

水道利用の法律関係と加入金

金子昇平

- 一 はじめに
- 二 公営水道利用の法律関係
- 三 水道加入金の法律問題
- 四 むすび

はじめに

山梨県高根町清里において、水道給水仮処分申立事件（平成三年（三）第八七号）というものがあつた（甲府地方裁判所 第一民事部決定）。

事件の内容は、水道法が「水道事業者は、事業計画に定める給水区域内の需用者から給水契約の申込を受けたときは、正当の理由がなければ、これを拒んではならない」（同法一五条一項）と規定しているが、高根町簡易水道事業

給水条例で定めている水道加入金（同条例二七条）の不払いを理由に、給水の申込を拒否することができるかどうか
が争われたものである。

水道法で規定する給水拒否の問題は、従来から宅地開発指導要綱がらみの事件や、都市計画法、建築基準法違反を理由とする事件、公害防止条例に係る事件等との係わりで論じられてきた問題でもある。本件のように水道料金とは別に、一定額の水道加入金を新規加入者から徴収する地方公共団体の水道条例が数多く制定され、今日に至っているわけである。しかし水道加入金の実定法上の法的根拠が、現行法制度上必ずしも明確に示されているというわけではなく、水道加入金制度の事実だけが先行して実施されているのが現状のようにも思われるので、本件の事件を契機に水道の法律関係及び水道加入金の法的問題を取り上げ検討を試みることにしたい。

二 公営水道事業利用の法律関係

(一) 水道事業と公的規制

水道法は、水道事業⁽¹⁾（一般の需要に応じて、水道により水を供給する事業同法三条二項）が、「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ことを目的とする」（同法一条）趣旨で立法されている。また水道事業は地方公営企業であると私企業である⁽²⁾に係わりなく、水道が住民の日常生活にとって欠くことのできない生活必需の物を供給することであり、水道事業者が需用者の必要とされる質と量の水を供給することにより、健康で文化的な生活を確保し、公衆衛生の向上とともに都市活動用水（事務所、事業所用水及び消火水等）としての機能をも保障しているものといえる。さらに水道水が、住民の生活配慮及び公衆衛生に大きな影響を与

えるものであるから、水道法は右の見地から水道のもつ高度の公共性、公益性に鑑み水道事業の開始や水道の利用関係について以下述べるような公法上の各種の規制を加えている。このように、水道法は公益事業法としての性質のみならず、住民の健康、文化的な生活をも担保する公衆衛生法でもあるといえる。

水道事業は事業の経営がその性質上自由競争になじまず、地域的独占性を持つものであること、水道事業者が一方的に定める供給規程が需用者との関係において給水契約の内容となるもので需用者の立場を特に保護する必要性の観点から、水道法によれば、水道事業者の経営について、厚生大臣の認可を受けなければならない（法六条一項）こととされている。また市町村以外の者（組合ないし私人）が水道事業の認可を受けようとする場合は、給水区域の所在市町村の同意を得なければならない（法六条二項）。

ところで水道事業の認可基準として法は、(1)水道事業の開始が一般の需要に適合すること。(2)水道事業の計画が確実かつ合理的であること。(3)水道施設の工事の設計が施設基準に適合すること。(4)給水区域が他の水道事業の給水区域と重複しないこと。(5)供給条件が第一四条第四項各号に規定する要件に適合すること。(6)地方公共団体以外の者の水道事業である場合は、当該事業を遂行するに足りる経理的基礎があること。(7)当該水道事業の開始が公益上必要であること等が要求されている（法八条）。この様な認可基準は講学上の警察許可とは明らかに異なり、公共の福祉を積極的に実施する目的において必要とする事項の基準となっている。したがって、水道事業の認可は、公企業の特許に相当するものといえる。

公企業の特許は、直接相手方に新たな権利を設定するという行政行為であるから、水道事業経営のために国からその権利を付与されなければならないわけである。公的規制として、法は水道事業に係る厚生大臣の監督権限とし

て認可の取消（法三五条）、改善命令（法三六条）、給水停止命令（法三七条）、供給条件の変更命令（法三八条）、報告の徴収及び立入検査権（法三九条）等が認められており、さらに公共の利益を増進すると認めるときは関係者に合理化の勧告（法四一条）をすることが出来、水道事業管理の適正とともに、需用者保護の機能をも担保しているものと言える。

水道事業が公益事業であり、特許企業たる性質（事業の提供する給付が国民の福祉、公共の利益に密接な関係を有する性質）を示すものであるから、水道事業のもつ公共性の観点から水道により供給される水の水質基準（法四条）、給水義務（法一五条）、需用者からの給水装置及び水質の検査請求権（法一八条）等の規定を設けているのである。以上このような諸規定が水道事業における公法上の規制を示す具体的内容となっている。

（二）水道料金の性質

水道事業者が地方公共団体の場合は、水道事業が地方公営企業であり、水道施設が地方自治法に定める「公の施設」（住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設。同法二四四条）とされるわけであるから「公の施設」の設置及びその管理に関する事項は、条例でこれを定めなければならない」（同法二四四条の二第一項）。

地方自治法の特別法である地方公営企業法は、地方公営企業（水道事業）の給付について料金を徴収することができる（同法二一条）。そして「地方公共団体は、地方公営企業の設置及びその経営の基本に関する事項は、条例でさだめなければならない」（同法四条）こととなっている。

水道料金⁴は、水の供給に対する対価であり、公の施設である水道施設の利用について徴収する使用料（地方自治法二条三項一、二、三、五）と解され、使用料に関する事項については条例でこれを定めなければならないこととさ

れている(地方自治法二二八条)。公の施設の利用関係については、特に水道事業の場合は水源から取水された水が需用者の給水栓に至るまでの工程には、取水施設、貯水施設、導水施設、浄水施設、送水施設、配水施設といった水道施設を経由していくわけであるから、需用者が水道事業者から給水を受けるということは、実態的にみても公の施設を利用していくわけであるので、公の施設の利用関係とみることができる。

水道法についてみると、「水道事業者は、料金、給水装置工事の費用の負担区分その他の供給条件について、供給規定を定めなければならない」(同法一四条一項)と規定しており、この供給規定がもつばら水道事業者と需用者との給水契約の具体的内容を包含したものといえる。しかし給水契約は水道事業者と需用者の両当事者間の自由な意思による合意によって形成されるものではなく、もつばら地方公共団体の水道事業者が条例で供給条件(料金等)を制定し、需用者の意思にかかわらず需用者が、右条件を受け入れなければ給水契約が成立しないという法的仕組になっている。通常、右のような給水契約は、附合契約⁽⁵⁾ないし附従契約と呼称されている。すなわち給水契約においては、私法上の法律関係の原則である契約自由の概念を事実上制限ないし排除している。したがって給水契約は、附合契約を前提に需用者からの給水申込みに対する水道事業者の承諾とにより成立するものといえる。このように給水契約は、「水道事業者が水道により常時水を供給する義務を負い、需用者がこの給付に対して料金の支払義務を負う有償双務契約である⁽⁶⁾」とすることができる。

水道事業者はこの様な供給規定を一方的に定立する権限を有するわけであるが、その反面、需用者に対して給水義務(法一五条一項)、事業継続義務(法一五条二項)、平等取扱いの義務(法一四條四項四号)等の各種の法的義務を負担している。

地方公営企業である地方公共団体の経営する水道事業は、その本来の目的である住民に対する公共の福祉を増進するよう運営されなければならないわけであるが、また同時に、常に企業の経済性を発揮することが地方公営企業の経営の基本原則（地方公営企業法三条）となっており、その経営が独立採算制⁽⁷⁾（地方公営企業法一七条の二第二項）を建前としている。

また水道事業者からの水道水の供給に対する、需用者の給水の対価としての料金は、水道法一五条一項が給水契約という文言を用いているのも、両者の関係が対等な立場に立つ私法上の当事者関係を表現する規定であると読めるのである。したがって、水道料金が「公の施設」の使用料と解しても、公営水道利用の法律関係が公法上の法律関係と解する理由とはならないものといえる。

(三) 公営水道事業利用の法律関係をめぐる裁判例について検討してみる。

過去の判例は水道利用の法律関係について、公法関係と解するものも存在したが、最近では私法上の法律関係と解するものが支配的であるといえる。

私法上の法律関係とする裁判例のポイントを整理してみると、つぎのような法律関係の特色をもつものであることを指摘することができる。

- (1) 水道事業における水道水の供給とその料金の支払いとは相互に対価的關係に立っているので、私法上の双務契約と性質を異にしない。
- (2) 水道事業は独立採算制を建前としているから収益を目的とする事業といえることができる。
- (3) 水道料金の徴収につき滞納処分の例によることもできない。

(4) 水道法一五条一項は、「給水契約」の規定を設け、水道事業者と需用者との関係が対等な立場に立つ契約関係になっている。

以上のような理由で、公営水道事業利用の法律関係を私法上の当事者関係であると判断し、水道料金については私法上の債権であって、民法の適用があるものと判旨している。

近年の判例は、昭和四二年（注9に挙げた判例(1)参照）判決以来、私法上の法律関係と解しその延長線上に立って解釈し、今日に至っており、ほぼ定着しているように思われる。

しかし公営水道事業利用の法律関係を、ただ単に抽象的に私法上の法律関係という言葉で説明することについては、短絡的なように思われる。すなわち水道の利用関係は、基本的に私法関係ではあっても、純粹な私企業の場合とは異なるのではなからうか。そこで、つぎのようないくつかの問題点があると思われるので以下論じてみる。

① 独立採算制と収益制について。

水道事業のうちでの簡易水道事業（水道法三条三項）は、地方公営企業法二条一項一号が「簡易水道事業を除く」と規定しているわけであるから、独立採算制を建前としていないこととなり、必ずしも収益を目的とする事業とはいえないのではなからうか。⁽¹⁰⁾そこで公企業に関する田中二郎博士の説明をみよう。

「公企業は、一般に、社会公共の福祉を維持増進することを目的として経営される事業であり、必ずしも収支相償うことを建前とするものではなく、時には、人民の血税を投入して経営されるものでもあり、その事業による利益の享受は、できるだけ広く一般人民に均霑させることを建前とする等の特殊性をもった事業であることも少なくないことを考慮すると、これらの事情に即した特別の定めをすることに、十分の理由があるといえよう。従って、

実定法上、右のような特別の定めがあるときは、その限りにおいて、純然たる私法上の契約関係とは異なる特別の関係であることをみとめなければならぬ⁽¹¹⁾。

ここには、傍点部分のように、純然たる私法上の契約関係とは異なることが明確に示されている。この問題を実態的にみると、水道事業は経費のすべてを料金収入でまかなういわゆる独立採算制を建前に考えると、水道施設が未整備であったり、水源が豊富でない場合や水源が遠隔地にある様な場合の地方公共団体は上水道の新設・拡張・ダム建設・水資源の新たな確保等膨大な投資コストを必要とする。この建設コスト増が直接に水道料金に重大な影響を与えることとなり需用者に対して高額な負担を強いる結果となる。とくに水源の確保に困難な小規模水道事業などはその傾向が認められるところである。また水源の豊富な地方公共団体である場合や、施設が整備された水道施設を保持している場合、さらに減価償却や支払利息のない水道事業体ではその収益性がきわめて高いものとなる。そしてまた水道事業に係る資金が主に企業債によっている状態を考えると、独立採算制を建前に起債依存だけで処理することは、水道事業会計の赤字を増大させひいては水道事業を継続することすら困難となってしまう事態も考えられるのである。

したがって独立採算で収益の有無を問題とすることは、水道利用の法律関係とは別個独立の経済的、財政的問題でもあるということができる。さらに、独立採算可能な水道事業体もあれば不可能とする場合も考えられるので、直接的には地方公共団体間の水道料金較差の問題とも結びつくものであろうが、いずれにしても独立採算不可能な場合には、一般財源からの導入や国による国庫補助等、併せて検討されなければならない課題である。

② 水道料債権とその消滅時効について

水道料債権をめぐる地方自治法上の法の仕組についてみると、すでに述べたように水道料金は公の施設の使用料として把握されるものであるから、地方公共団体は公の施設の利用につき使用料（水道料金）を徴収することができる。その使用料が条例（水道条例）で制定される事項（地方自治法二二八条一項、地方公営企業法四条）とされている。地方自治法に規定する使用料についてみると、地方公共団体の長は「詐偽その他不正な行為により」使用料の徴収を免れた者については、その徴収を免れた金額の五倍に相当する金額以下の過料または一万円以下の過料を科することができる（地方自治法二二八条二項、同条三項、二四四条の二第四項）。また、「金銭の給付を目的とする普通地方公共団体の権利は、時効に関し他の法律に定めがあるものを除くほか、五年間これを行わないときは、時効により消滅する」（法二二六条一項）こととなり、「法律に特別の定めがある場合を除くほか、時効の採用は要せず」（同条二項）とする規定を設けている。さらに使用料の徴収に関する処分（もつとも、水道料金の場合には処分が存在しないといえる）に不服がある者は、当該普通地方公共団体の長に審査請求、異議申立、行政事件訴訟法などの行政争訟で争うことが出来る仕組になっている（法二一九条）。

そこで水道料債権の法律関係に係る時効の問題について検討してみる。

水道料債権の時効について整理してみると、地方自治法は使用料（水道料金）に係る金銭債権の消滅時効が五年とする（同法二二六条）と規定しているのに対して、公営水道利用の法律関係が私法関係であることを理由に、「水道料金は私法上の債権であって、民法の適用があるものと解する」（注(8)に掲げた(1)事件、(3)事件）と判示している法解釈のいずれの解釈が正当なものであるかが問題となるところである。すなわち地方自治法を根拠に、水道債権が「公法上の金銭債権」⁽¹²⁾であるとみれば、真に時効五年という結論になるのに対して、これを私法上の債権と解釈するな

らば、その時効は民法の規定によらなければならず何年になるのかが問題となるはずである。なお民法の適用があるとする判例は、いずれの判決理由中においても消滅時効が、民法のどの規定に該当するのかが具体的に述べていないのである。この点について参考となると思われる事例として、水道水が民法三一〇条の飲食品に当るとする大阪地判昭和四二年一月三〇日判例時報五一四号七〇頁は、「民法三一〇条が…『日用品』として『飲食品及び薪炭油』を規定しているのであるが、水は飲料の優なるものであると共に人の日常生活に何にもまして欠くべからざるものであり、水道水はこの洗浄な水を供給することを目的とするものであるから…水道水もまたここにいる『飲食品』の一に該当するものと解するのが相当である」と判示している。すなわち民法三一〇条にいう「日用品」に係る債権の内容には、水道料債権が含まれるというのである。このように水道債権は、私法上の債権であってガス債権、電気料債権¹³と同様な法的取扱いが可能なのであろうか。

水道料金が公法上の使用料であると解しても、旧地方自治法上の強制徴収しなければ目的を果たすことができない債権というわけではないので、立法論として電気・ガス・水道料は同様な法的取扱いが考えられる余地もあるように思われる。しかし水道料の場合、下水道料といっしょに需用者に対して料金の請求がくるわけであるから、水道料債権と下水道料債権は同一の消滅時効が望ましいことはいうまでもない。

ところで大審院時代に、電気料債権については「電気供給ニ基ク電気料金債権ハ民法第七十三条一号所定ノ債権ニ準シ二年間之ヲ行ハサルニ因リ消滅スルモノトス」（大判昭和一二年六月二九日民集一六卷一〇一四頁）と判示し、短期消滅時効二年であると解している。

水道水が民法三一〇条に規定する飲食品の一部に該当すると解しても、その債権の消滅時効はあくまでも私人対

私人の関係における私法上の法律関係においてのみ認められるところであると解されるので、私企業であるガス・電気料債権について民法の規定が該当するであろうが、契約の名宛人、つまり需用者の契約の相手方が地方公共団体である場合には、別異な取扱いがなされているものといえる。すなわち水道事業については、私営の水道事業の法律関係についてのみ民法の右規定（民法三二〇条）が適用され、消滅時効（民法一七三条）が準用されるわけであるといえる。

そもそも公営水道における水道料債権は、「金銭の給付を目的とする普通地方公共団体の権利」（地方自治法二四〇条一項）である。水道料債権が私法上の債権であると解すると、水道施設を利用し給水を受ける対価が、公の施設の使用料に該当しないという結論に導かれるのではなく、水道法が規定する給水契約は有償双務契約としての私法上の契約であるわけであるが、時効に関する取扱いについて地方自治法上の制約を受ける法的仕組になっていると解釈できるのである。すなわち水道料債権は、私法上の債権としての性質と、地方公共団体の債権との性質を併せ持つものであるが、地方自治法上の公の施設の使用料にたいする特別の制約を受けるものであるといえる。もつとも給水契約が附合契約として成立している以上、民法の契約等の諸規定がすべてに通用されるものではないのである。⁽¹⁴⁾

水道事業における水の供給は、特定人である需用者の利益に帰属し、給水を受けることとその料金の支払いとは相互に対価関係にある双務契約であるから、料金の不払いに対しては同時履行の抗弁権が留保（水道法一五条三項）されているのである。このように水道利用の法律関係は、基本的には私法上の法律関係といえる。そして、水道事業の有する公共性・公益性の見地から住民の公共の福祉を積極的に向上、増進することを目的に、その目的達成の

ために公法上の制約を服せしめているにすぎず、私法上の法律関係において承認されている契約自由の原則を右見地から制限ないし制約（例えば給水義務、水質基準、平等取扱原則など）し、各種の修正を追加していると解されるのである。したがって、水道料金の債務不履行に対しては、地方自治法二二一条の三条一項、二項の督促ないし延滞金の規定の適用を当然受けるわけであるか、それは私法上の債権として「地方税の滞納処分例」により強制徴収の対象とはならないものである。すなわち、「法律で定める使用料」について限定したので（地方自治法二二一条の三第三項）、水道料金については、先取特権が認められるのは法の定めがないので、水道料債権が行政上の強制徴収権をもたないことが明確にされた。

いずれにしても水道利用の法律関係が「公法関係か私法関係か」という議論をすること自体は無意味であって、具体的な問題について、それに関する当該法規の趣旨に照らして判断する必要がある⁽¹⁵⁾といえよう。

この点について横浜地判昭和五四年四月二三日 判例時報九四一号二七頁は、

「公営水道事業……は、一種の公共用営造物で、地方自治法二四四条にいう公の施設であり、地方公営企業たる水道事業の設置及びその経営の基本に関する事項は条例で定めるものとされている（地方公営企業法四条）。そして、公営水道事業の設置及び管理は、いわゆる非権力的な管理作用にぞくし、私人の経営する事業と本質的に異ならないとしても、社会公共の福祉を実現するという公共的目的をもち、公益と密接な関係を有するため、水道法や条例等によって特別な規制が加えられている。かような規制の法的性質については、典型的な私法上の当事者関係と相異質ではあるが、なお私法関係とみるのが相当な場合と、一般行政的見地をも加味してなされる規制であって、その規制による効果が特定の個人に分割して帰属するものではなく、不特定多数の住民福祉の増進に向けられている

など公法関係とみるのが相当な場合とがあり、そのいずれであるかは、規制の目的、効果等を検討のうえ個別的に決すべき事柄であるといふべきである」と判示し、利用関係の法的性格を全体で単一に解釈することをさけ、これを個別、具体的に検討すべきであるとする判断は、重要な指摘であり、正当な法解釈であるといえる。

(1) 水道事業とは一般の需要に應じて、水道（導管及びその他の工作物により、水を人の飲用に適する水として供給する施設の総体）により水を供給する事業で、給水人口が百人以上のものをいう（水道法三条二項）。給水人口が五千人以下のものを簡易水道事業と称し、五千人以上の上水道事業と区別している（水道法三条三項）。

なお上水道事業は、水道法に規定された用語ではないが給水人口五千人以上の水道事業に対する慣用的な用語として通常用いられている。

(2) 水道法は私企業による水道事業の経営について、特に排除する旨の規定は設けていない。

厚生省生活衛生局水道環境部水道整備課監修『水道便覧』〈平成三年版〉（日本水道協会、平成三年）一二頁によれば、上水道事業の総数一九五七事業のうち、私人が経営主体となっている数は一三事業である。

水道事業を沿革的にみれば、政府は明治二〇年（一八八七年）六月閣議により「水道敷設ノ目的ヲ一定スルノ件」を決定して水道事業経営の基本方針を定め、地方公共団体の経営による公営原則を確立した。このことは別の角度から見れば、水道事業が私企業としての採算性を発揮することが必ずしも可能ではないという事情が内在しているものとも思われる。

(3) 公の施設の意義と範囲について、原野羯『コンメンタール地方自治法』（杉村敏正ほか編）（勁草書房、昭和五四年）七四五頁以下参照。

(4) 水道料金は公の施設の使用料であるので公法上の収入といえる（地方自治法二二五条、地方公営企業法九条九号）。なお、長期継続契約については地方自治法二三四条の三参照。

水道事業が原則として市町村経営とされ、水道料金は地方公共団体が条例で決定するものとされている。このことは「当該地域の自然的社会的諸条件」（水道法二条の二第一項）に由来して地域的考慮が存在しているものといえることができる。

(5) 附合契約の存在理由について、遠藤博也『行政法II（各論）』（青林書院新社、昭和五二年）一七三頁は、「供給しない利用条件の定型性は、生活必需の財貨・サービスを適正かつ公平に享受することができるようにするためである。料金をふくめて供給・利用条件の内容の合理性を確保するためである」と指摘している。

給水契約の法的性質について、成田頼明「行政私法」（ジュリスト『行政法の争点』三五頁は「私法上の契約の形式で行われる行政の給付活動にあつては、私人相互間における契約と異なり、厳密な意味での契約締結行為を必要とせず、定型化された給水申込と給付決定行為に基づいて法律、条例等によって規範化された給付関係が事実上成立することもありうる（水道供給契約）。このような事実上の契約関係においては、民法総則の行為能力、意思表示等に関する規定は適用されない場合もあるし、変更される場合もありうる」と説明し、附合契約の特殊性を述べている。

成田頼明「地方公営水道事業利用の法律関係(1)―現代給付行政における『公法と私法』の一断面―」エコノミア一八号三七九頁以下。

(6) 厚生省水道環境部水道法研究会編『改訂 水道法逐条解説』（日本水道協会、平成四年）一一五七頁。

(7) 独立採算とは一般的に、企業がその経費を当該企業の経営に伴う収入をもって充てることをいう（地方財政法六条）といわれているが、すべての経費を「経営に伴う収入」だけでまかなえる実態（とくに小規模な水道事業体）ではないことに注意する必要がある。

北神智・山中昭栄『地方公営企業』自治行政講座9（第一法規、昭和六一年）三七六頁は、「個々の水道事業体の責任のみにおいて対応させることは、それが料金に転嫁され……地域間格差の拡大にもつながることになって必ずしも適当ではない」と述べている。

(8) 公営水道の利用関係について、公法上の法律関係とする判例として、次のものがある。

① 福岡地判昭和三〇年四月二五日行裁例集六卷四号一〇二七頁。

「水道事業は一定量の水の供給とその料金の支払が相互に対価的な関係に立つ意味においては私法上の双務契約に類し、且つ、その関係が継続的に行われる点において継続的供給契約の性質を具有する。しかしながら、水道事業が従来市町村たる地方公共団体がその公費を以てするものでなければ布設することのできない、いわば独占事業とされて来ていること（水道条例第二条）その料金の支払いが、督促ないし命令によってもな履行されないうとき、国税滞納処分によつて徴収されること（地方自治法第二百二十五条）等に徴すると、右の給水債務と料金支払債務とに関する福岡市とその水道使用者との関係は一種の公法関係に立つものと解するのが相当である」。

本件控訴審判決である福岡高判昭和三〇年十一月二四日行裁例集六卷一一号二五二頁においても水道の利用関係が「公法上の法律関係であるか否かはしばらくおき」と述べているが、公法上の契約関係を基調として判示している。

② 京都地判昭和三二年三月七日行裁例集八卷三三三頁。

これら①②の判決はいずれも、旧地方自治法二二五条四項（昭和三八年の地方自治法改正前）に規定していた滞納水道料金に対する強制徴収の規定を根拠とするものであり、現在その根拠が地方自治法上、不存在であるので右の様に解釈する判例、学説は存在しない。

公法関係の概念について、塩野宏「公法と私法」田中二郎先生古稀記念『公法の理論』(上)（有斐閣、昭和五一年）一六八頁は、「管理関係に関する法律関係は、支配関係に関するそれと共に、公法関係を構成すると説明されている：管理関係の理論から明らかなように、例外的に公法規定が適用される場合もあるところから、私法（及び私法特別法）のみが適用される領域と一応区別するだけの意味で、公法関係という名称をとりあえず付与したとも解される。すなわち、管理関係の理論は、国家と私人の関係における市民法適用拡張……の論理であり、公法関係Ⅱ管理関係は、単なる名称上の問題にとどまる」と指摘している。

(9) 私法上の法律関係と判断する裁判例。

(1) 大阪地判昭和四二年一月三〇日 判例時報五一四号七〇頁。

「水道事業における水道水の供給とその料金の支払いとは相互に対価的内容に立つものであって、その点においては

私法上の双務契約と性質を異にするところはなく、地方公営企業法第一七条の二第一項は……独立採算制を建前としてるのであるから、その意味において本件水道事業は収益を目的としている事業といふことができ……地方自治法改正後の現行法制の下においては、水道料金は同法二二三条の三第三項の規定によって、同法改正前のように地方税につぐ先取特権を有せず、その料金の徴収につき地方税の滞納処分例によることもできないこととなっており、水道法第一五条第一項には……水道事業者と使用者の關係が対等の立場に立つ契約關係である旨の文言を使用しているものであるから、これらの点を総合して考えてみれば、本件水道料金債権は私法上の債権であつて、民法の適用があるものと解するのが相当である」。

(2) 岡山地判昭和四四年五月二九日 行裁例集二〇卷五・六号七〇四頁。

「水道事業における一定量の水の供給とその料金の支払いとは相互に對価關係に立つものであり（水道法一四條四項一号はいわゆる原価主義を採用している。）その点においては私法上の双務契約と性質を異にするものでなく、現に水道法は水道事業者と利用者との關係が對等な立場にあることを窺わせる『給水契約』なる文言を使用している（同法一五條一項）」。

「水道事業利用の法律關係は基本的には私法上の当事者關係であつて、ただ水道事業の存する高度の公共性に鑑み法律は右私法上の当事者關係に對し……各種の修正を加えていると解するのが相当である」。

(3) 大阪高判昭和四四年九月二九日 判例タイムズ二三九号一六五頁（(1)事件の控訴審判決）。

「地方公共団体の公の施設ないし公営事業は、公法的色彩を帯びる法規に服するけれども、その使用料ないし料金は、必ずしも常に公法上の性質を有するとは限らず、ことに地方公共団体の水道事業の經營は、公共の福祉の増進を本来の目的としているが、他面、企業の經濟性發揮の原則を維持し、独立採算制を建前としてその運営經費は事業収入に依存するものとし……水道水の供給とその料金の支払とは相互的對価關係に立つものであり、その限りにおいては私法上の双務契約と性質を異にするものではなく、また、水道法一五條一項は『水道事業者は需用者から給水契約の申込をうけたときは……』と規定して、水道事業者と需用者の關係が對等の立場に立つ契約關係をあらわす文言を使用していることなどから考えると、地方公共団体の水道事業における水道水の供給による水道料債権は、その性質が私法上の債権で

あつて民法の適用を受けるものと解すべきである。」

(4) 東京地裁人王子支部判昭和五九年二月二日 判例時報八〇三号一八頁。

「公営水道等地方公共団体が住民に対し財貨またはサービスを提供するいわゆる給付行政においては、行政主体たる地方公共団体は社会、経済、文化の各方面にわたつて住民の生活の福祉を積極的に向上、増進することを目的とするのであつて、行政主体が優先的な意思の主体として住民に対し公権力を行使することを本質とするものではないと解せられること、水道法一四條四項一號がいわゆる原価主義を採用していることからする水道事業における一定量の水の供給とその料金の支払いとは相互に対価関係に立つものであり、その点において私法上の双務契約と性質を異にするものではないと解されること、同法一五條一項では『給水契約』なる文言が使用されていることから同法は水道事業者と需要者との関係は対等な立場であることを明言していると解されることから、公営水道使用の法的性格は私法上の当事者関係であると解するのが相当である」。

(10) 原龍之助『公物营造物法』(有斐閣、新版、昭和四九年)四三一頁は「法律上の見地からすれば公企業が営利性を有するかどうか、事業そのものとして独立採算を建前としていくかどうかは、当該事業の利用関係の性質に格別の差異を生ずるわけではないから、営利性の有無を重視することは妥当でない」と述べ、企業の営利性は公営水道事業利用の法律関係の決め手となるものでないことを指摘している。

(11) 田中二郎『新版行政法(下II)』(弘文堂、全訂第二版、昭和五〇年)三四九頁。

(12) 公法上の金銭債権の性質について、兼子仁『行政法総論』(筑摩書房、昭和五八年)三三三頁は、「たんに公益性の強い債権といったものではなく『法令の規定により』国・自治体がする納入通知に、民法一五三条と異なり、裁判手続を要さずただちに時効中断の効力があるものと規定されていることにかんがみ……法律・条例を根拠とする行政処分の手続によって確定せしめられる金銭債権がそれだと解される」。

矢代利則『公法上の債権と仮処分に関する研究』(法曹会、司法研究報告書第一七輯第七号、昭和四六年)。

(13) 成田頼明『行政法序説』(有斐閣、昭和五九年)一七二頁は「公法上の債権債務と私法上の債権債務の区別は理論的な基準が明確でないので、実務上の取扱いに苦勞があり……このような混乱に決着をつけるには、将来の課題としてな

んらかの立法上の措置を講ずることが望ましいと思われる」と述べている。

なお電気・ガスの契約関係については、土田哲也「電気・ガス供給契約」『現代契約法体系 第七巻』（有斐閣、昭和五九年）二九一頁参照。

(14) 原龍之助・前掲注(10) 四三二頁。

(15) 藤田宙靖「水道料債権の性質」地方自治判例百選一五四頁。

同様の趣旨を述べるものに、成田頼明「公営住宅の利用関係」地方自治判例百選一八一頁は「利用関係を公法的に構成するか私法的に構成するかは、立法政策の問題である……当該事業や施設について定める個々の法律がその経営、利用についてどのような定めをしているかを個別具体的に検討して決定すべきである」と指摘している。

二 水道加入金の法律問題

(一) 水道加入金の意義について

一般的に水道加入金とは「給水装置の新設、増経工事の実施に際し、当該工事申込者から、一時金として徴収する負担額をいう⁽¹⁾」と定義されている。

水道加入金⁽²⁾が実定法上の用語でないためか、その呼称について各々地方公共団体の水道（給水）条例中においては、水道加入金が無秩序のごとく多種多様な呼称で使われてきており、今日に至って来たのが現実といえる。ちなみに日本水道協会による調査⁽³⁾によると、昭和五一年四月一日現在の『各都市水道事業の加入金等徴収状況調査表』においては、その呼称が水道加入金と呼んでいるものは支配的ではなく、加入金、分担金、負担金、納付金、給水工事費、水道布設工事分担金、特別工事費、工事付加金、工事負担金、工事分担金、水源対策費、特別開発負担金、

分岐料、分岐手数料、分岐負担金等、様々な呼称の仕方をされていた。このように呼称のされ方の多様性自体に由来しているのか、各々地方公共団体によって水道加入金の法令上の根拠もまた、同様に多種類のものが存在するのである。すなわち水道加入金は、その誕生において当該地方公共団体の水道事情、経営事情が異なっていたためか、統一的な法的根拠を担保することなく実施されてきた経緯が読みとれるのである。

(二) 水道加入金制度導入の理由

水道加入金は、給水装置の新設、増経工事の実施に際し、給水需要に応ずるための水道施設を新たに建設するのに必要な経費を負担させるものである。

このような水道加入金を必要としている理由は、すでに様々な理由が水道事業者から述べられているが、その代表的なものとして横浜市が水道加入金を導入した理由⁽⁵⁾について、以下紹介してみる。

(1) 「本市の水需要は、人口の急増と市民生活様式の近代化に伴う使用水量の増大等によって、年々増加の一途をたどっており、これに対処して……新規水源の開発、送配水施設の拡張整備等大規模な建設費を継続して施行してきたのであるが、それが、元利償還金の急激な増大をもたらし、財政を圧迫する大きな要素となったのである。この人口増加↓水需要増大↓拡張工事↓財政悪化というパターンは、人口の増加が、なお相当のペースをもって今後とも当分の間続くことが見込まれている本市では……料金改定の周期的くり返しの原因となっている。……財政を悪化させる大きな原因が、水需要の増大に対処するための設備投資に伴う元利償還金の膨張であり……財政を悪化させる原因は、人口の増加つまりは新しい水道利用者の増加であるということができる。……財政悪化の原因者である新規利用者に対し、応分の負担を課することが、現在の利用者との間の負担の公平を図ることになるのでは

ないか」。

(2) 「新規利用者は、新規に給水を申し込んだ場合、現在の利用者がその負担において建設した水道施設をそのまま利用して、直ちに給水を受けることができるが、料金の負担は全く現在の利用者と同じ水準であり、この点から考えて、新規利用者は現在の施設を利用するについて相当の負担をすることが妥当ではないかという現在の利用者の理論がある」。

(3) 「新規水源の確保が困難な現状から水資源の限界に合わせた都市造りを考えるとともに、今後の新しい水道の利用者には何らかの特別の負担を課することによって、人口の新規流入規制の一助ともしようというものである」。

ところで新旧需要者間の負担の公平ないし、原因者の負担に対して公平負担の原則の見地から、新旧市民に區別した取扱いをすること等は、法的に違法性⁽⁶⁾がないのかどうかという問題と水道加入金が受益者負担金なのか原因者負担金なのか、その負担金の法的性質⁽⁷⁾について問題となる⁽⁷⁾ところである。すなわち新旧市民を區別して負担を課すことが、水道法一四條四項四号にいう、「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」、地方自治法二四四條三項にいう「普通地方公共団体は、住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取扱いをしてはならない」こと、ないし地方自治法一〇條二項にいう「住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う」等の各条文の規定に抵触する⁽⁸⁾のかどうか問題となりうる⁽⁸⁾ところである。

この点について検討してみると、水道加入金は給水装置の新設増径工事の実施に対して、新規参入者が一時金と

して水道事業者に支払うものである。ところで給水装置の新設ないし増径は常に、新たな水需要を発生させ水需要の増大と直結する事柄といえる。水需要の増大は常に水道施設の拡張の必要性を生ぜしめるものであり、また、その水需要に対応した水道施設の建設費の一部を、新規需要者に負担させるものであるから、原因者の適正な負担であれば、それは必ずしも合理性を欠く不平等は取扱いを招くというものではないといえよう。しかし以上の様に考えても、とくに、水道法は国及び地方公共団体の責務として「水道が国民の日常生活に直結し、その健康を守るために欠くことのできないもの」(同法二条一項)と宣言しているのであるから、水道加入金を考える場合においても、住民の生活用水⁽⁹⁾は殊更、考慮されなくてはならないものといえる。したがって生活用水に係る加入金を決定する場合においては、憲法上の生存権配慮から低廉な額にすべきことが望まれる。加入金の徴収対象となるべき対象者の範囲においても、生活用水に係る加入金は、生活用水以外の事務所等の事業所用水及び飲食店、デパート、ホテル等の営業用水との比較において、別異な取扱いが求められなければならないものといえる。現在、大多数の地方公共団体は、ただ単に口経別⁽¹⁰⁾による加入金を定めているが、口経のみによる負担は不適當なものといえる。また全体からみて数は少数であるが、いくつかの地方公共団体では口経にかかわらず、給水申込者一律に、あるいは一件について一定額の加入金を徴収している事例が見受けられるが、この手法もまた合理性を欠くものであり不適當であるといえる。口経別、用途別加入金を決定する場合において、その負担額は適正かつ合理的根拠を担保した内容が存在していなければならぬことは当然であろう。

つぎに水道料金格差の問題と同様に加入金の格差も問題としてとらえなければならぬ課題である。ここでは事実だけを指摘しておくが、例えば平成三年四月一日現在の『水道事業の加入金調査表』(日本水道協会)によれば、口

経一三mmで見ると加入金額の最も低い金額は秋田県男鹿市、鹿児島県加治木町等が一万円であるのに対して、最高の加入金額奈良県平群町では三二万円、また兵庫県上月町では三〇万円といった具合に最高額と最低額との格差はきわめて大きいものといえる。したがって水道事業者間の加入金額格差の是正を図る必要がある。従来、この点に関する議論は全く見受けられないところであることを特に附記しておきたい。

(三) 水道加入金の法的根拠は何か。

水道加入金について従来から述べられている所管庁及び日本水道協会の法的根拠を揭示し、つぎにその法的検討を試みる。

水道加入金をめぐる国の法律解釈についてみると、水道法の所管庁である厚生省⁽¹¹⁾は、水道法一四条一項の供給規定に定める「その他の供給条件」とみる解釈と、地方自治法二二四条の規定を根拠に、配水管施設に係る建設費等は同条に規定する「一部に対し利益のある事件」に該当し、給水申込者等も同条の「特に利益を受ける者」に該当するから、同法上の分担金として徴収することができるという法解釈をしている。

これに対して、自治省⁽¹²⁾は「水道事業者が給水申込者等に対し水道法に基づく給水義務を負っている場合においては、その者にとっては、給水を受けることは、いわば、当然の権利であり、その者は『特に利益を受ける者』には該当しないと考えられる⁽¹³⁾」と解し、地方自治法上の分担金の存在理由を否定するのである。したがって水道加入金の法的根拠には、水道法一四条一項の規定のみを根拠としているものと解される。

日本水道協会⁽¹⁴⁾は加入金の法的根拠を水道法一四条に定める「その他の供給条件」と解釈している。そこで以下、加入金の法的性質について検討してみる。

(一) 分担金の根拠法の一つである地方自治法二二四条についてみると、「普通地方公共団体は、政令で定める場合を除くほか、数人又は普通地方公共団体の一部に対し利益のある事件に関し、その必要な費用を充てるため、当該事件により特に利益を受ける者から、その受益の限度において、分担金を徴収することができる。」と規定している。ここにいう「分担金」⁽¹⁵⁾とは、一般的に国又は地方公共団体が行なう特定の事件に要する経費に充てるため、その事件に特別の関係のある者に対して課する金銭給付義務をいうと解されている。

ところで従来、水道加入金に係る分担金をめぐって以下に挙げる二つの行政実例が存在する。

① 上水道事業において、配水本管の布設のない給水区域に配水本管を布設するときに、その布設費の一定額を分担金として、受益の限度において徴収することは、他の給水区域に比して特に利益を受けるものであれば差し支えない（昭和二八年七月二七日、自行行発第三三三二号）。

② 簡易水道事業の費用に充てるため、その事業によって特に利益を受ける者から、その受益の限度において分担金を徴収することができる（昭和三九年一月二八日、自治行第二四号）。

地方自治法二二四条は、給水申込者が「特に利益を受ける者」の要件に該当する場合に、初めて分担金の徴収が可能となる根拠を規定したものである。この点で、「特に利益を受ける者」の範囲のなかには、給水区域内の給水申込者も含まれるわけではないのであるから、給水を受ける新規参入者が直ちに右要件に当てはまらないことは言うまでもない。すなわち水道加入金は、給水装置の新設、増経工事の実施を対象としているわけであるから、給水区域内の需用者からの申込みは、水道事業者が給水義務を負っている以上、需要者にとっては給水を受けることは、むしろ当然の権利であるといえ特に利益を受ける者ではない。

給水区域において上水道が布設されている場合に、給水区域外の配水本管の布設が、「他の給水区域に比して、特に利益がある」のかどうかも明確であるとは言えないのである。それは分担金を徴収し得るのは、「数人又は普通地方公共団体の一部に対して利益のある事件」に限定されているものでなければならぬわけであるから、地域的に当該普通地方公共団体の一部を利する場合を指すのであって、当該普通地方公共団体の全体を利する場合や、不特定多数人の全体を利する場合には、分担金は徴収することはできないのではなからうか。すなわち水道加入金は、給水区域の内外を問うことなく、給水装置の新設、増経に着目して徴収している点で右の理由には矛盾があらう。

いずれにしても、配水管の新設によって「新たな給水区域」となる場合は、「他の給水区域」との関係においても同様の状態になるということだけの意味を持つにすぎないのであって、「特に利益を受ける者」には該当しないのではなからうか。したがって、水道加入金の法的根拠を地方自治法二二四条の分担金に根拠を求めるとは合理的でないといえよう。ちなみに水道加入金を分担金と解釈し、その法的根拠を地方自治法二二四条と解すると分担金は条例で定めなければならず（地方自治法二二八）分担金の不払いに対して、地方公共団体の長は、指定された期限までにその納付すべき金額を納付しないときは、「地方税の滞的処分の例により処分することができる」（地方自治法二二一条の三第一項、三項）こととなってしまふわけである。

(二) 水道法一四一条一項の「その他の供給条件」の規定と加入金

水道法一四一条一項は、「水道事業者は、料金、給水装置工事の費用の負担区分その他の供給条件について、供給規定を定めなければならない」と規定しているが、水道加入金が右規定中の「その他の供給条件」に該当するの否かについて検討する。

水道事業の利用関係の特色の一つに、すでに「一」で述べたように、供給規定の存在が対需用者との関係においては、定型的になっており、すべての需用者に対して画一的に適用されることとなっている。供給条件の定型性は「料金をふくめて供給、利用条件の内容の合理性を確保するためである」という趣旨から求められている。⁽¹⁶⁾ところで水道法一四条一項は、供給規程に定める供給条件のなかには、「給水装置工事の費用の負担」を給水申込者に負担させることを規定しているが、それ以外の負担（例えば加入金等）については、何ら根拠規定は存在しないのである。そして給水装置工事以外の工事負担金についてみると、例えば給水区域内で配水管が未布設である区域での配水管布設工事の原因者に、その費用の負担を求める場合であっても、水道法自体には何ら工事費負担の規定とその法的根拠を示す具体的な条文は存在しないのである。

料金以外の利用者負担を認める条項が、電気事業法およびガス事業法については、それぞれ実定法上規定されているにもかかわらず、同じ事業法である水道法には何ら規定されていない点が従来から指摘されてきたところである。そこで各事業法が規定している供給規定を比較してみると、電気事業法一九条二項三号は、「電気計器その他の用品及び配線工事その他の工事に関する費用の負担が適正かつ明確に定められていること」と規定している。またガス事業法一七条二項三号は、「道管、ガスメーターその他の設備に関する費用の負担の額及び方法が適正かつ明確に定められていること」を規定している。

水道法は右の条項の規定を欠いているということを理由に、料金以外の給水装置工事の費用以外に、その他の水道工事費用等が事業者の徴収の対象外であるとは法規定の不存在だけからは考えられないのである。電気事業法およびガス事業法は、ともに水道法一四条一項で規定されている料金以外の「その他の供給条件」を承認する規定を

設けているのであって、条項を分けて料金以外にさらに当然予定される費用負担を例示しているに過ぎないものと思われる。また立法的見地に立つと同様に地方公営企業であっても、その経営主体が主に電気、ガス事業が私企業であるのに対して、水道事業の場合は、その経営主体が地方公共団体であることから来る特殊性が電気事業法及びガス事業法とは別異な規定となつて存在しているのかも知れない。

水道法一四条一項は水道事業者の供給規定の設定義務についての規定である。「その他の供給条件」は、供給規定の具体的個別的事項と考えられるので、認可基準(同条四項)に掲げる基準に準拠して当該水道事業者が、必要かつ適当と認められる事項を、地方公共団体の立法意思として条例で自立的に設定することを予定した条項であると解することも可能ではなからうか。

一般的に実定法において、「その他の」規定が用いられている場合は、「『その他の』の前に出てくることは、後に出てくる一そう意味内容の広いことばの一部をなすものとして、その例示的な役割を果す趣旨で使われている」と解釈することができる。これを水道法について当てはめると、水道法は料金以外の需要者の負担を「給水装置工事の費用」として例示しているに過ぎないのであって、需用者に対しては「水道施設」建設に要する費用の一部を定型的に供給条件の一つとして負担させる規定を条例中に規定することが、合理性を欠くものとは一概にはいえない。したがって、「『その他の供給条件』に関する供給規定の具体的内容は、水道事業者が当該水道事業の地域的社会的諸条件に応じて自主的に定めるものである⁽¹⁹⁾」といえよう。すなわち「その他の供給条件」に関する供給規定の内容は、当該水道事業者が保有する自然的、社会的、地域的特殊性を考慮して水道事業者が自主的に条例で立法可能な事項と考えていいのではなからうか。以上の理由から水道加入金の法的根拠は、水道法一四条一項に規定する

「その他の供給条件」の一つに該当するものといえる。

三 水道加入金不払いとその法律関係

水道法は、「水道事業は…需用者から給水契約の申込を受けたときは、正当の理由がなければ、これを拒んではならない」（二五条一項）と、給水契約受諾義務を規定している。そして「水道事業者は、当該水道により給水を受ける者に対し、常時水を供給しなければならない」（同条二項）と、常時給水義務を規定し、さらに、水道事業者は「給水を受ける者が料金を支払わないとき、正当な理由なしに給水装置の検査を拒んだとき、その他正当な理由があるときは…その理由が継続する間、供給規定の定めるところにより、その者に対する給水を停止することができる」（同条三項）とする給水停止可能な条件を規定している。

水道事業者が給水契約の申込みを受けたとき、その承諾を拒むことができる正当な理由としては、「水道事業者の正常な企業努力にもかかわらずその責に帰することのできない理由により給水契約の申込みを拒否せざるを得ない場合に限られるもの」⁽²⁰⁾と解釈されるのである。

水道法自体の行政目的から給水契約の締結の拒否が認められる場合を、以下具体的に挙げてみる。

- (1) 給水装置の構造及び材質が、政令四条で定める基準に適合していないとき給水契約の申込みを拒むことができる（法一六条）。
- (2) 水道事業の給水区域外からの給水申込みをした場合（法八条四号）。
- (3) 配水管末設地域からの申込みをした場合。

(4) 「正常な企業努力にもかかわらず給水量が著しく不足している場合であって、給水契約の受諾により他の需要者への給水に著しい支障をきたすおそれが明らかである場合⁽²¹⁾」。

(5) 「当該水道事業の事業計画内では対応し得ない多量の給水量を伴う給水の申込み⁽²²⁾をした場合。

以上の理由が給水拒否理由に該当するものと解される。すなわち技術上の問題及びその困難性ないし、水道事業者の給水能力を問題としているのである。

また水道事業者は、給水契約が成立した需用者に対して常時給水する義務を負うが、(1)「水道料金を支払わないとき」(2)「正当な理由なしに給水装置の検査を拒んだとき」、(3)需用者の「責に帰すべき事由があるとき」は、水道事業者のその者に対する給水義務の履行を拒むこと、すなわち給水停止をすることができるのである(法一五条三項)。右条項の意味は、水道事業者が水道事業の経営にあたって債権の確保をはかるために、需用者の債権が履行されるまで、自己の債務の履行を拒否することができるものとしていのである。したがって給水を停止することができる事由が解除されれば給水を開始しなければならないこととなる。

法が水道事業者に給水義務を課している場合は、給水契約受諾義務と常時給水義務の双方の義務を負っているわけ、それぞれの義務を包括して給水義務と呼んでいるのである。そして水道事業者の給水拒否ないし給水停止は、水道法自体及び供給規程の定めるところにより、給水契約の供給条件として存在しているわけである。

そこで以下、加入金の不払いが給水拒否の理由となるかどうかについて検討する。

給水契約は、需用者の給水申込みと水道事業者の承諾とによって成立するものであること、そして給水契約が附合契約としての性質を有する以上、条例によって規定されていることは、すでに述べたとおりである。附合契約の

性質上、需用者の給水申込みは本人の希望する供給条件とは係わりなく、一方的に供給規程のなかで供給条件がすでに条例によって定型化されているわけであるから、当該条例中に規定された供給条件を需用者は遵守しなければならないことはいうまでもないところである。すなわち、当該条例中に加入金は給水装置工事の申込の際、または新たに給水を受ける際、納付しなければならないとする根拠規定が存在しているのであれば、当然に加入金の支払いが需要者の法的義務となっているものと解されるわけである。

水道の給水契約を申し込む者が、加入金、工事費等を指定期間内に支払わないときは、その支払いを受けるまでの間、水道事業者は給水の供給を停止できるわけで、まさに停止条件が作用していると見ることができるのである。「給水の前提となる水道施設布設工事費用の支払をしない利用者に対し、給水停止の履行拒絶権を認めることは十分合理性を有するといわなければならない⁽²³⁾」と解される。

水道加入金の支払いは、給水契約の締結要件内容の一部として構成されるものであるから、水道加入金の不払いは、供給条件の一部を履行しないということである。給水の申込みは加入金の負担を伴うものであるから、水道加入金の不払いを伴う給水の申込みは、申込み要件が存在であるといえる。すなわち加入金の未払いをもっては給水契約の申込み自体が存在しないといえるのであるから、同時履行の抗弁権の一般原則（民法五三三條）に基づかない恣意な給水申込みということとなり、水道法一五條にいう「正当な理由」を持ち出す以前の問題であるといえよう。

(1) 「加入金算定基準」『水道料金の算定について』（所収）（日本水道協会、昭和五四年）二九頁。

(2) 加入金の意義について、厚生省水道環境部水道法研究会『改訂水道法逐条解説』（日本水道協会、平成四年）二五三頁は、「水道需要者の増加に伴って必要とされる施設増強のための経費の一部を充当するもの：すなわち、新規需要者の加入によって給水量が増加し、そのために水道事業者として、新たな水源の手当、配水施設の増強等の施設整備が必要となる場合があるので、その増加する費用の負担について、新規需要者と従来からの需要者との負担の公平を期するための措置として徴収されているものである。」と説明している。

Ernest A Highley, "Financing Water-works Improvements.", *Journal AWWA (American Water Works Association)*, Vol. 63, No. 6 P321 (1971. 6) は「アメリカの公営水道事業者が水道施設の必要財源を調達する方法について論じている。財源調達のうちの一つに「建設工事負担金」(Contributions in aid of construction) を挙げている。「建設工事負担金とは、政府、自治体等の公的機関から、あるいは個人その他からの資金、サービス、財産の寄附金、負担金のことである」。負担金は法の根拠によって徴収されている。ウイスコンシン州法第六六、六〇(1)(a)によれば、「市町村は自治体事業により特別な利益を受ける一定の地域内の者に対して特別分担金(special assessments)を課することができる。市町村は特別分担金収入によって自治体事業や改良事業にかかった費用の全部または一部を当てることと規定している」。

「公営企業の負担で水道本管が敷設されている場合は、最初の使用者に前払い金を請求することができる。本管が延長され新たな利用者があれば、最初の利用者に払い戻される。このような方法は、利用人口密度の低い地域では一般的に実施されている」。

(3) 日本水道協会による加入金調査は以下のとおりである。

①『配水管布設費分担金徴収状況調査表』（昭和四一年八月末日現在）本調査が地方公共団体での加入金の状態について最初に行なわれたものである。

その後、同名の調査表が毎年発表されている。

②『各都市水道事業の加入金等調査表』（昭和四八年五月末日現在）。

この年の調査表で初めて「加入金等」という名称が用いられた。

③『水道事業の加入金調査表』（昭和五四年四月一日現在）。

従前の加入金等の名称が、単に「加入金」に変更され現在に至っている。

右の調査表とは別に、日本水道協会は次のものを発行している。

(ア)「各都市水道の分担金徴収に関する条例・規定・内規集」（昭和四四年一月）。

(イ)「各都市水道の分担金徴収に関する条例・規定・内規集」（昭和五〇年六月）。

なお、昭和五二年一月当時の導入状況は調査対象一七五七事業のうち六八・五%を占める一二〇三事業が採用していた。平成三年の調査では、調査対象一八七二事業のうち、八二・七%の一五四九事業が採用している。

(4) 昭和五一年調査表に挙げられている加入金の法令上の根拠をみると、次のような法令及び条文が示されている。水道法一四条。

地方自治法二二四条、二二五条、二二六条、二二七条、二二八条一項、二項、三項、三三八条の六第二項、二四四條の二、九六条第四号、一四條の三等。

地方公営企業法九条九号、二一条、二一条二項等。

以上の様にさまざまな実定法上の根拠を掲示しており、法令解釈が必ずしも統一されていない状況がわかる。

(5) 林健・間宮靖宏「横浜市水道料金改定等の経緯」水道協会雑誌四六九号八〇頁。

なお間宮靖宏「横浜市水道利用加入金について」水道公論一〇巻九号七〇頁によれば、昭和四四年六月の参議院決算委員会及び、昭和四五年四月の参議院予算委員会での行政解釈（水道加入金の法的根拠は水道法一四條の「その他の供給条件」に該当するという見解）が示されたのが動機で加入金制度導入に踏み切った旨が述べられている。また、その最も大きな理由は「財政健全化対策として資金不足をカバーするために、料金のみをもって充足するとしますと、相当地に高率な改定が必要になりますので、これを何か他の方法でカバーできないかということにありました。」と述べ、横浜市水道事業体の財政問題を打破するための切り札として採用したものであることがうかがわれる。

梅田兼光「横浜市の水道料金改定について」水道公論一〇巻九号六六頁は、「企業防衛のための生活の知恵として料金以外の負担」を考えたと述べている。

永瀬敏雄「横浜市の水道料金改訂と加入金問題について」(上)水道公論一五卷一一号一二二頁。同(下)一五卷一二号三七頁。

横浜市水道局庶務課『横浜市水道条例逐条解説』(横浜市水道局、第三次改訂版、昭和四九年)三八頁。

(6) 寺尾晃洋「水道事業における加入金制度」関西大学商学論集二〇卷三・四号二二四頁は、「第一に形式的な公平性を新規利用者への加入金賦課がもっているにしても、反面実質的に高い負担や出費における不公平が歴然としている点。第二に負担能力のない者が重い負担を負わされ、水道などの公共施設ができることによって大きな利益を被り、負担能力が絶大と思われる者が負担をまぬがれているといった不公平が黙過されているという点」を問題提起している。

参議院予算委員会昭和四五年四月三日、原田立氏の質問に以下のものがある。

「水道工事の場合、水道工事と受益の関係が明確な場合もありましようが、きわめて不明確な場合が多いと思うので。既設の水道を拡張する場合、従来からの給水需要が多くなったため、それに対応する部分もあろうし、新規加入者を予定する場合もあると思うのです。それなのに新規加入者だけに分担金を負担させるのは妥当でないと思う。また水道の利用は大口経の利用者もあるし、家庭用の小口経のものもありますし、受益の範囲というものはまちまちである。それなのに一律に加入金とか納付金を取られたのでは、これは明らかに法律に違反するものではないか」と疑問を述べている。

細野日出男「水道料金の決め方と最近の動向」水道協会雑誌四六九号九頁は、加入金制度の新設は「正に一大財源の発見のようであるが、新旧市民、新旧事業所の差別待遇という点で水道法一四條四項三号の精神上も問題であるし、行過ぎは充分警戒の要があろう」と、その適正な運用を指摘している。

公論ジャーナル「水道加入金は『合法』か」水道公論一一卷八号一八頁参照。

「水道加入金をとれるか」(実務と理論)自治実務セミナー一一二卷六号二二頁参照。

碓井光明『自治体財政・財務法』(学陽書房・自治体法学全集九、昭和六三年)一四三頁は「ある集団が水道を敷設し、その建設コストを負担した場合において、後日加入する者がその負担を全く分担しなくてよいという理由は見出しがたい。むしろ、負担の均等化のためにも、適正な範囲内における負担を求めのが公平である」。問題は、適正な範

囲内といえるかどうかである」と指摘しており、適正さを客観的に検討すべき課題が存しているといえよう。

加入金の額の適正性について論じるものとして、W.K. Ferry: "Connection Charge: One way to Finance System Expansion" Jour, AWWA, Vol. 71, No.1 p24、加入金の適正な導入が、水道事業の新たな財源になることを指摘している。

(7) 三木義一「地方財政における受益者負担金批判の法理」日本財政法学会編『地方財政の危機と人権』(財政法叢書4)(学陽書房、昭和六三年)六二頁は「現行の加入金を新旧需要者間の負担公平を根拠とする受益者負担金や原因者負担金として説明するのは、水道の給水を受けることが市民として生活する以上必要不可欠のものであり、一般市民とは異なる何らかの特別な利益を享受したり、特別な行政需要を生みだすものではないことからして無理である」。

(8) 寺尾晃洋『日本の水道事業』(東洋経済新報社、昭和六〇年)一八二頁は、公平性の問題について「公平の内容にはさまざまな側面がある。：利用者相互の公平性の問題である。さきの新旧需要者間の負担の公平という意味は、現利用者が新規利用者によって迷惑をかけられぬことである。しかしそれは公平の一つの側面であるが、すべてではないはずである。新規利用者が実質的に相当大きな負担を甘受せざるをえないとなれば、それは不公平でなくてなんだろうか。」と疑問を提起している。

(9) 寺尾論文、前掲注(6)一八四頁は加入金の徴収対象として「現行の大阪市営水道方式、口径七五mm以上の大口需要に加入金徴収を限定し、中小口径の需要者からは加入金を徴収しないかたちが望ましいと言える」と述べている。しかし大阪市の水道水源は琵琶湖に依存しているのであるから、新たな水源確保のコストが負担されないという地域的特殊性が認められるところであり、またすでに早くから都市化が形成されているという社会的理由も存するのであるから、大阪方式を他の市町村に当てはめることができるかどうかは疑問の存するところといえる。

(10) 横浜市水道条例三四条の二は、メーターの口径によって、加入額を規定している。ちなみに横浜市の平成三年度水道利用加入金状況によると、加入金の用途別数は加入金の対象全戸数四四四〇二に対し、家事用三九九一二戸数、家事用以外のもの四四九〇戸数であり、圧倒的多数が家事用で占められている。

用途別の水道加入金の金額ベースについてみると、家事用五一億三三六七万円であるのに対し、家事用以外のもの一三

億八四六八万円である。

Drew S. Barden, Russell J. Stepp; "Computing Water System Development Charges" Jour. AWWA, Vol. 76, No. 9, p46は、「用途別口径別加入金額」が表(9)に示されている。

用途別 (Customer Class) についてみると、家事業 (single family)、商業用 (業務用) (Commercial)、共同住宅 (Apartments)、キャンピングカー (トーン車程度のもので、移動性のある仮設住宅) (Mobile Home)、公的施設 (Institutions)、農業用 (かんがい用) (Irrigation) 用途と、それぞれ分類されている。

口径別 (Meter Size) でみると、一七mm、二〇mm、二五mm、四〇mm、五〇mm、八〇mm、一〇〇mmにそれぞれ分類されている。

ちなみに家事用一七mmの加入金額は七七二ドル、二〇mmで一五八ドル、二五mmで一九二九ドルとなっている。また口径一七mmで加入金額が最も低いのがキャンピングカーであり、口径の一七mmで最も高いものが公的施設の四四八ドルである。このようにキャンピングカーを最も低廉にしている理由は、低所得者に対する生活配慮の要請が働いているものと思われる。

(11) 前掲注(2)二五三頁。厚生省の見解は、以下のとおりである。

「水道事業者が：加入金を徴収する場合、加入金の性格は、事実上供給条件の一つと考えられるから、本来(水道法一四条、筆者注)一項の規定により供給規定としてこれを定めなければならないものと解される」。

「一方、配水管の布設により特に給水の利益を受けると考えられる需要者から配水管施設費等に要する費用の一部として徴収する費用は、地方自治法第二二四条にいう『分担金』と解される」。

厚生省環境衛生局長の答弁(昭和四五年四月三日、参議院予算委員会会議録)。

「十四条の供給条件のその受益者負担金：これは給水計画内で配管の拡張等給水契約の申し込みがありまして、一部配管の拡張を行なうというような場合をこの十四条の適用にしておる：二百二十四条は給水計画以外の地域におきまして、新しく水道事業をおこなうような場合にこれが適用される」。

(12) 自治省財政局長の答弁(昭和四四年六月二五日、参議院決算委員会会議録)。

「水道法第十四条の供給規定、これによるものであって、自治法にらよります分担金とは考えておりません」
自治省公営企業第一課長補佐の答弁

「水道法の規定を根拠とするものは、同法第十四条の供給規定に定める『その他の供給条件』として、この種の負担を課することは、許容される。」「給水管のように給水申込者が専ら個別的に使用する配水管がある場合には、その設置に要する経費を給水装置工事費用に準じて一定の要件の下にその者に負担させることができる場合があると解される」。

(13) 林敏夫「地方公営企業の経営健全化方策」自治研究四五巻五号一三一頁。

(14) 日本水道協会事務常設調査委員会「加入金算定基準説明書」水道協会雑誌五三二号六六頁は「加入金の法的根拠としては、水道法第一四条、自治法第二二四条及び第二二六条等、従来から議論の存するところであるが、加入金制度の統一的処理に資するためにも、水道法第一四条に定める『その他の供給条件』とするのが妥当である。すなわち、水道法第一四条は、地域独占事業である水道事業に対し、使用者の負担の明確かつ公平な取扱いを規定しており、加入金制度の内容が、この趣旨を逸脱しない限り、その他の供給条件の一部を構成するものと考えられるからである」と述べている。

(15) 長野士郎『逐条地方自治法』（学陽書房、第九次改訂新版、昭和五〇年）六九三頁。

(16) 遠藤博也『行政法Ⅱ（各論）』（青森書院新社、現代法律学講座七、昭和五二年）一七三頁は供給規定の存在形式について、「その内容が定型的であり、すべての利用者に画一的に適用されることになっている」。そして「供給ないし利用条件の定型性は、生活必需の財貨、サービスを適正かつ公平に享受することができるようにするためである」と指摘している。

(17) 前掲注（12）参議院決算委員会での和田静夫氏の質問。

最近のものとして関哲夫「水道加入金をめぐる諸問題」(1) 日経アーキテクチャー 平成三年九月一六日号二〇四頁でも、「水道法には、水道事業に關して受益者負担金を課し得る明文の規定がない」点を指摘している。

関哲夫「水道加入金をめぐる諸問題」(2) 日経アーキテクチャー 平成三年九月三〇日号二二七頁は「水道法一四条一項は『その他の供給条件』と定めるのみであるから、致底租税法律主義の要請を満たしているとはいえない。」「水道

法一四条が加入金の根拠となり得るとしても、同項に基づいて設けられた加入金は負担金の性質を持つものではあり得ないのである」と主張している。

(18) 林修三『法令用語の常識』（日本評論社、昭和五〇年）一七頁。

(19) 前注(2)『改訂水道法逐条解説』二二六頁は「『その他の供給条件』に関する供給規程の具体的内容は、水道事業者が当該水道事業の地域的社会的諸条件に応じて自主的に決めるものである」と述べているが、この解釈は水道法二条の二に規定する水道事業者の責務として「地方公共団体は、当該地域の自然的社会的諸条件に応じて」判断する趣旨でもあり、水道事業者が置かれている特殊性を配慮すべき事項といえる。

(20) 前掲注(2)二五八頁。

(21) 前掲注(2)二五九頁。

(22) 前掲注(2)二五九頁。

(23) 岡山地判昭和四四年五月二九日行裁例集二〇卷五・六号七一八頁。なお水道事業における給水装置の設置工事代金については、料金としてではなく私法契約に基づく請負代金の報酬と解されている（行政実例、昭和三五年三月二六日）。

おわりに

公営水道利用の法律関係を考慮する場合においても、水道法がただ単に需用者との関係で、事業法としての性質のみならず、水道が社会公共の福祉増進のための生存権配慮の機能をもち、また国民の健康としての公象衛生法としての性質をもそれぞれ併せものといえる。公営水道利用の契約関係を解釈する場合においても右諸観点から個別的問題を判断すべきである。

現行の水道加入金に係る条例をみるかぎり、その徴収の対象や徴収額も様々（東京都は採用していない）であり、必ずしも適正さを担保しているかどうか、その必要性和合理性についてさらに検討されなければならない問題も含んでいる。水道加入金は、元来、水道法成立時に予定されていなかった制度である。加入金制度導入は、水道事業者の財政政策的判断を優先させた観点から、地方公共団体の条例中に附加されたものとみることができるとも、それは水道料金の高騰を水道の新規利用者に対する負担で押えるという名目で実施されたわけであるが、水道事業者の財政的窮地に対しては、国からの予算、及び国庫補助が必要不可欠であることはいうまでもないところである。とくに水道が国民の日常生活必需の性質からみれば、家事用水優先の観点からの政策的配慮が求められなければならない。

財政的問題の解決の糸口は国庫補助のあり方に、大きな問題が存在しているものと思われる。水道に対する国庫補助が工業用水と対比してみても、同規模程度の補助率の引き上げが望まれるところである。国の予算措置及び国庫補助で財政的問題が打開可能であるならば加入金の実質的効果もまた存在しなくなるものと思われる。

現在の加入金制度は一時的、一過性の制度として、その必要性和有効性が認められるものであるといえる。