

水道事業の経費負担原則と財政措置 －修正独立採算制への転換－

甲南大学 経済学部 教授 足立 泰美

水道事業の経費負担の原則は、独立採算制を基礎に、消防用水等の公共性の高い費用に限り一般会計負担を認める二層構造として制度化されてきた。しかし、人口減少・老朽化・地域的制約の下では料金収入のみでの経営維持が困難となり、国は補助金・地方債・地方交付税という三財政措置を段階的に整備することで、制度的補完を進めてきた。補助金は公共性の大きい投資を、地方債は資本費の時間的平準化を、交付税は地域格差の調整を担い、建設改良費の「公共性・時間・地域」の三次元で再配分を行う枠組みが成立した。令和7年改訂料金算定要領は資産維持費の制度化と定期的な料金見直しを通じ、内部留保と財政措置の最適な組み合わせを通じて「修正独立採算制」への転換を示している。

1 水道事業における使用料金と経費負担の原則

本節では、水道事業に適用される経費負担の原則の制度的構造とその政策的・財政的意義を整理し、独立採算制と財政負担の境界が法制度のもとでどのように形成・運用されているのかを明らかにする。地方公営企業における経費負担の在り方は、独立採算制の原則を基調としつつも、消防用水や公共施設の無償給水など料金原価に馴染まないが公共性を有する経費に対して、地方公営企業法第17条の2では、一般会計等による負担が認められている。地方公営企業法第17条の2第1項は、地方公共団体が一般会計または他の特別会計から負担し得る経費を「政令で定めるもの」に限定して、列挙的に規定している。他方、同条第2項は、これらに該当しない経費については、当該公営企業の経営に伴う収入をもって充てなければならないと明示している。すなわち、地方公営企業の経費は、(1) 政令に基づき一般会計等の負担が認められる経費（例外）と、(2) 本来の料金収入により賄うべき経費（原則）に制度的に区分されている。この二層構造は、独立採算制の理念を基調としつつも、企業収入で賄うことが合理的でない経費、または料金収入のみによっては回収困難

な経費について、公共的財源による補完を認めることにより、経済的合理性と公共性の調和を制度的に実現する仕組みである。

このような経費負担の二層構造は、受益者負担の原則の単線的な適用を修正し、公共サービスとしての水道事業の特質に応じた限定的公費負担の正当化を備えていると考えられる。経費負担の原則は、企業会計上の独立性を確保するための技術的規範にとどまらず、料金制度と公共財政の責任範囲を規範的に画定する制度原理として位置づけられる。すなわち、受益と負担の均衡という市場的規律を維持しながらも、生活基盤サービスに固有の外部性や地域格差を是正するための財政調整の制度的根拠と位置づけられるであろう。

この点については、地方公営企業法の委任を受けて制定された施行令（地公企法施行令）第8条の5において、事業の種類ごとに一般会計等が負担すべき経費を具体的に列挙している。例えば、水道事業については、(1) 公共の消防のための消火栓に要する経費その他水道を消防の用に供するための経費、(2) 公園その他の公共施設において水道を無償で供するための経費、の二項目が規定されている。さら

に、これらの経費については、当該サービスの提供に伴って特定の収入が生じる場合、収入相当額を差し引いた“実質的な負担部分”のみを一般会計等が負担することとされている。この規定により、同一費用に対する重複補助が制度的に排除され、公共目的に充てられる費用だけを一般財源へ適切に仕分ける仕組みが確保されている。換言すれば、施行令は、受益者負担原則の限界を明示化し、公費負担の合理的範囲を法定化する規範的機能を果たしているといえる。

経費負担の原則の適用範囲は、一般会計負担が許容される経費を区分する二つの基準により体系化される。第1に、性質基準である。すなわち、性質上、当該地方公営企業の経営に伴う収入によって賄うことが適当でない経費である。この基準に該当するのは、前述した公共の消防、公共施設への無償給水など、特定受益の認識が困難で、公共性が卓越する経費である。加えて、第2に、可能性基準がある。これは、当該企業の性質上、能率的な経営を行ってもなお経営収入のみで充当することが客観的に困難と認められる経費を指す。この場合、企業経営の努力義務を前提に、地理的条件や需要規模などの構造的制約を考慮して、一般会計による補完が容認される。この二つの基準により、経費負担の範囲が明確化され、公共性を有する費用を一般会計へ適切に仕分ける制度の整備が行われた。

これらの2つの規定は、水道事業における受益者負担と財政負担の境界を法的に画定するものであり、経費の対価性・公平性・財政持続性の均衡を図る上で重要な役割を果たしている。とりわけ、公共性の高い用途にかかる費用を料金原価から除外することで、受益と負担の対応関係を明確に保ち、利用者間の交差補助を防ぐ効果を有する。また、収入構造が脆弱な地域に対しては、一般会計による部分的な補助を認めることで、地域間の財政的格差を緩和する調整機能も備えている。

このように、水道事業は特別会計において経理されることが一般的であり、すべての経費は、原則、当該事業の経営収入（主として使用料収入）によって充当されなければならないとされながらも、政令で定める経費を除くとして例外を設けている。経費負担の原則は、水道料金における原価主義の制度的

裏付けであると同時に、公共性の高い支出を明示的に区別するための財政管理としても機能している。

他方で、この原則の運用には課題もある。一般会計負担の対象経費が限定的であるため、人口減少地域では料金収入のみでの経営維持が困難となり、結果として更新投資の先送りや財務赤字の固定化を招くケースが生じている。また、反対に、本来料金原価へ算入すべき費用を一般会計へ振り替えることは、料金制度の対価性を毀損し、費用構造の透明性を損なう可能性がある。このため、経費負担原則の適用に際しては、経費区分の明確化と情報開示を通じて、制度の趣旨に即した適正な配賦を行うことが不可欠である。総じて言えば、経費負担原則は、地方公営企業の独立採算性を維持しつつ、公共性の高い経費や地域的制約を考慮した柔軟な財政対応を可能にする制度的メカニズムである。今後の水道事業の持続可能な経営を考える上では、受益者負担の厳密性と公共性に基づく財政支援の適正な線引きをいかに設計・運用するかが、最も重要な政策課題であるといえよう。

以上のように、経費負担原則は、受益者負担を基礎とする独立採算制と、公共性に基づく一般財源負担との境界を規範的に定める制度的原理である。その要点は、公共的・構造的要因によって料金原価に馴染まない経費を例外として外出ししつつ、それ以外の経費については企業収入での回収を求める「二層構造」にある。この構造が、水道料金制度の対価性・透明性と、地域間の財政調整の両立を可能とする制度的基盤を形成している。しかし、この理念的枠組みがそのまま実務に適用されるわけではなく、地域の財政力や需要構造の違いによって、現実の水道事業経営には多様な制約が存在する。とりわけ、小規模・人口減少地域では、独立採算制の維持や更新投資の確保が困難となり、制度の趣旨と経営実態との間に乖離が生じてきた。したがって、経費負担原則が実務においていかに具体化され、どのような地方財政措置によって制度的に補完されてきたのかを検証することが、次章の中心的課題となる。以下では、この法的原理が実務の中でどのように機能し、どのような補助制度・財政措置によって支えられてきたのかについて、制度発展の過程を整理する。

2 経費負担原則の実効化と地方財政措置の段階的制度化

経費負担の原則には、導入以降、長らく様々な見直しが行われてきたという経緯がある。地方公営企業法（昭和27年）から開始された経費負担の原則は、独立採算制と原価主義に基づき、水道事業の経営経費を使用料収入によって賄うことを基本としている。しかし、制度発足当初から、地域的条件や規模の経済の制約により、すべての経費を利用料金のみで回収することが困難な事業体が存在していた。とりわけ、水源開発費や消防用水・公共施設への無償給水などの公共的経費については、地方公営企業の原価計算に含めることが妥当でないと言われ、地方公共団体の一般会計や、国による財政的支援を必要としていた。

国は経費負担原則の理念を損なうことなく、これを現実の財政運営の中で実効化するため、段階的に地方財政措置を制度化していった。その過程は、図1で示すように、確立期（昭和27～昭和32年）、調整期（昭和40～昭和44年）、補完期（昭和55～平成7年）の三段階に整理できる。第1期（確立期：昭和27～昭和32年）は、経費負担原則の制度的基礎が法体系として明確に構築された期間である。昭和27年の地方公営企業法の施行は、それまで不統一であった地方公営企業の会計・財源処理を体系化し、水道事業を含む公営企業経営を独立会計化する制度的転換点となった。同法は、公営企業が本来の事業収入によって経営経費を賄うべきとの独立採算制を明確に位置づける一方、公共性を理由とする一般会計負担の許容範囲を第17条の2により対象を限定して列挙する形で規定した。すなわち、政令で特定された消防用水や公共施設への無償給水などの費用についてのみ一般会計等の負担を認め、それ以外の経費は使用料収入により賄うべきとの原則を示した点に制度的意義がある。この規定は、公営企業内部における費用配分と財源責任の境界を明確にし、地方公共団体内部の財政調整の基準を法的に定式化した。

さらに昭和27年法の施行後、政府は独立採算の徹底と原価主義に基づく料金形成の促進を図り、地方公共団体に対し公営企業会計の整備、料金体系の透明化、原価計算手法の標準化を求めた。これによ

り、事業経営の対価性と収支均衡を制度的に確保する方向性が明示され、水道料金の適正化および財務規律の強化が進められた。続く昭和32年の水道法施行は、地方公営企業法で定式化された経費負担の原則を水道事業に固有の制度文脈へと接続し、その公共性と費用負担の責任を明確化する役割を果たした。同法は、水道を「清浄にして豊富低廉な水の給水を確保することを目的とする」基礎的公共サービスと位置づけ、その達成のためには安定的な財源保障と合理的な料金体系が不可欠であることを示した。これにより、料金原価に算入すべき費用と一般財源が負担すべき費用の峻別が法体系上さらに強化され、経費負担原則は単なる会計処理の技術を超えて、サービス供給の最低基準と財源責任の所在を規律する枠組みとして実質化した。この第1期を通じて、経費負担原則は独立採算を原則としつつ、公共性に基づく限定的公費負担を認めるといった制度的構造を確立し、以後の財政措置や水道行政の基準となる基礎的枠組みが整備されたといえる。

第2期（調整期：昭和40～昭和44年）は、経費負担の原則による独立採算制が制度的には確立したにもかかわらず、その“形式的適用”が現実の水道事業経営と乖離し始めた時期である。高度経済成長による需要増を背景に施設整備が急速に進んだ一方、料金の政治的抑制や更新投資の先送りにより、地方の水道事業では収支均衡の維持が困難となる事例が相次いだ。特に、小規模自治体においては、地理的条件や水源の脆弱性から原価が高く、独立採算制をそのまま適用すると著しい高料金を招く「規模の経済の不利」が顕著化した。また、生活水準の上昇に伴う水質基準の高度化要求により、浄水施設等への追加的投資が必要となったことも、事業収支を圧迫する要因となった。

こうした状況を受け、昭和40年の「地方公営企業制度調査会答申」は、経費負担原則の運用上の限界を明確に指摘した。同答申は、消火栓・防火用水等、公共目的に供される施設に係る費用を料金に含めることは対価性の観点から不相当であるとしたりうえて、「原価主義を機械的に適用すれば著しい高料金を招き、国民生活の安定に支障を生ずる場合には、国において財政的措置を講ずることが必要」と述べ、独立採算原則と公共性・生活基盤性との間の制度予

盾を正面から取り上げた。この指摘は、経費負担原則が地方公営企業内部の財源整理としては合理的であっても、地域格差や小規模性によって実質的に適用不可能な場合があるという現実を制度的に認知した点で重要であった。

答申を契機に、国は水道事業に対する外部的財政補完を制度化する方向へ舵を切った。昭和41年には地方公営企業法の一部改正が行われ、水源開発・水道広域化に係る事業を対象とする国庫補助制度が創設された。これにより、水源の脆弱な自治体や広域的水道整備を要する地域に対し、国が直接的に投資費用を補助する仕組みが整えられた。特に、水源開発補助は、自治体間で地理的条件の差異が大きい日本の水道行政において、経費負担原則を維持しながら地域的格差を緩和する重要な政策手段となった。

昭和44年には地方財政計画に「高料金対策費」「簡易水道費」「水道施設整備費」等が新設され、これらの費用が地方交付税の基準財政需要額に算入されることで、財政支援が恒常的の制度へと昇格した。この措置により、料金原価に算入すべきでない消防用水等の経費に対する一般会計繰出しを、国が交付税等を通じて実質的に補完する構造が整備された。すなわち、経費負担の原則における「一般会計が負担すべき経費」を、地方財政制度の側から支える“二線の財源保障”が確立したと評価できる。以上のように、調整期は、独立採算制の理念を堅持しつつも、現実の水道経営との乖離を是正するため、国が補助金・交付税・地方債等を通じて経費負担原則の外側から財源補完を制度化した時期であり、以後の補完期における投資的経費支援の基礎となった。

さらに、第3期（補完期：昭和55～平成7年）は、老朽化した水道施設の大規模更新や地域間格差の顕在化を背景に、経費負担原則だけでは水道事業の財政構造を維持できないとの認識が強まり、国が体系的な財源補完措置を講じた時期である。昭和30～40年代に整備された多くの水道施設が更新期を迎え、更新投資の需要が急激に高まったことから、地方の財政負担は急速に増加した。加えて、小規模自治体では水需要の伸び悩みや人口減少により料金収入が停滞し、独立採算制を維持したまま必要な更新投資を確保することが困難になった。このような状

況に対し、経費負担原則は一定の財源整理の枠組みを提供しつつも、更新投資や耐震化など中長期的投資の財源確保までを内包する制度ではなかった点が制度的限界として露呈した。

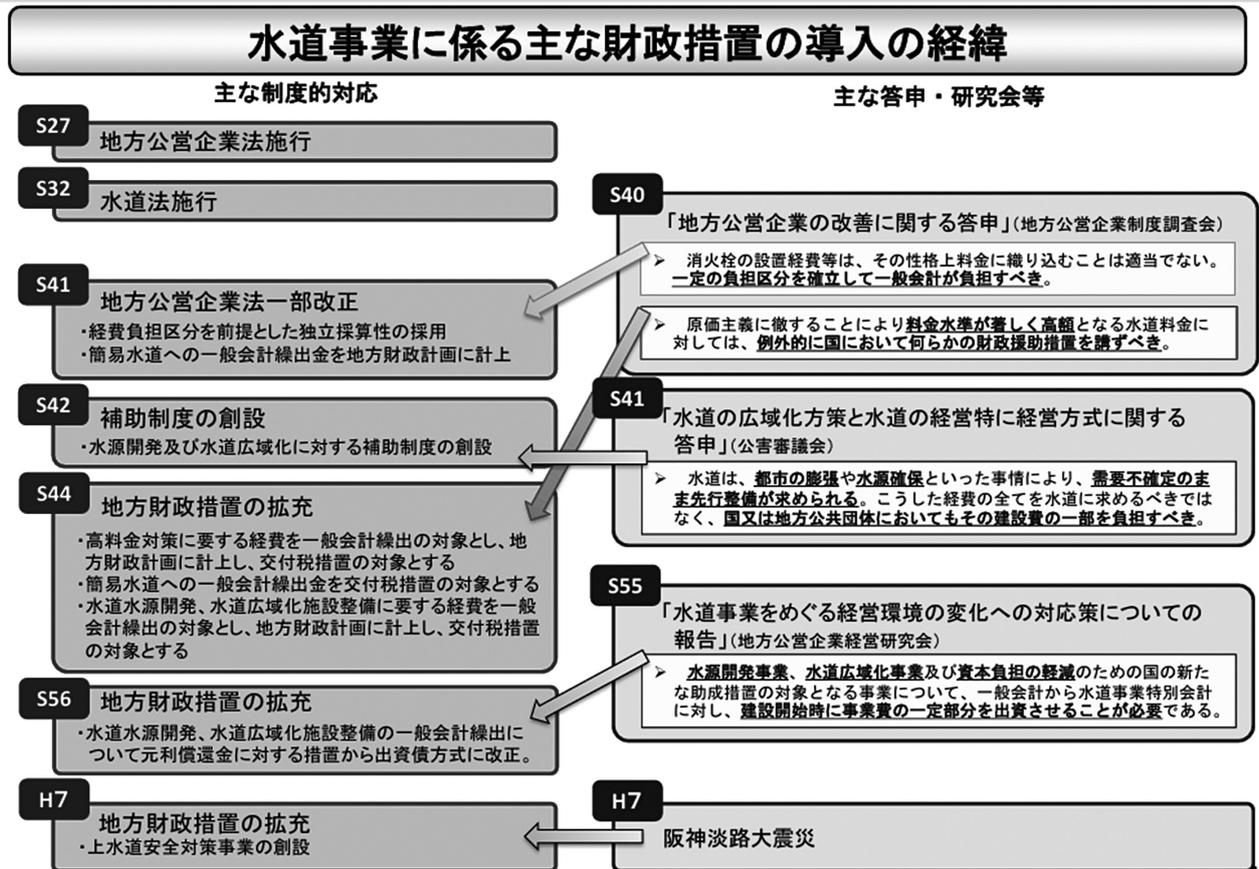
こうした問題認識を背景に、昭和55年の「地方公営企業経営研究会報告」は、老朽施設更新・水源確保・施設統廃合といった投資的課題に対し、国と地方の費用負担の在り方を抜本的に見直す必要性を提起した。同報告は、料金収入に依拠する独立採算制は重要であると認めつつも、更新投資の負担を料金に全て転嫁すれば国民負担が過大となる恐れがあることを指摘した。そのうえで、国は補助制度や地方債制度を通じて投資的経費を支援し、事業経営の安定化と施設更新の確保を図るべきであると提言した。この提言は、経費負担の原則の理念を維持しながら、現実の資金制約を補完する方向へ政策を転換させる起点となった。

これを受けて、昭和56年度以降、国は地方債制度と交付税措置を強化し、水道施設整備費に係る地方債の元利償還金に対する交付税措置を拡充させた。この仕組みにより、自治体は設備更新の初期費用を地方債で調達し、その後の償還費の一定割合について国が地方交付税を通じて補填することが可能となった。すなわち、国が投資的経費を支える制度が本格的に構築されたのである。また、簡易水道を対象とする国庫補助は引き続き拡充され、地域的脆弱性を抱える小規模自治体に対する財政支援の重要な制度的支柱となった。

平成7年の阪神・淡路大震災は水道事業の脆弱性を浮き彫りにし、災害対応・耐震化投資を支える新たな財政措置の必要性を明確にした。これを契機に、災害復旧費について特別交付税や緊急交付金の制度が整備され、国が直接的に水道事業の財政を補完する仕組みが制度化された。とりわけ、耐震化や広域連携施設整備に関する補助制度の創設は、災害リスクを考慮した水道事業の中長期的投資を国が支援する枠組みとして定着した。

このように、補完期は、経費負担原則が規定する内部的財源区分の枠組みを超え、国が外部的財政措置を通じて水道事業の資金調達・更新投資・耐震化を一体的に支援する制度体系を形成した時期と整理できる。これは、独立採算制を維持しつつも、投資

図1 水道事業に係る主な財政措置の導入の経緯



出典：総務省「都道府県構想策定マニュアル検討委員会（第8回広域化・共同化検討分科会）」配布資料（2023年）より抜粋。

の規模・公共性・地域格差といった要因に応じて国が財政的関与を強化する方向へ政策が展開したことを意味しており、以後の水道広域化政策や施設台帳管理制度など、持続可能な水道経営に向けた制度改革の基盤を提供するものとなった。

以上のように、経費負担原則は本来、地方公営企業会計における内部規範であり、費用区分と財源責任の所在を地方公共団体内部で整理するための基礎的枠組みを構成する。他方で、人口規模や地理的条件の差異によって独立採算の完全な実現が構造的に困難な地域が存在するため、国は地方財政措置を通じて同原則を外部的に実効化する仕組みを段階的に整備してきた。すなわち、経費負担の原則が「何を誰が負担すべきか」という規範的原理を提示するのに対し、地方財政措置は「その負担をいかに支え、調整するか」という財政運営上の実装装置として機能してきたと位置づけられる。二層構造のもとで、地方公営企業法上の経費負担原則と交付税・補助金等の地方財政制度は、形式上は異なる制度領域に属

しつつも、実質的には水道事業の持続可能な財政構造を支える相互補完的な二層構造を形成してきたと評価できる。そして、この二層構造こそが、人口減少・老朽化・地域格差といった新たな政策課題に対して、水道事業の財政基盤を制度的に維持するための基礎的メカニズムを提供している。しかしながら、こうした二層構造がどのような具体的制度を通じて現れ、その結果として経費負担原則の適用範囲や負担配分にいかなる影響を及ぼしているのかについては、なお検討の余地が大きい。そこで次節では、国庫補助・地方債・地方交付税の三制度に焦点を当て、その制度設計と運用実態を整理することにより、経費負担原則との関係を検証する。

3 地方財政措置による経費負担原則の補完

前節でみたように、地方公営企業法における経費負担の原則は、独立採算制を基礎としつつも、性質基準および可能性基準に基づく一般会計負担を例外的に許容する制度である。しかし、人口減少・施設

老朽化・災害対応といった構造的要因の下では、料金収入のみで経営を維持することが困難な事業体が増加しており、経費負担の原則を実効化するためには、国の財政的外部補完が不可欠となっている（表1参照）。本節の目的は、こうした外部的補完が単なる財政支援にとどまらず、経費負担の原則の適用範囲や実質的な負担構造をどのように形成しているのかを明らかにする。その分析枠組みとして、地方公営企業法上の原則を補完する三つの主要な財政措置—①国庫補助、②地方債、③地方交付税—を取り上げ、各制度的根拠と水道事業における運用実態を整理する。

国庫補助は、老朽化施設の更新、耐震化、広域連携施設の整備など、水道事業における最も公共性の高い資本的経費を対象とする財政手段である。補助金制度は本来、地方公営企業法における性質基準（特定受益の認識が困難で公共性が卓越する費用）に合致する支出を対象に、一般財源による補完を制度的に整備したものである。補助制度の政策的位置づけは、単なる事業費の補てんではなく、①地域間格差の緩和、②更新投資の平準化、③災害・危機時の供給レジリエンスの確保、という三つの政策目的に基づく構造的支援にある。まず、地域間格差の緩和という点では、補助金は特に小規模・過疎地域における投資費用の跳ね上がり（スケール不経済）を吸収する役割を担ってきた。人口密度の低い地域では配水管延長当たりのコストが高騰するため、料金原価に転嫁すれば不可避免的に高料金を招く。補助制度はこの構造的問題に対して一般財源からの財源注入を可能にし、受益と負担の均衡を損なわずに水道サービスの最低基準を確保する制度的基盤を提供した。次に、更新投資の平準化としての機能がある。昭和30～40年代に急増した施設が一斉に更新期を迎える中、補助制度は特定年度への過度な負担集中を回避し、自治体の長期的投資計画の安定性を支えてきた。この点は、令和5年度通知でも強調され、計画的更新の推進と財源確保の両輪として補助制度を活用することが要請されている。さらに、災害対応・レジリエンス強化において、補助制度は不可欠の役割を果たす。阪神・淡路大震災以降、耐震化補助や緊急交付金など、国の積極的関与が進み、水道インフラの災害対応力の底上げが図られている。これら

の制度は、経費負担原則の枠外にある災害・危機コストを国の一般財源で吸収し、地域格差を最小化する仕組みとして機能している。このように、補助制度は「原価主義では捉えきれない公共性」を財政面から補完し、水道事業の最低供給基準を全国で统一的に確保する役割を果たしている。したがって、国庫補助は経費負担の原則の例外部分を制度化し、原則との整合性を維持しながらも現実の制約に対応する政策的装置と位置づけられる。加えて、国庫補助は、政策目的性の高い投資を直接支援する「選択的・目的特定型」の財源である点が重要である。補助は通常、事業費の一定割合を国が負担し、残余を地方債や自己資金で調達する組成となる。補助の制度趣旨は、最低整備水準や災害レジリエンスといった外部性を内部化することであり、料金原価での回収に委ねるよりも国費投入が効率的な領域に重点的に適用される。令和期の制度運用でも、厚生労働省通知は計画的更新と適正料金設定を同時に推進する方針を明確にし、補助金を料金制度の硬直性を補う政策レバーとして戦略的に位置づけている。

地方債（企業債）は、独立採算制を維持しつつ長期的な建設投資を可能にする財政手段として位置づけられている。地方財政法第5条および地方公営企業法第20条は、水道事業について自己償還能力を前提に企業債の発行を認めており、資本的経費を長期で平準化する制度的基盤を提供してきた。地方債制度の役割は、(1) 建設改良費の時間的再配分装置、(2) 経費負担原則との制度的整合性、(3) 投資的経費の調整弁としての機能、の三点に整理できる。まず、水道施設は耐用年数が長く、投資規模も巨額であるため、単年度の料金収入のみで賄うことは構造的に困難である。企業債は、投資費用を耐用年数全体にわたって平準化し、負担の世代間衡平性を確保する役割を果たすことで、料金改定の急激な上昇を回避し、利用者負担を緩やかに調整する時間的再配分装置として機能してきた。次に、地方債は将来の料金収入による元利償還という建前を通じて独立採算制との整合性を保つ一方、昭和56年度以降は企業債元利償還金の一部が基準財政需要額に算入される交付税措置の対象となり、実質的には国が償還負担の一部を肩代わりする構造が制度化された。この二段階構造（形式的には自己償還、実質的には部分

的交付税補完)は、独立採算制の理念と現実の水道経営との乖離を調整する制度的妥協として理解でき、地方債が経費負担原則と矛盾することなく制度的整合性を保つ理由を示している。さらに、地方債は投資的経費の調整弁としての役割を担う。施設更新・耐震化・広域化などの大規模投資が特定年度に集中する場合、企業債は財政計画の弾力性を確保し、単年度の費用負担を大幅に緩和する。特に人口減少地域では更新投資の単価が上昇しやすく、企業債による資金調達が不可欠となっている点は近年の政策的含意として重要である。総じて、地方債制度は経費負担原則の可能性基準を制度的に補完し、独立採算制を維持しながらも更新投資を着実に確保するための実務的な財政インフラとして機能している。加えて、地方債は建設改良費の費用平準化と世代間公平を担保する基幹手段である。標準的には「5年据置・25年元利均等」の長期償還方式が採用され、投資の受益が及ぶ期間にわたって料金収入で返済する。もっとも、料金のみでの償還が困難な場合に備え、元利償還費の一部については交付税算入(交付税措置)が併置され、実質的に国が償還負担を補完する仕組みが制度化されている。これにより地方債は、独立採算制を維持しつつ投資前倒しと急激な料金改定の回避を可能にする。さらに近年では、資産維持費を料金原価へ確実に組み込むこと(標準資産維持率の設定・内部留保の確保)が制度的に要請され、自己資金と起債の最適バランスを財政計画で検証することが推奨されている。

地方交付税は、水道事業の独立採算を前提としつつ、特に人口密度の低い地域や小規模団体に対して財源格差を調整する役割を担う一般財源である。その算定にあたっては、基準財政需要額の中に、水道事業の特性を踏まえた「高料金対策費」「簡易水道費」等の算定項目が設けられており、人口規模や配水管延長、地形条件等を反映した単位費用や補正係数を通じて、地域的条件に起因する費用超過分を一定程度内部化する構造となっている。これにより、料金原価のうち地域的制約によって生じる「不可避のコスト」の一部が実質的に補填され、過疎・中山間地域における水道サービスの継続可能性が担保されている。また、地方交付税は目的を特定しない一般財源であることから、自治体は交付税の配分を、施設

更新・耐震化の進捗状況や人口動態、水需要の見通し等を踏まえつつ、他の行政需要とのバランスのもとで裁量的に決定することができる。この点で交付税は、国庫補助のように事業単位で対象や補助率が固定される仕組みとは異なり、各自治体の財政運営判断の中で水道事業への支出配分を調整する「財政余地」を提供する装置と位置づけられる。他方で、交付税による財源補完は水道料金を通じた受益者負担と一般財源による住民全体の負担との間の配分比率に影響するため、その運用いかんによっては料金改定の先送りや設備更新の後ズレを助長するおそれも指摘される。すなわち、交付税が十分に措置される場合、政治的抵抗の大きい料金改定に消極的となり、結果として長期的な財政持続性を損なうリスクを内包している。この意味で、交付税措置は、料金原価の透明化や中長期的な更新計画の公表と組み合わせられることで、はじめて補完にとどまるべき財政手段として適切に機能する。このように、地方交付税は、地方公営企業法上の性質基準・可能性基準を全国的スケールで制度化し、地域間の財源格差を調整しつつ経費負担原則を実効化する役割を果たしていると整理できる。言い換えれば、交付税は、独立採算制を前提とした水道料金制度の上に、地域間公平という次元を組み込むためのマクロ財政的装置として機能しているのである。なお、表1は、本節で整理した三つの地方財政措置と経費負担原則との関係を整理している。

さらに、これら三制度がどのように経費負担原則を現実的な制度へと転換しているかを直感的に理解するために、水道事業における建設改良費の位置づけを整理しておきたい。建設改良費(浄水場・配水管等の新設・拡張・更新・耐震化など)は、投資規模が大きく回収期間も長期に及ぶため、料金収入による単年度の賄いには本質的に馴染まない。人口減少や老朽化の進行を踏まえると、こうした費用を直ちに料金に反映させれば、対価性・受益と負担の均衡、料金の平準性の観点から重大な問題が生じうる。このギャップを埋める三制度の機能は明確である。国庫補助は公共性の高い投資部分を一般財源で肩代わりし、地方債は投資負担を耐用年数にわたり時間的に平準化し、地方交付税は地域的制約に起因するコスト超過分を一般財源で空間的に再配分する。こ

れらは、

- ・ 補助金 = 公共性・政策目的の強い領域を対象とする「政策誘導装置」、
- ・ 地方債 = 費用の時間的平準化と世代間配分を担保する「基幹財源装置」
- ・ 交付税 = 地域的ハンディキャップを調整する「平準化装置」、

という三位一体の補完関係にある。補助金は外部性の大きい投資を加速し、地方債は受益期間に応じて費用を配分し、交付税は地域間格差を緩和する。すなわち、建設改良費の負担は「公共性」「時間」「地域」の三つの次元において再配分されることで、経費負担原則は初めて現実的に運用しうる制度へと転換する。もっとも、外部財源への過度依存は、資産維持費（内部留保）の不足、料金改定の遅れ、更新投資の先送りを招きうるため、資産維持費を料金原価へ確実に組み込む仕組みと、三制度の最適配合を図るガバナンスが不可欠である。令和7年の料金算定要領の見直しは、資産維持費の算入や定期的な料金見直しを制度化することで、「修正独立採算制」への政策転換を後押ししている点が特筆される。

以上の検討から明らかなように、国庫補助・地方債・地方交付税という三つの地方財政措置は、単に水道事業の資金調達を支援するための個別手段では

なく、経費負担原則の適用可能性と実効性を制度的に担保する外側の骨格として機能している。結局のところ、建設改良費の財政手当は、「料金（内部財源）」と「補助金・地方債・交付税（外部財源）」の制度的均衡によって初めて持続可能となる。政策的には、①資産維持費の適正化、②地方債依存度と企業債残高の許容範囲、③交付税・補助制度の配分設計の透明化、の三点を統合した中長期計画を策定・公開することが鍵を握る。これにより、受益と負担の対応関係を損なうことなく、世代間・地域間の公平を確保したうえで、更新需要のピークを乗り切る制度的持続性が確保されるだろう。

4 水道料金と地方財政措置の新展開

水道事業は、独立採算制の原則の下で、使用料金によって経費を賄うことを基本としてきた。しかし、人口減少、節水傾向、施設の老朽化が重なり、料金収入だけでは更新投資や耐震化費用を十分に確保できない団体が増加している。こうした構造的変化に対し、令和7年改訂「水道料金算定要領」は、従来の原価主義を維持しつつも、資産維持費の明確な制度化と定期的料金見直しの義務化を柱とする抜本的な政策転換を示した。この改訂は、老朽化対応の財源確保を値上げではなく持続可能な経営構造の再設

表1 内部財源と外部補完

構成要素	主な財源	制度目的	運用上の課題		
政策統合 (制度調整)	資産維持率3%、 更新費用の 明確化	長期的持続性の 確保	内部財源と 外部補完の 最適バランス		
水道料金 (内部財源)	使用料収入・ 資産維持費	独立採算・ 内部留保の確保	料金改定の 政治的抵抗、 収入減少		
財政措置 (外部補完)	補助金・企業債・ 交付税	公共性・ 地域間格差是正	財政依存の 固定化、 料金抑制		
外部補完	制度の性格	主な財源対象	財源性格	制度目的	政策的効果
補助金	特定財源 (政策誘導)	更新・耐震・ 広域連携等	直接的・選択的	国の政策誘導・ 災害対応	投資促進、 全国整備水準の 均一化
地方債 (企業債)	借入財源 (自立的)	全ての 建設改良費 (残額)	将来負担	費用平準化・ 世代間公平	独立採算の維持、 料金安定化
交付税措置	一般財源 (恒常的)	建設改良費の 地方負担分、 元利償還費	補完的・調整的	地域間格差是正	高料金地域の 軽減、 財政平準化

出典：筆者作成

計として捉え直すものである。

改訂要領は、資産維持費を施設の計画的更新・再構築の原資として内部留保すべき額と定義し、料金原価に算入すべき経費として明示した。算定方法は、対象資産（減価償却資産残高の期首・期末平均）に資産維持率を乗じて算出する方式であり、標準値として3%が提示されている。この値は、全国的な財政シミュレーションに基づき、2%では企業債残高が増加し、4%では資金余剰が生じることから、3%が「安定的経営水準」として妥当であることが示された。資産維持費を料金原価に含めることにより、自治体は将来更新費用を平準的に積み立て、外部財政への過度な依存を回避できる。これは、独立採算制を維持しながら、更新需要の集中を分散する修正独立採算制への転換を意味する。

とはいえ、すべての更新費を内部留保で賄うことは現実的でない。建設改良費のように巨額で長期的な支出については、依然として補助金・地方債・交付税による外部的支援が必要である。三者の役割は明確に分化し、相互補完的に作用している。

- 補助金は、政策目的性の高い投資（耐震化、広域連携、水源整備など）を対象に、費用の一部を国費で負担する。近年は更新需要の急増を受け、補助制度を活用しつつ適正料金を設定することが求められている。
- 地方債は、資本費を長期的に平準化し、受益と負担の期間整合を実現する。償還費の一部は交付税算入され、独立採算を損なうことなく投資前倒しを可能にしている。
- 地方交付税は、地域間格差を是正し、財政力の弱い団体に対して基準財政需要額の中で「高料金対策費」や「簡易水道費」を通じた支援を行う。これにより、過疎地域でも料金水準を抑制し、サービス維持を可能とする。

この三制度に共通する理念は、料金原価で賄いきれない構造的費用を公共財政で補完しつつ、受益者負担を歪めないことである。すなわち、経費負担原則を現実的に運用する制度的緩衝機構として機能している。

地方財政措置の拡充は、水道料金の地域格差を是正する一方で、料金改定の抑制要因として作用する面を持つ。交付税や補助金の充実は、短期的には住

民負担の緩和につながるが、長期的には内部留保の不足や更新投資の先送りを招くリスクがある。したがって、令和7年改訂が重視するのは、外部財政措置と内部留保の最適配合である。すなわち、外部財政は補完にとどめ、料金は維持・更新の主財源とする構造への再設計が求められる。政策的には、① 資産維持費を料金原価に確実に算入し、内部留保を制度的に確保すること、② 外部財政（地方交付税・補助金・地方債）を更新期の集中負担を緩和する調整弁として活用すること、③ 財政情報を住民に公開し、料金改定の社会的合意を形成することが求められる。

令和7年改訂以降の料金制度は、単なる値上げ論を超えて、料金と財政措置の統合的マネジメントを中核とする修正独立採算制への進化を示している。資産維持費3%を基準とする内部留保の確保、交付税・補助金・地方債の最適組み合わせ、定期的な料金見直しの制度化は、老朽化と人口減少の同時進行という日本的課題に対する制度的回答である。今後は、更新需要のピークを見据えた中長期計画を策定し、料金・財政措置・投資計画を一体で管理することが、持続可能な水道経営に不可欠となる。こうした新たな制度設計は、地方財政の自立性と公共サービスの安定供給を両立させる新段階の到達点として評価できよう。

参考文献

- 足立泰美（2025）『地方公営企業の経済学』大阪公立大学出版会
- 一般財団法人 自治総合センター「公営企業の経営のあり方等に関する 調査研究会報告書 一公営企業会計の更なる適用拡大に向けて—平成31年3月」URL：<https://05H30-koueikigyo.pdf>（最終閲覧日：2025年11月22日）
- 公益社団法人 日本水道協会（2025）「水道料金算定要領（令和7年2月改定）」URL：https://suidou_santei_2025_summary.pdf（最終閲覧日：2025年11月22日）
- 公益社団法人 日本水道協会（2020）「水道事業における公費負担のあり方について」URL：https://www.jwwa.or.jp/houkokusyo/pdf/report_36/kouhifutan_all.pdf（最終閲覧日：2025年11月22日）

国土交通省(1957)「水道法(昭和32年法律第177号)」

URL : <https://laws.e-gov.go.jp/law/332AC000000177> (最終閲覧日 : 2025年11月22日)

国土交通省 水管理・国土保全局 (2024)「公営企業としての上下水道事業の現状と課題」URL :

<https://www.mlit.go.jp/mizukokudo/sewerage/content/001769400.pdf> (最終閲覧日 : 2025年11月22日)

宇野二郎 (2022)「簡易水道事業に対する財政制度の動向」『保健医療科学』71(3) p.208-215.

URL : <https://www.niph.go.jp/journal/data/71-3/202271030003.pdf> (最終閲覧日 : 2025年11月22日)

大江 賢造・大野 太郎・上酔尾 昂平・酒井 花野 (2025)「上水道事業者の資金繰り状況の分析と資産維持費を踏まえた料金水準」財務総合政策研究所 Discussion Paper No.25A-03 p.1-28.URL :

https://www.mof.go.jp/pri/research/discussion_paper/ron379.pdf (最終閲覧日 : 2025年11月22日)

総務省(1948)「地方財政法(昭和23年法律第109号)」

URL : <https://laws.egov.go.jp/law/323AC000000109> (最終閲覧日 : 2025年11月22日)

総務省 (1952)「地方公営企業法(昭和27年法律第292号)」URL : <https://laws.e-gov.go.jp/law/327AC0000000292> (最終閲覧日 : 2025年11月22日)

総務省 (1952)「地方公営企業法施行令(昭和27年政令第403号)」URL : <https://laws.e-gov.go.jp/law/327CO0000000403> (最終閲覧日 : 2025年11月22日)

総務省 (1952)「地方公営企業法施行令(昭和27年政令第403号)」URL : <https://laws.e-gov.go.jp/law/327CO0000000403> (最終閲覧日 : 2025年11月22日)

総務省 (2023)「水道事業に関する地方交付税措置」

URL : <https://www.soumu.go.jp> (※水道交付税資料を含む総務省財政関係文書ページ。最終閲覧日 : 2025年11月22日)

地域総合整備財団 (2021)「水道事業経営の現状と課題」URL : https://www.rilg.or.jp/htdocs/img/003/pdf/r3_suido01.pdf (最終閲覧日 : 2025年11月22日)