

水道事業における公費負担のあり方について

社団法人 日本水道協会

目 次

1	はじめに	1
2	水道事業の独立採算制と公費負担	2
3	水道事業への公費負担の必要性	3
4	水道事業における公費負担	5
5	おわりに	11

1 はじめに

わが国の近代水道は、明治20年に横浜において創設され、以来110年を経るに至り、現在では日本の総人口の96%、1億1,971万人にまで普及し、国民皆水道を達成しつつある。この間、水道事業は幾多の困難を克服しながら、わが国における公衆衛生の確保と国民生活における利便性の向上などに貢献してきた。

今日では、国民生活はもとより、産業活動や都市機能などの面においても不可欠で基幹的な社会資本として広く定着している。

水道は、昭和30年代から40年代にかけての高度経済成長期において急速な普及が図られたが、かつてみられた需要と供給のアンバランスは、現在では、水源開発や水道施設の整備が進められる一方、これまでのような都市化がほぼ終焉し経済も低成長基調に移行するに伴い、一部の地域を除き概ね解消されつつある。

反面、今日水道施設の多くが老朽化し、更新する必要性が強まっており、わが国の水道事業は、新設・拡張の時代から改良・維持管理の時代へとそのステージを変化させつつある。

一方、最近の少雨化傾向の下で、渇水の頻度が増大しつつある。また、水道水源の汚染の進行に伴う異臭味被害の解消や、安全性確保に向けた新たな対応が迫られている。さらに、水道が普及し、国民生活の水道への依存度が大きくなるにつれて、国民の水道に対する期待と要求はより一層高度かつ多様なものとなっており、より安全で良質な水（おいしい水）の供給や小規模受水槽の衛生管理の問題への対応など、質的なサービスの向上が求められていると言える。

併せて阪神・淡路大震災の教訓を生かして、ライフラインとして給水を確保することが社会的に強く要請されている。

このような社会的ニーズに対応したサービスと施設の高水準化に向けた、水道システムを目指した次のような取り組みが強く求められる。

- ① 全国どこでも便利で安全な水道が利用できるように、水道普及率を向上させるとともに、水道は国民生活に不可欠なコア・サービスであるので、特に生活用水道料金の地域格差の是正を図ること。

- ② 安定性の高い水道システムを構築するために、必要な水道水源を確保し、適切な水需給のバランスを図り、また、老朽施設の更新と機能向上及び基幹施設の耐震化や配水池容量の増加を図ること。
- ③ 安全性の高い水道システムを構築するため、異臭味対策や高度浄水施設の建設を進め、さらに、直結給水システムの導入を推進すること。

今日の水道事業は後に述べるように非常に厳しい経営環境の下に置かれている。また、国、地方公共団体を問わず財政状況は厳しく行財政改革が積極的に進められているところである。しかしながら、これらの状況のなかにおいて、水道に対する国民の期待は大きく、課題も多い。水道事業者としては、経営の効率化を進めるとともに、水道使用者の理解と協力を得ながら、後世にも継承しうる新しい時代の水道システムをめざして高度な水道事業を構築していく必要がある。そのためには水道事業財政の基盤を確立することが何よりも重要であり、独立採算制度で経営する水道事業にあっては、その財源の大宗をしめる料金の適正化とともに、独立採算制度を前提とした公費負担のあり方について、負担区分の明確化が求められている。

2 水道事業の独立採算制と公費負担

水道事業は地方公営企業として、一般私企業に準じて水道サービスの原価を直接その受益者に負担を求め、独立採算制度のもとで事業運営されている。独立採算制度のもつ長所である、自主自立の責任感に基づく能率的経営が維持、促進され、また水道使用者の負担と資源の配分の適正化が水道料金を通じてなされ得る仕組みとなっている。税によってすべての原価が賄われるなら、使用者間の公平性が損なわれるばかりでなく、無駄な水道使用を招くなど資源の配分を歪めることになる。

水道使用者負担の公平性を確保することは、水道料金制度の基本原則ともいえるべきものである。この場合の公平性とは水道使用者の使用量に基づく公平性ととも

に、公費負担との関係から見ると、本来、国あるいは地方公共団体の一般財政で負担すべきものを料金原価に含めることは、水を利用することによって発生する受益者負担とは相容れないものであり、その面でも水道使用者の負担の公平性を確保する必要がある。

このようなことから地方公営企業法では地方公共団体における「一般会計」との負担区分を定めており、また、それを補完する自治省通達には「一般会計」から地方公営企業への繰り出し基準が定められている。しかし、これらについては地方公共団体によってはその繰り出し基準に沿った繰り出しを行っていなかったり、また負担区分そのものが必ずしも明確な基準に沿ったものとはなっていないため、制度の見直しを要望していく必要が生じている。

国との負担区分としては、国庫補助制度があるものの、実際には補助採択において国の予算に左右される不安定なものであり、結果として施策奨励の域を超えないもので、本来の負担区分とは言い難い。

独立採算制のもと、水道使用者負担の公平性を守っていくため、水道事業と国及び地方公共団体の一般財政との負担区分は、社会経済状況など事業環境の変化に対応させて必要な見直しを行い、地方公営企業法、水道法、繰り出し基準、国庫補助制度などの整備を図ることを国などに対して強く要望していくことが重要である。

その場合、受益者負担の原則に従って、当該費用を料金で賄うのが妥当なのかどうかの基準により判断すべきであって、料金で賄うのが妥当なものまで、公共の福祉を理由として公費負担（税で賄う）を求めるべきではない。

そのため、水道サービスの性格を分析評価し独立採算制の原則を踏まえたうえで、その対象とすべき範囲を明確にするとともに、水道事業における公費負担を定める必要がある。

3 水道事業への公費負担の必要性

今日の水道事業は各事業体毎の水源構成や施設稼働状況などの差異を反映して、

水道料金の地域間での著しい格差が生じている。例えば家庭用10㎡/月で平成9年度当初には最高・最低の料金格差は約10.2倍、最高・平均でも約2.3倍の開きになっている。地域間の格差は、市町村経営の原則からやむを得ないとしても、格差が著しく、また高料金の要因が外生的な場合は、水道のコア・サービスとしての重要性に鑑み、公費の導入が必要である。これまでの高料金対策によって料金格差が縮小傾向にあるとはいえ、さらにその強化が求められている。

水道普及率が96%になったとはいえ、残る未普及地域を解消することは事業の不採算を招く面が多く一層料金格差を広げる可能性があり、コア・サービスに対する公費負担が必要である。

また、低経済成長への移行や水資源の希少性に起因する節水意識の高揚、節水機器の普及、水の循環利用の促進などを反映し、最近では水需要の低迷と料金収入の伸び悩みが見られる。さらに、コア・サービスとしての水道サービスの全国的な一定の水準を確保するために、今後の水道事業は、ライフラインとしての社会的要請が強まっている渇水・震災対策事業、施設更新事業などへの料金収入の増加にはつながらない多額の投資を必要としており、コストアップの要因となっている。公衆衛生の確保、ライフラインの確保、水資源環境の保全などへの経費の一部に適正な公費による負担が必要である。

このように、水道事業では、コア・サービスとして現在及び将来にわたり社会的に必要なサービス水準を維持し、さらにサービスの多様化と高度化に対応し、ライフラインとしての機能を維持するためには多大な投資資金を必要とする。一方でコストの削減を進めているが、地理的条件、人口・産業の集積度、気候等、事業環境に左右される面が多いため、経営の効率化だけで料金の高騰を抑制することは難しく、基本的には財源を料金に求めざるを得ない。しかし、公共料金の抑制が強く求められている今日の社会状況の下では、水道料金の安易な引き上げは到底受け入れられない。特に水道事業の場合には次のような事情から、国の適正な公費導入を求めるべきであるとの多くの意見があり、生活用水については低廉に供給すべきことが強く求められている。

- ① 水道サービスは、市民の日常生活にとって不断の必需品であり、かつ代替財がほとんど存在しない。また、市民の生命や健康に直接的なかわりをもっており、衛生等の面でも外部経済が極めて大きいなど、生活用水の供給は国民の基本的権利としての側面をもっているコア・サービスであること。
- ② 一方、水源水質の悪化に対処するために行っている高度浄水処理など水道事業者^に直接責任のない原因によるコストの増加は、いわゆる外部不経済に伴うものであり、すべてを水道料金に転嫁することは不合理であること。
- ③ 水道の原水は、ダム開発や河川の水質汚濁防止など、国土の保全・開発に直結しており、また移動性が少ないため水道事業者が経済原則に基づき、より良質でより安価な水源を選択し確保することが困難であり、併せて水道水源確保は国が担当すべき施策の範囲であるとの国民の認識があること。
- ④ さらに、水道サービスについては元来、清浄にして豊富な水をもとに行ってきた経緯などから、水質汚濁によるコスト増や水源の有限性が顕著⁴となっている今日においても、できる限り低廉な供給であるべきだという感覚が国民には強いこと。

このような状況にあって、水道事業は、独立採算の公営企業である以上、徹底した経営努力を行ったうえで、事業運営に必要なコストは料金で賄うべきであるが、その前提として、コストの中身を十分に分析し、時代の変化を踏まえた負担区分の基準を明確化し、国及び地方公共団体による公費負担の制度を確立することが是非とも必要である。

4 水道事業における公費負担

水道事業への公費負担は第3節でみたように強く要望されるところであり、また水道事業は国あるいは地方公共団体を通じた一般財政で負担すべき内容が多く含まれている。

ここで、これらを事項ごとにまとめると以下のようなになる。

(1) 公共財的な性格のサービスの公費負担

公共財は、一般的には市場では供給されないか、または十分な量が供給されない。従って、国あるいは地方公共団体によって供給されなければならない。言い換えれば、受益者負担の原則を適用できない公共財に相当する部分は一般財政による経費負担が必要である。国か、あるいは地方公共団体が負担すべきかどうかについては、効果が及ぶ範囲から判断すべきで、効果が地域的に限定される場合などは市町村が負担すべきである。

<消火栓及び公衆栓>

水道事業においてこのような例として代表的なものは、消火栓、公衆栓がある。

水道を公共の消防の用に供するために要する経費及び公園その他の公共施設において水道を無償で公共の用に供するために要する経費は、全額公費負担とすることが相当である。公共財としての消火栓、公衆栓は効果が及ぶ範囲から判断して市町村が負担すべきである。

<震災用応急給水施設・設備等>

水道使用者の受益を直接目的としない住民全般を対象とした震災時の応急給水施設・設備の整備及び応急給水を可能にするためのライフラインの耐震化並びに応急給水資機材などは行政目的で整備するもので、震災時には住民の誰もが利用することを目的としており、公共財に相当する。防災対策は本来、一般行政の責任と負担で行われるべきものである。震災用の施設・応急給水資機材等は効果の及ぶ範囲から一義的には市町村が負担すべきであり、もちろん防災対策の推進のために国や都道府県の負担も必要である。

<その他>

地域独自の判断として実施する事業、例えば配水池の上部や貯水池・浄水場の周辺を公園として整備し一般に開放するなどの経費は、当該公園の整備主体が公共

財の整備として負担することが適当である。さらに、これに類する施設整備を水道使用者の便益ではなく、住民全般の福祉向上を目的として実施するものは公共財の提供であり、一般財政で負担すべきものである。

(2) 価値財的な性格を有するサービスの公費負担

価値財は、国あるいは地方公共団体の介入がなければ最適な供給水準に比較して過小になる傾向をもっているため、国あるいは地方公共団体が市場で自由に決定された取引量を超えて供給する。つまり国あるいは地方公共団体によって消費を促し、その負担は税で行われる。義務教育が典型的なものである。個人が必要としないといっても、社会的な利益をもたらすことから、その財・サービスの消費を強制することになる。価値財は準公共財的な性格、あるいは所得の再配分の役割をもっているともいわれ、経済的・社会的見地からみて公費による負担が望ましいと考えられている。

未普及地域の解消、広域化、耐震化などは、水道サービスがコア・サービスであることから、水道事業の公共性の確保の面から必要な一定水準を達成するために行われる事業である。これは個々の水道使用者の選好の範囲を越えて実施せざるを得ないという意味で価値財的な性格を有するものであり、国あるいは地方公共団体の一般財政の負担による実施が必要である。

全国的にみて高料金である、あるいは、格差が著しい場合には、水道サービスがもつ社会保障サービスに類似した価値財的な性格から、その著しい差異を解消するために水道施設の一般財政の負担による整備が必要である。一方、生活用水以外の用水については、全国的な条件の相違が料金に反映されることはある程度やむを得ないことであろう。

水道布設年次、水源の確保の困難さ、施設稼働状況等の地理的、歴史的要因、人口密度や生活様式等の社会的要因、水源汚染等の外部効果などの要因によって料金格差が生じており、そうした事業へ適正な負担が求められている。

なお、公費負担を行う場合、料金の格差あるいは高料金という理由で経営費に公費を投入することは、不採算地域に対する経営費負担などを除き独立採算制の

基盤を崩すもので一般的には好ましくない。料金格差あるいは高料金の主たる理由が資本費の高騰であることから、その原因となっている設備投資への公費負担という形態をとることが好ましい。

以上、最近の水道事業を見た場合、水道サービスの価値財的な要素を考慮して実施する施設整備として適正な公費負担が必要である。

<未普及及び不採算地域>

水道サービスは、コア・サービスとして国民の生活に必要な欠くことのできない基礎的なものであり、いかなるところでも供給されるよう努力していかなければならない。従って、水道サービスの提供に伴い事業者の責に帰すことのできない不採算地域の運営に対しては、それが著しく料金を押し上げる原因になる場合には、国及び関係地方公共団体が応分の負担をすることが相当である。

<水源開発>

今日、水源は市町村域を越えた遠隔地にしか求められなくなっているが、その結果として給水原価に格差があることは、コア・サービスとしての水道サービスに矛盾することとなる。本来、国土の総合開発は、国の重要施策のひとつであり、ダム^{ダム}の建設などは、まさに国土開発そのものである。現在は、コストアロケーションにより各受益者が費用を分担し合っているが、水源の確保・調整については、基本的には国の責任と負担で行うべきである。水道事業にあっては、水源の構成が地下水か、河川水か、または河川水でもかつての自流からの取水によるものか、ダム開発によるものかによって、給水原価に大きな差が生じている。そうした意味においても水源の確保は国の責任と負担で行うことが相当である。

<貯水池の浚渫>

河川の土砂などが貯水池に堆積し、それを浚渫することは、国土の保全の意味で、公共財的な色彩が強い事業であり、公費で負担すべきものである。

<水道広域化>

現在の水道事業は市町村経営を原則としているが、住民の生活様様の多様化、高度化に加え、交通網の発達により、その生活圏も拡大し、従来の行政区域を越えた地域社会が形成されている。一方、水道事業においては、原水の確保及び水資源の有効利用、二重投資の回避、施設の合理的配置、技術水準の向上、大規模化によるメリットといった面、さらに地域内における料金格差の解消という面から広域化が求められている。こうした広域化の事業は、実施に際して送水管等の整備で、実施当初には経費が増加することになる。しかし、個々の事業体がそれぞれの課題を単独で解決する場合に比較すれば広域化によってコスト面でも効率的な解決となる。つまり広域化を実施しなければさらに高料金を誘発していたもので、広域化経費に公費を導入することは有効なものとなる。また、広域化は市町村を越えたレベルの社会資本の整備でもあり、全国、あるいは地域的にみて効率化を推進するものでもあり、今後の水道事業のあり方を探るものとして、必要な地域においては国あるいは都道府県が積極的に推進することが望ましい。

<水道管路近代化経費・ライフラインの耐震化経費>

水道は高度経済成長期において急速な普及が図られたが、現在、それら施設の多くが老朽化し、更新する必要性が強まっている。また、阪神・淡路大震災を機にライフラインの耐震化が全国的に実施されている。これらの事業は、既存施設の更新・改良を主とする事業であるが、都市化の進展等で経費の増加を招き、高料金の要因となっている。一定レベルの耐震化は、震災時において、国民の生命を守るための事業であり、まさにコア・サービスである。そのため、国あるいは地方公共団体による負担が望まれる。

(3) 外部不経済是正のための公費負担

外部経済または不経済が存在するときは資源配分は効率的とはならないため、その補正方法としては、外部経済に対しては税を投入し、外部不経済に対しては罰金の徴収や行為そのものを規制するなどの方法が一般的に考えられる。

しかし、外部効果が非常に大きい場合には、公費の額も膨大となり、非効率になる恐れがあるとともに、公共性の観点からも、市場経済に委ねるより国あるいは地方公共団体が直接当該サービスを供給し、税を通して社会全体で負担することが妥当である。

<高度浄水施設>

近年、原水の水質悪化により、高度浄水施設の整備が必要となっているが、これらの施設整備は多額の経費を要し、これが料金高騰の一因となっている。

河川等の水質悪化は水道事業者の責任で生じたものではなく、本来ならば水道事業者にとって必要のない経費である。また、水質汚濁の原因者が広範囲にわたり、特定しきれないことに鑑み、国及び関係地方公共団体が負担することが相当である。

<その他>

外部不経済に起因するその他の事項についてもその経費の一部については、範囲や緊急性等に応じて国及び関係地方公共団体の負担が望まれる。

(4) 所得再配分への公費負担

所得再配分機能はそもそも財政の役割であり、これを財・サービスの価格を通じて行うことは、資源配分を歪めることになる。水道料金の減免措置など所得の再配分を料金を通じて行う場合には適正な一般財政による負担が不可欠である。

<料金減免措置など福祉料金>

福祉施策等社会政策的配慮として実施する低料金制度、料金減免など、国の施策を超えて地域の特性に応じて実施する料金減免措置等は市町村の一般財政で負担すべきものである。

(5) 災害時の復旧対策への公費負担

前述のように災害時に備えての水の確保については、一般行政の施策として関係

地方公共団体の負担が相当であり、また、水道施設の耐震化についても、公共性の確保という面からの判断で実施されており、最低限のレベル確保は、まさにコア・サービスであるということからも公費負担が望まれる。一方、被災後の復旧については、災害の規模、被害の程度、他の便益との優先度などにより公的負担のあり方が異なると思われるので、一般論として論じることは難しいが、国あるいは地方公共団体の負担が必要な場合が多いと思われる。

震災などの災害による料金収入の減少及び経費の増加による経営悪化に対する経営補助については、一般的な独立採算事業への経営費負担とは別に考慮する必要がある。さらに、国・地方公共団体及び水道事業者は、災害対策費用の積立や共同拠出基金など全国規模の共済制度的な方策を幅広く検討する必要がある。

5 おわりに

以上、今後の公費負担のあり方について意見も含めて述べたが、水道事業者としては、国等の公費負担の拡大を求めるだけで事足りりとするのは妥当ではない。水道事業者自らの効率化努力を併せて強力に進めていかなければ、水道使用者の理解は得られず、水道事業の円滑な運営、安定化にも支障となる。

地域間格差の是正に向け、料金の高騰化抑制のため、適正な公費負担を図っていく前提には、効率化の視点が欠かせない。

そのためには、事業経営と料金水準、また公費負担に関する透明性を確保することにより、水道使用者が公費負担が適正であるかどうかを含め、その内容を評価できる仕組みを整備し、水道事業者に効率化努力を求める必要がある。提供する情報は、料金改定時に料金設定の考え方、算定方式及び具体的な経営効率化計画などについて、さらに改定後においても、経営効率化計画の達成状況などについて適切な報告を行うべきである。

最近では、あらゆる行政の分野において、その透明性を高め、市民からわかるようにすべく、情報公開を求める声が強い。その声を踏まえ、情報公開や行政手続の明確化を定めた法律、条例等が策定されてきている。

水道事業の料金、経営についても例外ではなく、今後、その透明性を高めるべく、客観的な経営情報の開示などが求められてくることは、時代の流れであり、また、外部からの厳しいチェックを受けることにより、経営の効率化を効果的に進めるためにも必要なことである。

我々は、単に水道事業者としてではなく、全国の水道使用者の声として、また税の適正配分の見地からも、水道事業における適正な公費負担を強く訴えるものである。

別 紙

事 項	内 容		財政区分
公共財的な性格のサービス	消火栓及び公衆栓	水道を公共の消防の用に供するために要する経費、公園その他の公共施設において水道を無償で公共の用に供するために要する経費	市 町 村
	震災用応急給水施設・設備等	住民全体を対象とした震災時の避難場所等における応急給水施設・設備の整備及び応急給水を可能にするためのライフラインの耐震化並びに応急給水資機材に要する経費	市 町 村 (都道府県) (国)
	その他	住民全体の公益のための水道施設の整備経費	関係地方公共団体
価値財的な性格を有するサービス (公共性の確保から個々の使用者の選好を超えて実施するもの)	未普及及び不採算地域	不採算地域への水道サービスの普及及び維持のための施設整備経費等	国 関係地方公共団体
	水源開発	市町村域を越えた遠隔地におけるダムなどの水源の開発に要する経費	国
	貯水池の浚渫	貯水池に堆積した河川土砂などの浚渫経費	国
	水道広域化	市町村域を越えた広域的水道施設の整備費用(相互融通機能、施設の共同整備・利用など)	国 都道府県
	水道管路近代化	老朽化した管路の更新に要する経費(石綿管など)	国 関係地方公共団体
	ライフラインの耐震化	都市の防災機能の向上のためにライフラインとしての水道施設の耐震化に要する経費	国 関係地方公共団体
外部不経済の是正	高度浄水施設の整備	河川・湖沼などの水源水質悪化に伴う高度浄水施設などの整備経費	国 関係地方公共団体
所得の再配分	料金減免等	社会施策的配慮としての低料金設定、減免等	市 町 村
災害時の復旧対策など	災害復旧対策	被災後の水道施設の復旧に要する経費	国 関係地方公共団体
	災害等による経営悪化対策	災害による料金収入の減少や経費の増加による経営悪化に対する補助	国 関係地方公共団体
		積立金、拠出金などの共済制度	それぞれ 応分の負担