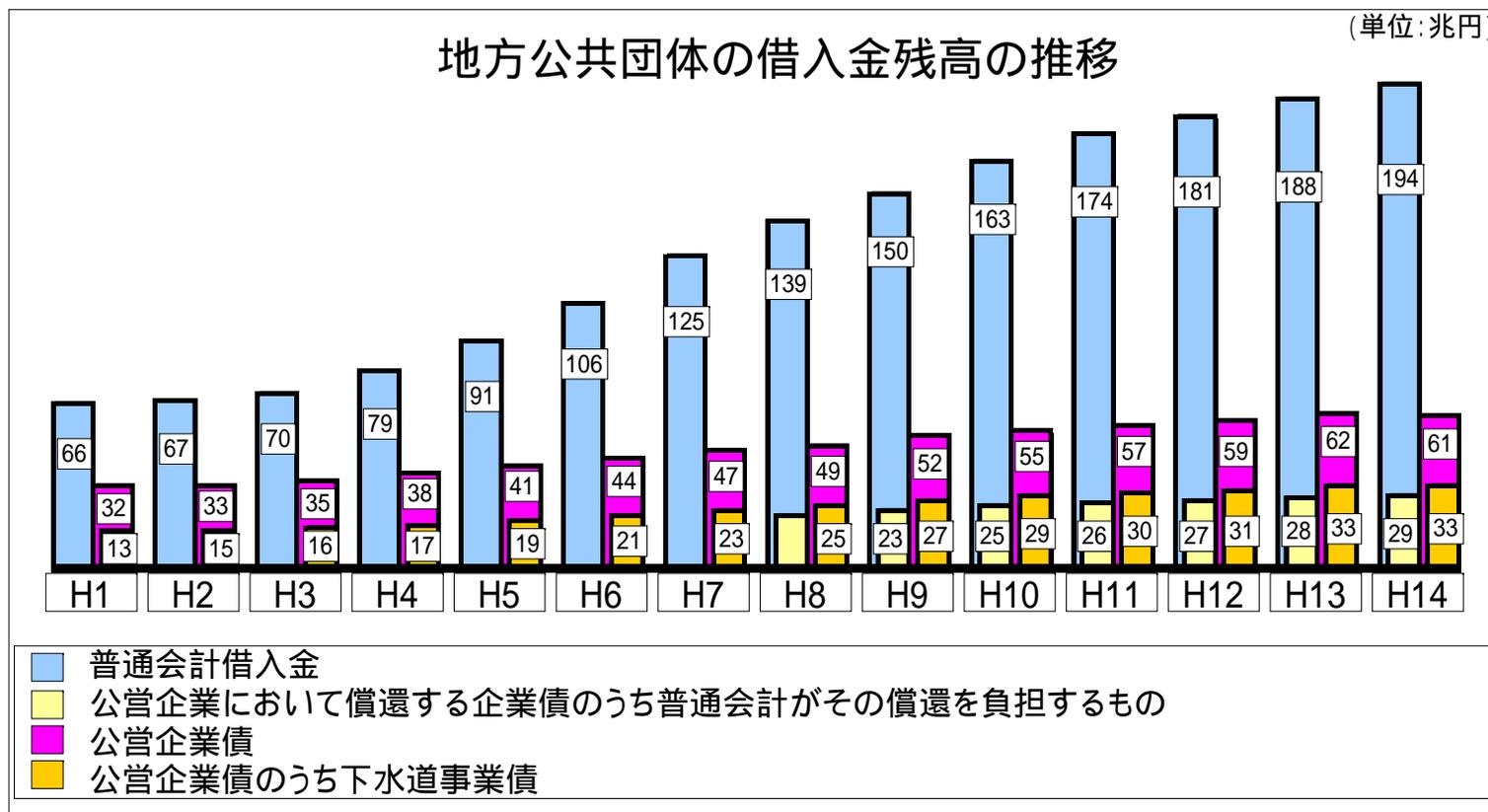


**下水道財政・経営論小委員会の
審議状況について【資料編】**

下水道財政・経営の状況

- 下水道事業債の借入金残高は33兆円。



「公営企業において償還する企業債のうち普通会計がその償還を負担するもの」とは、「公営企業債」の元利償還費(全部又は一部)について普通会計から公営企業に繰出すべきものということであり、図においては公営企業債の一部と重複している。(例えば平成14年度では、普通会計借入金194兆円に公営企業債61兆円を加え、これから29兆円を差し引いた 266兆円が地方公共団体の借入金純残高である。)

「平成15年度版地方財政白書等」及び「地方公営企業決算の概況」をもとに国土交通省作成。

○ 下水道管理費約3兆1540億円のうち、約2兆2669億円(7割超)が起債元利償還費。

下水道管理費と使用料(平成13年度)

(単位：百万円)

収 入	一般会計繰入金等 2,034,044 62.0%		下水道使用料 1,244,986 38.0%		
支 出	その他 125,043 3.8%	雨水分の下水道管理費 1,017,072 31.0%	汚水分の下水道管理費 2,136,915 65.2%		
(財源)	一般会計繰入金等 100%	一般会計繰入金等 100%	一般会計繰入金等 41.7%	下水道使用料 58.3%	
	その他 125,043	元利償還費 820,296 80.7%	維持管理費 196,776 19.3%	元利償還費 1,446,636 67.7%	維持管理費 690,279 32.3%
(財源)	一般会計繰入金等 100%	一般会計繰入金等 100%	一般会計繰入金等 61.7%	下水道使用料 38.3%	下水道使用料 100%

起債元利償還費が下水道管理費(3兆1540億円)の7割を超える。

下水道事業を巡る最近の情勢

1. 三位一体改革の動き(国庫補助金を巡る最近の情勢)

- ・ 3年間で4兆円の削減。昨年度は、1兆円。17、18年度で残り3兆円の削減。
- ・ 16年度予算では、社会保障関係の補助金は増加しているが、公共事業関係は、大幅に削減。
- ・ 来年度以降も、公共事業関係の補助金が大幅に削減される恐れ。
- ・ 税源移譲は概ね3兆円規模を目指す。その前提として地方公共団体に対して、国庫補助負担金改革の具体案を取りまとめるよう要請し、これを踏まえ検討する。(基本方針2004)
- ・ 国の役割は国家的な政策課題への対応の観点から、戦略的・広域的かつ質の高い社会資本の整備に重点化するとともに、地方の自主性・裁量性を拡大する方向で取り組む。(基本方針2004)

2. 下水道における国庫補助負担金

- ・ 下水道は、地方で普及が遅れている上に、大きな地域格差。
- ・ 下水道については地方分権改革推進会議(14年10月)において、整備が終了するまでは、補助金が必要と位置付け。(補助金が必要な事業:1、重点化すべき事業:6、廃止・縮減:4)
- ・ 下水道の補助金は、建設国債が財源。税源移譲に繋がらず。
- ・ 普及促進、合流改善、高度処理、緊急的浸水対策など、それぞれの課題に応じて、特定の地域に集中的な投資が必要。

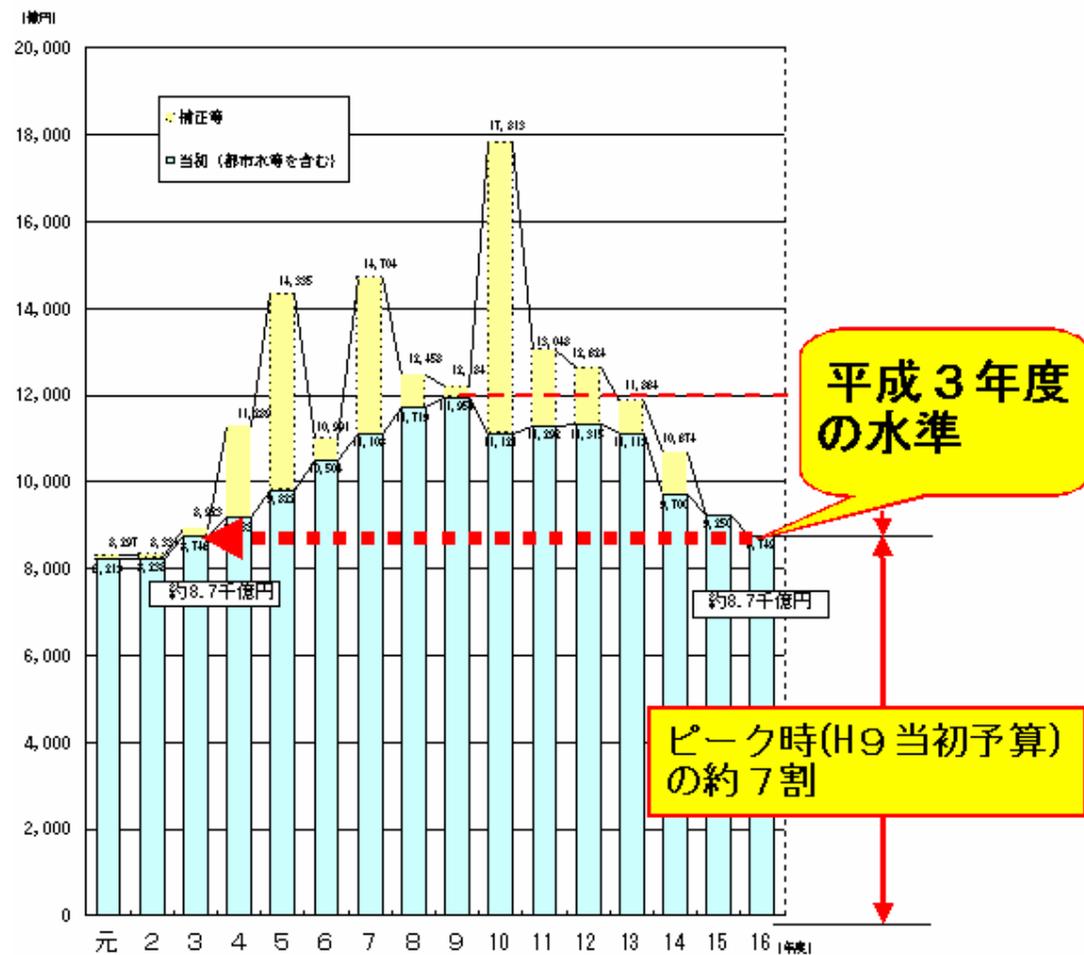
3. 地方の声

- ・ 市町村を中心に補助金確保の強い要望。
 - 下水道は国民全てが等しく利用できるようにすべき施設であり、引き続き国庫補助事業として位置づけるべき。
 - 下水道事業の補助金削減は地方住民の切り捨てになる。
 - 下水道は普及率は低く、国からの助成は今後も必要。 など。



補助金改革に対する地方の要望を十分把握した上で、地方の自主性・裁量性を高めるための地域の実状に即した改革を進める。

下水道事業予算(国費)の推移

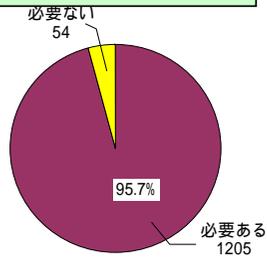
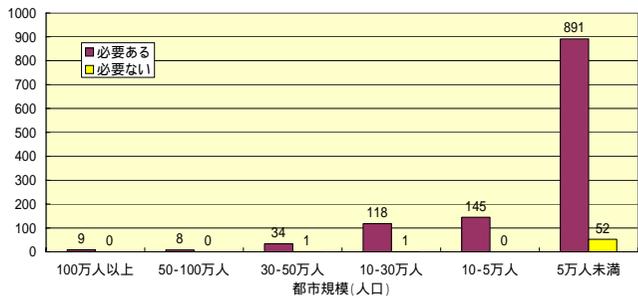


下水道の事業の進め方に関する緊急アンケート結果

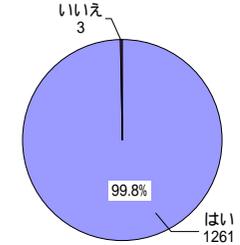
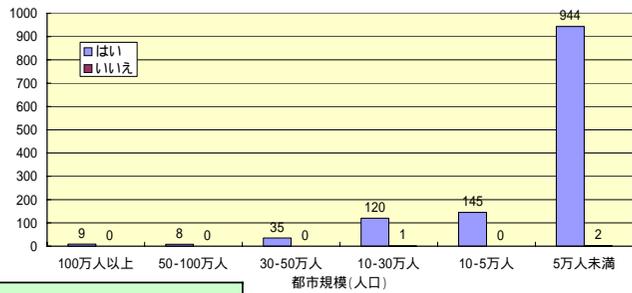
平成16年5月 日本下水道協会実施
アンケート実施市町村数2104、回答市町村数1268



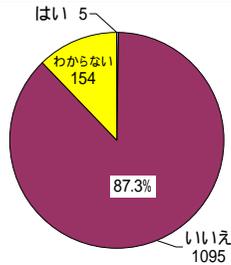
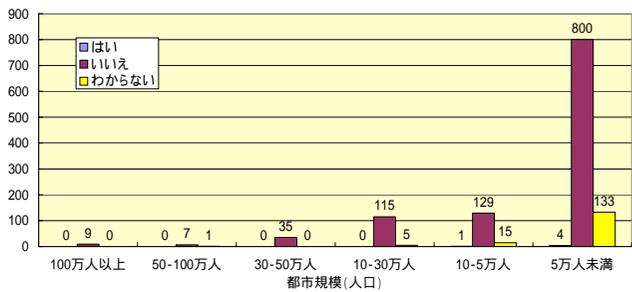
今後とも下水道事業の促進を図る必要があるか



今後とも国が下水道事業の財源を支援すべきか



補助金が削減あるいは廃止された場合、必要な財源は確保できているか



公費負担についての考え方

経緯・背景

- 第五次下水道財政研究委員会の提言等では、「維持管理費は原則として使用料で回収。資本費については、公費で負担する部分を除き使用料で回収」となっている（公費負担説）。
- 現在、国土交通省等で採用している汚水に係る下水道の費用負担の考え方は、「維持管理費はもちろん、資本費についても補助金相当額を除いて、使用料で回収すべきもの」（『汚水私費』：使用料算定の基本的考え方、繰り出し基準など）とされている（資本費回収説）。

費用負担についての基本的考え方

第5次下水道財政研究委員会（昭和60年7月）

- 原則：下水道の基本的性格（ ）に対応した国、地方公共団体、使用者等の適正な費用負担
- 維持管理費については、基本的には雨水公費、汚水私費（水質規制費用等は公費）
- 一般排水の使用料については、汚水に係る維持管理費のうち公費で負担すべき部分を除いた全額、資本費（国庫補助金及び受益者負担金徴収分に係るものを除く。）については、公費で負担すべき費用を除き、その対象とすることが妥当

下水道の基本的性格：浸水の防除、生活環境の改善、公共用水域の水質保全等の公的役割
生活環境の改善の一つとしての便所の水洗化等の私的役割

【参考：第3次下水道財政研究会（昭和48年6月）】

- 下水道財政の中の公費負担を拡大すべき
 - ・下水道サービスは公共財として公的主体が責任をもって供給することが原則。汚染者負担を除き、その相当部分は公費負担
 - ・投資効果の劣る農山漁村下水道及び水源としての湖沼の保全、良好な自然環境の保全のための自然保護下水道は公費負担部分がより大きい。
- 特定の受益等に係わるものを除き、建設費は原則として公費負担。
- 一般排水使用料の対象経費は一般排水に係る維持管理費のみとする。

下水道使用料算定の基本的考え方（昭和62年下水道管理指導室長通知）

- 雨水に係る経費
 - ・資本費、維持管理費ともに公費
- 汚水に係る経費（一般排水）
 - ・資本費（国庫補助金及び受益者負担金徴収分に係るものを除くことを原則とする）については、公費で負担すべき経費を除き使用料の対象とすることが妥当
 - ・維持管理費については、基本的には私費負担

公費負担の根拠整理

- 下水道が果たす基本的な機能としての「公衆衛生や都市環境の改善」及び「公共用水域の水質保全」といった公共目的で実施されるのであるから、それ自体が公共財であり、自治体を実施すべき事業である。
- 下水道事業の特性として、水道のようなサービス（利用は任意）ではなく、上記の機能を果たすために必要不可欠な施設であり、個人の意向で利用しないことを認めず、法律上、接続を強制している。一方、下水道使用者の私的便益もあるため、使用料徴収が法的に認められているところである。

公費負担部分を明確化する必要性

- 公費負担部分と私費負担部分を明確化することにより、「料金対象経費の算定」と適正な料金負担が明らかになる。その結果、負担要請の正当性や財源確保が図られ、安定的な経営や中長期的な見通しが可能となる。財務部局としても公費支出の正当性が根拠付けられる。

下水道管理費と使用料

- 全国平均でみると、汚水分の下水道管理費のうち、約6割を下水道使用料で賄っている。これは、維持管理費の全部と資本費の約4割にあたる。資本費の一部を公費で負担（一般会計繰入等）しているのが実態。

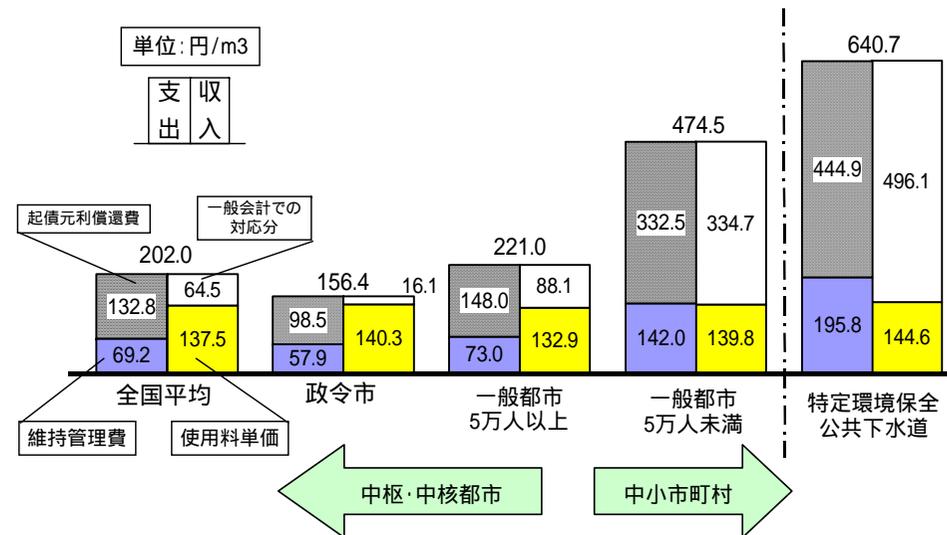
下水道管理費と使用料(平成13年度)

(単位：百万円)

収 入	一般会計繰入金等 2,034,044 62.0%		下水道使用料 1,244,986 38.0%		
支 出	その他 125,043 3.8%	雨水分の下水道管理費 1,017,072 31.0%	汚水分の下水道管理費 2,136,915 65.2%		
(財源)	一般会計繰入金等 100%	一般会計繰入金等 100%	一般会計繰入金等 41.7%	下水道使用料 58.3%	
(財源)	その他 125,043	元利償還費 820,296 80.7%	維持管理費 196,776 19.3%	元利償還費 1,446,636 67.7%	維持管理費 690,279 32.3%
(財源)	一般会計繰入金等 100%	一般会計繰入金等 100%	一般会計繰入金等 61.7%	下水道使用料 38.3%	下水道使用料 100%

人口規模が小さいほど相対的に支出が大きく、使用料収入は相対的に小さくなるが、下水道事業は効率性のみの観点で実施するものではない。
 (典型例: 特定環境保全公共下水道)

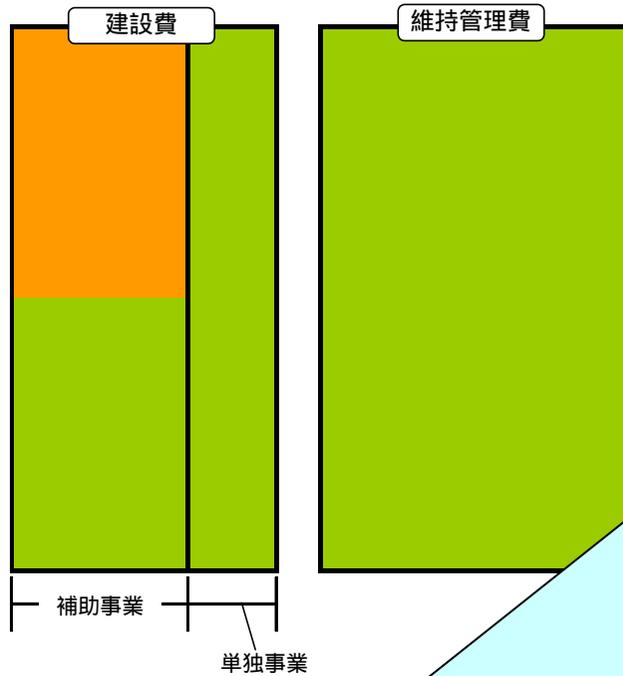
1 m³あたりの汚水処理原価と使用料単価 (H13)



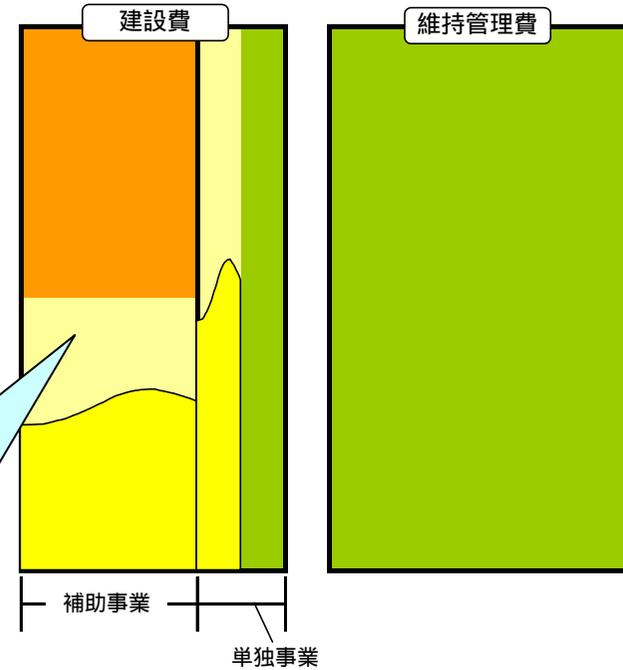
注) 平成13年度 下水道統計 ((社)日本下水道協会)をもとに国土交通省作成。(単独公共下水道のみの値である。) 全国平均、政令市、一般都市(5万人以上)、一般都市(5万人未満)には特定環境保全公共下水道を含む。

特定環境保全公共下水道: 自然保護等を目的とした、計画処理人口が概ね1000人以上10000人以下の市街化区域以外の下水道
 汚水処理原価: 汚水を処理するために必要な年間の経費を年間の有収水量で除した値
 使用料単価: 年間の使用料収入を年間の有収水量で除した値

汚水分に係る費用負担の考え方
(現状)



汚水分に係る費用負担の考え方
(再整理)



補助事業に伴う地方負担(補助裏)と地方単独
事業の一部を公費負担

- 公費負担(国庫補助金)
- 公費負担(地方費)
- 公費負担(地方費)のうち交付税
- 私費負担

新たな課題等への対応

合流改善 : 合流式下水道では、汚水と雨水の対策を同時に進められる反面、雨天時において未処理の汚水が雨水とともに公共用水域に排出され、水質汚濁や悪臭の発生、公衆衛生上の観点などから近年大きな問題となっている。都市再生という観点からも合流式下水道の改善対策を緊急的に推進する必要がある。

高度処理 : 水質環境基準の達成等、公共用水域の水質保全上の要請、また、処理水の再利用のために、通常の二次処理による水質をさらに向上させるために行われる処理。

- 受益者の特定はできない(「東京湾の水質改善」といった都市再生等の広範な目的)。
- 利用者の便益増加に寄与しない。
- 合流改善については、「雨対策」という整理が可能。
- 過去の経緯等は主として行政側の責任。
 - ⇒ 合流式下水道の場合、浸水防除と水洗化の促進を同時、かつ、早期に実現するため、昭和40年代まで大都市等を中心に経済性等を踏まえて実施されてきたが、公共用水域の水質保全等の観点から雨水対策の一環として見直すこととされた経緯がある。
 - ⇒ 高度処理については、行政側が目標を設定して進めていくものである。水質汚濁防止法第4条の5第1項の総量規制基準は、個別の処理場から排出される窒素及びリンの含有量について、高度処理と二次処理でそれぞれ異なった規制値を採用している。



合流改善、高度処理については、公費負担として整理すべきではないか。

適正な管理・経営主体

下水道の管理者は、原則、市町村であることとなっているが、維持管理の実情(人員、体制、技術者の確保難)、経営状況(使用料回収率が低いなど)等を踏まえると、現行制度の適用・運用面、あるいは制度面で改善すべき点があるのではないかと考えられる。

注：一部事務組合、事務の委託、都道府県が事業主体、過疎代行制度など

事業、経営内容の透明化、経営責任の明確化、経営の効率化の観点から、

- ・ 一部事務組合などの現行諸制度の更なる活用
- ・ 地方独立行政法人制度等市町村以外の選択肢の拡大
- ・ より一層の民間の活用による管理、経営

の諸点について検討する必要がある。

人口規模別の維持管理技術者配置状況、維持管理運用状況(平成14年3月)

	団体数	配置団体	技術者 職員数	職員数	従事者数	技術者 占有率	民間 依存度
東京区部 政令市	13	13 (100%)	3,751 (289)	4,579	5,791 (445.5)	64.8	20.1
30万人以上	47	46 (98%)	1,141 (25)	1,902	3,990 (84.9)	28.6	52.3
10～30万人未 満	94	89 (95%)	979 (11)	1,523	3,525 (37.5)	27.8	56.8
5～10万人未 満	117	83 (71%)	252 (3)	476	1,833 (15.7)	13.6	74.0
1～5万人未 満	416	131 (32%)	227 (2)	428	2,324 (5.6)	9.8	81.6
1万人未 満	464	49 (11%)	54 (1)	138	843 (1.8)	6.4	83.6

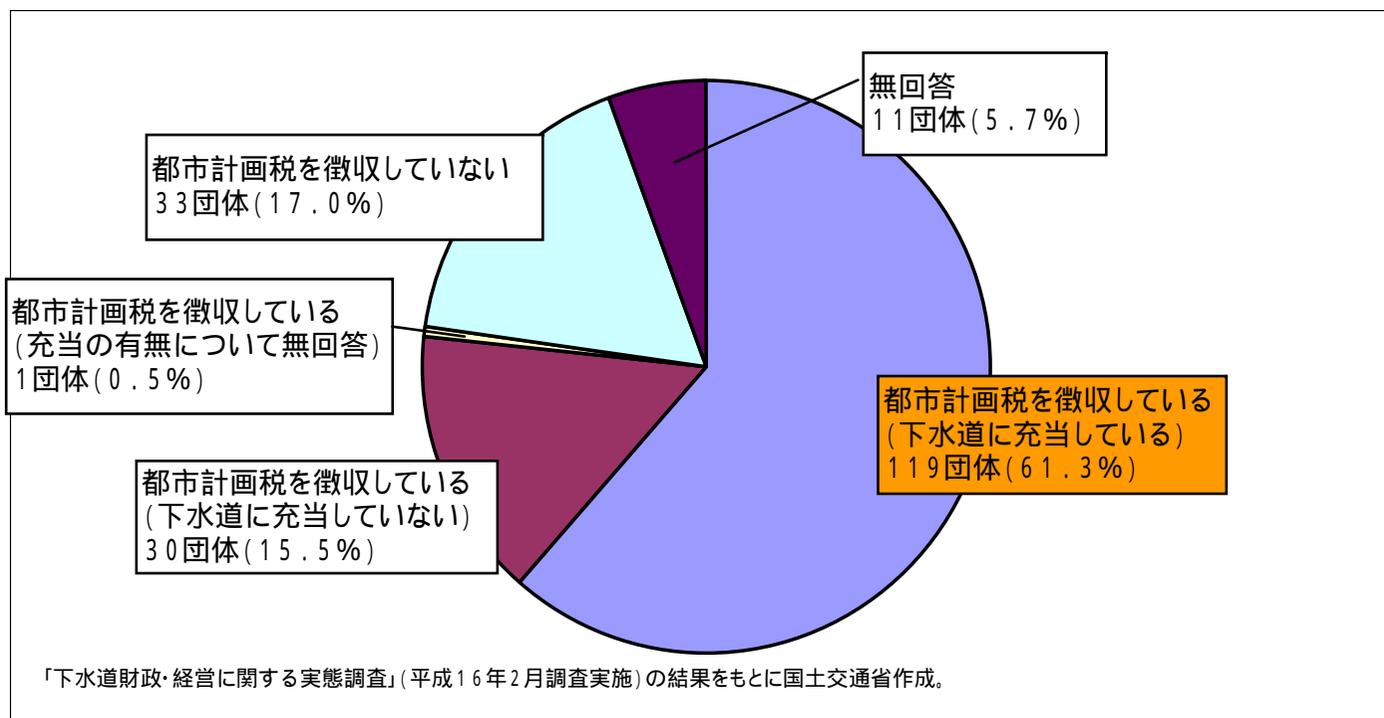
注) ・平成13年度版下水道統計から、「流域関連公共下水道のみの団体」、「未供用の団体」を除き集計。
 ・「技術者職員数」の括弧書は、配置団体の一団体当たり技術者数。
 ・「従事者数」には、民間委託職員を含み、括弧書は一団体当たりの従業者数である。
 ・「技術者占有率」は、技術者が従事者総数に占める割合。
 ・「民間依存度」は、民間委託職員が従事者総数に占める割合。

安定的な財源の確保

都市計画税の活用

- 都市計画税は、6割を超える自治体で徴収・下水道事業への充当が行われ、これらの自治体では、一般会計繰入額の4割から5割に相当する額が確保されている。下水道事業に対する都市計画税の役割は引き続き重要。
- 一方で、都市計画税の用途を明確に把握していない自治体も見受けられる。下水道管理者自らが都市計画税の用途を認識するとともに、住民に情報を公開する必要がある。

都市計画税の徴収の有無と下水道事業への充当(平成13年度)



接続の徹底

接続強制についての社会的コンセンサス

下水道経営が厳しい中小市町村では、特に下水道接続率が低い傾向が見られる。

接続率の低迷は、経営上の問題、接続済みの者との負担の公平の問題に加え、公共用水域の水質保全等の観点からも早急に改善を図ることが必要。

接続命令等の強制措置を含め、接続を徹底。(下水道への接続の意味や未処理排水の問題点等を分かりやすい形で説明し、社会的コンセンサスを形成することが不可欠)

(下水道の意義)

- ・ 市街地環境の維持・保全や公共用水域の水質保全の観点から、下水道処理区域内の排水については、必ず下水道を通じて処理しなければならないこと。
このため、下水道法では、罰則の適用を含めた接続義務、水洗化義務が定められていること。
- ・ 浄化槽による処理では、下水道による処理と比べて十分な水質が確保できないこと。また、単独浄化槽、くみ取便所の場合、生活雑廃水を未処理のまま垂れ流していること。

(下水道経営)

- ・ 経営の安定を図るためには、下水道への接続を推進し、有収水量を確保する必要があること。
 - ・ 未接続者の存在は、自治体財政・下水道経営への悪影響を与えるほか、環境・公共用水域への悪影響や接続済みの者の負担増となることを、広く住民に周知すること。
 - ・ し尿や汚泥のくみ取り作業の存続は、地域における二重の社会負担となること。
- 未接続者に対しては、接続命令やそれに違反した場合の刑事罰等、法律上の強制制度がある。しかし、これらの強制措置を実行した例は皆無。このため、より実効性のある法的システムとなるよう見直しを検討。

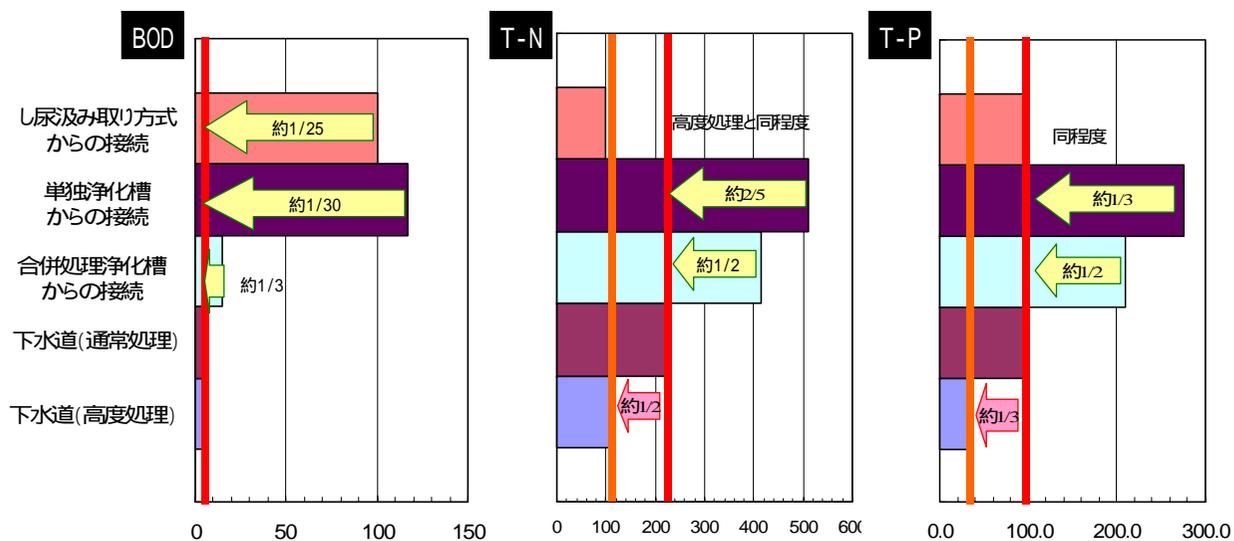
下水道への接続の効果

単独浄化槽及びくみ取便所については、生活雑廃水は未処理のまま公共用水域に放流している。

公共下水道に接続することにより、環境への負荷を大幅に削減することが可能となる。

合併処理浄化槽から下水道（通常処理）への接続でも、BODは1/3、窒素・リンは1/2に削減する効果がある。

【汲み取りの場合に環境に排出される負荷量（生活雑廃水の排出による負荷）を100とした場合のBOD、T-N、T-Pの相対負荷量】



出典：財団法人 河川環境管理研究会「河川における水質環境向上のための総合対策に関する研究」
下水道の高度処理は「下水道施設計画・設備付録」と「解説」にもとづき国土交通省で算出。

コスト縮減の推進

○ 下水道コスト構造改革プログラムの策定

- ・ 下水道事業のコスト縮減については、平成13年4月に策定した「下水道工事コスト縮減に関する新行動計画」に基づき鋭意努力している。
- ・ しかしながら、「平成15年度予算編成の基本方針」(平成14年11月29日閣議決定)を受けて、国土交通省においては、数値目標(総合コスト縮減率:平成15年度から5年間で、平成14年度比15%の縮減)を明示するとともに、コスト構造改革プログラムとして、事業のスピードアップ、計画・設計段階から管理までの各段階における最適化、調達の最適化、の3分野で計34の具体的施策を提示。
- ・ 以上を踏まえ、下水道事業においても、従来の新行動計画に加え、下水道版コスト構造改革プログラムを策定する。

【下水道版コスト構造改革プログラムの概要】

- ・ 国土交通省が公表した「コスト構造改革プログラム」の3分野ごとに、下水道が実施する具体的メニューを提示するとともに位置付けを明確化。
- ・ フォローアップの実施方法を提示するとともに、総合コスト縮減率の達成目標を設定し、コスト縮減を評価。
- ・ プログラムの実現へ向けて、国としての支援方策を明確化。

企業会計をはじめとした経営情報の公開・透明化

下水道管理者としての説明責任

- 円滑な事業運営のためには、事業に対する議会や住民の理解と支持を得ることが重要。
- 下水道が果たす多様な役割とともに事業計画、経営状況等についての情報を公開し、積極的に説明することが不可欠。
- これらのことは、下水道管理者、下水道使用者、首長、議員等、下水道に関係する者の意識改革を促す上で不可欠な要素。
- 下水道に関して公開されている情報にアクセスしようとする受け手の積極性も求められる。
- 下水道整備が公共用水域の水質保全に与える効果、そのための費用と料金負担の関係(何にいくらかかり、料金はどうなるか)についての情報を分かりやすく開示する必要がある。

情報公開法の施行に象徴されるように、国民の「知る権利」が確立しつつあり、とりわけ公共性の高い分野では、重要な情報は公開が当然と理解されるようになってきている。

特に、最近施行となった独立行政法人等情報公開法では、請求による開示に加え、積極的な情報提供についても一定の義務規定を置いている。こうした動きは、利用者にとって入手しやすい形での情報公開が重視されるようになったことを意味する。

地方においても、情報公開条例の制定が進んでいる。条例制定の狙いには、議会におけるチェックに加えて、行政における手続き面の透明性を高めることがあったと考えられる。したがって、重要な情報は「議会に提出すれば十分」ということではなく、住民への直接的な提供が求められている。

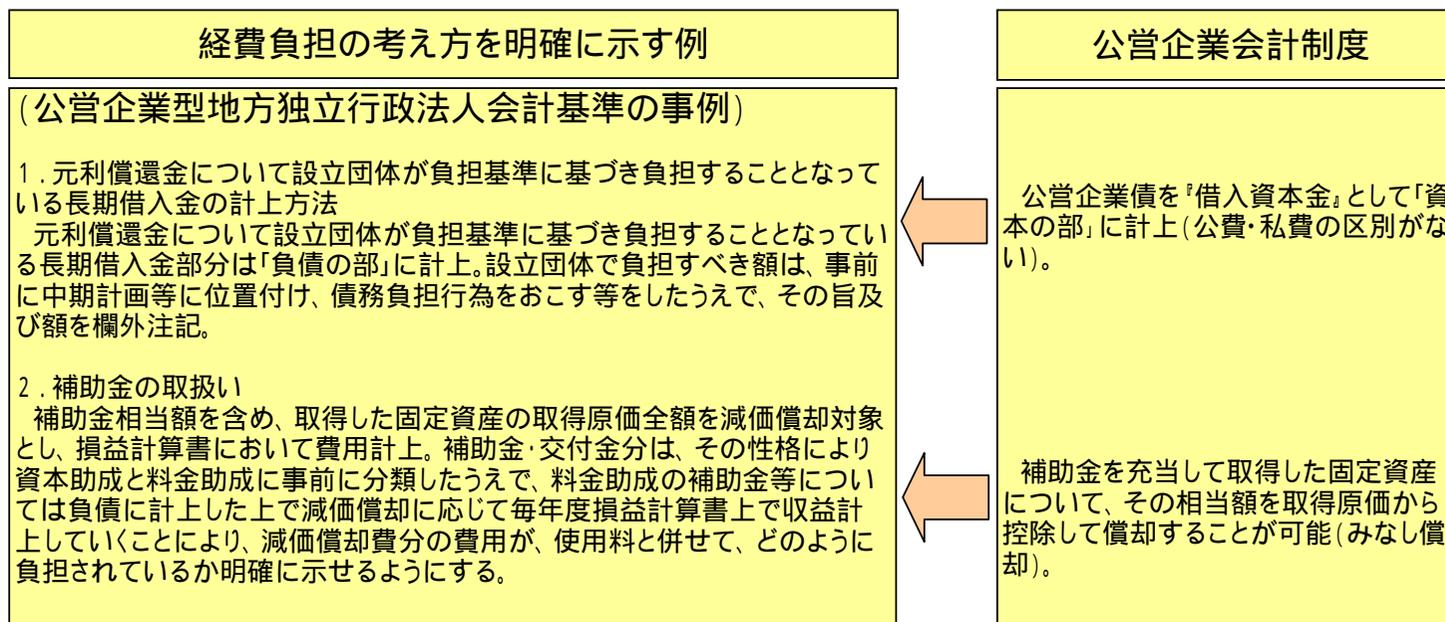
出典：『公共料金分野における情報公開の現状と課題～「知ること」から「参加すること」へ～』（内閣府国民生活局編）平成15年3月

地方公営企業の経営状況については、そのサービスの受益者であり、また、料金、税金等の形態で経営を支えている住民への公表が必要である。各団体・企業においては、前述の中期経営計画及び業績評価に加えて、別紙6の情報開示が適当な項目例も参考にして決算書類等から得られる経営情報を取りまとめ、例えば料金水準、人件費などについては類似団体や民間企業の対応するデータも添えるなど、住民が理解・評価しやすいように工夫しつつ、積極的な情報開示に務められたい。

出典：『地方公営企業の経営の総点検について』（総務省自治財政局公営企業課長通知）平成16年4月13日

企業会計方式の導入

- 事業の計画性・透明性を確保するためにも、公費で負担すべき部分を明確にするためにも、企業会計方式の導入とそれに基づく財務諸表の作成が求められている。
- 特に、財務諸表を通して、誰もが一目で下水道事業の経営状況を理解できるようになっていることが必要不可欠。
- 下水道管理者が実際に企業会計を導入するようになるためには、そのメリットをはっきりとした形で認識させることが必要。
- 企業会計方式の導入に際しては、経費負担の原則が明確に示されるとともに、収入、コスト、資金の調達状況等を適切に区分して表示することが必要。



- 総務省において、「地方公営企業会計制度研究会(座長:佐々木弘放送大学教授)」を設置し、地方公営企業の会計基準等について検討中。