

下水道政策研究委員会  
下水道財政・経営論小委員会中間報告書

下水道を取り巻く社会経済情勢と  
下水道財政・経営の今後の方向

平成16年8月

国土交通省都市・地域整備局下水道部  
社団法人日本下水道協会

## まえがき

下水道政策研究委員会は、国土交通省都市・地域整備局下水道部並びに社団法人日本下水道協会により平成11年2月に設置された。同委員会では「今後、国民から期待される下水道の役割とは何か。また、その役割を実現するための整備・管理はどのように行なわれることが適切か。」について、12回にわたって審議を行なうとともに、「計画」「費用負担」「流域管理」の3つの小委員会での検討を踏まえて、平成14年5月に「中長期的視点における下水道整備・管理の在り方について」と題する報告書を取りまとめた。

その後、社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会の下水道・流域管理小委員会に議論の場を移し、平成15年4月には小委員会報告「今後の下水道の整備と管理及び流域管理のあり方はいかにあるべきか」がとりまとめられた。さらに、平成15年10月には、今後5年間の社会資本整備の方向性を示す「社会資本整備重点計画」が閣議決定され、委員会での検討内容が政策として結実したところである。

その一方で、委員会報告以降も、下水道を取り巻く社会経済情勢は大きく変化し続けており、社会資本整備重点計画の目標年次以降をもにらんだ長期的な下水道の方向性や、近年の厳しい財政状況を踏まえた下水道財政・経営の問題、更には流域管理の視点からの課題への対応等について引き続き検討を行う必要がある。

このような背景から、国土交通省都市・地域整備局下水道部では11の課題からなるプロジェクト「下水道部11プロジェクト」を平成15年8月に立ち上げ、これらのうち、将来の下水道のあるべき姿、今後の取り組み方針について検討を行う「下水道中長期ビジョンプロジェクト」「下水道財政・経営論プロジェクト」「水循環・水行政の将来像プロジェクト」の3つの中心的課題について

は、その重要性に鑑み、下水道政策研究委員会を再開して審議を行うこととしたものである。

審議に際しては各課題に対応した「下水道中長期ビジョン」「下水道財政・経営論」「流域管理」の3つの小委員会を設置し、各小委員会において密度の高い検討を行うとともに、委員会においては、各小委員会での検討内容について多様な視点から幅広く審議し、最終的に各小委員会報告のとりまとめを行うこととしている。

本小委員会では、上述の3点の中心的課題のうち、「下水道財政・経営論」について、他の小委員会での検討状況等も参考に、幅広い視点で検討を続けてきた。

本書は第4回小委員会までの検討経緯を取りまとめた中間報告書である。本小委員会で取り上げた各論点については、各委員から多くの意見が提出されており、現時点では十分な結論を得るに至っていない項目もある。

今後も下水道財政・経営について更に検討を続けていくこととしている。

#### 【下水道政策研究委員会下水道財政・経営論小委員会の経緯】

平成16年1月16日 第13回下水道政策研究委員会開催

- 下水道財政・経営論小委員会ほか2小委員会の設置等について

平成16年1月30日 第1回下水道財政・経営論小委員会開催

- 下水道財政経営論小委員会の設置について
- 下水道財政・経営の現状と課題について委員に説明
- 「下水道財政・経営に関する実態調査」の実施について

平成16年2月中下旬 「下水道財政・経営に関する実態調査」実施

- 全国の下水道事業実施自治体から人口規模別に抽出した194都市を対象に実態を調査

平成16年3月30日 第2回下水道財政・経営論小委員会開催

- 検討項目の整理
- 下水道財政・経営に関する実態調査の結果を踏まえて論点を提示

平成16年5月18日 第3回下水道財政・経営論小委員会開催

- 第2回小委員会での審議を踏まえた論点の再整理
- 重要な論点について再整理

平成16年6月15日 第14回下水道政策研究委員会開催

- 各小委員会における審議状況について報告

平成16年7月23日 第4回下水道財政・経営論小委員会開催

- 中間報告書(案)について

【下水道政策研究委員会下水道財政・経営論小委員会委員名簿】

(敬称略・順不同)

委員長	佐々木 弘	放送大学教授
委員	植田 和弘	京都大学大学院教授
委員	大沼あゆみ	慶応義塾大学教授
委員	黒川 和美	法政大学教授
委員	小西砂千夫	関西学院大学教授
委員	櫻井 敬子	学習院大学教授
委員	花木 啓祐	東京大学大学院教授
委員	船水 尚行	北海道大学大学院教授
委員	山内 弘隆	一橋大学大学院教授
委員	井手 英策	横浜国立大学助教授
委員	森野 美德	社団法人日本経済研究センター研究開発部主任研究員

- 委員 今里伸一郎 東京都下水道局総務部長
- 委員 織田 稔幸 大阪府土木部下水道課長（第2回小委員会まで）  
北山 憲 大阪府土木部下水道課長（第3回小委員会以降）
- 委員 堀江 信之 千葉市下水道局長（第2回小委員会まで）  
高島英二郎 千葉市下水道局長（第3回小委員会以降）
- 委員 佐々木安弘 青森県十和田市上下水道部長（第2回小委員会まで）  
東 昭悦 青森県十和田市上下水道部長（第3回小委員会以降）
- 委員 柳田 隆 神奈川県横須賀市下水道部長（平成16年4月1日組織  
改変により神奈川県横須賀市上下水道局施設部長）
- 委員 青木 信之 総務省自治財政局公営企業課地域企業経営企画室長
- 委員 池内 眞一 国土交通省都市・地域整備局下水道部下水道企画課長
- 委員 小林 一朗 国土交通省都市・地域整備局下水道部下水道事業課長  
（第2回小委員会まで）  
江藤 隆 国土交通省都市・地域整備局下水道部下水道事業課長  
（第3回小委員会以降）

## 目 次

1 . 下水道財政・経営論小委員会の検討課題.....	1
2 . 下水道財政・経営の現状と課題.....	3
2 - 1 下水道財政・経営の現状（起債残高等の状況）.....	3
2 - 2 下水道事業をめぐる最近の情勢.....	5
2 - 3 下水道財政・経営の今日的課題.....	1 1
2 - 4 課題への取り組みに向けた基本的な姿勢.....	1 2
3 . 財政に関する論点.....	1 4
3 - 1 費用負担に関する基本的考え方と運用実態.....	1 4
3 - 2 費用負担についての考え方の再整理.....	1 8
3 - 3 公費負担部分を明確化する意義.....	2 1
3 - 4 新たな課題等への対応.....	2 2
3 - 5 適切な下水道管理・経営主体.....	2 7
3 - 6 流域的視点からの費用負担調整.....	2 9
4 . 経営に関する論点.....	3 2
4 - 1 明確な経営目標と経営見通し.....	3 2
4 - 2 安定的な資金の確保.....	3 3
4 - 3 適切な下水道使用料設定.....	3 7
4 - 4 接続の徹底.....	3 8
4 - 5 多角的経営による収入確保.....	4 3
4 - 6 コスト縮減の推進.....	4 3
4 - 7 経営情報の公開・透明化.....	4 4
4 - 8 意識改革.....	4 7

## 【参考資料】

- 1．下水道財政・経営に関する実態調査
  - 1 - 1 調査対象自治体
  - 1 - 2 調査票
  - 1 - 3 調査結果の概要
- 2．下水道への接続
  - 2 - 1 下水道処理区域内における浄化槽設置戸数
  - 2 - 2 接続（排水設備の設置）と水洗化を区別したPRの例
  - 2 - 3 自治体による接続促進施策の事例
- 3．地方公共団体における財政経営に関する試みの紹介
  - 3 - 1 今後の下水道事業会計のあり方（神戸市下水道事業経営研究会）
  - 3 - 2 水環境保全税の導入検討（香川県）

## 1. 下水道財政・経営論小委員会の検討課題

下水道政策研究委員会より本小委員会に示された審議事項は次のとおりである。

近年の社会情勢システムの変化や国・地方を通じての厳しい財政状況を踏まえ、引き続き下水道に求められる多様な課題に的確に対応していくため、下水道財政・経営に関する今後の方向性はいかにあるべきか。

次章に示すとおり、今日の下水道財政・経営は総じて厳しい状況にあり、多くの課題を抱えている。これらの諸課題は、下水道使用料水準の引き上げ等による収入の確保や包括的民間委託の導入等によるコスト縮減など、下水道管理者自身の経営努力のみで解決できるというものではない。

具体的には、三位一体の改革に伴う国庫補助金削減等補助制度の見直しや地方交付税制度の動向、下水道事業における国と地方、都道府県と市町村の役割分担などを踏まえた流域単位での費用負担調整のあり方など、国の行財政改革の全体像や他の小委員会での検討事項も参考にしつつ、広い視野で検討しなければ根本的な解決は望めない。

また、昭和60年7月の『下水道財政のあり方についての提言（第5次下水道財政研究委員会報告）』（以下「5次財研報告」という。）や単独公共下水道の使用料算定の基本的な考え方を示した昭和62年5月の『下水道使用料算定の基本的考え方』（昭和62年5月18日付け建設省都下管発第4号、建設省都市局下水道部下水道企画課下水道管理指導室長通知、以下「62年通知」という。）の提示から既に20年近くを経過し、その間に下水道財政・経営を取り巻く状況も大きく変化していることから、費用負担のあり方等について、今日的な観点から見直しをする必要がある。



これらの事情を背景として、現下の社会経済状況の変化や厳しい財政状況に対応しながら下水道の多様な役割を的確に果たすため、

- ・ 普及が遅れていると同時に厳しい財政・経営問題を抱える中小市町村の整備促進
- ・ 合流式下水道改善事業、高度処理等の新たな課題等に対する国及び地方の責務
- ・ 流域的視点からの費用負担調整のあり方
- ・ 下水道財政・経営から見た最適な下水道の管理・経営主体のあり方

などの課題に取り組むことが必要とされている。

更に、下水道財政・経営についての社会の理解と支持を獲得する上で不可欠である「下水道管理者としての説明責任の徹底」、すなわち、事業の経営や透明性に資する情報公開のあり方について十分配慮していく必要がある。

本小委員会において検討の対象となる論点は極めて広範かつ多岐にわたる。そこで、多くの論点の中から特に重要と思われる論点を抽出し、これを「財政に関する論点」と「経営に関する論点」とに分類したうえで検討を進めることとした。この分類は、本小委員会での検討の便宜に資するために行ったもので、それぞれの論点が全く別なものとしてあるのではなく、相互に強い関連を有する一体的なものであることに留意する必要がある。

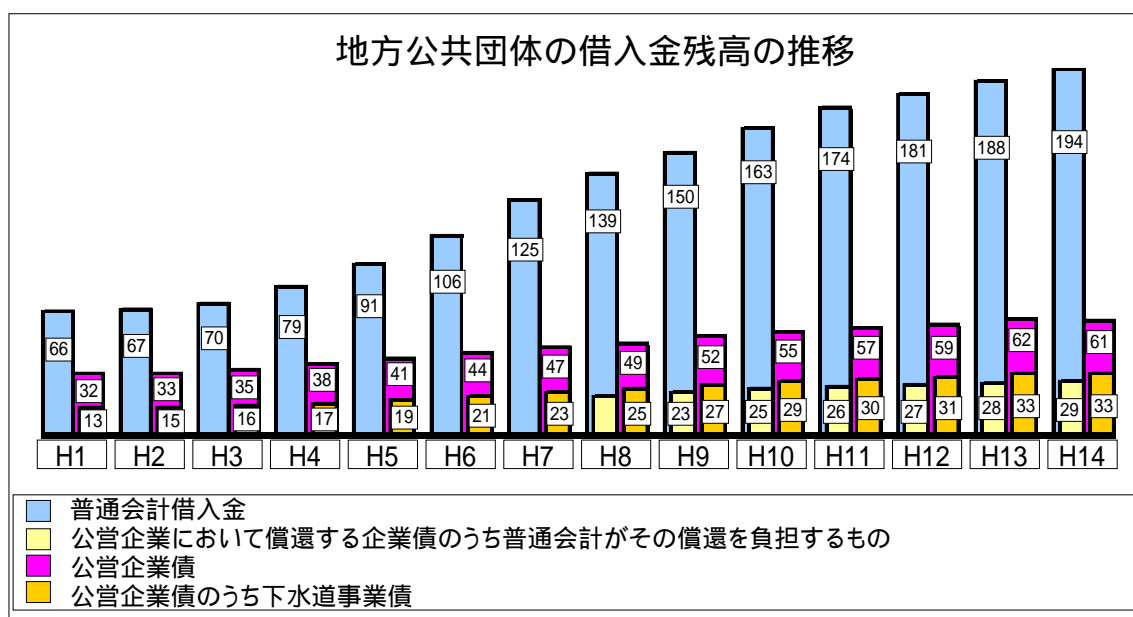
## 2. 下水道財政・経営の現状と課題

下水道財政・経営の方向について検討する前段として、本章では、今日の下水道事業の財政・経営の状況と下水道事業をめぐる最近の情勢を概観することにより、下水道財政・経営を取り巻く今日的な課題を導出する。更に、ここで明らかにした課題への取り組みに向けた基本的な姿勢についても言及する。

### 2 - 1 下水道財政・経営の現状（起債残高等の状況）

下水道施設は、その整備効果が長期間にわたって発揮される。このため、世代間の負担の公平を図ること等の観点から、その建設財源として地方債（主に公営企業債）が活用されている。

平成14年度末現在における下水道事業債の借入残高は33兆円である。これは、公営企業債の借入残高全体の約5割にあたる（図表2-1）。

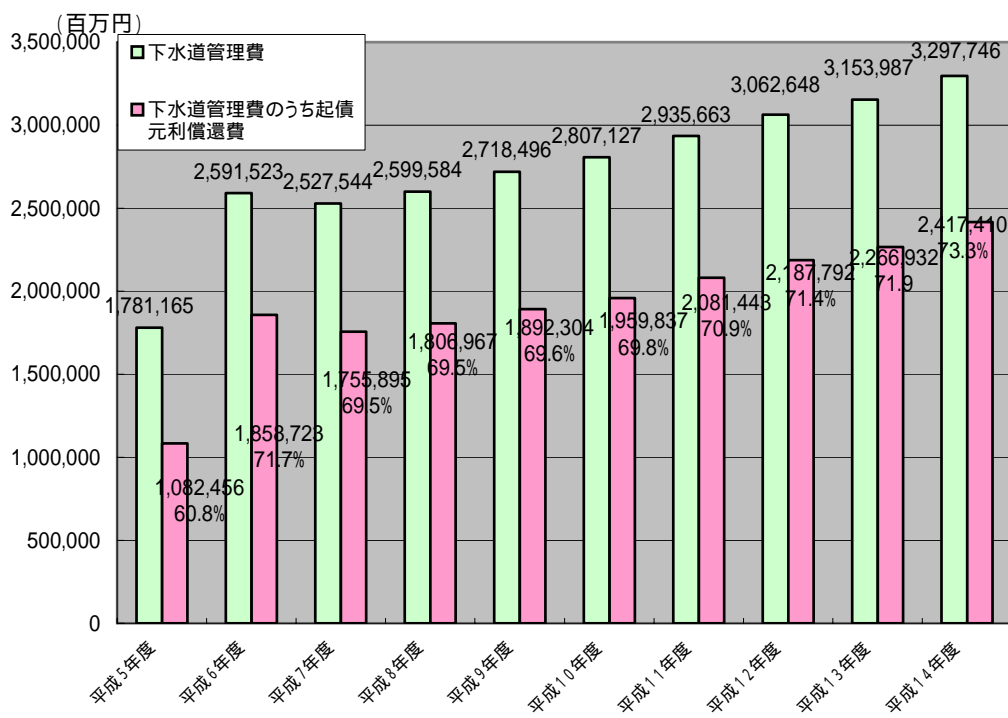


「公営企業において償還する企業債のうち普通会計がその償還を負担するもの」とは、公営企業債の元利償還費（全部又は一部）について普通会計から公営企業に繰出すべきものということであり、図においては公営企業債の一部と重複している。（例えば、平成14年度では、普通会計借入金194兆円に公営企業債61兆円を加え、これから29兆円を差し引いた226兆円が地方公共団体の借入金純残高となる。）

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

図表2-1 地方公共団体の借入金残高の推移（兆円）

また、雨水分と汚水分を合せた下水道管理費（ ）のうち、起債元利償還費が約7割を占めている（図表2 - 2）。



『平成14年度版下水道統計要覧』（社団法人日本下水道協会）をもとに国土交通省作成。  
 公共下水道、流域下水道の合計である。  
 雨水分と汚水分の合計である。

図表2 - 2 下水道管理費に占める起債元利償還費の割合

維持管理段階における下水道事業の支出は、人件費、運転管理委託費等の狭義の維持管理費と建設段階での起債に係る元利償還（公営企業会計を採用している下水道管理者の場合には減価償却費と支払利息）である資本費に大きく二分できる。狭義の維持管理費と資本費を合せて広義の維持管理費というが、以下では、狭義の維持管理費を「維持管理費」、広義の維持管理費を「下水道管理費」と称することとし、広狭の維持管理費を区別する。

これらはいずれも増加傾向を示しており、今後の下水道財政・経営に大きな影響を与える要素と言える。将来の下水道財政・経営の健全性確保・維持のためには、増大する起債元利償還の財源をどのように確保していくかが大きな課題である。

下水道管理費は下水道使用料及び自治体の一般会計からの財政負担によって賄われるものである。下水道事業は地方公営企業として運営されるものであるから、一義的には適正な下水道使用料の徴収等によって経営の改善を図ることが重要である。しかし、一般的に公共料金の引き上げは住民の理解を得ることが難しく、今後も増加が予想される起債元利償還の財源を下水道使用料の引き上げのみによって確保しようとすることは必ずしも現実的とはいえない。同時に地方財政も極めて厳しい状況にあり、特に中小市町村においては、一般に財政力も弱く、負担能力に限界があると考えられる。

起債元利償還の財源確保策にあたっては、下水道の公的役割と私的役割のそれぞれに対応した国、地方公共団体、下水道使用者等による適正な費用負担が行われる必要がある。

## 2 - 2 下水道事業をめぐる最近の情勢

(1) 国庫補助金の廃止・縮減等 一方、国の財政も厳しい状況にあり、下水道予算の確保が難しくなっている。

三位一体の改革により、平成16年度から平成18年度にかけて国全体で概ね4兆円にのぼる国庫補助金の廃止・縮減が実施される。平成16年度予算においては、国全体で1兆円の廃止・縮減が実施され、公共事業関係の国庫補助金は大幅に削減された。平成17年度から平成18年度の2ヶ年で残り3兆円を削減することとされていることから、公共事業関係の国庫補助金がさらに大幅に削減( )される恐れがある。また、地方交付税交付金についても、全体として、その総額を抑制する等の見直しがすすめられている。

国土交通省所管の下水道関係予算についてみると、平成16年度予算は国費約8278億円、対前年度5.6パーセント減となっている。仮に残り3兆円の廃止・縮減が実施され、国土交通省への予算配分が平成16年度と同率であると仮定すると、平成17、18年度の2ヶ年で9750億円の削減になる。国土交通省内の下水道関係予

算は29.6パーセントであることから、平成18年度の下水道予算額は、国費5394億円にまで縮小することが予測される。これは、平成15年度下水道予算額(国費9250億円)の6割程度の規模であり、相当程度の落ち込みとなる。

「下水道財政・経営に関する実態調査」で下水道事業への国の助成策が縮小した場合にどのように対応するかを質問したところ、地方単独費を重点的に投入して計画どおりの完了を目指すと回答した自治体はわずか3%にも満たなかった。ほとんどすべての自治体では、整備期間の延長や規模を縮小を余儀なくされると回答しており(図表2-3) 今後の下水道整備に少なからず悪影響をもたらすことが懸念される。

下水道財政・経営に関する実態調査の結果より

6 - 国庫補助金や地方交付税交付金が大幅に減額されるなど、下水道事業への助成策が縮小した場合、貴自治体で現在取り組んでいる施策にどのように対応しますか。次の選択肢のうち、貴自治体の考えに最も近似しているものにチェックしてください。選択肢の中に該当するものがない場合には、「その他」の にチェックし、( )内に具体的な内容を記入して下さい。

単独費を重点的に注入して計画どおりの完了を目指す

整備期間の延長や規模を縮小するなど計画を見直す

事業を中止又は休止する

その他( )

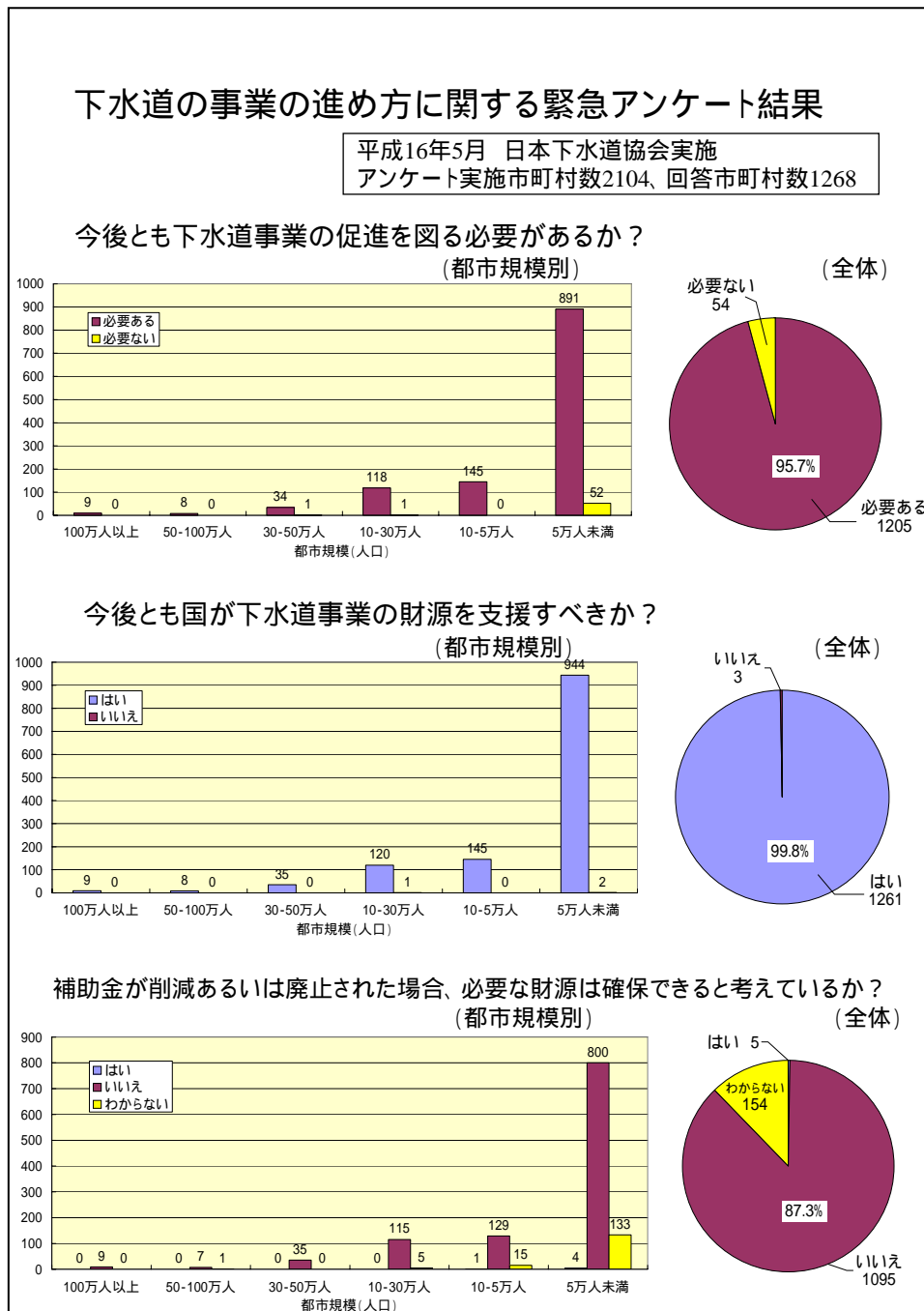
	100万人以上		50万人以上		30万人以上		10万人以上		5万人以上		5万人未満		全体	
	回答数	%	回答数	%	回答数	%	回答数	%	回答数	%	回答数	%	回答数	%
単独費	0	0.0	0	0.0	1	2.4	0	0.0	1	2.4	3	6.7	5	2.6
期間延長・規模縮小	11	100.0	13	100.0	40	97.6	42	100.0	40	95.2	39	86.7	185	95.4
事業中止・休止	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
その他	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	2.2	1	0.5
母数うち無回答	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	2.4	2	4.4	3	1.5
母数	11	100.0	13	100.0	41	100.0	42	100.0	42	100.0	45	100.0	194	100.0

図表2-3 国の助成策が縮小した場合の対応

下水道を使えるということは、健康で文化的な生活を送るという国民の基本的権利としての認識が定着している。また、下水道は一自治体のためだけではなく、流域全体の水環境、生命・財産を保全するために不可欠な施設であり、国の重要な責務として整備に要する経費を国が負担すべき公共施設である。

地方分権改革推進会議の事務・事業のあり方に関する意見(平成14年10月30日)においても、このような観点から、「下水道や農業集落排水、合併処

理浄化槽等は、その整備に要する財源を一定の範囲内で国が負担することを前提に、大都市等から整備が進められてきたものである。こうしたことから、今後も、汚水処理の衛生システムが概成するまでの間は、国庫補助負担事業の継続が必要であると考えられる。」と指摘されている。



図表 2 - 4 下水道の事業の進め方に関する緊急アンケート

社団法人日本下水道協会が実施した「下水道の事業の進め方に関する緊急アンケート」の結果（図表2 - 4）でも、ほとんどの自治体が、今後も下水道事業の促進が必要であり、その財源を国が支援すべきであると回答している。また、国庫補助金が削減あるいは廃止された場合、必要な財源を確保できないと回答している自治体が約9割を占めている。

（2）今後の下水道整備の方向 今後の下水道整備の方向性は、自治体の人口規模や事業の着手時期等に応じて異なることから一様に論じることはできないものの、概ねの傾向を中枢・中核都市と中小市町村とに分けて示すと以下のとおりである。

### 社会資本整備重点計画における下水道整備事業

閣議決定  
H15.10.10

国民の視点、流域管理、多様な主体との連携・協力、施設の効率的な管理運営、国際化への対応といった点に留意しつつ、下水道の重点的かつ計画的な整備を推進

#### 暮らし～衛生的で快適な生活の実現

地域の特性に応じ、浄化槽等との適切な役割分担の下、未普及地域の解消を図る。

【汚水処理人口普及率】	76% (H14)	86% (H19)
【下水道処理人口普及率】	65% (H14)	72% (H19)

#### 安全～大雨にも安全な都市づくり

河川事業との連携、雨水浸透の積極的導入、ハザードマップ作成等のソフト対策など、総合的な都市浸水対策を推進。特に、著しい浸水被害のおそれのある地域で、早急に安全性を確保。

【床上浸水を緊急に解消すべき戸数】	約9万戸 (H14)	約6万戸 (H19)
【下水道による都市浸水対策達成率】	51% (H14)	54% (H19)

#### 環境～良好な水環境の形成

水質保全上重要な地域において、普及拡大に加え高度処理施設の整備を推進。排出負荷量を分流式下水道と同程度以下に削減することを目的に、合流式下水道を緊急に改善。

【環境基準達成のための高度処理人口普及率】	11% (H14)	17% (H19)
【合流式下水道改善率】	15% (H14)	40% (H19)

#### 環境～循環を基調とした環境負荷の削減

下水汚泥の減量化・有効利用の推進。下水汚泥焼却に伴い発生する一酸化二窒素等の温室効果ガスの排出抑制対策を推進。

【下水汚泥リサイクル率】	60% (H14)	68% (H19)
--------------	-----------	-----------

#### その他～下水道施設の徹底的な活用

親水空間の整備や処理水・雨水の有効利用、処理場の上部空間の緑化等、水・緑環境を創出。ヒートアイランド現象の緩和、光ファイバーの収容、温冷熱エネルギーの有効活用等、都市再生にも最大限活用。

図表2 - 5 社会資本整備重点計画における下水道整備事業

中枢・中核都市 中枢・中核都市を中心として、合流式下水道改善事業や高度処理といった新たな課題に対応していく必要がある。合流式下水道改善事業については、社会資本整備重点計画(平成15年10月10日閣議決定)(図表2-5)において排出負荷量を分流式下水道と同程度以下に削減することを目的に、合流式下水道改善率( )を平成14年度末の15パーセントから平成19年度末までに40パーセントに引き上げることを目標としている。

また、同計画では、水質保全上重要な地域において、普及拡大に加え高度処理施設の整備を推進し、環境基準達成のための高度処理人口普及率( )を平成14年度末の11パーセントから平成19年度末までに17パーセントに引き上げることを目標としている。

合流式下水道により整備されている区域の面積のうち、雨天時において公共用水域に放流される汚濁負荷量が分流式下水道並以下までに改善されている区域の面積の割合

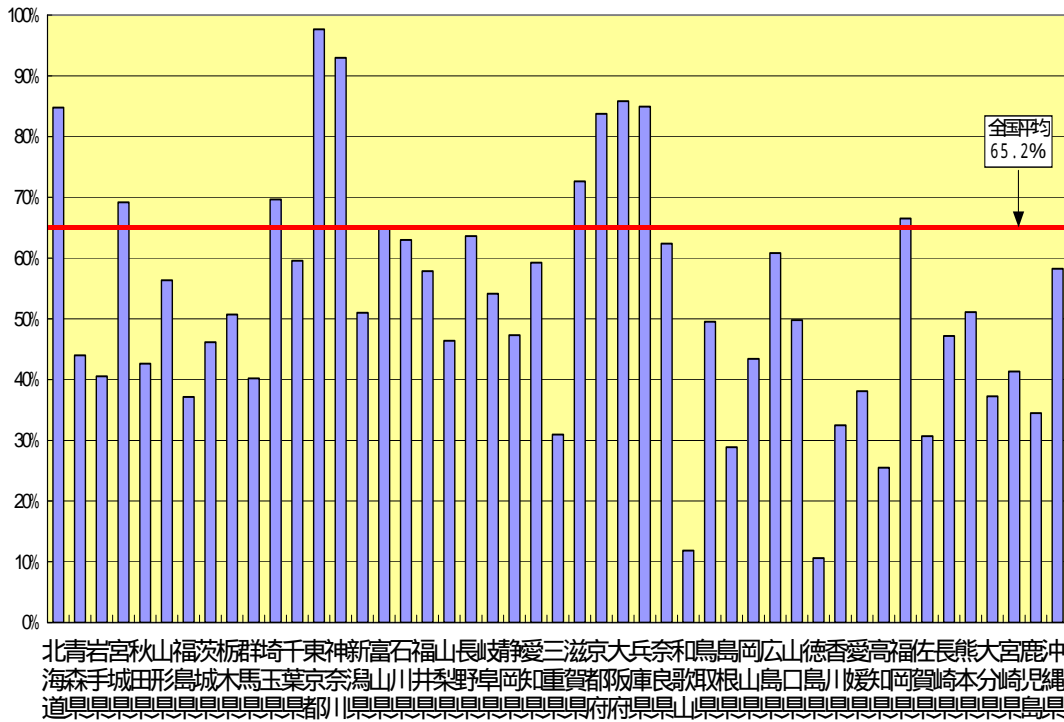
流域別下水道整備総合計画等により、三大湾、指定湖沼等の水質環境基準の達成と、そのために必要な高度処理の実施が明確に関連付けられており、その放流水質が水質汚濁防止法による規制の対象となっている高度処理が実施されている区域内人口の総人口に対する割合

中小市町村 中小市町村を中心として、下水道の整備水準には大きな地域格差があり、早急な普及促進が必要である。図表2-6に示すとおり、平成14年度末時点での下水道処理人口普及率が全国平均値を下回る県が36にも及んでいる。

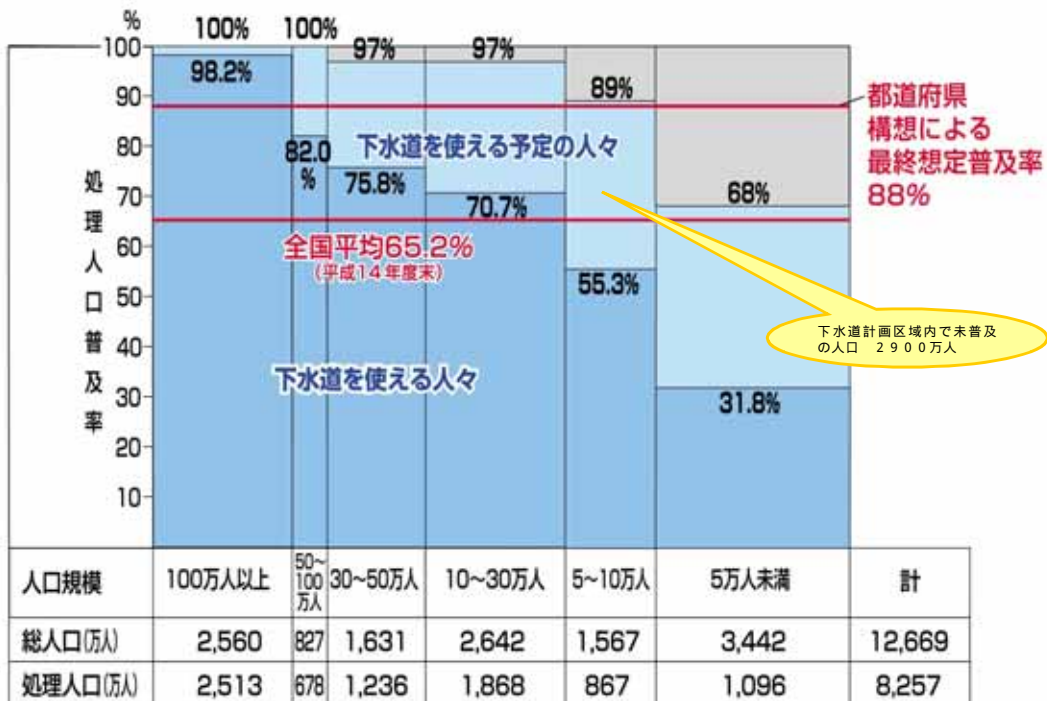
また、社会資本整備重点計画では、平成19年度末までに下水道処理人口普及率を72パーセントまで引き上げることを目標としているほか、都道府県構想(各都道府県が市町村の意見を反映した上で策定している汚水処理施設の整備に関する総合的な計画。水質保全効果や費用比較による経済性等を勘案し、



都道府県別下水道普及率



図表 2 - 6 都道府県別下水道普及率



※四捨五入の関係上、合計値の合わない場合がある

図表 2 - 7 都市規模別の下水道処理人口普及率 (平成 14 年度末)

地域の実情に応じた効率的かつ適正な整備手法を選定している。)では、最終的な下水道処理人口普及率を88パーセントと想定している。下水道計画区域内でありながら、未普及となっている地域の人口はカナダの人口に匹敵する約2900万人に上っている(図表2-7)。衛生的で快適な生活の実現のため、今後も中小市町村を中心に、浄化槽等との適切な役割分担を踏まえた下水道整備を進め、未普及地域の解消を図る必要がある。

### 2-3 下水道財政・経営の今日的課題

以上、下水道財政・経営の現状及び下水道をめぐる最近の情勢について概観した。これらのことを踏まえると、下水道財政・経営の今日的課題として、次の点を挙げることができる。

下水道事業債の借入金残高が33兆円を超えていること、毎年度の起債元利償還費が下水道管理費の7割を超えていること等、自治体の下水道経営は非常に厳しい状況にある。

三位一体の改革に伴い、平成18年度までの3年間で4兆円の国庫補助負担金の削減、地方交付税交付金の圧縮等が実施段階となり、下水道財政を取り巻く環境はさらに厳しさを増すことが懸念される。

中枢・中核都市を中心として合流式下水道改善事業、高度処理、都市浸水対策等の緊急課題への的確な対応が要請されている。また、中小市町村を中心として下水道の整備水準には大きな地域格差があり、早急に普及促進を図るためには、資金確保、経営基盤の強化が重要課題である。

本小委員会では、上記の課題を踏まえた下水道財政・経営の健全化に向けた対応策について、特に重要と思われる以下の論点を中心に検討、審議することとした。

( 1 ) 財政に関する論点

費用負担についての考え方

合流式下水道改善事業、高度処理等、新たな課題等への対応

適切な下水道の管理・経営主体

流域的視点からの費用負担調整

( 2 ) 経営に関する論点

明確な経営目標と経営見通し

安定的な資金の確保

適切な下水道使用料設定

接続の徹底

多角的経営による収入確保

コスト縮減の推進

企業会計の導入をはじめとした経営情報の公開・透明化

意識改革

2 - 4 課題への取り組みに向けた基本的な姿勢

下水道使用料の引き上げを始めとする抜本的な経営改善策を講じるためには、その前提として、下水道使用者、議会等に対する事業計画、経営状況、下水道使用料算定根拠等について下水道管理者による明確な説明がなされることが不可欠である。そこで、下水道財政・経営上の問題点を正確に把握し、対策を講じていくため、各下水道管理者において、次の措置がなされることが重要である。

制度のあり方・運用の実態について、透明性が確保され、議会、下水道使用者、住民等に対して、下水道管理者から十分な説明が行われること。

下水道財政・経営の状況がどうなっているのか、関係者に理解し易い形

で分析・開示されること。

コスト縮減をはじめとした下水道管理者自身の経営改善の努力が十分に  
行われること。

国、都道府県、市町村、下水道使用者の役割分担に応じた、明確な費用  
負担原則について社会的コンセンサスが得られること。

### 3 . 財政に関する論点

前章では、下水道財政・経営の現状と、下水道事業をめぐる最近の情勢等について概観した。

本章では、「5次財研報告」、「62年通知」等をもとに、下水道事業に係る現在の費用負担の基本的考え方と実際の運用を示したうえで、費用負担の考え方について再整理を行う。また、合流式下水道改善事業等の新たな課題等に係る費用負担の考え方についてもとりあげる。流域的視点からの費用負担調整については、下水道政策研究委員会流域管理小委員会での審議による知見を参考として活用することとした。

なお、雨水分の下水道管理費は、全額を公費で負担することに異論はないと考えられることから、本章では汚水分の下水道管理費の費用負担について重点的に検討を行う。

#### 3 - 1 費用負担に関する基本的考え方と運用実態

(1) 費用負担に関する基本的考え方 下水道事業に係る現在の費用負担の基本的考え方等を示したものとして「5次財研報告」及び「62年通知」を挙げることができる。

「5次財研報告」では、下水道の基本的役割には浸水の防除、生活環境の改善、公共用水域の水質保全等の公的役割と、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の二面性があることに着目し、公的役割と私的役割のそれぞれに対応して国、地方公共団体、下水道使用者等の適正な費用負担が必要であるとしている。

一般排水については、汚水分に係る資本費について、公費で負担すべき費用を除き、下水道使用料の対象とすることが妥当であるとしている。また、汚水分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を下水道使用

料の対象とすべきであるとしている。

また、「62年通知」においても、雨水に係る経費は資本費、維持管理費ともに公費負担とし、一般排水の汚水分に係る経費は、維持管理費については、基本的には私費負担、資本費については、公費で負担すべき経費を除き下水道使用料の対象とすることが妥当であるとしている。

#### 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金額、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

#### 下水道使用料算定の基本的考え方（昭和62年5月建設省都市局下水道部下水道企画課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

(2) 費用負担の実態 次に、今日の下水道経営における費用負担の実態を概観し、前節に示した費用負担の基本的考え方との関係を見る。

図表3-1は、平成14年度時点で下水道使用料を徴収している全国の市町村を、一般排水に係る下水道使用料対象経費別に分類し、その都市数を集計したものである。これによると、維持管理費及び資本費（起債元金又は減価償却費＋起債利子）を下水道使用料対象費用に含めている自治体（ ）は、全体の1934団体のうち581団体となっており、およそ3割である。

一方、下水道使用料対象費用を維持管理費のみとしている自治体が1062団体あり、全体の半数を超えていることがわかる。

汚水分の維持管理費と資本費（起債元金又は減価償却費＋起債利子）を下水道使用料算定の基礎に含めているということであり、事実として維持管理費と資本費の全額を下水道使用料で賄っていることを意味するものではない。

	維持管理費のみを対象	維持管理費＋一般排水の資本費				合計
		小計	内 訳			
			起債利子	起債元金又は減価償却費	起債元金又は減価償却費＋起債利子	
政令指定都市	0 (0.0%)	13 (100.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	13 (100.0%)	13 (100.0%)
一般都市等	1062 (55.3%)	859 (44.7%)	185 (9.6%)	106 (5.5%)	568 (29.6%)	1,921 (100.0%)
合計	1062 (54.9%)	872 (45.1%)	185 (9.6%)	106 (5.5%)	581 (30.0%)	1,934 (100.0%)

一般排水のない特定公共下水道(4団体)を除く。

出典：平成14年度下水道統計要覧(社団法人日本下水道協会)

図表3-1 一般排水に係る下水道使用料対象費用別自治体数

(単位：百万円)

収	一般会計繰入金等 2,112,056 62.3%		下水道使用料 1,278,352 37.7%		
入					
支	その他 92,662 2.8%	雨水分の下水道管理費 1,068,982 31.5%	汚水分の下水道管理費 2,228,764 65.7%		
出					
(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 42.6%	下水道使用料 57.4%	
	その他 92,662	元利償還費 876,833 82.0%	維持管理費 192,148 18.0%	元利償還費 1,540,577 69.1%	維持管理費 688,188 30.9%
(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%	下水道使用料 100%

汚水分の下水道管理費の約6割

汚水分の維持管理費の全部と資本費の約4割

図表 3 - 2 下水道管理費と下水道使用料 (平成 14 年度)

下水道管理費とその財源、特に下水道使用料との関係を全国値で図示したものが図表 3 - 2 である。

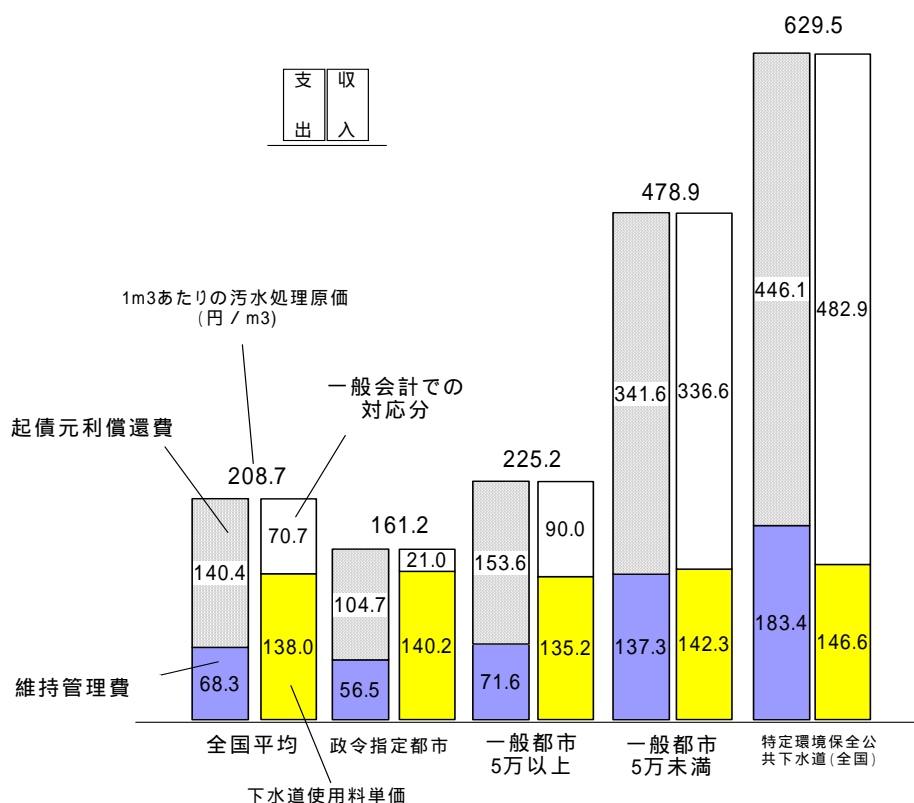
これによると、平成 14 年度における汚水分の下水道管理費のうち下水道使用料収入で賄われているのは、約 6 割であることがわかる。これは、汚水分の維持管理費全部と資本費の約 4 割にあたる。

さらに、汚水処理原価と下水道使用料単価の関係を自治体の人口規模別に示したものが図表 3 - 3 である。これによると、政令指定都市では、汚水処理原価に対する下水道使用料収入の割合は約 9 割 (下水道使用料収入 140.2 円 / 汚水処理原価 161.2 円) となっている。同様に、人口 5 万人以上の一般都市では約 6 割 (下水道使用料収入 135.2 円 / 汚水処理原価 225.2 円)、人口 5 万人未満の一般都市では約 3 割 (下水道使用料収入 142.3 円 / 汚水処理原価 478.9 円) となっている。

中小市町村においては供用開始後間もない団体も多く、経営的に安定していない面 (普及率や接続率) も考慮に入れる必要があるが、人口規模が小さくなるにつれて、相対的に支出 (汚水処理原価) が大きくなる傾向にある一方、収



入（下水道使用料単価）は相対的に小さくなる傾向にあり、経費の回収が難しくなっているといえる。



注)平成14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。

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:年間の下水道使用料収入を年間の有収水量で除した値

図表3-3 汚水処理原価と下水道使用料単価(平成14年度)

### 3-2 費用負担についての考え方の再整理

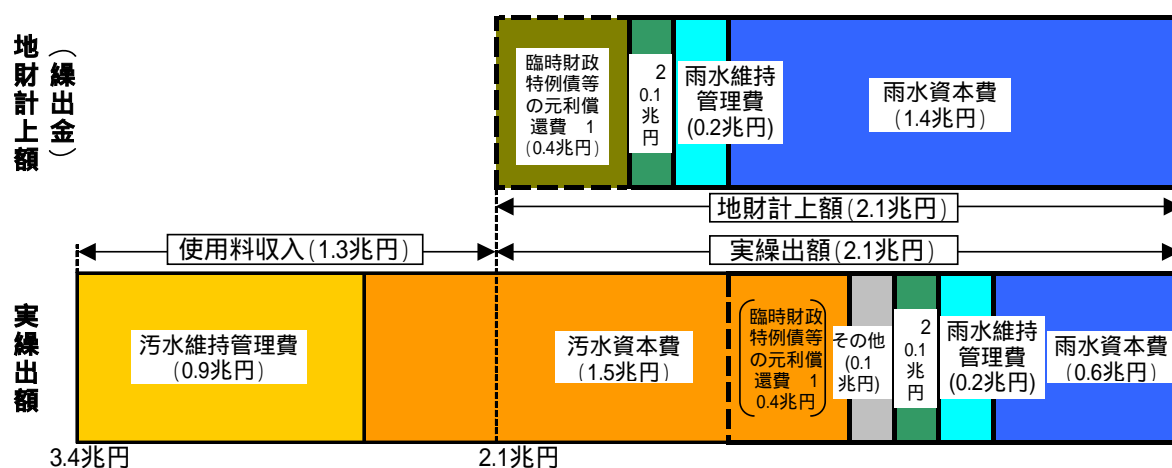
以上に示した費用負担の基本的考え方と運用実態を踏まえると、「公費で負担すべき経費」についての考え方を明確に位置付けることが重要であり、費用負担の考え方を再整理する必要があるといえる。

(1) 下水道事業の特性 費用負担についての再整理を行う前提として、下水道事業の特性を整理する。

下水道事業は、本来「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。そのため、下水道のサービス区域内では下水道施設の利用に係る個人の選択を認めず、法律上、接続を強制している。一方、水洗便所への改造等により、下水道使用者の私的便益も生じるため、下水道使用料を徴収することが法的に認められている。

(2) 公費で負担すべき部分 次に、「公費で負担すべき経費」とは何かについてより具体的に検討することとする。

資本費 「62年通知」では、一般排水の汚水分に係る資本費については、公費で負担すべき経費を除き下水道使用料の対象とすることが妥当であるとして、国庫補助金等の相当額のほか、高資本費対策・高度処理等の一定部分について公費で負担すべき経費としている。また、「平成16年度の地方公営企業繰出金について」(平成16年4月20日付け総務省自治財政局長通知)においても同様の考え方となっている。



資料: 『平成14年度決算統計』及び『平成14年度地方公営企業決算の概況』をもとに国土交通省作成

(注) 農業集落排水施設、個別排水処理施設等を含む。

1 投資的経費に係る国庫補助負担金の引下げ相当額について措置された地方債の元利償還費

2 高資本費対策、高度処理等

図表3-4 実繰出額と地財計上額との関係(平成14年度)

ところで、下水道は、その整備によってトイレの水洗化が可能になるなど、生活環境の向上という私的便益に資する面もあるが、主として公衆衛生の向上、浸水対策、水質保全といった公的役割を担う社会資本である。このような公共施設の整備は、相当部分を公的資金をもって行うことが基本であり、下水道の整備等に要する費用の一部について、国庫補助金による財政支援の対象となることが法定されている。こうした下水道の高い公共性を勘案すると「5次財研報告」等で示された費用負担の考え方は、汚水分の資本費について基本的に公費負担とする部分があるものとして整理しているものと考えられる。

一方、実際の下水道経営では、汚水分の資本費のうち約6割を公費で負担している（図表3-2）。

平成14年度における一般会計繰出額の実績を同年度の地方財政計画計上額と比較すると、地財計上額（繰出金）は、雨水に係る経費及び高資本費対策等の一定部分として計上されているが、決算統計における実繰出では汚水分の資本費の相当部分について、一般会計繰出金が充当されている（図表3-4）。

このような実態を踏まえると、汚水処理の資本費のうち、公費で負担すべき部分について再整理する必要があるが、現時点において公費負担部分を具体的にどの程度とするのが適切なのかを画定することは困難である。

今後、汚水処理に係る資本費のどの部分について、どのような根拠で公費負担と位置付けることが適切であるか、また、公費負担部分についての国と地方公共団体の役割分担はいかにあるべきか等について、さらに検討を深め再整理する必要がある。

**維持管理費** 下水道事業は独立した企業体として運営されることが期待されているのであるから、汚水処理に係る維持管理費については、原則として私費負担とすることが適当と考えられる。これは、限界費用価格形成（ ）の考え方からも理論的に裏付けることができる。

サービスの需要者の増加により、追加的なサービスを供給するために必要となる追加的なコストは、当該需要者が負担するという考え方。下水道に当てはめると、資本費部分すなわち施設が所与だとすれば、下水道使用者が新たに加えることによって必要となる追加的な費用は維持管理費である。この追加的に発生した維持管理費は、新たに加えた下水道使用者が負担しなければならない。資本費を誰が負担するかについては、様々なケースが考えられるが、下水道事業が経営体によって運営されている以上、最低でも下水道使用者は、原則として、維持管理費は負担するべきであることになる。

### 3 - 3 公費負担部分を明確化する意義

公費負担部分と私費負担部分を明確化することにより、「下水道使用料対象費用の算定の基準」とそれに基づく適正な下水道使用料負担の水準が明らかになる。その結果、下水道管理者からの一般会計に対する負担要請の正当性が位置付けられることによって、事業を運営する財源の確保が図られ、安定的な経営の確保や中長期的な経営見通しの策定が可能となる。自治体の財政部局としても、下水道事業に対する一般会計からの支出の正当性が根拠付けられることになる。

一般会計からの繰り入れを行うに際して、それが非効率な経営による赤字補填なのか、本来公費で負担すべき部分の繰り入れなのかが不透明であるのが今日の実態である。このため、下水道経営に対しては、総じて「赤字補填のために一般会計繰入を行っている」というマイナス評価を与えられがちである。こうしたことが一般的な整備努力や企業努力を阻害する要因となっているとも考えられる。公費負担部分を明確化することにより、まじめに努力しても報われない、努力が見えないといったことが解消され、営業努力のインセンティブが働く。

公費負担部分を明確化しないと、繰り入れの正当性を有するはずの公費所要額が下水道事業会計へ正しく繰入れられない。正当に公費が入ることは、必ずしも下水道事業への公費による負担総額が増えることを意味するものではなく、上記の企業努力を促すことによって、公費による負担額は減額になること

も生じ得る。

### 3 - 4 新たな課題等への対応

(1) 合流式下水道改善事業 合流式下水道は、浸水防除と水洗化の普及促進が同時に図られるとともに、施工が容易で安価なため、昭和40年代まで大都市等を中心に積極的に整備が図られた。

しかし、近年は、合流式下水道から雨天時に公共用水域に流出する未処理下水により、水質汚濁上、公衆衛生上の問題が発生しているため、この改善を緊急に実施( )する必要がある。

下水道法施行令の改正により、平成16年4月1日から10年以内(一部20年以内)に実施することとされている。

合流式下水道改善事業の費用負担の考え方は、各市町村の判断が異なっている。政令指定都市(東京都区部を含む。)における費用負担の考え方を例にとると、全額を公費負担、合流管渠の雨水汚水比率に応じて公費と私費に按分するなど様々である(図表3-5)。

合流式下水道は、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年代まで大都市を中心に経済性等を踏まえて実施されてきたが、合流式下水道からの雨天時未処理下水の放流が社会問題化されたことも背景にあって、公共用水域の水質保全等の観点から行政として見直すこととした経緯から、これによって必要となっている合流式下水道改善事業に要する費用は、公費負担とすることが適当である。

また、合流式下水道改善事業の事業効果は、雨天時の越流水による公共用水域の水質汚濁の改善等であり、受益者を特定することが極めて困難である上、下水道使用者の便益を増進するものでもない。そうした観点からも、合流式下

水道改善に要する費用は公費負担とすることが適当であると考えられる。下水道使用者に対して、その受益の限度を超えた負担を求めることは、必ずしも合理的とは言えないからである。

合流式下水道改善事業は、降雨に起因して発生する水質汚濁等に対処するための事業である。降雨は自然現象であり、その場所や水量を人為的にコントロールできるものではないのであるから、雨水対策事業と位置付け、全額を公費負担とする考え方も成り立つ。

政令市	合流改善の費用負担と現状の考え方	今後の考え方
政令市1	雨水滞水池、雨水貯留管については、全額公費負担と考えている。その他区分しがたいものについては、資本費は雨水7:汚水3とし、維持管理費は雨水3:汚水7としている。	
政令市2	合流改善事業については原則公費負担。	
政令市3	雨水滞水池及び遮集管の費用負担については、合流管渠の雨水汚水割合により処理している。	雨量の増加に伴って稼動する施設なので、雨水施設として位置付けるべき。
政令市4	雨水滞水池からの著流水処理経費については、合流式下水道に不可避である雨天時放流に伴う汚濁負荷を軽減し、閉鎖性水域の水質保全に資する観点から市の政策判断に基づき採用した合流改善計画に係るものであることから当該経費を公費負担としている。雨水貯留管についても同様である。	合流改善の手法も雨水滞水池や貯留管以外にも多様化しており、今後検討すべき課題だと考えている。下水道事業の諮問機関である下水道事業問題研究担当に提案し最終的な費用負担を決定する。
政令市5	施設、費用の区分ごとに財政計画で定めた割合で公費・私費の負担をしている。	
政令市6	合流改善施設は雨水分と汚水分を二分の一づつとして、雨水分について全額を公費負担している。	
政令市7	合流改善は雨水対策として全額公費負担。	
政令市8	浸水対策との併用利用等のため、雨水施設と位置付けており、全額公費負担としている。	浸水対策機能を持たない施設等の予定もあり、その負担区分については検討中。
政令市9	雨水と汚水の計画比率に基づき、公費:私費 = 2:1。	社会的便益の帰着部分を明確にする。
政令市10	今後の検討課題。	平成17年度に予定されている地方公営企業法の適用にあわせて検討する。
政令市11	雨水滞水池と雨水貯留管について100%の雨水施設に分類していることから一般会計から全額公費負担を受けている。	今後も合流改善対策として行う事業については、全額公費負担となるよう要望するとともに、合流改善事業を速やかに実施するため国庫補助のさらなる拡充も要望する。
政令市12	雨水滞水池(貯留管含む)と浸水施設については全額公費負担。合流管・遮集管の増補とスクリーンについては公費7:私費3。	
政令市13	雨水貯留管や雨水貯留池等の合流改善施設について個別に負担割合を設定せず、施設全体としての負担割合を適用している。(現状は雨水:汚水 = 61:39)	
政令市14	合流改善対策については、雨水対策として、原則として公費負担。	各施設の機能等により費用負担を検討する必要がある。

平成16年3月23日現在で国土交通省調査。

図表3 - 5 合流式下水道改善事業に係る費用負担の考え方等(政令市等)

( 2 ) 高度処理 高度処理は、湖沼水質保全特別措置法に基づく指定湖沼及び水道水源等の水質保全や、東京湾、伊勢湾、瀬戸内海等の閉鎖性水域の富栄養化防止、または水需給の逼迫した地域等における下水処理水の再利用促進などを目的として、通常行われている標準的な下水処理よりも処理水の水質を向上させるために、有機物を除去したり、標準的な下水処理では十分に除去できない窒素、リン等を除去するために行うものである。

高度処理に要する費用の負担についても、行政側の責任、事業の実施による受益者の特定、事業の実施による下水道使用者の便益の増進の観点から、合流式下水道改善事業と同様の考え方が成り立つものと考えられる。

行政側の責任についていえば、高度処理は、水質汚濁防止法の総量規制基準が個別の終末処理場から排出される窒素・リンの含有量について、高度処理と二次処理で異なる規制値を採用していること等に対応するため、行政側の判断で目標を定めて進めていくものである。

高度処理による受益者の特定は困難であることや、事業効果は特定の下水道使用者の便益を増進するものでもないため、高度処理分の維持管理費と資本費を可能な限り公費負担として整理することが適切である。

( 3 ) 特定環境保全公共下水道 特定環境保全公共下水道は、公共下水道の一種で、農産漁村部の中心集落及び湖沼周辺部の観光地等で実施されるものである。自然保護等を主な目的として、一定地域には集合処理が義務づけられている。

特定環境保全公共下水道は、計画処理人口が概ね千人以上一万人以下の市街化区域以外の場所で実施されるので、下水道使用者が本質的に少なく、密集の度合いも一般的に低い。このため、汚水処理原価が相対的に高くなる傾向がある一方で、下水道使用料収入は相対的に少なくなる傾向が認められ、収支状況

は極めて厳しい。汚水処理原価に対する下水道使用料収入の割合は約2割（下水道使用料収入146.6円/汚水処理原価629.5円）と低迷している（図表3-3）。

では、ある程度の下水道使用料水準を維持したうえで、接続率も高水準に達したならば、特定環境保全公共下水道の収支状況はどのようになるだろうか。

平成13年度版下水道統計をもとに、国土交通省が行ったシミュレーション結果（図表3-6）によると、全国の特定環境保全公共下水道で「下水道使用料単価が150円/m<sup>3</sup>」かつ「接続率100%」の条件（ ）を達成すると仮定してみると、下水道使用料のみで維持管理費を賄うことができる箇所は6割程度となった。

「下水道使用料単価が150円/m<sup>3</sup>」の条件は、一般家庭の下水道使用料月額が3,000円で、1ヶ月あたり使用水量を20m<sup>3</sup>とした場合の下水道使用料単価である。平成13年度の一般家庭における下水道使用料月額（20m<sup>3</sup>/月使用）の全国平均は2,474円（『平成15年日本の下水道 - その現状と課題 - 』国土交通省都市・地域整備局下水道部監修、社団法人日本下水道協会発行）であるから、これとの比較では月額3,000円の下水道使用料は高水準である。また、「接続率100%」の達成には、かなりの経営努力を必要とする。

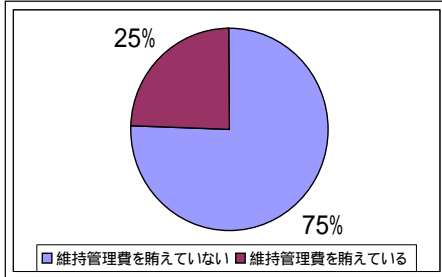
下水道事業は経済効率性のみ観点で実施するものではない。特に特定環境保全公共下水道は、主に環境保全等が目的であり、下水道使用者の直接的な便益を越える部分が大いいうえ、排水区域内人口も少ない等の要因もあり、相当数の自治体では、かなりの経営努力を払っても維持管理費を賄いきれないのであり、これに加えて資本費を下水道使用料で賄うことは現実的ではない。

これらのことから、特定環境保全公共下水道の資本費については、能率的な経営を行ってもなおその経営に伴う収入のみをもって充てることが客観的に困難な経費として公費負担とすることも検討すべきである。



特定環境保全公共下水道の経営シミュレーション

【現状】



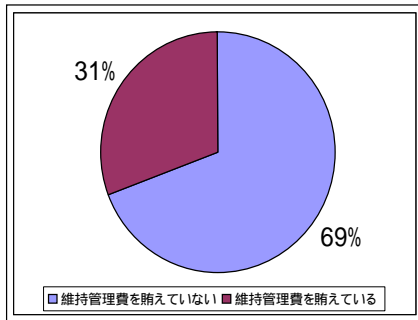
維持管理費を  
使用料で賄えていない 75%  
使用料で賄えている 25%

○データは平成13年度版下水道統計による。  
○サンプル数 531箇所  
○現状の使用料単価150円/m<sup>3</sup>以上 244箇所  
○現状の使用料単価150円/m<sup>3</sup>未満 287箇所  
○現状の平均使用料単価 145.5円/m<sup>3</sup>  
○現状の平均水洗化率 64.3%

【使用料単価150円/m<sup>3</sup>に仮定】  
使用料単価が150円/m<sup>3</sup>未満の箇所を全て150円/m<sup>3</sup>とした。

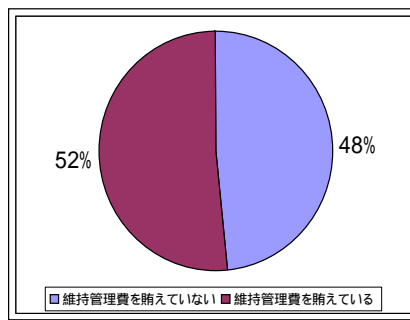
【接続率を100%に仮定】  
使用料収入、有収水量、維持管理費に100/接続率を乗じた。

【使用料単価150円/m<sup>3</sup>に仮定】



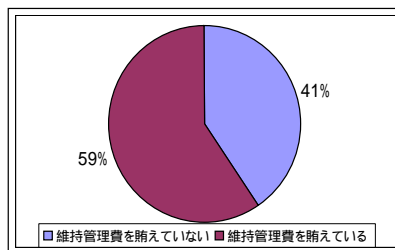
維持管理費を  
使用料で賄えていない 69%  
使用料で賄えている 31%

【接続率を100%に仮定】



維持管理費を  
使用料で賄えていない 48%  
使用料で賄えている 52%

【使用料単価150円/m<sup>3</sup>に仮定】  
かつ  
【接続率を100%に仮定】



維持管理費を  
使用料で賄えていない 41%  
使用料で賄えている 59%

図表3 - 6 特定環境保全公共下水道の経営シミュレーション

### 3 - 5 適切な下水道管理・経営主体

公共下水道管理者は、下水道法の規定により、原則として市町村とされている。しかし、人員確保、技術者の確保等、維持管理体制の実情は厳しいものがある。

図表3 - 7は、維持管理技術者の配置状況等について人口規模別に表したものである。これによると、自治体の人口規模が小さくなるにつれて、下水道の維持管理に従事している人員（図表3 - 7「従事者数」欄）維持管理技術者数（図表3 - 7「技術者職員数」欄）ともに少なくなる傾向が認められ、中小市町村では、維持管理体制が脆弱であることがわかる。

これらのことから、個別の市町村にとらわれない最適な下水道の管理・経営主体のあり方について、維持管理の実態、経済効率性、流域管理の観点等を念頭に検討する必要がある。この場合、いかなる者を下水道管理者とするかは下水道行政の根幹に関わることであるため、幅広い視点から検討する必要がある。

	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。

図表3 - 7 人口規模別の維持管理技術者配置状況等（平成14年度）

( 1 ) 現行制度の活用 維持管理人員や技術力の確保、経営の合理化に資する方法として、現行制度の活用について検討することが必要と考えられる。

日本下水道事業団、下水道公社等による市町村の下水道経営支援など  
下水道法第 3 条 2 項の規定に基づく都道府県による公共下水道の管理  
維持管理の共同化等のため的一部事務組合、事務の委託、上下水道の統合や汚水処理施設の統合など

包括的民間委託、指定管理者制度の活用など

P F I 事業

以上のとおり、個別の市町村を超えた下水道の管理・経営主体は現行制度でも多様であるが、現時点では、 を除き、それほど活用されているものはない。

( 2 ) 新たな制度の検討 事業や経営の透明化、責任の明確化のため、現行制度の拡充による新たな下水道管理・経営主体の可能性について検討することが考えられる。

地方独立行政法人制度の下水道事業への適用

指定管理者制度の拡充・拡大

現在のところ、地方独立行政法人法は下水道事業を対象外としているが、下水道事業の実施に対する透明性の確保や管理・経営についての責任の所在をわかりやすくするため、下水道事業に地方独立行政法人制度を適用することの是非について検討することが考えられる。

また、指定管理者制度についていえば、下水道事業に係る現在の同制度は、公権力の行使等に係る事務以外の事実行為のみについて適用が可能である。下水道使用料の設定や建設整備への関与を認めるなど、指定管理者制度の拡充・拡大について検討することが考えられる。

(3) より一層の民間活用のための新たな制度の検討 下水道管理者としての責任の明確化と更なる効率化を図るため、官側がどうしても担わなければならない必要最小限の権限を下水道管理者である自治体に留保した上で、一定の資格、能力等を有する民間等を対象に、権限の一部代行、料金の決定・収受、補助金の直接交付等を行うことの可能性について検討することが考えられる。

### 3 - 6 流域的視点からの費用負担調整

高度処理等による受益は広域に及ぶことから、流域全体の視点から費用負担のあり方を検討する必要がある。この点については、下水道政策研究委員会流域管理小委員会で集中的に審議が行われている。

同小委員会における中間報告書『「流域管理」を進めるために』(平成16年7月)においては、流域的視点からの費用負担調整について、「流域別下水道整備総合計画(以下「流総計画」という。)に基づく経済的手法の導入案」として、次のような経済的手法の導入案が提言されている。すなわち、

『 閉鎖性水域で下水道放流水に起因する負荷が大きい等一定の要件に該当する流域については、

○国の適切な支援のもと、下水道の高度処理等に要する費用を、流域の関係地方公共団体等が共同で負担し合うこととする。

○高度処理等については、流総計画のなかに必要な費用負担ルール、即ち関係地方公共団体が支出する負担金、及びこの負担金を原資として、高度処理等を実施する下水道管理者に支出される交付金に関する事項を定める。』

としている。

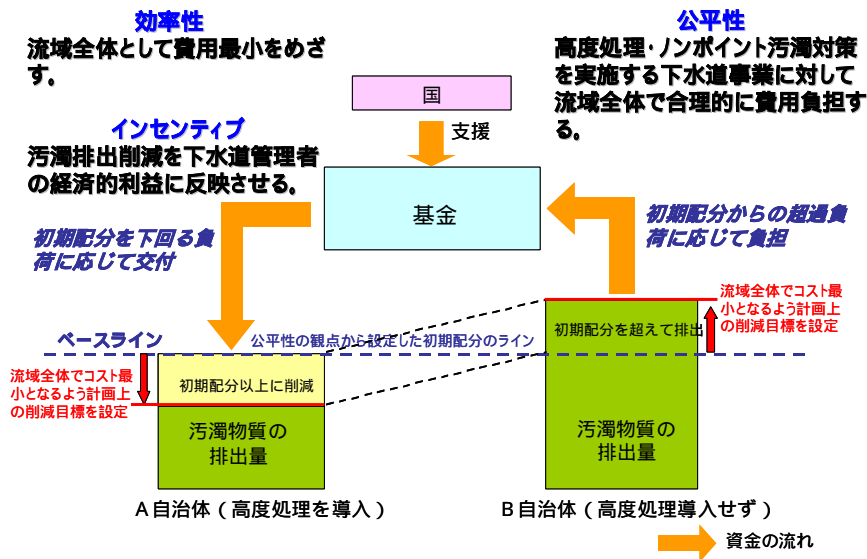
この導入案は、欧米において導入事例がある、流域を単位とする排出賦課金制度等を参考に、我が国に適した経済的手法として提案されているもので、下水道管理者の間で資金のやり取りを行う仕組みを導入することによってインセ

ンタイプを働かせ、経済合理的で公平な排出負荷量の調整を行う(図表3-8)ものである。

東京湾流域において、現在の流総計画で高度処理が位置づけられている75の下水処理場を対象に、タイプ、タイプの経済的手法を導入して行った概算シミュレーションの試算結果では、最大約3割の費用削減効果が見込まれ、流域全体として効率性の向上が期待される。

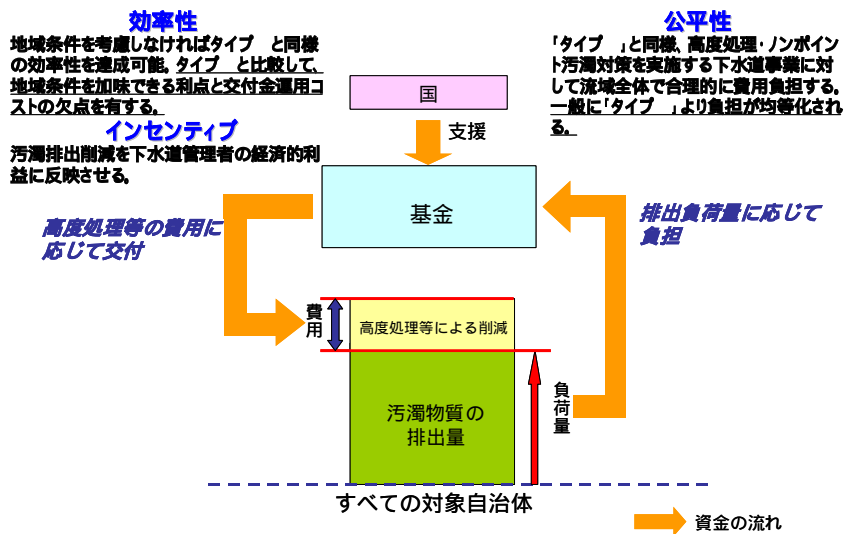
## タイプ

流総計画上、公平性の観点から初期配分（以下「ベースライン」という。）を定める。交付金を受け取ることによりベースラインよりも汚濁負荷の排出を抑制する方が経済的に有利な地方公共団体に対して、負担金を支出してもベースラインを超過して汚濁負荷を排出する方が経済的に有利な地方公共団体が、基金を介し、その超過分にに応じて高度処理費用を負担するという手法。



## タイプ

流総計画上の排出汚濁負荷量に応じて、全ての関係地方公共団体が基金に負担し、基金は高度処理を実施する者に対して費用の一部を交付するという手法。



図表 3 - 8 経済的手法の2つのタイプ

## 4 . 経営に関する論点

下水道事業は、地方財政法で地方公営企業として位置付けられており、企業体として経営が成り立つことが期待されている。

下水道経営にあたっては、計画、建設及び維持管理の各々の段階においてコスト縮減、効率的な維持管理等を実践していくことが求められる。もとより、経営健全化に向けた取り組みはいずれも重要であるが、特に重要と思われる論点として本小委員会で取り上げた論点を以下に示す。

### 4 - 1 明確な経営目標と経営見通し

地方公営企業を含む地方財政全体が非常に厳しい状況にある中で、経営改革によって地方公営企業の経営基盤の強化を図っていくには、企業経営の現状や展望等についての情報を作成・開示しながら住民の理解と協力の下に経営を進める必要がある。こうした観点から、中期経営計画を策定、業績評価の実施等を通して、より一層計画性・透明性の高い企業経営の推進に努めるよう、総務省から通知が出されている（『地方公営企業の経営の総点検について』平成16年4月13日付け総財公第33号、総務省自治財政局公営企業課長通知）。下水道管理者である自治体においてもこれらの施策を着実に実施し、経営基盤の強化を図る必要がある。

また、計画、施行、維持管理といった事業の各段階において、将来の経営目標、経営見通しを継続的に点検・修正していくことが必要である。

下水道事業に未着手の自治体においては、事業着手の判断に当たり、供用開始後に予測される維持管理費、起債元利償還費の規模、確保すべき下水道使用料収入、下水道事業に対する一般会計負担の規模等の収支予測を始めとした中長期的な経営見通しを持たなければならない。

事業の初期段階においては詳細な見通しを立てることにはある程度の限界が

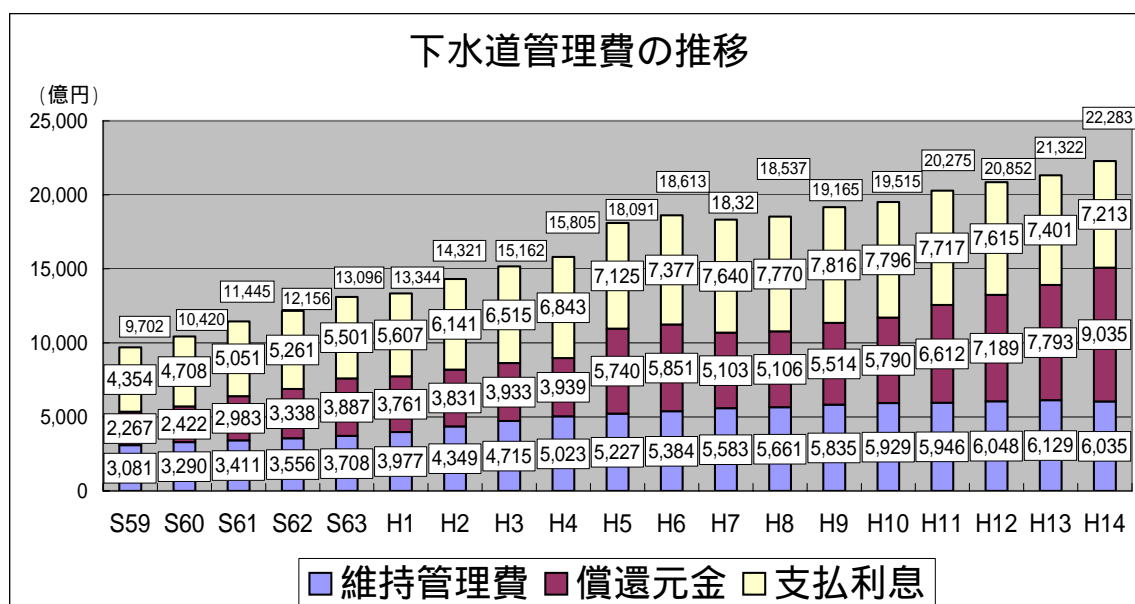
あるが、基本計画の策定、都市計画決定、事業認可の取得、建設、供用開始等、事業の各段階において、施設の整備計画、収支の将来予測等に基づく経営見通しをより具体的なものへ見直していくことが重要である。

事業着手後も、事業の収支状況と将来見込みを的確にとらえ、「どの程度の収入を確保しなければならないか」「どの程度のコストダウンをめざすか」といった具体的な経営目標を掲げ、これを実行することが安定した経営につながる。

#### 4 - 2 安定的な資金の確保

中枢・中核都市を中心として合流式下水道改善事業、高度処理等の緊急課題への的確な対応が要請されている。また、中小市町村を中心として、今後も早急に普及促進を図らなければならない。

また、雨水分と汚水分を合わせた下水道管理費の内訳を見ると、約3分の1を起債による支払利息が占めている（図表4 - 1）現状に鑑み、今後は利子の軽減を進める必要がある。



下水道統計（社団法人日本下水道協会発行）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。）

図表4 - 1 下水道管理費の推移



このため、無利子の資金である都市計画税等の公的資金の一層の活用を進めるとともに、低利資金を安定的に確保する方策を模索すべきである。

(1) 都市計画税 都市計画事業として施行される下水道の整備費の財源として、従前より都市計画税が活用されている。平成14年度における都市計画税の下水道事業への充当額は、全国で1847億円あまりにのぼっている。これは、都市計画税全体の約4割に相当する金額である(『都市計画年報 平成14年(2002年)』国土交通省都市・地域整備局都市計画課監修、財団法人都市計画協会発行)。

また、「下水道財政・経営に関する実態調査」の結果によると、約8割の自治体で都市計画税を徴収し、そのうち約8割の自治体で都市計画税を下水道事業に充当している(図表4-2)。

下水道財政・経営に関する実態調査の結果より

4 - 貴自治体では、都市計画税を徴収していますか。該当するものにチェックしてください。(都市計画税を下水道事業に充当していない自治体も回答してください。)

徴収している  
徴収していない

	東京都区部		100万人以上		50万人以上		30万人以上		10万人以上		5万人以上		5万人未満		全体	
	回答数	%	回答数	%	回答数	%	回答数	%	回答数	%	回答数	%	回答数	%	回答数	%
徴収している	1	100.0	9	90.0	13	100.0	35	85.4	34	81.0	29	69.0	29	64.4	150	77.3
徴収していない	0	0.0	0	0.0	0	0.0	5	12.2	5	11.9	8	19.0	15	33.3	33	17.0
母数うち無回答	0	0.0	1	10.0	0	0.0	1	2.4	3	7.1	5	11.9	1	2.2	11	5.7
母数	1	100.0	10	100.0	13	100.0	41	100.0	42	100.0	42	100.0	45	100.0	194	100.0

4 - 「4 - 」で「徴収している」と回答した自治体に伺います。貴自治体では、下水道事業に要する費用に都市計画税を充当していますか。平成13年度の状況について、該当するものにチェックしてください。

充当している  
充当していない

	東京都区部		100万人以上		50万人以上		30万人以上		10万人以上		5万人以上		5万人未満		全体	
	回答数	%	回答数	%	回答数	%	回答数	%	回答数	%	回答数	%	回答数	%	回答数	%
充当している	1	100.0	8	88.9	12	92.3	30	85.7	29	85.3	22	75.9	18	62.1	120	80.0
充当していない	0	0.0	1	11.1	1	7.7	5	14.3	5	14.7	6	20.7	11	37.9	29	19.3
母数うち無回答	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	1	3.4	0	0.0	1	0.7
母数	1	100.0	9	100.0	13	100.0	35	100.0	34	100.0	29	100.0	29	100.0	150	100.0

図表4-2 都市計画税の徴収・下水道事業への充当状況

さらに、同調査の結果をもとに、都市計画税の下水道事業への充当額の規模を把握するために一般会計繰入額と比較した結果を図表4 - 3に示す。

下水道財政・経営に関する実態調査の結果より

一般会計繰入額に占める下水道事業への都市計画税充当割合（平成13年度）

（単位：百万円）

	100万人以上	50万人以上	30万人以上	10万人以上	5万人以上	5万人未満
一般会計繰入額の平均 (百万円) A	34,103	7,374	4,789	2,682	1,113	569
下水道事業への都市計画 税充当額の平均(百万円) B	16,643	3,369	2,091	1,080	246	203
下水道事業への都市計画 税充当自治体数	8	12	30	26	21	15
都市計画税充当比率 B/A	0.488	0.457	0.437	0.403	0.221	0.357

- ・ A欄の一般会計繰入額の平均は、平成13年度版下水道統計をもとに国土交通省で算出。
- ・ 一般会計繰入額は、総務省基準内、基準外を合わせた総額である。
- ・ B欄の都市計画税充当額の平均は「下水道財政・経営に関する実態調査」の結果による。
- ・ 母集団は、「下水道財政・経営に関する実態調査」で都市計画税を下水道事業へ充当していると回答した団体である。ただし、下水道事業への充当額が都市計画税収よりも大きいなどの異常値を示した団体を含めていない。

（参考）都市計画税を徴収している自治体数と人口規模別の平均徴収額（平成13年度）

（単位：百万円）

	東京都区部		100万人以上		50万人以上		30万人以上		10万人以上		5万人以上		5万人未満	
	回答数	平均金額	回答数	平均金額	回答数	平均金額	回答数	平均金額	回答数	平均金額	回答数	平均金額	回答数	平均金額
13年	1	206,781	9	33,610	13	9,403	35	5,126	34	2,243	29	681	29	343

図表4 - 3 下水道事業への都市計画税の規模

これによると、平成13年度の実績では、人口10万人以上の自治体においては、一般会計からの繰入規模の4割から5割に相当する額の都市計画税を下水道事業へ充当しており、安定的な資金として活用されていることがわかる。

しかし、人口10万人未満の都市では、都市計画税を徴収していない自治体や都市計画税を徴収していても下水道事業へは充当していない自治体が相当数存在する。今後の下水道の普及拡大は中小市町村に重心が移っていくだけに、これらの自治体においても、下水道事業の安定した財源として都市計画税の積極的活用を図るべきではないかと考えられる。

なお、都市計画税を下水道事業に充当するに際しては、都市計画税が目的税であることに鑑み、その規模や用途等について高い透明性を確保することが財

政民主主義の視点からの要請である。一般会計繰入金のうち都市計画税がいく  
らで、それを何に支出したかといった点を明確な経理によって明らかにし、住  
民等に対する説明責任を果たすことが期待される。

(2) その他の公的資金 都市計画法第75条に基づく受益者負担金及び地方  
自治法第224条に基づく分担金(以下、両者を合せて「受益者負担金等」と  
いう。)は、『下水道と財政』(第1次下水道財政研究委員会の提言、昭和36年  
3月)でその徴収が提言されて以来、今日まで多くの団体に活用されている。  
平成14年度までに組合を含めた1728団体に徴収されており(『平成14年  
度版下水道統計要覧』社団法人日本下水道協会)、下水道事業の安定的資金とし  
て引き続き重要である。

受益者負担金等の賦課徴収にあたっては、都市計画税との二重課税であるな  
どの誤解を生じることのないよう、説明責任を十分に果たす必要がある。

受益者負担金等の制度的目的は、住民間の負担の公平の確保であるから、こ  
れを負担者である排水区域内の土地の所有者等によく説明し、その理解と協  
力を得なければならない。

また、都市計画法、地方自治法にいわゆる「著しい利益」や「特別の利益」  
の意義に照らして、賦課金額算定根拠が不合理なものとならないよう、特に留  
意すべきである。

(3) 低利資金の確保等 下水道事業については、これまで低利かつ長期安定  
的な資金として、主に公的資金が充てられてきた。また、下水道事業に係る高  
資本費対策借換債についても平成15年度に拡充されるなど、利子負担の軽減  
が図られてきている。

これらに加え、将来的には、資金調達手段の多様化の観点から、住民等から

下水道整備のための資金を調達する制度（コミュニティ・ボンド）の創設などが考えられる。このような形での資金調達をすることにより、債権者である下水道整備計画区域内の住民が下水道財政・経営の状況について関心をもち、下水道管理者を厳しく監視し、不断の経営努力を求めるようになるという効果も期待することができ、事業運営全般にとっても効果的な資金調達方法のひとつとして検討することが望ましい。

さらに、元利償還金の平準化を図る観点から、資本費平準化債制度も平成16年度に拡充されており、各年度の起債償還額を抑えることにより、世代間負担の公平化を図ることが可能となっている。

#### 4 - 3 適切な下水道使用料設定

下水道管理者は、能率的な経営の下で必要となる事業の管理・運営費用のすべてを回収できる水準に下水道使用料を設定し、これを確実に徴収するように努めなければならない。

上水道料金や近隣市町村における下水道使用料水準との均衡等に重点を置いて下水道使用料を設定する例が多く見受けられるが、健全な下水道経営の観点からは合理性に欠ける。こうした考え方に基づく下水道使用料設定は、下水道使用者の一時的な理解は得られるとしても、長期的観点からは、下水道財政・経営を圧迫する要因となりかねない。

早期接続を推進するため、下水道使用料水準を低く抑えている自治体の場合には、事業の進捗状況や接続率の状況等に応じて、下水道使用料の増額改定を適切に実施していくことが重要である。

料金体系にも配慮する必要がある。給水需要の実績等に基づく的確な排水需要予測や水量ごとの下水道使用者群の分布等に対応した形での原価配分に考慮した料金体系を組むことが下水道使用料増収にとって効果的である。

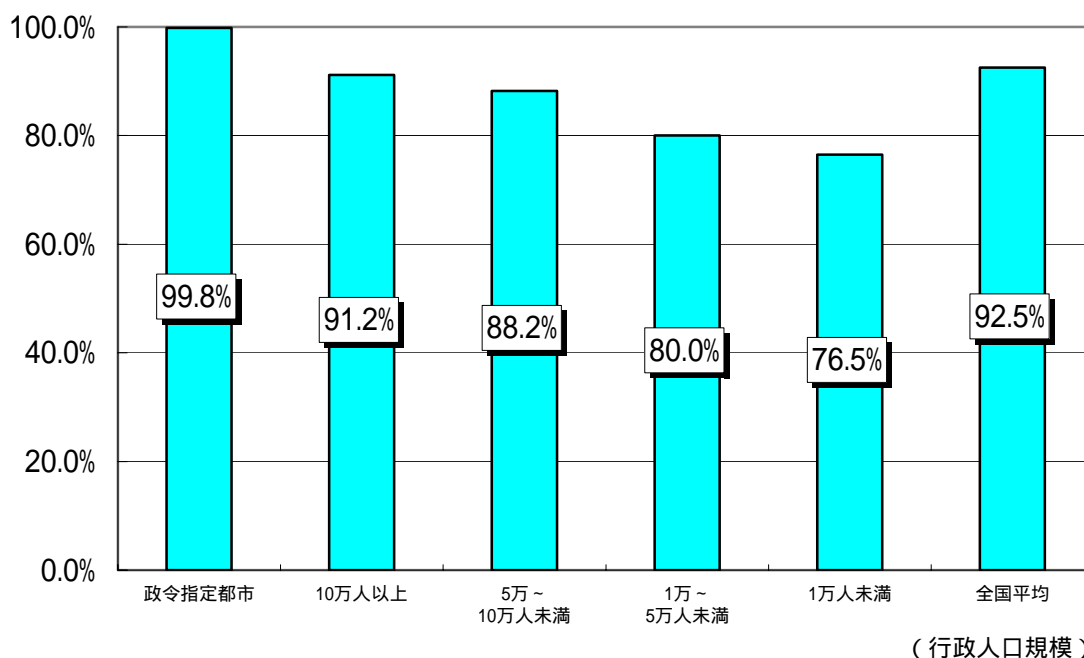
今後は、人口減少や節水型社会の進行等により、全体として水需要の低下や水質の変化等が見込まれることから、水需要の動向に応じて料金体系も含めた適時適切な見直しをしていく必要がある。

#### 4 - 4 接続の徹底

下水道経営が厳しい中小市町村を中心に、下水道接続率の低い傾向が見られる。接続率の低迷は、経営上の問題、接続済の者と未接続者との間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らなければならない。

(1) 下水道への接続状況 下水道処理区域内における水洗化率の状況( )

について、人口規模別にグラフにしたものが図表4 - 4である。



資料：『平成14年度版下水道統計』(社団法人日本下水道協会)をもとに国土交通省作成

平成10年度以降供用開始されたものを除く。

図表4 - 4 下水道処理区域内の水洗化率(平成14年度末)

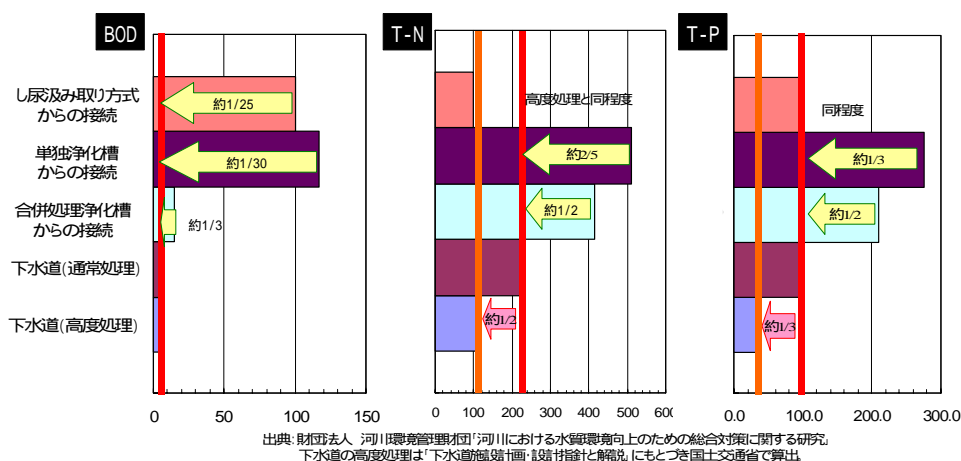
下水道への接続は、その土地の下水を公共下水道に流入させるため排水設備を設置すること（下水道法第10条第1項）であり、水洗化は処理区域内の建築物に設置されているくみ取り便所を水洗便所に改造すること（下水道法第11条の3）である。このように、両者は異なる行為であり、接続率と水洗化率は厳密には同じではない。しかし、接続率に関する統計データがないことから、ここでは、下水道への接続の状況を表す指標として水洗化率で代替することとした。下水道への接続と水洗化は同時に行われることが通常であるから、傾向を示すものとしては有意であると考えられる。

全国的水洗化率（水洗便所設置済み人口 / 下水道処理区域内人口 × 100）は9割を超えているが、人口規模が小さくなるとともに水洗化率も下がる傾向にある。

接続の不徹底は、下水道施設の遊休化や公共用水域の水質への悪影響、下水道経営上の問題、接続済の者と未接続者との間の負担の公平など、無視し得ない多くの問題を惹起するので、早急に改善しなければならない。

（2）接続の効果 下水道使用者を増やすことにより、下水道使用料収入が増えるとともに、下水道への流入水量が増え、規模の経済が働くことで汚水処理原価が逡減するため、下水道への接続は経営上の効果があると考えられる。

【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】



図表4 - 5 下水道への接続の効果

単独浄化槽及びくみ取り便所を使用している建築物からは生活雑排水が未処理のまま公共用水域へ放流されている。これらの建築物に排水設備を設置して、公共下水道に接続することにより、環境への負荷を大きく削減することが可能となる。合併処理浄化槽を設置している建築物の場合にも、公共下水道へ接続することにより、BODは約3分の1、窒素・リンは約2分の1に削減する効果がある（図表4-5）。

下水道処理区域内で単独浄化槽を使用している住宅は、少なくとも約77万戸（平成13年度末）にのぼると推定されており、早急な対応が必要である。

（3）接続が不徹底になる要因 法制度上、下水道への接続、水洗化は、下水道区域内住民の義務であり、義務の不履行に対しては下水道管理者が必要な命令をし、これにも従わない場合には、刑罰を科すことや行政代執行も可能である。しかし、工事資金の調達が困難であること、家屋が老朽化していること、既に浄化槽が稼働していること、くみ取り料金と下水道料金の相対的な価格の関係等の様々な要因から、下水道への接続が徹底していないのが実態である。

下水道管理者は、接続命令、水洗化命令を発することには総じて消極的で、「下水道財政・経営に関する実態調査」でもこれらの命令を発したり、行政代執行を行った実績がある自治体はなかった。その背景としては、以下のような実情があると考えられる。

接続・水洗化に要する費用は、生活困窮者、一人暮らしの高齢者等にとっては相当程度の経済的負担であり、これらの者に対して、権力的に命令を発し、あるいは罰則を適用することは、社会的に非難されるのではないかと不安。

浄化槽を設置している場合には、浄化槽の設置に相当費用がかかっていること、すでに水洗便所となっていること等から、説得に当たるべき自治

体の下水道担当職員自身が、接続の必要性について十分な理由を見出せていない。

特に に挙げた点は、自治体の下水道担当職員も下水道の公共的役割の理解が不足していて、個人の便益以外の公益的必要性について説明できないことの現れであると考えられる。

(4) 接続義務への社会的コンセンサスの形成 接続を徹底するためには、下水道への接続の意義や未処理汚水が環境に与えるダメージ等を分かりやすい形で説明し、下水道への接続に対する社会的コンセンサスを形成することが不可欠である。たとえば、

経営の安定を図るためには、下水道への接続を徹底し、有収水量を確保することにより、下水道使用料の増収とスケールメリットによる汚水処理原価の逡減の効果が期待できること。

未接続者の存在は、自治体財政・下水道経営へ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。

などについて説明し、接続への理解と支持を獲得することが重要である。

(5) 接続推進のための取り組みの見直し 従来の接続促進方策は、主として「便所の水洗化による快適な生活環境の実現」であった。今後は、下水道が果たす重要な役割のひとつである公共用水域の水質保全や未処理汚水が環境に与える悪影響等を前面に立てて、下水道への接続の必要性を訴えていくことが重要である。これは、下水道担当職員のみならず、自治体全体の課題として取り



組むべきである。

下水道への接続が進むことにより、規模の経済が発揮され汚水処理原価が下がるとともに、下水道使用料収入も増加することから、下水道経営に大きな影響を及ぼす。このため、接続の推進にあたっては、経営の観点からの取り組みも重要である。接続に関する具体的な数値目標を設け、目標への到達度を開示しながら、積極的に推進すべきである。

また、下水道整備時点を見越した接続促進策や、浄化槽の雨水貯留槽への転換促進など、自治体による接続促進のための努力も必要である。

国においても、接続の重要性を迫力をもって広く国民に訴える方策を検討する等の対応が必要である。

(6) 法的システムの見直しの検討 以上のとおり、下水道法では、下水道管理者による命令や刑罰の可能性によって接続を強制しているものの、実効あるものとはなっていない。実際には機能しえない強制制度ではなく、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すべきである。

例えば、現行の法システムに代わるものとして、課徴金制度の導入が考えられる。

下水道経営の観点からは、未接続者の存在はマイナス要因である。本来未接続者が負担しているはずのコストを接続済み者に負担させるべきではなく、むしろ、法律に定める命令を発しないことなど、行政の不作为による非効率な経営の責任として、一般財源によるべきである。

この場合、その財源を租税に求めるのではなく、マイナス要因である未接続者の負担に求めることが適切であり、課徴金はその財源として利用可能である。

#### 4 - 5 多角的経営による収入確保

「4 - 2 安定的な資金の確保」で述べた資金の確保のほか、附帯事業などを活用して下水道使用料収入以外の収入を得ることが考えられる。その一方策として、終末処理場の上部空間利用や汚泥リサイクル製品の活用などが考えられる。

これに関係する動きとして、下水道終末処理場等の未利用空間の有効活用が平成15年6月に全国規模で行われた規制改革要望で取り上げられている。

これまでは、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」に定める目的外使用に該当するものとして取り扱い、限定的に処理場の上部空間等を公園などとして利用することが認められてきたが、今後は、下水道施設としての用途、目的、機能を妨げない範囲で、民間企業（株式会社等）に貸し付け、貸付料を下水道の維持管理費、資本費の償還にあてることによって経営に資することを要件に、上部空間等を貸す主体、利用形態についても自由度を高める方策について検討すべきである。

民間企業等への下水道施設の貸付等の事例は現状では少ないが、下水道事業の収入源の一つであり、下水道経営に資する施策として積極的に検討すべきである。

#### 4 - 6 コスト縮減の推進

包括的民間委託の活用や汚水処理施設共同整備事業（MICS：ミックス）の実施等による広域化・共同化を図ること等により、整備コスト、維持管理コストを縮減することが重要である。また、事業開始から供用開始までの期間をできるだけ短くし、投資効果を早期に発現させることが重要であり、投資の集中化や、プレハブ式処理場の採用などにより、短期間での供用開始を実現することも有効なコスト縮減策である。

さらに、国の「下水道コスト構造改革プログラム」プロジェクトにおいて、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、調達の最適化について検討が進められており、その成果を活用すべきである。

#### 4 - 7 経営情報の公開・透明化

(1) 下水道事業と情報公開 情報公開と説明責任の重要性については、平成15年3月の『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)や平成16年4月13日『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)等によって繰り返し指摘されている。

しかし、下水道管理者による情報公開は、料金改定時には、最低限の情報(新旧使用料の比較、改定の理由)は積極的に公開する傾向にあるものの、下水道

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。

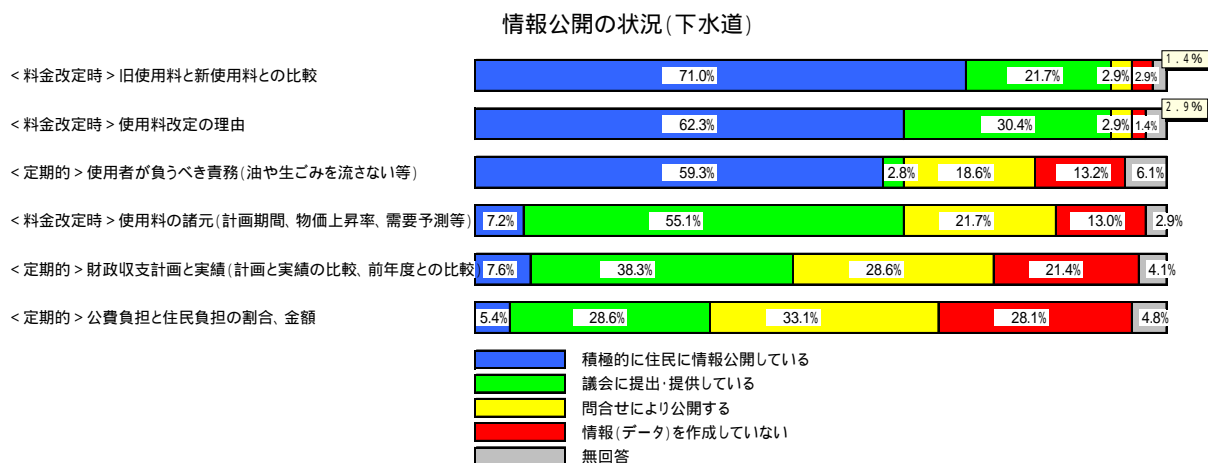
地方においても、情報公開条例の制定が進んでいる。条例制定の狙いには、議会におけるチェックに加えて、行政における手続き面の透明性を高めることがあったと考えられる。したがって、重要な情報は「議会に提出すれば十分」ということではなく、住民への直接的な提供が求められている。

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、(中略)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』(平成16年4月13日付け総務省自治財政局公営企業課長通知)

使用料算定根拠、事業計画と実績の比較等、料金や事業の背景を説明することについては、総じて消極的である（図表４－６）。



出典：地方公共料金分野(水道、下水道、公営住宅)における情報公開の現状と課題(地方公共料金ワーキンググループ報告書)

図表 4 - 6 下水道事業情報公開の状況

安定的資金の確保、適切な下水道使用料設定、接続の徹底等、下水道経営の健全化に資する各種施策を推進するには、下水道管理者による積極的な情報の公開と説明責任の徹底が不可欠である。また、下水道整備の必要性についての正しい理解を得るため、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）等についての情報を分かりやすく開示する必要がある。

(2) 企業会計の導入 事業の計画性・透明性の確保、公費で負担すべき部分の明確化等に向けて、中期経営計画の策定等や企業会計方式の導入による財務諸表の作成が有効である。

下水道事業においては、地方公営企業法適用事業の割合が5.4%と極めて少なく(図表4-7) 官庁会計方式による経理を行っているところが圧倒的に多い。

今後は、企業会計方式を導入し、経費負担の原則が明確に示されるとともに、収入、コスト、資金の調達状況等が適切に区分して表示されている財務諸表等を通して、下水道事業の経営状況を理解し易くすることが必要不可欠である。

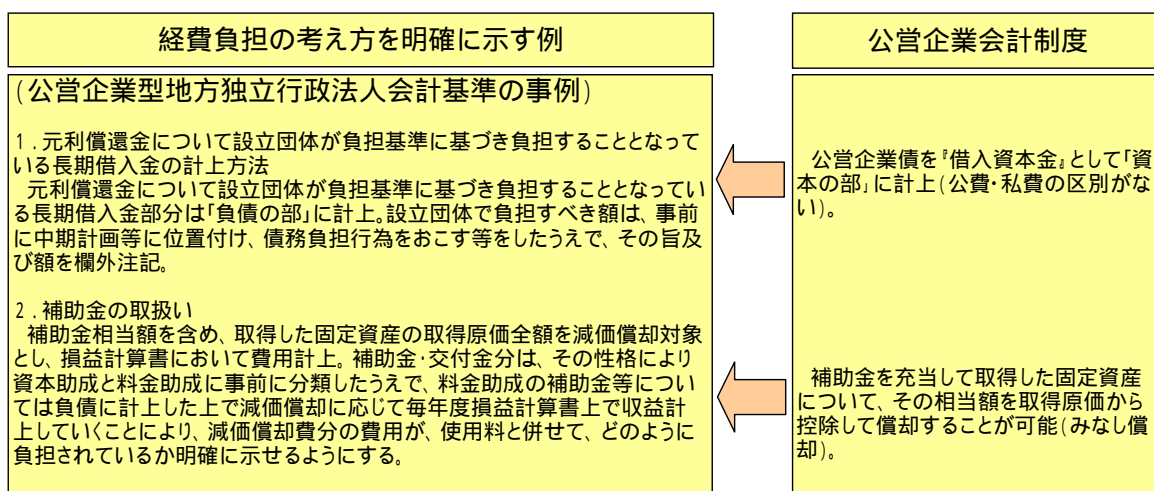
年 度	10年度	11年度	12年度	13年度	14年度
全事業(a)	2,569	2,614	2,670	2,715	2,743
うち公共下水道	1,497	1,519	1,536	1,553	1,566
うち特定環境保全公共下水道	1,004	1,027	1,066	1,093	1,109
法適用事業(b)	110	116	121	135	147
うち公共下水道	78	80	83	90	96
うち特定環境保全公共下水道	27	31	33	40	46
法適用率(b)/(a) × 100	4.3%	4.4%	4.5%	5.0%	5.4%
うち公共下水道	5.2%	5.3%	5.4%	5.8%	6.1%
うち特定環境保全公共下水道	2.7%	3.0%	3.1%	3.7%	4.1%

平成14年度地方公営企業決算の概況(総務省自治財政局)をもとに国土交通省作成

図表4 - 7 下水道事業における地方公営企業法適用事業数の推移

経費負担の考え方を明確に示すひとつの例として、公営企業型地方独立行政法人の会計基準があげられる(図表4 - 8)。現行の地方公営企業会計制度では、公営企業債を『借入資本金』として「資本の部」に計上しているのとは比べ、元利償還金について設立団体が負担基準に基づき負担することとなっている長期借入金部分は「負債の部」に計上し、設立団体が負担すべき額は、債務負担行為を起す等の措置を講じたうえで、その旨及び額を欄外注記するなどの方法がとられている。このような方法をとることにより、経営状況をよりの確に把握することが可能となっている。

なお、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であり、経営状況がより明確に示される会計システムが示されることが期待される。



図表 4 - 8 経費負担の考え方を明確に示す例

#### 4 - 8 意識改革

下水道事業の経営を確実なものとするためには、下水道管理者、下水道使用者、首長、議員など、下水道に関係をもつ者のそれぞれの立場に応じた意識改革が必要である。

(1) 下水道管理者(下水道担当職員) 議会、住民等に対して十分な説明を行うことを抜きにして事業の円滑な運営は望めないことを再確認する必要がある。特に下水道事業は自治事務であるから、議会や住民等への説明責任も全て自らが負わなければならない。住民等の疑問、質問等の声に的確に応えなければならない立場にある。言うまでもないことだが、「条例で定められているから」「県の計画で定められているから」などの安易な対応はもはや許されない。下水道事業全般に亘る正しい知見を下水道担当職員自らが身につける必要がある。

また、下水道事業は、地方財政法で地方公営企業として位置付けられており、

独立した企業として経営が成り立つことが期待されているのであるから、企業体であることの明確な自覚をもって経営に取り組まなければならない。

(2) 議員・首長 健全な下水道財政・経営の観点から、公費で負担すべき部分は一般会計が、私費で負担すべき部分は住民（ユーザー）が適正に負担するよう求めるべき立場にある。下水道使用料の引き上げ等に漫然と反対するのではなく、自治体の行財政運営を住民から託されていることを自覚し、非効率な下水道経営になることのないよう下水道管理者を監視するとともに、下水道使用料や受益者負担金の滞納、接続義務の不履行等に対する啓発等、下水道管理者に積極的に助力することが望まれる。

(3) 住 民 下水道が担う公的役割を理解し、これを住民全員で支えていくべきことを共通認識とすることが期待される。

その上で、未接続者は、公共用水域の水質保全をはじめとした下水道の公的役割と未処理汚水が社会に及ぼす悪影響を認識し、下水道への接続は市民（citizen）としての義務であることを、下水道使用者は、下水道の私的便益に係る分についてはユーザー負担が基本であることをそれぞれ再確認する必要がある。

また、下水道区域外の住民は、自らは下水道を使用することはなくても、下水道が公共用水域の水質保全を始めとして社会全体にプラスの効果を及ぼすものであることを認識し、下水道事業に税が投入されることに理解を示すことが望まれる。