

平成18年 4月14日

岩出市長 中芝 正幸 様

岩出市公共下水道事業運営審議会
会長 堀部 和雄

公共下水道事業の受益者負担金及び使用料並びに水洗化の
普及促進について（中間答申）

平成18年1月31日付け岩事第1962号で諮問があった標記事項については、本市下水道事業運営の根幹に関わる重要な問題であります。この問題についてまだ住民の間に広く周知されているとは言い難く思われます。そのため、現在までに当審議会でとりまとめた内容を別紙の通り中間答申しますので、関係住民の意見をお聞かせ下さい。

公共下水道事業の受益者負担金及び使用料
並びに水洗化の普及促進についての

中間答申

岩出市公共下水道事業運営審議会

目 次

1. はじめに	1
2. 岩出市公共下水道事業の概要	2
3. 公共下水道事業の財政	5
4. 受益者負担金について	6
5. 下水道使用料について	7
6. 下水道の普及促進策	9
7. 審議会における審議の方針	10
8. まとめ～審議会での主な課題	10

《参考資料》

- ・ 岩出市公共下水道事業運営審議会条例
- ・ 岩出市公共下水道事業運営審議会委員名簿

1. はじめに

岩出市は、平成13年度より公共下水道事業に着手し、現在平成20年度の一部供用開始に向けた面整備が進められている。公共下水道はトイレの水洗化や生活環境の改善、公共用水域の水質保全という、いくつもの役割を果たす多目的な都市基盤施設であるが、その完成には長い期間と多額の費用を要することから、完成まで事業を継続できる中長期的な運営基盤の確立が必要不可欠である。

一方で公共下水道は住民が自ら排水設備を改造し、公共下水道へ接続することで初めてその効果を発揮する事業でもある。また、下水道法は利用可能となった全ての住民に下水道への接続義務を定めていることから、その利用に際しての負担は低廉なものが望まれる。

岩出町（当時）では、これらの課題について住民や学識経験者の意見を反映し、もって今後の円滑な事業運営に資することを目的として、平成17年9月に「岩出町公共下水道事業運営審議会条例」が制定された。平成18年1月には当審議会委員10名が町長からの委嘱を受け、その後町長より審議会会長にあて下記内容についての諮問がなされた。

1. 公共下水道受益者負担金に関する事
2. 公共下水道使用料に関する事
3. 公共下水道の普及促進に関する事
4. その他町長が下水道事業上必要と認める事項に関する事

当審議会は中長期的視野に立ち、2年以内に岩出市の実情に即した答申をとりまとめるべく審議を行う予定であるが、下水道工事が施工されている地区外の住民にとっては下水道事業そのものが余り知られていないこと、また諮問事項が住民の負担に直結するものであることを考慮し、審議会の内容を広く住民に周知してその意見を審議に反映することが重要と考えられた。そのため、最終答申の前に審議会としての基本的な審議方針を示した中間答申を行い、広く関係住民の意見を聞いた上で最終答申のとりまとめに向けた議論を行うこととしたものである。

2. 岩出市公共下水道事業の概要

下水道法第一条では、法の目的として「この法律は、流域別下水道整備総合計画の策定に関する事項並びに公共下水道、流域下水道及び都市下水路の設置その他の管理の基準等を定めて、下水道の整備を図り、もつて都市の健全な発達及び公衆衛生の向上に寄与し、あわせて公共用水域の水質の保全に資することを目的とする。」とされている。この規定から、下水道の主な役割としては一般的に下記の三点が挙げられている。

1. 生活環境の改善

し尿などの生活排水を速やかに排除することにより、悪臭や蚊などの発生を防ぎ、衛生的な生活環境を創る。

2. 浸水の防除

「都市型水害」等、自然に排水できない雨水を排除し、浸水を防ぐ。

3. 公共用水域の水質保全

人口の増加や商工業活動の増大に伴う汚水を適切に処理して放流し、都市内だけでなく近郊河川や海域に水質汚濁が広がるのを防ぐ。

岩出市公共下水道は、市内の都市化の進展による河川や水路の水質悪化の進行に伴う、生活環境の悪化や紀の川をはじめとした公共用水域の水質保全を目的とした、汚水処理を行う分流式公共下水道として実施されており、市下水道パンフレットによれば

1. トイレの水洗化

2. 生活環境の改善

3. 公共用水域の水質保全

を下水道の役割としている。

また岩出市公共下水道は、大型の幹線管渠や処理施設を和歌山県が実施する「紀の川中流流域下水道」によって整備することとなっており、下水道施設は利用者が設置・管理する「排水設備」と市が設置・管理する「公共下水道管渠」、和歌山県が設置・管理する「流域下水道幹線管渠」「処理施設」に分かれている。（図2-1）

岩出市公共下水道の計画は表2-1の様になっており、押川・境谷地区を除いた全地区の1,420haが計画区域とされている。現在事業着手されているのは全体の約22%に当たる、中島・吉田・山・紀泉台・中黒・相谷・高塚・溝川・西国分・水栖・大町などの一部区域308ha（図2-2）である。

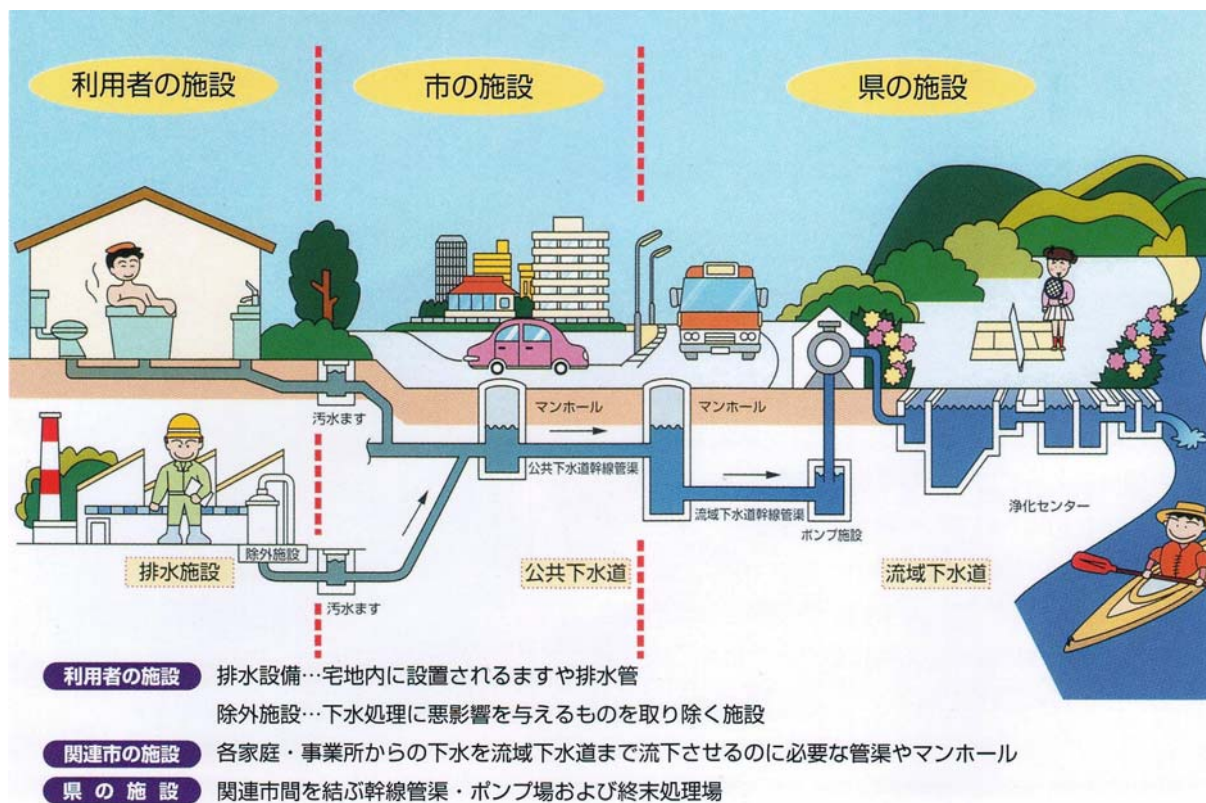


図 2 - 1 下水道のしくみ (流域下水道)

表 2 - 1 岩出市公共下水道計画の概要

名称： 紀の川中流流域下水道 (那賀処理区) 関連岩出市公共下水道

		全体計画	下水道法事業 認可計画	備考
目標年次	(年度)	平成 4 2 年※	平成 2 3 年	
計画処理面積	(ha)	1, 4 2 0	3 0 8	
計画処理人口	(人)	6 0, 0 0 0	1 3, 5 8 0	
計画汚水量	(m ³ /日)	3 0, 9 0 2	6, 4 3 5	日最大
管渠延長	(km)	3 0 5	6 8	
建設事業費	(百万円)	4 4, 0 8 9 ※※	7, 2 5 5	

※ 上位計画 (流域下水道計画) の目標年次は平成 2 8 年度

※※ うち、5, 8 9 8 百万円は流域下水道の建設負担金

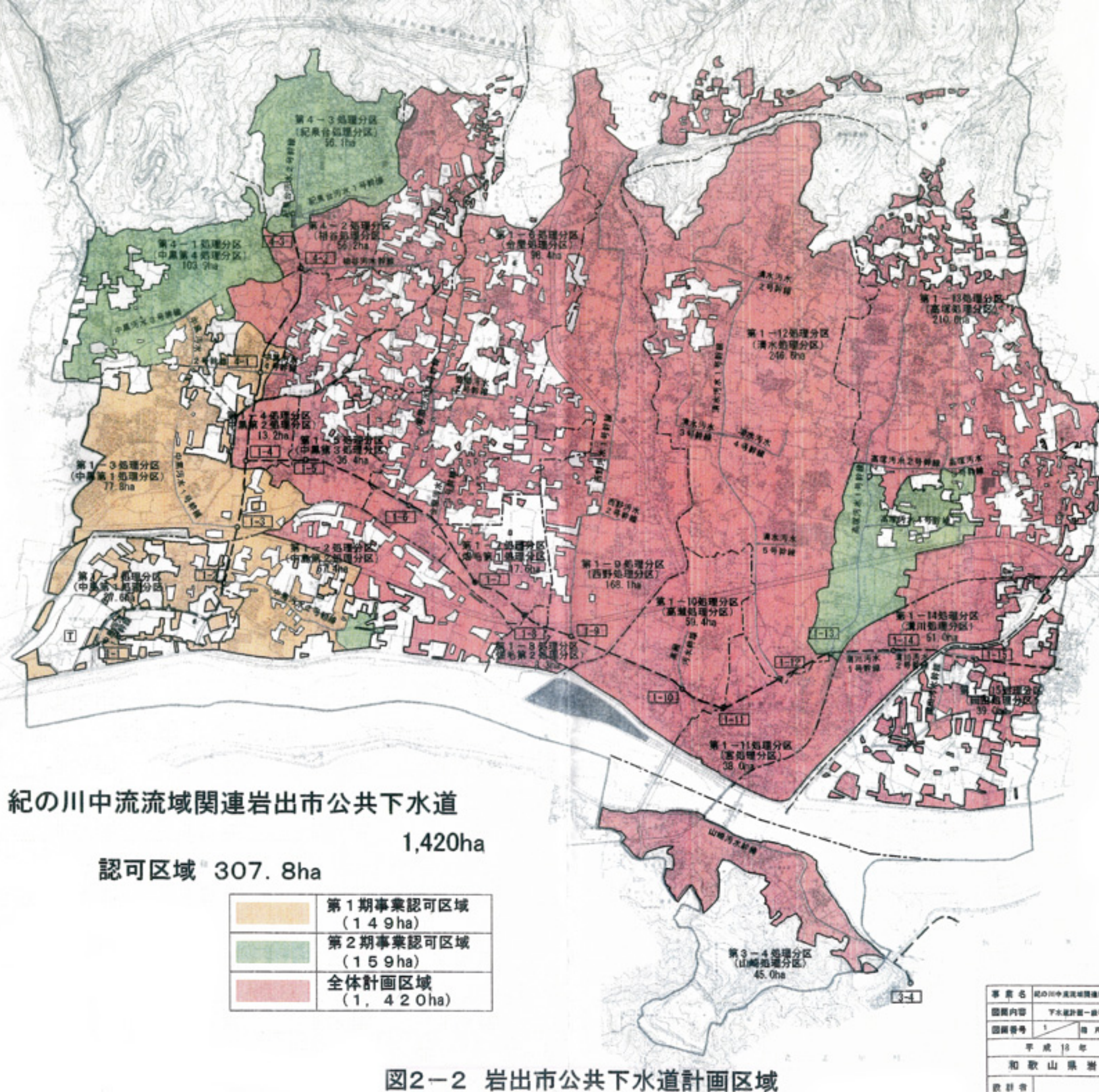
紀の川中流流域関連岩出市公共下水道

1,420ha

認可区域 307.8ha

	第1期事業認可区域 (149ha)
	第2期事業認可区域 (159ha)
	全体計画区域 (1,420ha)

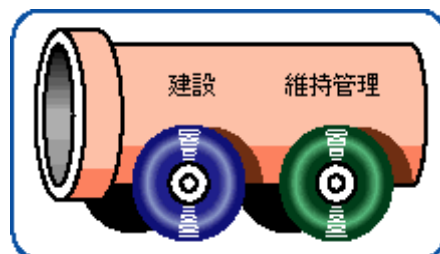
図2-2 岩出市公共下水道計画区域



事業名	紀の川中流流域関連岩出市公共下水道
図面内容	下水道計画一般平面図
図面番号	1
縮尺	1/10,000
平成18年	月
和歌山県岩出市	
設計者	

3. 公共下水道事業の財政

公共下水道事業の中長期的運営を論じるためには、下水道事業の財政制度についての検討が必要不可欠である。公共下水道事業は下水道施設の建設活動とその維持管理活動から構成されているため、要する費用は大別して下水道建設費と下水道管理費に分けられ、それぞれに対する財源の確保が必要である。



(1) 下水道建設費の財源

建設費は下水管渠やポンプ施設、処理場など、下水道施設を建設するために要する費用である。現状では生活環境の改善や公共用水域の水質保全といった下水道の役割から、比較的手厚い国庫補助制度や起債（借入れ）制度があり、全体事業費の約95%がこれらによって賄われている。本審議会の諮問事項の一つ「受益者負担金」については、国庫補助金や起債を充てることのできない残り5%に充当されている。（図3-1）

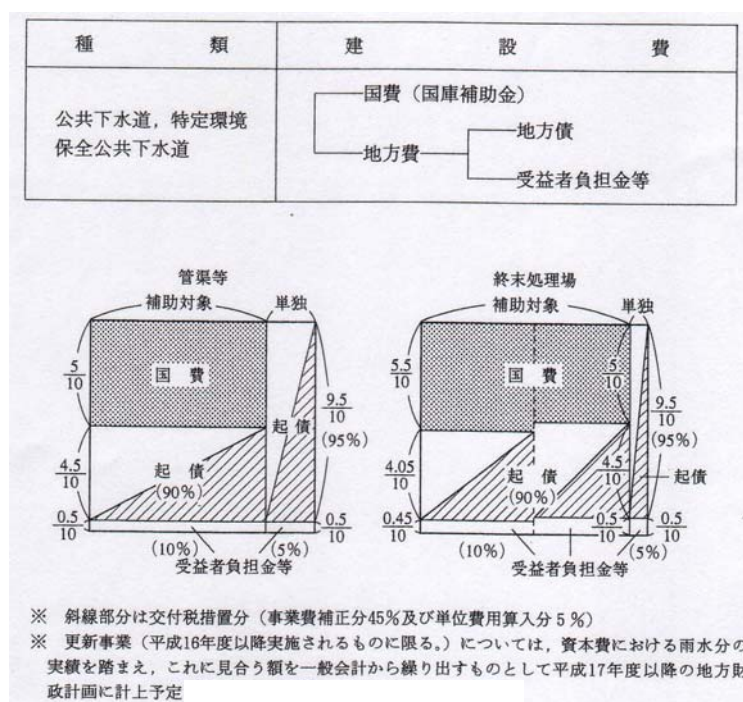


図3-1 公共下水道建設費の財源

なお、流域下水道建設負担金（計画市負担額5,898百万円）については、事業主体である和歌山県で国庫補助金相当額を控除済みのため、市負担額に対する国庫補助金は無く、国庫補助対象とならない事業費を県・関連市で折半している。岩出市では現在、全額を起債により賄われている。

建設費の財源についてはほとんどが補助金や起債により賄われ、建設時における利用者の負担は少ない。しかし起債については後年度において元利償還金が必要となる（後述）ことから、建設費のコスト縮減に努める必要がある。

（２）下水道管理費の財源

下水道管理費は、下水道事業の運営のため、継続的に要する費用であり、汚水の処理に要する費用や管渠の点検・清掃などに要する「維持管理費」と、建設時に借り入れた地方債の「元利償還金（資本費）」からなっている。

岩出市公共下水道は処理場を持たない流域関連公共下水道であるため、汚水の処理に要する費用は、終末処理場を管理・運営する和歌山県が処理に要する費用を「流域維持管理負担金」として市に賦課し、市はその費用を下水道管理費に含めて負担する計画とされている。従って、岩出市公共下水道全体における下水道管理費は

$\begin{aligned} \text{下水道管理費} &= \text{維持管理費} \cdots \text{管渠の点検・清掃などの費用} \\ &\quad + \text{元利償還費} \cdots \text{建設時の借入金返済の費用} \\ &\quad + \text{流域維持管理負担金} \cdots \text{汚水処理と流域下水道の元利償還金} \end{aligned}$

となる。

この下水道管理費の財源については、「自然現象による雨水を処理する費用は税によって賄い、人間活動によって生じる汚水を処理する費用は汚水発生者が負担する」との考え方（雨水公費・汚水私費の原則）に基づき、下水道料金で賄うのが基本とされている。しかしながら下水道は公共用水域の水質保全といった、公的な役割も担っていることから、下水道管理費の一部について公費負担を行うことのできる基準（一般会計繰出基準）が国から示され、該当する費用の一部には国からの交付税措置が行われている。したがって、下水道管理費は下水道料金と公費（一般会計）によって賄われていることになる。

4. 受益者負担金について

（1）建設費の財源としての受益者負担金

受益者負担金は都市計画法第75条に基づき、都市計画事業によって著しい利益を受ける者に対して、その受ける利益の限度において事業費の一部を負担させる制度である。公共下水道では、

- ① 下水道の整備により利益を受けるものが特定され、範囲が明確であること
- ② 下水道の整備により地域の環境が改善され、未整備地区に比べて利便性や快適性が著しく向上し、土地の資産価値が増大すること
- ③ 早期に受益する者に相応の負担を求めることは、負担の公平という観点から適当であり、利用者は一方で水質汚濁の原因者として相応の社会的費用を負担すべきであること

から、受益者負担金を徴収できるとされている。

受益者負担金の対象となる建設費は、「総事業費の〇%」あるいは「末端管渠整備費相当額」とされ、負担金の算定方式も地積割、定額方式、人数割など種々の方法があるが、自治体により対応は異なっているのが現状である。

(2) 受益者負担金設定の考え方

受益者負担金は、下水道を利用できる住民と利用できない住民に明確に特定されることや、合併浄化槽や農業集落排水など、他の生活排水処理施設では利用者の建設費負担が広く行われていることから、岩出市公共下水道事業においても一定の受益者負担金を賦課すべきと考えられる。しかし受益者負担金の対象となる建設費の設定や、算定方式については自治体による差異が大きいため、今後の審議において岩出市の実情に応じ、受益に応じた負担となるような算定方式とするなどの検討が必要である。

5. 下水道使用料について

(1) 下水道管理費の財源としての下水道使用料

下水道使用料は、前述のとおり下水道管理費をまかなうために利用者から徴収される公共料金である。「雨水公費・汚水私費の原則」に基づけば、汚水処理のみを目的としている岩出市公共下水道の下水道管理費は、水質汚濁の原因者である下水道使用者が負担する下水道使用料によってまかなわれることが理想ではあるが、全国的に見ても下水道使用料のみで下水道管理費を回収できている自治体は非常に少ない。図4-1は全国の下水道管理費とその財源充当状況であるが、下水道使用料は汚水分の下水道管理費に対して約6割にとどまっている。

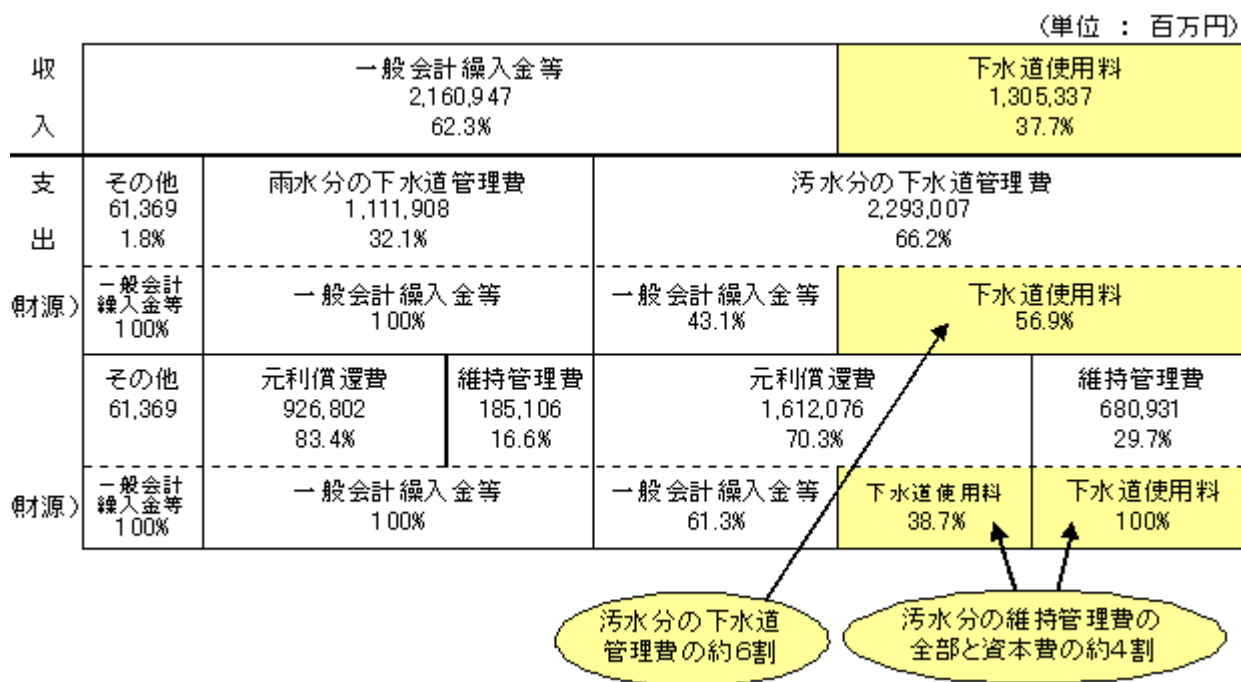


図4-1 全国の下水道管理費と財源状況

また、下水道管理費は自治体の規模が小さくなるほど割高になる傾向があり、汚水1m³当りの処理原価で比較すると、人口5万人未満の都市では全国平均の2倍以上の費用(436.5円/m³)がかかっている。一方で下水道料金単価は市町村規模によらず135.7～148.3円/m³の範囲にあるため、人口の少ない自治体では十分な使用料収入を得られず、一般会計からの繰入が大きくなっている傾向が伺われる。(図4-2)

上記の全国的な状況を考慮すれば、岩出市においても下水道管理費を下水道使用料だけでまかなうことは難しいと考えられる。

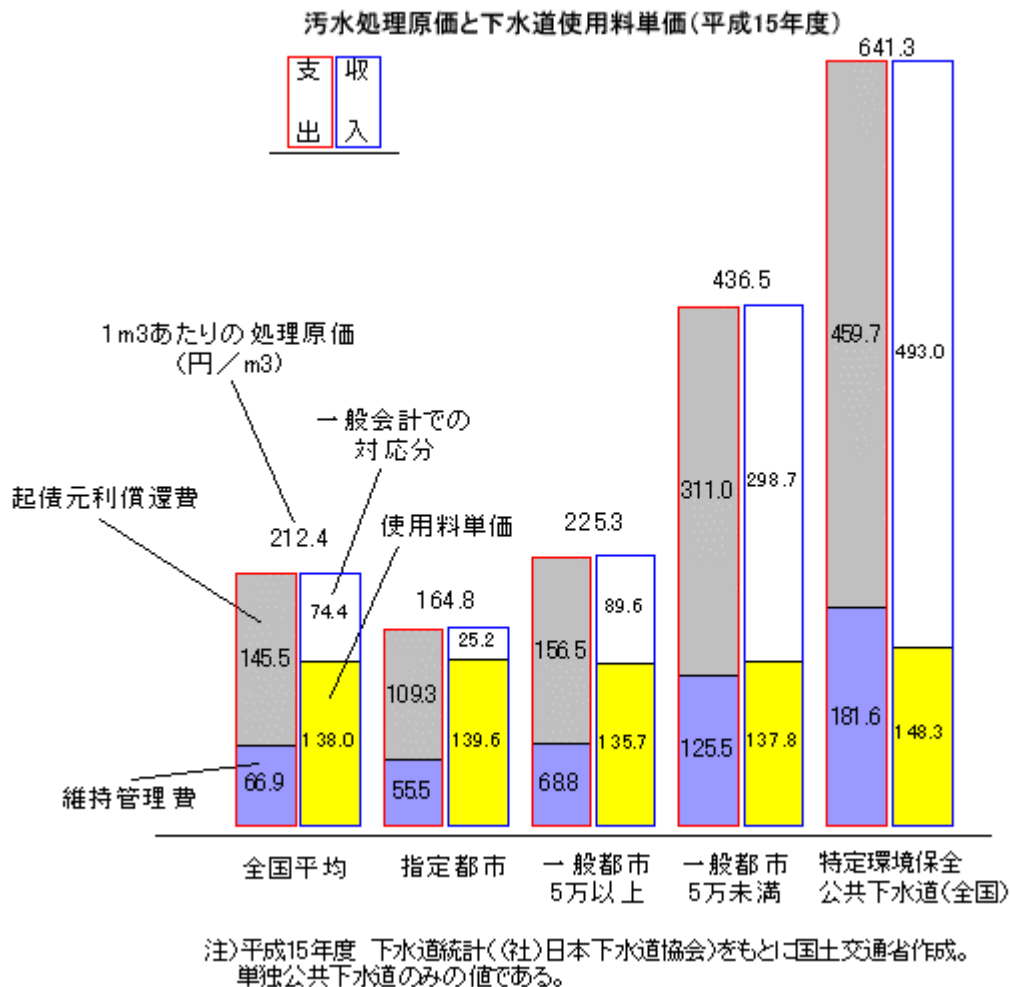


図4-2 市町村規模別の汚水処理原価と下水道使用料

(2)下水道事業運営における公費負担の必要性

下水道の整備による効果には、トイレの水洗化や生活環境の向上という、利用者の利便性・快適性の向上とともに、水路など公衆環境の改善や公共用水域の水質保全といった社会的・公共的な利益が含まれる。こうした社会的・公共的な利益は下水道利用者のみが負担すべき費用ではないと考えられるため、下水道管理費の一定範囲はその公共的役割の及ぶ範囲に応じて市や県が公費(税)により負担すべきである。

(3)下水道使用料設定の考え方

下水道使用料は、生活・生産活動に伴い生じる汚水の収集・処理費用として、下水道利用者がその使用状況に応じて公平に負担すべきものである。しかし、下水道法は第10条において、利用可能となった住民全てに下水道への接続義務を課しており、最終的には市民のほとんどが下水道使用料を負担することになる。また、前述のように下水道には公共的役割があり、下水道の運営に要する費用全てを下水道使用料でまかなうことは適当でない。

一方で、下水道の運営に要する費用を全て公費で賄うことは、汚水処理の費用は水質

汚濁の原因者が負担するという原則に反するほか、住民あるいは企業がそれぞれ程度の異なる汚水を排出していることを考えれば著しく負担の公平性に欠ける。また、汲み取りや浄化槽利用者がし尿や汚水処理費用を負担していることを考慮すれば、過大な公費負担といわざるを得ない。

したがって、下水道使用料の設定にあたっては、下水道事業運営に要する費用（下水道管理費）を下水道使用料で負担すべき範囲と公費で負担すべき範囲に区分し、下水道使用料で負担すべき費用を回収できる下水道使用料を設定することが基本となる。

この場合、下水道使用料で負担すべき下水道管理費が過大になれば下水道使用料は高額となり、住民負担が過剰になる。ひいては下水道の普及が進まず、公衆衛生の向上や公共用水域の水質保全という、下水道の公共的役割も果たされない。他方、公費で負担する下水道管理費を過大にすれば下水道使用料は安価となるが、公費負担は一般会計からの繰入に頼ることになる。下水道管理費はピーク時には年間20億円前後に達すると予測されており、岩出市の一般会計規模（約130億円）から見て、過大な繰入は市財政や市が行う他の行政サービスに影響を及ぼすおそれがある。

今後の審議に当っては、これらの関係に留意しながら下水道使用料の水準を設定するとともに、基本水量や累進使用料の導入や井戸水など上水道外からの汚水など、下水道使用料に関する種々の課題について検討を行う必要がある。

6. 下水道の普及促進策

下水道は、県や市町村が下水道施設を整備しただけでは機能を発揮できず、住民が公共下水道に排水設備を接続して初めて効果を発揮できる。下水道使用料収入も接続率が向上しなければ増加を見込むことはできない。そのため、下水道事業を効果的に運営するには下水道料金や受益者負担金の設定と同様、下水道の普及促進が非常に重要となってくる。

下水道の普及を妨げる要因としては様々考えられるが、代表的なものとしては「使用料・受益者負担金の負担」「排水設備の改造にかかる費用負担」「下水道事業に関するPR不足」などがある。これらに対する普及促進策としては、

- ① 利用しやすい料金設定
- ② 戸別訪問や広報活動の充実
- ③ 排水設備改造費の融資あっせんや利子補給制度の採用
- ④ 排水設備改造費の助成、奨励金制度
- ⑤ 下水道貯金など、事前の積み立て制度

などが行われているが、自治体によってばらつきが大きく、各地域の特性に応じた制度設計が重要となる。

これまでの下水道工事説明会では、排水設備の改造に関する費用負担についての質問・要望が数多く寄せられている。改造費用は敷地・建物の広さや形状、浄化槽の有無などで大きく変わるが、20～70万円程度の費用を要する例が紹介されており、費用負担が難しいとの意見も少なくない。このため、こうした意見に対応する何らかの普及促進策が必要と思われる。また、岩出市では公共下水道の認知度がまだまだ低いことから、供用開始までの広報活動が重要である。広報やホームページだけでなく、様々な手法で住民から下水道事業への理解を得るための取組みが必要である。

7. 審議会における審議の方針

これまでの検討結果を踏まえ、今後の本審議会における審議の方針を以下の様に定める。

1. 公共下水道事業の特性（下水道整備効果の及ぶ範囲が明確で、住民にとっては「利用できる」「利用できない」のどちらかでしかない）から、下水道事業の建設・運営に要する費用はその受益や利用量に応じ、利用者に負担を求めるべきであること。
2. 一方で、公共下水道の目的の一つは「公共用水域の水質保全」という公共的な利益の達成であり、この目的のために下水道が利用可能な住民全てに利用義務を負わせることから、下水道事業の建設・運営に要する費用の一部は公費負担（税負担）によるべきであること。
3. 利用者負担については、岩出市の特性を十分考慮しつつ、住民が負担可能な範囲で受益の程度に応じて賦課されるべきであること。公費負担については、下水道事業の期間、事業費が大規模であることから、下水道財政だけでなく、岩出市全体の財政への影響も考慮して定められるべきであること。
4. 下水道がその機能を発揮するには、住民が公共下水道へ接続（水洗化）することが前提であり、水洗化の進捗は下水道事業の運営にも多大な影響を与えることから、下水道の普及促進策が重要であること。

8. まとめ～審議会での主な課題

本審議会では、今後中間答申の住民への周知と意見募集の結果を踏まえ、任期内の最終答申に向けた審議を継続する予定であるが、今回諮問された3項目（受益者負担金・下水道使用料・普及促進策）については、本中間答申で検討された内容以外にも、下記の例のように住民の負担に直結した様々な課題があると考えられる。

《受益者負担金について》

- ① 受益者負担金は誰が負担するべきか？（土地所有者、建物所有者、居住者）
- ② 土地面積や居住人数、汚水量など、何を指標にしてどのように算定するのが妥当か？
- ③ 合併浄化槽を使っている受益者負担金は必要なのか？
- ④ 受益者負担金は建設費のどの程度をまかなうべきなのか？

《下水道料金について》

- ① 下水道事業の運営費のうち、どの程度を使用料でまかなうのか？
- ② 水道料金などの他の公共料金や、近隣自治体の水準と比較してどの程度にすべきなのか？
- ③ 下水道の運営コストは下がらないのか？

《下水道普及促進策について》

- ① なぜ合併浄化槽を廃止してまで下水道接続しなければならないのか？下水道と合併浄化槽の違いは？

- ② 下水道を使いやすくする方法は？（受益者負担金の報奨金、排水設備改造への融資あっせん、助成）
- ③ 下水道を住民に知ってもらうには？（広報への取組み）

下水道事業はトイレの水洗化や生活環境の改善、公共用水域の水質保全を通じて個々の住民の快適な生活を作り出すと共に、岩出市や紀の川の豊かな水環境を後世に引き継ぐ上で重要な役割を果たすが、その運営には住民の理解と協力が不可欠である。

本審議会は、今回諮問された課題については、全てが下水道事業を中長期的に安定して運営していく上で骨格となるものであると考えており、今後の審議に際して広く関係者の意見を求めるものである。

《参考資料》

・ 岩出市公共下水道運営審議会条例

岩出市公共下水道事業運営審議会条例

平成 17 年 10 月 3 日

条 例 第 19 号

(設置)

第 1 条 地方自治法(昭和 22 年法律第 67 号)第 138 条の 4 第 3 項の規定により、岩出市公共下水道事業運営審議会(以下「審議会」という。)を設置する。

(所掌事務)

第 2 条 審議会は、市長の諮問に応じ、次に掲げる事項について審議し、その結果を市長に答申するものとする。

- (1) 公共下水道受益者負担金に関すること。
- (2) 公共下水道使用料に関すること。
- (3) 公共下水道の普及促進に関すること。
- (4) その他市長が下水道事業上必要と認める事項に関すること。

(組織)

第 3 条 審議会は、次に掲げる者につき、10 人以内の委員をもつて組織し市長が委嘱する。

- (1) 市議会議員 3 人以内
- (2) 学識経験のある者 3 人以内
- (3) 受益者の代表 4 人以内

(任期)

第 4 条 委員の任期は、2 年とし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。但し、再任を妨げない。

(会長)

第 5 条 審議会に会長を置き、会長は委員の互選により定める。

2 会長は、審議会を代表し、会務を総理する。

3 会長に事故があるときは、会長があらかじめ指名する委員がその職務を代理する。

(会議)

第 6 条 審議会は、会長が招集し会議の議長となる。

2 審議会は、委員の過半数が出席しなければ会議を開くことができない。

3 審議会の議事は、出席した委員の過半数をもつて決し、可否同数のときは、会長の決するところによる。

(庶務)

第 7 条 審議会の庶務は、公共下水道担当課において処理する。

(委任)

第 8 条 この条例に定めるもののほか、審議会の運営に関し必要な事項は、会長が審議会に諮って定める。

附 則
この条例は、公布の日から施行する。

・ 岩出市公共下水道事業運営審議会委員名簿

堀部 和雄 (◎)
中林 俊雄 (○)
松見 隆広
堂西 良之
山本 重信
井神 慶久
疋谷 公資
中西 得雅
井ノ上 文雄
水口 和子

◎＝会長 ○＝職務代理委員