

下水道財政のあり方に関する研究会報告書骨子（案）

はじめに

略

第1 下水道財政の現状

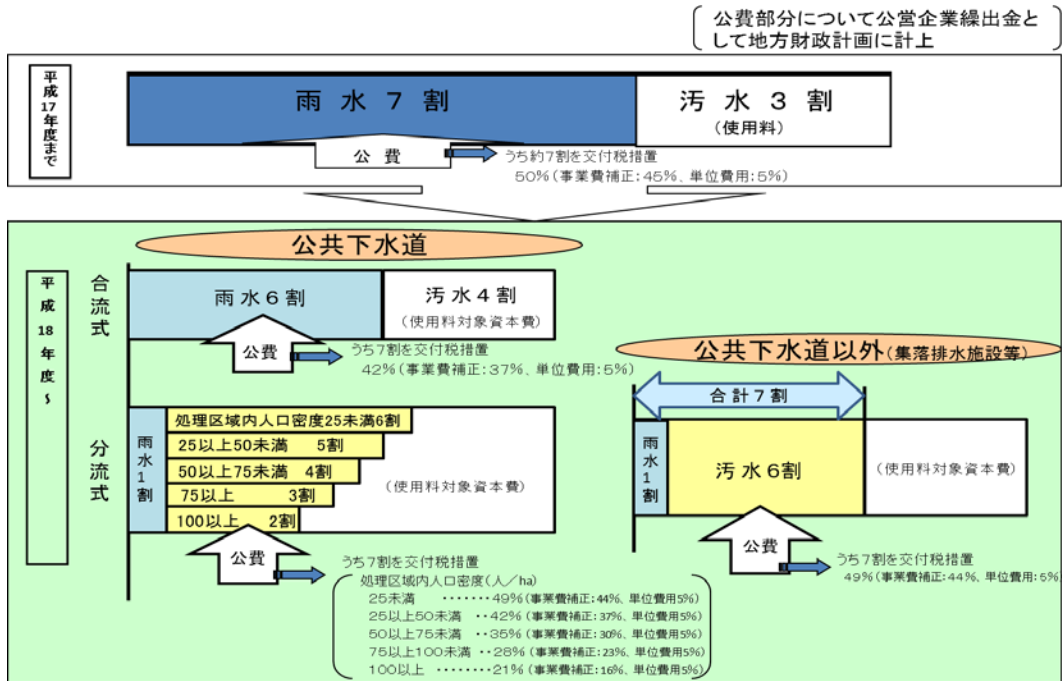
1. 平成17年度研究会を踏まえた地方財政措置の見直し

(1) 平成17年度研究会の報告の概要

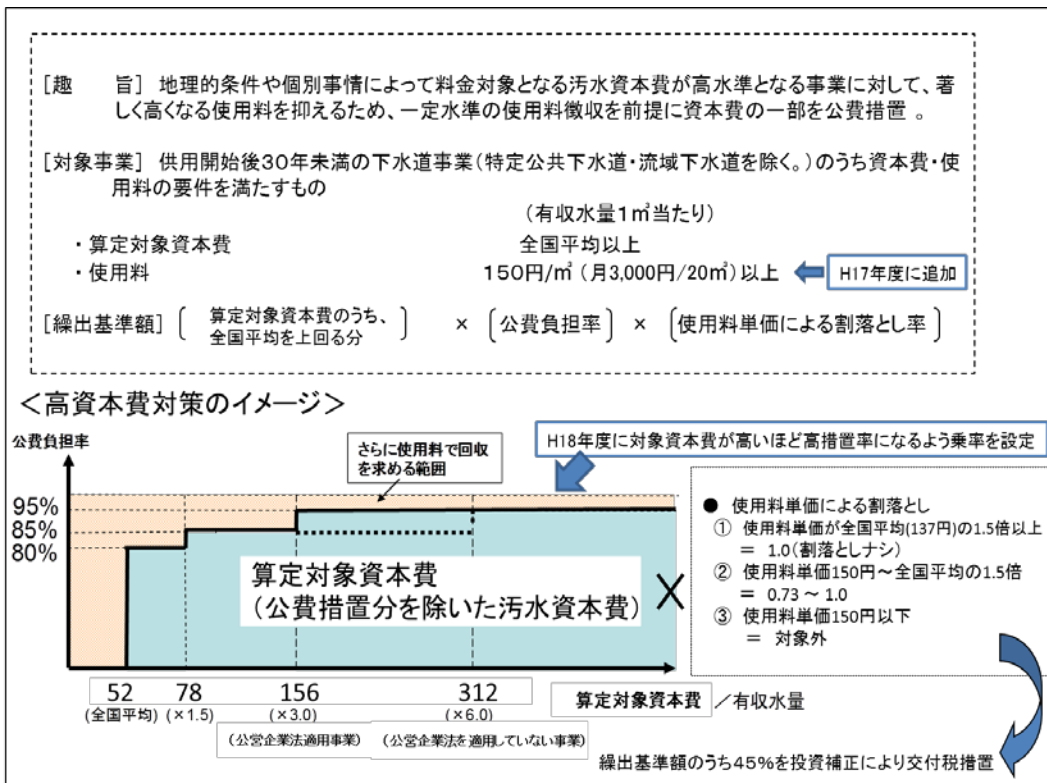
- ・ 地方財政計画上の基礎となる雨水比率（7割）について、合流式下水道と分流式下水道では現状の雨水比率に大きな格差があることに着目しつつ、より実態に即したものとすべきとした。
- ・ 分流式下水道に係る汚水資本費単価や建設コストは合流式下水道より高く、また分流式下水道には公共用水域の水質保全という公的な便益がより大きく認められることから、分流式下水道について、汚水資本費の増嵩分に対する繰出基準の創設等を検討すべきとした。
- ・ その場合、処理区域内人口密度と汚水資本費との相関関係を加味した制度とすべきであり、また、使用料回収を適切に行っていくことを前提とした水準とすべきとした。
- ・ 自然条件や地理的条件など、各事業の個別事情によって使用料の対象となる汚水資本費が著しく高くなる事業に対しては、これまでの高資本費対策の内容を一層合理的なものとなるよう見直しを行うべきとした。

(2) 平成17年度研究会を踏まえた地方財政措置の見直しの概要

① 下水道事業債元利償還金に対する地方財政措置



② 高資本費対策に係る地方財政措置



2. 近年の下水道事業の現状

(1) 下水道財政の現状

〔建設改良等の推移〕

- ・ 近年、下水道事業に係る建設改良費は減少傾向であり、過去 10 年間で半減している。このため、企業債残高も減少している。

資 1-1

資 1-2

〔費用〕

- ・ 普及率の拡大を反映して、費用は増加してきているが、元利償還金（法適用事業にあっては減価償却費及び支払利息）は、低金利や補償金免除繰上償還の実施により、過去 10 年間で 2,900 億円程度減少している。

資 1-3

〔料金収入〕

- ・ 料金収入は、普及率の拡大、料金水準の引上げにより、全体として増加傾向にあり、過去 10 年間で 2,000 億円程度増加している。
- ・ 料金水準は、全体的に上昇傾向であるが、人口密度が低い地域の上昇幅が大きく、かつ料金水準も高くなっている。

資 1-4

資 1-5

〔繰入金〕

- ・ 元利償還金の低下を反映して、他会計繰入金は、過去 10 年間で 3,800 億円程度減少している。
- ・ なお、他会計繰入金は、人口密度が低い地域においては、普及率の拡大に伴い増加傾向にある。

(2) 下水道事業を取り巻く環境の変化

①汚水処理の普及、大量更新期の到来

- ・ 平成 15 年末時点の汚水処理人口普及率が 77.7%であったのに対し、平成 25 年末時点では 88.9%となっており、特に、近年は採算面で厳しい環境にある小規模市町村においても普及率が大幅に上昇している。

資 1-6

- ・ 下水道施設は昭和 40 年代以降急速に整備量を増大させてきたことから、都市部を中心に老朽化が着実に進行しており、今後、改築需要が急増する見込みである。

資 1-7

②人口減少時代の到来

- ・ 国立社会保障・人口問題研究所によれば、公共下水道事業実施団体（平成 25 年度）のうち、90%以上の団体が、2040 年には 2010 年比で人口が減少することが見込まれている。
- ・ 人口減少に伴う料金収入の減少は、下水道事業経営に大きな影響を及ぼす可能性があり、特に、資本費が高く経営環境が厳しい団体ほど、大幅な人口減少が見込まれることに留意が必要である。

資 1-8

③「経営戦略」の策定の要請

- ・ 老朽化に伴う更新投資の増大や人口減少に伴う料金収入の減少等、経営環境が厳しさを増しつつある中で、将来にわたり必要な下水道サービスを安定的に供給するため、総務省は、地域や公営企業の現状と将来の見通しを踏まえた中長期的な経営の基本計画である「経営戦略」を策定し、同計画に基づいた経営基盤強化と財政マネジメントの向上に取り組むことを全団体に要請している。

資 1-9

<参考>「経営戦略」の概要

- ・ 「経営戦略」は、10 年以上の計画期間を基本とした経営計画。
- ・ 効率化・経営健全化のための取組方針を示した上で、「投資試算」をはじめとする支出と「財源試算」により示される収入が均衡していることが求められている。
- ・ 特に下水道事業の実施にあたっては、公共下水道、農業集落排水施設、浄化槽等の各種処理施設の中から、地理的・社会的条件に応じて最適なものを選択して整備することが求められるとともに、各種処理施設の整備区域の適切な見直しや処理場の統廃合、事業の広域化・共同化等に取り組み、合理化・効率化していくことが求められている。

④公営企業会計の適用の要請

- ・ 総務省は、平成 27 年度から 31 年度までを集中取組期間と設定し公営企業会計の導入を要請しており、特に下水道事業については重点事業に位置づけている。

資 1-10

- ・ 公営企業会計の導入により、損益・ストック情報を的確に把握することが可能となり、「経営戦略」の策定にも活かすことができる。

(3) 経営健全化に向けた地方団体の取組み

①横浜市

[概要]

- ・ 処理区域内人口密度 100 以上。市内の 4 分の 1 が合流式。污水経費は 100%回収を基本。

[健全化の主な取組]

- ・ 民間委託の推進、施設の長寿命化、P F I 事業の推進により、維持管理費・資本費を削減。
- ・ 再生水・焼却灰の販売等の資源の有効利用のほか、下水道施設上部での太陽光発電事業等の資産の有効利用。

[今後の課題]

- ・ 更新時期の集中による整備費の増大に対応するため、アセットマネジメントを導入し、事業費の平準化に取り組む予定。

②明石市

[概要]

- ・ 処理区域内人口密度 75 以上 100 未満。最初の認可から 100 年超で普及率ほぼ 100%。污水経費に一部公費負担を入れているが、段階的に私費負担率を高めている。

[健全化の主な取組]

- ・ 使用料の収納率向上、水洗化率の向上等による収入面の健全化、処理場の民間委託や汚泥焼却炉の廃熱利用等による維持管理費の削減。

[今後の取組]

- ・ 平成 28 年度より地方公営企業会計に移行の予定。
- ・ 処理場等の施設配置の見直しや処理場間を連絡管で接続することによる施設統廃合（下水道施設のネットワーク化）を検討。

③金沢市

〔概要〕

- ・ 処理区域内人口密度 50 以上 75 未満。短期集中型の整備により普及率が高い。分流式下水道等に要する資本費に対し、地方財政計画を基に繰出。

〔健全化の主な取組〕

- ・ 処理場の運転管理、少額修繕、薬品の調達等の業務の包括的民間委託を平成 26 年度から実施。
- ・ 管渠・処理場の業務委託や組織統合等による職員数の削減等により維持管理費を削減。

〔今後の課題〕

- ・ 平成 27 年度の面整備の完了を機に、今後は、長寿命化・改築更新・耐震化といった優先度の高い事業に投資。

④米沢市

〔概要〕

- ・ 処理区域内人口密度 25 以上 50 未満。整備途上であり普及率 62.7%。汚水資本費のうち料金回収できているのは 4 割程度であるが、平成 26 年度に料金改定を行い、5 割を目指している。

〔健全化の主な取組〕

- ・ 大口使用者の使用水量減少等を踏まえ、下水道料金の見直しに取り組む予定（平成 30 年度予定）。
- ・ 平成 28 年度に上下水道事業の統合、平成 31 年度に地方公営企業会計に移行の予定。

〔今後の課題〕

- ・ 未整備区域について、人口動向・企業動向等を見ながら下水道の整備の必要性を再検討し、一部区域については、汚水処理手法を浄化槽に切り替えるなどの事業計画の見直しを検討。

⑤吉野ヶ里町

〔概要〕

- ・ 処理区域内人口密度 25 未満。高資本費対策適用団体。公共下水道と農業集落排水施設により整備。面整備は計画の 91.6%終了。使用料水準は 3,300 円/m³と全国平均より高いが、汚水資本費の約 6 割を公費負担。

〔健全化の主な取組〕

- ・ 農業集落排水施設の終末処理場を廃止し、公共下水道に接続することにより、大幅に維持管理費を削減。
- ・ 平成 28 年度に地方公営企業会計に移行予定。

〔今後の課題〕

- ・ 人口減少による使用料の減少が課題であり、企業誘致等により使用料を確保。
- ・ 包括的な民間委託の導入を検討。

第 2 下水道財政に係る課題と今後の下水道財政の方向性

1 現在の地方財政措置の検証と今後の方向性

(1) 人口密度区分別の下水道財政の分析

①決算の状況

- ・ 平成 18 年度の地方財政措置の見直しによって、分流式下水道の汚水資本費に対して公費負担を認めることとし、処理区域内人口密度に応じて地方財政措置を講じることとしたが、これにより、人口密度が低い地域を中心に汚水資本費単価が大幅に抑制されており、より実態に即した地方財政措置となっている。

資 2-1

引き続き、地方公共団体の更なる経営努力が促されるよう留意しつつ、当該公費負担の制度を継続すべきである。

- ・ 現在でも、特に人口密度が低い地域については、極めて高水準の汚水処理原価となっており、引き続き適切に高資本費対策を継続していく必要がある。
- ・ 使用料水準は、どの人口密度区分においても徐々に上昇しており、人口密度が低い地域では平均で 3,000 円/20 m³を上回る使用料単価となっている。また、人口密度が高い地域は、経費回収率が高い水準となっているが、施設老朽化が進んでいる

資 1-5

資 2-2

ことから、今後、更新等の需要の増加に備える必要がある。

- ・ なお、現在の地方財政措置においては、資本費のうち雨水の割合は、見直し当時の実態を踏まえ、合流式では 6 割、分流式では 1 割を想定している。直近のデータでも見直し当時と同程度の水準であるが、今後の推移を注視していく必要がある。

資 2-3

②地方交付税措置の状況

- ・ 資本費に係る地方交付税措置額と一般会計からの繰入金とを比較すると、人口密度が高い地域を中心に繰入金に対する地方交付税措置額の割合が高くなっている。
- ・ これは大都市及びその周辺地域の多くが公害防止対策事業計画の対象地域（以下、公害防止対象地域という）となっており、当該地域の下水道事業に係る地方債については、通常よりも高い地方交付税措置率（元利償還金の 50%）となっている公害防止対策事業債を充当していることによるものと考えられる。

資 2-4

(2) 公害防止対策事業に係る地方財政措置のあり方

- ・ 下水道事業に充当される公害防止事業債に係る地方財政措置については、
 - ▶ 平成 18 年度の地方財政措置の見直しにより、公害防止事業対象地域とそれ以外の地域との間で、下水道事業に係る地方財政措置の水準に大きな差が生じていること。
 - ▶ 公害防止事業対象地域は大都市及びその周辺の地域が多く、下水道事業についても、本来、料金収入で回収できる部分が大いと考えられること
 - ▶ 公害防止事業対象地域における下水道の普及率が相当程度高まってきており、下水道事業そのものも、都市だけでなく、幅広い地域で実施される公共サービスとなってきたこと

資 2-5

資 2-6

資 2-7

等を踏まえ、残事業の内容等を精査しつつ、地方財政措置のあり方を検討すべきである。

- ・ 公害防止対策事業債の根拠となっている公害の防止に関する事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律は、平成 23 年に 10 年間の延長がされており、対象団体は平成 23 年に 3~10 年の計画を策定し、国の同意を得て事業進捗に取り組んでいることから、見直しの時期については、適切に検討すべきである。

(3) 将来の検討課題

- ・ 下水道経営を将来にわたって適切に行っていくためには、下水道財政の仕組みを住民にもわかりやすい簡明なものとする必要がある。このため(2)の取組を優先しつつ、例えば、分流式下水道における雨水事業と汚水事業を切り分けて地方財政措置を行う等、地方財政措置を更に実態に即したものとする方向で見直しを検討すべきである。

2. 高資本費対策に係る地方財政措置の検証と今後の方向性

(1) 高資本費対策の現状

- ・ 高資本費対策は、自然条件や地理的条件等各事業の個別事情によって使用料で回収すべき汚水資本費が著しく高くなることがあることから、昭和61年度に創設されたものである。現在は、
 - ①供用開始後30年未満の事業について
 - ②算定対象資本費が全国平均以上であって
 - ③使用料単価が150円/㎡以上の事業について対象としている。
- ・ 高資本費対策の対象となっている事業数は1,280事業、全事業の35.7% (H25年度決算) であり、人口密度の低い地域を中心に対象となっている団体が多い。これらの地域は高資本費対策がなければ汚水処理原価が極めて高い水準となるものであり、合理的な制度となるよう検証しつつ、引き続き財政措置を継続していくことが必要である。

資 3-1

資 2-1

(2) 「経営戦略」策定による効率的な経営の必要性

- ・ 人口減少・大量更新時代を控え、住民への説明責任がより強く求められる時代となっていることから、総務省において、すべての団体で中長期的な経営の基本計画である「経営戦略」の策定を求めている。
- ・ 特に、資本費の高い事業においては、

- ▶ 大幅な人口減少が見込まれる団体が多いこと。
- ▶ 汚水整備が概成しておらず、引き続き新規投資を計画している団体が多いこと。
- ▶ このため、適切な汚水処理施設の選択、処理場の統合や広域化等によるコストの抑制等に取り組む必要性が高いこと。

等から、将来にわたり、継続的に下水道サービスを住民に提供できるよう、「経営戦略」を策定する必要性が極めて高い。

- ・ したがって、高資本費対策に係る地方財政措置に当たって、「経営戦略」の策定を要件とすることが適当である。
- ・ 高資本費対策の対象となる団体は、規模の小さい団体が多いことから、「経営戦略」の策定に際して、十分なサポートと配慮が必要である。

(3) 高資本費対策に係る地方財政措置のあり方

①対象となる事業要件（30年未満要件）のあり方について

- ・ 高資本費対策は、供用開始後 30 年未満の事業が対象となっているが、これは、制度導入時期の試算において、供用開始後 30 年程度で資本費（元利償還金）の低下や接続率の向上等による使用料収入の増加により収支が均衡すると考えられていたことを踏まえたものである。
- ・ 一方で、
 - ▶ 自然条件や地理的条件等により、構造的に資本費単価の高い地域においても下水道サービスの提供が広がってきていること。
 - ▶ 現実に、近年、供用開始後 30 年を経過しても、資本費が依然として高い水準のまま推移している事業が多いこと。
 - ▶ 平成 16 年に、建設改良地方債の元金償還金と減価償却費の差額分に資本費平準化債を充当し、後年度に資本費の負担を繰り延べるのが可能となっており（平成 25 年度、約 2,400 億円発行）、必ずしも 30 年程度で資本費が低下するものではなくってきていること。

から、供用開始後 30 年未満を要件とすることは、実態に合わなくなってきていると考えられる。

- ・ このため、高資本費対策について、供用開始後 30 年未満の事業を対象とする要件については、他の要件を一層合理的なものとするよう検討を行いつつ、撤廃を含め、

見直しを検討すべきである。

②適切な資本費算定について

- ・ 高資本費対策に係る地方財政措置にあたっては、対象となる資本費は元利償還金を基礎として算定されている。
 - ・ しかし、
 - ▶ 総務省では公営企業会計の導入を各地方団体に要請しているところであり、より正確な資本費の算定のためには、公営企業会計に基づく減価償却費を基礎として算定することが望ましいこと。
 - ▶ 資本費平準化債を活用して資本費の一時的な上昇を抑制している団体は、高資本費対策の算定上不利になっていること。
- 等を踏まえると、高資本費対策を講じるにあたっては、減価償却費を基礎とした資本費を対象とすることが適当である。
- ・ なお、総務省からの要請においては、平成31年度までの公営企業会計への移行を求めていること、人口3万人未満の団体においてはできる限りの移行を求めていること等を勘案して、適切に見直しの時期等を検討すべきである。

資 4-3

3. 施設の老朽化への対応

(1) 施設老朽化の現状と影響

- ・ 都市部を中心とする多くの団体の施設が老朽化しており、今後、更新・老朽化対策事業が大幅に増加することが見込まれる。
- ・ このことは下水道財政に次のような影響を与えと考えられる。
 - ▶ 下水道事業は投資回収期間が長期にわたるインフラ事業のため、更新投資を行う場合には、減価償却費が新規投資時と比べて大きく増加することが見込まれること。
 - ▶ 更新・老朽化対策事業は、新規投資と異なり、新たな料金収入の増が見込まれないため、今後、収支が悪化する懸念があること。
 - ▶ 近年は、企業債利子の減少により料金原価が抑制されてきたが、今後は上記のような負担増を金利低下によりカバーすることは難しくなってくること。

資 5-1

(2) 老朽化に備えた対応策のあり方

①「経営戦略」の活用

- ・ 施設の老朽化に伴う費用の急増に備えるため、「経営戦略」を策定し、施設の長寿命化など費用の平準化に向けた対策や、資本費の抑制のための投資の合理化・効率化の取組を前提として、中長期の収支計画を立てるべきである。
- ・ この中で、必要に応じて、以下に述べる積立金や、料金徴収のあり方を検討し、将来の費用の急増に備えることが考えられる。

②積立金のあり方

- ・ 各地方公営企業は条例又は議決により特定の目的のために積立を行うことが可能であるが、一般的に採用されている減債積立金、建設改良積立金は、将来の資産老朽化対策のための積立として活用されている事例は極めて少なく、額もわずかである。

資 5-2

※ 地方公営企業法施行規則の勘定科目区分において示されている積立金には、減債積立金、利益積立金、その他積立金がある。また、決算統計の項目としては、減債積立金、利益積立金の他に建設改良積立金がある。

- ・ 更新・老朽化対策事業等の急増に備え、各地方団体が必要な場合に円滑に積立を行うことができるよう、その考え方や必要額の算出方法等のガイドラインを示すとともに、新たな積立金を検討することが望ましい。
- ・ なお、この積立金は、各地方団体が策定する「経営戦略」と整合性のとれたものとすべきである。

③料金算定のあり方

- ・ 下水道事業における料金対象原価については、総括原価主義の考え方が採用されているが、その料金原価には水道事業で採用されている「資産維持費」といった事業の施設の再構築等のための費用が含まれておらず、その費用の一部を現役世代から料金徴収するという水道料金と同様の考え方が必ずしもとられていない。
- ・ 更新時期の集中等により減価償却費等の費用が急増した場合、料金水準の大幅な引き上げや一般会計からの多額の繰入が不可避となる可能性があり、世代間公平の

資 5-3

観点からも問題がある。

- 必要な場合に料金算定原価に施設の再構築等のための費用を見込むことができるよう、そのあり方を更に検討し、示していくことが望ましい。