

下水道使用料のあり方に関する意見書

平成28年10月

姫路市下水道事業経営懇話会

目 次

はじめに	1
1 姫路市下水道事業の現状	2
(1) 排出量	
(2) 使用料収入	
(3) 老朽化対策	
(4) 一般会計からの繰入金	
(5) 収支改善の取組	
2 課題	3
(1) 財務の健全化	
(2) 基本使用料の明確化	
(3) 使用料負担の適正化	
3 今後の下水道使用料について	6
(1) 段階的な使用料改定	
(2) 改定案とその評価	
4 補足意見	8
(1) 10 m ³ 以下の従量使用料単価	
(2) 利用者への啓発	
(3) 収益確保策・費用削減策への取組	
おわりに	8

【注】 本意見書中の金額は、全て消費税及び地方消費税別の額である。

はじめに

下水道は、市民の衛生的で快適な生活環境の確保、雨水排水による浸水の防除及び豊かな自然環境の保全に寄与する、公共性・公益性の高い重要な都市基盤施設である。

姫路市下水道事業は、昭和 13 年の事業着手以来、平成 5 年度から 12 年度にかけて集中的に整備し、平成 18 年 3 月の 1 市 4 町合併等を経て、市内の広範囲でサービスを提供している。平成 27 年度末の管渠総延長は中核市最長の 3,097km に、また、人口普及率は 97.0%に達しており、事業の重点は建設事業から維持管理及び改築更新へと移りつつある。

今後は、既存施設の維持管理や改築更新に多額の費用を要することとなるが、一方、人口減少や生活様式の変化等により下水道使用料収入は減少傾向にあり、下水道事業を取り巻く経営環境はますます厳しさを増している。

このような状況のもとにおいても、安全で快適な下水道サービスを持続的・安定的に提供していくため、姫路市では平成 28 年 1 月に「姫路市下水道事業経営戦略（以下「経営戦略」という。）」を策定し、経営基盤の強化に努めているところであるが、景気動向や社会構造の変化に左右されない安定的な経営を行うためには、下水道使用料についても新しい時代に即したものに抜本的に見直す必要がある。

本懇話会においては、平成 28 年 4 月から 4 回の会議を開催し、姫路市下水道事業の現状及び経営戦略に示された経営の基本方針を踏まえた「これからの下水道使用料のあり方」について意見交換を行った。本意見書は、これまでの会議における意見をとりまとめたものである。

平成 28 年 10 月 24 日

姫路市下水道事業経営懇話会
座長 瓦田 沙季

1 姫路市下水道事業の現状

(1) 排出量

公共下水道事業の一般汚水の排出量は、近年減少傾向にある。平成 26 年度の一般汚水の排出量は、前回の実質的な使用料改定を行った平成 22 年度と比べ 58 万 m³の減となっている。

排出量減の要素としては、人口減少、節水機器の普及、景気動向等の様々な要素が考えられるが、市内人口及び事業所数も減少するものと見込まれていることから、排出量の減少傾向は変わらないものと予測される。

また、1 か月あたりの排出量に着目し、10 m³以下を「小口使用者」、11 m³以上 50 m³以下を「中口使用者」、51 m³以上を「大口使用者」と使用者区分を定義し、平成 22 年度と 26 年度の排出量を比較すると、小口使用者 55 万 m³増、中口使用者 24 万 m³減、大口使用者 88 万 m³減となっている。

(2) 使用料収入

使用料収入は、排出量と同じく減少傾向にある。平成 26 年度の一般汚水の使用料収入は、平成 22 年度と比べ 2.0 億円 (2.6%) の減となっている。使用者区分別では、小口使用者 1.0 億円増、中口使用者 0.7 億円減、大口使用者 2.3 億円減となっている。

大口使用者の使用料収入の動向が、事業経営に大きな影響を及ぼす構造となっている。

(3) 老朽化対策

公共下水道事業では、平成 27 年度末時点で 2,750km の管渠、7 か所の終末処理場など、償却資産は 2,965 億円となっている。このうち、法定耐用年数を経過したものは 432 億円となっている。特に、管渠については敷設後 30 年を経過した老朽管が 677km となっており、道路の陥没やライフラインの機能不全を未然に防止するためにも、早期の対策が必要である。

老朽化対策事業については、毎年度の投資額を平準化し、計画的かつ効率的な投資に努めることを経営戦略にも明記しているが、下水道事業全体での所要額は平成 28 年度からの 10 年間で 364 億円、50 年間では 2,554 億円に上る見込みである。

(4) 一般会計からの繰入金

公営企業である下水道事業には、事業に伴う収入によって経費を賄う独立採算性の原則が適用されるが、この例外として、国の定める基準及び地方公共団体独自の政策的判断により、一般会計から繰入れが行われている。

下水道事業の経費負担は、原則として、雨水処理に要する費用は公費で、汚水処理に要する経費は私費（下水道使用料）で負担することとされている（雨水公費・汚水私費の原則）。また、汚水処理費についても、公共用水域の汚濁防止等に必要な限度において公費負担が適当であるとされている。この考え方に基づき国が定める基準による繰入金を「基準内繰入金」といい、国の基準によらず地方公共団体独自の判断による繰入金を「基準外繰入金」という。

繰入金は近年減少傾向にあるものの、平成 26 年度の公共下水道事業の繰入金は基準内繰入金 70 億円、基準外繰入金 40 億円の合計 110 億円となお多額に上っている。

(5) 収支改善の取組

下水道事業の収支改善を図るため、現在、次のような取り組みを行っている。

① 収入増加策

- ・ 処理区域内での早期水洗化の促進

(公共下水道の水洗化率 23 年度 96.2%、27 年度 97.3%)

- ・ 未利用地を活用した太陽光発電による売電事業(約 49 百万円)
- ・ 再生水の売却(約 2 百万円)等
- ・ 汚泥の有効活用の研究

② 経費節減策

- ・ コミュニティ・プラントと集落排水処理施設の公共下水道への接続
- ・ 下水処理施設で使用する電力の入札についての検討、実施
- ・ 包括民間委託の検討
- ・ 下水処理場における運転方法変更による経費削減
- ・ 下水道局施工工事の他部局との合併入札・施工
- ・ 機器更新時の省エネタイプ機器の導入
- ・ 事務用品等の経費節減及び節電

2 課題

(1) 財務の健全化

基準内繰入金には「分流式下水道等に要する経費」に対する繰入れがあり、平成 26 年度の当該繰入金は 28 億円に上る。

雨水排除と汚水排除を別々に行う分流式下水道は、それらを同じ管渠で行う合流式下水道に比べて環境保全に資する効果が大きいのものの、整備費用は割高となる。このことから、分流式下水道を整備した場合に、適正な使用料を徴収してもなお使用料で回収することが困難である経費に対しては、一般会計において負担することが認められている。

しかし、当該繰入れの対象は「雨水公費・汚水私費の原則」から鑑みると、本来は使用料で賄うべき経費であり、基準内繰入金ではあるものの実質的には赤字補てんの性質を有するものである。

下水道事業を取り巻く経営環境はますます厳しさを増しているが、一般会計においても、少子高齢化の進行、新たな行政需要への対応などにより、財政事情は更に厳しくなるおそれがある。下水道事業への繰入れについても、将来にわたって現行どおりに行われる確証はない。

今後増大する施設の改築更新を確実にを行い、安全で快適な下水道サービスを持続的に提供するためには、経営の効率化、投資の合理化を徹底する一方で、使用者に対しても下水道の果たす役割、安全で快適な下水道サービスの提供には多額の費用がかかること等を十分に説明し、受益に応じた適切な負担を求める必要がある。

(2) 基本使用料の明確化

安定的な事業経営を行うためには、使用者数、排出量のほか、景気動向等に左右されることなく使用料収入を確保する必要がある。このことから、使用料収入全体に占める基本使用料の割合（基本使用料割合）が高いほうが望ましい。

現在、姫路市の下水道使用料の基本使用料は 1 か月あたり 943 円で基本水量は 10 m³と設定されており、基本水量を超えた部分については排出量に応じて負担すること（従量使用料）としている。

下水道使用料の対象経費は、需要家費、固定費及び変動費の 3 つに分解される。

需要家費	排出量の多寡にかかわらず主として使用者数に対応して増減する経費であり、使用料徴収関係経費等が該当する。
固定費	排出量及び使用者数の多寡にかかわらず固定的に必要とされる経費であり、電力の基本料金、減価償却費等が該当する。
変動費	主として排出量の多寡に応じて変動する経費であり、電力の従量料金、薬品費等が該当する。

基本的には需要家費及び固定費を基本使用料で回収し、変動費を従量使用料で回収することとなる。ただし、下水道事業は施設型事業であり、使用料対象経費のうち減価償却費や支払利息等の固定費が占める割合が極めて大きいという特性があることから、固定費については一部を基本使用料として、残りを従量使用料として賦課することが適当であると考えられる。

姫路市では、1か月あたり 10 m³までの使用者に対しては排出量にかかわらず 943 円を徴収する仕組みとなっていることから、本来負担すべき基本使用料の額が不明確である。市民に適正負担を求める上で、また、安定的な事業経営に望ましい基本使用料割合を検討する上で、基本使用料の明確化は必要である。

(3) 使用料負担の適正化

① 小口使用者 ～ 基本水量の廃止

基本水量が 10 m³と設定されていることから、小口使用者は、排出量にかかわらず 1か月あたり 943 円の使用料を負担している。しかし、小口使用者の 1か月あたり排出量の平均値は、平成 26 年度で 5.5 m³（基本水量の 55%）となっており、基本水量未滿の使用者負担の適正化が求められる。

基本水量が 10 m³と設定されたのは昭和 35 年である。当時は下水道の普及途上であり公衆衛生上の観点から設定されたものと考えられるが、約 60 年が経過した今、人口普及率は 97 パーセントに達しており、社会構造や生活様式も大きく変化している。このことを踏まえると、全ての使用者について 0 m³からの従量料金制とすることを検討すべきである。

② 大口使用者 ～ 累進度の緩和

姫路市の下水道使用料は、10 m³の基本水量を超えた部分が従量制であり、水

量が増えるに従って 1 m³あたりの負担が高くなる累進制を採用している。1 m³あたりの平均使用料単価は、下表のとおりである。

1 m³あたりの平均使用料単価

小 口	170 円*
中 口	最低 101 円 (11~20 m ³) 最大 130 円 (31~50 m ³)
大 口	最低 157 円 (51~100 m ³) 最大 352 円 (1,001 m ³ 以上)
全体平均	149 円

(注) 中口及び大口使用者のカッコ内は、排出量

* 小口使用者の平均使用料単価は、基本使用料に 10 m³の基本水量を含んでいることから、単純な比較はできない。

汚水を大量に排出することに伴い管渠、処理場等の能力を引き上げなければならないという点では、排出量に応じた累進制の使用料体系を採用することは適正である。しかし、11 m³以上の累進度は最大で 3.4 倍 (385/114=3.4) となっている。最大従量単価 (385 円) を他都市と比較すると、中核市 47 市では第 6 位、兵庫県内市 29 市では第 4 位となっていることを考慮すると、累進度の妥当性についても検討すべきである。

③ 中口使用者 ~ 平均使用料単価の適正化

6 ページの表が示しているように、中口使用者の負担は 101 円~130 円と全体平均の 149 円より小さい。そのため、使用料改定に際しては、中口使用者の平均使用料単価を全体平均へ近づける必要がある。

3 今後の下水道使用料について

(1) 段階的な使用料改定

経営戦略においては「経済情勢の推移や市民生活への影響に配慮しながら、適正かつ公平な負担となるように使用料の段階的な見直しを進めて行く必要があります。」と記述している。そして、目標値として「分流式下水道等に要する経費」を控除する前の一般汚水の経費回収率 (経費充足率) を、平成 26 年度の 72.8%から改善することを掲げ、経費充足率を 100%へ引き上げるために必要な改定率を 37.3%と試算している。

独立採算の原則及び受益者負担の原則からは、経費充足率を 100%へ引き上げることが望ましい。しかし、下水道は生活に必要なライフラインであることから、料金改定に際しては家計や企業経営など市民生活に与える影響も考慮する必要がある。当懇話会としては、中長期的な視点により、最終的に経費充足率 100%を目指した段階的な改定も視野に入れ、下水道局から提示された経費充足率 80%・改定率 9.8%は当面の措置として妥当と考える。

(2) 改定案とその評価

前述の現状と課題のほか、他都市の料金水準や改定の実例を踏まえ、下水道局から提示された複数の改定案について検討を行った。

【A案】 一律 9.8%改定

- ・ 基本水量 10 m³を維持
- ・ 現行の基本使用料及び従量料金単価に一律 9.8%を加算
- ・ 基本使用料割合 32%（現行から増減なし。ただし、基本使用料には 10 m³までの基本水量の使用料も含む。）
- ・ 最大従量使用料 423 円（現行から 38 円増）
- ・ 11 m³以上での従量使用料累進度 3.4（現行から増減なし）

【B案】 基本水量廃止・基本使用料据置

- ・ 基本水量 10 m³を廃止
- ・ 基本使用料を据置
- ・ 全体で 9.8%改定となるよう、従量使用料を設定
- ・ 基本使用料割合 29%（現行から 3 ポイント減）
- ・ 最大従量使用料 385 円（現行から増減なし）
- ・ 11 m³以上での従量使用料累進度 2.9（現行から 0.5 ポイント減）

【C案】 基本水量廃止・基本使用料改定

- ・ 基本水量 10 m³を廃止
- ・ 基本使用料を現行の 90%と設定
- ・ 全体で 9.8%改定となるよう、従量使用料を設定
- ・ 基本使用料割合 25%（現行から 7 ポイント減）

- ・ 最大従量使用料 385 円（現行から増減なし）
- ・ 11 m³以上での従量使用料累進度 2.8（現行から 0.6 ポイント減）

（各案の評価）

A案は、全使用者の負担の増加率が一律 9.8%となる点では簡潔明瞭である。しかし、基本使用料及び基本水量の見直しを行わないことから、課題は、基本使用料の明確化、小口・中口・大口の全使用者について負担の適正化が図られていないことである。

B案は、基本使用料の明確化のほか、中口・大口使用者の負担の適正化が図られている点でA案よりも優位性がある。課題は、基本使用料の据置等により 1～10 m³の従量使用料単価と 11～20 m³の従量使用料単価との差が大きすぎることである。

C案は、基本使用料の明確化のほか、中口・大口使用者の負担の適正化が図られている点でA案よりも優位性があり、また、1～10 m³の従量使用料単価と 11～20 m³の従量使用料単価との差が、B案と比べて若干緩和されている。課題は、基本使用料割合が3案中で最も低くなることである。

（懇話会の結論）

A～C案にはいずれもメリットとデメリットが共存しており、第2章で挙げた全ての課題の解決には至っていない。しかし、B案とC案は一時的に基本使用料割合が下がるものの基本使用料が明確化されており、また、平均よりも低い中口使用者の負担を適正な水準に近づけている点で、A案よりも優位性があると考えられる。この2案を軸に、姫路市の政策、社会経済情勢などの諸要因を踏まえた改定が望ましい。

4 補足意見

（1）10 m³以下の従量使用料単価

仮にB案及びC案を採用した場合は、新たに 10 m³以下の従量使用料単価が設定されるが、11 m³以上の従量使用料単価と比べると低い額となる。次回改定時に 10 m³以下の従量使用料単価を適正な額への引上げを検討してもらいたい。

(2) 使用者への啓発

下水道施設を適切に維持管理し、また、汚水処理経費を抑制するためには、使用者の協力が不可欠であることから、下水道の適正利用などの啓発活動にも積極的に取り組んでももらいたい。

(3) 収益確保策・費用削減策への取組

下水道使用料改定に当たり、経営戦略にある収益確保策・費用削減策に取り組んでももらいたい。

また、経営指標等の情報公開を、適切に実施してもらいたい。

おわりに

下水道事業は市民生活に密接に関わりのある公共サービスであり、人口減少社会の到来、施設の老朽化対策等の課題が山積している厳しい経営環境にあっても、安全・安定・継続的に運営していくことが必要である。

使用料改定により市民に負担増をお願いする一方で、経営戦略に基づき下水道局職員全員が一丸となって、健全経営そして市民サービスの向上のために不断の努力を続けてもらいたい。