

戦後における水道料金制度の展開

大 坂 健

- | | |
|-------------------------|-----------------------|
| はじめに | (2)水道財政の悪化と水道料金 |
| 1 独立採算制成立以前における水道料金制度 | 3 独立採算制再編以降における水道料金制度 |
| (1)戦前における水道料金制度の概要 | (1)独立採算制の再編と水道料金制度 |
| (2)戦後インフレと水道料金の統制 | (2)地方自治体の料金政策と水道料金の動向 |
| 2 独立採算制成立以降における水道料金制度 | おわりに |
| (1)地方公営企業法の制定と水道料金制度の変容 | |

はじめに

今日、水道料金政策は、大きく転換しつつある。昭和50年代に入って、革新自治体の衰退を背景に、40年代に形成された生活権保障主義的側面を弱めようとする料金政策¹⁾がとられ、さらに、60年代には、国からも、「[料金原価には]適正な率の事業報酬を織り込むとともに、利用者にとって公正妥当な料金となるよう料金体系について十分配慮すること。」²⁾と、企業主義的な政策を積極的に推進する方針が提示されるようになっていく。このような状況の下において、水道料金が戦後どのように形成されてきたのかを明らかにし、今日の到達段階を提示することは、その改革方向を展望する上で重要な課題であろう。

戦後における地方自治体の水道料金政策の形成過程については、すでに発表した拙稿³⁾において東京都の水道事業を事例として解明した。そこでは、昭和30年代末における企業主義的料金政策の形成、革新知事時代における生活権保障主義的料金政策への転換、低経済成長期に成立した保守知事の下での企業主義的料金政策への回帰という流れとその意味が明らかにされている。本稿では、このような地方自治体の料金政策の展開を可能にした枠組みとしての、戦後

1) 料金設定原理には、原価主義と負担力主義とがあるといわれているが、これらは料金設定の際に何を基準に定めるかという視角からみた場合の原則であって、料金政策の立場を示すには適当でないように思われる。そこで、ここでは料金がどのような政策的目的から定められ、体系づけられているかという視角から、独立採算制を維持するように個別企業の枠内で経営問題を処理しようとする企業主義と、住民の生活権を保障するように経営しようとする生活権保障主義とに料金政策の立場を区分した。

2) 「昭和63年度地方財政の運営について」昭和63年5月30日自治財第27号各都道府県知事宛自治事務次官通知。

3) 「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—」『都市問題』第79巻第3～6号。

の水道料金制度の形成過程を取り扱う。

これを研究する場合、次のような視角が必要と思われる。第1に、水道料金制度を独立採算制との関連において評価することである。独立採算制を規定した地方公営企業法は、地方公営企業料金の一般原則を定めたものの、具体的な料金の算定基準については水道法に委ねている。この二元的法規制体系の下で両法令における料金の規定が独立採算制にどのように対応してきたのか、水道料金制度の特質と到達段階は、この展開過程を検討する中で明らかにできるように思われる。第2に、料金値上げ反対運動や自治体の料金政策との関連において、水道料金制度をみることである。これらの運動や政策も、また、水道料金制度の特質を規定したと考えられるからである。

本稿では、このような視角から戦後における水道料金制度の形成過程を素描し、その特質と現在の到達段階を明らかにしたい。なお、ここで言う水道料金とは、地方自治体のものを指すことを、予めお断りしておく。

1 独立採算制成立以前における水道料金制度

(1) 戦前における水道料金制度の概要

はじめに、戦前における水道料金制度について簡単に触れておこう。水道料金は、市制町村制と水道条例という2つの法律に規制されていた。

その特徴は、第1に、国の監督・統制が二重、三重に行われ、複雑化していたことである。

市制町村制では、使用料を徴収するには内務大臣・大蔵大臣の、水道使用料条例の制定には府県参事会(明治44年改正で府県知事)の許可が必要であるとされていた。「左ノ事件ニ關スル市會ノ議決ハ内務大臣及大蔵大臣ノ許可ヲ受クルコトヲ要スノ……ニ 市特別税並使用料、手數料ヲ新設シ増額シ又ハ變更スル事」(市制第122条)「左ノ事件ニ關スル市會ノ議決ハ府縣參事會ノ許可ヲ受クルコトヲ要スノ一 市ノ營造物ニ關セル規則ヲ設ケ並改正スル事」(同第123条)と。その一方、水道条例においても、料金の新設や改正に際して内務大臣の許可が必要であると解されていた。水道条例は、第3条において、「市町村ニ於テ水道ヲ布設セントスルトキハ其目論見書ニ左ノ事項ヲ詳記シ地方長官ヲ經テ内務大臣ノ認可ヲ受クヘシ」とし、「目論見書」の記載事項として「水料ノ等級、價格、水料徴収ノ方法及經常ノ収支ノ概算」を掲げ、水道料金を布設認可の際の認可事項とした。料金の改定については、水道条例に規定されなかったが、行政実例「水道給水規則の件」において、内務大臣の認可が必要であるとされた⁴⁾。その後、厚生省の設置(昭和13年)にともない、水道事業は厚生大臣と内務大臣の共管事務となり、さらに認可手続きは複雑化した。

4) 明治35年7月衛甲第32号各地方長官宛内務省衛生局長通牒〔宮野 省三、白松篤樹『警察行政衛生行政』(自治行政叢書第8巻)常磐書房、30~31ページ〕。

第2に、料金の算定基準やその計数的根拠を示す会計制度が設けられていなかったことである⁵⁾。

水道条例では、水道料金に関する規定については、「市町村ハ一家専用ノ給水用具ヲ設クル能ハサルモノノ為メニ共用給水器ヲ設クヘシ」(第15条)「市町村ハ消防用ノ為メニ消火栓ヲ設置スヘシ消防用ニ消費シタル水ハ水料ヲ徴収スヘカラス」(第16条)と、共用栓の設置義務や消火用水の料金無料化の規定が定められたにすぎなかった。また、水道条例では会計処理の基準は何ら定められず、水道事業の経理は、市制町村制に規定された官庁会計方式——一切の収入支出を歳入歳出予算に編入する総計予算主義と現金の収入支出を基準として整理する現金主義にもとづく会計方式——にもとづき行われていた。この会計方式では、資本勘定と収益勘定との区分もされず原価計算は困難であった。そのため、「何等合理的な経理計算を為すことなく、常識的に⁶⁾料金が決定され、また、「剰餘金を水道事業の利益なりと盲斷し、漫りに他經濟に繰入又は直接事業に關係のない經費等に支出する⁷⁾」こと、つまり、収益主義的経営が行われるようになった。

戦前の水道料金制度は、おおよそこのような特徴をもっていたといつてよいであろう。しかし、昭和18年の市制町村制改正によって、使用料の新設・改廃、条例の設定・改廃については内務・大蔵大臣の許可を必要としないこととされ、国の水道料金に対する統制は、水道条例によるものだけに改められた⁸⁾。重複した料金認可制は、戦後の民主化を待たずして戦時下における行政簡素化措置によって整理されたのである。

(2) 戦後インフレと水道料金の統制

終戦後、水道料金は、戦後インフレに対応して物価の安定の確保、国民生活の安定を図るために、昭和21年3月に制定された物価統制令によって統制されるようになる。物価統制令では、物価の直接統制方式として、①主務大臣が指定する統制額(第4条)、②主務大臣が業者等の組合や会社による協定額あるいは決定額を認可する額(第5条)、③他法令に基づく認可等の額(第7条)が規定された。水道の料金認可は、当初は第7条に基づき水道条例で行われることになっていたが、昭和21年8月、同令の一部改正によって物価庁長官の権限の下に置かれ、昭和23年8月からは第4条統制額とされた。物価統制令による物価の統制は、戦後の労働運動の攻勢に対応して労使関係を安定させ、経済復興をすすめる上できわめて重要な政策であった。

5) 戦前の地方公営企業の財務会計については、拙稿「地方公営企業における財務会計制度の形成と展開(1)」『都市問題』第80巻第2号を参照されたい。

6) 高橋六郎「水道事業会計組織と経理方法の改革に就て」『水道協会雑誌』第38号、6ページ。

7) 高橋六郎『水道経営と財政』(第2節水道使用料編)水道社、134ページ(『水道雑誌』抜刷、東京市政調査会所蔵)。

8) 小林與三次「改正市制町村制(九)」『新民』第38編第11号、19ページ。

そのため、その公共料金の統制は物価体系を崩さないように料金をできるだけ低位に抑える方針がとられた。

これを受けて提示された物価庁の水道料金の算定基準は、拡張事業費などを含まない経常的経費を料金算定の基礎原価とするというものであった。「本原価計算資料に計上すべき経費は上水道関係の経常的経費（事業の維持管理の為経常的に必要なる経費に限り擴張増設工事及改造大修繕費等資産の増價をきたすような支出は含まない）に限る。」⁹⁾と。ただし、減価償却費は、企業会計が採用されていなかったため、便宜的措置として「1公債の元利償却額。／2本原価計算期間に於て公債以外の借入金を財源とし、増價せらるゝ資産の減価銷却費」¹⁰⁾とされた。また、料金体系については、専用栓では家事用、官公用、工場用、営業用、その他に区分され、「負擔力（根本的には物價政策の一般的方針）によつて決められるべきである」¹¹⁾と、用途別が支持されていた。

この料金算定基準は、減価償却費に代えてインフレで軽減された公債費を算入することを通じて、料金水準を低位にとどめる役割を果たしたといつてよい。それを可能にしたのは、減価償却費を計上せずに料金原価を圧縮して経理することができる官庁会計方式がとられていたからに他ならない。この経理方式では、公債費負担が軽減されているために、インフレが収束すれば、収支の均衡は容易となる。ドッチ・ラインの実施を境にして、水道財政は赤字から黒字基調に転換する（水道協会に報告のあった85都市の昭和24年度決算状況は、「収支の均衡」53、「黒字」23、「赤字」9）¹²⁾。しかし、黒字財政も、企業会計方式で決算をすれば、「利益勘定になつているという水道は少ない」¹³⁾状態であった。

また、この料金算定基準は、建設資金の財源が全て地方債で調達できることを前提としたものであったが、実際には、水道事業の起債許可率（起債許可額／起債申請額×100）は、昭和25年度44%、26年度32%と極めて低く、資金調達は困難を窮めた。それは、日本経済の復興にとまなう都市への人口の集中で建設改良事業へのニーズが増嵩する一方、大蔵省貯金部資金の地方債枠の圧縮と一般会計債優先の起債政策によって公営企業債の起債が抑制されたために引き起こされたものであった。そのため、「普通ならば1年乃至2年程度の工事が財政的の理由のみから3年、4年もしてもなかなか完了できない窮状」¹⁴⁾となった。

このような状況を背景として、物価庁の統制に対する次のような水道関係者からの批判的意見がみられるようになる。起債が認められない時期には「相當程度の〔建設事業などへの〕支出を使用料収入から賄はれるべきことも又已むを得ない」¹⁵⁾「諸機構は中央集權的機構から地

9) 10) 物価庁料金課「水道料金原価計算資料」『水道協会雑誌』第161号、36ページ。

11) 小原剛「水道使用料設定の基準に就て」『水道協会雑誌』第157号、5ページ。

12) 水道協会『上水道統計』昭和24年度、21ページ。

13) 同上、22ページ。

14) 水道協会『上水道統計』昭和25年度、6ページ。

15) 国分正也「料金事務担当者からみた水道使用料の決定方法について」『水道協会雑誌』第161号、17

方分權的に移行しつつあり、地方自治法が強化されている現在、一日も早く舊弊より脱却して「料金決定権は」自治團體に委譲せられるべきではないだろうか。¹⁶⁾など。こうして、物価統制下において、適正な原価による料金の算定や料金認可制の廃止などの課題が浮かび上がってくるのである。

2 独立採算制成立以降における水道料金制度

(1) 地方公営企業法の制定と水道料金制度の変容

① 地方公営企業法と水道料金制度

昭和27年の地方公営企業法制定による独立採算制の成立は、水道経営と水道料金制度にとって大きな転機となった。

独立採算主義的経営が戦後唱えられるようになるのは、昭和22年度後半より、日本独占資本の復活と再編を背景に、生産の重要な阻害要因であった戦後インフレを克服する施策として「健全財政」の堅持という方針がとられるようになってからのことである。しかし、その底流には、戦後の地方公営企業をめぐる社会経済的条件の変化、つまり、戦後の労働者階級勢力の成長と地方財政危機があったことに注目すべきであろう。戦後、労働運動や社会主義政党などの活動が活発化する一方、民主化政策による地方行政領域の拡大、戦後インフレ、附加税中心の市町村税体系と戦争による税源の枯渇などによって、地方財政危機が進行し、「独占支配体制の安定装置」¹⁷⁾としての地方自治体の機能が麻痺する状況が生まれた。そのため、これに対応して、一般会計への財政的依存を遮断する地方財政機構＝地方公営企業の独立採算制を確立することが必要となったのである。昭和23年に制定された地方財政法の独立採算の規定¹⁸⁾は、このような要請の反映に他ならない。しかし、この段階においては、独立採算主義的経営を行うことは、激しい戦後インフレによって地方公営企業財政の悪化が絶えず進行し、また、独立採算制に必要な不可欠な企業会計方式の会計制度なども整備されなかったために、困難であった。地方公営企業法制定の最大の課題は、これを整備し独立採算制を成立させることにあったといわれてよいであろう¹⁹⁾。その成立は、水道料金制度に次のような変化を生み出すことになる。

ページ。

16) 同上、19ページ。

17) 吉岡健次『現代日本地方財政論』東洋経済新報社、昭和38年、4ページ。

18) 「政令で定める公営企業については、その経理は、特別会計を設けてこれを行い、その歳出は、当該企業の経営に伴う収入（前條の規定による収入を含む。）をもつてこれに充てなければならない。」（地方財政法第3条）

19) 地方公営企業法で定められた独立採算制は、(1)適用範囲を確定する制度（強制適用の範囲は、水道事業常時雇用職員数50人以上、軌道・自動車運送・地方鉄道事業100人以上、電気・ガス30人以上）、(2)一般会計などからの繰入を遮断する制度、(3)企業会計方式の会計制度の3の制度から構成されてい

第1に、一般会計からの繰入を前提とした経営が原則的に許されなくなり、水道料金は独立採算主義的経営に対応するものでなければならなくなった。

第2に、企業会計方式の会計制度が導入され、原価計算が可能となった。独立採算制は、単に財政収支の均衡を企図する制度ではなく、戦後の労働者階級勢力の成長と地方財政の危機を背景に、労働者階級から批判を招かない「公正妥当な」料金であることと、一般会計に財政的に依存しないという2つの要請を同時に満たすために、地方債の元金償還を固定資産の減価償却とみなして、経常経費のみならず資本的経費をも回収する資金調達方式を制度化したものである。したがって、企業会計方式の会計制度は、「公正妥当な」料金の算出（原価計算）や投下資金の回収（減価償却）のために、独立採算制の必要不可欠の機構となる。地方公営企業法では、発生主義会計による会計処理の基準などだけでなく、インフレ後に適正な減価償却を行うために固定資産の資産再評価の基準なども定められた。

第3に、料金の一般的原則が規定された。「料金は、公正妥当なものでなければならず、且つ、これを決定するに当たっては、地方公営企業の収支の均衡を保持させるように適切な考慮が払われなければならない。」（地方公営企業法第21条）と。地方公営企業法は、各事業法の特別法とされず、水道条例の適用を排除しなかった。したがって、同法では、地方公営企業料金の一般原則が定められたにとどまり、具体的な料金の基準や決定方法については、水道条例に委ねられた。つまり、水道料金に対する二元的法規制体系が形成されたのである。

地方公営企業法の料金規定についてここで注目しなければならないのは、公正妥当性や収支の均衡の保持がうたわれたものの、料金原価の内容については曖昧にされたという点である。それは、独立採算制を維持しなければならない料金制度にとっては「欠陥」を意味する。前述した地方公営企業の特異な資金調達方式は、減価償却費と元金償還費とが一致することと、建設資金が全て起債で調達できることを前提とするが、しかし、実際には、固定資産の耐用年数と企業債の償還期限の差異や土地などの非償却資産が存在し、地方債資金は国の起債許可制の下に置かれていた。地方公営企業では、この財政制度の矛盾によって資金不足状況が絶えず発生することになる。これらの資金不足の発生は、非償却資産の存在を除けば、国の地方債政策や起債許可制に起因するものである。しかし、個別企業の枠内で問題を処理しようとする企業主義的観点からは、これらの資金不足は料金で調達すべきものとなり、これらを解消できる料金制度の形成が重要な課題となる。

もちろん、法案策定段階において、このような点についての検討がなされていなかったわけではない。法案策定過程において、東京都から提出された意見には、「原則として公正報酬に基く原価計算により算出 [する]²⁰⁾という要望がみられる。また、東京都一財務会計部分の立

た。その詳細については、拙稿「地方公営企業における独立採算制の成立」(上)(中)(下)『都市問題』第75巻第6～8号を参照されたい。

20) 交通局60年史編纂委員会編『東京都交通局60年史』昭和47年、202ページ。

案作業に職員を派遣していた一の職員は、「新しい公企業の料金におきましては従来の実費計算乃至は原価計算そのままの料金制度を採らずに、これを公正報酬に基くところの収支適合の原則の上に立つ方式をとつて居る」²¹⁾と、地方公営企業の料金規定について説明している。このような点からいって、法案策定の当初においては、料金の規定は、事業報酬の算入によって資金不足を解消できる総括原価主義料金を前提に検討されていたとみてよいであろう。最終的に総括原価主義料金の立場を曖昧にしたのは、法案策定時にみられた電力料金的大幅値上げ案に対する反対運動や世論を考慮したものと考えられる²²⁾。それは、料金規定を説明した職員の次のような示唆からわかるであろう。「昨今たまたま電気料金の値上げが大きな社会問題として起つて居りますが、その動向如何は又この新しい地方公営企業料金決定の方向付けに相当影響するものが、あろうかと考えられ、吾々の注目して居る所であります。」²³⁾

②水道料金の届出制と「水道料金処理要領」

さらに、この時期に、水道料金の認可制度を届出制にするという重要な改正が行われている。地方公営企業法の成立とほぼ同時期に、物価庁は廃止され、水道料金の認可権は厚生省に引き継がれた。同省は、当初は、料金認可制の廃止ではなく、権限を「大中に県に移譲すべく考慮」²⁴⁾していたが、最終的には「水道料金の統制額の指定は、地方公共団体の経営にかかる水道の水道料金については、廃止する」²⁵⁾と、決定した。それは、おそらく、「[水道料金については]速かに物価統制令から解除せられ地方議会の所定に一任せられたい」²⁶⁾という水道協会の統制廃止の要望を考慮し、また、地方公営企業法で独立採算制が成立したため、認可を通じて厳しく料金を統制しなくても、行政指導で国の方針を浸透させることができると判断したからであろう。「厚生省においては、本稿に後述する水道料金に関する各種の問題点につき慎重に之が対策が検討せられたが、水道料金対策確立については地方公営企業法の実施と密接な関連があり、同法、細則並びに同法資産再評価規則等一連の法体系の整備が概ね本年10月に行われた結果、最近に至つて次の如き[料金届出制の]結論が下された。」²⁷⁾と述べていることから

21) 藤本勝満露「講演・今後の水道事業について」『水道研究』第13号、10ページ。

22) 電力料金的大幅値上げ案に対して、地方自治体を巻き込んで全国的に反対運動が展開された。例えば、札幌市では、市議会の主催で値上げ反対の市民大会が開催されている。「北海道の電力料金が7割値上げされると発表され、これに反対する世論はゴウゴウ沸騰した。議会もこれに強く反対することになり電力対策特別委員会を主体とし、議会で主催して7月10日電力料金値上げ反対市民大会を開催した。この市民大会は、市・商工会議所・北海道電力民主協議会・婦人団体も共催し、市民あげての運動であった。」(札幌市議会事務局編『第8期札幌市議会小史』昭和48年、5ページ)

23) 藤本勝満露、前掲講演、10ページ。

24) 「第21回総会及び第19回部会記事」『水道協会雑誌』第218号、68ページ。

25) 昭和27年12月12日厚生省告示第340号。

26) 「『物価統制令による水道料金』についての陳情書」(昭和26年12月)『水道協会雑誌』第207号、51ページ。

27) 石田政夫「水道料金について」『水道協会雑誌』第219号、39ページ。

も、それは分かる。これによって、料金の改正は、地方議会の議決だけで行うことができるようになった。

しかし、全く厚生省の統制がなくなったわけではない。同省は、通達「水道料金について」²⁸⁾を發して、「水道料金については引き続き行政指導を行[う]」²⁹⁾方針を示し、企業運営の放漫等を戒め的確な基礎経費に基づいて原価計算を行うよう指導することや、料金を改訂した場合に、料金計算様式を添えた報告書を徴し、給水人口1万人以上の事業については意見を付して厚生大臣に報告することなどを都道府県知事に求めるとともに、「審査の上不相当と認めるときは理由を附してその旨を勧告すること」³⁰⁾としたのである。

料金の算定基準は、同通達において「水道料金処理要領」—以下「要領」という—として示された。「3 料金算定の基礎経費は上水道関係の経常的経費（事業の維持管理等妥当な運営のため経常的に必要な経費）に限り、建設改良工事費、拡張工事費等、臨時的経費は含まない。従つて建設改良起債の元金償還費は含まないこと。／4 償却資産の耐用年数に基づく減価償却費は認めること。……／5 起債の長期借替の不可能な場合に限り、例外として起債の元利償却費と固定資産償却費の差額を基礎経費に含めるも止むを得ないこと。／6 借入金利子は、基礎経費の中に含めること。……／11 用途別料金については水道事業が公営企業たる本質並びに水量不足の現実にかんがみ、若干政策的考慮を払つて之れを設定するも差支えないものとする。なお、これが設定については地方の実情に即して定めること。／12 私営水道については利益配当金は払込資本の1割以内を基礎経費に含めるも差支えないこと。」³¹⁾と。「要領」は、建設事業費や利益を含まない原価（経常的経費+減価償却費）を料金算定の基礎としたが、しかし、例外として、一定の条件の下で資金ベースによる資金不足額=元利償還金と減価償却費の差額を基礎経費に算入することを認めたため、物価庁の時代にとられていた基準と実質的には変わらないものとなった。この料金算定基準では、固定資産の耐用年数と企業債の償還期限の差異による資金不足についてのみ対応措置がとられたにすぎず、従前から問題となっていた起債許可率の低位による建設資金不足に対しては、全く考慮されなかった。

だが、当時は、地方公営企業の財政制度の矛盾は、借替債の不許可や3割程度の起債許可率にもかかわらず、顕在化しなかった。それは、戦後インフレによる公債費の縮減と資産再評価によって、減価償却費が元金償還金を上回り、これによる内部留保資金を建設改良費に充当できたからである。例えば、東京都では、昭和28年度に拡張事業のために「一部予定外の損益勘定資金（既有施設に対する減価償却引当金）および前年度利益剰余金等を充当[した]」³²⁾が、その額は事業費の19%にも及んだ。そのため、「要領」の算定基準は、地方公営企業法制定時

28) 29) 30) 昭和27年12月12日厚生省発衛第231号各都道府県知事宛厚生事務次官通達(『水道協会雑誌』第219号, 41ページ)

31) 同上, 42~43ページ。

32) 東京都水道局『東京都水道事業年報』昭和28年, 15ページ。

においては、資金不足を生みださず、大きな問題にはならなかった。

このように、地方公営企業法の制定にともなう、二元的法規制体系の下に置かれた水道料金制度は、届出制に改められる一方、原価計算による料金算定を通じて独立採算制に対応しなければならなくなった。しかし、水道料金制度は、地方公営企業の財政制度の矛盾に対応したものでなく、独立採算制を維持する上において大きな「欠陥」を孕んでいたのである。

(2) 水道財政の悪化と水道料金

① 原価主義料金制度への胎動

昭和30年代初頭になると、水道事業では、減価償却費で元金償還金を賄えない状況が発生し、地方公営企業の財政制度の矛盾が顕在化した（企業債元金償還金対減価償却費率、昭和29年度43%、31年度102%、33年度145%）。しかも、経済復興にともなう都市人口の増加で建設ニーズが膨張する一方、昭和31年度に国の起債許可政策が公営企業債優先へ転換してからも、不十分な資金枠や起債対象からの配水小管、既存施設の設備拡充事業の除外化などのために、企業債許可率の低位が続ぎ、建設資金不足は30年代を通して恒常化した。

このような状況を背景として、国は、料金に資本的支出を算入する地方自治体の措置を容認するようになる。東京都は、昭和31年の料金値上げの際に、建設改良費の一部を料金に算入することの是非について厚生省に「伺い」をたてた。「貴通牒は現在の資金事情においてそのまま実施することは困難な実情にあり、殊に水道料金処理要領第三項及び第五項の改良工事費、起債元金償還費は料金設定の基礎経費として算入せざるを得ない実情にあって、事業経営者としていたしましては、これらの経費の算入は真にやむを得ない措置であり、首都水道の現状から、この扱いが許容されうるものと考えますが、貴見を仰ぎたくお伺いいたします。」³³⁾と。その回答は、「要領は一般的基準を示すものであって、現在のような起債が極めて困難な実状の下にあっては、改良工事費等水道施設の保全上必要欠くことのできない費用を最小限度料金中に含めることは、事情已むを得ないこととして許容される」³⁴⁾と、東京都の措置を是認するものであった。これを受けて、東京都では、建設改良費や元金償還金の一部を料金に算入し、昭和30年度決算から収益的支出に「自己資本造成費」を計上する措置がとられた。その後、このような建設改良費等の算入措置がかなりの都市でとられたことはいうまでもない。

さらに注目すべきことは、昭和32年の水道法の制定に伴って「要領」が廃止されたことである。同法は、地方自治体の料金改定について、「地方公共団体たる水道事業者は、料金を変更したときは、厚生省令の定めるところにより、その旨を厚生大臣に届け出なければならない。」

(水道法第14条第2項)と、従来どおり届出制を定め、「届出書に、料金の算出根拠及び料金

33) 「厚生省あて東京都水道局伺い」昭和30年12月9日東京都水道局長から厚生省公衆衛生局長宛（小原隆吉『水道料金の理論と実際』日本水道協会、昭和40年、80ページ）

34) 昭和30年12月10日衛発第765号（同上、81ページ）。

表1 様式第1 料金の算出根拠及び経常収支の概算

布設年月日 年 月 日
 給水人口 人
 計算期間 自 年 月 至 年 月

収入の部

| 項目 | 金額 | | 算出根拠 |
|---------|-------------------|----------------|----------------------------|
| | 最近1カ 年間実績 円 | 今後の 見込 円 | |
| 料金 | | | 用途別に単価 及び数量を記 載すること。 |
| 給水装置工事費 | | | |
| その他 | | | |
| 合計 | | | |

支出の部

| 項目 | 金額 | | 算出根拠 |
|------------|-------------------|----------------|--|
| | 最近1カ 年間実績 円 | 今後の 見込 円 | |
| 取水、貯水及び導水費 | | | |
| 人件費 | | | |
| 給料 | | | |
| 賃賃 | | | |
| 雑雑 | | | |
| 諸諸 | | | |
| 手手 | | | |
| 福福 | | | |
| 利利 | | | |
| 費費 | | | |
| 電電 | | | |
| 修修 | | | |
| 用用 | | | |
| 減減 | | | |
| 価価 | | | |
| 却却 | | | |
| 費費 | | | |
| そそ | | | |
| その他 | | | |
| 小計 | | | 取水量 ○○ m ³ , 1 m ³ 当り ○○円○○銭 |
| 浄水及び送水費 | | | |
| 人件費 | | | |
| 給料 | | | |
| 賃賃 | | | |
| 雑雑 | | | |
| 諸諸 | | | |
| 手手 | | | |
| 福福 | | | |
| 利利 | | | |
| 費費 | | | |
| 電電 | | | |
| 修修 | | | |
| 用用 | | | |
| 減減 | | | |
| 価価 | | | |
| 却却 | | | |
| 費費 | | | |
| そそ | | | |
| その他 | | | |
| 小計 | | | 浄水量 ○○ m ³ , 1 m ³ 当り ○○円○○銭 |
| 配水費 | | | |
| 人件費 | | | |
| 給料 | | | |
| 賃賃 | | | |
| 雑雑 | | | |
| 諸諸 | | | |
| 手手 | | | |
| 福福 | | | |
| 利利 | | | |
| 費費 | | | |
| 電電 | | | |
| 修修 | | | |
| 用用 | | | |
| 減減 | | | |
| 価価 | | | |
| 却却 | | | |
| 費費 | | | |
| そそ | | | |
| その他 | | | |

| | | | |
|---------|--|--|---|
| 小計 | | | 配水量 ○○ m ³ , 1 m ³ 当り ○○円○○銭 |
| 給水装置工事費 | | | |
| 人件費 | | | |
| 給料 | | | |
| 賃賃 | | | |
| 雑雑 | | | |
| 諸諸 | | | |
| 手手 | | | |
| 福福 | | | |
| 利利 | | | |
| 費費 | | | |
| 電電 | | | |
| 修修 | | | |
| 用用 | | | |
| 減減 | | | |
| 価価 | | | |
| 却却 | | | |
| 費費 | | | |
| そそ | | | |
| その他 | | | |
| 小計 | | | 取扱件数 ○○件 1件 当り ○○円 |
| 一般管理費 | | | |
| 人件費 | | | |
| 給料 | | | |
| 賃賃 | | | |
| 雑雑 | | | |
| 諸諸 | | | |
| 手手 | | | |
| 福福 | | | |
| 利利 | | | |
| 費費 | | | |
| 備備 | | | |
| 品品 | | | |
| 消消 | | | |
| 耗耗 | | | |
| 品品 | | | |
| 費費 | | | |
| 通通 | | | |
| 信信 | | | |
| 運運 | | | |
| 搬搬 | | | |
| 費費 | | | |
| 光光 | | | |
| 熱熱 | | | |
| 費費 | | | |
| 修修 | | | |
| 繕繕 | | | |
| 費費 | | | |
| 公公 | | | |
| 支支 | | | |
| 払払 | | | |
| 利利 | | | |
| 息息 | | | |
| 支支 | | | |
| 減減 | | | |
| 価価 | | | |
| 却却 | | | |
| 費費 | | | |
| そそ | | | |
| その他 | | | |
| 小計 | | | 有取水量 ○○ m ³ , 1 m ³ 当り ○○円○○銭 |
| 合計 | | | 有取水量 1 m ³ 当り ○○円○○銭 |

(備考)

1. 今後の見込欄は、概ねカ年間の見込額の年平均額を記載すること。
2. 算出根拠欄は、できるだけ詳細に記載し、内容の複雑なものは別紙とすること。
3. 地方公共団体の経営する水道事業にあつては、起債償還額が減価償却額をこえるときは、当分の間、その差額を一般管理費のその他の欄に記載して、差支えないこと。
4. 地方公共団体以外の者の経営する水道事業にあつては、配当を必要とするものは資本に対して年1割以下の利潤を一般管理のその他の欄に記載して差支えないこと。
5. 給水人口が2万人以下の水道事業にあつては、都道府県知事は、取水、貯水及び導水費、浄水及び送水費、配水費、一般管理費等の部門別を廃して、これらを一括する様式としても差支えないこと。
(注意) 総原価の有取水量1 m³当り平均の算出に当つては、総原価の中には給水装置工事費を含めないこと。

(資料)『水道協会雑誌』第330号, 10ページ。

収入の概算を記載した書類を添えて」(同法施行規則第12条)都道府県知事に料金の変更を届けるものとされた³⁵⁾。水道法では、地方自治体以外の水道事業の供給規定の認可基準³⁶⁾が規定されているが、地方自治体の料金算定基準についてはとくに明記されず、「要領」に代えて発せられた通達「水道法の施行について」³⁷⁾において、曖昧な形で提示されているにすぎない。すなわち、(1)都道府県知事に対して、「[料金変更の届出書には]別紙様式第1による計算書を添附せしめ、水道事業の経営の能率化による低廉な料金を確保するよう指導せられたいこと」³⁸⁾と、市町村の水道料金の指導基準を抽象的に示し、(2)「様式第1 料金の算出根拠及び経常収支の概算」の備考の3において、「地方公共団体の経営する水道事業にあつては、起債償還額が減価償却額をこえるときは、当分の間、その差額を一般管理費のその他の欄に記載して、差支えないこと」³⁹⁾と、資金ベースにもとづく元金償還金の不足額を料金原価に算入することを容認したのである(表1参照)。この通達は、利益的なものの算入を認めないという「要領」の考え方をほぼ引き継いだものといつてよいであろう。しかし、実際には「殆どこれを無視し、資本的支出の一部を料金基礎に見込むことは、なかば原則的なものとして、広く採られ[た]」⁴⁰⁾。また、この通達の様式は、料金体系について特定の方式を定めなかったものの、料金の欄で「用途別に単価及び数量を記載すること」と説明しているように当時支配的であった用途別を念頭において作成されている。ちなみに、用途別料金を採用する事業は、昭和34年4月の日本水道協会の調査では、調査対象513事業のうち503事業にも昇っていた⁴¹⁾。このように、通達は、料金算定基準を明示せず極めて曖昧なものであった。この通達の曖昧性は、後に、料金の届出制とともに地方自治体の生活権保障主義的な料金政策の展開を容認する役割を果たすことになる。

昭和30年代半ば以降、このような事業報酬などの算入を認めない料金制度や用途別料金体系に対して、水道事業者から批判が展開され、料金の在り方が模索されるようになった⁴²⁾。なか

35) 水道料金に対する国の監督は、地方自治法で行うことが想定されていた。「もし地方公共団体がその自治に委ねられた期待にそわしないような供給条件を議決したような場合には水道事業の公共性保持のため必要な勧告が発せられることとなるであろう(地方自治法第245条の3)。(為藤隆弘「水道法へのあゆみ(2)」『水道協会雑誌』第272号、5～6ページ)

36) 「一 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。／二 料金が、定率又は定額をもって明確に定められていること。／三 水道事業者及び水道の需要者の責任に関する事項並びに給水装置工事の費用の負担区分及びその額の算出方法が、適正かつ明確に定められていること。／四 特定の者に対して不当な差別的取扱をするものでないこと。」(水道法第14条第4項)

37) 38) 39) 昭和32年12月27日厚生省発衛第520号各都道府県知事宛厚生事務次官通達。

40) 小原隆吉、前掲書、79ページ。

41) 畑中良一「水道料金についての一考察」『水道協会雑誌』第328号、11ページ。

42) 日本水道協会に設置(昭和34年6月)された「上下水道経営調査専門委員会」でも料金体系の在り方が検討され、「水道料金体系及び算定基準試案」も提示されたが、意見が一致せず、結論は出されなかった。

でも重要なのは、昭和36年10月に設けられた「臨時東京都水道料金及び下水道料金制度調査会」から提出された答申一「水道料金の構成要素に関する答申」（昭和37年12月）と「水道料金の体系に関する答申」（昭和38年10月）一である。前者の「答申」では、営業費用と、資本費用（すなわち、支払利息・配水小管布設および既存配水施設の改善に要する費用・企業債償還金）からなる総括原価を料金算定基礎とすべきであるという主張がなされた。後者の「答申」では、「需要種並びに料金格差に対する設定基準が不明確で……料金体系そのものが常に不安定な要素を内包している」⁴³⁾という用途別料金体系に対する批判や、料金体系に客観的妥当性と安定性を付与するために、個別原価主義一各利用者の料金負担は個々のサービス供給に必要な費用にもとづいて決定すべきであるという考え方に基づく口径別料金体系を採用すべきであるという主張が展開された。この個別原価主義料金の主張は、料金体系の面から独立採算制を補強しようとするものといってよいであろう。総資産のうち固定資産の比率が高い水道事業では、個別原価主義の見地にてば、総料金原価のうち利用の多寡にかかわらず利用者が負担すべき部分が大きくなり、需要変動に影響されずに安定的に資金回収を図ることが可能となる。しかも、用途別料金体系を口径別料金体系に置き換えることで、一般会計からの繰入につながる政策的配慮を料金から排除することができるからである。これらの「答申」は、原価主義料金の理論的根拠と算定方式を提示した文献として、他の地方自治体の料金政策に大きな影響を及ぼすことになる。

②料金値上げ反対運動と自治体労働組合

昭和30年代の経営困難の原因は、建設資金不足だけではない。同年代半ば頃より発生しはじめる水道財政の赤字も、経営を一層困難にした。水道事業の総収支比率（総収益／総費用×100）は、昭和35年度より低下し、40年度には97.5%となり、その累積欠損金は、昭和35年度から40年度に12億円から212億円へ約18倍に増加した。それは、高度経済成長に伴う建設投資の増加＝企業債の累積による利子の膨張や、物価騰貴、河川の汚濁・水源地の遠隔による経費増加などに起因するものであった。

他方、これにともなう行われた料金値上げに反対する住民、自治体労働組合の運動が、商工業者をも巻き込んで高揚した。議会内では、革新政党的議員は、料金値上げを批判するとともに、独立採算制の廃止と消火栓の経費・公共施設の水道料金などの一般会計からの繰入、国庫補助金の交付などを主張した。料金値上げ反対運動の有無を都市規模別に集計した表2をみると、人口10万人以下の小都市では運動が少なく、料金値上げ反対運動は主として多額の赤字を抱えた大都市と、中都市において発生したことがわかる。

このような料金値上げ反対運動に大きな影響を及ぼしたのが、自治労（全日本自治団体労働組合）、全水道（全日本水道労働組合）などの自治体労働組合であった。これらの組合は、昭

43) 小原隆吉、前掲書、263ページ。

表2 全水道の料金値上げ反対運動の状況

| 人口規模 | 都市数 | 反対運動 | | | 住民共闘 | | | 政策活動 | | |
|------------|-----|------|----|----|------|----|----|------|----|----|
| | | 有 | 無 | 不明 | 有 | 無 | 不明 | 有 | 無 | 不明 |
| 100万人以上 | 5 | 5 | — | — | 4 | 1 | — | 2 | — | 3 |
| 100万人～15万人 | 14 | 9 | 3 | 2 | 2 | 7 | 5 | 6 | 1 | 7 |
| 15万人～10万人 | 14 | 7 | 3 | 4 | 1 | 9 | 4 | 2 | 8 | 4 |
| 10万人以下 | 13 | 3 | 6 | 4 | — | 9 | 4 | — | 9 | 4 |
| 合 計 | 46 | 24 | 12 | 10 | 7 | 26 | 13 | 10 | 18 | 18 |

〔資料〕 全水道水道事業政策専門委員会編『市民の水道白書』より作成。

〔注〕 調査は、全水道加盟約90単組を対象に、昭41年6月～10月にかけて実施された。

和30年代半ば以降、地方公営企業財政の赤字が顕在化する中で、独立採算制に対する従来の曖昧な態度を転換して反対の立場を明確にするとともに、国庫補助金の交付や起債条件の改善、国による水源の確保などの政策要求や、次のような料金政策を掲げて料金値上げ反対運動に積極的に参加するようになった。(1)住民への「不当な負担」—「拡張のための将来の負担を現在の利用者にかぶせること、高額な利子負担を料金構成要素に入れること、資本報酬をふくませること」⁴⁴⁾、一に反対すること、(2)「住民に対しては政策的な低料金、企業用水や、大量消費者にたいしては政策的な高料金という」⁴⁵⁾用途別の通増制料金体系を採用すること、(3)住民の意見を考慮して料金を決定することなどである。

このような運動の結果、水道料金の値上げ率を抑えたり、一般家庭の負担増加を相対的に抑制したりする—基本料金よりも超過料金の値上げ率を、一般家庭用よりも業務用の値上げ率を高める—地方自治体があらわれるようになる。また、東京都において、昭和30年度から毎年行っていた「自己資本造成費」の計上を37年度以降とりやめたように、料金原価への建設資金の算入なども制約された。

以上のように、昭和30年代に顕在化した地方公営企業の財政制度の矛盾に対応して、原価主義料金制度を確立しようとする動きが強まる一方、料金値上げに反対する運動を通じて、企業主義的な料金政策に反対する勢力も形成されるようになるのである。

3 独立採算制再編以降における水道料金制度

(1) 独立採算制の再編と水道料金制度

昭和30年代後半にあらわれた財政赤字と料金値上げ反対運動によって、地方公営企業は「危機」に直面する。それは、一般会計繰入金金の増加としてあらわれた。地方公営企業への一般会計繰入金金は、昭和37年度から40年度に、424億円から706億円に1.7倍に、とくに、収益的収入

44) 45) 全水道水道事業政策専門委員会編『市民の水道白書』昭和41年、196ページ。

においては、110億円から267億円へ2.4倍に増加した。これは、「一般会計という大きなバケツの底に穴があいていて、どんなに水をつぎこんでももってしまう」⁴⁶⁾状況、つまり、一般会計への財政的依存を遮断するという独立採算制の機能が麻痺しはじめたことを意味した。

このような状況に対応して、昭和41年に地方公営企業法が改正され、独立採算制が再編される⁴⁷⁾。同法の改正は、地方公営企業制度調査会の「地方公営企業の改善に関する答申」（昭和40年10月）一租税で負担すべき部分と利用者が負担すべき部分に経費を区別して資金調達する経費負担区分制度の導入による受益者負担の強化、管理者の権限強化、原価主義料金制度の確立、経営合理化の推進、財政再建方策などの意見一に沿ったもので、独立採算主義的経営を強化しようとするものであった。これによって、独立採算制は、一般会計からの繰入を原則的に禁止する従来の「完全な独立採算」の体系から一定の租税負担を前提とした「不完全な独立採算」の体系に改められるとともに、事業規模にかかわらず適用されるようになった。

この再編ともなって、原価主義料金制度の確立が企図される。料金制度に関して「答申」では次のように述べている。「地方公営企業の大部分を占める公益事業にあっては、その料金は、原価主義を原則とする。この場合の原価は、あくまでも合理的、能率的な経営のもとにおける原価でなければならないことは当然である。料金原価に含まれる範囲は、営業費、支払利息等経営に要する費用及び企業としての実体資本を維持するための適正な資本報酬とすべきである。この場合、後述の負担区分に基づいて地方公共団体の一般会計又は国において負担する費用であって料金として回収する必要のないものは、料金原価に含ませるべきでないことはいうまでもない。これまで一部地方公営企業においてみられたように資金収支上の不足額を全部料金原価に含めるような方式は、改めるべきである。資金収支上の不足額については、必要に応じ借替債の発行等を検討すべきである。／次に、料金体系は、原則として個別原価主義によるべきであるが、事業によっては住民の日常生活に与える影響、負担能力等を考慮して必要な調整を加えるべきである。」⁴⁸⁾と。ここでは、①能率的経営による総括原価、②損益ベースによる料金算定（建設改良費や元金償還金の不足額を算入する資金ベース方式の否定）、③個別原価主義による料金体系の設定原則などがうたわれている。この「答申」は、原価主義料金制度を確立することで、地方公営企業財政制度の矛盾を独立採算制の枠内でスムーズに解消しようと企図したものと見える。

だが、改正された地方公営企業法には、原価主義料金の設定を地方自治体に義務付ける規定は設けられなかった。改正法の料金規定一「料金は、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

46) 「座談会・地方公営企業制度調査会中間答申をめぐって」『自治時報』第18巻第1号、40ページ。

47) この再編については、拙稿「地方公営企業における独立採算制の展開」『都市問題』第77巻第9～12号を参照されたい。

48) 自治省編『地方公営企業制度調査会資料』昭和40年度、6ページ。

ができるものでなければならない」(同法第21条第2項)一に関しては、「地方公営企業が健全な経営を確保する上に必要な資金を内部に留保するため、料金には、適正な率の事業報酬を含ませることが適当であること」⁴⁹⁾(傍点引用者)という通達が発せられている。これが事業報酬の算入を義務付けたものでないことは、明らかであろう。

原価主義料金設定の原則を規定できなかったのは、改正法案の策定過程において、事業報酬の算入を義務付ける条文が政府部内からの強硬な反対意見により修正されたからである。当初、自治省の地方公営企業法改正原案では、地方公営企業制度調査会の「答申」に沿って、「料金は、能率的な経営の下における適正な原価に適正な報酬を加えたものでなければならないものとする」と⁵⁰⁾と、料金への事業報酬の算入を義務付けていた。これに対して、工業用水道事業の低料金政策が維持できなくなることを恐れて、通産省が強硬に反対し、その結果、法案の規定から「適正な報酬を加えたもの」が削除されたのである。

一方、地方公営企業法の改正に対応して、日本水道協会に設けられた「水道料金制度調査会」において、厚生大臣からの諮問に応じて水道料金の算定要領「水道料金の算定について」(昭和42年7月)が作成された。

この料金算定要領では、次のように総括原価の算定方法と料金体系の設定方法が提示されている。

(1)総括原価＝営業費用＋資本費用(支払利息＋事業報酬)。事業報酬は、「施設改良、配水施設拡充及び企業債償還に充当されるべき額であり、事業の資本構成及び給水需要の実態等を勘案して適正に算定した額」⁵¹⁾とされた。ここでは、事業報酬の算定方式として資金ベースにもとづく費用積上げ方式がとられているが、それは、多くの自治体が料金算定においてこの資金ベース方式をとっている状況を追認したものとみられる。資金ベース方式は、期間コストでない経費の料金原価への算入を認めるものであって、「全く合理性を欠い[た]」⁵²⁾方式といっべきであろう。

(2)料金体系＝口径別基本・従量料金制。「料金は、各使用者群に対して総括原価を各群の個別費用にもとづいて配賦し、基本料金と従量料金に区分して設定するものとする。／各使用者群は、給水管の口径に分類し、小口径給水管の使用者群に対しては、基本水量(概ね月10立方メートル)を付与するものとする。」⁵³⁾また、特別措置として「資本費用の一部を配賦しない」⁵⁴⁾ことによって基本料金を軽減することや、従量料金を「通増または通減料金制」⁵⁵⁾とすること

49)「地方公営企業法の一部を改正する法律等の施行について」昭和41年7月5日自治企第105号各都道府県知事、六大大市長宛自治事務次官通達。

50)「地方公営企業法の一部を改正する法律案要旨(案)」『地方財務』第143号、257ページ。

51) 日本水道協会『水道料金の算定について』昭和42年7月、3ページ。

52) 細野日出男「水道料金制度調査会の答申について」『都市問題研究』第19巻第8号、44ページ。

53) 54) 55) 日本水道協会、前掲『水道料金の算定について』、3ページ。

を認めた。

この料金算定基準は、あくまで日本水道協会の答申にすぎず、法的拘束力をもたない。そのため、同協会から、昭和43年9月に、原価主義にもとづく料金算定基準を省令等に規定するよう要望が出されている⁵⁶⁾。

このように、独立採算制の再編ともなって原価主義料金制度の確立が企図されたが、それは、政府部内の対立によって法制的に曖昧にされた。つまり、料金の届出制の下で、水道料金は、従来通り自治体の裁量に委ねられたのである。しかし、法的拘束力がないとはいえ、日本水道協会の算定要領は、原価主義料金の導入を促進する役割を担った。

(2) 地方自治体の料金政策と水道料金の動向

①革新自治体と水道料金政策

だが、この料金算定要領にしたがって各都市の料金が必ずしも策定されたわけではない。というのは、昭和40年代に入って数多く誕生するいわゆる革新自治体において、生活権保障主義的な料金政策が推進され、大きな影響を及ぼすようになったからである。

革新自治体の料金政策として昭和30年代後半に注目されたのが、昭和38年の横浜市で提案された値上げ方式、すなわち、家事用（値上げ率29.3%）よりも営業用（同86.7%）の値上げ率を高くし、さらに水道料金と一緒に徴収される下水道料金を引き下げて一般家庭の負担（10m³/月以内では3円の値上げ）を軽減するという提案であった。さらに、昭和40年代初頭には、美濃部都政が誕生し、画期的な「シビルミニマム型」通増料金制の提案が行われた。それは、「生活用水として供給を受けている利用者には、新たな負担をもたらさない……その一方で高層ビルなど水資源の開発を促しその開発利益を受けていると見るべき利用者からは正当な料金を徴収すべきである⁵⁷⁾という立場から、①小口径の水量料金8m³/月の無料化、②水量料金の累進性の強化、③生活保護世帯、母子世帯の装置料金の免除などによって、一般家庭の料金負担を軽減する一方、大口利用者の料金負担を高めるものであった。革新自治体の料金政策は、基本的に独立採算制の枠内において、大口需要者の負担を高めることで勤労者層の負担増加を相対的に抑えようとする昭和30年代後半頃にみられた料金体系を、生活権保障主義的立場にたって発展させたものであって、既にもてきたような自治体労働組合や革新政党的政策⁵⁸⁾の反映とみてよいであろう。その結果、大都市における水道料金の通増度（1m³当たりの最高単価/

56) 「水道制度の改善に関する答申」(1968年9月)『水道協会雑誌』第409号、75ページ。

57) 東京都議会『昭和四十三年第三回定例会東京都議会会議録』107～108ページ。

58) 革新政党的なかで最初にこのような政策を支持したのは、社会党である。同党は、「地方公営企業に対するわが党の政策（昭和40年）」において、「料金水準については、〔建設改良費を含まない〕原価にもとづく料金を算出した上で、事業の性質ごとに公共性の見地から修正を加えるものとする。一般利用者大衆に対しては、低料金政策をとるとともに、他方急速に上昇する限界費用については、大企業をはじめとする企業の負担とするような料金体系が必要である。」「地方公営企業に対するわ

表3 口径別使用量・料金調定額の構成比

(単位：%)

| | 使 用 量 | | | | 料 金 調 定 額 | | | |
|-----------------|-------|-------|-------|-----|-----------|-------|-------|-----|
| | 50 | 55 | 61 | 伸び率 | 50 | 55 | 61 | 伸び率 |
| 小口径(13—15mm) | 67.0 | 71.3 | 74.3 | 118 | 43.8 | 47.6 | 53.1 | 358 |
| 中口径(30—40mm) | 10.0 | 9.2 | 8.4 | 90 | 14.4 | 13.9 | 13.0 | 266 |
| 大口径(50—75mm) | 10.5 | 9.4 | 8.6 | 88 | 19.1 | 18.4 | 17.1 | 264 |
| 特大口径(100—300mm) | 11.2 | 9.2 | 8.2 | 77 | 22.5 | 19.7 | 16.5 | 217 |
| 公衆浴場・共用 | 1.3 | 0.9 | 0.7 | 53 | 0.3 | 0.3 | 0.3 | 314 |
| 全 体 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 107 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 295 |

(資料) 東京都水道局『事業年報』各年度版より作成。

(注) 伸び率は、昭和50年度を100とした場合の数値。

1㎡当たりの最低料金)は、昭和40年代にかなり上昇することになる。例えば、東京都の通増度は、昭和41年の改正では3.0倍であったが、43年の改正では6.0倍となった。

さらに、革新自治体では、一般会計からの繰入や土地売却収入などによって、料金をできるかぎり低く抑えるという政策がとられた。東京都では、都財政の悪化のために昭和50年度から大幅に削減されたものの、49年度までかなりの任意的補助金や出資が行われていた(義務的負担金を除く額、昭和48年度41億円、49年度82億円)。その一方、資本的支出の料金への算入に対しては、革新自治体では消極的であった。美濃部都政時代には、「自己資本造成費」が計上された年度は、2カ年度(44年度22億円、51年度91億円)にすぎなかった。

革新自治体は、住民の生活権を保障しようとする立場から、水道事業など社会的共同消費に関連する地方公営企業を独立採算主義的に経営することに対して総じて批判的であった。それは、「施設の整備拡充による資本費の償還額等まで独立採算制のもとに企業の料金収入でまかなうことは適正といい難い」⁵⁹⁾という全国革新市長会の主張にみることができよう。

しかし、革新自治体の料金政策には大きな限界がみられたことにも注意すべきであろう。独立採算制の枠組を前提に展開された革新自治体の料金政策においては、大口需要者の水道料金負担—最高単価を限界費用とした—には自ずと限界があるために、大口利用者に負担を転嫁できなければ、「シビルミニマム型」料金体系の維持が困難になる。この点で言えば、革新自治体の料金政策をさらに発展させるには、独立採算制の撤廃＝公費負担制度の確立が必要であった。

②企業主義的料金政策の展開と水道料金の動向

昭和50年代に入って、生活権保障主義的な料金政策を支えた政治的財政的環境は、大きく変化する。すなわち、料金値上げ反対運動が低迷し、全国革新市長会の加入市長数も減少する

が党の政策(昭和40年)』『地方政治』第103号、69ページ]と、主張した。

59) 全国革新市長会「地方自治確立のための地方行財政改革への提言」『地方自治通信』第82号、7ページ。

表4 水道事業における料金体系の推移 (単位:%)

| | 48 | 50 | 52 | 54 | 56 | 58 | 61 |
|-----|----|----|----|----|----|----|----|
| 用途別 | 82 | 70 | 59 | 57 | 55 | 49 | 46 |
| 口径別 | 11 | 19 | 28 | 30 | 33 | 36 | 39 |
| その他 | 7 | 11 | 13 | 13 | 13 | 15 | 15 |

(資料) 日本水道協会『現行水道料金表』(昭和55年4月1日現在), 同『水道料金表』(昭和61年4月1日現在)より作成。

(昭和50年度132, 55年度89, 平成元年50)とともに, 国・地方を通じて財政悪化が進行し, 国庫補助金や一般会計繰入金の伸びが低下したことである(公費負担の伸び, 昭和40年代一国・県補助金34.9倍, 一般会計繰入金8.2倍, 50年代一同2.3倍, 同2.2倍)。しかも, 小口径の需要の増加と大口径・特大口径のその減少という水需要の構造的変化にともない, 大口利用者の負担の相対的低減傾向があらわれた。東京都では, 料金収入全体に占める大口径・特大口径の比率は, 昭和50~61年度に41.6%から33.6%へと低下している(表3参照)。それは, 大口利用者のより大きな負担で一般家庭の負担を軽減するという「シビルミニマム型」料金の基本的前提条件が崩れ始めたことを意味する。

このような状況の変化を背景として, 地方自治体の水道料金政策は企業主義的な性格を強めていく。例えば, 「東京都上下水道財政調査会」の『東京都水道及び下水道料金等に関する調査報告』(昭和58年10月)では, 革新都政時代に形成された逓増制料金体系に対して, 水需要の構造的変化の下においては「将来に予想される設備拡充の財源確保も危うくなり, 事業の健全な経営に支障を生じる」⁶⁰⁾と批判し, 逓増制を資源節約の見地から「基本的には今後も維持されるべき[もの]」⁶¹⁾としながらも, 小・中口径の基本料金に対する負担軽減率の引き下げや, 逓増度の緩和, 料金の減免措置の見直しなどの提案が行われた。また, 昭和54年8月には, 資本費用の算定方式と逓増料金制の設定方式を中心とした「水道料金の算定について」の改正⁶²⁾が行われたが, その過程において, 「維持管理時代を迎えようとする今日においては, 生活用水といえども, 当該使用者にかかわる特定費用は, 最小限賦課する方向で措置されるべきである」⁶³⁾と, 生活用水への過大な軽減措置を戒め, 逓増制を緩和することが強調された。

60) 東京都上下水道財政調査会『東京都水道及び下水道料金等に関する調査報告』昭和58年10月, 9ページ。

61) 同上, 14ページ。

62) 「水道料金の算定について」の主要改正点。(1)資本費用の算定方式の修正。料金算定方式の原則を従来の資金ベースから損益ベースへと改め, 事業報酬を資産維持費(企業債償還金+減価償却不足額+その他事業維持に必要な額)へと変更した。(2)逓増料金制の設定基準の新設。その採用の条件を「供給コストが逓増している事業」「新規水源確保が困難である事業」に限定し, 最高単価を限界費用=「給水地域における拡張事業別給水原価のうち, 最も高額な給水原価」とした。

63) 『水道料金算定要領(昭和42年7月)』の見直しについて『水道協会雑誌』第541号, 91ページ。

表5 大都市における水道料金の通増度

| 都市名 | 通 増 度 | | | |
|-----|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|
| 東 京 | 6.00 (50.9) | 6.10 (53.12) | 5.74 (56.11) | 4.69 (59.5) |
| 札 幌 | 3.00 (47.4) | 2.60 (51.4) | 2.86 (55.4) | 2.61 (59.5) |
| 川 崎 | 5.44 (49.4) | 5.83 (51.4) | 6.56 (53.5) | 6.19 (56.9) |
| 横 浜 | 5.58 (48.5) | 6.67 (50.12) | 5.98 (54.10) | 5.70 (56.4) |
| 名古屋 | 5.83 (49.11) | 5.94 (51.2) | 5.75 (53.2) | 5.05 (57.2) |
| 京 都 | | 4.57 (48.12) | 5.50 (51.4) | 3.50 (56.1) |
| 大 阪 | 6.24 (48.3) | 7.83 (50.9) | 7.06 (55.11) | 5.96 (59.5) |
| 神 戸 | 2.36 (43.3) | 3.81 (50.11) | 4.39 (55.4) | 4.12 (59.4) |
| 広 島 | 3.03 (47.4) | 4.07 (50.9) | 4.05 (55.8) | 4.14 (58.9) |
| 北九州 | | 1.73 (47.4) | 3.60 (50.10) | 4.66 (56.7) |
| 福 岡 | 3.32 (49.10) | 3.56 (52.4) | 5.31 (57.4) | 3.75 (60.4) |

(資料) 日本水道協会『水道料金表』(昭和50, 52, 55, 57, 62年版)より作成。

(注) ()内は、料金実施年月。

昭和50年代半ば頃より、水道料金は、このような流れを受けて、次のような特徴的動向を示すようになる。第1に、口径別料金体系を採用する事業が増加したことである。表4のように、昭和48年から61年に、口径別料金体系を採用する事業は、11%から39%に上昇している。低経済成長期における水需要の低迷=収入の減退と資本費用の増加傾向に対応して、経営の安定のために口径別料金体系を採用する自治体が増加したのであろう。第2に、料金の通増度が緩和されたことである。大都市における水道料金の通増度の推移を示した表5をみると、広島市と北九州市を除き、昭和50年代とりわけ後半に通増度が低下していることがわかる。第3に、自己資本を増強するために、内部留保資金を料金原価に算入する傾向が強まったことである。東京都では、保守知事の下で、起債対象外の建設・改良事業費や元金償還金の不足額などに充当するための「自己資本造成費」として、昭和54年度から61年度に総額2,207億円が計上された。

64) 「地方公営企業の経営健全化の推進について」昭和60年4月5日自治企一第40号, 各都道府県知事, 各都道府県企業管理者, 各指定都市市長, 各指定都市企業管理者, 各企業団企業長及び関係一部事務

さらに、昭和60年代に入って、自治省からは、「地方公営企業の経営健全化の推進について」⁶⁴⁾や「地方財政の運営について」⁶⁵⁾などの通達において、事業報酬の算入と個別原価主義による料金体系の設定を自治体に求める方針が提示されている。また、地方公営企業の制度・運営全般を見直しするために同省に設置された地方公営企業研究会の『地方公営企業の果たすべき役割とその経営基盤強化方策に関する報告』（昭和63年3月）では、経営基盤の強化、安定化のために「資金の内部留保化に努め、自己資本の充実を図る」⁶⁶⁾ことが述べられている。今後も、水道料金は、ますます企業主義的な性格を強めていくことになるだろう。

おわりに

以上みてきたように、戦後の水道料金制度は、地方公営企業法の制定にともない、独立採算制に対応しなければならなくなる一方、それを前提として料金改正が届出制となった。だが、そこで提示された料金規定や算定基準は、曖昧で、地方公営企業の財政制度の矛盾を解消するものではなかった。そのため、原価主義料金制度の確立は、重要な課題となったが、それは、水道法の制定時においても、昭和41年の地方公営企業法改正時においても、実現されないまま今日に至っている。こうして、現行の水道料金制度は次のような特質をもつようになった。

第1に、法制的に料金算定基準が曖昧になっていること。

第2に、原価主義にもとづく具体的な料金算定基準については、法的拘束力をもたない日本水道協会の料金算定要領として提示されていること。

第3に、料金を地方議会の議決だけで決定できること。

もちろん、独立採算制の下では、一般会計からの繰入の制限や、全体として収支の均衡を図らねばならないというような制約が、水道料金にはある。しかし、この制約の下でも地方自治体が生活権保障主義的な水道料金政策を積極的に展開できたのは、第1と第3の特質が備わっていたからであろう。昭和30年代後半以降に強まる原価主義料金制度確立の企図は、料金値上げ反対運動や革新自治体の誕生、政府部内の対立などによって、実現されなかった。しかし、今日、料金値上げ反対運動の低迷と革新自治体の衰退状況の下で、企業主義的な料金政策が推進され、原価主義料金制度確立の条件が形成されつつあるとあってよいであろう。

組合管理者あて自治省財政局長通知。

65) 「昭和61年度地方財政の運営について」(昭和61年5月27日自治財第17号、各都道府県知事あて自治事務次官通知) からこの方針が明示されるようになった。

66) 地方公営企業研究会『地方公営企業研究会報告—地方公営企業の果たすべき役割とその経営基盤強化方策について—』昭和63年3月、17ページ。