市の逡増度を、一九七〇年代（あるいは七〇年代以降の最大の逡増度）と二〇〇七年現在の逡増度を比較してみた（表6）。これをみると、確かに東京都では七〇年代の六・一〇から四・一六へと大きく低下しているが、一九八四年の料金改定においてす

に四・六九へと低下していたことを考えると、その後、逓増度緩和のスピードは鈍ったといえるだろう。また横浜市(六・六七から四・六七)や大阪市(七・八三から三・八七)では逓増度が大きく緩和されている。しかし、大半の都市がそうした傾向を共通にしているかといえばそうでもない。札幌市(二・八六から二・八四)、神戸市(四・三九から四・〇九)、広島市(四・一四から三・九〇)、北九州市(四・六六から四・二九)では、逓増度は緩和されてはいるが、その緩和率は一桁程度に過ぎない。また、例外ではあるが、仙台市では逆に逓増度が高められている(一・五六から二・二五)。こうした動きについて、七〇年代に逓増度が高かったところで大きく緩和され、結局、一定の水準に収斂していくという見方もできよう。しかし、川崎市や福岡市では二〇〇七年現在でも五を超える逓増度であり、その他の都市とは異なってみえる。大口需要の減退により内部補助が難しくなってきたという外部環境の変化に促された逓増度の緩和・一定水準への収斂という流れを否定するわけではないが、そのなかでいくらか異なった動きを示す都市の存在は指摘されておくべきだろう。

最後に基本水量の動向について簡単にみてみよう。多くの都市で十立方メートルの基本水量を付けることが行われてきたが、そうした基本水量のあり方にも動きがみられる。表5に主要都市の基本水量がまとめられているが、それを見ると、仙台市と福岡市で基本水量が付与されていないことがわかる。仙台市では一九八二年から基本水量が廃止され、福岡市では一九九三年に廃止されている。また、横浜市では二〇〇一年の料金改定で基本水量が十立方メートルから八立方メートルに縮小され、九から十立方メートルには新たに五〇円の従量料金が課されることとなった。また同様に東京都では二〇〇五年の料金改定で基本水量を十立方メートルから五立方メートルへと縮小している(六から十立方メートルは二二円の従量料金)。このように、徐々に基本水量を縮小あるいは廃止する都市が

表5 料金体系の種類(主要都市、2007年現在)

			料金体系の種類	低廉度	基本水量
東	京	都	口径別	0.55	5 m ³
札	幌	市	用途別・口径別併用	0.76	10 m ³
仙	台	市	口径別	0.76	付与せず
横	浜	市	用途別	0.68	8 m ³
川	崎	市	用途別	0.67	10 m ³
名	古	屋	用途別・口径別併用	0.64	10 m ³
京	都	市	口径別	0.78	10 m ³
大	阪	市	用途別	0.57	10 m ³
神	戸	市	用途別・口径別併用	0.66	10 m ³
広	島	市	用途別・口径別併用	0.67	10 m ³
北	九	州	口径別	0.67	10 m ³
福	岡	市	用途別・口径別併用	0.55	付与せず

注1: 低廉度 = (家庭用・口径13mm 月20m³利用者の月額 ÷ 20) ÷ 供給単価。
 出典: 各都市水道料金表から作成(2007年2月現在)。

表6 主要都市の逡増度

			1970年代	2007年現在
東	京	都	6.10 (1978)	4.16 (2005)
札	幌	市	2.86 (1980)	2.84 (1997)
仙	台	市	1.56 (1972)	2.25 (1998)
横	浜	市	6.67 (1975)	4.67 (2001)
川	崎	市	5.85 (1978)	5.71 (1997)
名	古	屋	5.94 (1976)	4.64 (1996)
京	都	市	4.02 (1976)	3.90 (1997)
大	阪	市	7.83 (1975)	3.87 (1997)
神	戸	市	4.39 (1980)	4.09 (1999)
広	島	市	4.14 (1983)	3.90 (2002)
北	九	州	4.66 (1981)	4.29 (2001)
福	岡	市	6.96 (1977)	5.31 (1997)

注1: 札幌市、神戸市、広島市、北九州市では1970年代よりも1980年代の方が、逡増度が高かったため、1970年代以降で逡増度が最も高い時期のものを記載した。

注2: 括弧内は料金改定年。

注3: 逡増度 = 最高単価 ÷ 最低単価。

注4: 最低単価は、口径13mmまたは一般用・家事用で月10m³使用した場合の単価として計算した。

出典: 大坂健『地方公営企業の独立採算制』(昭和堂、1990年) 306頁、及び各都市の水道料金表より作成。

みられるようになり、現在では主要都市間で違いがみられるようになってい

五 まとめ

地方公営企業法は一九六六年度の改正後、大きな改正を経験せず、安定した枠組となっている。その内容は、第一に財政運営面での企業性の強調(独立採算制や原価にもとづく料金制度)、第二に管理者の任命による組織的自律性、第三に人事上の特別の取り扱いであった。しかし、その枠組は、既存の研究も指摘するとおり、確かに個別の地方公営企業の行動を方向付けているが、それによってすべてが決定されているわけではなく、各地方公営企業による自律的な決定の部分も残されている。

本稿では、特に、水道事業の料金政策をとりあげて、料金政策にどのような論点が存在するのかを、料金水準と料金体系を区別したうえで、先行研究の議論によりながら探った。また、それぞれの論点について、統計資料に基づいて、その動向を確認した。

料金水準については、事業報酬と公費負担という論点に関連してその実際をみた。まず事業報酬の程度について、回収率を中心とした料金水準の検討から間接的にみたのみであったが、そうした検討から、公費負担やその他の収益を前提とはするが、料金水準は収支均衡を超えて実質的に事業報酬を得られる水準となっていることがわかった。こうした傾向は総じて主要都市にもあてはまるものであったが、詳細にみれば、さほど大きなものではないが主要都市間に一定の違いが観察された。すなわち、回収率が八〇%台と低率になっているものもみられる一方で、料金改定から年数が経っていてもそれが一〇〇%を超えているものもあった。次に公費負担については、それが、特に

収益的収支としてのものについては収入に対して低率であること、近年わずかずつながらその比率が低下してきていることがわかった。同時に、特に資本的収入としての一般会計繰入金については主要都市間である程度大きな差がみられた。

他方、料金体系については、料金体系の種類、逓増度、および基本水量が主な論点であった。口径別料金体系が増加しているという全国的な傾向は引き続きみられているが、主要都市に限って言えば用途別と口径別を併用する料金体系も多くみられた。そして、少なくとも生活用水の低廉度を主要都市間で比較した結果からは、口径別料金体系を採用している都市が生活用水の低廉化に配慮しないということは必ずしもいえず、料金体系が口径別か用途別かということのみで、その料金体系が企業主義的であるか生活権保障主義的であるかを判断はできないだろうと議論した。また、逓増度に関して、その緩和傾向が引き続き強められているというよりは、一定水準に収斂していく傾向がみられることを指摘し、しかし一方で比較的逓増度が高いままである都市の存在を指摘した。最後に、基本水量の付与について、徐々に、そのあり方を見直す都市が増え、その結果、基本水量のあり方は多様化しつつあることを示した。

こうして、独立採算制という一定の枠組のなかではあるが、料金政策には、各都市の違いも見出された。こうした相違の存在は、主に国レベルの制度の生成・発展に着目する研究のほかに、各地方公営企業による政策実施、とりわけそのインパクトまで視野にいれた比較研究の必要性を示唆するだろう。

本稿では、先行研究に依拠しながら水道事業における料金政策を、主にその内容面に関する論点と現状を整理した。その際、特に各地方公営企業間の相違点を強調した。現状分析の方法は、統計資料を用いた主要都市間の比

較であったことから、その結果には自ずと限界もある。各主要都市の料金政策の違いをより詳しく理解するためには、個別の事例研究によって補完されなければならない。その際、そうした相違を生み出す背景にある社会経済構造の違い、あるいは政治的な条件の違いが問われる必要があるだろう。また、本稿では、料金政策を規定する制度条件として独立採算制との関連についてのみ言及してきたが、地方公営企業法がもつそれ以外の制度的な特性、すなわち組織的自律と料金政策との関連にも注目していきたい。これらの検討が今後の課題である。

- (1) 橋本信之「大都市の水道―水源・水質・財務―水口憲人編『今なぜ都市か』(敬文堂、一九九七年)。
- (2) ただし、給水人口が五千人を下回る小規模な水道事業(簡易水道事業)は除く。
- (3) ここで注意すべきは、この経費負担区分の原則によって規定されているのは、主に一般会計と地方公営企業との間の経費負担のあり方であり、国との間の経費負担のあり方ではないという点であろう。
- (4) 井上孝男編著『都市と公営企業』(ぎょうせい、一九八一年)、北上智・山中昭栄『自治行政講座9 地方公営企業』(第一法規、一九八六年)、白崎徹也・細谷芳郎『地方公営企業法』(ぎょうせい、一九九二年)、関根則之『改訂地方公営企業法逐条解説』(地方財務協会、一九九八年)。
- (5) 井上・前掲書、一七四―一七五頁、関根・前掲書、二二三頁。
- (6) 井上・前掲書、一七六頁、北上・山中・前掲書、一五六頁、白崎・細谷・前掲書、九九頁、関根・前掲書、二三五頁。
- (7) 井上・前掲書、一七七頁、白崎・細谷・前掲書、九九―一〇〇頁、関根・前掲書、二三八―二三九頁。他方、水道事業の事業法たる水道法では、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」(水道法第一四条第二項一号)と「定率又は定額をもつて明確に定められていること」(水道法第一四条第二項二号)を求めているにとどまる。
- (8) ただし、例えば卸売り電力事業のように、それを一般の用に供していない場合には、その施設は地方自治法のいう「公の施設」(地方自治法第二四四条第一項)に該当しないため、地方自治法上の使用料としての規制を受けない。

- (9) 料金水準を構成する原価からは、国からの補助金や一般会計等繰入金は差し引かれる。山本栄一「水道料金決定の基準―神戸市の場合―」『都市問題研究』二七巻七号（一九七五年）一〇三頁。
- (10) 大坂健「戦後における水道料金制度の変遷」『立教経済学研究』第四二巻第二号（一九八九年）四七―六六頁。
- (11) なお、その後、一九七九年と一九九七年に改定されている。事業報酬は資産維持費と名称変更され、その計算方法も「企業償還金+減価償却不足額+その他事業維持に必要な額」（一九七九年改定）から「対象資産×資産維持率（＝平均的な自己資本構成比率×繰入率）」（一九九七年改定）というように変遷している。
- (12) 大坂・前掲論文、六二―六六頁。
- (13) 寺尾晃洋『日本の水道事業』（東洋経済新報社、一九八一年）六一頁。
- (14) 荻田保「水道事業の財政―公共料金抑制政策に関連して」『都市問題研究』第一六巻七号（一九六四年）六八―七一頁。
- (15) 太田正「地方公営企業と料金設定基準（上）」『立教経済学論叢』三五号（一九八九年）二九―六八頁、同「地方公営企業と料金設定基準（中）」『立教経済学論叢』三六号（一九八九年）一一―四七頁、同「地方公営企業と料金設定基準（下）」『立教経済学論叢』三七号（一九九〇年）二九―八七頁。
- (16) 太田・前掲「地方公営企業と料金設定基準（上）」二九―六八頁。
- (17) 一九五五年以降、東京都水道事業で断続的に計上されている。太田・前掲論文、六一頁および大坂健「地方公営企業の独立採算制」（昭和堂、一九九二年）二五八―二六一頁を参照。
- (18) 太田正「水道事業の現状と料金決定」『都市問題』第八六巻一号（一九九五年）二二頁。もともと、日本水道協会が一九九四年に行った調査によれば、回答した四九〇の水道事業者のうち、一六五（三三・七％）の水道事業者が水道料金に事業報酬を算入しているに過ぎない。太田正「二一世紀の水道経営と料金システム（上）」『公営企業』二九巻七号（一九九七年）七頁。なお調査は日本水道協会によるものであり、調査対象は給水人口が三万人以上の水道事業者である。
- (19) 山本栄一「地方公営企業の公費導入問題」『都市問題研究』四四巻七号（一九九二年）二五―二七頁。ただし、(a)外部性に関しては、伝染病予防などの理由から水道普及が求められたことと関連するが、すでに水道普及が高度に進んだ現在では、公費負担

を積極的に求める根拠として強く主張できるものではない。山本・前掲論文、二六頁。

(20) 米原淳七郎「水道料金論再考」『都市問題研究』四四卷七号(一九九二年)六四頁でもそうした認識が示されている。

(21) もっとも資金収支に基づいて料金水準を決定している場合には、それだけ資金不足額が圧縮されることとなるため、料金水準に直接影響を及ぼすこととなる。

(22) 大坂・前掲書、一六四頁。

(23) 大坂・前掲書、一六九頁―一七〇頁。

(24) 山本・前掲論文、三〇頁。

(25) 高田しのぶ・茂野隆一「水道事業の効率性格差とその要因」『筑大農林社会経済研究』一八号(二〇〇一年)三九頁。なお、この論文では「他会計負担金+国庫補助金+都道府県補助金+他会計補助金+一般会計繰入金」を「一般会計からの負担金」としている。国庫補助金や都道府県補助金は一般会計からの負担金ではないことから、本文では「公費負担」とした。

(26) 浦上拓也「水道事業における補助金の費用構造に与える影響に関する分析」『商経学叢』第五〇巻第三号(二〇〇四年)二四五―二五四頁。

(27) 浦上・前掲論文、二五二―二五三頁。ただし、浦上は、水道が生活必需的なサービスであることから低所得者でも支払可能な水準に料金設定がなされなければならないことを認め、すべての資本費を料金として課すことはそれを不可能にすることから、妥当と思われる部分について補助金で賄うことは必要だとしている。

(28) 関根・前掲書、二三三頁。

(29) 北神・山中、前掲書、一五五頁。

(30) 北神・山中、前掲書、一五五頁。

(31) 寺尾・前掲書、一三一頁。

(32) 日本水道協会『日本水道史』(日本水道協会、一九六七年)四六三―四六七頁。

(33) 日本水道協会・前掲書、四七五頁―四八八頁。一九六〇年代までの料金体系の変遷を、第一期(一九八七年から一九一一年)、

第二期（一九一一年から一九四〇年）、第三期（一九四一年から一九五一年）、第四期（一九五二年以降）に区分して詳述している。

- (34) 寺尾晃洋「水道事業の料金政策への視点」『都市問題研究』第三八巻第七号（一九八六年）六頁や太田・前掲「地方公営企業と料金設定基準（中）」七頁にも同様の傾向が指摘されている。
- (35) 寺尾・前掲書、一〇三—一〇五頁、及び一三〇頁。口径別料金の立場からの用途別料金批判が紹介されている。
- (36) 日本水道協会『水道料金算定要領』（一九九八年）を参照。
- (37) いずれの批判についても、寺尾・前掲書、一三二—一三三頁を参照。
- (38) 太田・前掲「地方公営企業と料金設定基準（中）」二三頁。
- (39) 大坂・前掲書、二七〇頁。
- (40) 日本水道協会・前掲書を参照。
- (41) こうした従量逡増制料金体系の機能については、太田・前掲「水道事業の現状と料金決定」二四頁。
- (42) 従量逡増料金体系の考え方については、小松秀雄『水道財政と料金—実務と理論』（日本水道新聞社、一九八一年）二三六頁以下に詳しい。
- (43) 大坂・前掲書、二五一頁以下（第四章「戦後における地方公営企業料金政策の展開—東京都水道事業の場合—」）。
- (44) 逡増度とは、最低単価に対する最高単価の倍率のことである。
- (45) 大坂・前掲「戦後における水道料金制度の変遷」六二—六六頁。なお、大口需要者が地下水専用水道を導入することが容易になった現在では、それへの対応として一部逡減制として例もみられる。地下水専用水道と料金政策の関係については、楠田昭二「地下水利用の専用水道進出による公営水道料金政策への影響分析」『公益事業研究』第五八巻第三号（二〇〇六年）一一—二二頁、および日本水道協会『地下水利用専用水道の拡大に関する報告書』（二〇〇五年）に詳しい。
- (46) 太田・前掲「地方公営企業と料金設定基準（中）」四三頁。
- (47) 太田・前掲「水道事業の現状と料金決定」三三頁、及び大坂・前掲「戦後における水道料金制度の変遷」六六頁。

- (48) 太田・前掲「水道事業の現状と料金決定」二四頁。
- (49) 米原・前掲論文、六九頁。
- (50) 米原淳七郎「水道料金を考える」『公営企業』一九九二年七月号(一九九二年)六一七頁。
- (51) 日本水道協会水道統計編纂専門委員会「資料水道統計の経年分析」『日本水道協会雑誌』第七三巻第八号(二〇〇四年)七八頁、および日本水道協会水道統計編纂専門委員会「資料水道統計の経年分析」『日本水道協会雑誌』第七〇巻第八号(二〇〇一年)五六頁。
- (52) 竹中龍雄「水道事業と政策料金」『都市問題研究』第十七巻第八号(一九六五年)でも、用途別料金において政策料金の採用を容易にしていることを認めつつも、「用途別料金は本質的に政策料金であるということには問題がある」(一四頁)としている。すなわち、用途別料金の採用自体が政策料金の採用を自動的には意味しない。なお、ここでいう「政策料金」とは、「多かれすくなかれ公共性を帯び、したがって、公共統制を受けている企業において、料金が、利潤の獲得以外のいわゆる公共目的を基礎として決定されるか、または、公共目的の考慮が、料金の決定に大なり、小なり影響を及ぼしている場合」(三頁)の料金を意味している。
- (53) ただし、用途別から口径別への実際の移行が生活権保障主義から企業主義への移行として行われることを否定するわけではない。また、口径別料金体系のもつ「客観性」が生活用水の高騰化を容易にする可能性についても否定するわけではない。なお、「企業主義」、「生活権保障主義」という用語は、大坂・前掲「戦後における水道料金制度の展開」四七頁(注一)を参照。
- (54) 大坂・前掲論文、六四―六六頁。