

水道事業における市町村公営原則の発展（宇野）

水道事業における市町村公営原則の発展

宇野 二郎

はじめに

- 1 水道法制定と市町村公営原則
- 2 広域水道論の発展と市町村公営原則

まとめ

はじめに

日本の水道事業の制度的特性として地方公営企業として経営されることに加えて「市町村経営の原則」（水道法第6条第2項）が挙げられる。水道事業の建設や経営に市町村が関わるものとする制度を市町村公営主義あるいは市町村公営原則と呼ぶならば、1890年制定の水道条例以来、水道布設を市町村に限定するという当初の限定主義から一定の場合にはそれを緩和するという原則主義へと変化こそしたが、それは一貫して採用されてきた（三上 1936；鈴木 1982；高寄 2003；小石川 2009）。第二次世界大戦後にそれは水道条例を引き継ぐ水道法の制定（1957年）によって改めて確認されることとなった。さらにそれに先行した1952年の地方公営企業法制定に至る過程で水道事業を含む地方公営企業は地方自治体の中核事業としての位置付けを確認され、また地域の民主主義を育むものとして地方自治の概念と公式に結びつけられていた（宇野 2009）

しかしこの市町村公営原則は水道事業の広域的再編が語られるときそれを妨げるものとしてしばしば言及され、改革の対象とされることもある。とはいえそのとき伝統と見なされるのは現行水道法の第6条第2項の規定でしかない。戦前からの制度を引き継いだ市町村公営原則はどのような経路をたどって発展してきたのだろうか。水

道事業の広域的再編・広域化・広域連携との関係から市町村公営原則を議論されるいま、その前提として本稿では1952年の水道法制定と1977年の改正の過程においてそれがどのように発展してきたのかを、特に水道法を所管する厚生省水道担当部局の政策目標との関係に注目しながら明らかにしたい。

1 水道法制定と市町村公営原則

1.1 水道法制定—概観

第二次世界大戦後、水道法の制定は遅れ、1890年の水道条例がその不十分さを指摘されながらも生き長らえていた。水道法案の内容に関する省庁間調整が進まなかったことがその一因であった（竹中1955a）。

水道行政はその当時厚生省と建設省とで共管されていた。水道条例が制定される1890年頃から水道行政は内務省衛生局が所管していたが、水道布設の監督には土木技術の知識を要するために同省土木局がそれに関連する事務を所管していた。内務省衛生局は同省社会局等とともに1938年に内務省から分離独立して厚生省が設置される（厚生省五十年史編集委員会 1988）。このときから水道行政は厚生省衛生局と内務省土木局とに二元化されることとなった。それでも両省の間で「上下水道事務処理に関する内務厚生両省覚書」が交わされてお互いの所管する業務が明確に定められていた。そして第二次世界大戦後の内務省の廃止に伴って土木局の業務は建設省都市局へと引き継がれ、水道行政は厚生省と建設省とで共管されることとなっていた（稲場 1994）。

厚生省と建設省との間では水道行政に対する認識に違いがあった。厚生省は水道を衛生施設と位置づけるのに対して、建設省は水道を利水事業の一形態であり、かつ都市計画事業と位置づけていた（水道制度百年史編集委員会 1991：29；細貝 1955：16-18）。厚生省が衛生行政的な水道行政を志向していたことは1957年に水道行政

が厚生省に一元化されたことで実現した水道法の政策目的をみれば明らかである。水道法が厚生省のみによって立案されることとなり準備された水道法要綱には「水道の布設および管理を適正かつ合理的ならしめるとともに、水道事業を保護育成することによって、清浄にして豊富低廉な水の供給を図り、公衆衛生の向上と生活環境の改善とに寄与することを目的とすること。」（水道法要綱第1）と記載された。衛生行政的な観点から水道そのものの持つ公共性、すなわちその機能向上への志向性が厚生省水道部局に見られる特性であった⁽¹⁾。

こうした認識を異にする厚生省と建設省との間での省庁間調整は困難を極めた。しかし1957年に水道行政の厚生省への一元化が閣議決定されたことで水道法制定への機運が高まった。

新たに制定された水道法は水道条例よりも公益事業規制法規としての性格を強めた⁽²⁾。例えば、事業の認可制をとった上でその基準を明確にしている。そして維持管理や運営で守られるべき水質等を明らかにした上でその管理者を新設し、また国による監督を規定する一方で事業者には地域独占を保障している。ただし水道法が衛生行政の観点からのみ制定されたことを反映して規制対象は制限され工業用水道が除外された。また水源保護についてはそれが水道だけでなく利水一般に関連する事柄であるとして水道法には規定されないこととなった。

本稿の主要な関心事である水道経営主体については水道条例と同様に市町村が原則となった。そもそも水道条例の制定当初は「水道ハ市町村其公費ヲ以テスルニ非サレハ之ヲ布設スルコトヲ得ス」

(1) こうした志向性は比較的最近の水道行政経験者の発言にも見られる。例えばかつて厚生省で水道広域化に関わった坂本弘道・元水道環境部長は広域水道を支持する一方で水資源が経済財ではなく社会経済財であることを強調している（坂本ほか2007：59-60）。

(2) 水道法条文は為籐（1959）及び水道制度百年史編集委員会（1991：190以下）を参照した。

(2条)とされていたが、その後には「市町村以外ノ者」に水道布設を許可することがあると但し書きが挿入されていた。水道法では、水道事業の経営は厚生大臣の認可制とし、市町村以外の者は給水区域をその区域に含む市町村の同意がなければ認可を受けることができないという形でこれが再現された。

この市町村公営原則の採用には当時すでに異論もあった。そこで実効性の面では疑問視されたが、それでも水道法には第41条に「合理化の勧告」として複数水道事業の一体的な経営に関する勧告が規定された。それは「厚生大臣は、2以上の水道事業者間、若しくは2以上の水道用水供給事業者間、又は水道事業者と用水供給事業者との間において、その事業を一体として経営し、又はその給水区域の調整を図ることが、給水区域、給水人口、給水量、水源等に照らし合理的であり、かつ、著しく公共の利益を増進すると認めるときは、関係者に対しその旨の勧告をすることができる。」というものであった。

このように長期間を要した改正過程において水道条例の市町村公営原則はどのような議論の末に継受されたのだろうか。

1.2 水道法制定に至る経緯と議論

手始めに水道条例の全面改正に至る経緯を所管省及び水道業界にとっての「正史」である『水道制度百年史』（水道制度百年史編集委員会1991）及び『日本水道史』（日本水道協会1967）に主によりながら簡単にまとめておきたい⁽³⁾。その際、水道法制定に至る過程を3期（第1期：1930年から終戦までの準備期、第2期：1946年から1952年までの第1次水道法案の時期、第3期：1952年から1957年までの第2次・第3次水道法案の時期）に大別する。

(3) このほか『日本水道協会誌』や『都市問題研究』に掲載された水道法関連の諸論稿に基づく。

1.2.1 第1期（1930年から1945年まで）

第1期は1930年から終戦に至る期間であり中心アクターは上水協議会であった⁽⁴⁾。上水協議会はたびたび水道条例の改正を建議したが、戦争に突入していく中でそれは実現しなかった。

『日本水道史』によれば、水道条例への批判が盛んになったのは昭和初期以降であった（日本水道協会1967：260-263）。すでに1914年の第11回上水協議会において水質汚濁防止の取締規則や水道水源保護規則の制定に関して内務大臣に建議を行うなど（日本水道協会1967：254-255）、水道水源地の保護に関する規制が十分でないことについて水道界から声があがっていた。1929年の第26回上水協議会では水道条例改正に関する建議書案が提出され、翌年の1930年には、上水協議会が示した初めての対案（河口1957：59）となる「水道法案」を添付の上で上水協議会建議実行委員となった東京市長ほか8市の市長から内務大臣あての建議書が提出された（日本水道協会1967：260；西片1949a：7）。その後1932年に上水協議会は社団法人水道協会へと組織改編されるが、継続して水道条例改正の促進、とりわけ水源地保護に関する規定制定の促進に関して陳情を続けた（河口1957：59）。しかし戦時中にはそうした促進運動の中断を余儀なくされた（日本水道協会1967：261-262）⁽⁵⁾。

1.2.2 第2期（1946年から1952年まで）

第2期は1946年から1952年までの期間であり水道協会と厚生・建設の両省が中心アクターであった。

戦時中には中断していた水道協会による水道条例改正を目指す動

(4) 上水協議会は1904年に水質問題を端緒に「協定上水試験法」の協定のため創設された。その後、1932年以降は社団法人水道協会となり、1956年に下水道経営都市を加えて社団法人日本水道協会に発展した（河口1957：59）。なお2013年には公益社団法人日本水道協会に移行した。

(5) なお西片（1949a：7）は「戦時中の軍需生産の至上命令が水道界のこの要望を抑制せざるを得なかった」と戦時中に要望活動が中止に追い込まれた理由を記している。

きは第二次世界大戦の終戦後に再開されることとなった。水道協会の内部では早くも1946年の8月から進められてきた検討の結果を踏まえて「水道事業法案」が起草され、1948年4月にその法案とともに内閣総理大臣、厚生・建設両大臣宛てに水道条例の改正の建議がなされた(河口 1957: 61)。またそれとほぼ同時期に1947年12月に水道協会は「水道監督機構一元化に関する請願書」を国会に提出するなど水道条例改正が進まない一因となっていた水道監督行政機構の分立状態⁽⁶⁾の改善を目指した。こうした水道協会の動きは政府側の水道条例改正の動きを促すこととなり、1950年以降には政府側の動きに応じて水道協会から建議書を政府に提出していくこととなった⁽⁷⁾。

一方、政府側の動きはこうであった。まず1949年5月に厚生省から水道条例改正の私案(厚生省私案)が公表されると、その2ヶ月後には建設省から水道条例改正の一試案(建設省試案)が発表された。政府内では厚生省案と建設省案とが対立し⁽⁸⁾、妥協点が見出され難かったために政府与党の自由党は水道法案を議員立法で提案することを党議で決定し、参議院法制局が法案の調査にあたることとなった⁽⁹⁾。両省からの意見聴取、及び水道協会の水道事業法案(1951年3月改訂)の検討を経て、1952年2月に自由党政調会に最終案が提出された。それを受けて参議院自由党は第13回国会に水道法案(第1次水道法案)を提出したが、厚生・建設の両委員の

(6) 1938年に厚生省が内務省から分離したことによって上下水道に関する衛生、事務部門は厚生省が新たに所管することになったが、上下水道の技術面に関しては内務省に残された。終戦後には、厚生省にも上下水道の技術部門を指導監督する局課が創設されたことで水道行政は二元化していた(河口 1957: 60)。

(7) 1950年12月13日提出「水道条例改正方建議書」、1951年3月6日、参議院自由党政務調査会長野田卯太郎議員への説明、1951年3月20日提案「水道事業法案」のほか水道法案の早期成案の要請などを行っている(河口 1957: 61-78)。

(8) 厚生省と建設省との間では、水道行政に対する認識に違いがあった。厚生省は水道を衛生施設と位置づけるのに対して、建設省は水道を利水事業の一形態であり、かつ都市計画事業と位置づけていた。

(9) 野田卯一参議院自由党政務調査会長の下に水道調査委員会が設置された。

意見対立もあり付託委員会の調整がつかず法案は撤回された（河口 1957：74）。

1.2.3 第3期（1952年から1957年まで）

第3期は1952年から水道法が成立する1957年までの期間である。1952年の地方公営企業法の制定後の期間であり引き続き厚生・建設の両省に加えて通産省や自治庁が中心アクターに加わったが、1957年の水道行政一元化後は厚生省が中心アクターとなる。

再度政治主導が試みられるも省庁間の対立により水道法はなかなか成立しなかった。1954年に入ると行政機構改革の一環として水道行政機構問題も取り上げることとなった自由党「行政機構改革特別委員会（委員長：増田甲子七衆議院議員）⁽¹⁰⁾」は、結局水道行政一元化を諦め「水道法に関する調整案」を作成し、また法案は政府提出とするように変更した。内閣法制局が参議院法制局作成の原案を骨子として調整した結果水道法案は第19回国会へ政府提案（厚生、建設、通産の三省共同提案）されることとなり1954年5月14日の閣議決定後、17日に国会に提出された（第2次水道法案）。しかしこの法案は継続審議となり、その後の国会解散の影響もあり廃案となった（河口 1957：75）。

こうした状況を一変させたのは1957年1月18日の「水道行政の取扱に関する件」に関する閣議決定であった⁽¹¹⁾。1957年度予算要求時に水道事業の普及促進のため建設省は日本水道公団案を、厚生省は水道金融公庫案を提起した。このとき自治省も水道事業を含む地方公営企業に対する金融措置として地方公営企業金融公庫案を提起したので厚生・建設の両省と競合することとなった（公営企業金融公庫 1962：268-293）。この調整過程で1957年1月18日に「水道行政の取扱に関する件」が閣議決定され、厚生省が上水道及び下水道

(10) その下に「水道行政問題小委員会（委員長：高橋進太郎参議院議員）」が置かれた。

(11) 下水道行政側からこの政策過程を分析した研究として藤井（1994）を参照。

の終末処理場を所管する一方、建設省が終末処理場を除く下水道を担当することになった(小林 1970:157)。これにより水道事業を単独で所管することとなった厚生省は、かねてから温めてきた水道法案を基に、水道協会からの意見聴取を経て、わずか2か月強で閣議決定、国会提案にこぎつけ、同年5月に政府原案どおりに可決成立に至った(河口 1957:76-77; 為藤 1957b)⁽¹²⁾。

こうして、昭和初期からの水道条例改正に向けた動きは第二次世界大戦の終戦後10年を経て水道法の制定という形で決着を見た。

1.3 各水道法案における市町村公営原則

水道法制定には各アクターの関心の置き方が異なり対立したため長期間を要したが、興味深いことに経営主体については大きな見解の差は見られず水道条例の市町村公営原則は、特定地域での府県営等への拡張を含意しつつ少なくともその根本思想についてはほぼそのまま引き継がれることとなった。以下では各水道法案の経営主体に関する規定を見ていく。

1.3.1 水道条例

すでに見た通り水道条例では「水道ハ市町村其公費ヲ以テスルニ非ザレバ之ヲ布設スルコトヲ得ズ」(第2条)と水道布設が市町村に限定されていた。後に「市町村以外の企業者」に水道事業の認可を与える例外規定が但し書きとして書き加えられたが、それが認められるのは市町村に資力がない場合に限定されていた。しかし都市化が進む中で市街地が連坦するようになると、少なくとも昭和初期にはすでに市町村公営の限界が指摘されるようになり(三上 1936)、実際にも市町村以外の経営主体、すなわち都道府県営や市

(12) 水道法案は、1957年5月15日に衆議院社会労働委員会及び本会議のいずれも全会一致で原案どおり可決された。また5月17日には参議院社会労働委員会及び本会議でいずれも全会一致で可決成立された(6月15日公布、12月14日施行)。

町村組合営の実践が積み重ねられていた。

1.3.2 水道業界による法案

こうした状況を強く反映したのが水道協会による「水道事業法案」（1948年）であった⁽¹³⁾。水道条例への批判を踏まえてこの法案では「布設」に限らずに水道の「経営」をも律する法制度の設計が意図された。その趣旨は法律名称に明らかであった。この「水道事業法案」では経営主体について府県等を含む「地方公共団体」を原則とした。府県営等が存在する現状を追認した上で、さらに「地方公共団体以外の者」の事業経営も「主務大臣が特別の必要があると認めた場合」には特許できるとされ、市町村に資力なき場合に限定してきた水道条例の規定は緩められた⁽¹⁴⁾。このように当時の水道事業者側は都市化への対応に苦慮して来た戦前の経験から原則的には市町村営で良いとしつつも「市町村」に必ずしも拘らないスタンスであったと読み取れる。水道事業者たちがこのようなスタンスをとった背景には「京浜、京阪神、北九州市等特別地域については水源その他の状況からみて国営、特殊法人営、市町村組合営等特別の経営形態の考慮を要する場合も想定される」と状況認識があった⁽¹⁵⁾。

こうした水道事業者のスタンスは「水道条例改正方建議書」（1950年）において「公共団体営」を原則とすることを妥当としながらも、「公共企業体営」とすることもなし得る道を開いておきたい」と市町村を超えた経営主体の可能性にも言及していた点からもわかるだろう（日本水道協会 1963）。

しかし地方分権化の動きが水道界に影響を与えた。シャープ勧告やそれに続く地方行政調査委員会議による「行政事務再配分に関する

(13) 「水道事業法案の建議」（『日本水道協会雑誌』第163号所収）を参照。

(14) なお第35条で企業経営の場合においても水道使用料等の決定に際しては関係地方公共団体の同意を求めた

(15) 「水道事業法案の建議」（『日本水道協会雑誌』第163号所収）を参照。

る勧告」(「神戸勧告」1950年12月22日)が出されると⁽¹⁶⁾、1951年に改訂した「水道事業法案(改訂版)」において水道界は届出制を主張するようになり、それに合わせて市町村公営を前面に出した。第一に、水道事業の主体をそれまでの「地方公共団体」から「市町村(市町村の組合を含む)」へと変更した(第3条第1項)。「市町村公営の原則」という条文表題からもその趣旨は明らかであろう。第二に、水道条例とは異なり都道府県営を特許水道とは独立して規定し、都道府県は関係市町村の同意を得ることにより水道事業を経営できると規定した(第3条第2項)。その上で「公衆衛生その他公共の福祉のため必要がある」と認められた場合には都道府県知事が地方公共団体以外の者に水道事業を特許できるとし(第3条第3項)、それらを地方公共団体営とは区別した。第三に、この特許水道の事業者については水道料金などの供給条件を変更しようとする場合に都道府県知事の認可に加えて関係市町村の同意を要するとし(第31条)、また「特許期限の満了」、「改良命令に従わないとき」そして「都道府県知事が公益上必要と認めたとき」には市町村は知事の認可を受けて特許水道を買収することができるとした(第5条)。このようにこの改訂版の「水道事業法案」では市町村営と都道府県営との区別、また特許水道に対する市町村の関与が特徴的であった。

1.3.3 厚生省・建設省による法案

こうした水道業界の法案に対して厚生省及び建設省の案では、それらが神戸勧告以前に公表されたものであることもあり、「地方公共団体」の経営を原則としつつ公営・私営を問わず特許制・認可制

(16)「水道事業法案」の改訂について解説した「水道条例の解説について」(『水道協会雑誌』第198号所収)では、水道事業に関連する勧告として「上水道及び下水道の設置は市町村の任意とするが、少なくとも市は必置とすることが望ましい。」、また「上水道、下水道、と場等の施設基準及びと畜の検査基準は、法律で定める」という勧告を引用している。

を採用した。

まず厚生省（西片私案）（1949年）では経営主体は「地方公共団体」に限られるとし、その上で「主務大臣が公衆衛生その他公共の福祉のために必要があると認めるとき」には「地方公共団体以外の者」に水道事業の経営を特許できるとした（第3条）。都道府県が行おうとする場合には当該地域の市町村の同意を要し、また「地方公共団体以外の者」が行おうとする場合には市町村と都道府県の同意を要するとした点は水道条例の下での「施設水道布設許可申請取扱方心得（内務省訓令第14号）」を踏襲したものであった（西片1949b：2-3）。地方公共団体は期限が満了したときや「公衆衛生その他公共の福祉の見地から著しく不適當」な場合には主務大臣の認可を受けて特許を受けた水道を買収できるとされた（第42条）。

それに続けて公表された建設省案（細貝試案）（1950年）も経営主体の点では厚生省案と大きく相違することはなかった。水道事業の主体は認可を受けた地方公共団体の経営を原則として公共の福祉のために必要がある場合には建設大臣の認可を得てそれ以外の者が水道事業を経営できるとした（細貝1950：8-11）⁽¹⁷⁾。この法案でも公営・私営を問わず認可制が採用された⁽¹⁸⁾。厚生省案とはほぼ同様な形で地方公共団体が地方公共団体以外の者が経営する水道事業を建設大臣の認可を受けて強制買収できるとする規定も置かれた（細貝1950：15）。

(17) 「地方公共団体が水道事業を営もうとするときは、省令の定めるところにより、左に掲げる書類を添付した申請書を、都道府県知事を経て建設大臣に提出し、その認可を受けなければならない」とした上で「公共の福祉のため必要がある場合においては、地方公共団体以外の者は、建設大臣の認可を得て水道事業を営む」と規定した（細貝1950：11）。

(18) もっとも神戸勧告後には細貝は公営原則を継続するのであれば国の行政統制を緩めて市町村に対して「最大限の自治権を付与すべき」という見解を明らかにした。ただし公共企業体営となった場合には国による行政統制権が緩和されるわけではないことも示唆されている（細貝1951：23）

1.3.4 第一次・第二次水道法案

厚生省及び建設省の法案にも関わらず、その後の立法過程では水道協会の「水道事業法」がたたき台となったこともあり⁽¹⁹⁾、工事着手前に行政庁からの干渉が行われ得る余地が残されるなどの妥協が行われながらも、地方公共団体営に対しての届出制が維持され市町村公営を優先する原則が採用された。

第一次水道法案の原案(1952年)では地方公共団体が主務大臣に届け出ることによって水道事業を経営できると規定する一方で、市町村の区域内で市町村の組合や都道府県などの別の地方公共団体が水道事業を運営しようとする場合にはその同意(議会の議決を要する)を求め、市町村優先の原則が採用された。ただし給水区域内の市町村の同意を受け、かつ主務大臣の特許を受けた場合には地方公共団体以外の者も経営できると規定した(第5条)⁽²⁰⁾。なおこの法案には特許水道の買取りに関する規定は見られない。

次に第二次水道法案(1954年)では事業経営の届出と経営主体に関する規定に関しては、第一次水道法案から主務大臣が特許を与えてもよい条件が三点追加された以外には⁽²¹⁾、大きな変更は加えられなかった。この法案では地方公共団体による特許水道の買収の規定も設けられた。この法案において市町村公営が原則となっていることを法案の国会審議において政府委員は次のように説明した⁽²²⁾。

(19) 起草にあたった参議院法制局の中原武夫は、「私への提案者からの依頼は、協会案を中心にして法律上の調整をして貰いたいということだった」と記している。その上で「水道行政の担当省からもそれぞれの主張を盛った独自の案が提示されていたし、又他の関係省からの修正要求が殺到していた」ため「協会案自体にひそむ障害の除去作業に加えて、更に外部からの挑戦を緩和する作業を合わせてとる必要があった」とその経過を振り返った(中原 1952: 3)。

(20) 参議院議員提出水道法の原案である「水道法案(昭和27.2.11)」(『水道協会雑誌』第209号所収)を参照した。なお、これは「水道事業法案」を基に参議院法制局第一部第一課長であった中原武夫が起草したものである(中原 1952: 2-3)。

(21) その条件は「一般の需要に適合すること」、「事業を的確に遂行するに足る経理的基礎」、「公益上必要であり、かつ、適切であること」である。なお「水道法案」(『水道協会雑誌』第236号所収)を参照した。

(22) 「水道法案国会審議録(Ⅵ)」(『水道協会雑誌』第242号)60-61頁の楠本政府

「従来民営水道でこれ〔市町村営〕を代行しておるものも多少ございますが、これらのものはいずれも今までの経験から考えまして必ずしも十分なる成果を収めておりません。従いまして本法におきましては、今後市町村の公営主義を原則といたしましております。そんな関係で特に市町村については届出ですみませんが、民営でやろうという場合には特に許可を要することにしてこれを多少縮めてございます。また一方、現在すでに存しております民営の水道、私営の水道につきましては市町村がこれを強制買収する措置もとっておる次第でございます。」

このように、公営と私営とで届出制と認可制を使い分けられていること、また既存の特許水道についても強制買収により市町村公営化が進められている背景に市町村公営主義があることが示されていた。

しかしながら最終的に制定された水道法（1957年）では市町村営を含む地方公共団体営に対しても届出制ではなく認可制が採用されることになった。水道法第6条において公営と私営の区別なく事業経営は「水道事業を経営しようとする者は、厚生大臣の認可を受けなければならない」と規定された。水道法制定を可能にした「水道行政一元化」の決定により届出制の採用によって水道界が回避しようとなっていた行政機構簡素化問題は解決したとして厚生省によって届出制は否定された。

とはいえ、このように公営と私営を同列に認可を要すると規定したからといって、それらを完全に同列に置くことが主眼にあったわけではなかった。

水道法改正を担当した為藤隆弘は「市町村以外の者が認可を受けようとするときは給水区域の市町村の同意を得なければならない」という規定があることをもって、さらに「地方公共団体以外の水道

委員の発言（第19国会参議院厚生委員会会議録、1954年6月2日）。

事業の経営する水道事業を地方公共団体の経営に移させることは、水道事業が公益事業であることから、より合目的的である」という考えから地方公共団体による特許水道の買収規定（第42条）の趣旨を解説した（為藤1957a：97）。また「期限の到来を契機として、地方公共団体による買収（第42条）を容易にしようとする」ことが、厚生大臣が特許に期限を付することができることとした趣旨であると解説した（為藤1957a）。

以上に見たように最終的に成立した水道法では地方公共団体の場合の届出制を認可制に変更して公私の区別なく事業運営の認可制が規定されることとはなったが、それにより私営の特許水道を増加させようという立法趣旨は読み取れない。都道府県営を含めた広域化への可能性を残すことと、国の権限の留保を明確にすることが水道法の立法趣旨であった。規定のされ方は変わったが、水道条例の市町村公営の原則はそうした立法趣旨に矛盾しない範囲で水道法に引き継がれたと言えらるだろう。

1.4 市町村公営原則の持続—水道法への反響に見る

こうした水道法の制定、とりわけ市町村経営原則の新規定は水道事業体によってどのように受け止められたのだろうか。

第一に水道法制定は水道事業体から「無関心」で受け止められた。水道業界紙である日本水道新聞社社長の秋山忠二は水道法制定を受けて記した論稿において水道法制定に接した水道界の雰囲気を次のように書いている。

「新水道法の生誕を迎えた水道界には、“わがこと成れり”とする歓喜の声がなく、無感覚的表情を示している」（秋山1957：80）

「水道事業者から見れば得たものは殆どなく、窮屈さだけは倍増して来たと感ぜられるのが、新法に対するいつわらざる感想

であろう。そこに水道界の新法生誕を迎えての無感動さがある。」（秋山1957：92）

彼が「無感覺的表情」あるいは「無感動さ」と書いたのは水道法制定によって水道界が長年求めてきたものの大半は実現せず、その代わり事業者への規制や罰則条項などばかりが増えたという彼の評価ゆえであった。

こうした観察は秋山のものだけではない。水道事業を始めとする公益事業研究の第一人者であった竹中龍雄・神戸大学教授も水道法制定時の水道界の雰囲気について次のように記している。

「公営水道事業者が水道法の成立をもっと喜ぶかと思っていたら、案外なのに驚かされる」（竹中1957：23）。

こうした雰囲気をもたらした原因の一端を竹中は水道法が制定される2年前の1955年に考察していた。彼によれば事業経営に関して十分でない政府の水道法案に対して水道協会が異論を唱えないのは、1952年に地方公営企業法が制定されたことでその大半が水道法とは別の形で実現していたためであるという（竹中1955b：8）。水道法制定に対する要望事項のもう一つの柱であった水道水源の保全も盛り込まれなかったことから（秋山1957）、水道法の制定はもはや水道事業体の関心を強く惹くものではなくなっていた。

第二にこうした雰囲気の下で市町村公営原則の規定の微修正の実効性は懐疑的に捉えられ、また水道事業が市町村の本来業務である従来からの見解が強調された。

まず秋山は水道法における市町村公営原則の規定の仕方を「裏から旧法の影響を受け次ぎ市町村優先を認めている」と理解した（秋山1957）。水道条例のように正面から市町村公営原則が規定されていないが、市町村以外の者が水道事業を営もうとする場合に市町村の同意を要件としていることから市町村が優先されていると言

えると理解したのである。続けて彼はその理由を推察している。府県営の場合や地理的な理由から区域を超えた一体的な経営がより合理的となる場合に備えた措置であり、広域化に関する厚生大臣の勧告の規定（第41条）と組み合わせて読まれるべきと言う。もっとも彼は実際にそうした広域的な水道を実現するには単独法が必要であり、また勧告規定も活用されることはなかろうとその実効性や現実性について懐疑的であった（秋山1957：91-92）。

次に市町村公営原則の規定は認可制か届出制かという論点と関連づけられて論じられた。水道事業者側は水道事業が市町村の本来的な業務であることを主要な論拠に届出制を主張し、最終的に認可制を採用した水道法を批判した。第一次水道法案と第二次水道法案では届出制が採用されていたにも関わらず最終的に認可制が採用されたことに対して既出の秋山忠二は次のように市町村が主導するべきことを主張した。

「水道の如きは市町村のやらねばならぬ固有の事務であるから、少くとも市については必置義務を課し、国は施設の基準を定めるなど指導的な役割を果たすに止まり、必要な場合勧告をなし得ることとすべきである」（秋山1957：84）

「公営企業の経営権も法律によって特別に制限させぬ限り本来的には自由であるが事業の性質上市町村の事務とすることを適切と認めたものと解すべきである。この点、公営企業経営権が本来的に国に属するもので、その権利を与えられなければ何人も経営することはできないのだとする考え方は、明治憲法的考えに過ぎはしないかと思う。」（秋山1957：86）

このように水道事業を市町村の固有の事務であると位置づけた認可制への批判は水道事業体の関係者にも見られた（伊藤1957；武田1958）。例えば東京都水道局の武田益は水道法では「水道事業の経

営について、従来の市町村公営原則は一応踏襲されているはいるが、これが事業の経営については、認可制度を採ることになっている」として次のように批判した。

「水道事業の経営についての認可主義は、水道法の制定に当たり、多くの論議された問題の一つである。なお、水道経営の認可主義について、厚生省の藤事務官の説明によると、水道事業の法律上の性格として、これを公企業の特許であると説明され、国が認可を受けた経営者に対し、特権を附与するものであると言われている。しかしながら、水道事業の経営は、市町村が住民の福祉の増進を図るための本来の業務と考えることは不可能であろうか、本来、市町村固有の業務であるとするならば、企業特許の性格は、いささか疑問が生ずる。」（武田1958：43-44）。

以上に見たように水道条例の市町村公営原則の規定が水道法に必ずしもそのまま継受されたわけではなく「裏から」市町村の優先を規定するように微修正されたこと、特に公私を問わずに認可制が採用されたことに対して水道事業体の関係者は批判的であった。

こうした批判は水道事業が住民の福祉向上を使命とする市町村の本来的な業務であるという自己理解に支えられていた。

2 広域水道論の発展と市町村公営原則⁽²³⁾

2.1 広域化のニーズと広域水道の増加

1950年代の制度形成期を経て1960年代から1970年代にかけて急激に水道の普及率は高まった。厚生省の統計によれば水道の給水人口

(23) 本章は日本公共政策学会における報告原稿（「戦後日本における水政策の展開－市町村公営原則と水道広域化」2010年6月5日）に加筆・修正したものである。

普及率は1950年に26.2%であり国民の4人に1人が水道を利用できるに過ぎなかったが、その後1955年頃から水道は急速に普及していった。特に1960年代の増加は著しく1970年を迎えた年には水道普及率は80%を超えるまでになっていた。

この時期の社会経済情勢の変化は水道事業の広域化を必要とした。この時期には経済成長とともに都市化（3大都市圏と人口集中地区への人口集中）が進展し、また工業化が進むことによって水不足や水道水源の水質悪化が問題となっていた。都市化により大都市圏で市街地が連なるようになると市町村の区域に捉われた水道事業は水利用の面でも経営面でも非効率となりがちだった。また都市部での水需要増加に応えるための水源開発は一市町村には過大な財政負担であると考えられていた。こうした広域化へのニーズは一方で既存の制度を動揺させ、他方で個別の地方公共団体レベルでの広域化の実践をもたらした。

その結果、水道事業の組織は市町村営と広域水道が並存する現在の形になった。市町村公営が原則であることには変わりはないが、市町村営とは異なる広域的な水道事業が増加したのである。1955年末にはわずか13事業であった広域水道は1970年代末には63事業へと急増していた。また1977年に広域的な水道整備計画を導入した水道法改正後の10年間には末端給水事業では企業団営が14事業、用水供給事業では都道府県営が8事業、企業団営16事業が供用を開始し、1980年代末には広域水道は116事業になった。この1977年以降の増加に限れば末端給水事業でよりも用水供給事業での増加数が大きく上回っていた。特に1977年水道法改正の後、用水供給事業が増加しそれが広域的な水道事業のなかで一般的な形となっていった（佐々木 1992）。

こうした変化の背景には広域水道の促進を目指す議論があった。場合によってはそれと矛盾しうる市町村公営原則がそうした議論の中でどのように変化したのかを以下では見ていこう。

2.2 広域水道論の歴史的経緯

2.2.1 審議会—公害審議会と生活環境審議会

1977年に行われた水道法改正を水道の広域化を目的としたものであると理解するのであれば、その起源は少なくとも厚生大臣の諮問機関である公害審議会が水道広域化推進の必要性を答申した1966年まで遡ることができるだろう。水道事業に関連するもう一つの法律である地方公営企業法の改正が本格化しつつあった1966年8月、公害審議会から「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」が厚生大臣に対して提出された⁽²⁴⁾。その答申では先行投資となる水道水源開発等への国庫補助の導入と能率的な事業経営や合理的な施設整備のための水道広域化の推進の必要性が明確にされた。この答申に至る経緯は以下の通りである。

公害審議会はその名称にも関わらず環境衛生に関する重要事項を調査審議するものとして設置された。公害審議会は厚生省設置法が1965年に改正されたことで設置され、その具体的内容は同年6月25日に閣議決定された公害審議会令によった。この政令によれば公害審議会は厚生大臣の諮問に応じて「環境衛生に係る公害に関する重要事項に加えて、水道、清掃施設、下水道の終末処理場その環境衛生に係る生活環境に関する重要事項」を調査審議する。そのために公害部会、水道部会、下水清掃部会、生活環境部会の4部会が置かれた（大橋 1966a：2）。

水道問題の調査審議機能はこの公害審議会水道部会へと一元化されることとなった。水道料金の値上がりや水不足といった問題に直面し、厚生省水道課ではすでに1964年末から日本水道協会を中心として「水道事業調査懇談会（仮称）」を設置する案が構想していた。しかしそれと重なるようにして公害審議会構想が実現化されていったために厚生省は日本水道協会の意向を確認した上で公害審議

(24) 答申の本文は水道制度百年史編集委員会（1991：290以下）を参照した。

会水道部会への一元化を決めた⁽²⁵⁾。

発足と同時に公害審議会水道部会に対して「水道の経営のあり方とその経営方式について」が諮問された。約11ヶ月間に16回の部会が開催に加えて1回の現地視察、そして一部の委員による外国視察⁽²⁶⁾が行われ、1966年の8月30日に答申が提出された(大橋1966a: 3-4)。

しかし公害審議会答申は水道法改正には結びつかなかった。答申が公表された直後に厚生省では水道水源開発事業費補助金を創設や具体的な広域化調査(「水道事業合理化調査」)を行うことに加えて広域化を促進するための法制上の措置も「答申の趣旨にそって検討し、近い将来これを提案する」と考えていた(大橋1966a: 7)。しかしこの答申に基づいて1967年度予算で水道水源開発等施設整備費に対する国庫補助制度が創設されたが、広域化を推進するという観点からの水道法改正は行われなかった。

これには自治省が、水道が住民サービスであることを強調し以前から厚生省の広域化の方向性に異論を持っていたことも影響しているだろう。例えば、公害審議会答申翌年の1967年に行われたシンポジウムにおいて当時の自治省財政局公営企業第二課長であった亀谷が経営合理化という目的のみで既存の市町村水道事業を統合することは困難であるという見通しを示し、市町村公営の歴史的な経過を無視すべきではない旨の発言を行っている⁽²⁷⁾。また当時の自治省関係者へのインタビューでも「自治省側は、広域化は必要であるけれども、住民サービスであるという観点からあくまでも市町村を基本に据えることを主張していた。厚生省との間で、自治体を巻き込

(25) 『日本水道新聞』1965年7月8日。

(26) 小林委員(日本水道協会理事長)、中島専門委員(東京都水道局総務部長)及び大橋厚生省水道課長が、イギリス、フランス、オランダ、アメリカ合衆国の四カ国を視察した(『日本水道新聞』1966年5月2日)。その調査報告の一部は、大橋(1966b)を参照。

(27) 「第18回全国水道研究発表会シンポジウム速記録」『水道協会雑誌』第398号: 80-82。

みながら長い間議論をした。水道法上の「市町村公営」の条文の存置を自治省は主張していた」という旨の発言があった⁽²⁸⁾。

法制化が一度は断念された広域水道の議論は公害審議会の後継組織である生活環境審議会へと引き継がれていった。1971年10月、厚生大臣は生活環境審議会に対して「水道の未来像とそのアプローチ方策について」を諮問している⁽²⁹⁾。公害審議会の答申を受けて「其の後の社会経済の進展と水道事業の実態の推移を踏まえて、水道整備の方策と水道運営のあり方について全国的視野から再検討する必要がある」として行われたものであった（国川 1973：3）。

審議会では、広域水道圏設定の具体的基準や水道料金のあり方が審議の中心となった。1971年11月には中間答申⁽³⁰⁾が出され、ナショナルミニマムとしての水道理念とそれに基づく「広域水道圏構想」等5項目が基本的方向として示された。そしてその詳細検討のために1972年4月14日に水道広域化専門委員会と料金問題専門委員会が設置され⁽³¹⁾、さらに検討が進められた。2回の合同委員会の後に広域化専門委員会では7回、料金問題専門委員会では10回の専門委員会が開催され、その後これら両専門委員会の報告を基に1973年10月に答申が提出された（国川 1973：4）

2.2.2 水道法改正の過程

今度の答申は水道法改正への具体的な動きに繋がった。早速1973年11月には日本水道協会に答申案を説明する席で厚生省の担当者は答申の方針を達成するには水道法改正が必要となるので1974年度からその具体的作業に入ると述べた⁽³²⁾。また新設された水道環境部

(28) インタビューは地方公営企業法制定に関わった元自治省職員に対して2009年7月21日に電話にて行われた。

(29) 答申の本文は、水道制度百年史編集委員会（1991: 298 以下）を参照した。

(30) 「資料 水道の未来像とそのアプローチ方策に関する中間答申」（『水道協会雑誌』第448号: 104-106）。

(31) 『日本水道新聞』1972年4月20日。

(32) 国川厚生省水道課長の発言（『日本水道新聞』1973年11月26日）。

部長となった福田勉も就任時に「できたら次の通常国会を目標にやりたい」と抱負を述べていた⁽³³⁾。そして同年7月には厚生省内に「広域水道圏計画調査委員会」を設置し、広域圏設定指針を策定することを目的にモデル地域の調査に着手した⁽³⁴⁾。さらにその9月から厚生省では水道法試案の作成作業に入った。

法案作成の作業は着実に進められたが国会の混乱等もあり結局1975年の第77回国会での法案提出は見送られることとなった。厚生省では1975年10月に日本水道協会と「水道法改正に関する主要検討事項」について意見交換し⁽³⁵⁾、さらに1976年2月には「水道法要綱試案」を日本水道協会に提示⁽³⁶⁾、その後、各省庁折衝⁽³⁷⁾、法制局審査⁽³⁸⁾を進めるなど法案の閣議決定や国会提出に向けて歩を進めていた。しかしロッキード問題で国会が混乱し、法制局審査の段階で法案の第77回国会への提出は断念された⁽³⁹⁾。

このように水道法の改正は挫折したかに見えたが、政治の力を借りて省庁間の対立を回避することで実現された。1977年5月、与野党一致で議員立法の形で法案提出がなされ、可決・成立した⁽⁴⁰⁾。

ではこうして成立した1977年改正水道法はどのような内容であったのだろうか。厚生省と建設省の対立から1957年になってようやく

(33) 福田勉厚生省水道環境部長の発言(『日本水道新聞』1974年4月18日)。

(34) 『日本水道新聞』1974年7月4日。

(35) 『日本水道新聞』1975年10月13日。このとき厚生省は日本水道協会側に試案を示している。

(36) 『日本水道新聞』1976年2月2日。

(37) 『日本水道新聞』1976年2月16日。

(38) 『日本水道新聞』1976年3月8日。

(39) 『日本水道新聞』1976年5月17日。この法案提出断念の背景には、そのほか、廃棄物処理法案が先行して国会に提出され審議入りしたことや予防法接種法案が急遽提出されることが決まったという省内事情もあるという。

(40) 水道法改正の経緯については「水道法改正への道程5」(『日本水道新聞』1977年6月20日)によっている。なお、水道法案は1977年5月24日に衆院社会労働委員会で橋本委員長が提案した後に全会一致で可決し、本会議もそのまま通過した。翌25日には参院社会労働委員会で可決後、参院本会議で可決・成立した(6月23日公布・一部を除き即日施行)。

制定された水道法では水道条例以来の市町村公営原則が形を変えながらも維持されていたが、1977年水道法でもそれは維持されたのだろうか。次に1977年水道法の内容を見てみよう。

2.3 1977年水道法改正の内容

1977年に行われた水道法の改正箇所及び改正後の水道法の内容は表1にまとめた通りである。

2.3.1 政策目的

水道法はその目的規定でどのように水が供給されるべきかを明らかにしている。水道法はその制定された当初から「清浄にして豊富低廉な水の供給を図り、もって公衆衛生の向上と生活環境の改善とに寄与する」（第1条）ことを政策目的として掲げ、そのための具体的な手段として「水道の布設及び管理を適正かつ合理的ならしめるとともに、水道事業を保護育成」を挙げる。これが水道法の想定する政策目的と手段の関係であり、ここには地方自治や市町村の語は登場しない。純粹に衛生行政的な見地から水道事業の公益性（安全性、安定性、普遍性）が意図されている。

1950年代後半以降の社会経済情勢の変化に直面してもこうした政策目的に変化は生じなかったが、そのための新たな手段が追加されることとなった。政策目的としての「清浄にして豊富低廉」な水の供給による公衆衛生の向上と生活環境の改善のためには水需給の逼迫や水源水質の汚濁といった1950年代以降の環境変化は総合的で長期的な見通しのうちに立つ計画的な水道の整備を必要としたからである。それゆえ1977年の水道法改正では以上に見た政策目的を達成するための手段として「水道を計画的に整備し」という文言が追加された。

加えて1977年の改正では国と地方公共団体の責務がそれぞれ規定されることとなり、それぞれの任務が明らかにされた。水道法改正に至る議論で水道がナショナルミニマムとして位置づけられたこと

から、それ以前と比べると水道行政における国の役割が前面に出てくることとなった。それまでの水道法では「水源及び水道施設の清潔保持」に対する国民の「心掛け」を求めた規定が設けられていたに過ぎなかったが、1977年の改正では水源等の清潔保持や適正かつ合理的な水使用に関して必要な施策を講じる責務を国と地方公共団体に課すこととなった（第2条第1項）。そして公衆衛生の向上と生活環境の改善という最終的な政策目標に対して、地方公共団体と国とに分けてそれぞれの責務を明らかにしている（第2条第2項）。国の責務は水源開発を含む水道整備の基本的・総合的な施策を策定・推進し、地方公共団体等に技術的・財政的援助を行うことである。他方、地方公共団体の責務は自然的社会的諸条件を考慮し計画的に水道を整備しそれを適正かつ能率的に経営することとされた。

こうした政策目的や各アクターの責務の規定を見ると地方公共団体の中核的な公共任務として水道事業を暗に位置づけた地方公営企業法と多くの共通点が見られるが、水道事業の公共性の内容を衛生行政的な目標に強く結び付け明確にしていることや、特に広域的な水道事業の展開のために国の役割を前面に押し出している点で異なる。水道法では、水道事業が市町村営であることの価値はあくまでも水道事業の衛生行政的な意味での公共性の範囲内、すなわち「清浄にして豊富低廉」な水供給を実現するのに必要な範囲において認められているに過ぎないと言えるだろう。

2.3.2 広域的水道整備計画

水道法が規定する水道事業の組織のあり方は一般の需要に応じる水道事業と、水道用水供給事業とで異なる。水道事業も水道用水供給事業も最終的に一般の需要者に供給される点では変わりなく両者ともに厚生大臣の認可を必要とする。しかし誰がその事業者になるのかという点についての扱いは異なる。1977年で改正された水道法では、水道事業は「原則として市町村が経営するものとし、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」経営できる（第6条第2項）。これに対して水道用水供給事業者になるためにはこうした限定は設けられていない（第26条）。水道用水供給事業の直接的な給水対象が一般の需要者ではなく、またその事業に地域的密着性が少ないと考えられているためである（厚生省水道環境部水道法研究会 1983：277）。こうして水道法は、一般の需要に応ずる水道事業のほかには水道用水供給事業という範疇を設けてそれについては市町村公営原則が適用されないとした。

1977年の水道法改正の主眼の一つは広域的水道整備計画の導入であった。それは次のように規定される（第5条の2）。第一に、水道法の政策目的達成のために「水道の広域的な整備」が必要であるとき、地方公共団体は関係の地方公共団体と共同で広域的水道整備計画の策定を都道府県知事に要請できる。第二に、その要請を受けた都道府県知事は関係地方公共団体と協議してその都道府県議会の同意を得た上で広域的水道整備計画を策定する。第三に、広域的水道整備計画が策定されたときは、都道府県知事は厚生大臣に報告し、関係地方公共団体に通知する。

広域的水道整備計画の規定は⁽⁴¹⁾、水道法の政策目的実現の手段として水道の広域的整備を促進するために導入された。1977年水道法のいう「水道の広域的整備」とは「市町村の行政区域を越えた広域的見地から水道の計画的整備を推進し、水道事業等の経営、管理の適正・合理化を図るため、水道の施設の整備、経営主体等の統合等を行うこと」を指す。これにより水資源の確保や維持管理水準の向上等が図られ、安定給水の確保や水道水の安全性の向上、さらには料金水準の抑制、つまり水道法が掲げる「清浄にして豊富低廉」な水供給が実現されると期待されている（厚生省水道環境衛生部水

(41) なお、計画内容は基本方針（計画目標・期間等）、計画区域、根幹の水道施設の配置等とされ、水道を広域的に整備した後の「広域水道事業体」の姿については、そこからは明らかとならない。

道法研究会 1983 : 127)。こうして水道の広域整備を促進する仕組みが整備されたが、その過程には関係する地方公共団体が参加することとなり、市町村公営原則が維持されていたこととも相まって水道広域化は用水供給事業新設の形で進むこととなった。

2.3.3 財政資源の拡充

水道事業の財政資源について水道法は料金設定に関する規定と国庫補助に関する規定を置く。

第一に、水道法も地方公営企業法と同様に公正妥当かつ能率的な経営の下における適正な原価に基づく料金設定を要求している（第14条第4項第2号）。これにより料金原価に算入される非現金支出や利益が財政資源となりうる。もっともこの点については水道法制定時から改正はなかった。

第二に国庫補助の範囲は1977年の水道法改正で拡大したが、それでも実際に実現した補助額は水道財政にとって大きな割合を占めるには至らなかった。そもそも制定当初の水道法には簡易水道事業に対する国庫補助を除くと特段の規定は用意されていなかったが、既述の通り、1966年の公害審議会答申の後に1968年から水道水源開発施設や水道広域化施設の整備についての補助金が予算で措置されるようになった。これを法定したのが1977年の水道法改正であった（第44条）。補助対象となる具体的な費用は政令で定められることとなり、政令では定められたのは水源開発施設、広域的な水道整備計画に基づく水道施設、二以上の市町村を給水区域とする水道施設などであった。

水道事業における市町村公営原則の発展（宇野）

表1 1977年改正水道法の概要

章名	条文	主な内容	主な改正内容
第1章 総則	1条 - 5条	目的(1条) 責務(2条、2条の2) 水質基準(4条)、施設規準(5条)	「水道を計画的に整備」を目的に追加 「水源及び水道施設の清潔保持」を置き換え
第1章の2 広域的水道整備計画	5条の2	広域的水道整備計画(5条の2)	新設
第2章 水道事業	6条 - 25条	事業の認可(6条) 認可の申請(7条)、認可の基準(8条) 供給規定(14条) 給水義務(15条) 給水装置の構造及び材質(16条)、給水装置の検査(17条) 水道技術管理者(19条) 水質検査(20条)、健康診断(21条)、衛生上の措置(22条) 給水の緊急停止(23条) 消化栓(24条)	市町村経営を明記
第3章 水道用水事業	26条 - 31条	事業の認可(26条) 認可の申請(27条)、認可基準(28条)	
第4章 専用水道	32条 - 34条	確認(32条)、確認の申請(33条)	
第4章の2 簡易専用水道	34条の2	簡易専用水道(34条の2)	新設
第5章 監督	35条 - 39条	許可の取消(35条)、改善命令等(36条)、給水停止命令(37条) 供給条件の変更(38条) 報告の徴収及び立入検査(39条)	43条「訴願」を「水源の汚濁防止のための要請等」に置き換え補助対象を拡大
第6章 雑則	40条 - 50条	水道用水の緊急応援(40条) 合理化の勧告(41条) 国庫補助(44条)、国の特別な助成(45条)	
第7章 罰則	51条 - 56条	業務の状況の公表(40条)	

(出所) 独自に作成。

このように1977年の水道法改正では国庫補助制度の法定化を中心に水源広域化への財政資源の強化が意図された。ただし、この法律改正が議員立法で行われたことからこの部分についての大蔵省との調整は十分に済んでいなかったため法文上も「予算の範囲内」で行われるものとされ、実際には従前と変わるところはなかったと言う⁽⁴²⁾。

(42) 水道法改正を担当した元厚生省職員への電子メールによるインタビュー（2009年11月3日）の結果に基づく。

2.4 厚生省水道部局の発展と広域水道論

2.4.1 厚生省水道部局の発展

水道行政の一元化後、水道担当部局は厚生省内で相対的に低い位置づけにあった。すでに述べた通り、1957年1月の閣議決定により厚生省の水道担当部局は建設省との関係では水道行政一般を自らに一元化することに成功していたが、水道を担当する部局は環境衛生局の中にある一つの課に過ぎず、厚生省内で中心的な位置づけにはなかった。その業務も水道事業の認可事務が中心であった⁽⁴³⁾。

ところがこうした厚生省内での相対的に低い位置づけは1950年代後半以降の社会経済情勢の変化とともに変わっていった。1974年に水道課は水道環境部へと昇格され、水道行政についてはその下で二課体制に拡充されたのはその証左であろう(坂本 2010)。生活環境審議会の答申案が検討されている1973年には厚生省内に水道部を設置することが議論され、1973年予算編成作業での大臣折衝の段階で自民党総務会によって最重点項目の一つとして水道部設置が大蔵省に提示されていた⁽⁴⁴⁾。これが1973年予算政府案に盛り込まれることになり⁽⁴⁵⁾、厚生省の水道行政機構が拡充されることとなった。1974年4月には正式に環境衛生局内に水道環境部が設けられ、水道計画課と水道整備課の二課体制へと拡充されたのだ⁽⁴⁶⁾。

こうした変化の特徴は次の通りである。第一に、水道の普及率の高まりは水道を当たり前のものへと替えていった。これにより水道料金の値上がりや水不足といった問題が実際に生じたとき、それはすでに多くの国民の生活に直結するものとなっていた。問題の大規模化や複雑化が組織の分化を促進するとするならば、厚生省の水道部

(43) 福田勉水道環境部長は、水道課時代の水道行政を振り返り「一種の技術行政だった」と述べ、部組織となることで厚生省内部での水道の比重が増すだろうことに言及している(『日本水道新聞』1974年4月18日)。

(44) 『日本水道新聞』1973年1月15日。

(45) 『日本水道新聞』1973年1月22日。

(46) それ以前、1962年以降には環境衛生局水道課の所管であった。

局にとってこうした変化はその地位を高めるのに有利に働いた。第二に、1960年代以降上下水道界に衛生工学を学んだ者が増加した（合田 1968：45）。衛生工学を学んだ者の増加は「清浄にして豊富低廉」という文言に込められた衛生行政的な水道法の精神が共有される素地を準備した。1974年の環境水道部新設の後に二代にわたり事務官が部長職に就いたが、三代目にして土木工学出身の技官が部長へと就任することとなった。またこのときの水道整備課長には衛生工学出身の技官が任命されるなど衛生工学出身者の省庁内での地位も高まった⁽⁴⁷⁾。

以上から厚生省水道担当部局の組織の特徴として次の二点が挙げられるだろう。第一に、衛生行政的な政策目的を掲げていることである。建設省との対立の末に厚生省水道課は水道法定制により衛生行政的な水道行政を改めて確立した。「清浄にして豊富低廉」な水供給として定式化された水道行政の政策目的はその後繰り返し言及された。第二に、厚生省内で相対的に非力な組織であったことである。しかし1950年代末以降の社会経済情勢の変化を契機にその組織を拡充させていった。そのとき新設された水道環境部が自らの正統性の証明のためにも何らかの問題解決能力を示す必要に迫られたことは容易に推察できる。それゆえ1950年代後半から生じていた様々な問題に対する処方箋として温められてきていた水道広域化の法制化は、完全な形ではなくとも必ず実現される必要があったのである。

2.4.2 公害審議会答申における広域水道論

公害審議会答申は厚生省水道課が1950年代末以降に社会経済情勢の変化に伴い新たに生じた様々な問題への処方箋を模索した時期の所産であった。

公害審議会答申の現状認識とその処方箋は次の通りであった。答

(47) 『日本水道新聞』1976年7月1日。

申はさらなる普及促進（当時70%程度の普及）のほかに水道事業の課題として次の四点を挙げていた。第一は大都市とその近郊における水需要の増大、第二は水道建設費の増大と水道料金の上昇、第三は水道水源の汚濁、そして第四は小規模水道の濫立である。こうした現状認識に対して答申は独立採算制を前提としてはいるが公共性の確保をそれに優先させた。すなわち「公共性の確保の要求にこたえて、積極的に前進してゆかねばならない。そのため、ときとして独立採算制を維持することができない場合がある」と記した。さらにそうした場合として第一に先行投資となる拡張が必要となるとき、第二に急激・過度な都市の膨張による原価が上昇するとき、第三に資金調達に条件に改善が見られないときが挙げられた。そして独立採算制と公共性の確保を調和させるためには、一方で大規模化によって「有機的能率的に経営を行うこと」を主張し、他方で先行投資分等についてはその一部を国または地方公共団体の負担とすべきと主張した。

答申が考える市町村営の経営方式の問題は、水道用水の確保の問題、水道施設の整備配置の問題、経営管理と料金差の問題の三点であり、これらを克服するために水道の広域化方策が提案された。

答申における水道広域化とは第一に地理的範囲で言えば「京浜京葉地区を中心とした関東ブロック、名古屋を中心とした中部ブロック、京阪神地区を中心とした近畿ブロック」などのように全国を数ブロックに分割する相当規模のものであった。もちろんその一挙の実現が困難であることへの自覚はあり「さしあたりは既存の水道を都道府県ごとに、ないしはその中の2、3のブロックごとに統合を重ね、漸次広範囲のものとしてゆく」ことが想定された。

第二に事業範囲で言えば望ましいのは末端給水までの一元的な広域化であった。しかし市町村公営が主流である現実を踏まえて「実現可能な地区については末端給水まで受持ち、他の地区についてはそれ以前のいずれかの範囲までをあわせて行うことを認める」と譲歩している。

第三に広域水道事業の経営主体は「最終的には、都道府県をこえた特別の主体」として「公社、公団等の方式が適当」とし、究極的には市町村営どころか地方自治体営であることにもこだわらなかった。ただし民間法人化や民間資金の導入については「公共性の確保に欠けることになりはしないか等の点からしてただちに首肯がたい」と否定した。地理的範囲が都道府県内に限られる場合については公社、公団等の他に都道府県営を肯定したが、一部事務組合に対しては「意志決定の円滑化や事業の能率化に配慮すべきであり、他の市町村に対して閉鎖的になりやすい点に留意すべきである」と幾分消極的であり、都道府県の参画による問題解決の可能性を示唆した。

答申では水道広域化のイメージを示したのみならずその推進方策も提言している。推進方策の第一は広域的な水道計画の策定であり、第二は法制上の措置である。すでに用意されていた水道法第41条の「合理化の勧告」の規定に留まらず「広域化の調査、勧告、調整、財政的援助措置等について明確に規定することが望ましい」とした。第三は財政上の措置である。これは広域化の実現のために必要となる施設の再編成や新整備についての経費は国が配慮すべきという内容であった。

こうした内容からもわかる通り、答申には全国的な視野から水道の経営問題の現状を認識した上で公共性を発揮するために最適と思われる処方箋が描かれている。そして市町村公営原則は水道本来の公共性にとって最適な処方箋の実現を阻害するものとして描かれた。

2.4.3 生活環境審議会答申における広域水道論

生活環境審議会の答申は公害審議会の答申と基本的な方向性では異ならず、それを具体化するものと位置づけられる。答申の主な内容は次の通りである。

第一に答申は、①水道の理念と未来像、②新しい理念に即応した

広域水道圏の設定、③水道財政のあり方、④水道制度の整備の四項目から構成されていた。

第二に答申の現状認識はほぼ公害審議会の答申と同様であった。答申は現在および将来に向って水道が直面する課題として、①水需要の増大に対する水源開発の立ち遅れ、②水質汚濁の進行による水道水質の安全面での問題、③ダム建設や長距離導送水などのために建設コストが上昇することや料金差の拡大、④小規模水道の濫立を挙げた。

第三に生活環境審議会答申が強調したのはナショナルミニマムとしての水道であり、その手段として広域水道圏が提唱された。答申は水道を「全ての国民が等しく均衡のとれた負担で同質のサービス」を受けられる状態、すなわちナショナルミニマムとして確立するという理念を掲げ、その実現のため広域水道圏の設定を提唱した。また広域水道圏の設定→各事業の計画を調整・誘導しながら広域化→事業体の統合という道筋を提言し、広域水道圏の設定基準（目標、具備すべき要件、経営主体）を列挙した⁽⁴⁸⁾。ただし答申は広域水道圏の範囲は「できるだけ広範囲が望ましい」とされたが「当面、一道府県数ブロックを目標に設定する地域があっても止むをえない」と柔軟な姿勢をとった。とはいえ都道府県の行政区画をまたがる圏域や大都市の周辺都市まで含めた圏域については現状の行政区画に捕らわれない広域化の検討を特に促した。さらにナショナルミニマム確保の観点から財政面での助成について提言した。財政面で特別な配慮をはらう必要がある事項として、①ダム等水源開発事業、②広域水道の計画し、建設工事と既存水道統合の促進していくこと、③布設条件に恵まれない地域において水道整備を促進することの三点を挙げた。

第四に事業の範囲（経営形態）については公害審議会答申と同様

(48) 広域水道圏の目標の実現にあたって「地方自治に対する十分な配慮が必要」とされているが、その具体策には言及されていない。

にやはり「水源から給水栓まで一貫して管理することが理想」とした。しかし現実策としてより積極的に水道用水供給事業という形態を評価している点が特徴であろう⁽⁴⁹⁾。

第五に経営主体については「市町村の範囲をこえた経営主体が望ましい」としたが、公害審議会答申のように公社・公団等についての言及は消えた。その代わりに都道府県に対して直接事業主体となることに加えて市町村間の協力形態において調整役となりうるように期待した⁽⁵⁰⁾。

第六に水道料金については個別原価主義の採用を明確にし、そのために口径別二部料金制を提言した。ただしそれは厳格なものではなく生活用水分の低廉化や逦増料金体系を許容する内容であった。

第七に答申は新しい水道理念の達成のために法制上においても新しい水道制度を確立すべきと提言した。

こうした内容からもわかる通り、生活環境審議会の答申は水道そのものの公共性にとっての最適な処方箋として一連の水供給過程を一貫した広域水道事業体を理想としている。そこではやはり市町村公営の水道事業は広域水道の推進に対する阻害要因として捉えられていた。もっとも既存の市町村公営水道事業との調和を図る妥協として水道用水供給事業が積極的に評価されていることから公害審議会時よりも現実を見据えた答申となった。

(49)「水道用水供給事業は、料金格差の解消や給水機能上の合理性からみて十分でない面がある。しかしながら、緊急かつ広域的に水供給を行う態勢を整えるために、当面、水道用水供給事業という形態も積極的に評価し、大規模な施設整備をはかっていくのが適当であろう。」（水道制度百年史編集委員会 1991：303）

(50)「都道府県は広域行政を行ううえでは諸条件にめぐまれているので、より積極的に水道事業、少なくとも水道用水供給事業に取りくむべきであろう。企業団を結成する場合でも都道府県はその構成員として参画する等十分に調整の役を果たせるような体制を組むべきであろう。」（水道制度百年史編集委員会 1991：303）

2.4.4 国会審議での軌道修正

以上に見たように公害審議会と生活環境審議会を通じて広域水道が理想の処方箋とされ、市町村公営の水道事業の存在、すなわち市町村公営原則はその制約条件として捉えられた。水道そのものの公共性、すなわちその機能向上を目標に据えた議論が支配的であったからであろう。市町村公営原則の積極的な意義が議論されることはなかった。

こうした議論を背景に厚生省の水道法改正要綱案において広域的整備計画とは都道府県知事が定め、厚生大臣の承認を受け、それを広域的水道整備事業者が実施するというものであった⁽⁵¹⁾。現状の追認としかならないのではないかという疑問も出されていたが、それでも国や都道府県知事による広域化の主導という色彩の濃い内容であった。

これはその後の自民党案でも大きく変わらなかったが、社会党との調整の中で市町村主導型へと変化した。市町村公営原則に基づく議論との調和のため様々な修正が余儀なくされたのである。もともと自民党案では広域的水道整備計画は「都道府県知事主導型」となっていた(寺尾 1981: 93-94)。これを社会党に示したところ全水道や自治労の動きが活発化した⁽⁵²⁾。全水道は広域水道の経営主体の法制化に反対し、かつ、広域化計画の発議を関係市町村による民主的決定に委ねることを主張した。他方自治労は広域化の実現によって水道が市町村の業務から除外される結果水道事業が企業化されその社会的使命を全うできないなどの理由から広域水道化そのものに反対して市町村経営の原則の確立などを主張した(寺尾 1981: 204-208)。これらの意見は最終的に社会党によって調整されるこ

(51) 『日本水道新聞』1976年2月5日。

(52) 水道法改正を担当した元厚生省職員への電子メールによるインタビュー(2009年11月3日)によれば、市町村を中心とする水道事業者及びその労働団体が、自らの存立基盤である市町村公営の原則を侵食されることに警戒感を強めていたと言う。

ととなり、その結果広域水道の計画策定手続きにおける市町村の自主性に関して自民党案が修正された。また水道事業の経営は原則として市町村が行うということを条文に明記することで市町村公営原則が再確認されることとなった。国会での審議過程で広域水道整備計画が生活環境審議会答申にあった広域水道圏とは異なることについて社会党からの確認の発言があり⁽⁵³⁾、政府はそれを認める答弁を行った。そして1977年6月7日衆議院社会労働委員会において市町村の自主性尊重などに関する決議が行われた⁽⁵⁴⁾。こうして上からの広域化を目指した改革は不完全なまま終わった。

まとめ

本稿では水道制度において古くから続く市町村公営の原則に注目し、それが1960年代半ば以降の広域水道への動きの中でどのように発展してきたのかを明らかにすることを目的とした。

水道条例及びそれを引き継いだ水道法における市町村優先の規定や、水道事業を含む公営企業の諸活動を住民福祉向上や地域民主主

(53) 1977年5月24日衆議院社会労働委員会での村山富市発言「第二の質問として、一九七三年十月三十日に、厚生大臣に対して生活環境審議会から「水道の未来像とそのアプローチ方策に関する答申」が出されています。これによれば、今後の水道行政について広域水道圏構想が提起されていますが、今回の法改正はこの答申とは何ら関係のないものであり、こうした構想を推進するためのものでないことは明らかであります。」「第80回国会衆議院社会労働 会議録第21号」

(54) 1977年6月7日衆議院社会労働委員会決議「水道の整備促進に関する件」。その内容は、①広域的水道整備計画の策定に当たっては、市町村の自主性を尊重するとともに、計画の内容は、水源の共同開発、用水供給事業を原則とし、市町村の行う水道事業の円滑な運営に資するように慎重に配慮すること、②広域的水道整備計画の策定に当たっては、都道府県の議会のみならず、関係市町村の議会の同意を得るように指導すること、③国は、ダム建設等の水道水源の確保に当たっては、自治体の財政負担を緩和するため必要な財政上の措置を講ずること、④国は、今回の水道法改正の趣旨に鑑み、水道の整備に関する財政援助の充実に努めるとともに、補助金の交付に当たっては、自治体の自主性を尊重し、住民の福祉向上に寄与するよう配慮することの四点であった（「第80回国会衆議院社会労働委員会会議録第22号」）。

義の発展と結びつけた地方公営企業法の規定も手伝い、第二次世界大戦後市町村を中心に水道事業は普及し始めていた。しかし1960年代には都市化や経済成長の影響から既存の市町村区域を超えた水道事業の展開が求められるようになっていた。水道広域化へのニーズが顕在化しつつあった。

こうした社会経済情勢の変化を受けて1960年代半ばから1970年代にかけて厚生省は、広域水道の制度化に向けて議論を重ねていった。しかし完全な広域化は市町村公営の原則に挑戦することから自治省や自治体関係者との対立を生み簡単には実現しなかった。

最終的には厚生省は与野党一致の議員立法により各省折衝を回避しつつ広域水道を目指す水道法改正には成功した。これにより水源確保・用水供給への体制は整うこととなり、その意味ではその時期に組織を拡充させつつあった厚生省水道担当部局（水道部）の問題解決能力の証明には寄与した。当時、緊急に求められていたのは水不足への対応であったからである⁽⁵⁵⁾。

しかし他方で政治による調整の中で水道事業を地方自治と結びつけた議論が当初の広域水道の論理を変容させる結果となった。直接的には市町村公営の原則を強調する公務労働団体の主張を背景に水道が持つ本来機能の向上を目指した水道法改正は不完全に終わった。すなわち市町村公営の原則は「市町村経営原則」として明記され、広域化は主に用水供給のレベルで行われることとなった。また広域的水道整備計画の策定にあたっては市町村のイニシアティブが当初案よりも強化されることとなった。

要するに、すでに水道制度に組み込まれていた市町村公営の原則に依拠する勢力の存在から水道広域化へのニーズへの対応は水不足

(55) 水道法改正を担当した元厚生省職員に対する電子メールによるインタビュー（2009年11月3日）に基づけば、広域化の現実的な担い手であった都道府県には実態として広域水道事業者となる用意もなく、またその必然性もなかった。水不足から広域化を必要とするのは大都市圏だけに過ぎず、それもあえて言えば水源さえ確保できれば良い程度のものであったと言う。

への対応という最小限のものに限定された。このようにこの時期の水道制度の改革にとって制度的な伝統としての市町村公営原則との調和を図ることが重要であった。

もっともここで言う市町村公営原則とは既存の市町村における単独主義を伏在させたものであり、末端給水レベルでの広域化の課題に対して代替案を提出するものではなかった。ここに現在改めて中小規模な市町村水道事業の持続可能性を巡って再度水道の広域化が課題となる下地が準備されていたと言えるだろう。

人口減少と施設老朽化という課題に直面する現在の状況の下で、市町村経営原則から広域水道論へと回帰するのは違う道はないのか。市町村の供給責任を明確にした上で特に地方部において市町村間の広域連携をどのように進めるのかを検討する必要があるのではないだろうか。各市町村が自らの供給責任を果たすためにも広域連携が必要となる地域もあるだろう。その際には広域連携の組織や統治への注目がもっとあっても良いだろう。

追記

本研究は平成28年度札幌大学研究助成制度による研究成果の一部である。

引用文献

- 秋山忠次（1957）「ジャーナリスティック水道法論」『都市問題研究』第9巻第8号、80-93頁。
- 合田健（1968）「衛生工学教育と水道」『水道協会雑誌』第400号、43-49頁。
- 池田登（1977）「水道法改正とその経過について」『都市問題研究』第29巻9号、54-66頁。
- 稲場紀久雄（1994）「（速記録）戦後水道史の四大事件と水道事業の将来－第10回水道事業経営研究会特別講演から－」『水道協会雑誌』第719号、79-93頁。
- 伊藤正夫（1957）「水道法について」『公益事業研究』第9巻第1号、51-61頁。
- 宇野二郎（2009）「市町村水道事業と地方自治－1947年から52年まで」『札幌法学』第20巻1・2号、75-111頁。
- 大橋文雄（1966a）「水道の広域化と水道の経営特に経営方式に関する答申の審議経過とその概要」『水道協会雑誌』第385号、2-7頁。

- 大橋文雄 (1966b) 「水道事業広域化の方向と公害審議会水道部会の審議経過」『都市問題研究』第18巻8号、16-28頁。
- 河口協介 (1957) 「水道法の成立するまで」『都市問題研究』第9巻8号、57-77頁。
- 国川建二 (1973) 「水道の未来像とそのアプローチ方策に関する答申の審議経過とその概要」『水道協会雑誌』第470号、2-11頁。
- 小石川裕介 (2009) 「明治二三年水道条例の成立 (一) ~ (三・完) - 近代日本における水道事業の「公営原則」と「衛生」-」『法学論叢』第165巻3号、111-135頁、6号、118-161頁、第166巻2号、80-102頁。
- 公営企業金融公庫 (1962) 『公営企業金融公庫五年史』公営企業金融公庫。
- 厚生省五十年史編集委員会 (1988) 『厚生省五十年史』中央法規。
- 厚生省水道環境部水道法研究会 (1983) 『水道法逐条解説』日本水道協会。
- 小林興三次 (1970) 『続・私の自治ノート』帝国地方行政学会。
- 坂本弘道ほか (2007) 「上下水道の広域経営と道州制への期待」『水道公論』第43巻4号。
- 坂本弘道 (2010) 『検証・水道行政』全国簡易水道協会。
- 佐々木弘 (1992) 「わが国水道事業の広域化にむけて」『関西大学商学論集』第37巻3・4号、281-304頁。
- 水道制度百年史編集委員会 (1991) 『水道制度百年史』厚生省生活衛生局水道環境部。
- 鈴木了符子 (1982) 「明治地方制度下の給水体制」『早稲田政治公法研究』第11号、213-224頁。
- 高寄昇三 (2003) 『近代日本公営水道成立史』日本経済評論社。
- 武田益 (1958) 「水道法の施行と水道事業 (公営の水道事業を中心として)」『公益事業研究』第9巻第2号、31-50頁。
- 竹中龍雄 (1955a) 「水道条例の改正をめぐる根本問題」『水道協会雑誌』第246号、2-11頁。
- 竹中龍雄 (1955b) 「水道条例の改正と地方公営企業法との関係」『都市問題研究』第7巻第7号、3-13頁。
- 竹中龍雄 (1957) 「水道法の批判的考察」『都市問題研究』第9巻第8号、3-27頁。
- 為藤隆弘 (1957a) 「新水道法逐条解説」『自治研究』第33巻第8号、80-97頁。
- 為藤隆弘 (1957b) 「ついに成立した水道法」『都市問題研究』第9巻8号、28-49頁。
- 為藤隆弘 (1959) 『水道法提要』日本水道協会。
- 寺尾晃洋 (1981) 『日本の水道事業』東洋経済新報社。
- 中原武夫 (1952) 「水道法への道」『水道協会雑誌』第209号、2-6頁。
- 西片武治 (1949a) 「水道条例改正について (1)」、『水道協会雑誌』173号、7-9頁。
- 西片武治 (1949b) 「水道条例改正について (3)」、『水道協会雑誌』175号、2-9頁。

水道事業における市町村公営原則の発展（宇野）

- 日本水道協会（1967）『日本水道史 総論編』日本水道協会。
 細貝元次郎（1950）「水道法その後の経過—一試案の提示—」『水道協会雑誌』第189号、6-17頁。
 細貝元次郎（1951）「水道立法案を繞る諸問題」『水道協会雑誌』第197号、23-27頁。
 細貝元次郎（1955）「水道法案の反省的考察」『都市問題研究』第7巻7号、14-45頁。
 藤井浩司（1994）「組織統合の政策過程—下水道行政の一元化をめぐる—」片岡寛光編『現代行政国家と政策過程』早稲田大学出版部、395-424頁。
 三川秀夫（1936）「水道条例に於ける市町村公営原則の原則—池田、亀山両氏所論の一考察」『都市問題』第23巻7号、1781-1794頁。

付表 水道条例及び水道法の各法案における市町村公営原則に関連する条文

名 称	市町村公営原則に関連する条文
水道条例 (1980年)	「第二条 水道ハ市町村其公費ヲ以テスルニ非サレハ之ヲ布設スルコトヲ得ス」
水道条例第1次改正 (1911年)	「第二条 水道ハ市町村其公費ヲ以テスルニ非サレハ之ヲ布設スルコトヲ得ス但土地開發ノ為メ町村内ニ水道ヲ布設スル必要アル場合ニ限り当該町村其資力ニ堪ヘサルトキハ元資償却ヲ目的トスル市町村以外ノ企業者ニ之ヲ許可スルコトアルヘシ 前項ノ元資トハ布設費及び其利子ヲ云フ但利子八年五分以内トス」
水道条例第2次改正 (1913年)	「第二条 水道ハ市町村其公費ヲ以テスルニ非サレハ之ヲ布設スルコトヲ得ス但当該市町村内ニ其資力ニ堪ヘサルトキハ市町村以外ノ企業者ニ水道ノ布設ヲ許可スルコトアルヘシ」
水道事業法案 (1948年)	「第六条 水道事業は地方公共団体でなければこれを営むことができない。但し主務大臣が特別の必要があると認めるときは政令の定めるところに従って地方公共団体以外の者に事業経営を特許することができる。」 「第七条 水道事業を営もうとする者は次の書類を具えて主務大臣の認可又は許可を受けなければならない。 (後略)」
水道条例改正 方建議書 (1950年)	「公共団体営を原則とすることが妥当と考えられるが公共企業体営とすることもなし得る道を開いて置かれたい。」

	<p>「第八条 地方公共団体である水道事業経営者は公益上その他必要があると認めるときは他の地方公共団体と協議の上その地方公共団体の区域に亘って水道を經營することができる。」</p>
<p>厚生省案 (西片私案) (1949年)</p>	<p>(水道事業の經營) 「第三条 水道事業は、地方公共団体でなければこれを經營することができない。但し主務大臣が公衆衛生その他公共の福祉のために必要があると認めるときは、地方公共団体以外の者に水道事業を經營することを特許することができる。 都道府県が、水道事業を經營する場合は、給水区域を管轄する市町村の同意が必要である。 地方公共団体以外の者が、水道事業を經營する場合は給水区域を管轄する市町村及び都道府県の同意が必要である。」 (認可及び特許)「第四条 地方公共団体は水道事業を經營しようとするときは、命令の定めるところにより、左にかかげる書類をそえて、都道府県知事を経て主務大臣に特許の申請をしなければならない。(後略)」</p>
<p>建設省案 (細貝試案) (1950年)</p>	<p>(事業の認可) 「第五条 地方公共団体が水道事業を經營しようとするときは、省令の定めるところにより、左に掲げる書類を添付した申請書を、都道府県知事を経て建設大臣に提出し、その認可をうけなければならない。(後略) 2 公共福祉のため必要がある場合においては、地方公共団体以外の者は、建設大臣の認可を得て水道事業を經營することができる。」</p>
<p>水道事業法案 (改訂版) (1951年)</p>	<p>(市町村公営の原則) 「第三条 水道事業は、市町村(市町村の組合を含む。以下同じ。)が、これを經營するものとする。 2 都道府県は、関係市町村(特別区を除く。)の同意を得て、水道事業を經營することができる。 3 都道府県知事は、公衆衛生その他公共の福祉のため必要があると認めるとき、地方公共団体以外の者に水道事業を特許することができる。(後略)」 (特許の申請)「第四条 地方公共団体以外の者が水道事業を經營しようとするときは、申請書に左の各号に掲げる書類を添えて、都道府県知事に提出しなければならない。(後略)」</p>

水道事業における市町村公営原則の発展（宇野）

<p>第1次水道法案 (1952年)</p>	<p>(事業経営の届出及び特許) 「第五条 地方公共団体は、主務大臣に届け出て水道事業を営むことができる。但し、市町村（特別市及び特別区を含む。以下同じ。）又は市町村の組合が営むようとする水道の給水区域が他の市町村の区域にまたがるときは当該市町村の同意を、又、都道府県又は都道府県の組合が営むようとするときは給水区域をその区域に含む市町村の同意を得なければならない。 2 地方公共団体以外の者は、主務大臣の特許を受けた場合に限り水道事業を営むことができる。但し、給水区域をその区域に含む市町村の同意を得なければならない。 3 前二項但書の市町村の同意については、当該市町村の議会の議決を経なければならない。」</p>
<p>第2次水道法案 (1954年)</p>	<p>(事業経営の届出及び特許) 「第五条 地方公共団体は、主務大臣に届け出て上水道事業を営むことができる。但し、市町村又は市町村の組合が営むようとする上水道の給水区域が他の市町村の区域にまたがるときは当該市町村の同意を、又、都道府県又は都道府県の組合が営むようとするときは給水区域をその区域に含む市町村の同意を得なければならない。 2 地方公共団体以外の者は、主務大臣の特許を受けた場合に限り水道事業を営むことができる。但し、給水区域をその区域に含む市町村の同意を得なければならない。 3 前二項但書の市町村の同意については、当該市町村の議会の議決を経なければならない。 4 主務大臣は、第2項の規定による特許の申請が左の各号に適合していると認めるときでなければ、同項の特許を与えてはならない。 1 当該上水道事業の開始が一般の需要に適合すること。 2 当該上水道事業を的確に遂行するに足りる経理的基礎があること。 3 その他当該上水道事業の開始が公益上必要であり、且つ、適切であること。」</p>

水道法 (法令審査資料) (1957年) ^(注)	(水道事業の認可) 「第六条 地方公共団体は、水道事業を經營しようとするときは、厚生大臣の認可を受けなければならない。 2 地方公共団体以外の者は、地方公共団体が水道事業を經營しないことが明らかな区域に限り、厚生大臣の認可を受けて、水道事業を經營することができる。 3 厚生大臣は、前二項の認可を行うにあたっては、あらかじめ、当該水道事業にかかる給水区域をその区域に含む市町村の意見を聞かなければならない。ただし、第一項の認可にかかる給水区域が当該市町村の区域内に限られる場合は、この限りではない。(後略)」
水道法 (1957年)	(事業の認可) 「第六条 水道事業を經營しようとする者は、厚生大臣の認可を受けなければならない。 2 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なければ、前項の認可を受けることができない。」
改正水道法 (1977年)	(事業の認可及び経営主体) 「第六条 水道事業を經營しようとする者は、厚生大臣の認可を受けなければならない。 2 水道事業は、原則として市町村が經營するものとし、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、水道事業を經營することができるものとする。」

(注) 「法令審査資料」の修正前の条文案である。

(出所) 「水道事業法案の建議」(『日本水道協会雑誌』第163号、1948)、西片(1949a)、細貝(1950)、「水道條例の改正について」(『日本水道協会雑誌』第198号、1951)、内閣法制局第四部(厚生省関係)「第26回・昭和32年水道法案他1件」(法令案審議録、国立国会図書館所蔵、平14法制00693100・002)、中原(1952)、水道制度百年史編集委員会(1991)に基づき作成。