

# 水道事業者の多様性

正 木 宏 長\*

## 目 次

- 第1章 はじめに
  - 第1節 本稿の目的
  - 第2節 日本の水道の現状についての概観
- 第2章 公営水道
  - 第1節 普通地方公共団体による水道
  - 第2節 特別地方公共団体による水道
- 第3章 民営水道
  - 第1節 私 営
  - 第2節 自治会等組合営
- 第4章 水道未普及地域
- 結びに代えて

## 第1章 はじめに

### 第1節 本稿の目的

水道法は、「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、水道事業を経営することができるものとする。」(水道法6条2項)として、水道の市町村経営原則を定めている。

市町村経営原則自体は長い歴史を有するものであるが、一方で、水道の施設の更新に関する費用問題を理由に、水道経営の広域化の必要性も、長

---

\* まさき・ひろたけ 立命館大学法学部教授

らく主張されてきたところである。

本稿は、現在の日本の水道供給組織に関して、様々な水道事業者の法的な位置づけを整理することで、一定の知見を獲得することを目的とするものである。

## 第2節 日本の水道の現状についての概観

まず、日本の水道の現状について、統計を見てみる。水道法では、「『水道事業』とは、一般の需要に応じて、水道により水を供給する事業をいう。ただし、給水人口が百人以下である水道によるものを除く。」とされている(水道法3条2項)。一般に法学文献で取りあげられることが多いのはこの水道事業である。そして、水道法では、給水人口が5000人以下である水道により水を供給する水道事業を「簡易水道事業」としている(水道法3条3項)。簡易水道事業との区別のために、実務上は、給水人口が5000人を超える水道事業は「上水道事業」と呼称されている。両者の違いとしては、地方公営企業法上、上水道事業は地方公営企業とされて地方公営企業法の適用を受け、簡易水道事業は地方公営企業とされず地方公営企業法の適用を受けないということが挙げられる(地方公営企業法2条1項1号)<sup>1)</sup>。水道経営について、水道法6条1項の認可を受けて水道事業を営業者を水道事業者という(水道法3条5項)。

平成30年度の統計によれば、上水道事業については、県営5、市営735、町営485、村営39、組合営57、私営9である(ここで言う組合営とは地方自治法284条1項で言う組合であり、もっぱら一部事務組合営のことを指す)<sup>2)</sup>。簡易水道事業については、県営0、市営1273、町営1034、村営240、一部事務組合営11、自治会等組合営589、私営61(筆者が全国簡易水道協議会に問い合わせたところ、ここで言う私営とは、自治会等組合営を除いた、営利的事業者によって運営されるものという旨の回答を得たが、つまりは法人によって運営されるものを指すようである)<sup>3)</sup>。

統計を見ればわかるとおりで、水道法の市町村経営原則にもかかわら

ず、様々な水道事業者によって水道事業が経営されている。本稿ではこれらの多様な事業者を概観する。

## 第2章 公営水道

### 第1節 普通地方公共団体による水道

#### (1) 市町村

水道法6条2項は水道の市町村経営原則を定めている。既に見たように統計上、水道事業については、上水道事業も簡易水道事業も市町村営によるものが圧倒的に多い。市町村営の水道については、民間事業者への外部委託の活用のような民間化の進行が見られるが<sup>4)</sup>、本稿ではこの問題は取りあげない。

市町村による水道経営は、水道法が想定している典型的な経営形態であり、行政法においても、講学上の給付行政の例として言及されたり、要綱行政に関する法的問題点を取り上げる際に、しばしば言及されるところである。そこでの議論では前提に、住民に身近な基礎自治体である市町村が地域住民の生活のために水道を供給するという像があると思われる。

市町村営水道については、市町村は団体としては狭域の団体であって、過疎化の進行等によって経営環境が悪化する現在の情勢の下で、原則的な水道事業者として果たして適切なのかというような論点を考えることができる。市町村については、原則的な経営主体であるので、ここでは説明を割愛し、他の経営主体に言及する際に随時、市町村に関して言及することとする。

#### (2) 都道府県

統計上、目を引くのは、上水道事業について都道府県が水道事業者となっている例が存在することである。水道法6条2項が定めていることは、水道事業は「原則として市町村が経営する」ことであり、法律論的に

言えば都道府県営の水道は原則に対する例外という位置づけになる。

都道府県と市町村の関係について、現在の水道供給でよく見られるのは、都道府県が水道法上の水道用水供給事業（水道法3条4項）を営み、市町村は水道事業を営むという関係である。水道用水供給事業についての平成30年度の統計を見てみると、県営40市町村営5組合営45である<sup>5)</sup>（ここでの組合営は地方自治法第3編第3章の地方公共団体の組合によるものであり、おおむね一部事務組合営を指す）。市町村営や組合営によるものが存在することも目を引くが<sup>6)</sup>、多くの都道府県が現在、水道用水供給事業を営んでいることは確かであろう。

水道用水供給事業について簡単に概説すると、水道法では「水道用水供給事業」とは、水道により、水道事業者に対してその用水を供給する事業をいう。（水道法3条4項）と定義されている。一般向けの解説では水道用水供給事業は、水の卸売りとたとえられ、水道事業は小売りとたとえられることが多い。小規模な市町村では大規模な水源開発は行えないため、都道府県が水源開発をして都道府県内の市町村に水を供給し、市町村は都道府県からの受水と独自水源によって住民に水を提供するという構図になる<sup>7)</sup>。市町村の都道府県からの受水の程度については、市町村内の水源の多寡に左右されるが、役割分担として上に述べたようになる。

小売店にたとえられる水道事業を都道府県が直営で行うというのは、水道法上は市町村経営原則からの逸脱になる。現在少数（既に見た統計によれば5）が存在する都道府県営の水道事業については、その存在理由は一様ではなく、歴史的経緯により都道府県営によって水道事業が行われていると言うより他にない<sup>8)</sup>。

都道府県営の水道事業の実例を何件か見てみると、東京都と神奈川県は大規模な水道事業を営んでいる。東京都営水道については歴史的経緯は明快で、東京市水道が昭和18年に都制が施行され、以降、東京都水道となったという経緯である<sup>9)</sup>。神奈川県については、神奈川県ウェブページの紹介によると「わが国最初の県営広域水道」であり、「水道事業を運営する

には、水源開発などによる財政的負担が大きいことから、地元市町村からの水道事業実施の要望を受け、昭和8年より水道事業を開始しました。」とのことである<sup>10)</sup>。また、長野県は県営水道を営んでいるが、長野県ウェブページの紹介によると「県営水道（上水道事業）は、小規模水道の統合、老朽施設の更新への対応や公衆衛生の向上等を図るため、上水道や簡易水道を整備統合した広域的な上水道の整備について地元からの要望を受け、長野市、上田市、千曲市及び坂城町の3市1町に及ぶ給水エリアの水道として、昭和39年に給水を開始し」たとのことである<sup>11)</sup>。他の県営水道は、千葉県と奈良県に存在している。

都道府県営水道は首都圏では大きな役割を果たしており、給水人口も多いが、全国的に見ればむしろ例外的存在である。

都道府県に関しては、効率化のために水道の広域化の観点から、その役割が拡大されることに期待する議論が、かねてからなされてきた。水道法平成30年改正では、水道法2条の2第2項で「都道府県は、その区域の自然的社会的諸条件に応じて、その区域内における市町村の区域を超えた広域的な水道事業者等との間の連携等（水道事業者等との間の連携及び二以上の水道事業又は水道用水供給事業の一体的な経営をいう。以下同じ。）の推進その他の水道の基盤の強化に関する施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。」という、都道府県の責務が明記された。また、都道府県が水道基盤強化計画を定めることができるとされている（水道法5条の3）<sup>12)</sup>。都道府県は市町村等からなる広域的連携等推進協議会を組織することができることもされた（水道法5条の4）。

平成30年改正水道法においても市町村経営原則は維持されており、水道法の条文や国の計画により都道府県に期待されているのは、都道府県下の水道事業を直営で行うというよりも、①広域的な事業間調整機能や②流域単位の連携推進機能に関してリーダーシップを発揮した助言等を行う役割<sup>13)</sup>のようである。もっとも、潜在的には、都道府県営化による広域化への期待は存在しているようである（現在の都道府県営水道事業を見る限りで

は、都道府県営だからといって、必ずしも都道府県の域内全てを給水区域としてカバーするというわけではなく、長野県営水道のように、経営主体が都道府県であるというだけで、市町村営水道を補完する役割の水道であると感じられるものも見られるにもかかわらずである)。

## 第2節 特別地方公共団体による水道

水道法の条文を追うだけでは窺えないが、現在のわが国の水道供給においては、一部事務組合が水道供給に大きな役割を果たしている。ここでは特別地方公共団体による水道事業を見てみる。

まず、特別地方公共団体としては、東京都の特別区(地方自治法281条1項)が例としてあがるが、東京都は先に言及したとおり東京都が都営水道により水道事業を行っているため、特別区は水道事業に関しては大きな役割を果たしてはいない。

他方で、地方自治法上の普通地方公共団体の組合として、一部事務組合と広域連合がある(地方自治法284条1項)。一部事務組合による水道事業については、多くの水道事業者が存在し、わが国の水道事業で大きな役割を担っている。また広域連合による水道事業も存在する。

さらに財産区(地方自治法294条1項)による水道事業も見られる。

### (1) 一部事務組合

水道事業に関して、水道に関する事務を共同処理するために複数の自治体によって一部事務組合(地方自治法284条2項)が設立され、一部事務組合が水道事業を営むという例が多く見られる。共同処理される水道事業が地方公営企業法が適用される上水道事業である場合は、その一部事務組合は企業団と呼ばれる(地方公営企業法39条の2第1項)。企業団については地方公営企業法上、特別の定めがあるが、性質から言えば、一部事務組合の一種であると言える。

先に見た統計によれば、平成30年度は、上水道事業については広域連合

営も含まれるがおおむね一部事務組合営（企業団営）を指す組合営が57、簡易水道事業については、一部事務組合営11が存在しており、その数は決して少なくないし、次に見るように都市部では大規模な水道企業団も存在する。

一部事務組合営の実態を見てみると、大阪府には、42市町村で構成される大阪広域水道企業団が存在している<sup>14)</sup>。大阪広域水道企業団は大阪府下42市町村への水道用水供給事業を営んでいるが、9市町村の区域での水道事業も営んでいる。大阪広域水道企業団は、かつての大阪府営水道を事業承継しているが、2010年に設立許可を受けたものである<sup>15)</sup>。2020年4月1日時点で職員数515人の大規模団体である<sup>16)</sup>。

一部事務組合は、運営の基本事項を規約で定めたいえで設立されるものだが、地方自治法286条～291条に規約や議決に関する定めがある。定めがない事柄については、地方自治法292条により加入都道府県、市町村に関する地方自治法の規定が準用される。よって市町村によって構成される一部事務組合（企業団）については、通常の市町村の水道事業と同様に地方自治法の規律の下で水道事業が運営されている。一部事務組合（企業団）には一部事務組合議会（企業団議会）が設置されるが、一部事務組合議会（企業団議会）が定める一部事務組合条例（企業団条例）の形式をとる水道条例によって供給規程が定められているものが多い。また、一部事務組合条例（企業団条例）によって行政手続条例、情報公開条例、個人情報保護条例が定められている例も多く見られる（もっともこれらの条例の制定が法律上義務付けられているというわけではない）。

近時では 水道の広域化の推進の観点から水道事業に関する自治体の共同処理が推進されているが、事業統合による広域化のためには一部事務組合（企業団）はその担い手として有力であり、上に見た大阪広域水道企業団のように、新設される例も見られる。もっとも法律論で考えた場合、一部事務組合は形式的には市町村とは異なる特別地方公共団体であるために、市町村経営原則からは逸脱しているということになる。そして、これ

はつまりは、例えば、住民自治の観点から見ると、一部事務組合（企業団）の議会に関しては規約で定められるが、構成団体の議会の議員の中から選挙するというような形で定められるために（例 大阪広域水道企業団規約5条2項）、住民による議会議員の直接選挙は保障されていないというような問題を生じさせることになる<sup>17)</sup>。

## (2) 広域連合

水道事業に関する地方公共団体の組合の形態として、一部事務組合ではなく、事務の一部の広域にわたる総合的かつ計画的な処理であるとして、広域連合（地方自治法284条3項）が選択される場合がある。広域連合に地方公営企業法が適用される場合は、その団体は広域連合企業団と呼ばれ（地方公営企業法39条の2第6項）、地方公営企業法に若干の特別の定めが置かれている。現在では、千葉県、木更津市、君津市、富津市、袖ヶ浦市で構成されるかずさ水道広域連合企業団が2019年に設立され、水道事業と水道用水供給事業を営んでいる。水道事業については全国で唯一の広域連合であるとのことである<sup>18)</sup>。

広域連合に関しては地方自治法291条の2～291条の13に定めがある。直接請求（地方自治法291条の6）、広域計画の作成（地方自治法291条の7）のような特有の規定もあるが、水道事業の運営に関しては、一部事務組合と同等の地方自治法の規律を受けると考えて良い。すなわち加入都道府県、市町村に関する地方自治法の規定が準用される（地方自治法292条）。上のかずさ水道広域連合企業団を例にすると、広域連合企業団議会によって条例が定められ、広域連合企業団水道事業給水条例や広域連合企業団個人情報保護条例が定められている。

## (3) 財産区

地方自治法の財産区（地方自治法294条1項）によって水道事業が経営されている例も存在する。福井県あわら市には、芦原温泉上水道財産区が水

道事業を営み給水を行っている区域が存在する。芦原温泉上水道財産区は日本で唯一の財産区による上水道事業経営の例とのことである<sup>19)</sup>。

財産区については地方自治法294条～297条に定めがある。財産区は「市町村及び特別区の一部が財産を有し若しくは公の施設を設けるものとなるもの」を指すが、ここでは自治体の一部区域が独自の水道を設けるために、財産区が設置されていることになる<sup>20)</sup>。

財産区には条例により議会を置くこともできるが（地方自治法295条）、芦原温泉上水道財産区にはこれは設置されていない。だが、あわら市の定める芦原温泉上水道財産区管理会条例2条によって財産区管理会（地方自治法296条の2）が置かれている。

地方自治法上、財産区の事務としてあがっているのは地方自治法上の「財産又は公の施設の管理及び処分又は廃止」である（地方自治法294条）。水道事業については、財産区による管理の一環として経営が行われることになる。

芦原温泉上水道財産区を例に、法令を見てみると、あわら市の定める芦原温泉上水道財産区水道事業の設置等に関する条例1条にしたがって、芦原温泉上水道財産区水道事業が設置される。そして、あわら市の定める芦原温泉上水道財産区水道事業給水条例に基づいて供給規程が定められている<sup>21)</sup>。芦原温泉上水道財産区は運営については市の条例や、財産区規程や要綱によっているようである。

### 第3章 民営水道

わが国の水道は公営水道が主流だが、少数ながら私人によって経営される民営水道が存在する。民営水道の存在とその法律関係については、筆者の過去の論文でとりあげたので<sup>22)</sup>、ここでは簡単な紹介に留める。簡易水道統計<sup>23)</sup>では、公的主体以外の私人による経営の水道であっても、もっぱら営利的事業者によって運営されるようなものを私営とし、自治体等組合

営と区別しているので、ここではこの区分に従って説明する。

## 第1節 私 営

既に見たように、現在のわが国の水道は上水道事業については9、簡易水道事業については61の私営水道が存在する。2014年の資料によると、上水道事業を営んでいる9の事業者は、藤和那須ハイランド水道、東洋観光事業(株)、(株)蓼科ビレッジ、三井の森、東急不動産(株)、鹿島リゾート(株)、(株)八ヶ岳高原ロッジ、(株)ICP、静岡県伊豆急行(株)である<sup>24)</sup>。リゾート地と思われる場所での事業が多い。これらの事業は事業計画給水人口が5000人超なので上水道事業で認可を受けているが、実際の現在給水人口はいずれも5000人を大きく下回っていて、大規模なものではない<sup>25)</sup>。

水道法6条2項は、「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、水道事業を営むことができるものとする。」としており、様々な規定で地方公共団体以外の者が水道事業を営む場合の規定を置いている。認可に際しての経理的基礎の要求(水道法8条1項6号)、附款に関する規定(水道法9条1項)、事業の休止および廃止に関する市町村との協議に関する規定(水道法11条2項)、供給規程の変更に関する例外規定(水道法14条6項)、地方公共団体による買収に関する規定(水道法42条)といった規定がある。条文上はむしろ、例外という位置づけだが、地方公共団体以外の者が水道事業者となること、ひいては民営による水道を容認していると言える。

民営水道に関して法的問題点を指摘するなら、公的主体ではないため、地方公共団体であれば適用される様々な規律が適用されないことが挙げられる。例えば団体における手続や情報公開は事業者の自主的な取組みに委ねられるということになる。また地方公共団体であれば適用される公の施設の管理に関する事項についての条例主義(地方自治法244の2第1項)も適

用されないので、料金は事業者が自主的に定める供給規程で定められるということになる（もっとも、水道法14条6項により供給規程に定められた供給条件を変更するには厚生労働大臣の認可が必要となる）。

## 第2節 自治会等組合營

簡易水道事業については住民が水道組合というような名称の自治組織を立ち上げて水道事業者になるという独特の経営形態が見られる。統計上は自治会等組合營として計算されているが、既に見たように事業数589とかなり多い。その給水人口は数十人から四千人超まで様々である。

水道組合に関しては、水道法7条2項1号で認可申請に際しての記載事項として、「申請者の住所及び氏名（法人又は組合にあつては、主たる事務所の所在地及び名称並びに代表者の氏名）」が挙げられている。条文上、法人ではなく組合が事業者になることが想定されていることがわかる。統計上、私人による水道事業者は「私営」と「自治等組合營」のいずれかに分類されるが、区別の基準はおそらく法人格の有無であると思われる。

水道組合であるが、住民の自治組織によって水道事業が運営される場合、この形態となる。水道普及期に水道整備が住民組織によって行われた地域において見られる<sup>26)</sup>。

水道組合の法的性質については、民法上の組合とする説と権利能力なき社団とする説がある。水道組合を民法上の組合とする説明は、民法の教科書類でときおり見られる。例えば、「より狭い目的のもとに少数の住民が協力する場合、たとえば、共同で簡易水道を設けたり（略）する団体は（協同組合などの付帯事業である場合は別として）、純然たる民法上の組合の性格のもと認められる」というようなものである<sup>27)</sup>。

他方で、権利能力なき社団とする説も見られる。横浜地裁昭和56年3月19日判決（判例時報1010号5頁）は被告の城堀簡易水道組合について以下のように説明している。

「被告水道組合は、神奈川県足柄下郡湯河原町城堀地区に居住する住民に日常生活に必要な水を供給することを目的として右城堀地区の住民により組織された団体であったが、しだいに、規模を拡大し、昭和38年10月23日には水道法による県知事の認可を受けて水道事業、水道給水事業を行い、その給水区域は後記腸チフスの集団発生当時、右地区のほか同町土肥地区のうち一丁目及び二丁目の一部、同町門川地区のうち同町城堀地区内の飛地尾崎及び御庭の全部、同町宮下地区の一部に及んでいた。右水道組合は、その水道施設により水道水の供給を受けているものを組合員とし、組合員が給水区域外に転出すると組合員の資格を失い、他の者が給水区域内に転入して給水を受けると組合員の資格を取得し、このような組合員の変更があっても右水道組合は存続し水道事業、水道給水事業を続けていた。右水道組合は各組合員から水道料金を徴収し、水道事業、水道給水事業に資し、財産としては水道施設等を所有していたし、役員として、執行機関である代表者組合長、組合長の代理者(副組合長)理事、財産及び業務執行についての監査機関である監事等を置き、役員を選出(多数決による)、業務執行についての多数決による意思決定機関である理事会、右水道組合の基本的事項につき多数決による意思決定機関である組合員総会が設置され、それらの運営、財産の管理、事業の内容等について定めた規約を有し、その規約は書面化されていた。

以上によれば被告水道組合は、独立の存在を有する権利能力なき社団としての実体を有していたものというべきである。」

筆者は、水道組合の法的性質については、その団体の実質(財産の帰属形態が総有か共有か、団体構成員は団体財産に持分を有するか、団体構成員は団体の債務について有限責任を負うか無限責任を負うか<sup>28)</sup>)によって決まるのではないかと考えているところである。

統計上は自治会等組合営に分類される水道組合営の水道であるが、実質は私人による水道事業である。統計上の私営の水道の場合と同じく、団体

における手続、情報公開といった事柄については事業者の自主的対応になるし、地方自治法244条の2第1項の定める公の施設の管理に関する条例主義も適用されない。また、こういった住民の自治組織によって組織される水道組合は極めて小規模なものが多いが、そのような小規模住民組織に地方公共団体並の法令遵守体制を要求することは難しいのではないかと筆者は考える。

水道組合のような自治会等組合によって運営される水道事業は年々減少している。住民による自主的運営のため、役員の高齢化等をきっかけに公営水道に事業譲渡されて統合されるという例が多いようである。公営水道への事業譲渡には、協定や覚書きといったおそらくは私法契約に分類される合意の手法が用いられるが、それに対する法学界の関心は低いように思われる。

## 第4章 水道未普及地域

令和の時代になっても水道未普及の地域は数多く存在する。そのような地域では、住民が基本的に水道以外の自己水源によって生活水を得なければならない。近代水道以外の水源は衛生や継続供給についての問題を抱えているため、水道の普及は社会的な政策目標にされてきた。

ところが、2020年時点で水道普及率0の自治体が存在する。熊本県嘉島町は2020年11月末時点で人口9754人であるにもかかわらず<sup>29)</sup>、水道普及率0%である。嘉島町は熊本市に隣接しており、比較的都市部に存在するにもかかわらず水道普及率が0%というのは奇妙に感じられるが、これは、嘉島町は国土交通省の水の郷百選に選ばれているほどに水源豊富な地域であることに起因する。嘉島町は湧水プールが設けられるほどに水資源が豊富であり<sup>30)</sup>、各戸が井戸によって地下水を利用することで水需要をまかなえるために、水道自体が必要なかったのである。もっとも嘉島町も現在開発中のニュータウンについては簡易水道による給水を行う予定であり、水

道普及率0%からは2021年には脱却する見込みとのことである<sup>31)32)</sup>。

水道は現代生活に不可欠と言われることがあるが、嘉島町の事例は、豊富な地下水源が存在する地域では、必ずしも生活上不可欠というわけではないことを示している。無論、全国どこでも豊富な地下水源が存在するわけではないので、水道無しでも不自由しない地域はかなり限られた地域であることには留意しておかなければならないが、上のようなことから公法学的な含意を引き出すなら次のようなことが考えられる。それは、現代生活における水道の不可欠性を主張して、国民への水道供給があたかも近代国家の公法上の義務であるというような議論をすることに伴う困難さである。水道の不可欠性という概念自体、地域の水資源に依存しており、地域の水資源状況によっては、必ずしも水道は住民が現代的生活を送るうえで不可欠のものではない。筆者は、未普及地域への水道普及という政策目標はそれ自体はほとんどの場合、政策論としては妥当なものであると考える。だが、それを国家の公法上の義務にまで高めてしまうと、地域住民から必ずしも求められていない一律的な公共施設整備が義務化されるという危惧がある。その不具合を避けるために水道が必要な地域には水道を整備する義務を国家は負うというような理論構成をしてしまうと、結局、主張者が必要だと考える地域では公的主体が水道経営をしなければならない、というようなひどく恣意的な理論になってしまうのではないだろうか。

## 結びに代えて

簡単であるが、本稿のまとめとして以下のようなことを言うことができるだろう。まず、現在のわが国では、水道法6条2項の掲げる市町村経営原則とは裏腹に、多様な組織によって水道供給がなされているということである。市町村や都道府県の他に、一部事務組合（企業団）や財産区のような特別地方公共団体による水道事業も見られるところである。

私人による水道経営については、上水道事業と簡易水道事業の双方に見

られるところである。簡易水道事業においては水道事業者が法人である統計上の私営よりも、法人以外の団体による自治会等組合営が多く見られる。

また、水道未普及地域には、住民が水道によらずに独自水源で自給している地域があり、そのような地域では水道がないからといって必ずしも不便をきたしているというわけではない。

以上のような知見から得られる公法学的な示唆としては以下のようなことがあると筆者は考えている。

まず、日本の水道については、水道事業の運営主体が地域の歴史や実情に応じて多様であり、法学的な観点から一般論を語ることが難しいと言うことである。市町村経営原則にもかかわらず、東京都下のように都営水道が末端給水の水道事業にまで大きな役割を果たしている地域もあれば、一部事務組合（企業団）が水道事業を営んでいる地域もあれば、水道組合のような私人による水道経営が行われている地域もある。このような状況においては、例えば水道事業の広域化のような問題についても、法学的な観点から導かれるあるべき一義的な選択肢のようなものを示すのは困難なのではないかと考えている。

もう一つ言えることとしては、水道法は多様な水道事業者の存在を念頭に置いた規定を設けている一方で、例えば、水道法17条の定める給水装置の検査のための土地または建物への立入りなど、水道法には、水道事業者が地方公共団体であることを想定しているのではないかと思われる規定がある。このような規定については、小規模の水道組合のような私的主体にとっては、事実上、法令遵守が困難な場合があるのではないかと思われる。

水道という分野は生活に身近な分野であり、行政法の教科書的題材も多く提供している。だが一方で上に見たように全国的に見ると多様な事業主体が存在するのであって、水道を対象として議論をする際には、市町村経営原則という条文から想像されるものとは異なる地域の実情に目を向ける

ことが重要である<sup>33)</sup>。

※ 本稿で引用したウェブページの最終閲覧日は2020年12月9日である。

- 1) さらに言えば、給水人口が100人以下の水道は、実務上「小規模水道」と呼称されていて、水道法適用外ではあるが数多く存在しており、多くの自治体で条例によって独自の規制がされているのだが、本稿では小規模水道については詳述しない。
- 2) 厚生労働省ウェブページ「平成30年度 水道の種類別箇所数」。  
<https://www.mhlw.go.jp/content/000624222.pdf>
- 3) 全国簡易水道協議会『平成30年度全国簡易水道統計』（全国簡易水道協議会、2020年）13頁。
- 4) 正木宏長「水道事業の民間化の法律問題 ——行政契約の現代的展開——」立命館法学 317号（2008年）1頁。
- 5) 厚生労働省ウェブページ「平成30年度 水道の種類別箇所数」・前掲注（2）。
- 6) 統計上、現在の日本の水道用水供給事業は全て公営であるが、水道法29条1項は、「厚生労働大臣は、地方公共団体以外の者に対して水道用水供給事業経営の認可を与える場合には、これに必要な条件を附することができる。」としており、民営も条文上は排除されないと思われる。
- 7) 住民への水供給システム全体としてみたときは、水道用水供給事業と水道事業が一体として、「水道」を構成しているということになる。

現在、宮城県の水道用水供給事業について、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（PFI法）2条7項の定める公共施設等運営権を設定する手続が進行しており、それが水道の民営化の例として報道されることがあるが、こういった一般向けの報道を分析する際は、わかりやすくするための単純化がされていて、法令用語を用いて報道されているわけではないことに留意しなければならない。

- 8) 広域水道への動きを見ながら市町村公営原則の発展の歴史を辿るものとして、宇野二郎「水道事業における市町村公営原則の発展」札幌法学28巻1・2号 合併号（2017年）1頁。
- 9) 谷口清治「東京都営水道施設70年の歩み（1）」水利科学72号（1970年）13頁、30頁。  
東京都の都営水道はもともとは東京市の水道であるが、現在では多摩地区を含む東京都下の多くの地域をカバーする広域水道となっている。もっとも、東京都下でも、武蔵野市などでは市町村営により水道事業が行われている。  
東京都水道局ウェブページ「東京の水道の概要」。  
<https://www.waterworks.metro.tokyo.jp/suidojigyo/gaiyou/>
- 10) 神奈川県ウェブページ「県営水道の特徴」。  
<https://www.pref.kanagawa.jp/docs/r4a/kensuisirase/sui-tokutyou.html>

神奈川県の県営水道の給水区域は、平塚市、鎌倉市、藤沢市、小田原市の一部、茅ヶ崎市、逗子市、相模原市の一部、厚木市、大和市、伊勢原市、海老名市、綾瀬市、葉山町の

## 水道事業者の多様性（正木）

一部、寒川町、大磯町、二宮町、愛川町の一部であり、広域水道として機能していると言えるが、一方で横浜市や川崎市は独自の市営水道を営んでいる。

神奈川県ホームページ「神奈川県内の水道事業者一覧」。

<https://www.pref.kanagawa.jp/docs/e8z/cnt/fl029/p70915.html>

- 11) 長野県ホームページ「上水道事業」。

<https://www.pref.nagano.lg.jp/kigyo/infra/suido-denki/suido/suido/josuido/mattan.html>

長野県の県営水道の給水区域は、上記ホームページによると、「長野市（篠ノ井地区・川中島地区・更北地区及び信更地区の一部）、上田市（塩田及び川西地区の一部）、千曲市（桑原及び八幡地区を除く）、坂城町の3市1町」であり、それほど広くはない。長野県下では、水道事業については市町村営水道が主流である。

- 12) この制度の前身は昭和52年水道法改正により設けられた広域的水道整備計画（旧法5条の2）だが、広域的水道整備計画は、市町村が想定されている関係地方公共団体の要請により都道府県知事が定めるとされていた。市町村経営原則から、水道の広域的整備の必要性に関しては第一義的には市町村等関係地方公共団体の判断によることが想定されており、都道府県知事が広域的水道整備計画を策定するのは、関係地方公共団体から要請があったときであるとされていた。都道府県知事の判断により要請内容と異なる計画を策定することは不相当であるとされていたのである。水道法制研究会『水道法逐条解説』（日本水道協会、第4版、2015年）206頁以下。

水道法平成30年改正は、都道府県による水道基盤強化計画の策定について、市町村からの要請が無くても策定できるとすることで（計画区域内の市町村の同意は必要である、水道法5条の3第4項）、都道府県の役割を強化している。

- 13) 厚生労働省健康局「新水道ビジョン」47頁。

<https://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/topics/bukyoku/kenkou/suido/newvision/newvision/newvision-8.pdf>

- 14) 大阪広域水道企業団ホームページ「概要」。<http://www.wsa-osaka.jp/joho/gaiyou/>

- 15) 大阪広域水道企業団ホームページ「企業団事業開始までの経緯」。

<http://www.wsa-osaka.jp/joho/gaiyou/enkaku/jigyokaishikeii/>

- 16) 大阪広域水道企業団ホームページ「機構図」。

<http://www.wsa-osaka.jp/joho/gaiyou/kikouzu/R2kikou.pdf>

- 17) 規約で定めれば、一部事務組合議会の議員を住民の直接選挙とすることもできる。松本英昭『要説地方自治法』（ぎょうせい、第10次改訂版、2018年）852頁。

- 18) かずさ水道広域連合企業団ホームページ「組織概要」。

<https://www.kazusa-kouiki.jp/about-us/company-profile/>

- 19) 芦原温泉上水道財産区ホームページ。<http://3139.jp/>

規模としては従業員数6名、財産区水道委員として管理委員6名管理者1名水道委員9名とのことである。

芦原温泉上水道財産区ホームページ「事業者概要」。<https://3139.jp/aboutus/index.html>

- 20) 芦原温泉上水道財産区の歴史については、下記、芦原温泉上水道財産区ホームページ「財産区のあゆみ」を参照。

明治時代から地域住民で構成される地域団体として温泉区が存在したが、大正時代に温泉区が上水道を敷設して水道事業を営んでいたところ、昭和30年に市町村合併が行われた。その際に温泉区民の水道としてその権利が損なわれることがないように、水道施設について地方自治法の財産区が設立されたとのことである。

<https://3139.jp/history/index.html>

- 21) 芦原温泉上水道財産区ウェブページ・前掲注(19)のほか、下記の芦屋市資料「財産区に関する調査票(芦原温泉上水道財産区)」も参考にした。

<https://www.city.ashiya.lg.jp/kanzai/fuzokukikan/documents/310118siryou2-1.pdf>

- 22) 自治会等組合営については、正木宏長「公共事業の持続可能性——水道事業の担い手に着目して」公法研究82号(2020年)122頁、私営の水道については、正木・前掲注(4)で取りあげたので、そちらも参照。

- 23) 全国簡易水道協会・前掲注(3)。

- 24) 厚生労働省「上水道分野におけるPPP/PFI等について」2頁。

<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/bunka/ricchi/dai2/siryou5.pdf>

- 25) 2012年度の統計では、(株)ICPの1912人が最大である。

「明石市水道事業の今後のあり方懇話会(第3回懇話会:補足資料)」79頁。

[http://www2.city.akashi.lg.jp/suidou/suidou/jigyoushoukai/pdf/0303\\_No3\\_konwakai\\_hosokushiryoku.pdf](http://www2.city.akashi.lg.jp/suidou/suidou/jigyoushoukai/pdf/0303_No3_konwakai_hosokushiryoku.pdf)

- 26) 実態を紹介するものとして、松本京子=星野敏=余語トシヒロ「地域社会における小規模水道組合の持続要因に関する研究」農林業問題研究190号(2013年)82頁。

- 27) 鈴木祿彌編『新版注釈民法(17)』(有斐閣,1993年)23頁[福地俊雄]。

- 28) 権利能力なき社団と組合の区別については、佐久間毅『民法の基礎1』(有斐閣,第5版,2020年)379頁以下。

- 29) 嘉島町ウェブページ。<https://www.town.kumamoto-kashima.lg.jp/>

- 30) 国土交通省ウェブページ。

<https://www.mlit.go.jp/tochimizushigen/mizsei/mizusato/shichoson/kyushu/kashima.htm>

- 31) 毎日新聞2019年9月5日西部朝刊24頁。

- 32) 2012年の研究報告によれば、嘉島町の近隣地域にも井戸水利用100%地域が多く見られるようである。佐藤圭一ほか「熊本市における旧3町(富合町,城南町,植木町)の井戸水利用実態——水環境からみた熊本地域の空間形成に関する研究 その3」日本建築学会2012年度大会学術講演梗概集(東海)F-1分冊(2012年)969頁。

<https://www.pu-kumamoto.ac.jp/~m-tsuji/ronbun.html/paper12.html/pap1217.pdf>

- 33) 例えば、宅地開発指導要綱に基づく給水契約の拒否が違法とされた武蔵野市長給水拒否事件(最高裁平成元年11月8日第2小法廷判決,判例時報1328号16頁)があるが、この事件の背景には、東京都の都営水道による給水がなされる地域が多い東京都下において、水源が豊富な武蔵野市は独自の市営水道を経営している、ということが挙げられるのである。武蔵野市ウェブページ「市の水道事業について」各ページ参照。

[http://www.city.musashino.lg.jp/kurashi\\_guide/sumai\\_doro\\_suido/suido/1016626/index.html](http://www.city.musashino.lg.jp/kurashi_guide/sumai_doro_suido/suido/1016626/index.html)