

特別  
寄稿

# 値上げを 決するまでの8年

石狩市建設水道部

参事 清野 馨



## 1. はじめに

北海道石狩市は、図-1に示したように平成17年10月に3市村（石狩市，厚田村，浜益村）が合併し、平成22年度に複数の簡

易水道と上水道を事業統合（料金統一）させた給水人口6万人規模のまちです。市では老朽化した水道施設の更新（耐震化）や恒久水源確保などを目的に、平成25年4月徴収分の水道料金から、27年ぶりの値上げ（平均改定率16.7%）を実施することにし

## 石狩市の概要

・人口:60,533人  
(平成24年9月末)

旧石狩市 56,607人  
旧厚田村 2,254人  
旧浜益村 1,672人

行政区域面積:  
721.86km<sup>2</sup>



図-1 石狩市の概要

ました。

本稿では、これより多くの中小事業者が考えるであろう「料金値上げ」について、責任共有者でもある住民などへ説明するにあたり何らかの参考にでもなれば幸いという気持ちで、市が各種検討を始動させた8年前まで遡り、それ以降の取り組みについて個人的な考えも織り交ぜながら、思い出す儘に報告させて頂きたいと思えます。

## 2. まずはロードマップを作成

持続可能な水道事業運営を考えたとき、石狩市にも懸念すべき様々な兆候がみられます。このような状況の中において市は、**図-2**にイメージした4つのタイムラグを常に意識しながら、職員が一丸となって様々な対応策を一つ一つ丁寧に取り組んできています。

市では3市村(簡易水道と上水道が共存)が合併することをきっかけに、それぞれの

事業の現状を定量的にみえる化(例えば水源水質や地区毎での人口・給水量そして有収率動態、更には施設の老朽度合いや事故発生頻度など)させることで把握し、今後の見通しを課題も含めて見定め、その改善方策を考えるということを目的に、まずは事務と技術の水道職員で平成17年2月に検討チームをつくり、望ましくない兆候を待つのではなく事前に探すという姿勢で「認識ラグ」の最小化に努めることにしました。

その際のみえる化や評価については、厚生労働省などで公表されている資料や支援ソフト(例えば水道技術研究センターのPI計算ツールなど)も大いに活用しました。また、知的財産が豊富な地元コンサルタントなどの支援も頂きながら、より多面的でかつ客観的な検証を行うよう努めたところです。

定量化されたそれら諸データなどを踏まえ、検討チームにおいて市が抱える(潜在する)課題などを明らかにし、管理職も含めた他職員とのグループワークも頻繁に行

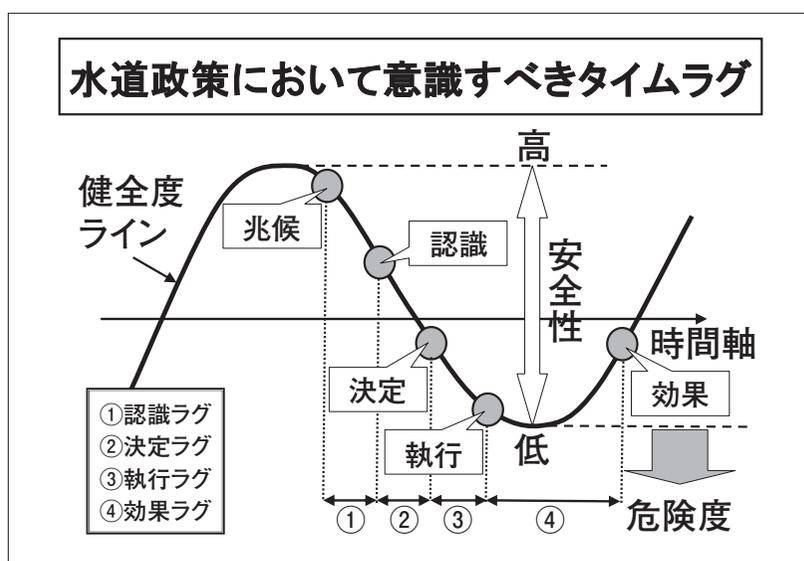


図-2 4つのタイムラグ

いながら、その対処方策とその改善目標年度を安全性と安定性確保、更には「決定、執行、効果ラグ」の視点をもって、粗末ではありますが概ね10年間のロードマップをその年の12月に実務者メモとして作成しました。

この時に市が早急に取り組まねばならない柱として見定めたのが、技術職員の大幅減少に対する対応策としての「官民連携」（第三者委託）と、様々な面で厳しくなる簡易水道を持続可能とさせるための「広域化」（簡易水道と上水道の経営管理を一体化させ、都市部での蓄積を再配分することで事業継続させる統合と料金統一）、そしてあらゆるコスト削減を行った上での計画的な施設更新などを目的とした「料金値上げ」の検討でした。

### 3. 情報共有の場をつくる

市が次に考えたのは、これから取り組もうとする各種施策をステークホルダーでも

ある住民などとリスクコミュニケーション（図-3にそのイメージを示したように情報と価値観の共有）しながら合意形成を図り、ボトムアップ型で政策を実践させていくという役割と、専門的な知見を有する学識者からの指導を受ける場という役割を兼ね備えた第三者委員会づくりでした。

市には既に、水道事業の経営に関する事項について調査及び審議を行うという委員会（各地区代表者や公募市民など10名）が設置されておりましたが、先程の後者の役割をより充実させるため、合併直後の平成18年度より4名の特別委員を増員し、水道などの専門家にも加わって頂きながら、予め作成していたロードマップを踏まえつつ、図-4のとおり順次それぞれの施策について議論しながら取り組んできました。

最近の取り組みとしては、技術職員の減少が避けられない情勢にあることを踏まえ、民間の持つ技術的・経営的ノウハウを活用して水道施設の管理運営体制の強化を

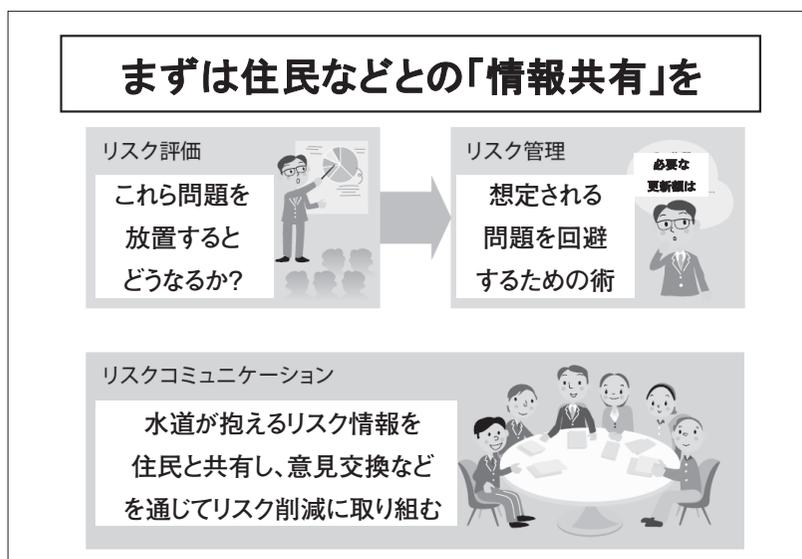


図-3 住民などとのリスクコミュニケーション

### 〈これまでの取り組み〉

- ・H17年:1市2村合併(上水と簡水が共存)
- ・H18年:地域水道ビジョンの策定
- ・H18年:簡易水道事業の再評価(ダウンサイジング)
- ・H18年~19年:第三者委託の検討(H20年実施)
- ・H19年:上水道事業の再評価(ダウンサイジング)
- ・H20年~21年:経営計画(財政計画)の策定
- ・H21年:水道事業変更届出(H22年事業統合)
- ・H21年:アセットマネジメント実施・公表
- ・H22年:第三者委託のエリア拡大 
- ・H22年:施設更新計画を策定

図-4 石狩市における主な取り組み

図るため、平成20年度より5年の複数年契約で当時の上水道事業区域において「第三者委託」を実施し、その後、平成21年度に簡易水道と上水道を「事業統合」させる届出をした上で、平成22年度より同委託区域を拡大させました。

この経緯や契約締結までに必要となった要求水準書などの関連書類、そしてその後のモニタリングをどのように実践しているのかについては、全国簡易水道協議会のホームページにおいて『わかりやすい第三者委託実施までのプロセス』<sup>(1)</sup>として公表(契約関係書類などの全てがダウンロード可能)されているので、興味のある方はご確認ください。

#### 4. ビジョン策定そして筋肉質な経営体制へ

新しいまちとなった市村合併後の5年間は、図-4にも示してきたように複数の簡易水道と上水道の課題などを整理した上で、まずは将来のあるべき姿を見定め、そのために今後何をすべきかという石狩市水

道ビジョン<sup>(2)</sup>を策定しました。

その上で、これからの縮小再生産社会を踏まえた「ダウンサイジング」や、技術職員の減少を念頭においた「官民連携」の拡充(第三者委託)、更には事業統合によって個々の簡易水道の脆弱な経営と管理体制を改善させるべく「広域化」を実践してきました。

これらに関する実務作業は、いずれも待った無しの状況であったため、ほぼ同時並行で行い、併せてアセットマネジメント<sup>(3)</sup>作業の中では簡易水道の資産台帳をしっかりと整理しながら、必要となる更新財源を現実的な視点をもって見定める、更にはその財源確保のための手法検討を厚生労働省の支援ツール<sup>(4)</sup>も大いに活用しながら行いました。

具体的には、現状での極めて厳しい財政状況を勘案しつつ、

- ✓ どの程度の金額までなら更新や耐震化のための財源として割り振れるのか
- ✓ そのとき法定耐用年数内での更新は可能か

- ✓ それが無理ならば更新の順位付けをするための法定耐用年数を、どの程度延長できるのか
- ✓ それは技術的な経験や過去の実績などから判断した際、我慢できるリスク内に止まるものなのか
- ✓ あらゆる手を尽くしてもなお不足する分を「料金値上げ」で財源確保しようとした場合、その値上げ率はどの程度になるのか

などの視点から、多元連立方程式の解を見つけ出す、もしくはその解を求めるためにはどのような条件（例えば土質条件や地区毎の腐食度合い調査結果など）を揃える必要があるのかという検討作業を行いました。

このような取り組みは、いわば水道運営上の体質基盤強化策であり、今後必要となる更新費用や耐震化のための費用を見通すことが目的でありましたが、その一方で、既に十分検討され最適化されている経営体制をいま一度再点検し、少しでもコスト削

減できる部分がないかどうかを財政計画の策定作業の中で検討し、より筋肉質な経営体制を併せて目指しました。

その結果、官民連携による人的技術的な増強を図りながら、平成21～24年度までの4年間で工事手法の工夫や施設の運転管理業務の見直しなど、小さな積み重ねにより料金収入の10%程度に相当する約5億円のコストを削減させ、今後の4年間でも更なる職員人数の削減などという痛みに耐えながら約2億6千万円のコスト削減を実現させる予定です。

### 5. それでも厳しい経営

このように市では、贅肉をギリギリまで削ぎ落とした筋肉質な経営体制を目指し、大きな痛みも伴うあらゆるコスト削減策を実施してきましたが、人口減少や長引く経済と雇用情勢の低迷などによる料金収入の減少の中で、広域化（事業統合）により抱

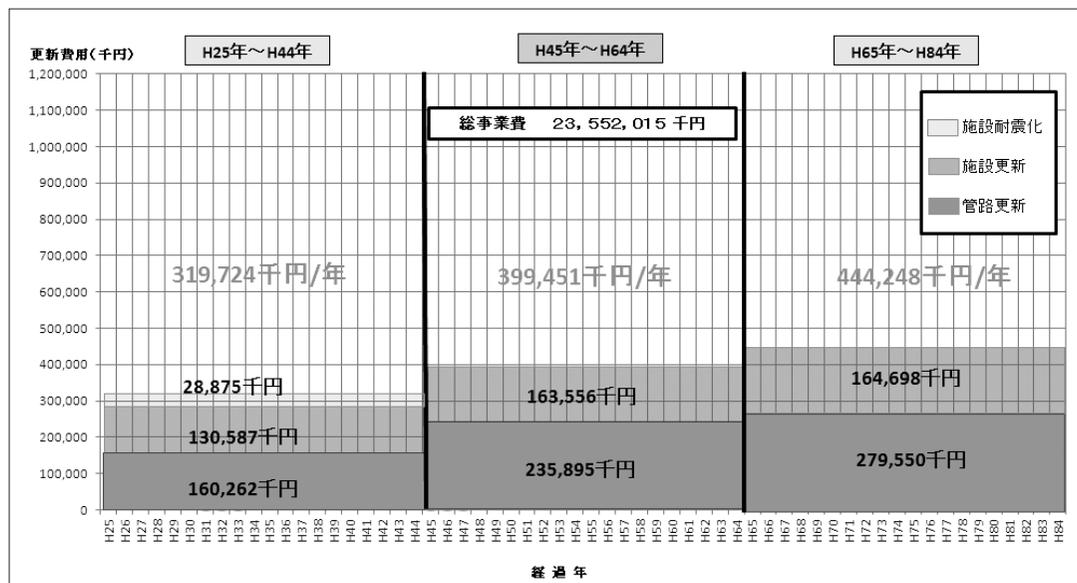


図-5 今後の更新と耐震化のための計画投資額

えた施設数の増加による維持管理費などの支出増から収支バランスが崩れ、上水道会計は平成22年度以降、経常的な収支不足が発生するという、いわゆる赤字体質となっています。

このような極めて厳しい経営状況の中でも、水道サービスを止めることはできません。

更に市では、いま解決しなければならない二つの大きな課題があります。

冒頭でも述べたとおり、一つが老朽化施設の更新と重要施設の耐震化であり、いま一つが恒久水源の確保です。

まず前者の課題については、先に説明したアセットマネジメント（平成21年度に実施・公表）などを踏まえ、シビル・ミニマムの視点をもって平成22年度に施設更新計画<sup>⑤</sup>を策定し、今後の20年間は、これまでの投資額の約2倍となる年間3億円程度の費用（図-5）を投じながら、技術的な観点から見定めた必要最低限度の更新や耐震化を進めることにしました。

次に後者の課題については、旧石狩市域の主要水源が地下水であることから、同地区の急激な人口増加などを背景に予てより地盤沈下や塩水化が懸念されていました。このことを踏まえ市では、平成4年度より石狩西部広域水道企業団に参画し、当別ダムを水源とする用水供給を来年度より受けるといふ政策を進めてきたところです。

しかし、その用水供給単価が企業団の経営努力にも係わらず、結果的に当初見込みよりも割高となったため、来年度以降、恒久水源は確保できるものの、市の支出額（受水費）が大きく増大してしまい、水道経営がなお一層厳しくなるということが持続的な水道サービスを実現させる上で、極めて大きな課題として押し掛かることになりま

した。

## 6. 水道料金値上げ

平成17年の検討始動時においてその危険を予見していた事が、図-4でも示した経営計画策定時（平成20～21年度）の段階では、市の水道経営に大きな影響を及ぼす企業団からの用水供給単価が未だ示されてはいないものの、現状のままでも老朽化した施設の更新や重要施設の耐震化を計画的に進めるには、「料金値上げ」はもはや避けられない状況にあることが明確に見通されました。

しかし、料金値上げを住民などへお願いする前にまずは事業者自らが、これまで以上にあらゆるコスト削減に取り組むことは当然です。だからこそ先程まで述べてきたとおり、筋肉質な経営体制を目指した取り組みを水道職員が必死になって実践してきました。

されど、企業団からの用水供給単価が最終決定した直後（平成24年8月）、来年度からの4年間（算定期間）に発生する収支不足額を精査した結果15億4,500万円にもなり、その料金値上げ率は30%を超えるという極めて高い改定率となりました。

市では、この極めて高い改定率を抑えるため、図-6にもそのイメージを示した通り、市の補助金（一般会計からのルール外繰り入れ）や水道事業の貯金（利益積立金全額）、更には来年度以降不要となる施設の売却収入などをもって圧縮させ、それでもなお不足する赤字額を、次に説明する様々な合意形成手続きを実施した上で、来年度（平成25年4月徴収分）より住民や企業などにも広く負担（平均改定率16.7%）

してもらうことにしました。

## 7. 住民との合意形成

具体的な料金値上げを市議会へ提案する前に、まずは住民などへ改めて事前説明せねばなりません。勿論、市議会議員に対する説明もこれまで随時、実施してきました。

市では図-7にも示したように、値上げが明確に見通される前の平成16年度より、3市村合併後を念頭におきながら水道サービスを止めないためのあらゆる取り組みについて、各地区代表者や学識者などで構成される第三者委員会へその都度、市の考えを説明してきております。

この際、その議論経過などを市ホームページだけではなく、市内随所にある掲示板を通じて市の考えを紙ベースでも住民へ木目細かく周知しながら、パブリックコメ

ントを募集するという合意形成手続きなどをこの8年間、一人一人の職員がそれぞれの立場で丁寧に重ねてきました。

その上で、今回の料金値上げに関しては、もはや値上げが避けては通れないことを明確に見通した2年前の平成22年度より、各地区での住民説明会(写真)などにおいて、市長自らが職員と一緒に水道会計の窮状を本格的に訴えはじめ、全戸配布している市広報誌においても水道をテーマに複数回連載しながら、まずは住民などとの料金値上げに関する議論の土壌づくりに努めました。

このような経緯を踏まえながら、平成23年12月に先の委員会へ市の料金値上げ案を諮問し、24年3月にこれまでの長きに渡る審議を礎とした答申を受けました。その間、再度、市広報誌において水道をテーマに複数回記事を連載し、6月下旬より値上げに

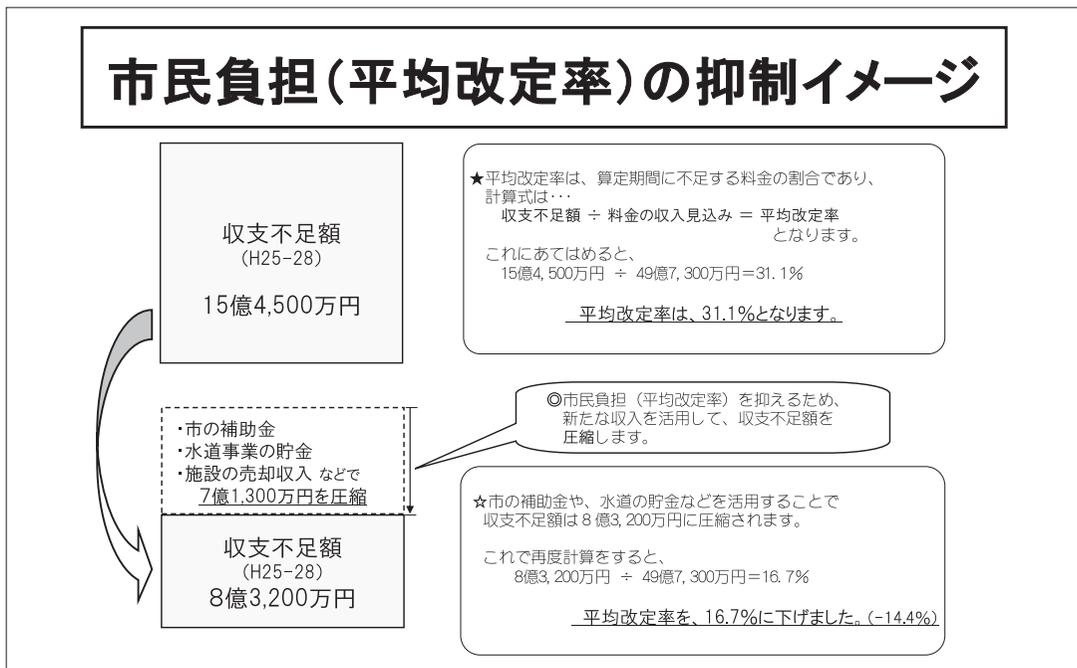


図-6 平均改定率の抑制

### 〈合意形成の主な取り組み〉

- ・H16年：上水道事業の再評価(ダウンサイジング)  
→市の水道政策についても広く説明  
↓ (この間は図-4のとおり)
- ・H22年：各地区にて厳しい会計事情を説明  
更に市広報に記事(改定関連)を連載
- ・H23年：第三者委員会へ値上げを諮問→答申
- ・H24年：市広報に記事(改定関連)を再連載  
値上げについてパブリックコメントの募集  
各地区で頻繁に値上げ説明会を開催

図-7 住民との合意形成づくり

### 住民などとのリスクコミュニケーション



写真 市長自らが出席した住民説明会

関するパブリックコメントの募集や地区毎での住民説明を頻繁に行ってきたところです。

住民説明会として各地区へ入ると「市はこれまで一体何をしてきたのか」、「のうのと過ごし無策であったのではないか」、「水道職員は値上げを軽々しく考えている」等等、大変厳しい論調での非難轟々となる場面が幾度もありました。その多くは、これまで市が発信してきた情報を確認していない住民からの発言でもあったことから、事前の広報活動の足りなさは謙虚に反省しなければならないと思っています。

しかし、ここで誤解を恐れずに申し上げるならば、住民全ての理解と合意を得ることは、こと料金値上げに関してなかなか容



資料 北海道新聞記事(平成24年9月27日付)

易ではありません。

このような理想と現実のジレンマを現場で何度も感じながら、市の担当者一人として説明会の場で常に注意していたことがあります。それは事業者より説明する水道危機や試練を一部の声おき住民が正確に認識する能力を失い、挑戦しようとする多数住民の創造性と建設的思考を衰弱化させ、部分を見て全体を見ることができなくなり、そして短期のことしか考えず長期の未来を想像することができずにエゴと放縦と全体主義の蔓延のなかで群をなして、群集心理の陶酔を始めるという幼稚化した自壊作用でした。

幸い8年前から続けてきている住民とのリスクコミュニケーションなどが功を奏し、そのような自壊作用は最後まで起きま

せんでした。私たちが日頃より意識し続けてきた、住民などに対する丁寧な情報発信と価値観の共有（双方向コミュニケーション）というのは、やはり間違いではなかった、そしてそのことに助けられたのだといま改めて感じています。

このような地区毎での住民説明会をほぼ終え、企業団からの用水供給単価が8月に決定したことから値上げ率を確定させ、第3回定例市議会（平成24年9月）へ条例改正案を提案しました。

その案を付託された建設文教常任委員会が9月25日に開催され、部屋を埋め尽くすほど多くの住民が傍聴するなか、翌日未明まで審議を続けるという市制施行以来初の事態となりましたが、最終的には多くの委員からの理解を得ることができ可決（資料）

し、28日に再開された本会議において採決され、賛成多数で原案通り可決することができました。

## 8. おわりに

市では概ね8年前より、これまで報告してきた事柄について「筋肉質な経営体制の追求」と「住民との合意形成」を常に意識しながら積極的に取り組んできました。そのような中で、市が持続可能な水道サービスを実現させるためには、老朽化著しい施設の更新（耐震）と恒久水源の確保が大きな課題となっております。

それらを解決させ、なおかつ財政の健全化を図るため、事業者の自助努力のみでは補いきれない赤字分を平成25年4月より料

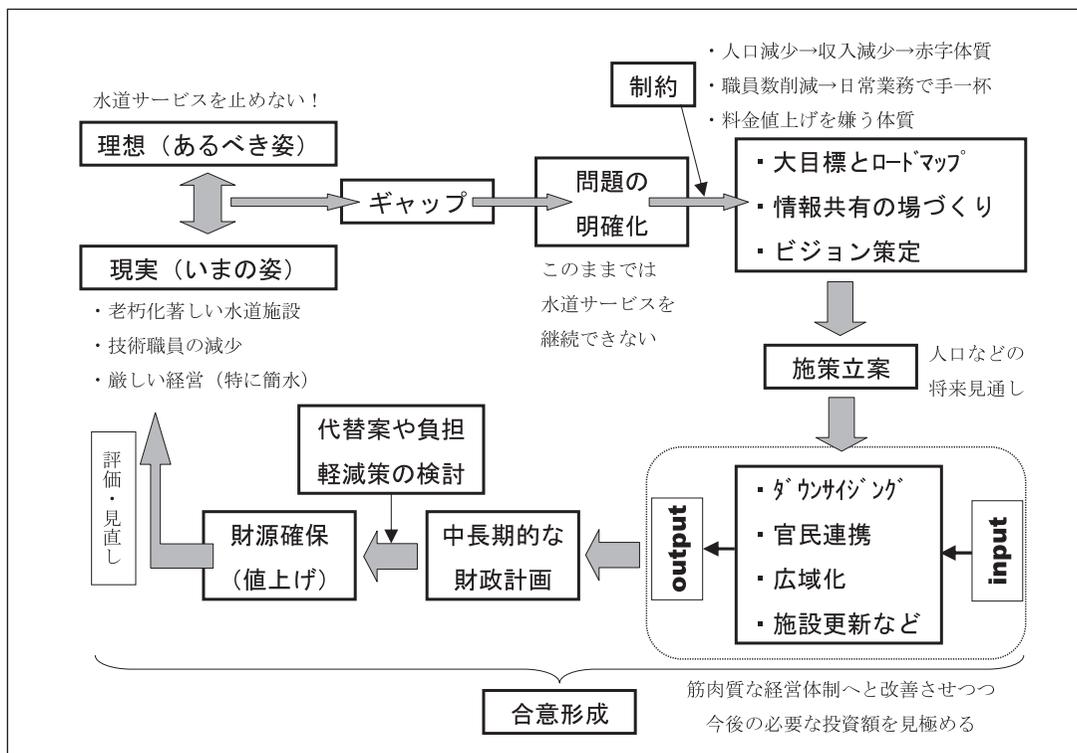


図-8 値上げを決するまでの8年

金値上げによって財源確保することにしました。その大まかな流れについては、これまで説明してきましたが、それを簡潔にまとめたものが図-8です。

理想と現実を見定め大目標の設定とロードマップづくりまでに概ね1年、情報共有の場づくりから施設更新計画の策定までに概ね5年、そして中長期的な財政計画を策定した上での財源確保までに概ね2年という、全体で8年の歳月を常に合意形成を意識しながら住民などとの双方向コミュニケーションに心掛けてきました。

市では今後も、安全で安心できる水道水を安定的に給水するというサービスと、それをしっかりと下支えする財政の両輪を健全化させるべく、住民などとのリスクコミュニケーションを継続させながら官民連携の拡充などにも取り組みつつ、なお一層の経営の効率化に努め、『計画的な施設更新（耐震）』を本格始動させて参りたいと考えております。

最後に、これまでの長きにわたる市の取

り組みは、眞柄泰基氏（トキワ松学園理事長）と小笠原紘一氏（全国簡易水道協議会・技術アドバイザー）、そして余湖典昭氏（北海学園大学教授）の御指導がなければ到底なし得ることはできませんでした。石狩水道が破綻のシナリオを歩まず、今こうして循環的更新をスタートさせることができるのは、この3人をはじめとする関係者の皆さま方のおかげです。この場を借りてその多くの皆さま方に衷心よりお礼申し上げます。

本稿がこれからの水道事業を考える上で、少しでもお役に立てれば幸いです。

#### 参考資料

- (1) [http://www.kansuikyo.com/process\\_html/index.html](http://www.kansuikyo.com/process_html/index.html)
- (2) <http://www.city.ishikari.hokkaido.jp/citizen/life/koumu04020.html>
- (3) <http://www.city.ishikari.hokkaido.jp/citizen/life/koumu05016.html>
- (4) <http://www.mhlw.go.jp/za/0723/c02/c02-01.html>
- (5) <http://www.city.ishikari.hokkaido.jp/citizen/government/koumu05023.html>