

論 説

下水道事業における地方財政措置と 繰出基準についての考察

関西学院大学法学部・大学院法学研究科教授
金崎健太郎

1 はじめに

下水道の整備が進み、我が国の下水道事業をめぐる主たる課題は普及から将来に向けた持続可能な運営に移った。汚水の処理と雨水の排除の機能を果たす公共下水道や農業集落排水などの下水道事業の整備運営は地方公共団体によって担われてきたが、国庫補助を受けて行われる整備が国との協働事業の要素があるのに対し、整備後の運営の責任は専ら地方公共団体に委ねられる。公営企業として運営される下水道事業は利用者から徴収する使用料と租税を原資とする一般会計からの繰出金を主たる収入源として経営されるが、下水道事業を経営するにあたり、受益者負担である使用料と幅広い住民負担である繰出金の割合をどのように組み合わせるかは、各地方公共団体において深く考慮すべき事柄である。

一方、下水道財政の基本原則となっている雨水公費・汚水私費の考え方のもと、地方公共団体内部においては雨水は一般会計、汚水は下水

道会計との責任分担との認識があることから、使用料収入（料金設定）と税負担である繰出金とのバランスは、もっぱら汚水処理に要する経費に対する回収率の議論が中心となっている。本稿では下水道事業における地方財政措置と繰出基準の性格と内容、その経緯について整理をし、今後の課題について私見を述べる。

2 下水道財政をめぐる現在の議論

公共下水道や農業集落排水などの下水道施設は国庫補助を受けて整備された後、地方公共団体の公営企業として運営されている。昭和30年代以降に整理された雨水処理は公費（税負担）、汚水処理は私費（使用料負担）という考え方にに基づき、雨水処理に要する費用は一般会計から下水道事業会計に繰出金として支出される一方、汚水処理に要する費用は使用料収入で賄うことが原則とされている。しかし全体の8割以上の地方公共団体が汚水処理費用を使用料で賄い切れていないことや、汚水処理に要する費用や使用料には地方公共団体間で大きな格差があることが指摘

されるなど、使用料の適正化やコスト縮減の徹底を求める声が上がっている。これを受けて国は平成30年2月に「下水道財政のあり方に関する研究会」を発足させ、各地方公共団体の経営努力を推進する方策や今後の下水道事業の持続的な経営に向けた取組について議論を進めている。

3 下水道整備と使用料の状況

公共下水道や集落排水、浄化槽等の整備普及により平成29年度末の汚水処理人口普及率は90.9%と国民の9割以上が汚水処理サービスを楽しむ環境となった。下水道はまさにナショナルミニマムの行政サービスとして国民生活を支えている。しかし全市町村の約7割にあたる5万人未満の市町村での普及率は8割を下

回っているなど、大都市と中小市町村でのサービス格差は未だ解消されていない。(表1参照)

一方、既に下水道が整備された地域においても地域格差は存在する。それは住民が負担する使用料の格差である。整備に要した資本費の回収度合いを示す供用開始後の年数や、事業類型、処理区域内人口別に見ても、早くから下水道の整備が進められてきた政令指定都市などの大都市では、整備に要した資本費の回収が進んでいることや規模による維持管理の効率化などを背景に使用料は低い水準にとどまり経費回収率は100%を超える。つまり汚水処理に関する限りそのコストは受益者負担である使用料によって賄われている状況にある。それに比べて整備からまだ年数が経たない地域や集落排水などの小規

表1 平成29年度末 人口規模と汚水処理人口普及率（環境省資料をもとに作成）

人口規模 (市町村数)	100万人以上 (12)	50～100万人 (16)	30～50万人 (45)	10～30万人 (192)	5～10万人 (256)	5万人未満 (1,190)	合計 (1,711)
総人口(万人)	2,962	1,120	1,755	3,096	1,792	2,007	12,732
処理人口(万人)	2,950	1,057	1,639	2,802	1,530	1,593	11,571
普及率(%)	99.6%	94.4%	93.4%	90.5%	85.4%	79.4%	90.9

表2 供用開始後年数区分別の使用料(月20m³)と経費回収率
(総務省「平成29年度地方公営企業決算」をもとに作成)

供用開始後年数区分	政令市等	25年以上	15～25年	5～15年	5年未満	平均
一般家庭使用料(円)	2,174	2,824	3,182	3,173	3,305	3,041
経費回収率(%)	113.8	94.4	70.6	65.1	33.7	97.7

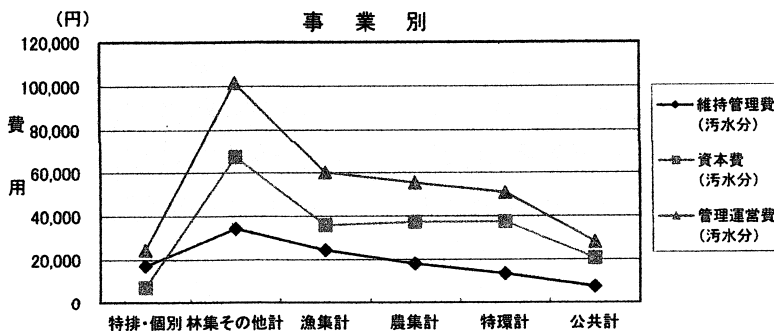


図1 事業類型別 処理人口一人当たりの費用
(平成29年度 地方公営企業決算状況調査より)

表3 公共下水道（法適用）処理区域内人口別
平均使用料（一般家庭用20㎡/月）
（平成29年度 地方公営企業決算状況調査より）

処理区域内人口	平均使用料（円）
30万人以上	2,264
10万人～30万人未満	2,452
5万人～10万人未満	2,791
3万人～5万人未満	2,958
1万人～3万人未満	3,159
5千人～1万人未満	3,385
5千人未満	3,756
全体平均	2,816

模施設、人口密度の低い事業では使用料は高く、それでもコストを回収できていないところが多い。これらの地域では一般会計からの繰出金によってその差額を賄っているものと考えられる。（表2、図1、表3参照）

4 下水道事業における地方財政措置と繰出基準

(1) マクロの地方財政措置

地方財政措置についての定義は特に法律上定まっている訳ではないが、総務省は毎年、翌年度の地方財政措置についてと題して各府省に申し入れを行い、地方財政に影響を及ぼす施策・事務事業についての措置を要請している。このことから、地方財政措置とは、広く地方公共団体の財政運営に影響を及ぼす事項についての国の対応を総称するものと言える。

各地方公共団体が行政運営をしていくにあたって必要な地方交付税や地方債などの財源を保障するため、国は毎年度、地方財政計画を策定している。地方財政計画は地方交付税法に基づく全ての地方公共団体の歳入歳出総額の見込額である。各地方公共団体が下水道事業について支出する一般会計からの繰出金総額や下水道

整備のために発行する下水道事業債の総額も地方財政計画を通じた財源保障の対象となっている。下水道事業における地方財政措置とは、地方公共団体が下水道事業を整備するにあたって必要な財源について、マクロベース（全ての地方公共団体の総額ベース）での必要額を地方財政計画に盛り込むとともに、それを各団体に向けた地方交付税の算定制度や地方債制度に反映させたものの総称である。

(2) ミクロの地方財政措置

一方、各地方公共団体においては下水道を整備、維持するため具体的な財源が必要となる。下水道は公共下水道や流域下水道、集落排水施設といった事業類型ごとに、各地方公共団体が整備するにあたっての財源スキームが定められている。例えば公共下水道により整備を行う場合、国から交付される国庫補助金50%と受益者負担金を除く財源を各地方公共団体が地方債（下水道事業債）を発行して賄う。下水道事業債はその償還時に元利償還金の一定割合が地方交付税の基準財政需要額に算入され、各団体に交付される地方交付税の増加要因として反映される仕組みとなっている。この基準財政需要額への参入方法はマクロの地方財政措置が反映され、現行制度においては分流式下水道を整備する地方公共団体の場合、その団体の処理区域内人口密度に応じて21～49%とその算入率が異なる仕組みとなっている。（図2参照）

(3) 下水道経営の仕組み

下水道法第3条では公共下水道の設置、改築、修繕、維持その他の管理は市町村が行うとされるなど、下水道の設置管理は市町村が行うのが原則である。市町村の財政運営に関する基本原則を定める地方財政法は、公共下水道事業を含む公営企業について特別会計を設置すること、

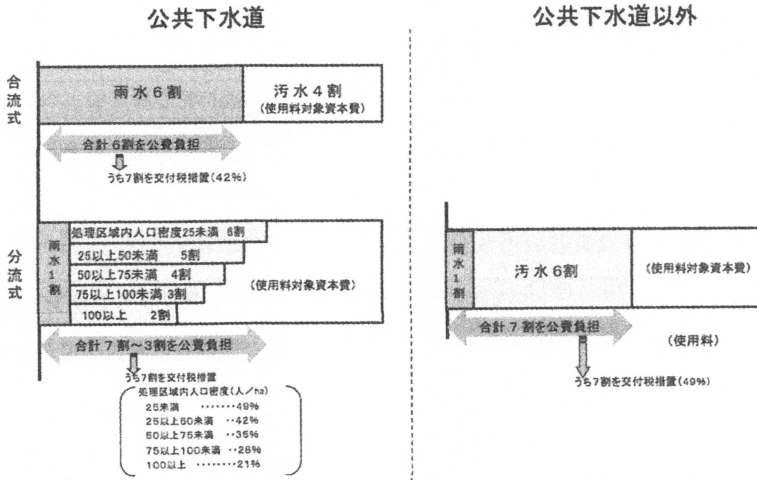


図2 下水道事業に係る現行の地方財政措置 (総務省資料をもとに作成)

また性質上企業収入を充てることが適当でない経費、能率的な経営を行ってもなお企業収入を充てることが客観的に困難であると認められる経費を除き使用料や地方債など経営に伴う収入を持って充てなければならないこととし、特別な事由を除きそれ以外は一般会計からの繰入をしないことを原則としている。一方、地方公共団体が経営する公営企業の組織や財務など経営に関する基準を定める地方公営企業法は下水道事業については当然には適用されず、地方公共団体が条例でその全部または一部を適用することができる。特に小規模な地方公共団体においては地方公営企業法の適用をしていないところも多いことから、経営の適正化のため適用団体を拡大すべきとの声がある。

(4) 繰出基準の性格

地方公営企業法では、地方公営企業に必要な経費のうち一般会計が負担すべきものを除いてはその経営に伴う収入を持って充てなければならないと定めているが、一般会計が負担すべき経費については地方財政法が定めるのと同じく、①その性質上企業収入を充てることが適当

でない経費、②能率的な経営を行ってもなお企業収入を充てることが客観的に困難であると認められる経費と定めている。地方公営企業法施行令では一般会計で負担すべき経費の具体的内容を明らかにしているが、この中には下水道事業において一般会計が負担すべき経費は含まれていない。つまり、下水道事業に対する一般会計への繰出しは、地方公営企業法が定める繰出の対象には該当しない。

一方で地方公営企業法は、地方公共団体は災害その他の特別の理由による必要がある場合には一般会計から公営企業会計に対して補助をすることができるとしている。その補助を行うにあたっての技術的助言として通知されたのが「地方財政計画における公営企業繰出金の基本的な考え方」、いわゆる繰出基準である。繰出基準は各地方公共団体において一般会計から公営企業会計に対して補助を行う場合の基準となっている。もちろんこれに沿わない補助も可能であるが、各団体における一般会計からの繰出金のうちこの基準に沿ったものを「基準内繰出し」、基準に当てはまらないものを「基準外

表4 下水道事業に関する主な繰出基準（筆者が抜粋して作成）

経費区分	繰出しの基準
雨水処理に要する経費	雨水処理に要する資本費及び維持管理費に相当する額
分流式下水道等に要する経費	分流式の公共下水道等に要する資本費のうち、その経営に伴う収入をもって当てることできないと認められるものに相当する額
不明水の処理に要する経費	不明水の処理に要する維持管理費に相当する額
高度処理に要する経費	下水の高度処理に要する資本費及び維持管理費に相当する額の2分の1
高資本費対策に要する経費	供用開始後30年未満の下水道事業のうち資本費単価が全国平均以上、使用料単価が150円/m ³ 以上の要件を満たすもので、経営健全化のために努力をしていると認められる事業に対し、全国平均を上回る資本費の80～95%に相当する額
広域化・共同化の推進に要する経費	下水道事業債（広域化・共同化分）の元利償還金の55%に相当する額

繰出し」と呼んでいる。国が毎年度の地方財政計画において計上する公営企業繰出金は繰出基準に沿ったものをマクロベースで算定することから、基準内繰出しは地方財政計画による財源保障の対象となっている繰出しとも言える。

(5) 下水道事業に対する繰出基準

繰出基準では、下水道事業特別会計に対して一般会計から補助すべき経費として、雨水処理に要する経費、分流式下水道に要する経費、高度処理に要する経費、高資本費対策に要する経費など14の項目を掲げている。このうち、分流式下水道に要する経費は平成18年の地方財政措置の改正に伴い設けられた項目である。（表4参照）

5 下水道事業における地方財政措置の経緯

(1) 「雨水公費・汚水私費」原則の由来

下水道事業に関する地方財政措置については、これまで5次にわたる下水道財政に関する研究会においてそれぞれの時代背景に対応した改善意見の報告が行われ、その内容が順次反映されてきた。その基礎となっているのが昭和36年の第1次研究会がまとめた「下水道財政に関する改善意見」である。ここでは欧米諸国に比

べて著しく遅れている我が国の公共下水道の整備の状況を踏まえ、その整備の財源についての基本原則となる考え方を示した。すなわち、下水道が都市環境の整備、公衆衛生の向上といった公益をもたらす施設であることからその建設、運営に要する費用は国と地方公共団体が負担するとともに、特別の利益を受けるものがその利益に応じた負担を行う公費負担と受益者負担を組み合わせた財源方式である。具体的には、①雨水処理については原則公費で負担し土地の利用価値の向上など特定の者に利益が生じる限度で受益者負担を課する。（雨水公費の原則）②汚水処理については、公共用水域の汚濁防止や公衆衛生などの公共目的の限度で公費負担をしつつ原則として受益者負担とする。（汚水私費の原則）③雨水処理（原則公費）と汚水処理（原則私費）にはそれぞれ私費、公費の部分が存在するため、雨水処理における私費負担分と汚水処理における公費負担分はほぼ相殺できる程度であると考え、便宜的に負担区分の算定においては雨水処理と汚水処理の全施設を総合して考えた上で、雨水処理施設については公費、汚水処理施設については受益者負担とする、というものである。なお分流式下水道においては、

雨水処理施設も完全に整備するものとして全体としてこの考え方を適用すべきであるとしている。雨水公費・汚水私費の原則に基づき、下水道の整備、運営に必要な費用のうち一定割合を雨水分として一般会計からの操出金により公費負担する近年の下水道財政の仕組みの基本は、ここから始まっている。

(2) 公費負担比率の推移

一方で、全体に要する費用のどれだけを公費負担とするかについては、時代の移り変わりとともに時々の研究会がその割合を提言しそれに沿った変更が行われてきた。第1次研究会は当時の標準的な下水道計画に基づいて施設の建設費の50%、維持管理費の30%を雨水分として公費とし、残りを私費とすることを提言した。その後、昭和41年の第2次研究会は、急激な都市化に伴って都市の排水量が増加するとともに瞬間的な降雨量の増大により公共下水道の整備が緊急に必要とされていることや、第1次研究会でほぼ相殺できるとした雨水処理における私費負担分と汚水処理における公費負担分について、下水道整備の緊急性や水質汚濁防止のための高度処理の要請など汚水における公費負担分がより増大し相殺ができなくなっていることを理由に、当時の標準的な下水道計画に基づく雨水分と汚水分の一般的な比率を推定として建設費の雨水分を50%から70%に引き上げた。昭和48年の第3次研究会では、下水道は国民の居住環境において等しく享受すべきナショナルミニマムのサービスとして整備すべきものであり、その経費は汚染者負担を除いてその相当部分は公費で負担すべきとし、当時10分の4であった国庫補助の割合を、道路事業（種別に応じて2分の1から10分の9）や河川事業（種別に応じて最大10分の9）並みに引き上げることを要請

した。その後、昭和54年の第4次研究会では利用者の適正な負担が強調され、昭和60年の第5次研究会では高度処理費用や使用量が著しく高くなる場合等、汚水処理に係る公費負担の妥当性が盛り込まれている。

(3) 汚水処理経費に対する公費負担措置の導入

昭和36年の第1次研究会においては、「雨水公費・汚水私費の原則」を提言するに際し、雨水処理による特定個人が受ける便益（雨水における私費部分）、汚水処理による公衆衛生の向上など公的な便益（汚水における公費部分）も存在するものの、それらはほぼ相殺しうるものとされた。そして昭和41年の第2次下水道財政研究会では雨水処理と汚水処理を一体的に整備していくことを前提に資本費の7割を雨水分として公費負担の対象とすべきとし、これを受けて資本費の7割を雨水分とみなした地方財政措置が講じられ、7割の範囲内で雨水と汚水を一体的に整備していくという考え方が取られた。

しかし昭和45年の下水道法改正以後は分流式による下水道整備が主流となり、しかも同時に雨水管を整備しない汚水分流式がほとんどで、雨汚水一体的な整備を行うという財政措置の前提が成り立たなくなってきた。そのため平成18年の地方財政措置の見直しにあたっては、分流式下水道が公共用水域への水質保全効果が高く汚水分における公的な便益がより大きく認められることに鑑み、分流式下水道による汚水資本費の増加分を公費負担の対象とすることとした。具体的には分流式下水道については水質保全効果の高さという公的便益が認められる一方で、処理区域内人口密度が高く事業効率が良い事業と人口密度が低く事業効率が悪い事業とで資本費にかなりの格差が見られており、人口密度が低いほど資本費も増加するという相関関係

も明らかになっていることから、処理区域内人口密度に応じて公費負担割合に差が設けられた。当時の全国の地方公共団体の処理区域内人口密度と資本費についてマクロベースの分析を行いその相関関係をもとに設定されたのが分流式下水道に対する現在の地方財政措置である。

(4) 分流式下水道に対する繰出基準

平成18年の見直しにあたっては、地方財政計画において分流式下水道に対する公費負担を導入することとなったものの、分流式下水道による公的な便益の増加分はア・プリアリに規定されるものではなく、私的便益の増加分として料金回収すべき部分との関連においてその範囲が確定されるものであるとの考え方がとられた。つまり個々の地方公共団体において汚水処理経費のうちどの程度を公費負担すべきかは料金政策的に定めざるを得ないというものである。

マクロの地方財政措置及び地方交付税における基準財政需要額への算入方法というミクロの地方財政措置においては当時の全国の地方公共団体における処理区域内人口密度と資本費との分析結果に基づいて公費負担率と交付税算入率が決められたが、当然のことながら個々の地方公共団体を見ると同じ処理区域内人口密度であってもその資本費や経費回収率には大きな格差がある。各団体ごとの資本費や使用料徴収の現状により当然に繰出額は異なるべきである。マクロ及びミクロの地方財政措置に関わらず、本来使用料で回収すべき部分まで安易に繰出しを行うことは受益者負担原則からみても慎むべきである一方で、我が国において下水道サービスが国民が等しく享受すべきナショナルミニマムのサービスであることに鑑みれば、地理的要因などによって資本費が高くなるなど、適正な使用料を徴収してもなお回収することが困難な経

費は繰出しの対象とすることも必要である。

そのため分流式下水道に対する繰出基準は、地方公営企業法第17条の2第1項第2号の趣旨に沿い、同号にいう「性質上能率の経営を行ってもなおその経営に伴う収入を充てることが客観的に困難である経費」にあたるものを繰り出すべきとの考え方から、「その経営に伴う収入をもって当てることができないと認められるものに相当する額」とされている。

6 今後の課題

下水道の整備が大きく進捗し早期に整備された下水道施設が老朽化する時期を迎えていること等を背景に、今日の下水道事業をめぐる議論は、汚水処理経費に対する使用料回収率の向上と民間手法を取り入れた効率的な経営によって将来に向けた持続可能性を確保していくことに主眼が置かれたものとなっている。しかしその議論の前提は依然として昭和30年代の整備拡大が急務であった頃に作られた「雨水公費・汚水私費」という考え方の延長線上にあるように思われる。大都市を中心に早期に合流式下水道により整備した地方公共団体と、中小都市を中心にその後分流式下水道で整備した団体、またこれから整備する団体では「雨水公費・汚水私費」の前提である雨水と汚水の一体的整備という条件が崩れている。

またマクロとミクロの地方財政措置が一般会計、特別会計を含めた各地方公共団体の財政運営に対する保障機能を果たしているのに対して、各地方公共団体の内部において一般会計からの繰出金をどのように設定するかは、受益者負担である使用料と租税負担である繰出金のバランスをどのようにするかという個別の料金政策そのものである。汚水処理人口普及率が

100%に達している団体と未だ低い団体とでは租税投入と受益者負担の考え方に差異があっても当然とも言える。雨污水一体の合流式下水道と汚水のみの方流式下水道とでは汚水処理に係る維持管理の効率性にも差異が生じることが想像されるが、繰出基準に沿って雨水経費は全て租税負担（繰出金）としている団体がほとんどであることを考えると、単に汚水処理経費に対する回収率のみを持って使用料水準の妥当性を判断することは、都市部と地方部でナショナルミニマムサービスに対する国民負担の差異や、整備手法の差異に起因する国民負担の差異を是認することにもつながる。整備拡大から維持管理へという大きな節目を迎えつつある今日、これからの下水道に対する国民負担のあり方については、既存の考え方に過度にとらわれることなく、幅広くきめ細かい議論が求められる。

参考文献

- [1] 日本都市センター（1966）『新・下水道と財政』
- [2] 日本都市センター（1973）『下水道と財政－第3次下水道財政研究委員会の提言と解説－』
- [3] 日本都市センター（1980）『下水道と財政－第4次下水道財政研究委員会の提言と解説－』
- [4] 金崎健太郎（2006）「平成18年度下水道事業に係る財政措置の見直しについて」、『地方財政』2006年4月号, pp.145-176.
- [5] 総務省（2018－「下水道財政のあり方に関する研究会」公表資料 http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/gesuidougyousei_h29/index.html 2019.7.23閲覧

