

# 小規模未規制水道をどう位置付け直すか

～歴史的経緯と政策の変遷を踏まえて～

政策研究事業本部 持続社会部 研究員 境 翔悟

## 1. 小規模未規制水道とは

日本の水道は、戦国期の小田原早川上水や江戸期の城下町の上水など、木・竹・陶管を用いた小規模な給水施設に起源を持つといわれている。近代水道については、1887(明治20)年の横浜水道を契機に各都市へ普及し、日本における水道に関する最初の法律である1890(明治23)年に交付された水道条例によって市町村による公営主義が制度的に確立された<sup>1</sup>。

第二次世界大戦後には水道整備がさらに進展し、1957(昭和32)年の水道法制定を経て普及率は大きく向上した。1950(昭和25)年に26.2%であった水道普及率<sup>2</sup>は、1960(昭和35)年には53.4%、1970(昭和45)年には80.8%と急速に上昇し、2023(令和5)年には98.2%に達している<sup>3</sup>。

では、この普及率の残りにあたる約1.8%の人々は、どのような水に依拠して生活しているのだろうか。実際には、水道法の適用を受けない小規模な給水施設(飲料水供給施設・飲用井戸等)などを利用しているケースがあると考えられる。施設類型ごとの利用状況や水道利用との重複の有無も含めて把握が困難であることから、人口規模を含めた全体像は必ずしも明確になっていない。

そこで本稿では、水道法適用外の小規模な給水施設である「小規模未規制水道」に焦点を当て、その歴史的経緯と政策的な位置付けの変化をたどりつつ、今後の課題を整理する。なお、本稿では、集落や共同体、字(あざ)などの単位で管理・運営されている給水施設を主眼としており、一つの家(自家取水)や近隣数戸(共同取水)による井戸や湧水の利用については、本稿の主たる検討対象には含めない。

なお、本稿で単に「小規模水道」と記す場合には、簡易水道や専用水道など水道法上の水道に加え、小規模未規制水道を包含した、小規模な給水施設全般を指すものとする。また、「飲料水供給施設」は「50人以上(地下水等汚染地域にあつてはこの限りではない)100人以下の給水人口に対して、人の飲用に供する水を供給する施設等の総体」(簡易水道等施設整備費国庫補助金取扱要領)とされるが、水道法上の用語ではなく、使用者によっては給水人口50人以下の施設を含めて用いられる場合もみられることから、本稿では、参照資料で使われている場合を除き、極力この用語の使用を避ける。

<sup>1</sup> 水道条例(明治23年)は、全16条から構成され、水道を「市町村ノ住民ノ需要ニ應シ給水ノ目的ヲ以テ布設スル水道(後略)」と規定して、市町村住民の給水需要に応えるために敷設する施設として定義した。また、第二条に「水道ハ市町村其公費ヲ以テスルニ非サレハ、之ヲ敷設スルコトヲ得ス」とあり、これにより日本の水道制度における公営主義が制度的に確立したとされる。

<sup>2</sup> 水道普及率は、[総給水人口/総人口]で計算される。ただし、総給水人口は[上水道人口+簡易水道人口+専用水道人口]で算出される。

<sup>3</sup> 国土交通省 HP「水道普及率の推移(令和5年度)」(<https://www.mlit.go.jp/mizukokudo/watersupply/content/001878473.pdf>)

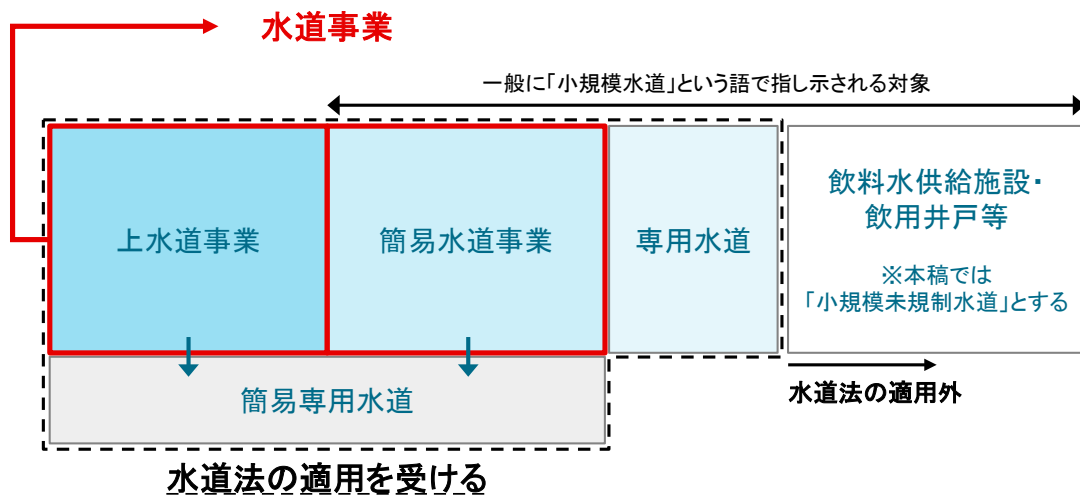
図表 1 水道の種類

種別	内容	事業・箇所数	根拠法令
水道事業	一般の需要に応じて、水道により水を供給する事業 (給水人口100人以下は除く)	3,595	水道法
上水道事業	給水人口が5,000人超の水道事業	1,293	
簡易水道事業	給水人口が5,000人以下の水道事業	2,302	
専用水道	寄宿舍、社宅等の自家用水道等で100人を超える居住者に 給水するもの又は1日最大給水量が20m <sup>3</sup> を超えるもの	8,121	
水道用水供給事業	水道事業者に対し水道用水を供給する事業	87	
簡易専用水道	水道事業の水道から供給を受ける水を水源とし、有効容量の 合計が10m <sup>3</sup> を超える受水槽を使用する貯水槽水道	208,506	
飲料水供給施設・飲用井戸等	水道法の適用を受けない給水人口100人以下の水道施設	不明	—

(注 1) 小規模な給水施設(飲料水供給施設・飲用井戸等)は、飲用井戸等衛生対策要領(昭和 62 年 1 月 29 日衛水第 12 号厚生省生活衛生局長通知)に基づき、主に都道府県等の衛生担当部局が指導することとされているが、施設の維持・管理者に対する直接の規制は存在しない。

(出所) 公益社団法人日本水道協会「令和 5 年度水道統計」、国土交通省「令和 5 年度 水道の種類」より当社作成

図表 2 水道の種類の中での本稿における「小規模未規制水道」の位置付け



(出所) 当社作成

## 2. 集落単位の小規模水道はいかに成立したか

まずここでは、今日でいう小規模未規制水道や簡易水道、専用水道等を含む、集落等の単位の小規模水道の起こりについてみていく。

戦後の農山漁村における水道普及の大きな契機となったのが、1952(昭和 27)年の簡易水道国庫補助制度の創設である。当時、上水道の整備は主として都市部で進んでいたが、この補助制度により町村部でも集落単位

の小規模水道が各地に広がった<sup>4</sup>。

なお、簡易水道に対する補助金の実質的な発端は、補助制度創設以前にさかのぼる。1946(昭和 21)年の昭和南海地震による飲料水被害<sup>5</sup>を背景に、1950(昭和 25)年には地盤沈下対策簡易水道新設補助金が試験的に交付され、震災被害地を中心とする農山漁村で大きな効果を発揮し、住民から高い評価を得たとされる<sup>6</sup>。こうした経験が補助制度拡大を後押しし、国は小規模水道普及への手応えを得て、1952(昭和 27)年に簡易水道国庫補助制度を創設するに至った。

当初の補助金の要件は以下の通りである。

図表 3 制度創設当初の簡易水道国庫補助制度の要件

- (1) 町村の公営によるものであること
- (2) 都道府県知事の認可を得たものであること
- (3) 補助対象地域は、飲料水に起因する疾病の多発地区であること
- (4) 対象給水人口は 200 人以上 5,000 人以下であること
- (5) 簡易水道の事業計画は下記の基準によること
  - ① 1人1日最大給水量は 150ℓ を限度とすること
  - ② 塩素減菌装置を必ず設置すること
  - ③ 計画給水人口については、従来の人口増加率を基準として 10 年先を目標とすること  
(以下略)

(出所) 森下忠幸「国庫補助制度の変遷と水道行政」全国簡易水道協議会(1985)簡易水道 30 年史 —全国簡易水道協議会設立 30 周年記念. 7-23pp.

国庫補助制度の創設以降、簡易水道は全国の農山漁村で飛躍的に普及し、1955(昭和 30)年度末までに国庫補助金によって敷設された厚生省所管の簡易水道事業数は 2,620 カ所に達した。その後も毎年 600~700 カ所が敷設されたが、一方で名目上は公営であっても、経営や維持管理が集落や組合に移管される例も少なくなかった<sup>7</sup>。その結果、農山漁村部では小規模水道が細分化して乱立し、集落営水道として機能する一方で、維持管理上の課題が指摘されるようになった。

ここで補足であるが、簡易水道という言葉は、1952(昭和 27)年の簡易水道国庫補助制度の創設を契機に用いられるようになったが、当初は法律上の用語ではなかった。1953(昭和 28)年の厚生省令で給水人口 5,000 人以下を対象とする施設として定義され、1954(昭和 29)年の水道法案にも盛り込まれた。1957(昭和 32)年に

<sup>4</sup> 石橋多聞「簡易水道は”国民皆水道”の担い手」(全国簡易水道協議会(1975)簡易水道の 20 年 —全国簡易水道協議会創立 20 周年記念. 389pp.)

<sup>5</sup> 四国の中心を軸に左右に大きく生じた地殻変動は、四国はもとより紀伊半島から大阪、兵庫、広島県にまで地下水の枯渇、沿岸の海水浸透となって飲用水への被害が現れた(西片武治「初めて国庫補助がついたころ」(全国簡易水道協議会(1975)簡易水道の 20 年 —全国簡易水道協議会創立 20 周年記念. 151-152pp.)。)

<sup>6</sup> 石橋多聞「簡易水道は”国民皆水道”の担い手」(全国簡易水道協議会(1975)簡易水道の 20 年 —全国簡易水道協議会創立 20 周年記念. 389pp.)、西片武治「初めて国庫補助がついたころ」(全国簡易水道協議会(1975)簡易水道の 20 年 —全国簡易水道協議会創立 20 周年記念. 151-152pp.)、楠原洋「南海地震被害を契機に水道建設の気運」(全国簡易水道協議会(1985)簡易水道 30 年史 —全国簡易水道協議会設立 30 周年記念. 188-191pp)など。

<sup>7</sup> 高島作雄「風雪の簡易水道 20 年」(全国簡易水道協議会(1975)簡易水道の 20 年 —全国簡易水道協議会創立 20 周年記念. 279-366pp.)

水道法が成立・施行されると、「簡易水道事業」は給水人口 5,000 人以下の水道事業として正式に位置付けられ、給水人口 101～5,000 人規模の水道が簡易水道と呼ばれるようになった。

ここまで、集落等の単位の小規模水道が普及していった経緯をみてきたが、農山漁村部で小規模水道が細分化して整備された結果、水道法上の水道事業に求められる給水人口規模に満たない施設も多く存在した可能性がある。こうした施設の一部が、簡易水道事業にも位置付けられない小規模未規制水道として存続してきたものと考えられるが、その実態を示す体系的な資料は限られており、詳細は必ずしも明らかではない。また、給水人口の減少により簡易水道が廃止され、小規模未規制水道へ移行した例も少なくなかったと推察される。こうした背景から、今日においても小規模未規制水道は農山漁村部を中心に一定数存在しており、その位置付けや管理のあり方が改めて問われているといえる。

### 3. 小規模未規制水道をめぐる政策の展開

ここでは、小規模未規制水道を取り巻く政策の歴史についてみていく。

#### (1) 広域化政策と「国民皆水道」の理念(1960～70年代)

小規模未規制水道を取り巻く政策は、長らく水道の広域化、あるいは未普及地域の解消という文脈の中で展開されてきたと位置付けることができる。例えば、厚生大臣の諮問機関である公害審議会水道部会の 1966(昭和 41)年の答申<sup>8</sup>は、当時問題となっていた大都市圏とその近郊の水需給の逼迫、建設費増大と料金上昇、水源汚濁の進行、小規模水道における不十分な維持管理等への行政の対応について基本的な方針が示され、水道水源開発等に対する国庫補助の導入、能率的経営や合理的な施設整備を目的とした広域化推進の必要性を示した<sup>9</sup>。

さらに、厚生省の諮問機関である生活環境審議会が 1973(昭和 48)年にとりまとめた最終答申<sup>10</sup>では、水道を国民生活に不可欠な施設と位置付け、国民に等しく同質のサービスを提供する方向を「ナショナルミニマム」として確立すべきと提言し、「国民皆水道」の理念を明確化した。

ただし、広域化には「大規模化による能率化」と「未普及地域の解消・格差是正」という異なる含意があり、両者は必ずしも同一ではない。寺尾(1981)は、ナショナルミニマムを具体化すれば未普及地域の解消や格差是正に帰着する一方、それを大規模化＝能率化の手段として一律に捉えることには現場の実態に立脚した違和感があると指摘している<sup>11</sup>。

こうした理念の提示と並行して、制度の枠外に残る小規模施設への対応も課題として浮上していった。

時代を同じくして、全国簡易水道協議会は 1971(昭和 46)年、厚生大臣に「水道制度の改善に関する意見書」を提出している。この中で同協議会は、飲料水供給施設および常住人口のない施設<sup>12</sup>に対する国の統一的見

<sup>8</sup> 公害審議会水道部会「水道の広域化方策と水道の経営特に経営方式に関する答申」(1966)

<sup>9</sup> 社団法人日本水道協会「水道広域化検討の手引き－水道ビジョンの推進のために－」(2008)

<sup>10</sup> 生活環境審議会水道部会「水道の未来像とそのアプローチ方策に関する答申」(1973)

<sup>11</sup> 寺尾晃洋「日本の水道事業」(東洋経済新報社, 1981)

<sup>12</sup> 後に専用水道として規制対象となる学校やレジャー施設等がこれにあたりと考えられる。

解を示す必要性を訴えている<sup>13</sup>。水道法の規制の外にある飲料水供給施設等については、当時も都道府県や市町村の条例によって規制を行っている場合もあったが、その基準は自治体によってばらばらで、実態の把握や施設の指導に苦悩していたために、国の統一の見解に基づく規制が必要であったと考えられる。

## (2) 水道未普及地域解消事業と実質的な国民皆水道(1980～90年代)

こうした問題意識は、その後の未普及地域対策として制度化されていくことになる。

1989(平成元)年に水道未普及地域解消事業が創設され、「普及が特に困難な地域」に対して国庫補助の採択基準の緩和等により水道施設整備を促進する枠組み<sup>14</sup>が整えられた。当該事業において策定しなければいけない「水道未普及地域解消計画」は、「実質的な国民皆水道を達成すること」を目的としており、計画内容にも「施設整備しない区域における衛生確保対策」が盛り込まれているため、これまでの政策とは異なり水道未普及地域において、水道の整備以外の衛生確保対策の可能性も示唆している<sup>15</sup>。

1991(平成3)年の「二十一世紀に向けた水道整備の長期目標」では、国民皆水道を基本方針としつつ、到達点を「普及率99%」とする目標設定は、敷設が困難な地域の存在を前提にした“実質的な国民皆水道”への移行を示すものでもあったと考えられる。

1993(平成5)年、未普及地域におけるより一層の簡易水道等の申請、拡張事業を推進するために「水道未普及地域解消特別対策事業」が創設された。これについて厚生省は「水道未普及地域を有するすべての市町村において、未普及地域における水道の整備方針等を内容とする「水道未普及地域解消計画」を作成すること」と通知している<sup>16</sup>。

このように、普及が進むほど、残る課題は「水道がない地域」そのものではなく、制度の枠外にある小規模な水供給をどう位置付け、どう安全を担保するかへと重心を移していく。しかしながら「水道普及率99%」という目標設定が半ば妥協的である点であることが指摘できる。また、これまでの水道施策の持つ「国民皆水道」という方針が、「自己水源」をいずれは解消されるべきものと位置付けたために行政の関与に結びつきにくかった点も指摘されている<sup>17</sup>。

## (3) 法規制対象に関する議論(1990年代～2000年代)

その後、厚生省では「水道基本問題検討会」を設置し、水道や水道行政のあり方について検討を進めた。

<sup>13</sup> 全国簡易水道協議会が厚生大臣に提出した「水道制度の改善に関する意見書」において、「I 水道法の基本的事項に関する問題」の「B 附帯要望事項として提出するのが適当と考えられる事項」の中で、「飲料水供給施設および常住人口のない施設については、都道府県条例の準則等による統一の見解を示されたい。」と述べている。あわせて、その理由として「飲料水供給施設および常住人口のない施設については、水道法の規制対象外となっているため、条例による規制を行っている府県が少なくないが、その取扱いはまちまちなので、国において条例準則等により統一の見解を示す必要がある。」としている。

<sup>14</sup> 対象となる事業は、1. 給水区域内無水源地域簡易水道事業、2. 簡易水道の拡張事業、3. 飲料水供給施設の整備であり、2および3は対象地域の計画人口が30人以上と規定されている。

<sup>15</sup> 水道未普及地域解消計画策定要領の「計画内容」において、施設整備しない区域における衛生確保対策として、将来とも水道を整備しない区域の「飲用井戸等衛生対策要領(昭和62年厚生省通知)」に基づく衛生確保対策について記述しなければならない旨が示されている。

<sup>16</sup> 「水道未普及地域解消促進について」(平成5年10月15日衛水第194号厚生省生活衛生局水道環境部長通知)

<sup>17</sup> 石川益夫ほか「水道未普及中山間地域における飲料水のあり方について 一川内村調査から」福島大学地域創造支援センター・福島大学地域創造16巻1号(2004)38-61pp.

1998(平成10)年の中間とりまとめ<sup>18</sup>では、未規制水道の安全確保や水道の定義見直しが論点化<sup>19</sup>されている。翌年にとりまとめられた水道基本問題検討会の報告<sup>20</sup>では、小規模水道の課題を指摘<sup>21</sup>した上で、水質に関して規制強化の方向での提言<sup>22</sup>がされた。

2000(平成12)年には生活環境審議会<sup>23</sup>において、未規制水道における管理体制の強化<sup>24</sup>が提案されている。この答申で論点になっている未規制水道は「学校やレジャー施設の水道など、給水能力が大きく、利用者の多い施設」であり、利用者が多く、専用水道として規制されている水道施設と同等の給水能力がありながら居住者を持たない、もしくは一定の数に満たないような水道に対して、既存の専用水道への規制を適用する必要性を示している。

その翌年、2001(平成13)年水道法改正では給水人口に関わらず給水量が一定を超える水道が専用水道として規制対象となった。一方で、集落単位で管理される小規模未規制水道は、なお制度の枠外に残ることとなった。

#### (4) 小規模未規制水道への政策的視線(2000年代以降)

「二十一世紀に向けた水道整備の長期目標」策定から10年以上が経過し、水質管理や災害対策、施設老朽化への対応に加え、人口減少や技術者不足など水道を取り巻く環境は大きく変化した。こうした課題に対応し水道サービスの向上を図るため、厚生労働省は2004(平成16)年に、水道の現状と将来像を客観的に分析し重点施策を示した「水道ビジョン」をとりまとめた<sup>25</sup>。水道ビジョンでは、未普及地域の存在や、水道法の枠外にある小規模未規制水道における衛生管理の不徹底も課題として挙げられ、達成すべき目標として「未規制小規模施設把握率100%」や「水質管理率100%(未規制施設等小規模施設においても一定水準の水質管理が確保されていること)」を掲げている。また、「広域化」については、従来の広域化の限界を指摘し、従前の広域化の概念にとられず新しく広い視野を持って水道広域化・統合のあり方を検討し推進する必要性を示している<sup>26</sup>。

2008(平成20)年の水道ビジョン改訂後、日本社会では人口減少が本格化し、給水収益の減少、水道料金の見直し、多額投資を続けてきた管路および水道施設の更新時期の到来といった課題が続々と顕在化していった。

<sup>18</sup> 厚生省報道発表資料「今後の水道及び水道制度の在り方を検討するに当たっての基本的認識(中間とりまとめ)」(1998年10月14日)

<sup>19</sup> 「未普及地域の飲料水供給を担う小規模水道や居住者のいない施設の水道等は、法規制対象外となっているが、これらについても、飲料水の安全性を確保することが必要ではないか。そのため、水道法の「水道」の定義を見直すべきではないか。これは一面では規制強化の意味を持つが、規制緩和の流れの中で妥当と考えるか。」との論点が示されている。(厚生省報道発表資料「今後の水道及び水道制度の在り方を検討するに当たっての基本的認識(中間とりまとめ)」(1998年10月14日))

<sup>20</sup> 水道基本問題検討会「21世紀における水道及び水道行政のあり方」(1999)

<sup>21</sup> 「小規模水道において財政面、技術面での立ち遅れが見られ、こうした小規模な水道における適切な経営・維持管理も今後の大きな課題と言える。」と指摘している。(水道基本問題検討会「21世紀における水道及び水道行政のあり方」(1999))

<sup>22</sup> 「また、飲用水として国民が口にする水のうち、小規模の受水槽以下の施設や飲用井戸等については、現行の水道法では規制が適用されていないが、水質基準を満足している水道水と同程度の安全性が確保されるべきであり、「飲用水の水質基準」の設定を含めて、そのために必要な措置が望まれる。」との提言がなされている。(水道基本問題検討会「21世紀における水道及び水道行政のあり方」(1999))

<sup>23</sup> 生活環境審議会水道部会「水道に関して当面講ずるべき施策について(中間とりまとめ)」(2000)

<sup>24</sup> 「水道事業はもとより、一般に利用される水道全体について、管理体制の充実・強化を図る必要がある、その観点から、水道事業における経営基盤の強化を通じた管理体制の充実、水道法上の未規制水道における管理体制の強化等について、制度的な手当を検討する必要がある。」と提案されている。(生活環境審議会水道部会「水道に関して当面講ずるべき施策について(中間とりまとめ)」(2000))

<sup>25</sup> 山村尊房「水環境行政の現状と今後の課題」環境技術35巻1号(2006)23-28pp.

<sup>26</sup> 市街地から離れた小規模水道に依存する地域の問題の解決策として、施設は分散型であっても経営や管理を一体化することや、地域の自然的社会的条件によって施設の維持管理を相互委託や共同委託、資材を共同で備蓄することなどが示されている。

こうした状況を踏まえ、厚生労働省は 2013(平成 25)年に「新水道ビジョン」を策定した。新水道ビジョンでは、社会情勢の変化に対応するためのアセットマネジメント手法や地域水道ビジョンのあり方について方向性を示すとともに、東日本大震災の教訓を踏まえた災害に強い水道の実現を掲げている。

新水道ビジョンにおいて、小規模水道および未普及地域対策については「新たな発想で取り組むべき課題」とされている。「飲料水供給施設対策」では、近隣の簡易水道事業等との統合管理や地元管理会社との連携、多様な水供給体制を検討し、地域の実情に見合った水道のあり方を踏まえて、管理体制の充実化と供給される水の安全確保につなげていくことが挙げられている。また、「水道未普及の解消が困難な地域での水供給」については、宅配給水や移動式浄水処理装置の巡回といった従来の水道事業の水供給とは異なる手法による水の供給もやむを得ないとして、地域住民との合意や地域との連携によって取り組みを進めていく必要性に言及している。

図表 4 小規模未規制水道を取り巻く政策の歴史の概要

時期	主な出来事	政策における「小規模未規制水道」の位置づけ
1887	日本で最初の近代水道が横浜で給水を開始	—
1952	簡易水道国庫補助制度の創設	集落単位の小規模水道が全国で増える契機に
1957	水道法成立・施行(制度的枠組みの確立)	水道法において水道事業等の対象範囲が定められ、これに該当しない小規模な水道は制度的枠組みの外側に
1960年代 ~1970年代	広域化方策の推進と「国民皆水道」理念の明確化	「国民皆水道」を掲げ、飲料水供給を国民に等しく確保することをナショナルミニマムとする基本理念を提示
1971	全国簡易水道協議会による、水道法適用外の飲料水供給施設等に関する国の統一見解の要望	水道法適用外の施設について統一の見解を示すよう国に要望
1989-1993	水道未普及地域解消事業／特別対策事業 二十一世紀に向けた水道整備の長期目標	未普及地域の解消への政策的注力と「実質的な国民皆水道」への移行
1998-2001	未規制水道の安全確保が論点化 →専用水道の規制見直し(給水量基準等)	利用者数・給水量の多い施設は水道法の対象に取り込まれる一方、集落等を単位とする小規模な未規制水道は、依然として制度的枠組みの外側に残る状況
2004	水道ビジョン策定	水道未普及地域や水道法適用外の施設の衛生管理を課題に挙げ、未規制水道施設の把握と水質管理の確保を目標に盛り込む
2013	新水道ビジョン策定	新たな発想で取り組むべき課題として、地域の実情を踏まえた管理のあり方や多様な供給手法の検討を位置付け

(出所) 各資料より当社作成

#### 4. 小規模未規制水道をどう位置付け直すか

ここまで、小規模水道の歴史的経緯と、小規模未規制水道の政策的な位置付けの変化をたどってきた。これまで、小規模未規制水道は、主として水道未普及地域に残る、日本の水道制度の枠外の施設として、いかに安全性を確保し、あるいは将来的に解消していくかという文脈の中で議論されてきた。

しかし近年は、特に中山間地域における人口減少や人口密度の低下、施設の老朽化等を背景として、上下水道管路を基盤とする従来の集約型システムのみで持続的に水供給を維持していくことが難しい地域の存在が改めて認識されつつある<sup>27</sup>。加えて、能登半島地震での対応を踏まえ、分散型システムの活用可能性も示される<sup>28</sup>など、これまでの集約型整備から、分散化の必要性をめぐる議論も進みつつある。

このような状況の下では、従来は解消すべき対象として捉えられがちであった小規模未規制水道をはじめとする小規模な水道施設についても、既存の水道事業の施設から離れた立地にあり、給水対象世帯数が少ない集落等においては、一定の合理性を有する供給手段として再評価される可能性がある。小規模未規制水道は、まさにその意味で、従来どおり制度の外にある暫定的な存在として扱うのか、それとも地域の実情に応じた持続的な水供給の一形態として位置付け直すのかという転換点に立っている。

上下水道政策の基本的なあり方検討会の第2次とりまとめの概要では、「集約型・分散型のベストミックスによる施設の最適配置」として、「全ての国民が将来にわたり持続的に安心して水を使用できるよう、水道法適用外の水道を含む小規模水道のあり方をナショナルミニマム確保の観点から引き続き検討」することが示されている。ここで1973(昭和48)年の生活環境審議会最終答申以来の「ナショナルミニマム」という理念が改めて用いられ、水道法の適用外にある施設を含めて、国として国民の水利用を確保する姿勢が明確に示された点は重要である。

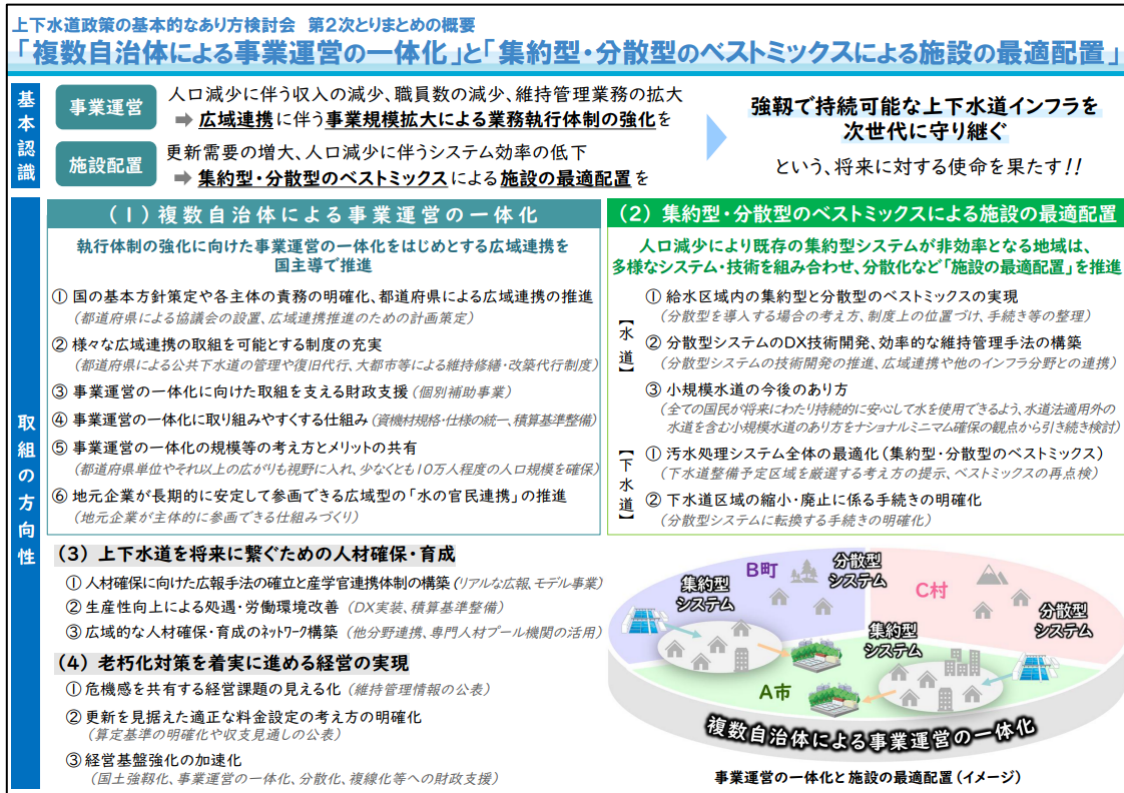
こうした視点の変化の背景には、水道行政が厚生労働省から国土交通省へ移管されたことにより、安全な水の確保や生活用水の保障を中心とする視点に加えて、インフラの持続可能性や国土管理、地域の維持といった観点がこれまで以上に重視されるようになった可能性もある。

また、この検討には新規技術の導入に加え、運搬送水や各戸型浄水装置といった従来とは異なる手法も含まれており、地域の実情に応じた多様な供給のあり方が既に検討の俎上に載せられている。

<sup>27</sup> 国土交通省「上下水道における集約型・分散型に関する今後の方向性について」第6回 上下水道政策の基本的なあり方検討会資料(2025)

<sup>28</sup> 上下水道地震対策検討委員会「上下水道地震対策検討委員会報告書」(2024)

図表5 「上下水道政策の基本的なあり方検討会」第2次とりまとめの全体像



(出所) 国土交通省「上下水道政策の基本的なあり方検討会 第2次とりまとめの概要」(2026)

もともと、小規模未規制水道の位置付けを見直すにあたっては、単に制度上の整理を行うだけでは不十分であると考えられる。特に、集落等で維持管理される小規模未規制水道は、地域住民による共同管理や自治的な運営の仕組みの中で成り立ってきたものであり、単なる給水インフラにとどまらない側面を有している。先行研究においても、こうした小規模未規制水道をはじめとする小規模水道が、地域の自治的な活動や集落単位の行事等と結びつきながら維持されてきたことが指摘されている<sup>29</sup>。したがって、その位置付けや維持管理のあり方は、水の安定供給のみならず、集落や地域社会の維持とも関わる論点として捉える必要があるのではないかと。

また、小規模未規制水道の管理主体は、集落等の住民組織や何らかの経験者を有する個人等、必ずしも制度的・専門的な事業主体として明確に位置付けられていない場合も少なくない。そうした現場では、水源や取水設備、配水設備の点検、簡易な補修、水質の確認・検査、異常・災害時の対応、利用料金の調整などは、地域に蓄積された知識と経験に依拠して運営が成り立っていると考えられる。しかし、人口減少や高齢化が進む中で、こうした担い手や知識・経験の継承が難しくなりつつある。小規模未規制水道の将来的な活用や位置付けの再検討にあたっては、施設そのものだけでなく、それを支える地域の管理体制や担い手の実態にも目を向けることが不

<sup>29</sup> 例えば、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 巻 (2013) 82-88pp、藤本稯彦・伊東さの子「水道を集落で維持するとはどのような営みか：静岡市梅ヶ島大代地区での「集落水道」を守る実践から」静岡大学生涯学習教育研究 20 巻 (2018) 3-13pp、伊東さの子・巖島怜・藤本稯彦「集落水道」を未来につなぐ工事：静岡市梅ヶ島大代地区における住民主体の社会基盤整備」静岡大学生涯学習教育研究 20 巻 (2018) 15-27pp、境翔悟・一ノ瀬友博「水道組合によって管理運営される小規模水道の現状と管理運営の継続意向の把握：熊本県水俣市を事例に」実践政策学 8 巻 2 号 (2022) 195-202pp など

可欠である。

以上を踏まえると、小規模未規制水道の今後に向けては、本稿でみてきた歴史的経緯と政策的な位置付けの変化を踏まえつつ、少なくとも以下の観点から検討・調査を進める必要がある。

### (1) 小規模未規制水道の実態把握

- かつて水道ビジョンでは、制度の枠外にある小規模施設の把握や水質管理の確保が目標として掲げられたが、現状では十分に達成されているとはいえない。
- 実態把握にあたっては、水道法適用外の施設をすべて網羅的に把握することは難しいため、まずは把握の対象とする範囲をどこに設定するかが課題となる。
  - 例えば、飲料水供給施設の施設数や給水人口については、国の調査をもとに日本水道協会がとりまとめた水道統計に掲載された数値と、都道府県や市町村の資料に掲載された数値との間に、ずれが生じている場合がある。
  - こうしたずれは、調査・把握を行う主体によって、対象とする施設の範囲や給水人口の捉え方などの定義が異なることに起因している可能性があり、小規模未規制水道の全体像の把握を難しくしている点が課題として指摘できる。
- 小規模未規制水道には計画が存在しない場合も多く、給水人口の算定自体が困難なケースもある。また、人口減少が進む中で、「50人以上」という線引き自体が実態に即さなくなりつつある可能性もある。
- そのため、まずは、都道府県・市町村がどのような施設を対象として、どのように指導・支援しているのかを把握した上で、国として把握・管理を目指す範囲を整理することが求められる。
- その整理を踏まえ、対象範囲に含まれる小規模未規制水道が国内にどの程度存在し、どのように管理されているのかを明らかにする必要がある。

### (2) 維持管理・運営のあり方に関する指針の整備

- 小規模未規制水道は、飲用井戸等衛生対策要領(昭和 62 年厚生省通知)に基づき、主に都道府県等<sup>30</sup>の衛生担当部局が指導することとされているが、水道を維持管理している者に対する直接的な規制は存在しない。
- また、実際の維持管理は、集落の住民組織や地元の経験者等に担われている場合も多いと考えられるが、その実態や必要とされる知識・技能は十分に整理されていない。
- 独自の条例や補助制度を設けている自治体もあるものの、維持管理を担う人々が参照できる体系的知識や、水道の経営・運営を含めた知見の整理は十分とはいえない。
- 他方で、水道法上の規制をそのまま準用することには慎重であるべきである。小規模未規制水道は地域の知

---

<sup>30</sup> ここでいう「都道府県等」とは、都道府県、市、特別区、都道府県より権限を移譲された町村を指す。飲用井戸等衛生対策要領(昭和 62 年厚生省通知)では、飲用井戸等の衛生対策の実施主体について、「この要領に基づく対策は、都道府県、市又は特別区が管下町村の協力を得て実施するものとする」とされている。また、「ただし、都道府県において管下町村と協議し、調整された場合にあっては、当該町村において都道府県と連携を図りつつ実施して差し支えない」と、町村への権限移譲についても規定されている。

恵や実践の蓄積の上に成り立っており、柔軟でレジリエントに運営されている例も多い。

- したがって、実態把握を踏まえつつ、どのような主体が維持管理を担っており、どのような知識・技能の継承が課題となっているのかを明らかにした上で、国として最低限求められる管理水準と、地域の裁量に委ねるべき部分とを整理した指針(ガイドライン等)を整備する必要がある。

### (3) ハード・ソフト両面からの支援

- 集落等で維持管理される小規模未規制水道は、地域住民が自ら水供給を支えているという実感を生み、地域愛着の醸成や定住意識の形成にもつながりうる。こうした小規模未規制水道への支援は、集落や地域社会の維持にも寄与すると考えられる。
- そのため、施設の整備・更新・修繕等のハード面の支援に加え、水源や設備の点検、水質管理、異常時対応、利用調整等を担いうる人材の確保・育成や、運営ノウハウの継承を支えるソフト面の支援も重要である。
- この点については、都道府県・市町村に期待される役割が大きいですが、国としても必要な支援の方向性を整理し、小規模未規制水道のあり方の中に位置付けていくことが求められる。

本稿が、小規模未規制水道を単なる制度の枠外の存在としてではなく、地域の実情に応じた持続的な水供給のあり方の一つとして捉え直し、その将来的な活用と適切な支援の方向性を検討する上での一助となれば幸いです。

－ ご利用に際して －

- 本資料は、執筆時点で信頼できると思われる各種データに基づいて作成されていますが、当社はその正確性、完全性を保証するものではありません。
- また、本資料は、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社の統一的な見解を示すものではありません。
- 本資料に基づくお客さまの決定、行為、およびその結果について、当社は一切の責任を負いません。ご利用にあたっては、お客さまご自身でご判断くださいますようお願い申し上げます。
- 本資料は、著作物であり、著作権法に基づき保護されています。著作権法の定めに従い、引用する際は、必ず出所:三菱 UFJリサーチ&コンサルティングと明記してください。
- 本資料の全文または一部を転載・複製する際は著作権者の許諾が必要ですので、当社までご連絡ください。