

「コロナ禍初期の水道料金減免」の政策決定過程

—70 自治体アンケート調査の知見から—

爲我井 慎之介

大正大学 地域創生学部 公共政策学科 准教授

(要旨) コロナ禍のように社会全体が緊急事態に直面し、迅速な政策対応が求められる状況では、国の補完的な取り組みが各自治体の政策決定を後押しする。しかし、地方公営企業のように一般行政部門とは異なる自律性を持つ制度下でも、同様の傾向が見られるのであろうか。本研究では、この問題意識に基づき、給水人口 30 万人以上の水道事業体 (N=70) を対象に、「コロナ禍初期 (2020 年 1 月～2021 年 12 月) の水道料金減免」に関するアンケート調査を実施した。

その結果、水道料金減免の実施は、自治体の首長と水道事業管理者との合意によって決定される傾向が明らかとなった。一方、減免の内容には、各団体の経営状況に応じた複数の違いが見られた。これらの団体は、他団体の動向を意識しつつも、自治の理念や自らの能力に基づいて減免の可否を判断していたと考えられる。

キーワード: コロナ禍、自治体、水道料金、減免、地方創生臨時交付金

1. 課題の設定

本稿では、独自の調査から得た知見に基づき、コロナ禍初期の水道料金減免 (以下「コロナ減免」という。) の取組状況から、共通するパターンに沿って各実施団体の特徴を縮約する。さらに、国の補完的な財源補填の活用実態を踏まえ、実施団体が有する「他に追随する志向性」と「自治の理念に基づく自律性」との両面から考察を試みる。

自治体の水道事業は、使用量に比例して料金が定まる「受益者負担の原則」に立脚した独立採算制¹の下で運営され、首長部局から半独立的な組織特性を備えている。水道料金を「減免」する場合、その規模を問わず経営に何らかの負担を与えることになる。しかし、各団体の一般会計から、減免に対する特別な財源補填が行われれば、事業の取

支に直接的な影響は及びにくい。したがって、末端給水事業²体による水道料金の減免は、自治体公共政策のスペクトラムの中に含まれ得る。その決定過程では、政治行政上のアクターの意向や他の施策との競合性などが認められるはずであろう。

コロナ禍の日本政府は、新型コロナウイルス感染症の拡大防止と経済対策との両立を図るため、「新型コロナウイルス感染症緊急経済対策」³ (以下「緊急経済対策」という。) を決定する。また、政府は自治体を主な対象として、「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」 (以下「臨時交付金」という。) の制度を創設した。コロナ禍の当時、臨時交付金は地方公営企業法 (昭和27年法律第292号。以下「地公企法」という。) に基づく「一般会計繰出」⁴の仕組みを通じて、水道料金の減免に充てることが可能とされていた。

¹ 水道事業の独立採算制とは、「水道使用者負担の公平性」を確保する観点から、一般会計等において負担すべき費用を除いた部分について、適正な原価を水道料金収入で賄うことを原則としている (公益社団法人日本水道協会:水道事業における公費負担のあり方について～アンケート結果を踏まえ

た現状と課題～、pp.4-6, 2020.)。

² 利用者の蛇口に直接水道水を供給する上水道事業のこと。

³ 令和2年4月7日閣議決定 (4月20日変更)。

⁴ 地公企法第17条の2第1項。

新型インフルエンザ等対策特別措置法（平成 24 年法律第 31 号。以下「特措法」という。）の改正⁵ から約 1 年半が経過した 2021 年 9 月、全国の水
道事業体の約 4 割はコロナ減免を実施していたと
される⁶。もっとも、ほとんどは小規模団体であり、
大規模団体の事例は相対的に少なかった⁷。

社会全体が広範な緊急事態に直面し、国が「補
完性の原理」（Principle of subsidiarity）に基
づく枠組みを設けたとしても、自治体固有の論理
や能力が優先される場合、そのフレームが実際に
活用される確率は低くなる。行財政規模が大きな
団体では、特に顕著に現れやすい。一方で、各団
体がそれぞれの政策を決定する「過程」に焦点を
当てると、実証的な考察を加える余地が残されて
いるのではなかろうか。このような着想を基に、
2022 年 1 月、筆者は相対的に規模の大きな給水人
口 30 万人以上⁸の末端給水事業体（N=70）を対象
に、「新型コロナウイルス感染症に係る水道料金
の減免等に関する実態調査」を実施した。

2. 自治体水道事業のフレームと料金減免

わが国では、飲用水の需要増大、外来水系伝染
病（コレラ）のまん延、密集市街地における大火
の増加など、明治期の「都市問題」を契機として
近代水道が整備されている⁹。それ以降、現在に至
るまで一貫して市町村主体の末端給水事業が実施
されてきた¹⁰。戦後の地方自治法（昭和 22 年法律
第 67 号。以下「自治法」という。）には、普通地
方公共団体の事務の例示¹¹として「上水道その他
の給水事業」¹²が掲げられ、地方財政法（昭和 23 年
法律 109 号）や地公企法などでは、水道事業は自
治体が経営する「地方公営企業」の一種とされた。

地方公営企業の管理者¹³は、業務執行に関する
代表的地位と権限を有するが、管理者の任命権は
地方公共団体の長に属している¹⁴。自治体の水道
事業は特別会計¹⁵によって運営され、「当該地方
公営企業の経営に伴う収入をもつて充てなければ
ならない」¹⁶とする独立採算制の下にある。とはい
え、地公企法第 21 条によると、「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」主体
は、「地方公共団体」となっている。

水道料金の減免は、料金を「減額」あるいは「免
除」する効果をもたらすが、独立採算制によって
成り立つ料金体系そのものの変更を意図していな
い。したがって、それは、生活支援や経済対策と
いった自治体公共政策に資する「便宜的・臨時的」
な選択肢の一つとして位置づけられやすくなる。
その決定過程は、時の社会経済情勢に加え、各事
業体の経営状況、関係法令、国や県の制度及び政
治行政上のアクターなどによって規定され得る。
こうした理解は、マーティン・ロッジ（Lodge 2002）
の研究を参考にした宇野（2023）の着想にも通じ
るものである¹⁷。

3. 水道事業における「コロナ減免」の背景

2019 年 12 月、中国湖北省武漢市で発生が確認
された新型コロナウイルス（COVID-19）は、瞬く
間に世界中に広がり、2020 年 1 月にはわが国で最
初の感染者が報告されている。同月 30 日、政府は
内閣総理大臣を本部長とする「新型コロナウイルス
感染症対策本部」（以下「対策本部」という。）
を内閣に設置した。同年 3 月、特措法が改正され、
以降三度にわたって緊急事態宣言が発出された。

3 月 18 日、対策本部は国民生活への緊急支援策

⁵ 改正の経緯については大曾根（2020）pp.7-12 に詳しい。

⁶ 水道産業新聞 2021 年 11 月 4 日（1 面）。

⁷ 調査対象の 1,278 団体のうち、減免を実施した団体は 506
であった。そのうち、469 団体（92.7%）が人口 25 万人未満の
小規模事業体に該当する。

⁸ ここでは、「水道事業経営指標」（総務省編）の「団体別類型
一覧表」における給水人口別区分の最大規模（給水人口 30
万人以上）を援用している。なお、市域のほとんどを県営水道
がカバーする千葉市にあっては、一部の地区において市が
直接給水を行っており、県と市との両方に調査を実施した。

⁹ 日本政策投資銀行地域企画部編著（2017）p.12。

¹⁰ その他歴史的な経緯については爲我井（2021）に詳しい。

¹¹ 旧自治法第 2 条第 3 項。

¹² なお、現行自治法の定義において、当該事務は「自治事務」
に該当している。

¹³ 地公企法第 7 条。

¹⁴ 地公企法第 7 条の 2 第 1 項及び第 8 条第 1 項。

¹⁵ 地公企法第 17 条。

¹⁶ 地公企法第 17 条の 2 第 2 項。

¹⁷ 宇野（2023）は、地方公営企業に影響を与える外部要因を、
①中央政府、②政治アクター、③社会的アクターという三つの
要素に分類し、これらが組織の自律性に与える影響に注目し
ている（宇野（2023）pp.31-35）。

として「生活不安に対応するための緊急措置」を決定する。同日に発出された厚生労働省の技術的助言¹⁸は、水道料金の支払困難者に対する支払猶予など、弾力的な運用を促す内容にとどまっていた。この時点では、緊急措置に基づく技術的助言の中に、料金減免に関する明確な言及はなかった。

同年4月、政府は新型コロナウイルス感染症の感染拡大防止と経済対策との両立を目指し、緊急経済対策を決定する。同年5月には、自治体向けの臨時交付金制度が創設された¹⁹。当該交付金は、「地域の実情に応じて必要な事業」を通じて、感染拡大の影響を受けた地域経済や住民生活を支援しつつ、「地方創生」につなげる複合的な役割を担うことを意図していた²⁰。

自治体は、地域の実情に応じた実施計画²¹を策定し、国に申請することで、計画に基づく事業に対する臨時交付金の交付を受ける。しかし、当初は、水道料金の減免による収益減少分に一般会計から臨時交付金を充当できるかどうかは明確ではなかった。すでにコロナ減免を自主的に実施していた一部の事業者には、将来的な水道施設の更新財源が圧迫されることへの懸念が示されるなど、批判もあった²²。これらの状況は、金井(2021)が指摘する「コロナ対策禍」の一端として捉えることができる。

5月15日、内閣府地方創生推進室は臨時交付金のQ&A²³を公表し、「公営企業会計」を交付対象事業として明示する。厚生労働省は、「地域の実情に応じて必要な事業であれば、原則として、地方公共団体が徴収する水道料金をはじめとする公共料金の減免について、一般会計から公営企業会計への繰出に対して臨時交付金の対象とする」との技術的助言²⁴を発出した。この文書は、料金減

免の有効性に関する判断を各団体に委ねるとともに、必要に応じて臨時交付金を財源として使用できる点を周知することを目的としていた。

こうした背景から、臨時交付金は、コロナ減免が自治体間に広がる要因の一つとなった可能性がある。それでも、コロナ減免の実施要因に関する先行研究は、倉本(2021)によるマクロ的な計量分析が存在するものの、その実施過程に焦点を当てた研究を発見することは難しい。

4. 水道事業における「コロナ減免」の実態

コロナ減免を実施した事業者は、いかなる政策決定過程を経て実施に至ったのであろうか。もし、実施要因が各々の実態に即して整理されるならば、そこに、半独立的な組織特性を有する自治体の政策決定過程を見いだすことが可能となる。

「新型コロナウイルス感染症に係る水道料金の減免等に関する実態調査」(2022年1月)は、コロナ禍初期(2020年1月～2021年12月)における水道料金の減免・支払猶予の実施状況とその決定過程、さらに実施の決定に影響を与えた同規模団体や周辺団体などを具体的に明らかにすることを主眼としている。調査対象事業者と減免実施状況は表-1、設問の概要は表-2のとおりである。

表-3によると、2021年12月末時点で料金減免を「実施済み」または「実施中」とした団体は31存在している。サンプル全体数(N=70)に対する比率(44.3%)は、厚生労働省による全国調査(2021年9月)の結果よりもやや高いものの、全国調査の「実施4割:未実施6割」という傾向を大きく逸脱するものではない。このうち、2021年以降に初めてコロナ減免を実施したのは3団体(大津市、岡崎

¹⁸ 令和2年3月18日付け薬生水発0318第1号厚生労働省医薬・生活衛生局水道課長通知「新型コロナウイルス感染症の影響を踏まえた水道料金に係る対応について」。

¹⁹ 令和2年5月1日施行。

²⁰ 令和4年9月20日付けの交付要綱(一部改正版)によると、「新型コロナウイルスの感染拡大の防止や感染拡大の影響を受けている地域経済や住民生活の支援、家賃支援を含む事業継続や雇用維持等への対応、「新しい生活様式」を踏まえた地域経済の活性化等への対応、ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現、社会経済活動の再開と危機管理の徹底、ポストコロナ社会を見据えた成長・分配の実現及びコロナ禍において物価高騰等に直面する生活困窮者等へ

の支援(中略)を通じた地方創生を図ること」とされている。

²¹ 正式名称「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金実施計画」。

²² 産経新聞2020年5月12日(産経WEST <https://www.sankei.com/article/20200512-5ETBRC360VPHTJESNAYLD4JHY4/>(2025年1月27日最終取得))、朝日新聞2021年1月18日(東京本社)朝刊3面ほか。

²³ 正式名称「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金Q&A(第1版)」。

²⁴ 令和2年5月19日付け薬生水発0519第1号厚生労働省医薬・生活衛生局水道課長通知「新型コロナウイルス感染症の影響を踏まえた事業に対する財政支援について」。

表－1 調査対象事業者とコロナ減免実施状況

〔基準日：2021年12月31日 N=70〕

No.	事業者名	給水人口	減免	No.	事業者名	給水人口	減免
1	札幌市	1,965,436		36	春日井市	310,317	○
2	旭川市	314,438		37	豊田市	421,083	○
3	八戸圏域水道企業団	304,147		38	愛知中部水道企業団	326,234	○
4	秋田市	300,173		39	四日市市	310,577	○
5	仙台市	1,063,272	○	40	大津市	342,573	○
6	郡山市	317,067		41	京都市	1,449,626	
7	いわき市	326,919		42	大阪市	2,753,819	○
8	宇都宮市	506,879		43	堺市	831,276	○
9	前橋市	334,195		44	豊中市	400,948	
10	高崎市	370,328		45	吹田市	376,478	
11	群馬東部水道企業団	450,928		46	高槻市	350,761	○
12	さいたま市	1,326,569		47	枚方市	398,167	○
13	川越市	353,410	○	48	東大阪市	484,275	○
14	川口市	607,746	○	49	神戸市	1,511,393	
15	所沢市	344,014	○	50	姫路市	530,726	○
16	越谷・松伏水道企業団	374,172	○	51	尼崎市	450,233	○
17	千葉県	3,062,104		52	明石市	299,602	○
18	千葉市	45,830		53	西宮市	486,583	○
19	柏市	411,598		54	奈良市	353,112	○
20	かずさ水道広域連合企業団	319,913		55	和歌山市	352,392	
21	東京都	13,615,467		56	岡山市	705,719	○
22	神奈川県	2,833,291	○	57	倉敷市	480,974	
23	横浜市	3,776,102		58	広島市	1,232,249	
24	川崎市	1,539,916		59	福山市	445,625	
25	横須賀市	386,719		60	香川県広域水道企業団	945,622	
26	新潟市	779,276		61	松山市	477,514	
27	富山市	408,341		62	高知市	307,564	
28	金沢市	460,970	○	63	北九州市	976,878	
29	岐阜市	347,509		64	福岡市	1,607,600	
30	静岡市	677,372		65	長崎市	394,529	
31	浜松市	771,041		66	熊本市	708,616	
32	名古屋市長古屋市	2,457,438	○	67	大分市	475,331	○
33	豊橋市	373,003	○	68	宮崎市	394,481	○
34	岡崎市	385,469	○	69	鹿児島市	573,900	○
35	一宮市	383,510		70	那覇市	314,889	○

(出典)「新型コロナウイルス感染症に係る水道料金の減免等に関する実態調査」(2022年1月)筆者作成

表－2 設問の概要

I 事業者の基本情報に関する設問	III 減免等の決定過程に関する設問
・給水人口	・実施の「きっかけ」
・年間総配水量・総取水量	・検討開始時期・準備期間
・営業収益・給水収益など	・実施動向の参照先
II 減免等の内容に関する設問	・制度(内容)の参照先
・「料金減免」の実施状況・内容	・周辺自治体との調整
・「支払猶予」の実施状況・内容	・減免等の効果と課題(自由記述)

(出典)「新型コロナウイルス感染症に係る水道料金の減免等に関する実態調査」(2022年1月)筆者作成

市、川口市)のみであり、残る9割(28団体)は、2020年度の上半期中に取り組みが広がっていた。

以下では、コロナ減免の実態を定性的に捉えるべく、実施事業者(n=31)が料金減免に至った「きっかけ」と、減免内容の「パターン」とを相対的に整理してみよう。

表－3 コロナ禍初期における料金減免のトレンド

	実施済み/実施中	未実施	合計
全団体 (全国調査：2021.9)	506 39.6%	772 60.4%	1,278 100.0%
給水人口30万人以上 (筆者調査：2021.12)	31 44.3%	39 55.7%	70 100.0%

(出典)水道産業新聞2021年11月4日(1面)及び「新型コロナウイルス感染症に係る水道料金の減免等に関する実態調査」(2022年1月)を基に筆者作成

(1) コロナ減免の「きっかけ」

本調査では、あらかじめ設定された六つの選択肢の中から複数選択する形式で、「水道料金の減免等を実施したきっかけ」を直接的に問いかけている。表－4は、各選択肢の延べ回答数を取りまとめたものである。

表－4 コロナ減免の「きっかけ」[n=31]

選択肢	回答	
a.議会(議員)の要請	2	4.1%
b.首長(出資団体)の意向	21	42.8%
c.事業者(管理者)の意思	17	34.7%
d.近隣団体の動向	5	10.2%
e.国の技術的助言・通知等	2	4.1%
f.その他	2	4.1%
合計(延べ)	49	100.0%

(出典)「新型コロナウイルス感染症に係る水道料金の減免等に関する実態調査」(2022年1月)筆者作成

「a.議会(議員)の要請」を選択した事業者は、仙台市と高槻市である。しかし、両者ともに「b.首長(出資団体)の意向」などの選択肢も併せて選んでおり、地方自治の二元的なルートによる影響が顕著に表れた事例として整理できる。最も多く選ばれたのは「b.首長(出資団体)の意向」(21団体：42.8%)であり、「c.事業者(管理者)の意思」(17団体：34.7%)がこれに続いた。この二つの選択肢で全体の約8割(77.5%)を占め、他の選択肢を挙げた団体は相対的に少数にとどまった。

自治体の政策決定過程において、地域社会に存在する多様な問題の中から公共的課題を設定する際には、政治行政上のアクターが大きく関与して

いる。特に、これらの団体においては、執行機関がコロナ減免の実施に関する方向性を主導する傾向が観察された。

「d. 近隣団体の動向」を選択した5事例（川越市、越谷・松伏水道企業団、春日井市、枚方市、西宮市）のうち、四つの団体は「b」や「c」などの選択肢を併せて選んでおり、政治的決断と相互参照との関連性が部分的に顕在化した。一方で、川越市は「d」のみを選択しており、その実施判断には近隣する所沢市の影響が強く及んでいた。「e. 国の技術的助言・通知等」を選択したのは高槻市と東大阪市との2件にとどまり、減免実施事業体の判断が国の動向に依存する状況には至っていないと考えられる。ただし、「f. その他」の回答例には、「県営水道料金の免除」（明石市）という記述も見られた。

用水供給事業からの受水割合が高い末端給水事業体の場合、原材料の「仕入れ先」である県営水道の料金が免除されると、費用低減分を一時的に価格に反映することができる。この点、「県営水道料金の免除」には、買主である水道事業体のコロナ減免に影響を及ぼす県の「垂直的補完」としての側面がある。兵庫県内では、県営水道からの供給を主な水源とする宝塚市や川西市がいち早くコロナ減免を決定していた²⁵。こうした動向を踏まえ、周辺団体が個々の住民感情を考慮した結果、取り組みが伝播する状況は理にかなっている。

「b. 首長（出資団体）の意向」と「c. 事業体（管理者）の意思」との両方が関わる回答事例は10ケース²⁶存在する。「b」「c」のいずれかを選んだ事例は、「b」が11団体²⁷、「c」が7団体²⁸であった。地方公営企業の経営主体が一つの普通地方公共団体であると、企業内部の決定に対して、首長部局からの影響が及ぶ可能性はより高くなる。対照的に、組合形式による特別地方公共団体では、各出資団体の首長との調整が別途必要となるよう

に思われる。

（2）コロナ減免の「パターン」

多くの事業体は、水道料金に「二部料金制」²⁹を採用し、かつ、隔月で徴収することが多い。また、水道料金は、各事業体の地勢、人口密度、さらにはそれに付随する施設や設備などの状況によって、原価が大きく異なる特徴を持っている。

実施事業体は、「コロナ禍」という共通の社会状況下にあった。これに関連して、各団体が減免を適用した①期間、②対象・用途、③料金区分などの内容に、何らかのパターンを見いだすことはできるだろうか。ここでは、表-5に基づき対象団体の実施内容を相対的に捉え、各々のコロナ減免に共通するパターンについて検討を試みる。

実施事業体の中で最も多い適用期間は「4か月」であり、12団体（38.7%）が該当している。次に続くのは、「2か月」（8団体：25.8%）や「6か月」（7団体：22.6%）であった。この合計（27団体）は、実施事業体の概ね9割近く（87.1%）に達した。最長期間は12か月（川口市）、最短期間は1か月（大津市）であり、実施団体の相加平均は4.19か月であった。

それでは、地理的に近接する複数の事業体の中から、減免の適用期間に共通点を見いだすことは可能であろうか。例えば、名古屋圏では、名古屋市が2か月間であるのに対して、豊橋市、春日井市及び四日市市は6か月間、岡崎市、豊田市及び愛知中部水道企業団は4か月間など、若干の差異が生じている。地域政党の影響力がより強い大阪圏³⁰においても、大阪市は3か月間であるのに対して、高槻市は6か月間、堺市及び東大阪市は4か月間、枚方市は2か月間などと、それぞれ異なっており、統一的な規則性の発見には至らなかった。

²⁵ 「新型コロナウイルス感染症に係る水道料金の減免等に関する実態調査」（2022年1月）西宮市回答。

²⁶ 春日井市、大津市、高槻市、堺市、東大阪市、姫路市、明石市、西宮市、大分市及び那覇市。

²⁷ 仙台市、川口市、越谷・松伏水道企業団、金沢市、岡崎市、豊田市、愛知中部水道企業団、四日市市、枚方市、奈良市及び岡山市。

²⁸ 所沢市、神奈川県、名古屋市、豊橋市、尼崎市、宮崎市及び鹿児島市。

²⁹ 「基本料金」と「従量料金」との価格体系による料金制のこと。一般使用者よりも大口使用者の料金単価が高くなりやすい傾向が認められる。

³⁰ 実施団体の首長（当時）のうち、大阪維新の会所属は大阪市、堺市、枚方市及び東大阪市、無所属は高槻市であった。

対象・用途について観察すると、水道使用者(契約者)にはほぼ一律的な減免措置を講じたケース³¹は25団体(80.6%)であり、対象数の大幅な絞り込みを行った事例は6団体(19.4%)で認められている。前者においては、コロナ禍に迅速な政策

対応が求められていたことから、他の公共料金等とのバランスや経営基盤などを基に、各団体の内部で「対象者を選別しない」方針が採られたのであろう。実施事業体の8割程度が同様に対応していることから、これは一種の共通点となっている。後者の6団体では、「ホテル・旅館」(郡山市)、「非課税の子育て世帯」(川口市)、「国の持続化給付金を受給した中小法人等」(越谷・松伏水道企業団)、「家庭用以外」(豊橋市)、「飲食店」(大津市)及び「収入減の中小事業者・生活困窮世帯など」(大分市)というように、地域特性や社会経済情勢に沿った「具体的な制約条件」が個別に設定されていた。なお、越谷・松伏水道企業団と大分市との内容が類似しているのは、越谷・松伏水道企業団が大分市を先行モデルとしていたためである³²。

減免対象の料金区分に関しては、「基本料金(全額)」とした事業体が最も多く、全体の6割を超えている(20団体:64.5%)。次いで、「基本料金(一部)」を選択した事業体は7団体(22.6%)であり、全額または一部のいずれかで「基本料金」の減免を行う団体数(27団体)は全体の9割近く(87.1%)を占める結果となった。一方、「使用料全額」を減免対象とした事例は4ケース(所沢市、越谷・松伏水道企業団、大津市、大分市)にとどまっております。その中で、すべての水道使用者を対象としてコロナ減免を実施したのは所沢市のみであった。

所沢市は、2020年6月から7月までの使用期間(2か月分)において、国の臨時交付金を活用することなく使用料全額を免除した。免除の規模は総額約7億6千万円³³にのぼり、「事業者(管理者)の意思」を主な原動力として、利用者側の申請を必要とせず、「すべての水道利用者に経済的な支援ができた」とされている³⁴。とはいえ、この事例においても、近隣団体や類似規模団体の動向を追う様子が観察された³⁵。

表-5 コロナ減免の「パターン」[n=31]

団体区分	事業体名	期間	対象・用途	料金区分	臨時交付金
都道府県	神奈川県	4	区別なし	基本料金(一部)	
政令市	堺市	4	区別なし	基本料金(一部)	○
	大阪市	3	区別なし+飲食店等	基本料金(全額)	
	仙台市	2	区別なし	基本料金(全額)	
	名古屋	2	区別なし	基本料金(全額)	
	岡山市	2	区別なし	基本料金(一部)	○
中核市	川口市	12	非課税の子育て世帯	基本料金(全額)	
	大分市	8	収入減の中小事業者・生活困窮世帯など	使用料全額	○
	豊橋市	6	家庭用以外	基本料金(全額)	
	高槻市	6	区別なし	基本料金(一部)	
	姫路市	6	区別なし	基本料金(全額)	○
	尼崎市	6	区別なし	基本料金(全額)	
	明石市	6	区別なし	基本料金(全額)	
	郡山市	4	ホテル・旅館	基本料金(一部)	
	金沢市	4	区別なし	基本料金(全額)	
	岡崎市	4	官公署を除く水道使用者	基本料金(全額)	○
	豊田市	4	区別なし	基本料金(全額)	○
	東大阪市	4	区別なし	基本料金(一部)	○
	西宮市	4	区別なし	基本料金(全額)	
	宮崎市	4	区別なし	基本料金(一部)	
	鹿児島市	4	区別なし	基本料金(全額)	
	那覇市	4	区別なし	基本料金(全額)	
	川越市	2	区別なし	基本料金(全額)	
	枚方市	2	区別なし	基本料金(全額)	○
	奈良市	2	区別なし	基本料金(全額)	
	大津市	1	飲食店	使用料全額	
施行時特例市	春日井市	6	区別なし	基本料金(全額)	○
	四日市市	6	船舶用を除くすべての水栓	基本料金(全額)	○
	所沢市	2	区別なし	使用料全額	
一部事務組合	愛知中部(企)	4	区別なし	基本料金(全額)	○
	越谷・松伏(企)	2	国の持続化給付金を受給した中小法人等	使用料全額	○

(出典)「新型コロナウイルス感染症に係る水道料金の減免等に関する実態調査」(2022年1月)筆者作成

³¹ ここでは、「区別なし」「区別なし+飲食店等」「官公署を除く水道使用者」「船舶用を除くすべての水栓」の合計数とした。

³² 「新型コロナウイルス感染症に係る水道料金の減免等に関する実態調査」(2022年1月)越谷・松伏水道企業団回答。

³³ 総額759,732千円(2か月分:税抜)。

³⁴ 大口の市内製造業者では約650万円、医療機関では約

140万円、家族4人の一般家庭では約5,000円の水道料金を免除することができたとされる(「新型コロナウイルス感染症に係る水道料金の減免等に関する実態調査」(2022年1月)所沢市回答)。

³⁵ 近隣団体は志木市、類似規模団体は宮崎市である。

5. 「臨時交付金の活用」から見たコロナ減免

自治体水道事業におけるコロナ減免は、使用者（契約者）に「一律的」な対応を行うケースが多く、かつ、「基本料金」を限度として措置を講じる傾向が見受けられる。「適用期間」についてはややばらつきがあり、「使用料全額」を減免する場合には、何らかの条件を課すことで対象者を選別するケースがほとんどであった。個別の判断を後押しした関連要因については、さらに考察の余地があると考えられる。ここでは、「臨時交付金の活用」を問う調査項目から得た知見に基づき、若干の検討を加えたい。

前掲の表－5によれば、臨時交付金を活用していたのは12団体³⁶であり、それらは、コロナ減免を実施した31団体のうち4割に満たない(38.7%)程度である。対照的に、約6割の事業者(19団体)は、必要な財源を水道事業会計の内部留保資金などから確保していた。

臨時交付金を活用した12団体を自治制度の区分に沿って整理してみると、政令指定都市（以下「政令市」という。）、施行時特例市及び一部事務組合に2団体ずつ振り分けられる。残りの6団体は中核市であった。なお、給水人口が100万人以上の神奈川県と、三つの政令市（仙台市、名古屋市、大阪市）では、臨時交付金が活用されていない。これにより、旧五大市を中心とする人口100万人以上の政令市と、平成の大合併以降に誕生した後発型政令市との対応に差があることが示されている。

臨時交付金の活用に対する各団体の姿勢が異なる理由として、第一に、自治体水道事業におけるコロナ減免は、2020年4月から9月にかけて実施団体が拡大したことが挙げられる。この期間において、多くの実施団体は「財源確保策の検討」ではなく「迅速な実施」を優先した可能性がある。第二に、臨時交付金は自治体単位で申請するスキームであり、他の政策に関連する事務事業との競合が生じた結果、対象外となることもあったであ

ろう。ただし、後者の場合、各団体がコロナ減免の有効性を判断し、内部留保資金に多少の余裕があれば、水道事業会計から経費を賄い、実施に至るという「第2の選択肢」は残されている。

こうして、コロナ減免には臨時交付金の効果が部分的に認められるものの、減免措置の選択自体は、首長（出資団体）や事業者（管理者）といった行政側の主要アクターによって、ある程度方向づけられていたと考えられる。本調査の結果を総合すると、コロナ減免を実施した事業者は、自治の理念及びそれぞれの能力に基づき、公平に使用者の負担を軽減しながら、経営への影響を最小限に抑える努力をしていたことが確認された。

6. 結論と課題

本稿では、人口30万人以上の70水道事業者を対象とした調査結果に基づき、水道料金のコロナ減免に関する政策決定過程の動態を相対的に明らかにすることを試みた。

国家全体がコロナ禍の緊急事態に直面していても、自治体の取り組みが自治事務に該当する場合、その執行は各団体の裁量に委ねられる。自治体に対する国の財政支援は、「補完性の原理」に照らして「垂直的補完」の一形態と捉えられる。

わが国では、いわゆる「三割自治」の問題が依然として解決されておらず、国の財政支援は個々の自治体にとって事務事業を支える不可欠な要素である。それでも、コロナ減免の決定過程では、「臨時交付金の活用」よりも「実施の妥当性と迅速性」を重視する人口30万人以上の自治体が比較的多く観察された。

コロナ減免の決定は、自治体の首長（出資団体）と事業者（管理者）との合意形成に大きく依存している。限られた時間内で取り組みが伝播した過程を踏まえると、コロナ禍を契機とした社会政策的観点から、各団体は事業区域内の住民感情を考慮しつつ、減免の方針を相互に調整していたと考えられる。

³⁶ 堺市、岡山市、大分市、姫路市、岡崎市、豊田市、東大阪市、枚方市、春日井市、四日市市、愛知中部水道企業団及び越谷・松伏水道企業団。

しかし、減免の内容にまで検討の範囲を広げると、経営状況に応じた差異が見受けられる。そもそも、独立採算制の理念を重視し、コロナ減免を実施しないと判断した事業体の割合は相対的に大きかった。コロナ禍初期の水道事業体は、他団体に追随する傾向を持ちながらも、各事業体の経営状況に即した判断を下し、現実的かつ自治的に減免の可否を決定していた。これらの点から、公営

企業特有の自律性が浮き彫りにされる。

本稿では、コロナ禍初期の水道事業体を対象とし、主に政治行政上のアクターの動態に焦点を当てて論じた。平常時とは異なる議会運営や、業界・消費者・地縁団体の意向、さらには一般行政部門側の政策対応など、当時の決定を支えた関連要因に対する追加的な検討については、今後の課題としたい。

引用文献・参考文献・URL

- 1) Lodge, Martin: *On different tracks: designing railway regulation in Britain and Germany*, Praeger. 2002.
- 2) Phillips, M. A.: "Inefficiency in Japanese water utility firms: a stochastic frontier approach" *Journal of Regulatory Economics*, 44(2), pp.197-214, 1993.
- 3) 秋吉貴雄、伊藤修一郎、北山俊哉：公共政策学の基礎〔第3版〕、有斐閣、2020.
- 4) 伊藤修一郎：自治体政策過程の動態、慶應義塾大学出版会、2002.
- 5) 宇賀克也：地方自治法概説〔第10版〕、有斐閣、2023.
- 6) 宇野二郎：公営企業の論理 大都市水道事業と地方自治、勁草書房、2023.
- 7) 大曾根暢彦：新型インフルエンザ等対策特別措置法の課題—特措法の概要と国会論議—、立法と調査(参議院事務局)、第427号、pp.3-13、2020.
- 8) 金井利之：コロナ対策禍の国と自治体—災害行政の迷走と閉塞、筑摩書房、2021.
- 9) 「近代水道百年の歩み」編集委員会：近代水道百年の歩み、日本水道新聞社、1987.
- 10) 熊谷和哉：改訂版 すいどうの楽学 初級編、日本水道新聞社、2020.
- 11) 倉本宜史：地方公共団体が水道料金の減免を実施する要因の考察、公共選択（公共選択学会）、第76号、pp.69-87、2021.
- 12) 爲我井慎之介：中核市移行に伴う自治体間の参照行動—サービス付き高齢者向け住宅登録事務を題材として—、産業研究（高崎経済大学地域科学研究所紀要）、第53巻第1・2号、pp.134-153、2018.
- 13) 爲我井慎之介：水道事業の計画体系と実務上の課題—「水道事業ビジョン」と「経営戦略」の見直し業務を踏まえて—、日本地域政策研究（日本地域政策学会）、第26号、pp.120-121、2021.
- 14) 外川伸一・安藤克美：自治体政策過程に関する動的相互依存モデルと相互参照、大学改革と生涯学習：山梨学院生涯学習センター紀要、第19号、pp.25-52、2015.
- 15) 日本政策投資銀行地域企画部編著：水道事業の経営改革 広域化と官民連携（PPP/PFI）の進化形、ダイヤモンド・ビジネス企画、2017.
- 16) 国土交通省ホームページ「上下水道」https://www.mlit.go.jp/mizukokudo/watersupply_sewerage/index.html（2025年2月3日最終取得）
- 17) 総務省ホームページ「地方公営企業等」https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/kouei.html（2025年2月3日最終取得）

謝辞

本稿は、日本地域政策学会第21回全国研究【宮城】大会政治行政分科会（於：石巻専修大学・オンライン、2022年6月25日）での発表内容を基に執筆したものです。当該分科会で貴重なご意見やコメントを賜った先生方、並びに調査にご協力いただいた70の水道事業体の担当職員の皆様に、厚く御礼申し上げます。