

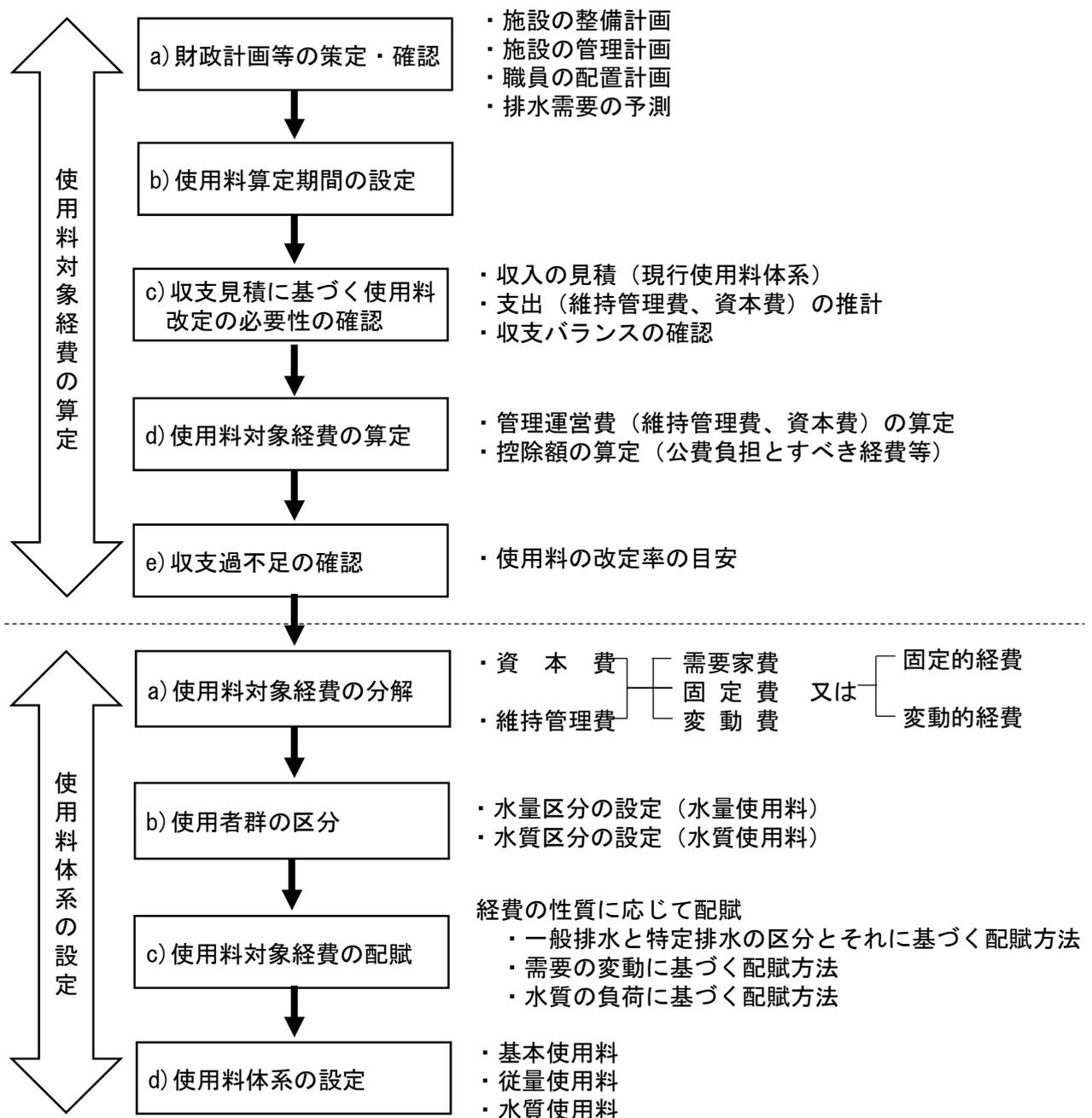
## 下水道使用料体系のあり方に係る課題整理（案）

## 1. 課題の整理方法

国土交通省が令和元年 10 月に実施した「下水道使用料に関する実態調査」（以下「今回調査」という。）の結果等から想定される課題や懸念事項について、「下水道使用料算定の基本的考え方」（以下「基本的考え方」という。）に示されている作業フロー上での位置づけを概観した後、個別論点を整理する。なお、基本的考え方については、使用料算定の基本原則である下水道法第 20 条第 2 項に規定された原則を踏まえて作成されたもの。

基本的考え方での作業フローは以下のとおり。

## 【使用料算定の作業フロー】



## 2. 基本的考え方の作業フロー上での課題等の整理

作業フローの各項目上での課題等は以下のとおり。

作業項目	課題等
1. 使用料対象経費の算定	
(a) 財政計画等の策定・確認：将来の一定期間内の運営経費等を把握	① 中長期収支見通しの作成が不十分ではないか
(b) 使用料算定期間の設定：使用料経費を積算する期間的範囲を設定	② 使用料の妥当性検証の重要な契機ともなるべき算定期間の設定が不十分ではないか（定期的な使用料見直し検討が行われない原因の1つ）
(c) 収支見積に基づく使用料改定の必要性の確認：財政収支バランスを確認	③ 使用料改定の必要性の確認が不十分ではないか
(d) 使用料対象経費の算定：公費負担分等を控除して使用料対象経費を算定	④ 殆どの事業体で資本費の一部までしか対象経費に計上しておらず、全額算入の見通しも立っていない ⑤ 本来必要となる予防保全型維持管理に向けた適切な維持・管理等の実施費用が十分に計上されていないおそれ
(e) 収支過不足の確認：収支過不足を確認し、使用料改定率の目安を判断	⑥ 近隣都市とのバランスを過大に重視して、改定率の判断が適切なものとなっていないのではないか
2. 使用料体系の設定：個々の使用者の使用実態に応じて配分された個別原価を適用	
(a) 使用料対象経費の分解：需要家費、固定費、変動費に区分	⑦ 個別原価に基づく使用料体系の設定が適切に行われていないのではないか
(b) 使用者群の区分：排水需要及び排水水率の態様に応じて使用者をグルーピング	
(c) 使用料対象経費の配賦：各使用者群の個別原価を算定	
(d) 使用料体系の設定：基本使用料及び基本水量の有無、累進度等を総合的に検討	⑧ 使用料収入に占める基本使用料の割合が、支出に占める固定費割合に比して、低水準となっており、人口減少や節水等の影響により今後大きな減収等につながるおそれ ⑨ 基本水量制の見直しの方向性はいかにあるべきか

その他、基本的考え方の作業項目以外で、使用料改定時等における課題等は以下のとおり。

項目	課題等
住民理解の醸成	⑩ 使用料改定時の広報内容が不十分ではないか
使用料の適正な徴収	⑪ 使用料の徴収漏れ・誤徴収事案の頻発

### 3. 各課題等の具体的内容

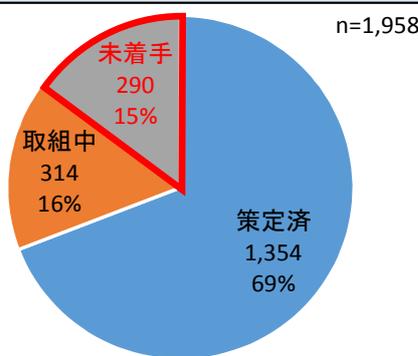
#### (1) 使用料対象経費の算定関連

##### ① 中長期収支見通しの作成が不十分ではないか

下水道施設を適切に管理し、事業の持続的な運営を確保するためには、下水道管理者が自らの資産や経営の状況、将来の見通しを的確に把握・分析するとともに、マネジメントサイクルを通じて、経営の健全化に効果的な方策を選択し、着実に実施することが必要。

経営戦略は、各公営企業が将来に渡って安定的に事業を継続していくための中長期的な経営の基本計画として、総務省より平成32（令和2）年度までの策定要請がなされているが、平成30年度末時点で経営戦略の策定に「未着手」が15%（総務省調べ）となっている。

経営戦略の策定状況（H31.3.31現在）



(出典)総務省「公営企業の経営戦略等の策定状況等(平成31年3月31日現在)」より国土交通省作成  
(注)公共下水道、特定環境保全公共下水道、特定公共下水道、流域下水道を対象

また、損益情報及び資産情報の把握による適正な経営計画の策定等を可能とし、期間損益計算による使用料対象原価の明確化を通じて適正な使用料の設定に役立つことから、公営企業会計の導入を進める意義も大きい。

平成31年4月1日時点の公営企業会計適用状況をみると、人口3万人未満団体の公営企業会計の「適用済」及び「適用に取組中」は35%に過ぎない。(広義の下水道。総務省調べ)

下水道事業における公営企業会計適用の取組状況(平成31年4月1日時点)

(単位:団体・%)

	人口3万人以上				人口3万人未満		全団体	
	公共下水道及び流域下水道			その他の 下水道事業 H31.4.1時点	H31.4.1時点	H30.4.1時点	H31.4.1時点	H30.4.1時点
	H31.4.1時点	うちR2.4.1までに適用	H30.4.1時点					
① 適用済	489 (60.0%)	489 (60.0%)	370 (45.4%)	197 (44.8%)	120 (14.8%)	82 (10.0%)	610 (37.2%)	452 (27.5%)
② 適用に取組中	322 (39.5%)	321 (39.4%)	439 (53.9%)	158 (53.3%)	160 (19.7%)	143 (17.5%)	482 (29.4%)	583 (35.5%)
小計	811 (99.5%)	810 (99.4%)	809 (99.3%)	355 (98.1%)	280 (34.5%)	225 (27.6%)	1,092 (66.6%)	1,035 (63.0%)
③ 検討中	4 (0.5%)	-	6 (0.7%)	76 (1.0%)	410 (50.5%)	308 (37.7%)	418 (25.5%)	316 (19.2%)
④ 検討未着手	0 (0.0%)	-	0 (0.0%)	53 (1.0%)	122 (15.0%)	283 (34.7%)	130 (7.9%)	291 (17.7%)
合計	815 (100%)	-	815 (100%)	484 (100%)	812 (100%)	816 (100%)	1,640 (100%)	1,642 (100%)
(参考)合計 (統合・廃止確定等を含む)	819	-	819	506	819	819	1,650	1,650

(出典)「公営企業会計適用の取組状況(平成31年4月1日時点)」(総務省)

(注1)人口3万人未満については、公共下水道事業(特定公共下水道事業及び特定環境保全公共下水道事業を含む。)、流域下水道事業、農業集落排水施設事業、漁業集落排水施設事業、林業集落排水施設事業、簡易排水施設事業、小規模集合排水処理施設事業、特定地域生活排水処理施設事業又は個別排水処理施設事業を実施している団体を対象。

(注2)本調査は、都道府県及び市区町村(一部事務組合を含む。)を対象。

(注3)「③統合・廃止確定等」は、地方債の償還のみの事業(想定企業会計)を含む。

(注4)一の団体において同一の事業が複数あり、適用済事業及び非適用事業が存在する場合は、非適用事業を取組状況とし、非適用事業が複数存在する場合は、取組が最も進んでいる事業を取組状況として集計している。下水道事業について複数の事業が存在する場合は、取組が最も進んでいる事業を取組状況として集計している。

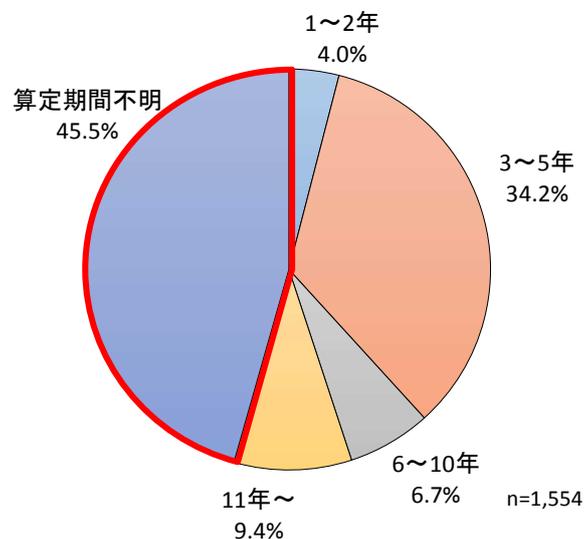
② 使用料の妥当性検証の重要な契機ともなるべき算定期間の設定が不十分ではないか

基本的考え方では、公共料金としての安定性、長期間設定による予測の不確実性を考慮し、使用料算定期間は3年から5年が適当としており、さらに当該期間の経過を一つの目安として見直しの必要性等について検討すべきと記している。

総務省の「経営戦略策定・改定ガイドライン」においても、10年超を計画期間とする経営戦略について、3～5年ごとの見直し（ローリング）が必要とされていることとも整合的。

しかしながら、今回調査では、現行の使用料体系の使用料算定期間が不明とする事業が約半数を占めている。

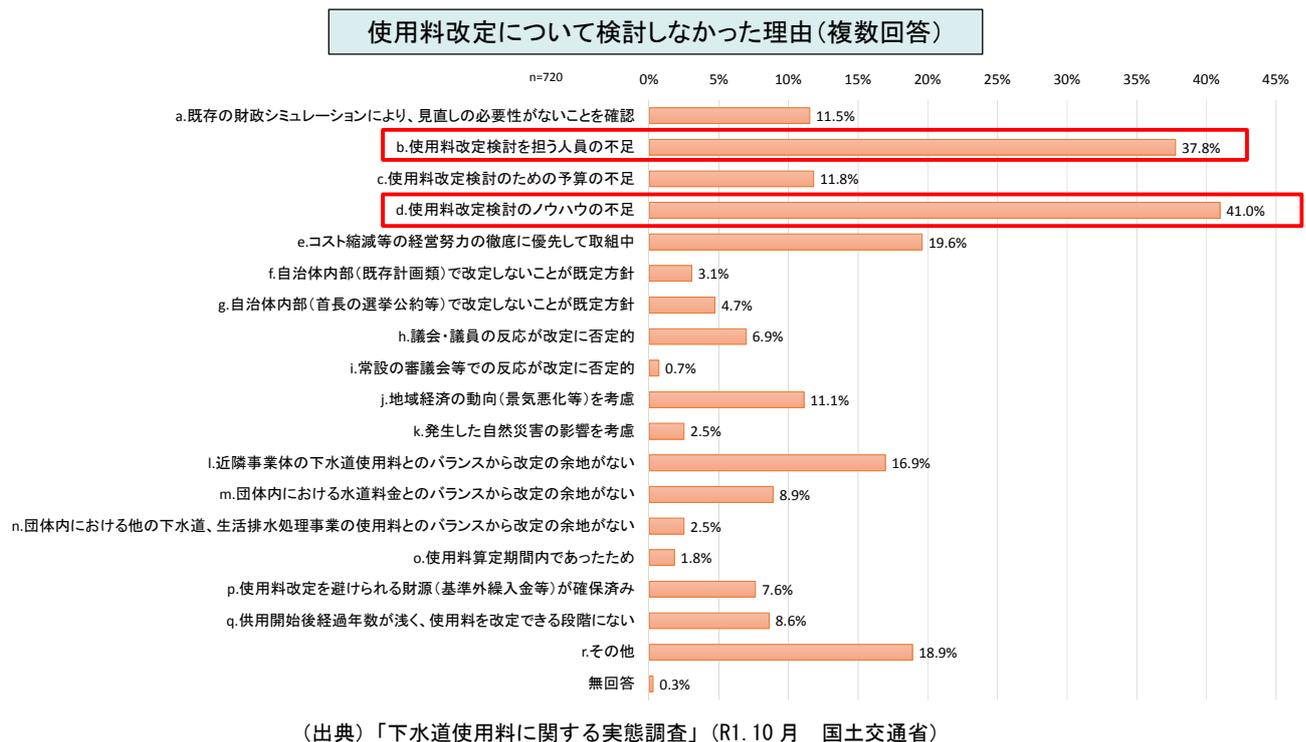
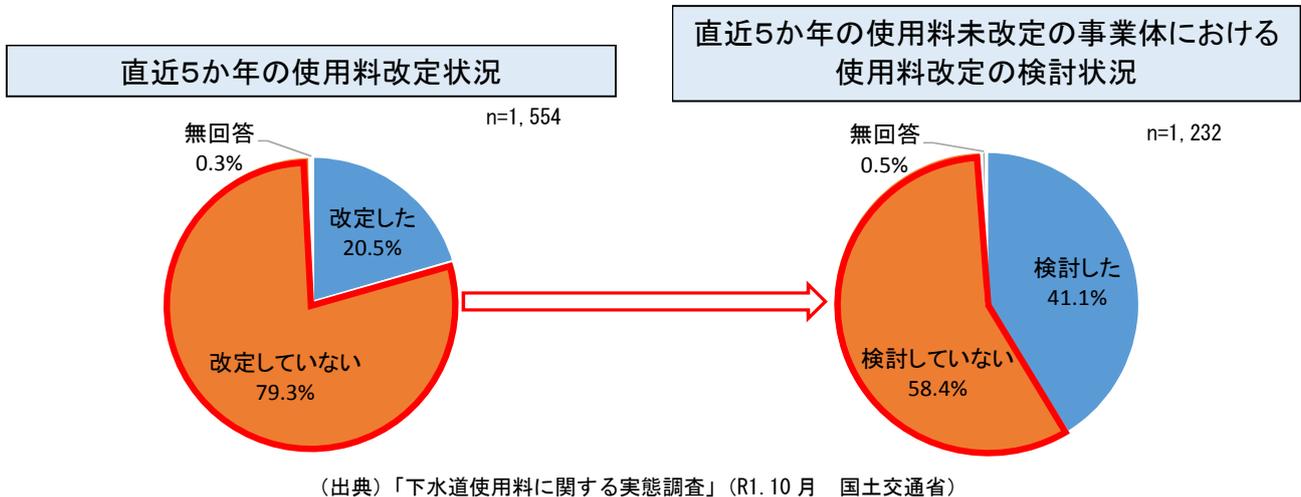
現行使用料体系における使用料算定期間



(出典)「下水道使用料に関する実態調査」(R1.10月 国土交通省)

### ③使用料改定の必要性の確認が不十分ではないか

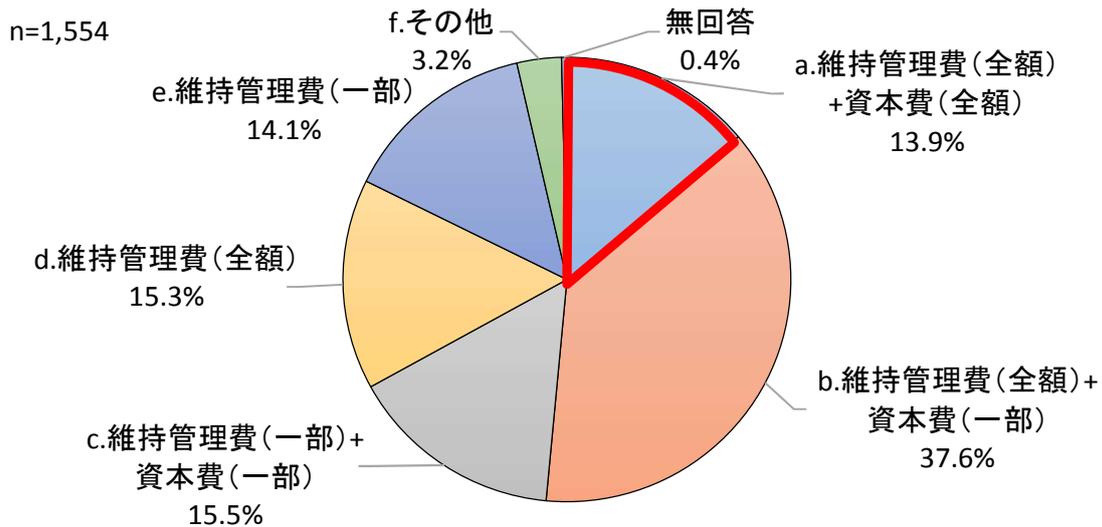
使用料改定の必要性は、使用料算定期間内の財政収支バランスを確認することにより判断すべきものであるが、今回調査によれば、直近5か年内に使用料を改定していない事業体のうち、使用料改定の必要性の検討を約58%が実施していない状況。（その理由として、ノウハウや人員の不足を挙げている事業体が約4割に及んでいる。）



④殆どの事業体で資本費の一部までしか対象経費に計上しておらず、維持管理費・資本費の全額を使用料対象経費として算入する見通しも立っていない

公費で負担すべき費用を除き、本来、使用料対象経費として、維持管理費と資本費の全額を計上することが公営企業たる下水道事業での基本原則であるが、今回調査では、実際に使用料対象経費に全額を計上していると回答した事業体は、わずか約14%にとどまっている状況。

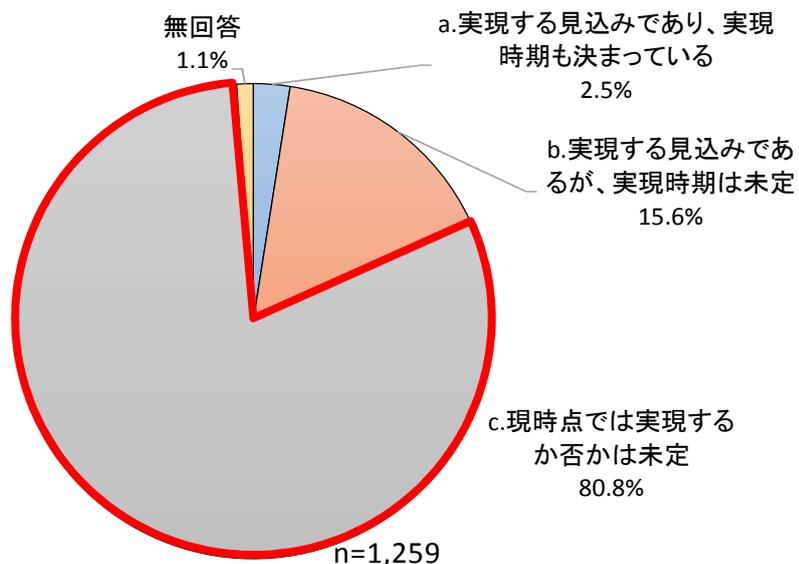
使用料対象経費への算入状況



(出典)「下水道使用料に関する実態調査」(R1.10月 国土交通省)

また、公費で負担すべき費用を除き、維持管理費と資本費の全額を使用料で賄う(経費回収率100%)見通しについて、8割以上の事業体が、実現するか否かは未定と回答。

経費回収率100%の達成見通し



(出典)「下水道使用料に関する実態調査」(R1.10月 国土交通省)

⑤本来必要となる予防保全型維持管理に向けた適切な維持・管理等の実施費用が十分に計上されていないおそれ

今後の老朽化施設の増大に伴う改築需要に適切に対応し、管渠の老朽化に起因した道路陥没の発生件数増大の抑制や処理場の機能不全の未然防止を図るため、下水道施設全体を一体的に捉え、計画的な点検・調査及び修繕・改築を行うことにより、持続的な下水道機能の確保とライフサイクルコストの低減を図ることが重要。

これらの取組を計画的に実施するための下水道ストックマネジメント計画を策定した地方公共団体の割合は、令和元年9月末時点で約58%にとどまっており、本来必要となる予防保全型維持管理に向けた適切な維持・管理等の実施費用も十分に計上されていない懸念がある。

SM計画策定状況一覧(令和元年9月末時点)

都道府県名	団体数	SM計画策定済		都道府県名	団体数	SM計画策定済		都道府県名	団体数	SM計画策定済	
		団体数	割合			団体数	割合			団体数	割合
北海道	155	104	67.1%	石川県	20	11	55.0%	岡山県	27	12	44.4%
青森県	35	35	100%	福井県	20	8	40.0%	広島県	25	13	52.0%
岩手県	33	33	100%	山梨県	28	1	3.6%	山口県	20	5	25.0%
宮城県	42	42	100%	長野県	68	18	26.5%	徳島県	15	4	26.7%
秋田県	30	30	100%	岐阜県	39	17	43.6%	香川県	17	17	100%
山形県	32	32	100%	静岡県	31	17	54.8%	愛媛県	17	7	41.2%
福島県	42	42	100%	愛知県	61	35	57.4%	高知県	17	3	17.6%
茨城県	52	22	42.3%	三重県	26	7	26.9%	福岡県	55	55	100%
栃木県	28	11	39.3%	滋賀県	20	10	50.0%	佐賀県	17	16	94.1%
群馬県	35	11	31.4%	京都府	27	13	48.1%	長崎県	17	17	100%
埼玉県	64	29	45.3%	大阪府	50	28	56.0%	熊本県	34	34	100%
千葉県	37	17	45.9%	兵庫県	48	19	39.6%	大分県	14	14	100%
東京都	34	15	44.1%	奈良県	32	4	12.5%	宮崎県	17	17	100%
神奈川県	35	12	34.3%	和歌山県	25	3	12.0%	鹿児島県	19	19	100%
新潟県	32	25	78.1%	鳥取県	19	3	15.8%	沖縄県	28	12	42.9%
富山県	16	11	68.8%	島根県	19	6	31.6%	全国	1,574	916	58.2%

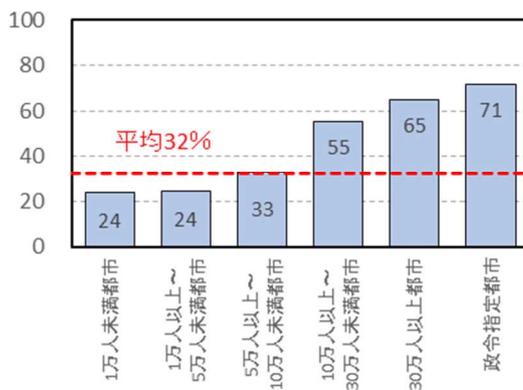
(出典) 国土交通省調査

(注1) 団体数は、流域下水道については流域ごとにカウントしている。

(注2) 団体数には、都市下水道のみを実施している地方公共団体も含む。

○ 管路施設の点検実施状況 (H28年度)

点検(マンホール・管口)実施自治体数割合



調査(TVカメラ・潜行目視)実施自治体数割合



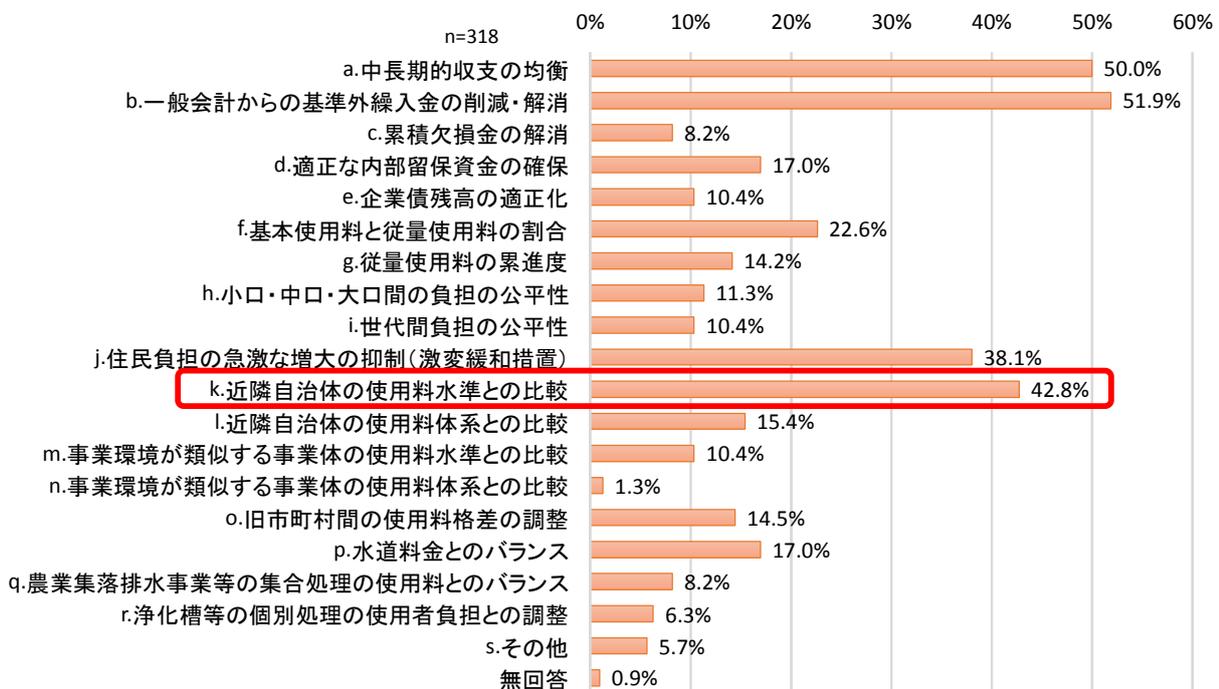
(出典) 「平成28年度版下水道統計」((公社)日本下水道協会)をもとに国土交通省作成

⑥近隣都市とのバランスを過大に重視して、改定率の判断が適切なものとなっていないのではないか

使用料改定を検討する際に、近隣都市と使用料水準を比較することが一般的に行われている。この比較は、住民説明における分かりやすさの点では有用な情報の1つではあるが、排水需要や施設規模等の事業環境が類似する経営体間で比較する場合に比べて有意性が低く、使用料改定の要否等は、財政収支バランスの均衡を基礎として判断すべき。

しかし、今回調査では、直近5年間で使用料を改定した事業においては、「近隣自治体との使用料水準の比較」を重視したとする回答が上位にあり、本来の合理的かつ適切になされるべき改定率の判断に少なからぬ影響を与えていると思慮される。

直近5年間の使用料改定の検討時において重視した点(複数回答)



(出典)「下水道使用料に関する実態調査」(R1.10月 国土交通省)

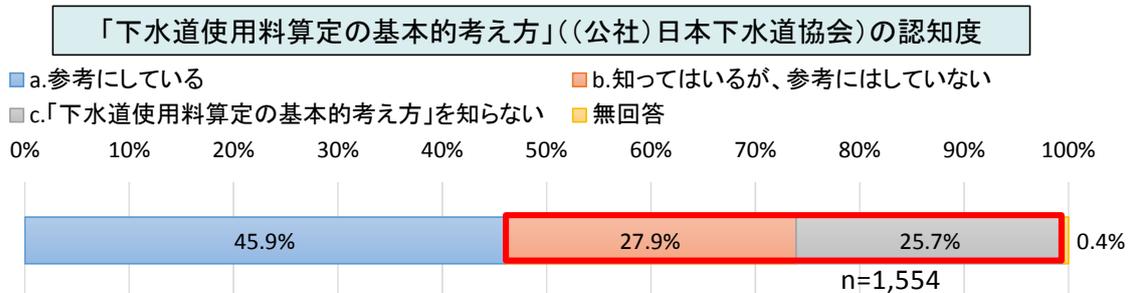
## (2) 使用料体系の設定関係

### ⑦個別原価に基づく使用料体系の設定が適切に行われていないのではないか

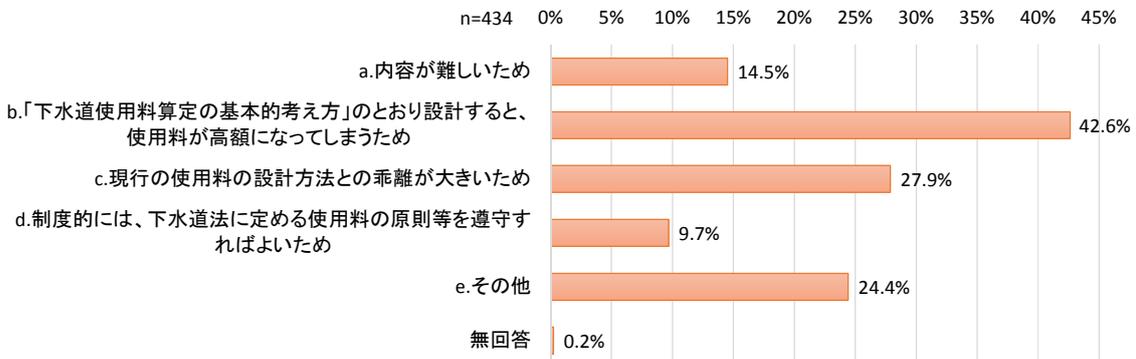
基本的考え方は、下水道法第20条第2項に定める使用料算定の基本原則を踏まえて作成されており、使用料体系の設定は、各使用者の使用実態に応じて配分された個別原価に基づいて行うことが必要とされ、具体的には、使用料対象経費を需要家費、固定費及び変動費に分解した上で、当該経費の性質に応じて各使用者群に配賦することが合理的と解説されている。

今回調査では、基本的考え方の存在を知らない、あるいは、知っていても参考にしていない事業者が半数以上となっており、その理由としては、約43%が「使用料が高額になるため」、約28%が「現行の使用料設計方法との乖離が大きいため」、そして約15%が「内容が難しいため」と回答。

使用料原則の1つである「使用者の使用の態様に応じて妥当なものであること」を確保する上でも、個別原価に基づく使用料体系の設定が重要となるが、調査結果からは適切に設定されていないのではないかとの懸念がある。



### 「下水道使用料算定の基本的考え方」((公社)日本下水道協会)参考にしていない理由(複数回答)



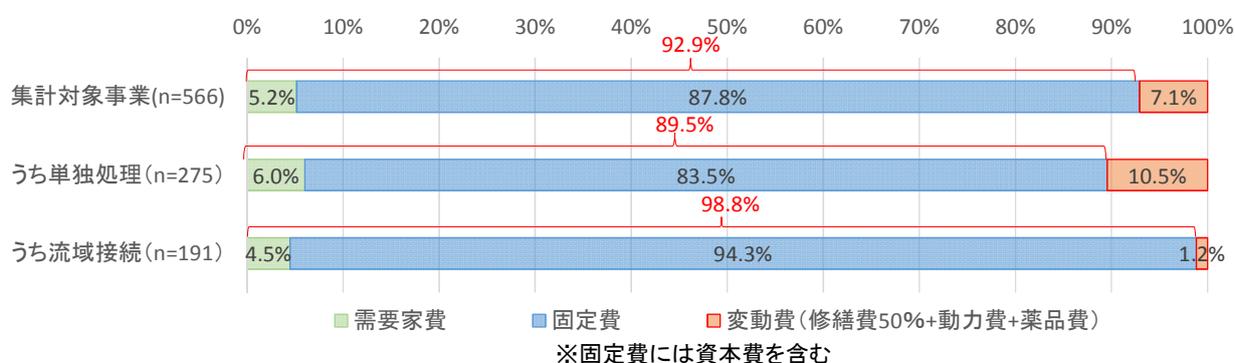
(出典)「下水道使用料に関する実態調査」(R1.10月 国土交通省)

⑧使用料収入に占める基本使用料の割合が、支出に占める固定費割合に比して、低水準となっており、人口減少や節水等の影響により今後大きな減収等に繋がるおそれ

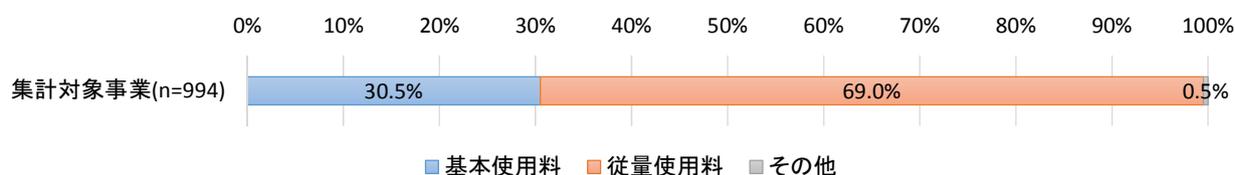
経営の安定性を確保するためには、従量使用料に基本使用料を併置する二部使用料制が有効。施設型事業である下水道事業は、使用料対象経費に占める固定費の割合が極めて高く、これを使用水量に係わりなく賦課される基本使用料で回収することが費用の性質を踏まえた原価配賦の方法として本来的には望ましいが、その場合には基本使用料が著しく高額となり、小口需要者の負担が大きくなるとの問題がある。

一方で、今後の人口減少等による使用水量の減少により収入減が見込まれる中で、より経営の安定性を高める観点からは、基本使用料に配賦する固定費の割合を漸進的に高めていくことも視野に入れた使用料体系の設定が必要ではないか。

### 汚水処理費の需要家費、固定費、変動費の割合



### (再掲)平成29年度決算における使用料収入額とその内訳



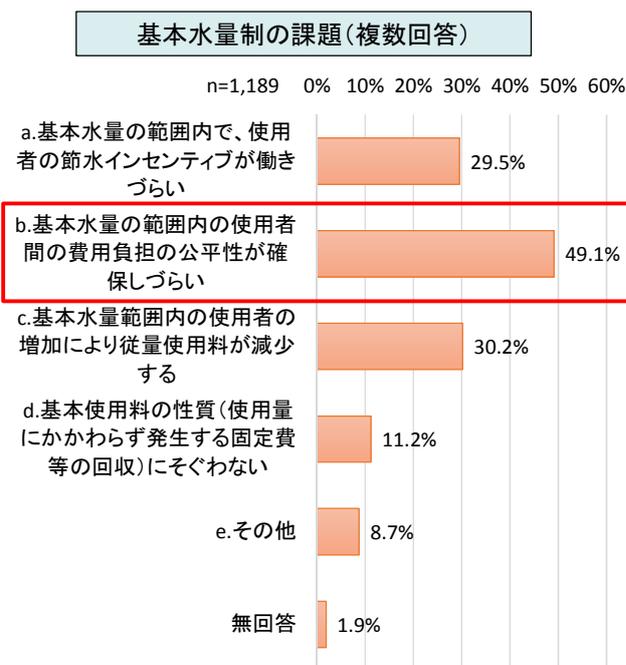
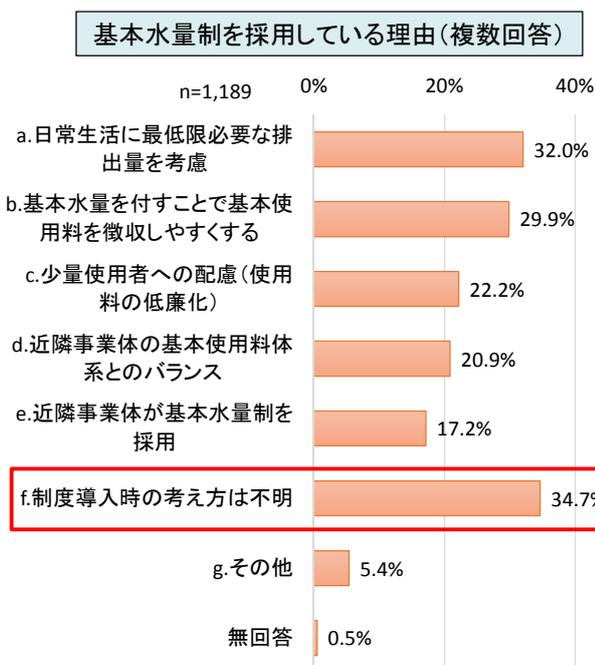
(出典)「下水道使用料に関する実態調査」(R1.10月 国土交通省)

## ⑨基本水量制の見直しの方向性はいかにあるべきか

基本水量制は、二部使用料制における「基本使用料」の中に、日常生活の上で最低限必要なナショナル・ミニマムとしての排出量を考慮した「基本水量」に相当する従量料金分を含めた料金制度のことで、使用水量が基本水量までであれば、基本使用料での定額制となるもの。

一方で、環境負荷低減に資する節水のインセンティブが基本水量内の少量使用者に働かないこと、使用水量の有無に係わりなく賦課する基本使用料という性質に照らして明確性に欠けること、並びに「水道料金算定要領」(H27.2月)では基本水量は漸進的に解消するものとされていること等を踏まえ、その見直しの方向性について検討すべきではないか。

今回調査では、基本水量制の採用理由として、「不明」が最も多く、以下「日常生活に最低限必要な排出量を考慮」との回答が続く。また、基本水量制の課題として、「基本水量の範囲内の使用者間の費用負担の公平性が確保しづらい」との回答が多い。



(出典)「下水道使用料に関する実態調査」(R1.10月 国土交通省)

### (3) その他

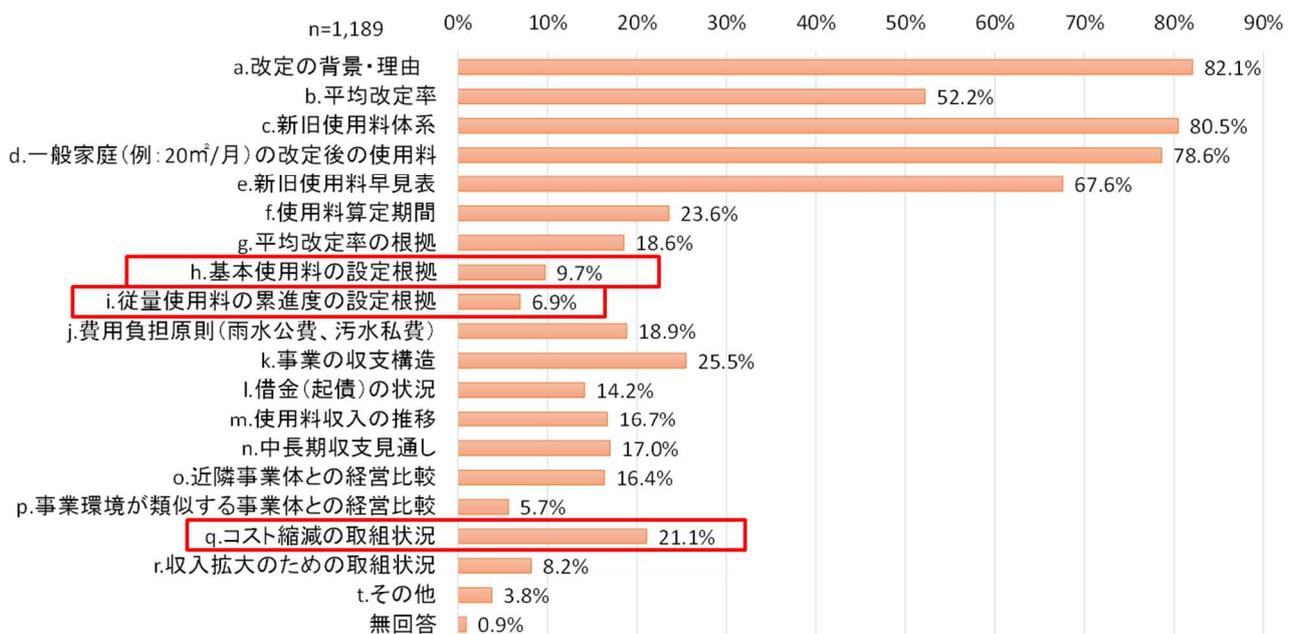
#### ⑩使用料改定時の広報内容が不十分ではないか

下水道の利用者であり、かつ、費用負担者でもある住民の理解なくして下水道事業は成立しない。日頃からの経営状況の「見える化」を図り、事業内容や使用料の妥当性等について、判断し得る情報を明らかにしておくことが重要。

特に使用料改定に当たっては、下水道事業の実施状況やその整備効果等をはじめ、改定に至った経緯、今後の中長期的な見通し、下水道管理者が果たしてきた経営努力、使用料改定幅の根拠等について、丁寧に分かりやすい説明を行い、理解を得ることが必要。

今回調査によれば、料金改定を行った自治体における議会・住民向けの説明に関して、殆どは市のホームページや広報誌への掲載に止まっており、その内容に関しても、使用料の設定根拠は10%にも満たず、コスト削減の取組状況も21%にとどまる。

直近5年間の使用料改定時における下水道使用者(住民・企業等)へ広報内容(複数回答)



(出典)「下水道使用料に関する実態調査」(R1.10月 国土交通省)

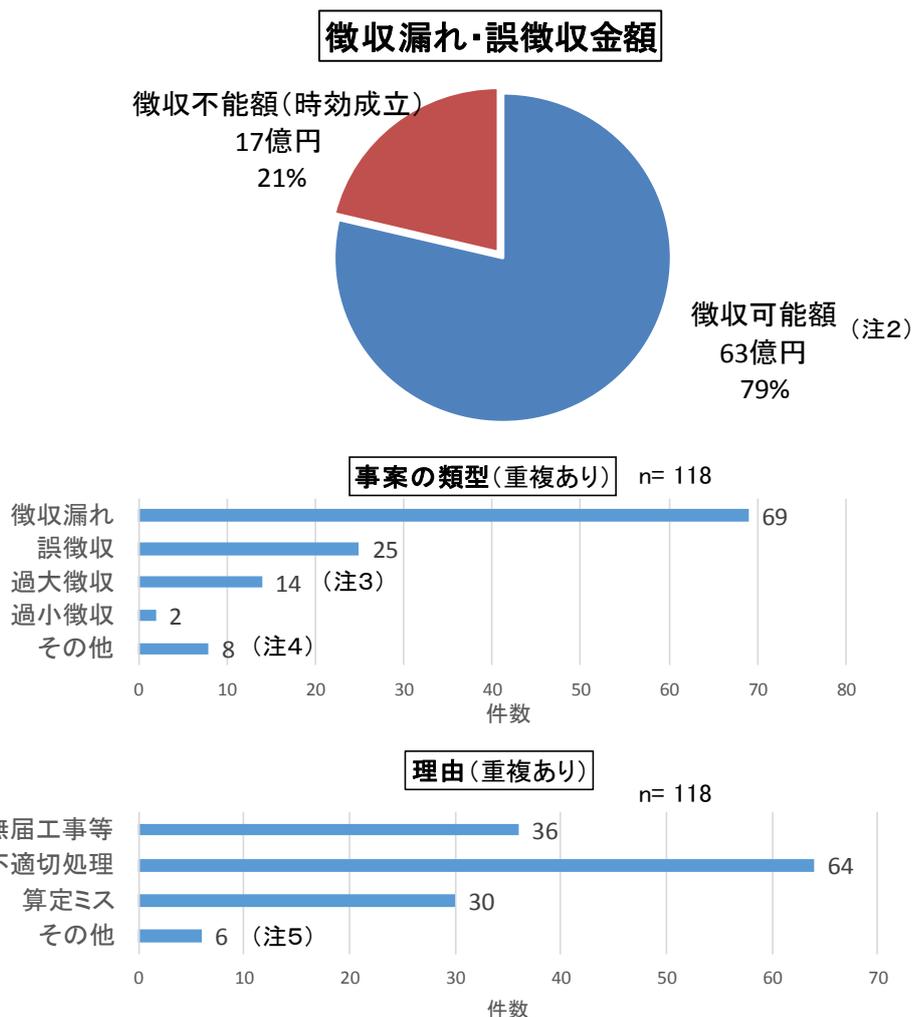
## ⑪使用料の徴収漏れ・誤徴収事案の頻発

下水道使用料等を適切に徴収することは、負担の公平性の確保や下水道経営改善の観点から極めて重要。

しかし、無届工事や職員の事務処理ミス等により、使用料の徴収漏れや誤徴収等の事案が毎年報道等されているところであり、時効成立により徴収不能となったものも存在。

こうした事態は、下水道利用者の不信感を招き、事業運営にも大きな弊害を招くことから、その根絶に向けた取組が必要。

### 使用料の徴収漏れ・誤徴収事案の類型(平成25年度～平成30年度)(注1)



(注1)平成25年度～平成30年度に発覚したもので、報告、報道等により国土交通省が把握している118件を対象。

(注2)対象の118件のうち徴収可・不可(時効成立した額)の不明なものは「徴収可能額」に計上している。

(注3)「過大徴収」「過小徴収」の区分が不明なものは、「誤徴収」に計上している。

(注4)「その他」は、データの入れ替わり(第3者の使用量により使用料を賦課)、過去に判明し徴収漏れの処理を怠っていた、滞納を不適切に放置 等

(注5)「その他」は、請求書の未発送、規定に基づかない減免処分、汚水管を雨水管に誤接続(検査が適正に行われていなかった) 等

(出典)国土交通省調べ