

# 下水道財政における公費負担問題

——「今後の下水道財政の在り方に関する研究会」報告の検討を中心として——

南 慎二郎

はじめに

I. 下水道整備計画と公費負担削減

1. 「公費負担過大論」と公費負担削減
2. 下水道整備計画における成果目標・効率性重視への転換

II. 「今後の下水道財政の在り方に関する研究会」報告の検討

1. 下水道研究会の議論内容の整理

2. 雨水・汚水の負担割合の検討

3. 使用料の適正化の検討

4. 普及の格差是正目標に関する問題

おわりに

## はじめに

現在、下水道事業における公費負担過大問題が焦点となっている。地方財政計画や地方交付税の見直しに伴って地方公営企業である下水道事業への一般会計からの繰出が過大であることが指摘されており、その他一般の無駄な公共事業批判と同様に公費支出の見直し、削減が行われている。

下水道事業においてはこれまで公共投資による整備普及が推進されてきており、2004年度末の時点で全国の下水道処理人口普及率（以下、下水道普及率）は68.1%<sup>1)</sup>となっている。ただし、下水道は都市においての必要性が高い施設であり、都市と農村ではその整備普及率に大きな差がある。特に政令指定都市のみを見ると98.3%の下水道普及率である。逆に農村では地域における人口密度の関係から一人当たりの費用が高額になってしまい、経済メリットの差から汚水処理の機能では下水道と同様の合併浄化槽<sup>2)</sup>の面的整備が導入されている状況である<sup>3)</sup>。人口密度が低い場合に合併浄化槽の整備という選択肢があることから、高額で無駄な公共事業という批判は農村の場合に該当すると言える。

一方、都市については必要性の高い地域の普及がほぼ完了しているため、従来通りの公共投資では無駄な投資になるという観点がある。都市と農村のどちらも無駄な公共投資であれば、下水道事業への公費負担の削減は妥当性を持つことになる。しかし、都市の場合において下水道普及率100%を達成した下水道事業への投資であっても、無駄な投資と明言することは困難である。なぜなら

下水道の担うサービスに有効性がある以上、下水道事業は普及完了以降も様々な建設需要が存在するためである。

都市における下水道事業の建設需要について、日本の地方自治体の中でも特に下水道の整備が進められ、下水道普及率がすでに概ね100%に達している東京都（区部）と大阪市の下水道事業の状況に注目する必要がある。建設需要は主に四点挙げられ、第一は施設更新であり、施設の法定耐用年数は50年であることからこの周期で老朽化施設の更新が求められる。第二は浸水対策であり、都市内水害対策として雨水処理用の下水道施設の整備が求められているのだが、現状の整備は不足している。第三は下水処理の高度化であり、汚水の浄化性能については常に改良が求められている。第四は下水汚泥の処理であり、下水処理に伴って必然的に発生する下水汚泥は廃棄物として最終処分場に負荷をかけるため、資源としてリサイクルすることが求められている。この四点のうち、第一の点は下水道事業の維持に直接関係し、第二の点は水害防止であるので整備が急務であり、この二点の重要性が現状では高い。以上の点から、公費負担が高額であることを理由にその削減を行うことは下水道事業運営の維持を阻害する要因になり、都市機能に関しての公的責任の放棄につながると考えられる。

そこで本論では、I章にて下水道事業における公費の過大投資に関する公私負担関係の議論とそれによる財政の動向を整理する。そして下水道整備計画のこれまでの経緯と現状を整理し、整備計画自体が成果目標、効率性重視へと転換したことを確認する。II章では下水道の公費負担過大についての一つの結論を出した総務省による「今後の下水道財政の在り方に関する研究会」報告での

議論を整理した上で、その議論点である雨水と汚水の負担割合と事業収入である使用料の適正化についての検討を行う。そしてこの報告の提言が短期的に汚水処理人口普及率の進捗のみを目標としており、実際の下水道事業運営の維持や都市自治体における下水道整備に関して問題点があることの指摘を目的としている。

## I. 下水道整備計画と公費負担削減

### 1. 「公費負担過大論」と公費負担削減

下水道事業財政において、その費用負担の関係として議論の焦点となっているのは公費負担の割合についてである。例えば2004年10月22年に経済財政諮問会議における説明資料「地方財政計画・地方交付税改革について」では、現状の地方財政計画の問題点として公営企業の中で下水道事業が特に公費負担が過大、受益者負担が過小であることを指摘している。実際に公費負担の状況を確認すると、地方公営企業に対する地方財政の繰り出しにおいて下水道事業が占める割合が大きく、2003年度決算における状況を示した表1を見ると地方公営企業法適用企業で約37%、法非適用企業で約83%の割合を下水道が占めている。

表1 2003年度決算における地方財政の公営企業全体と下水道事業に対する繰り出しの状況

法適用企業合計		法非適用企業合計	
	下水道事業		下水道事業
2,093,086	766,559	1,691,476	1,407,871

出所：総務省編『平成17年版 地方財政白書』資96より作成

地方財政や地方交付税の見直しが図られている中において、下水道事業の高額さは検討対象になる。その高額さの理由はその建設施設の性質から財政規模自体が大きいこと、そして財政制度上の特徴として公費負担の割合が大きいことが挙げられる。しかし、その財政制度上の公費負担対象の規定と実際の資金が用いられる事業内容に乖離のあることが指摘されており、それを理由として公費負担が過大であるとされ、公費削減が図られている。

ここで下水道の公費負担対象について述べる。企業である下水道事業に公費負担が行われる根拠は「雨水公費、汚水私費の原則」にある。これは1961年に第1次下水道財政研究委員会によって打ち出されたものであり、そ

の後第5次まで続く下水道財政研究委員会においても同原則は受け継がれ、実際の公費負担区分の基準となっている。下水道は汚水（尿尿・生活排水）と雨水の両者を排出・処理する施設であり、この原則において、雨水処理は公共利益を有するものであり租税負担に帰する公費の負担とすることが適当であることを示している。当時は雨水と汚水を同一管渠で扱う合流式下水道が主流であったために施設毎の区別が出来ないということから、概念上においてその負担割合を設定した。当初の第1次委員会の際には公私負担は5割ずつとしたのだが、1966年の第2次委員会の報告では整備施設については7割、維持管理については3割が公費の負担と設定し、大きくはこの割合が適用・定着することになる（地方財政計画へのこの割合の適用は1974年度以降）。この割合は下水道の公共的役割と私的役割の関係から導かれたものである。この原則が打ち出された背景として、整備が遅れている下水道整備における現実の財源問題があり、雨水処理の公共性を名目として公的資金を投入し整備の推進を図ったと考えられる。

次に実際の財政制度上の仕組みにおいて公私負担を確認する。図1に即して説明を行う。

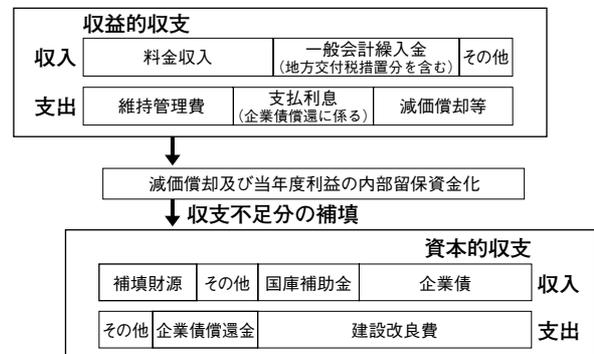


図1 地方公営企業の財政構造

※筆者作成

収益的収支においての収入で、料金収入が私費負担であり、一般会計繰入金が公費負担である。まず維持管理は維持管理費及び支払利息にあたり、これについては収益的収支内で公私負担は対応している。次に整備施設については減価償却によって対応している。収益的収支の減価償却費は、当然減価償却であるので実際の支出の伴わないものであり、これは一時的に内部留保資金となる。そして次に資本的収支において、当該年度の建設改良費

については国庫補助金と企業債収入が建設費目的であるので直接対応する。企業債償還金については資本的収支の収入で対応することが出来ずに内部留保資金により補填が行われる。つまり公私負担による収入から拠出された減価償却費が、内部留保資金による補填財源化の過程を通じて企業債償還金に対応する、そしてその企業債償還金は過年度の建設改良費に当たるため、整備施設に公私負担が対応することになる。以上の仕組みによって公費負担は維持管理と整備施設に対応している。公私負担関係の議論はここでの一般会計繰入金の過大であることを問題としている。

実際に公費負担が過大であることから削減が行われている。地方公営企業制度研究会は2005年度地方財政計画において、下水道事業に対する公営企業繰出金について2004年度の1兆6,587億円から2005年度は1兆4907億円と減少していることを指摘し、この下水道に係る公営企業繰出金の減少理由について三点を挙げている<sup>4)</sup>。第一の点は維持管理費において公費負担とされる雨水分の算定率の見直しが行われたことである。雨水分として公費負担が行われている内、実際に雨水分の整備が伴っていない（汚水用の施設整備が多い）という乖離の是正により、公費負担の割合が減少した。

第二の点は資本費平準化債の増額により当年度の元金償還額が減少したことである。建設費に対する公費負担は減価償却費（企業債償還に対応）の時点で行われるため、企業債償還が減少すると公費負担も減少することになる。ここでの平準化とは建設改良費に用いられた企業債の元金償還期間（25年）と実際の施設の減価償却期間（概ね44年）との差の調整であり、減価償却が実際の償還に対応するように建設された施設の使用該当期間における負担の平準化が図られている。その結果として短期的に単年度で見ると繰出金は減少に作用する。

第三の点は使用料の適正化のための高資本費対策経費の見直しが行われたことである。事業収入において公費負担に過度に頼る傾向があり、そのために使用料収入が本来の価格水準より低く設定される場合がある。そのため、資本費が高額であるために行われる繰出金について使用料単価の低い自治体は対象外にしていく措置を行っている。これまで使用料単価（円/m<sup>3</sup>）の128円未満の場合が対象外であったものを2008年度時点で150円未満まで対象外の範囲を広げ、2008年度までに段階的に減らしていくものである。使用料の適正化とあるのだが、実質的な価格の引き上げであり、公私負担関係において私費負担割合の増加を図るものである。

第一の点と第三の点は公私負担関係に関する点であり、いずれも公費負担を削減し私費負担の割合を高めるものである。次にこの点に関する議論とその検討について扱うのだが、先にその前提として下水道の整備計画についてこれまでの経緯と現状の検討を行う。下水道事業はこれまで整備推進を第一目的として公共投資（公費負担）が盛んに行われていたものであり、公共投資の削減は整備計画にも反映されることになる。

## 2. 下水道整備計画における成果目標・効率性重視への転換

下水道の建設は近代以降に主要都市において計画・実行が行われていた。ただし建設費が高額であるため、第二次世界大戦以前にはほとんど整備が進まなかった。それが戦後になり、水質悪化の深刻化といった問題や生活基盤・社会的共同消費手段としての下水道の役割が目目されるようになり、1963年より「下水道整備五（七）箇年計画」が策定され、下水道整備が全国的に推進されるようになる。

表2 下水道整備五（七）箇年計画の推移

五(七)箇年計画	計画期間	計画額	実績額	達成率
第1次計画	1963～67年	4,400億円	2,963億円	-67.30%
第2次計画	1967～71年	9,300億円	6,178億円	-66.40%
第3次計画	1971～75年	2兆6,000億円	2兆6,241億円	-100.90%
第4次計画	1976～80年	7兆5,000億円	6兆8,673億円	-91.60%
第5次計画	1981～85年	11兆8,000億円	8兆4,781億円	-71.80%
第6次計画	1986～90年	12兆2,000億円	11兆6,913億円	-95.80%
第7次計画	1991～95年	16兆5,000億円	16兆7,105億円	-101.30%
第8次計画	1996～2002年	23兆7,000億円	24兆6,462億円	-104.00%

出所：国土交通省資料より作成

これまでの下水道整備計画をまとめた表2をみると、第1～2次計画に比べ第3次計画以降は大幅な計画額の増加が見られる。この背景として国庫補助率の高まりがあり、1974年の下水道法施行令の改正において公共下水道については10分の6（終末処理場は3分の2）の補助率となっていた。

この整備計画の経緯から本格的に下水道の整備が行われたのは1970年代以降であると考えられる。物価上昇の影響があるとはいえ計画額・実績額ともに前計画に対して増加しており第7～8次には16兆円を超える規模に至っている（第8次計画は七箇年計画のため金額が大きくなっているのだが、五箇年に換算すると実績額で17兆6,000億円程度となる）。このように次を重ねるごとに計画における金額は増加にあり、下水道建設に伴う公共投資は整備推進の手段として積極的に投入されていた。

この下水道整備計画は1996年度から2002年度にかけての第8次計画をもって終了となり、現在は従来の形式での整備計画は行われていない。下水道のように個別の資本整備において策定されていた整備計画に代わり、複数の資本整備を一括としてまとめられた「社会資本整備重点計画」が打ち出された。「社会資本整備重点計画」におけるその特徴、従来までの計画に対しての変更点について見ていくと、以下の事項が挙げられる。第一の点は社会資本整備重点計画法（2003年4月1日施行）に基づいて策定されていることであり、これまで個別で行われていた9つの事業計画（道路、交通安全施設、空港、港湾、都市公園、下水道、治水、急傾斜地、海岸）を一本化し、重点化・集中化のための計画としてまとめられている。計画期間は2003年度から2007年度であり、下水道については2002年度終了の第8次計画からこの「社会資本整備重点計画」に移行したことになる。

第二の点は成果目標の重視であり、「社会資本整備重点計画」は事業の実施に関する重点目標の設定と、その目標達成のための「効果的かつ効率的に実施すべき社会資本整備の概要」を定めることを掲げている<sup>5)</sup>。これは成果目標に重点を置くことを意味し、従来計画のように総事業費を設定しないことが財政上の大きな特徴である。総事業費の設定に代わって、「効果的かつ効率的」という言葉に対応する形で「地域住民等の理解と協力の確保、事業相互間の連携の確保、既存の社会資本の有効活用、公共工事の入札及び契約の改善、技術開発等による費用の縮減」といった措置に関する事項の設定を求めている。

これは従来の個別事業への公共投資による整備の推進に対して、投資の前段階で事業の縦割りによる二重投資<sup>6)</sup>の防止やより低い費用で効率的かつ高機能な設備の整備を行う努力を促すという公共投資・コストの削減が前面に出されたものである。これは「無駄な投資」を問題とする公共事業批判を意識したものと考えられる。

次に下水道事業に関する「社会資本整備重点計画」の箇所に注目する。下水道整備の数値目標を表3にて表した。

表3 下水道事業に関する数値目標

項目	2002年度 時点の数値	2007年度 の目標数値	備考
汚水処理 人口普及率	76%	86%	農林水産省、 環境省との連 携指標
下水道処理 人口普及率	65%	72%	-
床上浸水を 緊急に解消 すべき戸数	約9万戸	約6万戸	河川事業との 連携指標
下水道による 都市浸水対策 達成率	51%	54%	-
環境基準 達成のための 高度処理 人口普及率	11%	17%	-
合流式下水道 改善率	15%	40%	-
下水汚泥 リサイクル率	60%	68%	-
下水道に係る N2O排出削減	-	約200万t-CO2 (2007年度目標 に該当せず)	2010年におけ る自然体ケー スとの比較、 参考指標

出所：国土交通省「社会資本整備重点計画」下水道整備事業の項目より作成

第8次下水道整備計画が「下水道処理人口普及率」、「雨水対策整備率」、「高度処理人口」の3項目のみに比べ増えており、2007年度までの数値目標として7項目が挙げられている。下水道普及率とは別に「汚水処理人口普及率」（この中に下水道も含まれる）が挙げられており、浸水について河川事業との連携に関与して2項目が挙げられている。これは各事業との連携により二重投資の防止と効率の良い施設整備の選択をその目的としており、「社会資本整備重点計画」に一本化されたことによる特徴と言える。また、新たに具体的数値目標として打ち出された「合流式下水道改善率」<sup>7)</sup>や「下水汚泥リサイクル率」は以前より課題とされていたもので、個別自

治体によって取り組みは行われてきた<sup>8)</sup>のだが、全国的な計画において明確に数値目標が示されたことになる。

「社会資本整備重点計画」に統合されたことによる下水道整備に関する計画の特徴を整理すると以下の二点が挙げられる。第一に、公共投資重視による整備計画からの脱却が図られ、総事業費・投資計画額の設定が行われていないことである。第二に、整備目標については従来の計画より項目が増え、目標の明確化と事業間連携による効率化が図られていることである。これらの特徴は公私負担関係の議論で焦点となる公費負担の削減に通じる内容と言える。

「社会資本整備重点計画」は大枠の計画とはいえ各事業の整備について基本となる計画にあたる。これによって整備計画が公共投資中心から成果目標・効率性重視へと転換している。ここでの効率性には複数事業との連携指標が採り入れられており、その主旨は全く否定されるものではない。しかし、下水道整備の裏付けに当たる財政について扱いが曖昧になっており、むしろ個別の各事業における経営努力によって整備目標の達成を求めている。以上のことから、下水道整備計画は近年行われている公費負担の削減を後押しするものになっており、財政制度における公私負担関係の議論と動向が実際の個別事業の建設整備に直接関係することになる。

## Ⅱ. 「今後の下水道財政の在り方に関する研究会」報告の検討

### 1. 下水道研究会の議論内容の整理

公費負担の削減が下水道事業について議論され、整備計画においても成果目標・効率性重視と転換している現状において、2006年3月に「今後の下水道財政の在り方に関する研究会」（以下、「下水道研究会」）の報告書<sup>9)</sup>がまとめられた。この研究会は総務省自治財政局地域企業経営企画室が主体となって、研究者、関係省庁（国土交通省、総務省、オブザーバーとして環境省、農林水産省）・自治体の実務者らで構成されており、研究会の主旨は下水道普及の格差の是正と公費負担の削減についての検討である。座長である佐々木弘は報告書の「はじめに」において、「普及状況には大きな格差があるのが現状」であり、一方では「財政措置についても厳しい議論がある」ことを挙げた上で、「適切な公費負担の在り方などを含めた諸課題」について議論・論点整理した内容

を集約し、提言という形で取りまとめたものであると述べている<sup>10)</sup>。内容は3章構成であり、第1章は「下水道財政の現状と課題」、第2章は「下水道経営をめぐる諸問題」、第3章は「今後の下水道財政の在り方」となっている。

第1章では、第一に「下水道財政の現状と公費負担の考え方」として2003年度決算の状況と下水道繰出金（一般会計繰入金）の増加傾向、下水道財政研究委員会の「雨水公費、汚水私費の原則」についての整理を行っている。第二に「下水道事業における地方財政措置の概要」として2005年度の公費負担状況を説明している。そして第三に「現状における課題」を三点に整理している。

現状における下水道財政の課題は、第一に汚水と雨水の負担割合についての財政計画上の比率と実際の比率との乖離の点である。実際の公費負担と雨水分負担が対応していないということであり、下水道の公費負担は「雨水公費、汚水私費の原則」に則って資本費については（雨水：汚水）＝（7：3）の比率で計上するのだが、2003年度決算の実績では（雨水：汚水）＝（27：73）とほぼ逆転していることを指摘している。第二に高額な資本費に対応するために一般会計からの繰り出しが必要という点である。「汚水処理経費（資本費と維持管理費における汚水分）」に対する使用料回収率は2003年度決算において60.8%であり、高度処理が求められる現状では汚水処理経費は増加傾向のため、全てを使用料で回収することは現実的に困難である。第三に使用料適正化の必要性の点である。これは第二の点と関係しており、下水道使用料に関して過度の住民負担を避ける必要性がある一方で、「租税を原資とする一般会計からの多額の繰出金に安易に依存することには問題」があり、使用料を低く設定している場合は適正な水準まで引き上げる事が課題であるとしている。各団体の下水道使用料を平均で見ると、汚水処理経費の回収率は約6割であるのだが、各個別事業ごとの状況の違いが大きい。これに対して「いずれにしても経営努力による経営の効率化を図りながら使用料を適正な水準まで引き上げることは喫緊の課題」であるとしている<sup>11)</sup>。

次に第2章では、第一に「下水道事業における経営努力」として、「下水道研究会」は「①水洗化率の向上、②経費節減、③使用料の適正化」の三点の議論を行ったことを挙げている。ただし、この三点以外にも「広域化や上水道との一元化、さらには公設民営化等の事業形態

の変更、本業以外の経営資源を利用して収入を増やす等」も意見として出されている。続いて①～③の議論点について解説が行われている。③の使用量の適正化について注目すると、一般家庭での1ヶ月平均の下水使用量の20m<sup>3</sup>当たり使用料で個別事業ごとに大きな差があり、1,000円未満から5,000円以上に分布している。これに対して、「公営企業である以上、適切な使用料の設定により経費回収率を向上させていくことが必要である一方で、全ての事業に一律に、污水处理経費を直ちに使用料で賄うよう使用料改定を求めることは非現実」として当面は全国平均で1ヶ月3,000円の水準を目途に適正化を図るべきとしている。この3,000円の水準の根拠について、一つは水道等他の公共料金と比べて妥当な水準であること、もう一つは污水处理経費の回収率が高い大都市の場合にこの水準でほぼ回収が可能となることを挙げている<sup>12)</sup>。

第3章は「下水道研究会」報告の結論にあたる提言の箇所となる。第一に「今後の公費負担についての考え方」として、「雨水公費・汚水私費の原則」による公私負担割合の見直しを求めている。下水道の整備手法はこの原則の設定された当初の雨水と汚水の合流式から分流式へと切り替わっており、「雨水と汚水との一体的な整備という前提に必ずしも沿わない状況」として公費負担の財政措置の検討を求めている。第二は「汚水資本費に対する公費負担の必要性」として、第一の点に関連して分流式で建設した際に汚水に係る資本費は合流式に比べ高額であることを示している。そして合流式で整備を行う市町村は汚水管の布設を先行させる傾向が強く、合流と分流では明確な違いがある。供用開始25年以上の公共下水道の資本費比率について、分流式では（雨水：汚水）＝（1：9）と極端に偏っている。そのため雨水資本費に代わって汚水資本費についての公費負担割合を高めることを求めている。そして企業としての独立採算制、使用料の適正化の考慮を加えて、第2章で示された1ヶ月平均3,000円の使用料水準へ向かうように各団体を促すことを求めている。そして第三にまとめとして「今後の財政措置の在り方」を四項目を挙げている。一点目は雨水資本費への公費負担比率を実態に即したものとす。二点目は分流式下水道における汚水資本費への繰り出しの検討を行う。三点目は個別事業の様々な条件によって汚水資本費が著しく高くなる事業における高資本費対策の財政措置は継続する。四点目は小規模で経費回収

率の低い事業について適切な取り扱いを検討する。以上の四項目を示した上で、地方公共団体の各事業において経費節減・使用料の適正化等の経営努力に努めることを述べて帰結している<sup>13)</sup>。

この「下水道研究会」提言は二つの結論に集約される。一つは「雨水公費、汚水私費の原則」による公私負担割合の再検討であり、もう一つは使用料の適正化を主とする経営努力の徹底である。この二点について次節以降で検討を行う。

## 2. 雨水・汚水の負担割合の検討

近年の地方財政計画においては雨水への公費負担と実際の整備との乖離から公費負担の削減を求めており、それに対して「下水道研究会」は雨水と汚水による負担割合の基準である「雨水公費・汚水私費の原則」自体が現状に合わないものとなっていることから、雨水への公費負担を引き下げると同時に汚水への公費負担の割合増加へと切り換えることを主張している。「下水道研究会」の提言は、雨水への公費負担の実際の乖離のみを捉えて公費負担の削減を求める地方財政計画の傾向に対して批判の意味を持っている。それは乖離の原因にあたる下水道事業の現状を踏まえての負担割合の再検討を論じていることである。では「下水道研究会」提言における負担割合の再検討の結果がどのようなものとなるのか、検討を行う。

「下水道研究会」の提言では「雨水公費・汚水私費の原則」に基づく負担割合を実態に即したものとするように再検討の必要を盛んに挙げている。ただし、具体的な割合を提示している訳では無い。「新たな財政スキームの考え方の例」として図を示しているのみである<sup>14)</sup>。イメージを図形化した例であるので当然数値割合は明記されていないのだが、そこに提言における公私負担割合の結果が示されている。まず雨水公費については分流式下水道での実際の資本比率（雨水分の比率は相対的に低下）を前提に公費負担分を検討・措置する。そして污水处理分については高資本費に対する公費措置となる。1ヶ月平均3,000円の使用料水準であることを前提に処理区域内人口密度の関係から公費措置する。これは人口密度が低く污水处理単価が高額になる中小自治体への公費措置を高め、污水处理単価が低い大都市自治体への公費措置を削減するものとなっている。污水处理単価は自治体ごとに大きな格差があり、その格差是正の点では高資本

費に対応する形式での公費負担に意義はあると言える。

ただし、雨水と汚水の負担区分という枠組みを前提としていることは検討の必要がある。雨水と汚水の負担区分は「雨水公費・汚水私費の原則」により形成された枠組みであり、この原則が実際と乖離すれば雨水と汚水の負担区分は曖昧なものとなる。この原則では雨水処理の公共性を理由に公費負担を行うことを理由としているのだが、その割合自体は「見なし」であるので明確な根拠は無い。むしろこの公費負担は下水道整備のための政策手段であったと言える。この原則が設定された当時は上述したように合流式下水道が主流であり、合流式下水道では汚水と雨水を物理的に区別することが困難であったので、公共性という名目で公費負担のコンセンサスが得られやすい雨水処理経費を理論的根拠として公的資金投入を行った。それが分流式下水道への転換によってこの公的資金投入の割合と実際との間に歪みが生じることになるのは当然であり、分流式の場合は実態に即する形で公費負担が行われるはずであった。それにも関わらずこれまで原則における「見なし」の割合が適用されていたのは公的資金投入による下水道整備普及の推進の目的があったためである。そして近年になって雨水負担割合と実態との乖離が問題とされるのは公的資金の支出の削減と事業における経費削減・経営合理化を促す目的であり、それは地方自治体の財政状況や地方財政計画、下水道の公費負担の議論における使用料適正化と同時に論じられていることから明白である。雨水への公費負担に関する乖離は財政上の問題ではなく、政策目的の変化の結果、その政策目的達成のための理論的根拠にされたのであり、政治上の問題である。雨水と汚水の負担区分の枠組みを用いているこの「下水道研究会」の提言による負担区分もまた、下水道事業における一定の目的を持った政策手段である。その目的が「はじめに」で挙げられている汚水処理人口普及率の進捗であり、格差是正としての中小自治体への公費の配分である。

### 3. 使用料の適正化の検討

使用料の適正化を名目として「下水道研究会」は1ヶ月平均3,000円の使用料水準になることを求めている。これは現在3,000円水準以下の事業については使用料の値上げを求め、公費負担を削減する。現在3,000円水準以上の事業については高資本費であるため公費負担を拡充し、使用料の値下げを行うというものである。使用料

格差の是正であり、公費負担の分配の再編と言える。

ただし、これは実質的に資本費単価の低い都市自治体における独立採算制の強化であり、都市自治体は事業の資本費単価が低い上に財政規模自体が大きいので、使用料の値上げによって相当額の公費削減が見込まれる。2005年6月1日の時点での一ヶ月20m<sup>3</sup>での料金水準での例を挙げると、大阪市は1,218円、名古屋市は1,722円、東京都は1,974円であり、多くの政令指定都市で2,000円を下回る価格水準になっている。使用料を3,000円水準まで値上げをしても現在の使用量に変化がないと仮定すると大幅な使用料増加となる。特に使用料水準が低い大阪市では収益的収入における使用料収入の割合が約半分であるので、全く公費負担である一般会計繰入金  
の必要性が無くなることになる。

使用料の適正化に公費負担の削減の意味が強いととしても、それだけで批判すべきものではない。全国平均であるなら都市自治体の住民のみが不利益を被ることにはならず、水平的公平を保つことになる。しかし、下水道には地域毎の条件によって需要と役割に差があり、垂直的公平の観点からは都市自治体に下水道の資金が多く用いられることには意義があると言える。都市は人口密度の高いことから短時間で大量の排水の処理が必要となる。浸水対策は雨水の遊水池に乏しいことから下水道施設を拡充せざるを得ない現状にあり、それらの資本の多さから老朽化施設の更新時に係る費用も高額となる。

無論、「下水道研究会」報告による使用料の適正化の価格水準は他の公共料金の水準、全国平均の点から一定の妥当性があり、使用料収入の増加による資金の拡充は下水道事業にとって望ましいものと言える。報告では使用料の適正化と明確に結び付けられていないのだが、自治体の決算額の減少傾向に対して下水道繰入金（一般会計繰入金）の増加傾向にあり、使用料収入の増加が必要となってくるといえる<sup>15)</sup>。一般会計繰入金は主に過去の建設改良費に用いられた企業債の償還に対応するので、下水道の整備が進むほどに増加する傾向にある。近年の下水道事業全体の決算における繰入金の状況を示した表4を見ると、前年度に比べ低下している年があるとはいえ、平均的に増加していることが分かる。

ただし、「下水道研究会」の提言においては格差是正が強調される一方、普及率の進捗している都市自治体についてほとんど検討されていない。都市自治体の場合は資本費単価が低く使用料収入で対応出来る余力も大きい

という扱いである。

表4 下水道事業決算における普通会計等繰入金

単位：百万円

年度	法適用企業のみ	全体の合計
1992年	650,949	1,588,959
1993年	674,952	1,735,663
1994年	698,331	1,833,180
1995年	726,193	1,970,235
1996年	692,412	1,924,515
1997年	694,566	1,885,656
1998年	694,773	1,953,209
1999年	710,164	1,993,381
2000年	701,475	2,011,677
2001年	712,433	2,052,719
2002年	752,258	2,120,260
2003年	760,541	2,171,805

出所：地方財務協会『地方財政統計年報』各年度版より作成

#### 4. 普及の格差是正目標に関する問題

「下水道研究会」報告の「はじめに」において、普及状況に格差があることを挙げており、下水道を含む污水处理人口普及率の進捗がその目標に置かれている。そのために価格是正と中小自治体への公費の分配が提言されていることは上述した通りである。このことは「下水道研究会」の開催要項において明確に述べられている。それは「昨今の厳しい財政状況の中、整備途上の中小市町村が円滑に下水道整備を進めることができるよう、今後の下水道財政の在り方について、調査研究を行う」ものであり、同時に「大都市の普及率は平均98.7%という状況であり、これらの都市については下水道整備がすでに概成したもの」として検討の対象外としている<sup>16)</sup>。下水道の普及途上の自治体のみを対象として普及率進捗を目的とした提言である。それを前提とした近年の下水道における公費負担の削減論への対応となっている。このことは二つの検討における都市自治体の扱いにおいて明確に表れている。

この「下水道研究会」報告の目的、前提には二点の問題がある。第一に、下水道整備の目標について、一面的な指標である污水处理人口普及率のみを適用していることである。「社会資本整備重点計画」における下水道整備の数値目標（表3）にて挙がっているように污水处理人口普及率のみを数値目標にするのは不十分である。報

告の中で分流式下水道に関連して雨水分資本について論じているにも関わらず、結局は短期的な整備目標のために汚水分資本の拡充を論じているのみである。

第二に、都市自治体を污水处理人口普及率の高さから下水道整備は概成したものとしていることである。第一で述べたように下水道整備において污水处理人口普及率は一面的な指標に過ぎない。そのため、「下水道普及は概成した」と言っても「下水道整備は概成した」と言うのは誤りである。実際に下水道普及が完了した自治体を見れば、浸水対策、下水処理の高度化、下水汚泥のリサイクル、老朽化施設の更新等で下水道整備に係る建設需要は高く、実際に支出が行われている<sup>17)</sup>。都市自治体の扱いとしては不正確である。

このように「下水道研究会」報告は普及の格差是正の目標に向けて単純化された内容である。そして、総務省におけるこの提言の政治的意図は「公費負担削減論」への対抗であり、その目的のために普及率の格差是正を根拠として公費負担の必要性を論じている。目的が重視されたために普及の格差是正、一律の下水道整備に関する問題の検討が欠落してしまっている。

公共下水道の全国一律普及は効率性、費用の問題から批判が繰り返されている。そのため公共下水道の代わりに合併浄化槽の面的整備が進められる事例<sup>18)</sup>や、「下水道処理人口普及率」に代わって「污水处理人口普及率」を導入して公共下水道・農業下水道・合併浄化槽の連携が行われている状況にある<sup>19)</sup>。「下水道研究会」報告の目標は「下水道処理人口普及率」では無く「污水处理人口普及率」としているのだが、議論の対象は下水道事業における公費負担であり、その公費負担を資本費単価が高くなる中小都市、農村自治体を中心に配分するということであるので、公共下水道の一律整備のための「公費負担必要論」となっている。これはむしろ下水道財政の不効率・肥大化を引き起こす要因になると考えられる。

現状で公共下水道の普及が行われていない地域は人口密度や地理的要因から公共下水道の整備に適さない場合がほとんどであり、建設した場合の資本費単価・維持管理費用と使用料収入の採算が全く合わず、公費に依存するしかない。長期的に見た場合にその事業主体の自治体の財政を圧迫することになり、格差是正のはずが逆に不利益をもたらす結果になる。

合併浄化槽の面的整備や「污水处理人口普及率」の導入に見られるように、公共下水道は全国一律で整備され

るべき性格の社会資本ではなく、むしろ大都市に特化した社会資本であるといえる。都市の密集・集住の生活形態では個別で污水处理施設の設置や雨水を逃がす遊水池の確保は困難であり、その解決策としては公共下水道以外に有効な手段がないのが現状である。それに対して中小都市、農村と人口密度が低下するほどに公共下水道の有効性は失われる。合併浄化槽等の整備を行った方が機能性、経済性で有利になる場合が想定され、施設形態を連携することにより自治体毎で経済的かつ有効な整備を実施する可能性がある。公共下水道の全国一律整備は自治体毎に適した施設整備の実施を阻害してしまう結果となり、本来公共下水道について中心的に扱われるはずの都市自治体において公費負担が削減されるという結果になる。

以上のように「下水道研究会」提言における普及の格差是正という目標は、「公費負担削減論」に対抗するという政治的意図のために公共下水道の社会資本としての性格を見落としてしまい、格差是正によって利益を受けるはずの自治体においても負担の増加が想定される内容となっている。都市自治体にとっては公費が削減されることで必要な施設整備の円滑な実施が阻害される可能性がある。そして、政治的意図により目的が単純化され、都市自治体における検討が行われていないにも関わらず、全国的に下水道事業への影響を及ぼす地方財政計画の財政措置への提言としていることに問題があると考えられる。

## おわりに

本論では下水道事業に係る公費負担の削減の状況、及びそれに対する提言として出された「下水道研究会」報告について整理し、「下水道研究会」報告の意義と問題点の検討を行った。地方財政計画における下水道事業への公費負担は明らかに削減されており、同時に下水道の整備計画においても「社会資本整備重点計画」にまとめられたことにより、公共投資中心から成果目標・効率性重視へと転換しており、公費負担削減と事業の経営努力がセットとなって展開している状況である。この状況に対応するようにして出された「下水道研究会」の提言は単に公費負担削減を推し進めるのは実態に即していないことを明示し、現状に合わせて公費負担割合を組み直す必要性を挙げている。しかし、提言の目標が下水道普及

の格差是正に単純化されているため、公共下水道の一律普及という問題点の多い内容となっている。そして、都市自治体についての検討が捨象されている。

都市自治体が中小自治体と比べて資本費単価等で有利であることは間違いのないのだが、それを持って検討の対象外として公費負担の削減を進めることは容認されることではない。都市自治体であっても建設需要の高さに加え企業債償還への対処といった財政課題を抱えており、企業債償還を進めるために経費削減、建設改良費の抑制を行っている状況にある。そして都市自治体は社会資本としての下水道の重要性が高いため、公費負担削減の議論において污水处理人口普及率や資本費単価の点のみで判断されるべきものではなく、建設需要の内容と企業債未償還残高等の財政状況を検討の対象とする必要がある。

なお、本稿は下水道事業における公費負担見直し、下水道整備計画、「下水道研究会」の提言などが都市自治体の下水道整備や財政に及ぼす影響について具体的な検討を行っておらず、この点を今後の課題としたい。

## 注

- 1) 国土交通省発表。
- 2) 個人下水道とも呼ばれ、汚水浄化設備が各家庭や建物ごとに設置される。
- 3) 只友景士「地域水環境保全と地方財政」日本地方財政学会編『地方分権と財政責任』勁草書房 1999年、160～184ページ。
- 4) 地方公営企業制度研究会「平成17年度地方債公営企業関係地方財政措置（下水道事業関係）」『地方債月報』第310号 2005年5月。
- 5) 社会資本整備重点計画法第四条。
- 6) 例えば下水道において、一つの地区に公共下水道（国土交通省）と農業下水道（農林水産省）の二つの施設が個別に造られてしまうという不効率の発生が挙げられる。
- 7) 合流式下水道は汚水と雨水を同一の管渠施設によって処理するものであり、機能上の欠陥が明らかになったため、現在は汚水と雨水を別施設によって処理する分流式に切り替わっている。本計画目標で「合流式下水道改善率」の目標数値の進捗率が25%と高いのは「合流式下水道緊急改善事業」が実施されているためと考えられる。
- 8) 例えば大阪市における下水汚泥の再資源化施設「舞洲スラッジセンター」が挙げられる。
- 9) 総務省自治財政局地域企業経営企画室『「今後の下水道財政の在り方に関する研究会」報告書』2006年3月。
- 10) 同上、1ページ。
- 11) 同上、8～9ページ。

- 12) 同上、10～17ページ。
- 13) 同上、18～26ページ。
- 14) 同上、25ページ。
- 15) 同上、3ページ。
- 16) 同上、31ページ。
- 17) 拙稿「下水道普及完了都市における下水道財政の検討」  
『政策科学（立命館大学）』12巻2号、2005年1月、82～83  
ページ。
- 18) 例えば香川県寒川町や秋田県二ツ井町が挙げられる。只友、  
前掲書、171～176ページ。
- 19) 表3参照。