

## 判例をよむ

3

# 水道料金の決め方と 公平原則

橋本 勇

弁護士

### 1 水道料金を定める条例制定行為の性質と差別的取扱いの限界

水道は公の施設であるとされる結果、その料金は条例で定めることになるが、条例を制定する行為が行政処分に該当するかどうかについては議論があるほか、どのように料金を決めるかは永遠の課題のように思われる。

ともあれ、水道料金に関する法律の規定は次のとおりである。

(地方自治法)

225条 普通地方公共団体は、……公の施設の利用につき使用料を徴収することができる。

228条 ……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。

244条3項 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。

(地方公営企業法)

21条 地方公共団体は、地方公営企業の給付について料金を徴収することができる。

2 前項の料金は、公正妥当なものではなければならない。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ができるものでなければならない。

(水道法)

14条 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、供給規程を定めなければならない。

2 前項の供給規程は、次の各号に掲げる要件に適合するものでなければならない。

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、定率又は定額をもつ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いをするものでないこと。

五 (略)

今回の判例は、水道料金を定める条例の制定行為は行政処分に当たらないとし、別荘使用者(住民登録をしていない者)に対する割高な料金設定が許される限度を超えているとしたものである。なお、本判決は地方公営企業法が適用されない簡易水道についてのものであるが、そのことは本件の論旨に影響を与えるものではない。

### 2 判例(最高裁平成18年7月14日判決・判例時報1947号45頁)

#### (1) 事案の概要(筆者の要約)

旧高根町は、昭和63年に町営水道を開始した当初から、住民登録していない別荘に係る給水契約者(別荘給水契約者)の基本料金を別荘以外の給水契約者の基本料金よりも高額に設定していたが、平成10年4月1日に施行された高根町簡易水道事業給水条例の一部を改正する条例(本件改正条例)によって、水道メーターの口径が13mmの場合の1月の基本料金(基本水量10㎡までの料金)が、別荘給水契約者について3,000円から5,000円に、それ以外の給水契約者について1,300円から1,400円に増額された。

#### (2) 判決

「抗告訴訟の対象となる行政処分とは、行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為をいうものである。本件改正条例は、旧高根町が営む簡易水道事業の水道料金を一般的に改定するものであって、そもそも限られた特定の者に対してのみ適用されるものではなく、本件改正条例の制定行為をもって行政庁が法の執行として行う処分と実質的に同視することはできないから、本件改正条例の制定行為は、抗告訴訟の対象となる行政処分には当たらないというべきである。」

「1 普通地方公共団体が経営する簡易水道事業の施設は地方自治法244条1項所定の公の施設に該当するところ、同条3項は、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旨規定している。ところで、普通地方公共団体が設置する公の施設を利用する者の中には、当該普通地方公共団体の住民ではないが、その区域内に事務所、事業所、家屋敷、寮等を有し、その普通地方公共団体に対し地方税を納付する義務を負う者など住民に準ずる地位にある者が存在することは当然に想定されることである。そして、同項が憲法14条1項が保障する法の下での平等の原則を公の施設の利用関係につき具体的に規定したものであることを考えれば、上記のような住民に準ずる地位にある者による公の施設の利用関係に地方自治法244条3項の規律が及

ばないと解するのは相当でなく、これらの者が公の施設を利用することについて、当該公の施設の性質やこれらの者と当該普通地方公共団体との結び付きの程度等に照らし合理的な理由なく差別的取扱いをすることは、同項に違反するものというべきである。

2 (略) 一般的に、水道事業においては、様々な要因により水道使用量が変動し得る中で最大使用量に耐え得る水源と施設を確保する必要があるのであるから、夏季等の一時期に水道使用が集中する別荘給水契約者に対し年間を通じて平均して相応な水道料金を負担させるために、別荘給水契約者の基本料金を別荘以外の給水契約者の基本料金よりも高額に設定すること自体は、水道事業者の裁量として許されないものではない。しかしながら、前記事実関係等によれば、旧高根町の簡易水道事業においては、平成8年度において、水道料金を年間50万円以上支払っている大口需用者が29件あり(記録によれば、これらの大口需用者はいずれも別荘以外の給水契約者であることがうかがわれる。)、その年間水道使用量は同町の簡易水道事業における総水道使用量の約20.3%に当たり、一方、別荘給水契約者の件数は1324件であり、その年間水道使用量は同町の簡易水道事業における総水道使用量の約4.7%を占めるにすぎないというのである。(中略) 公営企業として営まれる水道事業において水道使用の対価である水道料金は原則として当該給水に要する個別原価に基づいて設定されるべきものであり、このような原則に照らせば、上告人の主張に係る本件改正条例における水道料金の設定方法は、本件別表における別荘給水契約者と別荘以外の給水契約者との間の基本料金の大きな格差を正当化するに足りる合理性を有するものではない。」

### 3 判例をよむ

①条例の制定が抗告訴訟の対象となる処分に該当するか否かについては、かねてから議論のあったところであるが、この判決は条例の制定行為一般に

ついて論じることなく、「本件改正条例は、旧高根町が営む簡易水道事業の水道料金を一般的に改定するものであって、そもそも限られた特定の者に対してのみ適用されるものではなく、本件改正条例の制定行為をもって行政庁が法の執行として行う処分と実質的に同視することはできない」としている。そもそも、「地方公営企業の管理者は、当該地方公営企業の業務の執行として供給契約を締結する場合、使用料に関する事項については、条例で定めるところに従ってこれを締結する義務がある」(最高裁昭和60年7月16日判決・判例時報1174号58頁)のであるから、供給条件を定める条例は電気やガスの供給事業における普通取引(契約)約款と同じに考えられるべきものであり、本判決は保育園を廃止する条例の制定が処分に該当するとした判例(最高裁平成21年11月26日判決・判例時報2063号3頁)とは事案が異なる。

②本判決は、かなりの紙幅を割いて、別荘給水契約者は「住民に準ずる地位」にあり、そのような者による公の施設の利用関係に地方自治法244条3項の規律が及ばないと解するのは相当ではないと論じているが、そもそも本件においては、当事者から同項の適用がないから別荘給水契約者に対する割高の料金設定が許されるべきであるとの主張がなされたことはない。本件に係る訴訟が提起されて以来、一貫して、そのような料金設定が「不当な差別的取扱い」に当たるか否かが争われていたのであり、その中で、住民税を支払い、地方交付税における簡易水道の基準財政需要額算定の基礎となる住民と比較して、本件改正条例による程度の格差は是認されるべきだと主張されていたにすぎない。

③水道は、典型的な自治事務であり、公営企業の代表的なものである。それだけに、自然的な条件による地方公共団体間の料金格差が生ずることは避けられないし、観光地などのように需要量が季節によって大幅に変動する場合

にどのように対処するかが切実な問題となることがある。料金格差については一定の限度で地方交付税による手当がなされたりしているものの、季節によって変動する需要量への対応としては、確保されている水源の限度内に給水を制限するという対応も考えられるが、そのための水源開発をした場合には、増大する需要者の負担を重くすることによって通年の需要者との負担の均衡を図るという考え方もあろう。

本判決が「別荘給水契約者の基本料金を別荘以外の給水契約者の基本料金よりも高額に設定すること自体は、水道事業者の裁量として許されないものではない。」というのはこのようなことを考慮したものと思われる。ただ、本判決は、そのときにあっても、「水道料金は原則として当該給水に要する個別原価に基づいて設定されるべきものであ」としているが、これは個別原価の考え方を正解してのものとは思われない。個別原価というのは、給水量の増減に比例する費用である薬品費、動力費、検針・集金などの費用(「需要家費」といわれる)を全ての需要家に平等に負担させるというものであり、これによるときは、需要家が平等に負担する額(基本料金として徴収することになる)が著しく高額になり、現実的ではないと評されている。その結果、用途別、口径別に区分したうえで、増増料金とするなど種々の修正が加えられ、理論的な料金体系というよりも社会政策的、産業政策的な配慮がなされたものとなっていることがほとんどである。本判決が敢えて個別原価に言及した意図は不明であり、そのようなことを言わなくても、本件簡易水道事業における需要家の状況に照らして、本件改正条例による大幅な料金格差は「不当な差別的取扱い」に該当するということできたように思われる。ちなみに、東京高裁の原判決は、本件改正条例による改定前の料金格差(口径13mmの場合における基本料金で1,300円と3,000円)はかろうじて是認できるとしている。☪