

都市経営への参加の一形態(3)

——川崎市水道事業および下水道事業の経営と財政に関する、

専門委員による諸答申——

奥 村 恵 一

IX 昭和55年の下水道事業答申

1 水道事業答申から下水道事業答申へ

(1) 水道事業答申における専門委員の役割と立場

本稿のねらいは、われわれ川崎市専門委員による「水道事業および下水道事業の経営と財政に関する諸答申」の全体を振り返り、「都市経営への参加の一形態」の実際を綴ることである。このことによって、川崎市水道・下水道の各時代を反映した経営・財政の動向とこれに伴う答申全体の脈絡を把握でき、また専門委員による多年に亘る答申の経緯と内容について一つの記録を残すことができ、そして川崎市が学識経験者と各界の代表者から意見を聴く経営参加の行政システムを維持してきてきたことを評価することができる、と思うのである。

本稿のこれまで、すなわち「都市経営への参加の一形態」(1)と(2)においては、水道・工業用水道事業に関する専門委員の答申と報告のすべてについて、解説してきた。昭和48年より平成元年までの、7つの水道・工業用水道事業に関する答申と報告について、その内容と経緯を記述したのである。

さて、これら水道関係の答申と報告の説明を終えたこの箇所、専門委員の役割と立場につ

いて私の考え方と希望を、簡単に述べておきたい。さきに、専門委員とは、市民および学識経験者として行政から独立した立場から、地方公共団体の長に意見を具申する行政への参加者の一形態であると性格づけた。事実われわれも、水道事業答申では学識経験者として、川崎市長に意見を具申したところである。そのさい、私が、また同様に専門委員全員がそうだとおもうが、願ったことは、次の三点である。① 専門委員としての研究・調査の期間が、できるだけ長期に及ぶものであってほしい、② 専門委員の研究・調査の事項が、料金値上げに限らず経営・財政全般に亘るものであってほしい、そして、③ 市長が、専門委員の答申内容を十分に尊重してほしい、ということである。そして、幸いなことに、これらの3点については、一部の点を除いて、かなりの程度われわれの希望が受け入れられてきている。このことを以下で簡単に説明することにしよう。

ア 専門委員の研究・調査期間の長期性

専門委員としては、地方公共団体の長に意見を具申するさいには、その研究・調査の期間は、密度の問題はあるが長いほど好ましい。意見具申のために十分な準備期間を確保したいためである。他方、地方公共団体の長としては、当面の問題を処理するためには、期間は短いほうが

良いかもしれない。しかし、拙速なものよりも長期に亘る研究・調査が、究極的には地方自治体に役立つことは理解されている、と思う。

川崎市長は、このわれわれの希望を受け入れ、じょじょに「川崎市専門委員の委嘱」の期間を答申の時期に限らないで、各年度に亘るように、また諮問を早い時期に出し、答申のための準備期間を十分取りうるように配慮された。各答申について、諮問から答申までの期間を示すと次ぎの通りである。(括弧内の前の期日は諮問のあった日、後の期日は答申をした日である。)

「昭和48年の水道事業答申」

1 ヶ月 (昭和48年2月3日－3月3日)

「昭和50年の水道事業答申」

20日間 (昭和50年10月22日－11月13日)

「昭和53年の水道事業答申」

約2 ヶ月 (昭和52年11月20日－53年1月14日)

「昭和54年の中小企業配慮答申」

約7 ヶ月 (昭和53年6月29日－54年2月3日)

「昭和56年の水道事業答申」

約3年・1年
(昭和53年6月29日・55年4月8日
—56年4月16日)

「2個以上のメーター料金計算答申」

1年7 ヶ月 (昭和56年5月9日－57年12月10日)

「水道利用加入金制度の研究」

9年3 ヶ月
(昭和55年4月8日－平成元年7月5日)

これを見ると、「昭和48年の水道事業答申」、「昭和50年の水道事業答申」、および「昭和53年の水道事業答申」の三者は、きわめて短期の間に、しかも答申が重ねて行われた。この時代の川崎市水道事業は、本文にも書いたように、相模川系統の拡張事業を必要とする大量な水需要、酒匂川水源の神奈川県内広域水道企業団からの受水開始、石油危機に端を発した経済混乱とその後のインフレ的不況の進行、そして水需要構造の変化・使用水量の減退といった、水道事業の経営環境が目まぐるしく変化した時期であり、これに対応するのに急であった。その後同水道

事業は、静かな安定期に入り、お陰で「昭和56年の水道事業答申」の際の水道料金の改訂を最後に、財政的に安定し、これまで10年余の間料金の改定が行われていない。

イ 専門委員の研究・調査事項の全般性

次に、専門委員としては、意見具申のための研究・調査の事項は、当然の事ながら料金値上げに限定しないで、経営・財政の全般に亘るものであってほしいと希望する。単に、値上げのための専門委員であってはならないと考えるためである。

この点についても川崎市長は、このわれわれの希望を受け入れ、経営・財政の全般に亘る事項について、諮問するよう努めてこられた。とくに、議会の付帯決議事項の検討を含めて、「昭和54年の中小企業配慮」、「2個以上のメーター料金計算」、そして「水道利用加入金制度」といった経営一般に係る事項について、諮問された。そして、これらの一般的事項について、研究・答申が可能であったのは、上記のように専門委員の委嘱が恒常的になっていたことによる。

ウ 答申内容の市長による尊重

最後に専門委員としては、市長が答申の内容を十分尊重してほしい、と希望している。それというのも、施設整備や維持管理、料金改定の改定幅、経営の合理化等々について答申した内容は、答申時点で、実施することが社会的に要請されていると判断され、実施しない時には時機を失する恐れがあるためである。例えば、料金の改定幅については、他都市との比較等によって、現在の条件の下では「一定の費目の一定割合を利用者が負担すべきである」という明確な意見が、込められているのである。

川崎市の場合、水道料金を正式に決定するのは市議会であるが、これを提案するのは市長であり、しかも市長から諮問された専門委員も、料金の水準と金額については意見を持っている。川崎市には、水道料金について発言する機関ないし人格が三重に存在するといえるのである。

専門委員は、最近では答申直後に記者会見し、望ましい使用料改定幅を発表し、これが新聞に報道される。他方、市長は、市議会に対して、必要な使用料改定幅を施政の立場から提案する。さらに市議会は、議決機関として使用料改定を審議決定する。時には、これら三者のそれぞれの立場が食い違い、異なる数字が出ることもある。昭和56年の水道料金改定の時には、市当局の提案(55.7%アップ)を市議会が修正決議(53.6%アップ)したし、平成2年の下水道使用料改定の時には、専門委員の判断(46.3%アップ)を下回って、市当局が提案した(29.8%アップ)こともある。このような食い違いが生じるという各機関の立場の違いは認めるものの、市当局がわれわれ専門家の答申の内容を十分尊重してほしいと思い、これを希望しておきたい。

(2) 水道事業答申から下水道事業答申へ

さて、ここで「水道事業答申」から「下水道事業答申」へと目を移すことにしたい。川崎市の水道事業は、建設時代の第8期拡張工事を終えてから、自ら原水を求める施設工事を行わず、通常の配水整備を行い、維持管理時代に入っている。原水は神奈川県内広域水道企業団から購入しており、水のメーカーから水の卸問屋になっている。そして、元利償還金は一時ピークとなっており、他方人件費が相対的に増大し、企業団からの受水費も巨額となり、まさに維持管理の時代となっている。水道事業経営は、40年代から50年代前半の激動の時期を経て、50年代の後半から現在にいたる安定期に入っている。

これに対して、川崎市下水道事業は、何分にも指定都市の中では後発組で低い下水道普及率に甘んじていたが、他都市に追いつくために巨額の下水道投資を行い、普及率の促進に努めている。また下水道事業は、一般会計からの繰入が少なくなく、管理者も独自の管理者をもたず市長が管理者となっている。しかし、昭和62年4月に「地方公営企業法」の財務規定等を適用して、従来の官庁会計方式から企業会計方式に移行した。

下水道事業では、一般会計からの独立性が少しずつ強くなっており、下水道答申も、これまでは「財政」に力点があったが、最近では「経営」に注目し、これに重点をおきつつある。また下水道事業では、巨額の下水道投資を行い、これに伴って下水道料金が高い水準とならざるをえなくなっている。ここで重視されるのは、各種の利害者集団の間の調整の視点であろう。われわれ専門委員は、このような調整の視点に留意しながら、環境条件に対応する下水道事業の経営と財政についての答申を行ってきたのであり、その内容は以下に見る通りである。

2 市長の諮問の主旨

われわれ専門委員は、昭和55年1月31日、川崎市長伊藤三郎氏から「川崎市下水道事業財政の在り方について」諮問をうけた。その諮問の趣旨は、次の通りである。

① 下水道は、市民生活充実のため、不可欠の社会的資本であり、全市にあまねく整備されなければならない。今日では、単に生活環境の改善や公衆衛生の向上のためだけの施設にとどまらず、河川、湖沼、海域等の公共用水域保全のために欠くことの出来ない根幹的施設として広く認識されるに至っている。

② しかし、本市においては、この下水道施設を建設するための財源、さらにこの施設を維持管理するための財源基盤が非常に脆弱である。今後、推進をいそがなければならない本市下水道事業では、緊急な財政立て直しの必要性に迫られている。

③ 現況に鑑み、下水道事業の建設、維持管理財源確保にかかわる方策、ならびに下水道使用料の在り方について、きたんのないご意見を賜りたい。

このように、市長の諮問の趣旨は、下水道の根幹的施設としての重要性、川崎市下水道の建設財源と維持管理財源の脆弱さ、そして下水道事業の建設・維持財源確保の方策と下水道使用料の在り方について、検討するよう専門委員に

依頼したものである。

3 まえがき

われわれ専門委員は、昭和55年1月31日川崎市長から「川崎市下水道事業財政の在り方について」諮問をうけ、昭和55年8月15日「川崎市下水道事業財政の在り方に関する答申」(目次2頁、本分25頁、資料1頁、以下、「昭和55年の下水道事業答申」という)を市長に提出した。この間、専門委員会、小委員会あわせて37回にわたって慎重に審議し、その当面の結論を答申したのである。その構成は、次の通りである。

- 1 下水道事業の現状
- 2 下水道の整備目標
 - (1) 下水道整備の長期目標
 - (2) 川崎市第5次下水道整備5ヵ年計画
- 3 下水道財政の現状と課題
 - (1) 建設財源
 - (2) 管理運営財源
- 4 管理運営経費に関する負担のあり方
 - (1) 経費負担の基本的な考え方
 - (2) 一般排水と特定排水
 - (3) 処理区域外の経費の負担
 - (4) 公費で負担すべき経費
- 5 下水道使用料
 - (1) 基本的な考え方
 - (2) 使用料総額
 - (3) 使用料体系
 - (4) 水質使用料
 - (5) 使用料の水準
 - (6) 使用料の算定基準
 - (7) 使用料の改定時期
- 6 経営の改善
 - (1) 執行体制の整備
 - (2) 経営の効率化
 - (3) 経営環境の改善
- 7 市民への下水道サービスの向上

あとがき

まず答申の「まえがき」では、下水道の定義

とこれを整備すべき理由を挙げ、また答申の趣旨について次のように述べている。

すなわち、下水道は、雨水による浸水を防除し、便所の水洗化を可能とし、家庭および事業所等から排出された汚水を処理する都市の基幹的施設機能であり、これは、市民の快適な生活環境を実現し、また河川・湖沼・海等公共用水域の水質保全をする課題をもっている。

① 川崎市下水道の整備状況は、昭和54年度末、人口普及率が34.5%と立ち遅れており、今後短期間で鋭意整備をすすめていくうえで、財源確保、執行体制整備、建設用地確保等問題を抱えている。

② 経営環境が急激に変化し、三次処理の推進、エネルギー危機に対応する施設改善、汚泥処分地の確保、管理運営の適正化など新たな視点から事業計画を見直す必要がある。

③ 川崎市の下水道財政は、使用料収入の伸び悩み、建設費の増こうによる地方債の元利償還金の急増、人件費・物件費の上昇等により、悪化しており、このことを市民等に周知徹底するとともに、健全な財政確立のために、経費の負担区分を明確にすることが必要である。

本答申は、これらの情勢をふまえて、下水道事業の公共性と使用者の負担の整合に留意し、他都市の実情を参考にしながら、財政健全化の方策について答申すると、その姿勢を謳っている。

4 下水道事業の現状と下水道の整備目標

(1) 下水道事業の現状

答申は、「下水道事業の現状と下水道の整備目標」のうち、下水道事業の現状について、述べている。すなわち、川崎市下水道事業は、川崎駅南の汚水・雨水の排水施設の未整備による浸水の解消のために、昭和6年11月第1期下水道事業が着手された(昭和18年から24年中断)。

昭和51年度以降の第4次下水道整備5ヵ年計画では、入江崎処理区および加瀬処理区の整備に主力をおいて、昭和54年度末人口普及率

34.5% (面積普及率22.7%)となり、昭和55年度末35%が見込まれている。しかし、この54年度末普及率は、10大都市中最下位である(10大都市平均66%)。

(2) 下水道整備の長期目標

川崎市下水道事業の54年度末人口普及率34.5%は、10大都市中最下位である。それでは、川崎市は今後どの様に整備を進めようとしているのであろうか。答申によると、市の下水道整備の長期目標は、次のようになっている。

① これまでの下水道整備。これまでの下水道整備は、旧市街地を中心に、入江崎処理区、加瀬処理区等の浸水対策、あるいは水洗化対策として進められてきた。

② 今後の下水道整備区域。今後の下水道整備は、東部の旧市街地から、人口増加の著しい西部の加瀬処理区の未整備区域、等々力処理区等の全域に拡大していく。

③ 今後の下水道整備面積、施設建設、および経費。これらの整備を要する区域は、約7,800ヘクタール。66年度までの下水道施設建設予定は、下水道管渠延長1,500km、ポンプ場数カ所、下水処理場4カ所等。要する経費、総額約5,200億円である。

④ 下水道整備推進の際の留意事項。ここで答申は、以上の計画の目標達成のために、川崎市中期計画と下水道整備5ヵ年計画と整合を保ちつつ整備推進を図るさい、次の諸点に留意することが肝要であるとしている。ア 下水道を早期に市東部から西部へ整備促進する必要があること。イ 人口増加の著しい区域の市民ニーズに応じて、加瀬処理区内の整備・拡張、等々力処理区の処理開始を急ぐこと。ウ 多摩区の丘陵地を含む麻生処理区については、用地を早急に取得する必要があること。エ 下水汚泥の処分のために、安定した処分地を確保すること。オ 富栄養化防止対策として窒素、磷等の規制について、三次処理が必要で、そのための経済的、技術的変化に耐えうる効率的な施設を建設するよう配慮しておくこと。

(3) 川崎市第5次下水道整備5ヵ年計画

答申は、この長期目標に対して、下水道事業を計画的、効率的に推進するため、二つの川崎市下水道整備5ヵ年計画に言及している。一つは、このとき実施中の第4次下水道整備5ヵ年計画(昭和51～55年度、財政規模1,020億円)、もう一つは、昭和56年度から始まる第5次下水道整備5ヵ年計画(昭和56～60年度、財政規模2,100億円、加瀬処理区、麻生処理区の整備、等々力処理区の処理開始を主力とし、人口普及率を60%に引き上げる見込み)である。答申によると、両者の実施についての留意事項は、次の通りである。

① 市西部の新市街地における分流式下水道の雨水排除計画については、国・県の管理河川と市の公共下水道の整備が、統合的になるよう、国・県に要請する必要がある。

② 下水管渠の整備については、先行投資につとめ、土木局の道路の配水施設と重複しないよう、協力調整に留意すべきである。

③ 以上の下水道事業の整備目標は、昭和6年11月着工以来現在までに設置された施設のほぼ3倍にあたる。進捗度改善、財源確保、執行体制充実を図る必要がある。

5 下水道財政の現状と課題

(1) 建設財源——国等に対する配慮の要望

川崎市の下水道の整備目標は、大きな財源を要するものであるが、下水道の建設財源は、国庫補助金、地方債、一般財源(市税、地方交付税等)などで構成されている。答申によると、川崎市が実施中の第4次下水道整備5ヵ年計画(昭和51～55年度、財政規模1,020億円)の財源構成は、国庫補助金28.7%、地方債61.4%、一般財源9.9%である。また、昭和55年度末の地方債の未償還金残高は、約1,000億円に達する見込みである。

答申によると、下水道事業の整備目標達成のための巨額な資金(建設財源)の安定的な確保のためには、一般財源の充当はもとより、次の諸

点について、国等に対して特段の配慮がなされるよう要望すべきである。

ア 国庫補助対象範囲の拡大，国庫補助対象率の引上げ(現行45%から60%程度)，指定都市と一般都市(現行75%)との格差縮小。

イ 起債充当率の引上げ，政府・公庫資金枠の拡大，償還期限の延長(28～30年から41年施設平均耐用年数へ)。

ウ 下水汚泥処分施設への助成制度の確立，三次処理施設の国費負担割合の引上げ(現行用地6/10，施設建設2/3から3/4へ)。

エ 地方交付税の基準財政需要額に，建設財源のうち公費で負担する部分をすべて算入すること。

(2) 管理運営財源

答申は，建設財源に続いて管理運営財源について言及している。すなわち，管理運営財源は，下水道使用料と一般財源によって構成されている。川崎市の下水道使用料は，昭和51年4月分から改定実施されたが，54年度で21億円の収支赤字，51～54の累積収支赤字約60億円が見込まれている。この財政悪化の原因は，ア 低成長経済で，水の多量使用者を中心とした汚水排出量減少により，使用料収入が伸び悩んだこと，イ 下水処理条件の変化による経費の増加，施設拡張による地方債元利償還金の累増，ウ エネルギー経費・人件費・物件費の急増，汚泥処理経費の増こうによる維持管理費の増大等である。

この状態で推移すると，昭和57年度末には，累積収支赤字が186億円程度に達すると予測される。答申は，このため，下水道事業の財政健全化を図るためには，適正な経費の負担のあり方を検討し，その使用料の合理的な設定を確立することが必要であるとして，前者を4節で，後者を5節で取り上げている。あわせて，国に対しては，上記したように地方交付税の基準財政需要額に，実態に即した維持管理費を算入するよう要請すべきであるとしている。

6 管理運営経費に関する負担のあり方

(1) 経費負担の基本的な考え方

さて，下水道事業の財政健全化を図るためには，適正な経費の負担のあり方を検討し，その使用料の合理的な設定を確立することが必要である。答申は，まず経費負担の問題として，維持管理費と資本費(元利償還金，支払利子)からなる管理運営経費を，公費負担(行政負担)にするか私費負担(使用者負担)にするかが問われると述べる。これまで，川崎市では，① 雨水処理経費を公費負担とし，② 汚水処理経費は，特定排水が私費負担，そして一般排水については維持管理費を私費負担，資本費を公費負担としていた。

この点に関して，答申の見解は，次のようになっている。すなわち，雨水処理経費を公費負担とすることは，自然気象に左右されるものであるから，至当である。しかし，汚水処理経費は，「基本的には使用者が私費をもって負担することが適当と考えられる」としている。加えて，「下水道処理区域と未処理区域の市民相互間における負担の公平を損なう」ので，維持管理費を公費負担することは適切でないと考えている。

(2) 一般排水と特定排水

川崎市では，他の大都市と同じく，一般排水と特定排水の区分をし，負担すべき経費の範囲に区別を設けている。前者は，主として一般家庭から排出される生活排水および日常生活に密接に関連する業種からの排水であり，後者は，一般排水以外の排水で多量排出者をいい，事業場を中心とする事業活動に伴う排水を指す。区分する水量基準として，一般排水は月600立方・メートルまでとしている。

ここで答申は，従来通り一般排水と特定排水の区別をもうけるべきであるとし，しかし一般排水の水量基準を月100立方・メートルまで引き下げるべきであるとしている。これは，川崎市における生活排水と日常生活関連業種の排水の実態から，月100立方・メートルが，昭和51

～53年度の件数割合97パーセントとなっているためである。現在は、この境界線は、月200立方・メートルであるが、この55年答申で月100立方・メートルまでの線を強く出しているのは、その主張が厳しく興味深い。

(3) 処理区域外の経費の負担

川崎市では、「下水処理場に接続されていない処理区域外の地域においても下水道の整備」を行っている。この区域については、浸水解消と暗渠化による環境改善にもとづく受益を設定し、管渠清掃費とポンプ場経費の一部を使用料として徴収しており、その妥当性が認められていた。

しかし答申によると、近年、下水道本来の目的である処理区域の拡大にともない、処理区域外の受益の程度が稀薄になったので、この地域にかかわる経費は、公費負担が適当と考えている。

(4) 公費で負担すべき経費

雨水の経費のほか、川崎市が実施する行政施策にかかわる経費で次にあげるものについては、答申は、公費で負担すべきであると述べている。

ア 水洗便所の普及促進のための設備費助成金

イ 生活保護世帯等に対する下水道使用料減免額

ウ 公衆浴場汚水および共用汚水に対する下水道使用料軽減措置額

エ その他、本来行政が負担すべき経費

7 下水道使用料

(1) 基本的な考え方

いよいよ、下水道使用料の合理的な設定を行なう問題に入るが、公共下水道の整備促進と、適切かつ安定した下水道サービスの供給を図るためには、下水道事業の財政基盤を確立することが必要である。答申は、上記「管理運営経費に関する負担のあり方」に乗っかって使用料を算定し、その体系を確立すべきであるとしている。

(2) 使用料総額

① 一般排水の使用料総額

答申は、一般排水の使用料総額については、汚水の維持管理費のうち、公費で負担すべき経費を除いた全額をその対象とすべきであるとしている。

しかし、資本費については、本来対象とすべきであるが、「これを算入した場合、使用料総額が著しく高額となることと、下水道事業の公共的役割等を勘案して」、過渡的措置として当分の間除外すべきものと、考えている。

② 特定排水の使用料総額

次に答申は、特定排水の使用料総額については、汚水の維持管理費のうち公費で負担すべき経費を除いた全額のほか、「原因者負担の原則にもとづいて」、資本費をもその対象とすべきであるとしている。

このように、昭和55年の下水道事業答申は、資本費について、一般排水の場合当分の間除外し、特定排水の場合これを対象に入れるとしているのが、特徴的である。

(3) 使用料体系

答申は、累進使用料体系に言及し、これを今後とも継続すべきと考えている。この体系は、下水道に排出される汚水の水量を減少させ、下水道施設・維持管理の適正化を図り、また公共用水域の水質保全の効果をもつためである。

なお、この場合、水の使用形態から見て、答申は水道料金体系との整合を図るべきであるとしている。

(4) 水質使用料

答申は、水質使用料を新設する必要はないと述べる。その理由は、次の通りである。① 川崎市では、水質使用料の対象となる事業場は少なく、今後の増加もわずかと予想される。② 対象事業場では、行政による施設設置指導、水質監視・規制等により、排水水質は基準値以下である。③ 将来も一層指導・監視等を強力に推進する方針がとられている。

(5) 使用料の水準

答申は、使用料の設定にあたっては、使用者の負担能力等を考慮し、隣接諸都市の使用料水準を十分配慮すべきものと考えている。

(6) 使用料の算定基準

答申は、使用料は長期安定が望ましいが、その算定期間は2年ないし3年とすることが適当であるとしている。下水道事業をとりまく客観情勢は流動的であり、長期見通しが困難である状況から見て、このように考えるのである。

(7) 使用料の改定時期

答申は、下水道使用料の改定は、可能なかぎり水道料金と同一時期に実施すべきものと考えている。それは、徴収を併せて行っているからである。

8 経営の改善と市民への下水道サービスの向上

ここでの経営の改善は、下水道使用料を改定する場合是非とも実行すべき前提であり、また事業計画の執行目的達成のために求められている。すなわち、答申によると、下水道事業は、事業規模の拡大に伴う工事量の増加、施設の拡充・増設により業務内容が、複雑多様化している。この事業計画の適正執行の目的を達成するためには、次の執行体制の整備、経営の効率化、および経営環境の改善を図る必要がある。

(1) 執行体制の整備

答申によると、執行体制の整備としては、下水道の建設・管理の業務が的確・迅速に処理されるような配慮が必要である。しかし現状は、事業費・事業規模の拡大に対し、職員の確保が困難であり、また事業の繰越が増加し、財産の管理等事務処理に対応し切れないでいる。このなかで、設計の委託等事務処理の簡素化、嘱託の活用、車両借り上げによる機動力強化など、打開策が講じられてきた。

ここで答申は、短期的集中的に整備すべき下水道事業は、長期的かつ全庁的視点にたつて、効率的な執行体制の整備拡充を図るべきであるとしている。具体的に留意すべき点は、次の通

りである。

- ア 建設・維持管理部門の整備拡充
- イ 職員の能力開発のための研修の充実
- ウ 建設用地の取得のための体制の強化確立
- エ 公営企業に準じた経理部門の強化拡充
- オ 委託可能な業務への移行の実施

(2) 経営の効率化

答申によると、下水道の経営にあたっては、合理的・能率的な運営に向けて積極的に取り組む必要があり、具体的に留意すべき点は次の通りである。

ア 下水道事業施設建設にあたっての経済的・効率的執行

イ 技術革新による下水道技術の向上、効率的・経済的・安定的な処理処分の推進

ウ 原価意識による事務処理業務の簡素化、事業運営の際の地方公営企業法の財務規定等の適用

(3) 経営環境の改善

答申は、下水道事業をとりまく経営環境は厳しくなってきたという。建設・維持管理財源の確保、地価の高騰、インフレによる事業費の増大、職員の不足等、さらには建設用地の取得難、工事施工推進上の社会環境の悪化である。

下水道事業推進のためには、これらの厳しい経営環境を改善すべく努力しなければならない。とくに、市民等との関係においては、次のものがある。

ア 処理区域内の水洗化工事の促進、下水道の有効な利用

イ 工事施工上の交通問題等、市民・関係機関のより一層の協力の確保

ウ 建設用地確保について市民の一層の協力の確保

(4) 市民への下水道サービスの向上

川崎市では、これまでも市民への下水道サービス向上のため、水洗化工事の助成策等の施策を講じてきた。答申の要請するところとしては、① 事業について市民の理解を一層深めるため、広報活動、具体的にはパンフレットの配布、ス

ライド・映画の作成と貸出し、施設見学会の開催等積極的にP. R. 活動を展開する、② 市民のニーズに応えるための相談・苦情の処理にあたっては、市民に受付け窓口を明確にし、その体制の整備を図るなど、迅速な対応に一層つとめる必要がある。

9 あとがき

最後の「あとがき」のなかで、答申は、下水道事業がおかれている諸情勢を勘案しながら、水道事業の健全な発展のために、「事業経営のあり方とその具体的な方策」について慎重に検討を重ねてきたとして、次のような諸点についてまとめている。

① 下水道は、施設の建設および汚水の処理について、巨額な費用を必要とし、しかも道路・河川等他の公共施設の整備とも密接な関連を保ちつつ推進しなければならない。このためには、事業経営の現状を的確に把握し、執行体制、経営の効率化に積極的にとりくむことが必要である。

② 現下の経営環境では、合理化を進めるにしても多くを期待できない。したがって、環境悪化についての国等の理解と、国等に対する財政的措置を要望する。また、適正な使用料の維持と、経費の負担区分の明確化を図ることにより、建設・維持管理両部門の適正な運営に努力すべきである。

③ 下水道事業を進展させるためには、行政の不断の努力はもとより、建設用地の確保、工事施工上の問題等について、市民および市議会の一層の理解と協力が望まれる。

④ 川崎市としても、種々の機会を通じて事業執行の諸問題を積極的に提起し、理解を深めながら、市民の意向に応じていかなければならない。

⑤ 今後も、長期的な事業経営・執行体制のあり方、公営企業への移行、技術開発等研究調査を進めていかなければならない問題がある。これらについては、専門委員による研究を今後とも継続していく必要がある。

表10 川崎市下水道使用料の変遷(1) (処理区域、一般汚水、m³/月)

改定年月日 (可決年月日)	35, 9, 16.	36, 9, 25.	51, 4, 1. (50, 12, 22)	56, 4, 1.	57, 4, 1. (55, 12, 19.)	58, 4, 1.
基本額 10m ³ まで		1m ³ につき5円	120円	140円	160円	180円
以下超過額 1m ³ につき 11～ 30m ³	生田処理 区域 1m ³ につき5円 便器使用 料1個 1月につき 大便器70 小便器30 兼用便器 100円	便器使用 料1個1月 につき	5	15	25	35
31～ 50m ³			10	30	40	50
51～ 100m ³		生田処理 区域以外 大便器50 小便器20 兼用便器 70円	15	45	55	65
101～ 200m ³			20	60	70	80
201～ 600m ³			25	85	95	105
601～2,000m ³			40	105	115	125
2,001～5,000m ³			50	125	135	145
5,001m ³ 以上			65	145	155	165

10 本答申の性格と答申後の経緯

われわれ専門委員は、これまで説明してきたような内容の「川崎市下水道事業財政の在り方に関する答申」を、昭和55年8月15日川崎市市長に手渡すことができた。この答申に影響を及ぼしたものの一つは、第4次下水道財政研究委員会の「下水道財政のあり方について」(昭和54年7月31日)の提言である。下水道財政研究委員会による第1次(36年3月)、第2次(41年11月)、および第3次(48年11月)の提言に続いて、本答申の直前に第4次(54年7月)の提言が出された。第4次の提言は、審議経緯、提言、および資料から成っているが、一般排水の範囲を大幅に引き下げるなど、利用者負担の強化が目立つものである。本答申も、そのままではないが、この線に沿った内容となっている。

答申後の昭和55年12月19日、市議会において、下水道使用料の改定が可決された。市長提案の通りであるが、後述するように議会の付帯決議がついており、この事項についても、われわれ専門委員が検討することになる。また、使用料改定の内容は、表10「川崎市下水道使用料の変せん」(55, 12, 19可決)の通りであり、改定率は、170.6%(2.71倍)である。この際、使用者の急激な負担増の軽減を図るため、3年間に分けて段階的に改定を実施している。昭和56年4月1日からの改定率は136.4%(2.36倍)、57年4月1日からの改定率は現行に対し166.7%(2.67倍)、そして58年4月1日からの改定率は現行に対し199.0%(2.99倍)である。これでも、改定率を押さえており、その結果3年間に財政収支計画の中で55億円の収入不足(積み残し)を見込んでいる。(次節、「昭和57年の下水道使用料減免報告」、3「川崎市の現行下水道使用料について」を参照。)

X 昭和57年の下水道使用料減免報告

1 市長の諮問の主旨

われわれ専門委員は、昭和55年8月15日、川

崎市下水道財政の健全化方策を図るため「川崎市下水道事業財政の在り方に関する答申」を行ったが、引き続き川崎市下水道事業が抱えている諸問題について、常時検討を加えていくための委員の委嘱を受けた。

そして、昭和56年5月9日市長より、先の下水道使用料改定の際に、川崎市議会から付された付帯決議について意見を述べてほしい旨の諮問があった。この付帯決議というのは、「下水道使用料の改定については、一般家庭、中小企業など、市民生活に重大な影響を及ぼさないよう、極力低料金に努め、また、学校、病院、福祉施設などに特段の措置を構すべきである」というものである。

われわれは、この諮問について慎重審議した結果、昭和57年6月26日当面の考え方を、報告書「川崎市における学校、医療機関、福祉施設に対する下水道使用料の減免措置について」(目次等4頁、本分6頁、その他2頁、別冊資料12、以下「昭和57年の下水道使用料減免報告」という)としてまとめた。

2 まえがき

われわれ専門委員が市長の諮問に対して慎重審議をし、昭和57年6月26日、提出した報告書の内容の構成は、次の通りである。

- 1 はじめに
- 2 川崎市の現行下水道使用料について
- 3 他都市の下水道使用料との関係
- 4 下水道使用料と水道料金との斉合性
- 5 下水道使用料の減免の効果
- 6 その他の優遇措置
- 7 まとめ
- 8 参考資料

さて報告書の内容についてであるが、まず「はじめに」では、先の川崎市議会の付帯決議を紹介し、この付帯決議に関する市長の諮問に対して、どの様な審議・検討を行ったかの方法について述べている。すなわち、このたびの審議にあたっては、とくに、付帯決議の前半部分

でなく後半部分、「学校、医療機関、福祉施設に対する特段の措置」を中心としており、先の「昭和55年の下水道事業答申」の審議過程と、川崎市下水道財政が直面している諸情勢を踏まえたうえで、検討を行うというものである。それというのも、付帯決議の前半部分、「一般家庭、中小企業など、低料金」の事項については、前記の「昭和55年の下水道事業答申」の趣旨から、これらへの配慮は、すでに一般排水と特定排水との区分、および区画式逦増使用料体系の中で行われていると、報告書が考えているためである。

ここの「はじめに」では、3つの資料が参考にされている。資料1「減免検討対象施設実態」、資料2「減免検討対象施設の下水道使用料等について」、および資料3「排水量別減免検討対象施設数」。これらは、本稿では掲載しないが、それぞれ医療機関、福祉施設関係(生活保護施設、児童福祉施設、老人福祉施設、身障者関係施設、精薄者関係施設)、および学校とに区分して資料がまとめられている。

3 川崎市の現行下水道使用料について

(1) 下水道使用料の改定

次に報告書は、川崎市の現行の下水道使用料の特徴について、説明を加えている。それは、下水道使用料の改定、特定排水と一般排水、そして公費負担に関わるものである。まず、現行における川崎市の下水道使用料は、「昭和55年の下水道事業答申」にもとづき、財政の健全化を図るため、昭和55年12月の市議会の議決をへて決定され、昭和56年4月から施行されている。

この改定にあたっては、下水道使用料の対象となる管理運営経費(維持管理費と資本費)の負担のあり方を明確にし、雨水処理経費は公費負担、汚水処理経費は基本的に使用者が下水道使用料をもって負担することとした。

(2) 特定排水と一般排水

ただし、このうち、汚水処理経費については、排水の実態と排水者の負担能力を考慮しており、

特定排水の使用料については、管理運営経費のすべてを算入し、また、一般排水の使用料については、当分の間資本費を算入せず維持管理費のみとした。

(3) 公費負担

雨水処理経費のほか、川崎市がとくに実施する行政施策にかかる経費も公費負担としている。具体的には、① 水洗便所普及促進のための設備費助成金、② 生活保護世帯等に対する下水道使用料減免額、③ 公衆浴場汚水および共用汚水に対する下水道使用料軽減額、④ 先行投資にかかる資本費等があげられる。

さらに、使用料の改定については、使用者の急激な負担増の軽減をはかるため、3年間に分けて段階的に改定を実施している。

報告書は最後に、現行の下水道使用料は、昭和56年度から58年度まで3年間の管理運営費をもとに、使用者の実態等を勘案し種々の配慮をしたうえで算出したものである、とその性格を規定している。

4 他都市の下水道使用料との関係

(1) 公営企業会計を採用している都市と採用していない都市

報告書によると、わが国の下水道使用料は、各都市とも、それぞれの事業の経緯および財政状況に応じ算定している。また、公営企業会計を採用している都市と採用していない都市では、財政の負担方式が同一でないため、その使用料水準を一律に比較することはできない。

大都市中、公営企業会計を採用している都市(57年4月現在)——札幌市、東京都、横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、および神戸市の7都市。

公営企業会計を採用していない都市——広島市、北九州市、福岡市、および川崎市の4都市。

ここで、報告書によると、公営企業会計を採用している都市の下水道使用料水準は、高位である。この実態を示すものは、次の2つの表である。資料4「大都市との下水道使用料体系の

比較表」および資料5「大都市使用水量別下水道使用料比較表」(両者とも本稿では掲載を省略)。

(2) 学校, 医療機関, 福祉施設の減免措置を実施している都市とこれを導入した経緯

続けて報告書は, 学校, 医療機関, 福祉施設の減免措置を実施している都市について調査し, 実施している都市は, 10大都市の中で公営企業会計を採用している次の4都市であるという。東京都(医療機関, 福祉施設), 横浜市(学校, 医療機関, 福祉施設), 大阪市(福祉施設), および神戸市(福祉施設), である。

これらの都市が減免措置を導入した経緯は, 下水道使用料の急激な高騰が起因となっている場合が多く, 対象とする施設も多少異なっている。ここでの参考資料は, 資料6「下水道使用料の減免について(関係他都市調査資料)」(本稿では掲載を省略)である。

(3) 川崎市の場合の下水道使用料

ここで報告書は, 川崎市の下水道使用料の水準を他都市と比較している。川崎市の場合, 資料7「川崎市下水道使用料の変せん表」(本稿では掲載を省略)のごとく, 下水道使用料が他都市とくらべ相対的に低位であった。さらに, 先の下水道使用料改定の際, 財政収支計画の中で3年間に55億円の収入不足を見込んでいた。それは, 下水道使用料の対象となる管理運営経費について, 全額回収のための必要改定率が3.84倍となっていたものを, これを緩和し2.7倍にとどめた結果である。

これらのところから, 報告書は, 付帯決議における減免検討対象の学校, 医療機関, 福祉施設などの下水道使用料の水準について, 結論的に次のようにいっている。すなわち, 「学校, 医療機関, 福祉施設などの下水道使用料は, 減免措置を実施している隣接の東京都, 横浜市の減免後の額と比較した場合, どの使用料区画をとっても, なお, 低額となっており, とくに減免措置を必要とするほど, 高額とは考えられない」。(資料8「減免検討対象施設下水道使用料

比較表及び経費割合」一本稿では掲載を省略)。

5 下水道使用料と水道料金との斉合性

次いで報告書は, 川崎市の下水道使用料が, 水道料金とは別個の会計で算定されていること, しかし下水道使用料体系は, 両事業が業務の性格上密接に関連しており水道料金体系に準じて構成されていることを指摘する。

そして, 川崎市の水道料金では, 使用者負担の原則にもとづき学校, 医療機関, 福祉施設に対する減免措置を実施していない。ここで, 報告書は次のように主張する。すなわち, 「下水道使用料において, 特定の施設に対して減免措置を検討する場合には, 他都市の使用料水準はもちろん, 本市水道料金との斉合性も考慮する必要がある」。(資料9「各都市の水道料金体系における業種別対応」一本稿では掲載を省略)。

6 下水道使用料減免の効果

さらに報告書は, 川崎市における学校, 医療機関, および福祉施設という減免措置検討の対象となる各施設について, 減免の効果を疑問視している。

① 各施設の経営実態をみた場合, 下水道使用料の経費全体に占める割合は, それほど大きくはなっていない。

② 比較的年間排出量の多い医療機関では, 下水道使用料の減免が, 結果として法人税等の課税所得を増大させる仕組みになっているので, 減免効果はそれほど期待できない場合が多い。

したがって報告書によれば, これらの施設に対して助成が必要な場合でも, それぞれの施設の経営状態を考慮して実施すべきであり, 下水道使用料の減免という一律的助成は適切とは考えられない。(資料8「減免検討対象施設下水道使用料比較表及び経費割合」一本稿では掲載を省略)。

7 その他の優遇措置

最後に報告書は、減免措置検討の対象施設は、公共的性格の強いところから、各種の優遇措置がとられていることを指摘する。(資料10「税制等における主な優遇措置」一本稿では掲載を省略)。

① 税制面——所得税，法人税等の国税，事業税，固定資産税等の地方税が，非課税または軽減課税となっている。

② 補助制度面——学校(図書費，経営費，設備費等)，医療機関(夜間診療・災害発生時に備えての薬品ストック等)，福祉施設(養護施設措置費，無認可保育園援護費等)へは，国や地方公共団体からそれぞれ各種の補助金が交付されている。

したがって，報告書は，「本市において下水道使用料の減免措置を検討する場合には，これらの優遇措置を含めて，考慮する必要がある」と主張している。

8 まとめ

報告書は，最後に，「まとめ」を次のように行っている。

① 川崎市において現行下水道使用料の算定にあたっては，種々の配慮がなされ，相対的に使用料も低額である。減免措置を実施している近隣都市の減免後の下水道使用料とくらべても，なお本市の下水道使用料は低額である。

② 業務上密接な関係にある本市水道料金でも，これら施設に対する減免措置は実施していない。

③ これら施設に対し，減免措置を実施しても，予期したほどの効果が得られない場合が多い。

したがって報告書は，基本的には下水道使用料は使用者負担の原則を維持すべきであり，減免措置実施について積極的な論拠をみいだすことは現状では困難であったと述べている。

それでは，これら施設へはどのような配慮をしたら良いのであろうか。報告書は，その配慮

は「国および地方公共団体の税制面の優遇措置ともあわせて，本来の教育，医療，福祉政策の趣旨を生かし，その実態を把握して，市が総合的に検討すべきであり，現時点でのこれら特定施設に対する下水道使用料の減免措置の実施は慎重にすべきものとする」と，結論づけている。

なお，次の参考資料は，本報告書の全項目に関係あるものである。資料11「処理区域汚水量区画別割合等の年度別推移図表」および資料12「業種別使用量調書」(両者とも本稿では掲載を省略)。

XI 昭和58年の下水道事業答申

1 市長の諮問の主旨

わたしたち専門委員は，「昭和55年の下水道事業答申」において，この下水道事業の公共性と使用者の負担の整合に留意しながら，その財政の健全化の方策について基本的な考え方を明確にし，また「昭和57年の下水道使用料減免報告書」において，特定施設に対する下水道使用料の減免措置の実施は慎重にすべきものと考えたと報告した。

昭和55年の下水道事業答申に基づき，川崎市の下水道事業は，昭和56年度から58年度までの財政計画により運営されていたが，その後の経済社会情勢の変動により，下水道事業の環境が著しい影響を受け，当事業の経営内容が厳しい状況にあった。このとき昭和58年1月14日，われわれ専門委員は，川崎市長から「川崎市下水道事業財政の在り方について」諮問をうけた。

市長の「諮問の趣旨」は，次の通りである。すなわち，昭和55年8月の答申により，本市下水道事業財政の確立を図ってきたが，この答申は，昭和56年度から58年度まで3ヵ年間の財政収支計画に基づき審議したものである。現下の下水道事業を取り巻く環境を勘案したうえで，あらためて「本市下水道事業財政の在り方について」，きたんのない意見を賜りたい。諮問は，こういう趣旨のものであった。その諮問が期待

する具体的な検討内容は、下水道事業の経費負担の在り方、下水道使用料体系の在り方、経営改善の方策等であった。

2 まえがき

われわれ専門委員は、川崎市長からの諮問を受け、川崎市下水道事業をとりまく情勢をふまえ、他都市の実情をも参考にしながら、下水道事業運営の方策、並びに下水道財政の健全化方策について新たな角度から検討を加え、昭和58年12月21日「川崎市下水道事業財政の在り方に関する答申」(目次等2頁、本分24頁、資料4頁、以下、「昭和58年の下水道事業答申」という)を市長に提出した。この間、専門委員会、小委員会あわせて47回にわたって慎重に審議を重ね、その当面の結論を得た事項について答申したのである。その答申の構成は、次の通りである。

まえがき

- 1 下水道の整備状況と整備計画
- 2 下水道財政の現状と課題
- 3 経費負担区分の在り方
 - (1) 基本的な考え方
 - (2) 公費で負担すべき経費
 - (3) 一般排水と特定排水
- 4 下水道使用料
 - (1) 基本的な考え方
 - (2) 使用料総額
 - (3) 使用料体系の在り方
 - (4) 使用料水準
 - (5) 公衆浴場汚水
 - (6) 共用汚水
- 5 経営改善の方策
 - (1) 経営の効率化
 - (2) 経営環境の改善
- 6 市民へのPR活動と下水道サービス
 - (1) PR活動
 - (2) 市民サービス

あとがき

答申の「まえがき」の内容は、本節Ⅺの「1

市長の諮問の主旨」と「2 まえがき」において述べた通りであるので、これ以上は触れない。

3 下水道の整備状況と整備計画

「昭和58年の下水道事業答申」の本文は、「昭和55年の下水道事業答申」と比べると、「下水道の整備状況と整備計画」および「下水道財政の現状と課題」についての説明がやや少なく(55年10頁対58年6頁)、「経費負担区分の在り方」と「下水道使用料」についての説明にやや多くを費やしている(55年6頁対58年9ページ)。とくに、経費負担区分の在り方に倍の重点をおいているといえよう(55年3頁58年6頁)。なお、「昭和58年の下水道事業答申」の本文を以下説明するに当たっては、「昭和55年の下水道事業答申」と重複する箇所を省略することにするので、了承されたい。

さて、58年の答申によると、下水道の整備状況と整備計画については次のようになっている。

① 昭和57年度末における整備状況。人口普及率44.6%(大都市平均72.4%)、面積普及率31.5%と遅れている。

② 昭和58年度以降見込まれる建設事業費。総額約6,000億円と巨額である(高度処理経費を除く)。その理由は、建設単価の高騰、開削工法からシールド工法への変更、軟弱地盤・湧水に対処するための地盤改良、下水道施設の質的向上を図るための施設改良等によっている。前回の55年の答申では、66年度までの下水道施設建設に要する経費は、総額約5,200億円と見込まれていた。

③ 昭和59年度からは、等々力処理区と加瀬処理区における処理区域の拡大、および麻生処理区の整備に着手する。昭和61年度末で、人口普及率52%、面積普及率41%に引き上げられる見込みである。なお、55年の答申では、第5次下水道整備5ヵ年計画(昭和56~60年度)完了後の60年度には、人口普及率を60%に引き上げる見込みであった。

ここで答申は、これらの整備目標を達成する

ためには、財源の安定的確保に取り組むとともに、事業の執行にあたり次の事項に留意する必要があるとしている。

① 管きょ整備にあたっては、効果的な枝線整備を推進し、普及率の向上につとめること。

② 分流地区における污水管と雨水管の効率的整備を図るとともに、排水設備設置の促進の措置を講ずること。

③ 処理場・ポンプ場施設については、省力化対策を取り入れた経済的・効率的な整備・運営につとめること。

④ 下水道整備計画は、河川整備計画と跛行を避けるため、国・県に対し河川の先行整備を強く要請すること。

4 下水道財政の現状と課題

(1) 下水道建設資金の財源構成と市債の未償還金残高

巨額の建設資金を必要とする下水道事業の財源構成については、「昭和58年の下水道事業答申」では、当時の最近3ヵ年間でみると、国庫補助金27.9% (28.7%)、市債(地方債)62.8% (61.4%)、一般会計からの繰入金9.3% (9.9%)である(括弧内は、第4次下水道整備5ヵ年計画の数値である)。国庫補助金が少なくなっており、58年の答申は、今後も改善の見通しは楽観を許さないと述べている。

主力財源である市債は、62.8%と高率であり、昭和58年度末の未償還金残高は、1,578億円に達する見込みであり(55年度末は、約1,000億円の見込み)、この利子支払い等は58年度で104億円となっている。

(2) 収支赤字、累積収支赤字、および一般会計から下水道事業会計への繰出し

川崎市の下水道事業は、54年度で21億円の収支赤字、51～54の累積収支赤字約60億円が見込まれていた。前回の使用料改定によって財政状況が改善された(56年度から58年度の財政計画)とはいえ、「昭和58年の下水道事業答申」によると、収支赤字が56年度で11億円、57年度で10

億円生じ、累積収支赤字が56年度から58年度末で33億円、61年度末で累積が102億円に達するものと予測される。

これは、一般会計への過大な負担を招来することになると、答申は心配する。ちなみに、56年度から58年度までの一般会計から下水道事業会計への繰出しは、管理運営経費および建設費等の合計額で417億円に達し、これは市税の10%を占めている。

(3) 財政悪化の原因、講じられた経営の改善策、および経営・財政健全化の方法

さて、このように下水道財政が悪化した原因は何であろうか。答申は、次の2つの理由を挙げている。① 市債の未償還金が、巨額に達し、その元金償還金と支払い利子等が累増してきたこと。② 使用料単価の高い多量使用者の排出量の減少が、予想以上の下水道使用料の減収をもたらしたこと。

他方、下水道事業の内部努力として、種々の経営改善策が講じられてきた。

① 経済的な施設の整備につとめたこと、② 施設の維持管理にあたって、技術の向上、効率的・経済的・安定的な処理処分、経費の節減を図ったこと、③ポンプ場・処理場・管きょの維持について、人員の抑制により人件費の削減を図ったこと、などである。

ここで答申は、経営・財政健全化の方法について、次のように提言している。まず、「経営の効率化と経営環境の改善を含む一層の経営改善につとめ、市民への下水道サービスの向上に努力する必要がある」とし、しかし、「このような内部努力だけでは、下水道財政悪化の厳しい経営状況を打開することは困難であり、下水道事業の財政健全化を図るためには、適正な経費負担の在り方を検討し、下水道使用料の合理的な設定を早急に図ることが必要である」と主張している。

ここでは、経営改善、市民への下水道サービスの向上、適正な経費負担の在り方、および下水道使用料の合理的な設定という、重要な4つ

の経営・財政健全化の方法、さらには使用料設定に至るまでに踏むべきステップの順序が示されている。

なお、「昭和55年の下水道事業答申」で、とくに取り上げられていた「国等に対して特段の配慮がなされるよう要望すべき諸点」については、あとの7「経営改善の方策」の節に回されている。

5 経費負担区分の在り方

(1) 基本的な考え方

ア 下水道財政の健全化と経費の負担区分

先にも触れたように、「昭和58年の下水道事業答申」は、経費負担区分の在り方に多くのスペースを割いている。これは、答申に述べられている次のような事項の重要性が認識されたからに他ならない。すなわち、川崎市下水道の普及率が増え、管理運営経費の比重(建設費に対する)が高くなるにつれて、一般会計からの繰入金が増加している。それは、資本費の増こうと使用料の減収に加えて、汚水に係わる資本費の大半を公費負担としている現行の負担区分によるものである。

雨水経費および汚水経費に係わる管理経費に対する一般会計からの繰入金は、56年度から58年度までの合計で362億円(見込み)に達し、これは市税の9%を占めている。繰入金に依存することは、市の財政逼迫の中で困難であるだけでなく、下水道施設の利用者と未利用者間の負担の公平に合致するものとはいえない。ここで、答申の提言は、「一般会計等との経費負担区分を明確にし、その前提にたった負担関係の在り方を定めること、具体的には『汚水私費』の原則と負担の公平並びに使用者の負担能力等をいかに整合させ、下水道財政の健全化を図っていくかが、以前にもまして要請されている」という内容となるのである。

イ 経費負担区分の原則

ここでいう経費負担区分の原則は、一般会計が負担すべき経費と下水道事業会計で使用者が

負担すべき経費を明確に区分することである。経費負担区分の明確化は、財政逼迫への配慮および施設利用者未利用者間の公平化に加えて、さらに下水道事業経営の「公共性と経済性の原則」を貫くためにも必要である。

すなわち、下水道の①雨水の排除・公共用水域の水質保全・公衆衛生の向上の側面と②汚水処理の側面について、その経費の負担関係についてみると、前者は、受益が広い範囲に及び受益者が特定できないので一般会計からの繰入金(行政活動としての租税)で賄い、後者は受益者が特定できるので、下水道使用料(事業活動としての経営収入)で賄うのが原則である。

ウ 具体的な負担区分の見直し

答申によれば、具体的な負担区分の在り方は、「市民間の負担の公平、適正な使用料の設定、ひいては下水道財政の健全化を通して、市民に下水道サービスを継続的・安定的に供給するための不可欠の前提になる」。

エ 経費負担区分の原則の指針

「昭和55年の下水道事業答申」の解説の最後で指摘したように、55年の答申の「経費負担区分の原則」に影響を及ぼしたのは、第4次下水道財政研究委員会の「下水道財政のあり方について」(昭和54年7月31日)の提言であった。他方、この「昭和58年の下水道事業答申」の「経費負担区分の原則」の指針については、答申は次のように述べている。すなわち、指針として、第4次下水道財政研究委員会の提言(昭和54年7月・財団法人日本都市センター。以下「第4次提言」という)および自治省の繰出基準[昭和56年6月「地方公営企業繰出金について」の一部改正(自治省財政局長通知)]がある。

そして答申によると、われわれ専門委員においても、これらを基礎とし現行の負担区分を改善していくことが適当と考え、審議を重ねてきたのである。そして当面の結論として、次のことを、財政計画策定の際の課題としている。

① 「繰出基準」が示されたこと、および分流式の建設が一部稼働開始したことにより、具

体的な雨水経費・汚水経費の区分について検討を要すること。

② 負担の公平と財政の健全化の見地から一般排水が負担すべき経費の範囲を見直すこと。

なお、他都市の負担区分の動向を見ると、「第4次提言」以降においては、使用料対象経費の範囲を拡大する傾向にある(別表——本稿では割愛する)。

(2) 公費で負担すべき経費

さて答申は、ここで具体的に公費負担とすべき項目として、次の5項目を挙げている。それは、自治省の「繰出基準」に係わる経費および川崎市で行政が負担することが適当である経費である。

ア 雨水処理に要する経費——資本費と維持管理費。

イ 公共下水道に排除される下水の規制に関する事務に要する経費——水質保全のために公共下水道に排除する。

ウ 水洗便所に係わる改造命令等に関する事務に要する経費——これに要する経費の2分の1に相当する額。

エ 先行投資に係わる経費——世代間の負担の公平から、後年度に繰延べ、稼働の時点で負担することが原則である。

オ その他、公費で負担することが適当である経費——水洗便所の普及促進のための設備費助成金、生活保護世帯等に対する下水道使用料減免額、公衆浴場汚水・公共汚水に対する下水道使用料軽減措置額、その他当面公費で負担する必要がある経費の全額または一部。

(3) 一般排水と特定排水

一般排水と特定排水については、答申は、この区分を存続させることが適当であるとしている。使用者が負担すべき経費の範囲を過渡的に限定できるからである。

ただし、一般排水が負担すべき経費の範囲を見直すべきであるとしている。それは、つぎの項「下水道使用料」で述べるように、「第4次

提言」の趣旨、市民間の負担の公平、および下水道財政の健全化の観点に基づいている。

6 下水道使用料

(1) 基本的な考え方

答申では、下水道事業の財政基盤を確立させるためには、「3 経費負担区分の在り方」に基づき算出した使用料対象経費を、一般汚水・公衆浴場汚水・共用汚水の区分および水量区画別に配賦し、安定した収入を確保すべきであるとして、基本的な考え方を示している。

(2) 使用料総額——一般排水に資本費の一部を算入するように改善すべきである

58年の本答申では、一般排水に資本費の一部を算入するように勧告している。すなわち、「現下の財政事情および使用者間における負担の公平等から、資本費の一部を計画的・段階的に一般排水の使用料総額に算入するよう改善すべきである」。(「昭和55年の下水道事業答申」では、本来対象とすべきであるとしつつも、使用者の負担能力等を考慮し、過渡的措置として除外した。)

(3) 使用料体系の在り方

① 個別原価による使用料の算定

答申は、使用料体系では、個々の使用者の使用の程度が特定できるので、個別原価主義を中心として考えるべきものであると主張する。続いて、基本額と超過額の算定において基礎となる原価の種類について論じている。

② 基本額と超過額算定の基礎となる需要家費、変動的原価、および固定的原価

すなわち、排出汚水量に関係なく掛かる固定的原価と排出汚水量の増減に比例して掛かる変動的原価に区分するとき、答申は「原則として基本額は固定的原価を対象に算定し、超過額は変動的原価を対象として算定される」という。しかしこの場合、基本額が著しく高額となってしまう。そのため答申は、「本市では当面、基本額は需要家費および固定費の一部を基準に、超過額については、使用料総額から基本額とし

て徴収する額を控除した額を対象と・・・することが望ましい」と主張・勧告している。このことは、基本額を大きくしないように、原価の種類と量を選択・決定したものである。なお、水量区画の在り方については、将来検討を加えるべきであるとしている。

③ 累進使用料体系

答申は、累進使用料体系と累進度について、次のように述べている。「現行の累進使用料体系は、有限の資源である水の適正使用および負担能力の大小から妥当と判断されるので、今後も継続して採用すべきものとする」。しかし、「平均排出汚水量の最多部門にあたる使用者の水量が近年減少の傾向にあるところから、累進度については検討を要する」として、その引き下げを示唆している。

(4) 使用料の水準

前回の答申は、使用料の設定にあたっては、使用者の負担能力等を考慮し、隣接諸都市の使用料水準を十分配慮すべきものとするとしていたが、今回は、「隣接都市等の使用料水準との均衡について配慮すべきである」とだけ述べている。

(5) 公衆浴場汚水と共用汚水

答申によると、公衆浴場汚水は、公共的性格が強く、本市の行政施策として低額に押さえ公費で負担しているが、入浴料金を県知事が県内同額と定めているところから、公衆浴場が負担する使用料も、県内隣接都市との均衡を図るべきであるとしている。また、共用汚水についても、負担の公平の見地から使用料全体との均衡を図るべきであると述べている。

7 経営改善の方策

(1) 経営の効率化

答申は、下水道事業の経営にあたって取り組む姿勢について次のように述べている。すなわち、「経費負担区分の明確化を図り、法制上独立採算制に基づく事業であることを自覚し、建設・維持管理にあたっては最小の経費で最大の

効果をあげるよう、効率的な運営に取り組む必要がある」。その具体的な内容は、経営の効率化と経営環境の改善である。

まず、答申が経営の効率化として挙げている項目は、つぎの4項目である。

ア 下水道施設の建設では、経済的・効率的な執行につとめ、投資の財政・使用料に与える影響を考慮し、投資効率の向上を図ること。

イ 処理場・ポンプ場では、施設の効率的改善を図り、経費の節減につとめること。

ウ 汚泥の処理処分については、減量化を図り、その利用について研究開発をすすめ、有効利用の促進を図ること。

エ 原価意識の高揚と経営改善をすすめ、すみやかに公営企業法の適用を図り事業運営にあたること。

(2) 経営環境の改善

次いで答申が、経営環境の改善として挙げている項目は、つぎの2項目である。

ア 市民等との関係

(ア) 下水道事業の現況について、多面的なきめ細かいPR活動を行うこと。

(イ) 分流式地域における生活雑排水の未接続が公共用水域汚濁の原因になるところから、未接続者に対し個別指導等を行うこと。

(ウ) 下水道工事の円滑施工のために、周辺住民に説明会を開催し理解を得るとともに、工事施工業者に対する指導を徹底すること。

イ 国等との関係

この関係は、国庫補助対象範囲、国庫補助対象率、起債充当率、政府公庫資金枠、償還期限についての要望であり、「昭和55年の下水道事業答申」の内容と同じである。

8 市民へのPR活動と下水道サービス

(1) PR活動

川崎市では、これまでも市民へのPR活動と下水道サービス向上のため、水洗化工事の助成策および事業計画等について、PR活動等の施策を講じてきた。答申は、さらに次のような

PR活動と市民サービスについて一層の対応につとめる必要があるとしている。

まず、PR活動について、次のような幅広い事項について提供する必要があると勧告していることが特徴的である。すなわち、下水道計画、財政状況、維持管理状況、工事施工説明、事業効果情報等である。

(2) 市民サービス

下水道の市民サービスについて、答申は、本来のものと整備段階のものに区分している。本来のものは、「下水道整備を促進し未整備地区をなくすことにより、市民にあまなく安定的かつ継続的な下水道サービスを提供し、快適な市民生活を維持することにある」としている。

これに対して、整備段階のものとしては次の3つがあり、これに対応する必要があると考えている。

① 市民間における土地貸借等権利関係問題の調整を図る必要から、水洗化紛争に係わる相談・斡旋制度の採用について検討する必要がある。

② 排水設備工事公認業者による故障修理体制について、円滑な運用が行われるよう業者指導について十分留意する必要がある。

③ 55年の答申と同じく、市民のニーズに応えるための相談・苦情の処理にあたっては、市民に受付窓口を明確にし、その体制の整備を図るなど、迅速な対応にとくにつとめる必要がある。

9 あとがき

答申は、最後の「あとがき」のなかで、先の答申をもとに、川崎市下水道事業をとりまく諸情勢をふまえ、事業の健全な発展を図るための諸施策について慎重に審議を重ねてきたとして、次のような諸点についてまとめている。

① 自治省の「繰出基準」により、一般会計と下水道事業会計が負担すべき経費を明確にすべく審議を重ね、現行の負担区分および使用料の在り方について改善することが適当との結論

に達した。

② 一般排水の使用料総額は、財政事情・負担の公平から、さきに過渡的措置として除外した資本費を計画的、段階的に算入すべきである。

③ 下水道使用料については、現行の区分と水量区画別の体系を継続すべきであるが、累進度については検討を要する。

④ 建設資金の安定的な確保のために、補助対象範囲の拡大、補助率の引上げ、地方債における良質資金の確保、償還年限の延長などの措置を講ずる必要がある。国に対し、あらゆる機会をとらえ理解と協力を得るための要望をすべきである。

⑤ 建設用地の確保、工事施工上の問題に対し、市民、市議会等の理解が望まれるので、PR活動等経営努力が必要である。

⑥ 答申趣旨を尊重し、諸施策の中に取り入れるよう要望する。

⑦ 本市下水道事業は、長期的な事業経営の方策、公営企業会計への移行、技術開発など諸問題が山積している。今後とも専門委員による研究を継続していく必要がある。

10 本答申の性格と答申後の経緯

われわれ専門委員は、これまで説明してきたような内容の「川崎市下水道事業財政の在り方に関する答申」を、昭和58年12月21日、川崎市市長に手渡すことができた。この答申に影響を及ぼしたのは、第4次下水道財政研究委員会の「下水道財政のあり方について」(昭和54年7月)の提言、そして自治省財政局長通知「自治省の繰出基準」(「地方公営企業繰出金について」の一部改正、昭和56年6月)である。これにより、一般排水の使用料総額は、さきに過渡的措置として除外した資本費を、財政事情・負担の公平から計画的、段階的に算入すべきとしたのである。

われわれ専門委員は、川崎市市長にこの答申を手渡し、その直後に記者会見を行った。そして答申の翌日、昭和58年12月22日の新聞は、記者

会見の様態を全体に亘って報じている。すなわち、平均58%の使用料改定が必要であること、一般排水(月200トン以下の使用量)について資本費の一部10%前後を使用料総額に算定すべきこと、基本額が305円程度になること、標準家庭(20トン1月)では1,000円前後になること、累進度を緩めること等を伝えている。他方、批判的なニュアンスで、4年連続の値上げ、大口の負担軽減、受益者負担などの見出しも見られる。川崎市下水道局は、答申から半年後の昭和59年6月、下水道使用料の改定を市議会に提案した。その内容は、改定実施時期が昭和59年10月1日、平均改定率が57.7%、基本額300円、使用料対象経費に算入する一般排水に係わる資本費の一部が22.5%、累進度が9倍から8倍へ、標準家庭(20トン/月)使用料が950円、といったものである。

市議会での審議過程を各新聞によって見ると、次の通りである。川崎市会の第五委員会は、6月15日、下水道条例一部改正案と使用料値上げ反対の陳情4件を審議した。上げ幅が大きすぎる、資本費の使用料への繰り入れは下水道事業の公共性を損なうなど、与野党委員が厳しく追及、同夜審議を中断、裁決を後日に回した。6月16日、審議が再開され、共産党を除く各会派が、付帯決議や国に対する意見書を付けることで賛成するとの態度を表明した。6月18日、第五委員会は、下水道料金値上げ案を可決し、同時に付帯決議と国への意見書も可決した。ここで、付帯決議というのは、①下水道事業計画を抜本的に見直す、②一般排水に係わる資本費の算入率は今後配慮する、③市民へのPRを徹底する、④今後一層の経営努力を図る、というものである。また、国への意見書というのは、指定都市の国庫補助、起債枠、償還期限等の改善を要望するものである。

今回の使用料改定の内容は、表12の通りである。なお、一般排水に係わる資本費の算入率について、専門委員の案よりも市の提案が高率であったのは、下水道財政研究委員会の提言、自

治省の指導などによるものと推測できる(各紙)。

Ⅷ 平成2年の下水道事業答申

1 市長の諮問の主旨

われわれ専門委員は、昭和58年12月の下水道事業答申において、長期的な事業経営の方策等下水道事業を取り巻く諸問題について指摘し、その改善について提言した。その提言を市側が実施したことについて、「平成2年の下水道事業答申」は、次のように述べている。すなわち、当局は、「その提言した事項を、企業会計への移行の実施等各種の施策のなかに、積極的に取り入れ、事業経営の向上がなされていることを評価するものである」。

われわれ専門委員は、答申後も引き続き、下水道事業の経営の在り方について研究を重ねてきた。すなわち、昭和59年6月1日伊藤市長より、「川崎市における下水道事業経営の在り方について」諮問を受けている。諮問の趣旨は、昭和58年12月の答申に基づき、下水道事業経営に係る諸問題について、きたんのない意見を述べてほしい、という内容である。

そして改めて、平成2年4月17日「下水道事業における新財政計画と経営の在り方について」諮問を受けた。その諮問の趣旨は、社会経済状況の変化に合わせて、経営の在り方に関し検討・研究をお願いしてきたところ、新財政計画の策定が急がれているので、計画の策定に向けた事業経営に係る諸問題について、きたんのない意見を賜りたい、というものである。

2 まえがき

われわれ専門委員は、川崎市長からの諮問を受け、新たな角度から審議、検討を加えた結果、当面の結論を得た事項について、平成2年8月10日市長に答申した。すなわち、「川崎市下水道事業における新財政計画と経営の在り方に関する答申」(目次等4頁、本分44頁、資料5頁、以下、「平成2年の下水道事業答申」という)である。その構成は、次の通りである。

まえがき

- 1 下水道事業の沿革
- 2 下水道事業の現状と計画
 - (1) 下水道の整備
 - (2) 下水道の維持管理
- 3 下水道事業の経営と財政
 - (1) 経営状況
 - (2) 財政収支の現状と課題
- 4 経費負担区分の在り方
 - (1) 経費負担区分の原則
 - (2) 公費で負担する経費
 - (3) 一般排水に係わる資本費
 - (4) その他
- 5 下水道使用料
 - (1) 基本的な考え方
 - (2) 使用料総額
 - (3) 使用料体系の在り方
 - (4) 公衆浴場汚水
- 6 経営改善
 - (1) 経営の効率化
 - (2) 経営環境の改善
- 7 市民への要請と PR
 - (1) 市民の責務
 - (2) 市民への PR

あとがき

答申の「まえがき」の内容の特徴は、下水道のおかれている地球規模の環境問題と都市の基幹施設としての今日の下水道の意味について述べている箇所である。すなわち、

① 地球の温暖化現象、異常気象の出現等の地球規模の環境問題に関心が寄せられている。それというのも、大気汚染の問題(オゾン層の破壊・酸性雨の発生等)、水道水源の汚染、河川・湖沼・海洋の水の汚濁の問題(水生生物の減少等)、自然破壊の問題(天然資源の浪費による)等、これが内包する課題が重大かつ深刻なものになっているからである。

② 下水道は、人々の生命と健康を守るうえで、水環境と深いかかわりを持っている。これは、安全な水の確保、水質汚濁の防止、大雨に

よる浸水被害を防止するための施設であり、また市民の生活環境の改善に欠くことのできない都市の基幹施設である。

「平成2年の下水道事業答申」の本文(38頁)は、「昭和58年の下水道事業答申」の本文(20頁)と比べると、下水道事業の沿革(58年0頁対2年4頁)、下水道事業の現状と計画(58年3頁対2年9頁)、下水道事業の経営と財政(58年3頁対2年8頁)、経費負担区分の在り方(58年6頁対2年7ページ)、下水道使用料(58年3頁対2年4頁)、経営改善(58年3頁対2年4頁)、そして市民への要請とPR(58年2頁対2年2頁)と、すべての面でより多くのページを割いている。

「まえがき」と「あとがき」を除く本文が、平成2年の答申の場合倍増しているが、これは、実情を詳述して啓蒙的に内容を広く知らしめたいと言う意図による。また、注で言葉の説明を行ったりしている。この意味で、とくに前半の部分、下水道事業の沿革、下水道事業の現状と計画、および下水道事業の経営と財政が、58年6頁対2年21頁と、3倍以上に多くなっている。なお、平成2年の答申の名称は、「下水道事業の経営と財政」と経営にも比重がおかれているのは、2つの答申の間の時期、昭和62年4月に企業会計への移行(独立採算制に基づく事業)が実現し、経営としての自立性を高め、これに焦点を当てているためである。なお、「平成2年の下水道事業答申」の本文を説明するに当たって、「昭和58年の下水道事業答申」と重複する箇所は省略することにした。これに加え、平成2年の答申は、最近のものであり、これを入手することは可能と思われるので、要約して記述するので了承されたい。

3 下水道事業の沿革、現状、および計画

(1) 下水道事業の沿革

さて、平成2年の答申は、下水道事業の沿革について、4頁を割いている。前回58年答申以降の沿革の事項としては、平成元年3月に麻生

環境センターが処理を開始したこと、昭和62年4月から「地方公営企業法」の財務規定等を適用し官庁会計方式から企業会計方式に移行したことが述べられている。58年以前の事項については、ここでは割愛することにしたい。

(2) 下水道の整備

ア 下水道整備の現状

本答申は、下水道の整備と下水道の維持管理について、それぞれ現状〔(2)アと(3)ア〕と計画〔(2)イと(3)イ〕について述べている。下水道整備の現状としては、答申は、次のような諸項目について述べている。① 現在「第6次下水道整備五箇年計画」(昭和61年度～平成2年度)を行っているが、平成元年度末の人口普及率は、66.5%(面積普及率62.8%)であり、大都市のなかでは遅れている。② 最近10年間の下水道整備(総事業費3,540億円投下)は、人口普及率を31.5ポイント引き上げた(昭和54年度末35%～平成元年度末66.5%)。③ この間の下水管きょの付設延長は、631kmから1,924kmへと伸びた。④ 雨水施設。新たに江川ポンプ場が稼働。現在16か所のポンプ場を運転。⑤ 下水処理。新たに等々力環境センター(昭和57年)と麻生環境センター(平成元年)が稼働。既設の入江崎と加瀬処理場をあわせた4処理場での処理能力は、日量約62万立方メートル。汚泥処理(入江崎と加瀬処理場)日量52トンの乾燥固形物処理。⑥ 公共用水域の水質保全のための雨水滞水池(合流式下水道の改善施策)。大島雨水滞水池の1/2が稼働。他に3か所を建設中。

イ 下水道整備計画

下水道の整備計画では、時代の動きに対応して、次のような計画を持っている。

① 管きょ整備と処理場建設。100%達成を目指す。整備の遅れている西北部中心に管きょ整備。処理場建設は、この管きょ整備に並行して、加瀬処理場と等々力・麻生環境センターの拡張整備を計画。② 汚泥処理。省エネ・効率的な入江崎総合スラッジセンター(乾燥固形物日量120トンの処理能力)を建設中。③ 雨水排

除施設整備計画。現行5年に1度程度の降雨(時間当り降雨量52ミリ)向け。新計画着手しているのは、10年に1度程度の降雨(時間当り降雨量58ミリ)に対処するもの。④ 広域雨量情報システム。降雨情報を迅速的確に把握し、雨水排除施設の適正な維持管理を図るもの。⑤ 新たな雨水排除施設。雨水滞水池・雨水貯留管を主体とした貯留方式で、合流式下水道の改善による水質汚濁防止と浸水対策をあわせ行う。⑥ 地域との調和を配慮した市民に親しまれる開放型の施設・まちづくり。下水処理場・雨水滞水池の上部等を防災避難広場・公園等として有効利用し、処理水を利用した「せせらぎ水路」を設置する。⑦ 整備目標達成のための建設事業費。総額約4,000億円(平成2年度～9年度人口普及率100%達成)。総額約2,200億円(平成5年度まで。人口普及率89%達成)。⑧ また、答申によると、事業の執行にあたって推進につとめるべき事項は、次の通りである。(ア) 普及率向上を目指し、地域性を配慮した効率的な管きょ整備を推進する。(イ) 河川事業と下水道事業が、連携・調整を図り、効率的に雨水排除施設を整備する。(ウ) 省力化対策を入れた効率的な処理場・ポンプ場を推進する。(エ) 処理水・汚泥の有効利用の方策を推進する。

(3) 下水道の維持管理

ア 下水道維持管理の現状

下水道事業は、普及率が高まるにつれて、維持管理の時代に入るが、答申は、下水道の維持管理の現状と在り方について、次のように述べている。① 川崎市下水道事業の平成元年度の維持管理費、89億円。4処理場で年間約1億5千万立方メートルの下水と、1万9千トンの下水汚泥処理業務を行う。② 維持管理の内容。下水処理場・ポンプ場の施設・設備の保守点検、放流水の水質保全、管きょ・マンホールなど管路施設の清掃・補修等。③ 都市化の進展、市民生活の多様化・ニーズの変化により、下水道施設の近代化、機械化等の機能改善と水質改善が必要。

イ 下水道維持管理の在り方

ここで、維持管理の目的が答申に書かれている。すなわち、「下水処理場、ポンプ場、管路等の諸施設の機能を常時良好な状態に維持し、下水を適性に処理すること」である。答申は、以下維持管理の在り方について述べている。

① 維持管理の在り方として、効率化、省力化等による経費の節減など経済性への配慮が必要である。② 近年の課題は、増こうする雨水流出量・汚水量への対応、降雨時の水質汚濁の減量化、下水汚泥の減量化・資源化、さらに施設の安全性確保・老朽化施設の更新、処理場ポンプ場設備の自動化、下水道台帳の電算システム化等であり、量的に増大するとともに質的にも高度化している。③ 答申は、維持管理の施策について、とくに次の事項に積極的に取り組むべきであるとしている。(ア) 管理部門の充実と維持管理体制(職員研修)の適正化。(イ) 「広域雨量情報システム」の活用と正確な降雨量の予測、および初期放流水質の改善と公共用水域の水質保全。(ウ) 下水処理水・下水汚泥の再利用・製品化等有効利用の促進。(エ) 定期的な保守点検整備による下水道の機能保全、および地震・火災等緊急時の保全対策の推進。(オ) 軽易な補完的業務の外部委託等適正な方策の推進。補完的業務というのは、汚泥の運搬、管路の清掃、装置・機器の保守等である。

4 下水道事業の経営と財政

(1) 経営状況

ア 下水道事業の法制度と企業会計方式

下水道は、このように時代に即し、多くのニーズに応える施設整備と維持管理に努めなければならないが、他方目を転じて「下水道事業の経営と財政」を見ると、多くの問題を抱えていることがわかる。答申は、「経営状況」と「財政収支の現状と課題」について、次のように順次議論を展開し、勧告を行っている。

答申によると、「経営状況」の項においては、まず下水道事業は、「地方財政法」上の地方公

営企業であり、その経営は公共性と経済性の原則のもとに運営されるものであり、その経理は、特別会計を設けて行うこととされている。

川崎市の下水道事業は、前回の答申に基づき、昭和62年4月1日、「地方公営企業法」の財務規定等を適用し、これまでの官庁会計方式から企業会計方式に改めた。企業会計方式は、次の諸点に特徴がある。(ア) 発生主義により、債権債務の発生の事実によって経理するので、収益と費用の対応関係、事業活動の成果が明らかになる。(イ) 減価償却の概念が導入され、資産の増減変化が記帳され、資産状態が把握される。(ウ) 経営成績と財政状態が、損益計算書と貸借対照表によって適正に把握される(答申)。

イ 経営成績

次に答申によると、川崎市下水道事業の経営成績と財政状態は、次の通りである。昭和63年度の費用。営業費用132億円、営業外費用153億円、総計285億円。(内訳、減価償却費53億円、支払い利息・企業債取扱諸費153億円、両方で総費用の70%)。

昭和63年度の収益。営業収益210億円、営業外収益75億円、総計285億円。(内訳、下水道使用料106億円、総収益の37.1%、一般会計負担金103億円、一般会計補助金71億円)。

損益計算上は、収支均衡の決算となっているが、問題は、収支均衡といっても川崎市の一般会計から営業収益として一般会計負担金103億円(総収益の36.4%)、営業外収益として一般会計補助金71億円(総収益の25.0%)が繰り入れられていることである。前者の一般会計負担金は、雨水処理に係わる経費や排水指導経費等、自治省が定める「繰出基準」等に基づき一般会計が負担するものであり、後者の一般会計補助金は、使用料軽減に要する経費や未稼働資産に係わる企業債利息等を一般会計が補助するものである。

とくに問題なのは、後者の一般会計補助金のうち51億円の汚水処理補助金であり、これは一般排水に係わる資本費の公費負担分を指し、下水道財政研究委員会(財団法人日本都市セン

ター)の提言によると、本来下水道使用者が負担するものとされている。

したがって、損益計算上の収支は、51億円の不足ということになる。この汚水処理補助金は、昭和62年度から平成元年までの3年間で、161億円に達している。

ウ 財政状態

昭和63年度末の資産。固定資産4,370億円、流動資産187億円、総額4,557億円。(内訳、管きょなどの排水施設を主とする構築物3,020億円、総額の66.3%、処理場やポンプ場等の機械および装置475億円、10.4%)。

昭和63年度末の負債と資本。負債188億円、借入資本金をふくむ資本4,369億円、負債・資本総額4,557億円。(内訳、資本金2,856億円および剰余金1,513億円、資本金の内訳、自己資本金330億円と借入資本金2,526億円)。

ここで注目すべきは、借入資本金、すなわち企業債未償還残高が2,526億円あることで、負債・資本総額の55.5%を占める。また、剰余金のうち国庫補助金が970億円である。

(2) 財政収支の現状と課題

次に、「財政収支の現状と課題」について答申が述べているところを要約すると、次の通りである。

① 昭和58年の答申に基づき、前回の財政収支計画(昭和59~61年度)では、それまで全額公費とされていた一般排水に係わる資本費について、新たにその一部(22.5%)を使用料に算入した。(注 資本費の内容は、企業会計方式になって、次のように変わった。昭和61年度以前「市債の元金償還金および支払い利息等」、昭和62年度以降「減価償却費および企業債利息等」)

② 膨大な建設投資の結果、資本費が増え、一般排水に係わる資本費の公費負担分(77.5%)に対する一般会計からの繰出金(補助金)も増加の一途をたどっている。また、普及率の向上とともに、汚水量全体に占める一般排水の比率は、上昇を続けることは明らかで、この公費負担額も増加すると予測される。

③ 平成2年度予算の管理運営経費353億円の内訳は、維持管理費99億円(28.0%、人件費と動力費・薬品費等の物件費)と資本費254億円(72.0%)である。管理運営経費353億円の充当財源の内訳は、下水道使用料119億円(33.8%)、国庫補助金等6億円(1.6%)、一般会計負担金121億円(34.2%)、および一般会計補助金107億円(30.4%)である。一般会計への依存度が、非常に高くなっていることが分かる。

④ 一般会計からの繰出しと市税収入を比較してみると、市税収入は、昭和62年度2,026億円、63年度2,267億円、平成元年度2,399億円、2年度2,430億円であるのに対して、一般会計からの繰出し(負担金、補助金、出資金、借入金)は、昭和62年度180億円、63年度209億円、平成元年度235億円、2年度264億円である。比率は、それぞれ8.9%、9.0%、9.8%、そして10.9%となっている。

これらの資料を基に答申は、次のように提言している。「今後とも下水道事業会計への繰出しが増加し続ければ、一般会計の財政を圧迫する要因ともなりかねない」。「公営企業としての下水道事業の収支の実質的均衡を図ることが必要であり、そのためには、負担区分に基づく適正な経費負担の在り方について検討を行い、新たな財政収支計画を早急に策定して、下水道使用料の合理的な設定を行い、安定した財源を確保することが緊要である」。答申は、さらに次のようにいう。それと同時に、経営感覚の醸成、管理組織の整備、原価意識の高揚、事務事業の近代化、施設整備の計画的執行、省エネルギー型施設の採用など、事業全体について経費節減等の内部努力を払い、使用料水準の上昇をできるだけ抑えるように努めなければならないことはいふまでもない。

また、答申は財政収支計画期間に空白が生じることのないよう、「その継続性に留意することが必要である」とし、また財政収支計画の期間は、社会経済情勢の動向、下水道普及の推移、下水道整備計画等を踏まえて、予測の確実性を

失うことのないようにするため、「4年程度が適当である」と提言している。

5 経費負担区分の在り方

(1) 経費負担区分の原則

地方公営企業法第17条の2によると、地方公営企業については、適正な経費負担区分に基づき算定された事業収入をもって、継続的に安定した事業の運営をすることが望ましい姿であるとされている。また、下水道事業における費用負担の在り方については、下水道財政研究会第5次提言が、昭和60年に示されており、そして第5次提言を受け、自治省から「地方公営企業繰出金について」の一部改正(昭和61年。自治省財政局長通知)が通達されている。これによると、下水道事業の管理運営に係る費用(維持管理費と資本費)の負担については、「雨水＝公費」、「汚水＝私費」が原則であるとしている。

答申は、この原則の理由づけを試み、前者「雨水＝公費」については、雨水排除・浸水防除が、自然現象に起因し、受益が広範に及び、受益者が特定できないためとし、後者「汚水＝私費」については、汚水の排除・処理について、使用者が生活環境の改善等の受益があること、また公共用水域の水質汚濁の原因者であることを挙げている。そして答申は、これらの指針を参考にしながら、実態に即した経費負担区分の在り方について、さらに検討を行い、財政収支計画の策定に反映させるべきであると勧告している。

(2) 公費で負担する経費

答申が、次のように「公費で負担する経費」として列挙しているのは、自治省「繰出基準」に示された公費で負担することが適当である経費のうち本市下水道事業に該当する経費、ならびに本市において公費で負担することが適当である経費である。

ア 雨水処理に要する経費(資本費と維持管理費)。イ 公共下水道に排除される下水につ

いて、公共用水域の水質保全のための規制事務に要する経費。ウ 水洗便所の改造命令および排水設備に係わる監督処分に関する事務に要する経費の2分の1の額。エ 不明水(計画汚水量を定めるときに見込んだ地下水量を超えるもの)の処理に要する経費。オ 未稼働資産に係る企業債利息。世代間の負担の公平から、これを後年度に繰延べ稼働の時点で使用者負担とするが、本市使用料水準の実態から、当分の間全額を公費負担とすることもやむをえない。カ 水洗便所等改造資金の貸付助成事業に要する経費。キ 臨時財政特例債に係る企業債利息。60年以降高率国庫補助金の補助率の一律削減措置が実施され、削減額に対してこの債券が発行されている。ク その他公費で負担する必要がある経費。生活保護世帯等に対する下水道使用料減免額、公衆浴場汚水・共用汚水に対する下水道使用料軽減措置額、その他当面公費で負担する必要がある経費。

(3) 一般排水に係わる資本費

① 一般排水に係わる資本費とその公費・私費負担

「一般排水に係わる資本費」は、本答申の中で最も重要な箇所である。答申は、次のように議論を構成している。まず、建設投資にともなう資本費が増こうするのは必然であること、また下水道整備完了地域における水洗化の遅れの実態から、汚水処理原価の全額を使用者負担とすることは負担増を招くこと、負担増緩和のため本市で一般排水に係わる資本費の一部を公費負担とする措置が実施されていることを、それぞれ指摘している。

さらに、答申の指摘が続く。川崎市では一般排水に係わる資本費の一部分(22.5%)だけを算入し、大部分(77.5%)を公費負担としていることにより、一般会計補助金が多額にのぼっていること、一般会計補助金は、汚水処理原価の未回収部分(使用料による)に対する赤字補てん的な性格をもつことに注意をうながしている。そして「このような措置は、本来、使用者が負担

すべき部分を、使用者でない市民の税で負担することになり、使用者と未使用者間の負担の公平から見て望ましい姿とは言えない」と判断している。したがって、この措置は使用者の負担増を緩和するための暫定措置と考えるべきであり、これを縮小していくべきものとするのである。それというのも、今後の下水道の普及と汚水排出量の増加に対応して、使用者と未使用者間の、また使用者相互間の負担の公平を確立しなければならないためである。

② 一般排水に係わる資本費の取扱いについての経緯と在り方

川崎市では、先の下水道使用料改定(昭和59年10月1日実施)において、従来全額が公費負担とされてきた一般排水に係わる資本費について、その一部(22.5%)が新たに使用料総額に算入されたところである。

そして答申は、「一般排水に係わる資本費についての今後の在り方」について、次のように提言している。「今後も、暫定措置として一般排水に係わる資本費の一部を公費負担とすることもやむをえないが、前述のような一般会計補助金に大きく依存した下水道財政の健全化を図るため、引き続き、一般排水に係る資本費の一部を計画的、段階的に使用料総額に算入するよう、負担区分の改善を進めるべきである」。公費負担とされてきた一般排水に係わる資本費については、表11「川崎市下水道事業の負担区分(汚水分)」のごとく、すでにその一部(22.5%)が新たに使用料総額に算入されたところである。

これに加え、今後の在り方として、答申は「その具体的な算入率の決定に際しては、市民間の負担の公平を図るために、使用者の負担能力、国および他都市の動向等をも勘案しながら、計画的、段階的な見直しを進めるべきである」と提言している(本稿30頁。「本答申の性格と答申後の経緯」参照)。

(4) その他

答申は、「その他」として、処理水を利用した「せせらぎ水路」の設置を掲げ、この快適な

住環境の施設づくりに係わる経費負担区分の検討を提言している。

6 下水道使用料

(1) 基本的な考え方

答申では、下水道事業の財政基盤を確立させるためには、「経費負担区分の在り方」に基づき算出した使用料対象経費を、一般汚水・公衆浴場汚水等の使用区分および水量区画別に配賦し、安定した財源を確保すべきであるとして、前回答申と同じ基本的な考え方を示している。

(2) 使用料総額

58年の答申では、財政事情および負担の公平から、資本費の一部を計画的・段階的に一般排水の使用料総額に算入するよう改善すべきであると提言した。これを受けて川崎市の現行の使用料総額には、一般排水の資本費が算入されてはいるが、上記のごとく算入率は22.5パーセントにとどまり、一般排水の資本費の大部分については、公費負担となっている。

平成2年の答申の立場は、「『汚水=私費』により使用者が負担すべき経費全額を対象として算定されるのが原則である」というものであり、したがって本答申の提言は、「下水道事業の財政基盤の確立に向け、第2次段階での一般排水に係わる資本費の算入については、計画的、段階的に一層推進すべきである」と算入率の増加を提言している。

(3) 使用料体系の在り方

① 個別原価主義による使用料の算定と基本額・超過額算定の基礎経費

答申は、前回の答申と同じく、使用料体系では、使用の程度が特定できるので個別原価主義を中心として考えるべきものであること、そして「基本額(10立方メートルまでの料金)は固定的経費を対象に、超過額(10立方メートルを超える水量区画に対する料金)は変動的経費を対象として算定される」と、原則論を述べている。

② 基本額・超過額の対象経費

そして、本答申は使用料の基本額と超過額算

表11 川崎市下水道事業の負担区分(汚水分)

都 市 名	川 崎 市
財 政 収 支 計 画 期 間	昭和 59 年 4 月～昭和 62 年 3 月
実 施 年 月 日	昭和 59 年 10 月 1 日
負 担 区 分	

凡 例

= 使用料対象部分
 = 公費負担部分

※ 区分図の表示は、維持管理費と資本費、減価償却費(又は、元金償還金)と支払利息、水量のそれぞれの構成割合を示していない。

参照 川崎市専門委員(下水道事業問題研究担当)「川崎市下水道事業における新財政計画と経営の在り方に関する答申」平成2年8月10日、別表3。

定の基礎経費について、詳細な分析を行っているおり、このことも本答申の特徴の一つとなっている。すなわち、変動的経費の比率の少ない本市で、原則どおりに基本額、超過額を設定すると、経費の大部分を基本額で回収する使用料体系になること、この場合基本額は高額に、超過額は低額となり、多量使用者ほど使用料負担が軽減されることを述べる。

そのため答申は、「一般汚水の現実の使用料単価の設定にあたっては、基本額は固定的経費である需用家費(使用料徴収経費等、使用者数に応じて必要とされる経費)の全額と固定費(人件費、減価償却費・企業債利息の資本費等、水

量の多寡に係りなく下水道施設の規模に応じて必要とされる経費)の一部を対象に、超過額は基本額に配賦した経費を除いた額を対象にして算出するのが本市の実情に適合するものと考えられる」と、見解を述べている。これは、前回の答申と同じ見解である。

③ 超過額の配賦方法

さらに答申は、超過額の配賦方法について、詳細な展開を行っている。「超過額の対象経費の超過水量区画への配賦方法は、変動的経費(動力費、薬品費等、水量の多寡に応じて必要とされる経費)については、全水量均等に、固定費は、水量の大きさに応じて、各水量区画に

傾斜的に配賦するとともに、水量区画間の単価の差が顕著にならないよう単価額を設定することが適当である」と見解を示している。

④ 水量区画の在り方、累進制使用料体系、および隣接都市等の使用料水準への配慮

これに続いて、答申は次のような提言をしている。すなわち、水量区画の在り方については、現行のものを継続することが適当であること、累進制使用料体系は、本市の実情に応じた適切な累進度を検討すべきであること、そして使用料単価の設定にあたっては、他の政令指定都市および隣接都市等の使用料水準との均衡に配慮することも必要であることを述べている。なお、本答申の別表4によると、川崎市の答申時の使用料水準は、比較的低い部類に属している。すなわち、標準家庭(20m³/月)における大都市下水道使用料は、低い順で次のようになっている。大阪市625円、仙台市770円、広島市905円、札幌市910円、川崎市950円、京都市1,130円、平均(川崎市を除く)1,168円、横浜市1,250円、名古屋市1,370円、東京都1,433円、神戸市1,450円、北九州市1,470円、福岡市1,530円。

⑤ 公衆浴場汚水(省略)

7 経営改善

(1) 経営の効率化

答申は、下水道事業の経営にあたって取り組む姿勢について、前答申と同じく次のように述べている。すなわち、① 法制上独立採算制に基づく事業であることを自覚する、② 経費負担区分の明確化を図る、③ 施設の建設・維持管理にあたって最小の経費で最大の効果をうるため、効率的な運営に取り組む必要がある。その具体的な内容は、経営の効率化と経営環境の改善である。まず、答申が経営の効率化として挙げている項目は、次の5項目であり、これらはその時代の課題を反映している。

ア 「地方公営企業法」の財務規定等の適用に加え、経営感覚の醸成、管理組織の整備、原価意識の高揚等を図り、経営の自主性を一層進

めること。イ 雨水貯留管等新たな下水道施設の建設にあたって、経済性・効率性に留意し、投資効率の向上を図ること。ウ ポンプ場運転方法の改善や省エネルギー型水処理施設の実用化に加え、事務事業の近代化・機械化を進め、経費節減を図ること。エ 下水汚泥の減量化の研究開発、コンクリート二次製品・道路路盤材としての試験的使用を、さらに実用化へ向けて研究開発を進めること。オ 下水道使用料以外の収入を確保するため、下水道施設・敷地の有効利用ならびに付帯事業の開発を推進すること。

(2) 経営環境の改善

次いで答申が、経営環境の改善として挙げている項目は、つぎの2項目である。

ア 市民の理解と協力

(ア) 下水道事業の現況についてのPR活動、
(イ) 生活排水が川や海の汚染原因となっていること、排水設備の設置が市民の責務であることをPRする。「排水設備設置促進員」による未接続者に対する訪問指導を強化すること。(ウ) 工事説明会の充実、工事施工業者に対する指導の強化を図ること。そして、(エ) 水洗化紛争に係わる相談、あっ旋制度の活性化、公認業者による排水設備の故障修理体制の充実等、市民サービスを一層進めること。

イ 国等に対する働き掛け

川崎市は、国庫補助対象率および企業債の発行条件の改善等について、大都市会議、財団法人日本下水道協会等を通じ、また本市独自の要望活動により、国に働きかけている。まだ、実現していないものもあるので、引き続き努力すべきである。この点は、昭和55年の答申と昭和58年の答申の内容とほぼ同じである。

8 市民への要請とPR

(1) 市民の責務

「市民への要請とPR」では、処理区域に居住する市民が、処理開始後早く排水設備を設置することを要望し、これを「市民の責務」としており、この点も本答申の特徴の一つとなって

いる。「市民サービス」の項目がなくなっている。）

この「市民の責務」では、公共用水域の汚濁原因として、一般家庭からの生活排水が問題になっていること、「下水道法」では、処理区域に居住する市民に対して、排水設備を設置する設置義務を課していることを述べる。

しかし答申によると、川崎市の場合、分流式地域での排水設備の設置が処理開始後3年を経過した時点で、60%程度に停滞している。ここで答申は、「市民一人ひとりが水環境の保全に対する自らの責務を再認識する必要がある」と述べ、「処理区域に居住する」市民が速やかに排水設備を設置し、自ら排出する汚水を公共下水道に排除するようとくに要望するものである」と勧告している。

(2) 市民へのPR

川崎市でPRを積極的に展開しているものは、各種パンフレットおよび事業PRビデオの制作、小学校4年生を対象とした副読本の発行、下水道フェアの開催等である。

ここでとくに、本答申は「処理区域において、排水設備の設置が計画どおり進まない状況からみても、PRにより市民の理解と協力を得るよう今後とも努力する必要がある」としている。最後に答申は、「PRにより具体的な即効性を期待することは難しいことではあるが、下水道施設の模型を常設展示するなどPRの内容、方法等を工夫し、下水道の役割とその効果が市民により分かりやすいものとなるよう、地道な努力を積み重ねることを望むものである」と、提言している。

表12 川崎市下水道使用料の変遷(2) (処理区域, m³/月)

改定年月日 (可決年月日)	56, 4, 1. ()	57, 4, 1. 55, 12, 19.	58, 4, 1. ()	59, 10, 1. (59, 6, 18)	3, 4, 1. (2, 10, 6)		
一般汚水	基本額 10m ³ まで	140円	160円	180円	300円	390円	
	超過額	11～30m ³	15	25	35	65	84
		31～50m ³	30	40	50	95	125
		51～100m ³	45	55	65	120	164
		101～200m ³	60	70	80	145	198
		201～600m ³	85	95	105	170	233
		601～2,000m ³	105	115	125	195	267
		2,001～5,000m ³	125	135	145	220	283
		5,001m ³ 以上	145	155	165	240	298
公場汚浴水	基本額 10m ³ まで	35	35	35	75	80	
	超過額11～ , 1m ³ につき	3.5	3.5	3.5	7.5	8	
共水に用一つ汚戸き	基本額 5m ³ まで	25	25	25	40	50	
	超過額5～ , 1m ³ につき	5	5	5	8	10	

9 あとがき

答申は、最後の「あとがき」のなかで、先の答申をもとに川崎市下水道事業をとりまく諸情勢をふまえ、事業の健全な発展を図るための諸施策について慎重に審議を重ねてきたとして、次のような諸点についてまとめている。

① 今回の審議にあたっては、本市下水道事業が「地方公営企業法」の財務規定等を適用していること(企業会計方式)をふまえ、経営成績と財政状態の分析等を行った。

② 経営成績については、昭和62年度から平成元年度までの3年間に、161億円の汚水処理補助金を一般会計から繰入れ、この額が実質的な収支不足である。また、財政状態については、企業債の未償還残高である借入資本金が2,526億円に達している。

③ 現在空白が生じている財政収支計画を策定し、下水道使用料の合理的な算定を行って、安定した財源を確保することが必要であるとの結論に達した。

④ 適正な下水道使用料の算定にあたっては、合理的な経費負担の在り方に配慮し、一般排水に係る資本費の算入率を計画的、段階的に上げるべきである。

⑤ 下水道使用料の体系、累進度、隣接都市の使用料水準等については、本文中に述べた通りである。

⑥ 下水道は、これを市民が利用することによってその機能を発揮するものであるから、水環境保全について市民が自らの責務を再認識し、自ら排出する汚水を公共下水道に排除するよう協力を要請する。

⑦ 最後に、市当局は、本答申の趣旨を尊重して諸施策に取り入れ、下水道の普及率100%に向けて事業を促進し、将来にわたり事業の健全な経営に努力することを要望する。

10 本答申の性格と答申後の経緯

われわれ専門委員は、平成2年4月17日に諮問を受け、これまで説明してきたような内容の

「川崎市下水道事業における新財政計画と経営の在り方に関する答申」を、平成2年8月10日川崎市市長に手渡すことができた。使用料改定に限らず、幅広く経営の諸問題について答申を行ったのである。この答申に影響を及ぼしたのは、下水道財政研究委員会(財団法人日本都市センター)の第5次の提言(昭和60年7月4日)と、そしてこの第5次提言を受けた自治省「地方公営企業繰出金について」の一部改正(昭和61年、自治省財政局長通知)である。例えば第4次の提言では、利用者負担の強化を勧告していたのに対して、第5次の提言では、「汚水＝私費」が原則であるとされている。

8月10日の答申後、われわれ専門委員は記者会見を行ったが、その結果が翌日の各新聞に掲載されている。各紙は、平均46.3%の使用料改定が必要であること、一般排水(月200トン以下の使用量)について資本費の一部50%前後を使用料総額に算定すべきこと、基本額が400円程度になること、標準家庭(20トン/月)では1,390円程度になること等を報道している。これは、6年半ぶりの値上げであり、市議会で可決されれば、平成3年4月の実施を予定していることも、報じている。

川崎市下水道局は、答申から約1ヵ月後の平成2年9月、下水道使用料の改定を市議会に提案した。川崎市総務局の記者発表の後、9月5日の各紙によると、その内容としては、改定実施時期が平成2年4月1日、平均改定率が29.8%、基本額が390円、使用料対象経費に算入する一般排水に係わる資本費の一部が43.0%、標準家庭(20トン/月)使用料は1,230円、累進度の緩和をはかる、といったものである。

各紙は、答申より小幅な値上げ率になったことについて、水道局の説明を掲載している。「市民負担の軽減を考慮した」、「大幅値上げは市民の理解が得られないと判断した」、「答申を踏まえながら、少量使用者の市民や公衆浴場経営者の負担を軽減するため、値上げ幅を抑えた」という大巾改定緩和措置が、その説明であ

る。しかし、財政収支計画期間に大幅な空白期間があり、6年半使用料改定がなかったのに、なぜこの措置であろうか。

10月2日と4日の第五委員会を経て、10月6日の本会議で市側の改定案がそのまま議決された。

その後、平成3年6月7日、われわれ専門委員は高橋清川崎市長より次の事項について、再び諮問を受けた。「川崎市下水道事業経営の在

り方について」。その趣旨は、社会経済状況の変化等に合わせて、経営の在り方に関し検討・研究を願い、また経営に係る諸問題について意見を賜りたいというものである。

<この論稿については、文部省平成2年度科学研究費補助金の交付を受けている。>

(完)

[おくむら とくいち 横浜国立大学経営学部教授]