

令和5年1月5日

栃木市上下水道事業調査委員会

委員長 児玉 博昭 様

副委員長 湯川 晴美 様

委員 大栗利夫

これまでに開催された栃木市上下水道事業調査委員会議事内容の質疑について

令和3年11月5日からこれまで4回にわたり栃木市上下水道事業調査委員会が開催され、第5回目において栃木市長より提出された諮問内容についての答申案がまとめ、審議の結果により「今後5年程度の期間における上下水道料金の適正な水準、適切な金額にするために値上げを行う」との答申がまとまるどころまで来ています。

これまでの会議の中で、配布された資料及び担当職員からの説明、委員会で出された諸意見に対する議論内容を振り返ったところ、再確認しておきたい項目が数点あり、第5回目の委員会でまとまる答申に対し是非の判断ができないと考え、質疑内容をまとめさせていただきました。

今回の質疑項目に対して回答が出るまで時間が必要な質疑もあるのではと思います。開催時間に制限がある委員会で申し出する事は調査委員会の議事進行を妨げる原因になるのではと考え、以下のとおり質疑を申し出いたします。

前回、私が質疑した内容と回答については調査委員会のメンバーには公表されていません。今回私が質疑する内容については調査委員会のメンバー全員が共有していただき、回答に納得していただけることで答申するものだと私は思います。

回答につきましては、最後の調査委員会の中で私が質問した内容と回答内容を委員全員に説明していただきたい。

## 1. 栃木市上下水道事業調査委員会について

委員の選出メンバーには私を含め多数の方が上下水道事業及び公営企業に対し専門的な知識を有している学識経験者及び有識者ではありませんでした。半数以上が地域の代表者として選出された委員であり、会議中の討論ではほとんどと言うほどの発言がない状況でありました。

このメンバー構成で現在開催されている栃木市上下水道事業調査委員会について、令和4年12月議会の一般質問では小野寺上下水道局長が下記の内容の答弁を行っております。

- 現在開催されている栃木市上下水道事業調査委員会の目的は、使用料見直しの諮問により委員会を開催している。
- 審議内容は、今後5年程度の期間における料金等の適正な水準、適切な金額等について審議している。
- 値上げもやもなし必要だというような答申が出されたら、使用料見直しについて市民からの意見を伺い、議会の議決を頂いた上での使用料を値上げする予定。

この答弁内容から、使用料見直しは栃木市上下水道事業調査委員会で十分に審議されつくし、その結果使用料見直しが必要だとの答申が出されれば、答申に沿って見直すとの理由で、市民及び議会に説明することになるのではと推測します。

しかし、調査委員会では議員をはじめ各委員からの意見や発言はほとんどなく、事務局主導で会議が進行している状況では、水道料金・下水道使用料・農業集落排水施設使用料の見直しについて議論できたとは言えない状況で、事務局の筋書き通りの答申が出され、今後使用料見直しについて何らかの問題が生じたら調査委員会の責任だと言われる可能性が多いと思います。

この調査委員会の第1回目の会議資料の中でスケジュールの説明を受けたときに「諮問」が予定されており、使用料値上げありきの会議であったのが明白です。それなのに令和4年3月に上下水道事業調査委員会のメンバー選出についてご意見を申し上げさせていただきましたが、現メンバーのままで議論が進み答申が打出されることになりました。

なぜ、現メンバーのままで調査委員会を開催し続けたのか、使用料値上げに対する議論は4回の会議で十分に議論できたと思っているのか、料金値上げの説明で答申の結果ということ以外に十分な理解が得られる説明があればお聞きしたい。

## 2. 基準外繰入金を削減していく取り組みについて

これまでに4回開催された会議の中では、下水道事業は過去の整備に係る多額の企業債残高を抱えており、元金や利息の償還など、使用料収入と基準内繰入金だけでは、不足が生じるため、赤字補てん（基準外繰入金）により不足を賄っている。基準外繰入金は、下水道を使用していない市民の税金も投入されていることから、下水道を使用している方、していない方との間で、不公平感が生じるためにも赤字補てん分である基準外繰入金を削減していかなくてはならないとの説明を受けました。

基準外繰入金を削減するためには使用料収入を上げることが大切だと考えております。そのためには上下水道料金の未納者を減らすことが急務だと思います。令和2年度の収入未済額については約2,000万円、使用料収入総額の1%が未収入となっております。未納者の対策を強化しない限り、使用料単価を上げても基準外繰入金を削減することにはつながらないと思います。

同様に、下水道が供用開始されても接続しない世帯をいかに接続させ、下水道を利用して頂き、使用料収入を上げることが大切ではと思います。

下水道が供用開始されても接続しない世帯数については令和4年12月議会的一般質問で小野寺上下水道局長が、「下水道が供用開始されても接続しない世帯で単独処理浄化槽の世帯が5,412世帯ある」との答弁がありました。この数字は公共下水道整備区域内設置済み汚水柵総数41,748ヶ所の約13%以上となります。5,412世帯という数字以外にも合併処理浄化槽の世帯もかなりあるのではと思います。

そこで、仮に接続しない世帯のうち5,000世帯が接続すれば、1ヶ月20㎡使用することで約1,340万円、1年間では1億6,080万円の使用料収入増額が見込まれることとなります。

下水道法には接続義務があると説明を受けましたが、下水道供用エリア総世帯数の約1割以上の世帯が供用開始されても接続していない現状に対して、これまで事務局が行ってきた対応策、成果、今後の見通しをお聞きしたい。

### 3. 生活排水処理構想の見直しについて

下水道事業は過去の整備費用に係る多額の企業債の元金等の償還で、使用料収入と基準内繰入金だけでは、不足が生じるため、赤字補てん（基準外繰入金）により不足を賄っているため下水道事業の経費削減の取組として、生活排水処理構想の見直しの中で、整備までの期間・費用を検証し一部を個別処理区域に見直していくとの説明を受けました。

生活排水処理構想の見直しについては令和4年12月議会の一般質問で小野寺上下水道局長が、「公共下水道未整備の区域については、整備までの期間・費用を検証し一部を個別処理区域に見直すことも想定し、全体計画の面積をマイナスの341ha ぐらいの見直しを想定しているが、国への事業認可を受けている部分の残面積511ha は見直しをせずに今後も整備を進める」との答弁がありました。

事業認可を受けている部分の残面積に下水道を整備するためには今後どのぐらいの事業が必要になるのか私なりに算出をしてみました。

調査委員会の中で今後整備を進めていく面積が533.15ha の面積で下水道を使えるようにするために約132,000m管渠の整備が必要と説明を聞いております。市政年報では令和3年度の管路布設事業費が延長6,262.0mで、6億1,605万5千円となっております。1m当たりの管路布設事業費が約98,400円必要となっております。

事業認可残面積に管渠を整備するためには、残り約125,738mに対し、1m当たり約98,400円の管路布設事業費（令和3年度実績額）が必要になると仮定しますと、総事業費が約123億7262万円となり、令和3年度と同等の事業費約6億円の予算で20年以上かかることとなります。

整備完了まで20年以上かかるということは、現在の整備予定区域の戸数、人数は現状のままとは限りません。栃木市を含め日本全国では人口減少が進んでいます。整備を完了したが家屋がない、人がいないため使用料収入が減少し、今問題になっている農業集落排水処理施設以上に一人当たりの維持管理費が必要となり、結果大幅な赤字となり、今以上の基準外繰入金が必要になると考えられます。

さらに、下水道を整備するためには管路布設事業費以外にも舗装本復旧工事・物件等損失補償・業務委託等の費用が必要となり、令和3年度実績額が約9億円となっております。この金額が20年間必要になると、総額で約180億円以上が必要です。

下水道事業は整備費の50%が国からの国庫負担金として交付されるが、残りの45%が借金と5%が受益者負担金で整備されていると聞いています。事業認可残面積に管渠を整備するためには総額180億円の45%分81億円の借金が増えることとなります。

今後良好な水環境の保全と、快適な生活環境の保持をするために20年もかけ、81億円以上の借金を増やしながらか、なにも無理をして集合処理に固執しなくてもいいと私は思います。集合処理と同じレベルに生活雑排水を処理できる合併処理浄化槽に転換することを考えるべきだと思います。そうすれば事業費は激減となると思います。令和4年12月議会の一般質問のなかで小野寺上下水道局長から「一般的な7人槽の場合大体工事費が約150万円」とのと答弁がありました。事業認可残区域内に約1,000戸あると想定した場合、合併処理浄化槽で整備を行えば15億円で整備が可能となり、さらに国の補助金制度を利用することで、8億円で整備することが出来ます。8億円と言う金額は令和3年度の管路布設事業費の1.3倍になりますが、180億円の4.4%です。想定している総事業費の消費税に該当する金額の半分と数年間で快適な生活環境と良好な水環境を手に入れられることとなります。

「現在の構想の中で公共下水道など集合処理とされている区域においても未整備の区域につきましては、整備までの期間・費用を検証し、そのうちの一部につきましては個別処理への区域に見直すことも想定している」と小野寺上下水道局長が議会答弁しているとおおり、未整備の区域だけではなく整備までの期間・費用を検証し個別処理いわゆる合併処理浄化槽に見直すことが大きな課題で、見直すことで、事業費の借金返済額が増加せず赤字補てん(基準外繰入金)がなくなり、栃木市上下水道事業調査委員会による使用料見直しを議論する機会が減少するのではと思います。

上下水道事業の財政再建に向けて無駄な事業を削減することも一つの勇気であると思います。その勇気ある決断をぜひ小野寺上下水道局長を筆頭に担当職員の方々に持っていただきたいと考えます、

これまでに私が想定して述べてきた

- ・1m当たりの管路布設事業費
- ・事業認可残面積に管渠を整備するための総事業費
- ・事業認可エリアの整備完了予定年度(あと何年後)
- ・事業認可残エリアの戸数、人数(年齢構成)、その家の生活排水処理方式(し尿汲み取りか、単独処理浄化槽または合併処理浄化槽)
- ・今回の生活排水処理構想の見直しにより想定している事業費がどのくらい削減できたのか。
- ・生活排水処理構想内の計画区域が認可を受け事業完了となるにはあと何年後になるのか

についてお聞きしたい。

#### 4. 将来の下水道管更新について

これまでに開催された会議の中で、下水道管渠の耐用年数はおおむね50年となっており、今後令和14年度より耐用年数を迎える管渠が発生し、令和20年から令和30年度には一気に約40kmの管渠が耐震年数を迎え、管渠の更新に係る費用として50億円が必要になってくる。更新において工事費のうち95%が負担金や借金で賄えるが、残りの5%は自前で貯めておかないとならない。その費用を貯めるためにも、適正な使用料の改定をお願いしたい。と説明を受けています。

また、令和4年12月議会の一般質問で小野寺上下水道局長が、「更新には新設時以上の更新費用が必要になることも見込まれ、下水道事業の今後に大きな負担となることも予想されている。そのため今後施設の更新時期、タイミングを迎えるにあたり施設の長寿命化を図り、更新にも人口動態も見据えながら、優先順位をつけ取り組んでいく。」との答弁がありました。

更新には新設時以上の更新費用として1500億円以上の費用が掛かり、現在供用されている管渠をすべて更新するには、年間30億円の工事費用がかかるという計算になるとの話が出ております。更新費用には受益者負担はないと思いますので、国からの負担金と借金の財源で賄われることとなります。公共下水道事業自体国策と言う部分でスタートした経緯もあるので国の負担は心配ないと思いますが、年間30億円の工事費50%、15億円の借金が毎年増え続けることとなります。

令和2年度栃木市下水道事業会計貸借対照表を見ますと借入金総額が約240億円計上されております。この借入金に対する利息分として借入金の約1.8%分の約4億3,250万円が下水道を処理するための経費となっております。管路の更新が始まると年間30億円の工事費に対し、借金となる15億円分の利息2700万円が増え続けることとなります。

さらに、これも令和4年12月議会の一般質問にありました巴波川下水道下水処理センターの更新であります。この質問に対しまして小野寺上下水道局長は、「この施設については県が設置主体であり直営ではない。しかし維持管理費等は栃木市・壬生町が負担し運営されているから今回の料金見直しには影響がない」との答弁内容でありました。

これまでに会議の中で受けた説明では公共下水道事業収益的収支の費用部分に汚水処理費用として県の流域下水道負担金が計上されています。今後巴波川下水道下水処理センターが更新されることで負担金額が上がれば、現状の赤字幅が負担金増加分以上に増加することは確実です。令和12年度には基準外繰入金“0”を目指すという説明を受けていますが達成はできないのではと推測いたします。

今回の上下水道事業調査委員会での使用料値上げの答申は、国の基準額にいか近づけるだけを考えて会議進行であって、不確定な情報は後出しで、想定外

だったとの言い訳で、その時の担当者に任せるといふ考えなのではと推測して  
しまいます。

巴波川下水道下水処理センターの更新で負担金額増額が確実であれば、更新  
費用も含まれたシミュレーションを行い、結果について我々委員に説明してい  
ただきたい。

また、将来の下水道管更新については「下水道の更新時期、人口動態も見据え  
優先順位をつけながら取り組んでいく」と小野寺上下水道局長が議会で答弁し  
ていますが、下水道が供用開始されても接続しない世帯数が多いエリア、管路の  
末端エリアに高齢化により空き家が多くなるエリアなどについては、下水道管  
更新のタイミングで個別処理とするという考えも必要になるのではと思います。  
なぜならば、更新をすることで今後 50 年間利用する頻度が少なくても使用し  
続けなければならない、結果赤字運営に繋がっていくことになってしまう  
からです。

会議の中では現在の使用料体系でも令和12年には“0”にしていこうという  
考えであるが、今後の下水道施設の更新費用の5%を用意できる水準に料金を  
改定するとの説明がありました。本当に令和12年には“0”となるのでしょ  
うか。私がこれまで述べた項目はあくまでも会議での説明と配布された資料、議  
会での答弁内容並びにホームページ上で公表しているものから推測して述べた  
ものであります。これまでに私が述べてきた数値等を置き換えて、令和12年度  
には基準外繰入金“0”を目指すとなっているが、どのような内容で基準外繰入  
金“0”を目指すのか説明をお聞きしたい。

## 5. 農業集落排水事業の見直しについて

これまでに開催された会議の中で、農業集落排水事業については整備が完了しているため、新たな企業債の借入がないため、元金と利息の返済については平成30年度をピークに年々減少するので基準外繰入金も減少していく見込みだが、各地域の処理施設の経年劣化により更新が必要になることから、処理施設を廃止し、公共下水道への接続することにより、更新費用と管理運営費を削減することで運営コストの削減が達成でき赤字を削減する事が可能となる。また、農業集落排水事業の使用料については、市内で使用料金に差が出てしまうことは負担の公平性に反するという事で、使用料を統一する傾向が強くなっている。同じ集合処理ということなので市内全部同じ料金でやっていきたい。と説明を受けています。

農業集落排水事業の課題は人口密度が低いため汚水処理原価が高く、供用開始されても接続しない世帯が多いことから使用料収入が上がらないことが重要な課題だと思います。処理施設の更新費用を削減するために公共下水道への接続に切り替えることで運営が改善されるわけではないと思います。

すでに使用料収入と基準内繰入金だけでは、不足が生じ、赤字補てん(基準外繰入金)により不足を賄っている状況であるのに、汚水処理に掛かる経費の勘定項目を農業集落排水事業から下水道事業へと振り替えるだけだと思います。確かに汚水処理施設を多数持ち、それぞれで維持管理を行うより一か所で処理することで経費の削減はできますが、人口密度が低いため汚水処理原価が高い事には変わりがありません。農業集落排水事業の単位で発生していた赤字金額が、栃木市内の下水道全体の赤字金額にまともられ、赤字補てん分としての基準外繰入金は繰り返されるのではと思います。

調査委員会での説明資料に農業集落排水事業の接続率の数字がありました。処理区域内世帯数 2,366 世帯の内、全体の約 22%となる 497 世帯が接続していません。

接続率が悪い上、汚水処理原価が高く、どこまでも赤字運営状況が続く施設は集合処理方式ではなく合併処理方式に見直すべきだと思います。

議会の一般質問で小野寺上下水道局長が、「施設の償却年数を考え、集合処理から個別処理に移行することを検討していかなければならないのではと思っています。」との答弁がありました。

この答弁は部長の私的考えとのことですが私も同じ考えであります。今後農業集落排水として整備されたエリアは管渠の対応年数を迎えるタイミングで合併処理浄化槽に切り替えるべきと考えます。このような検討について早急に議論が必要と考えますがお考えを教えてください。



## 6. 将来にわたり持続可能な運営を目指して

下水道事業調査委員会への今回の諮問につきましては、平成27年度の調査委員会の経過を踏まえ、「将来にわたり持続可能な上下水道サービスが提供できる、適切な料金等の水準をご検討いただくことを趣旨として検討をお願いした」と、令和4年12月議会の一般質問で小野寺上下水道局長が答弁しております。

これまでに4回開催された上下水道事業調査委員会の会議の中で下水道事業の経営状況につきまして説明を受け、現状の運営を改善しつつ、将来の下水道管更新の資金を貯えていく必要があるため、適切な料金体系を検討するということは理解しております。

汚水処理経費を下水道使用料でどれだけ賄えているかを示す経費回収率は、全国ベースでは近年改善が図られている一方、3/4の事業で汚水処理原価が使用料単価を上回る「原価割れ」の状態であると国土交通省では言っています。近隣の小山市のように27%の大幅な値上げを選択している自治体もありますが、栃木市では最低限必要な金額の値上げを選択し答申しようとしています。

しかし健全な運営を行うには料金を上げるだけではなく、財政再建に向けて無駄な事業を削減することも一つの方策であると思います。それには生活排水処理施設が未普及の地域について、処理区域内の現状及び将来人口を推計した上で集合処理なのか、または個別処理が有利なのかを検証し、高い接続率が見込める地区は集合処理で整備し、人口密度が低いところは整備をしても汚水処理原価が高くなることから個別処理とする判断を早急に行うべきだと思います。

この判断は下水道管更新にも重要だと思っています。今までは人口密度が高かったが、人口減少に伴う利用率の低下の影響により人口密度が低くなる区域において、下水道管渠を耐用年数が来たから更新し、更新後50年間使用し続けることは、汚水処理経費を賄えない施設を再整備することで赤字運営となる原因になりうるものではないかと思っています。下水道エリアとして国の認可を受けて整備している区域の一部を個別処理に変更することは現状不可能だと思いますが、このような現状は全国各地で発生している事例でありますことから、将来は集合処理区域内に浄化槽促進区域が混在する事が可能となるのではと思います。

人口密度が低い区域は下水道管渠の更新をしないで個別処理にする判断は農業集落排水施設についても同様な考えであります。

小野寺上下水道局長は「現在の公共下水道の事業認可を受けている部分については、公の認可をいただいた区域なので認可区域の縮小というのは考えていない。現時点では進めていくべきと思っているが、今後は認可変更時点において協議をしながら費用対効果を考え、このまま進めた方がいい区域、そうじゃない区域の見直しをやっていきたい。」と議会で答弁していますが、事業認可を受けている部分の整備は、区域内の現状及び将来人口推計から多少費用対効果が悪くなる可能性があるのではと思います。公営企業として整備しても採算がとれず、一度整備をしてしまえば耐用年数の50年以上を使用し続けなければなら

ない施設を整備し使用し続け、これまでと同様に多額の企業債を抱え込み続けることが「市民の皆様のご負担を少ない中での健全経営が図れるようなバランスを取れた経営」となるのでしょうか。

わたしは健全な運営を図ることはできないと思います。財政再建を考えるためには無駄な事業を中止することも大切です。地元からの強い要望があり、公の認可をいただいている区域と言う理由で整備を進めていくことが健全な運営を図ることと言えるでしょうか。

現状で人口密度が低いところ、将来人口密度が低くなるところは集合処理ではなく個別処理とする判断を早急に行うべきだと思います。判断が遅れることにより、下水道施設を整備してしまえば藤岡地区の農業集落排水施設と同様にどんなに赤字が出ても耐用年数まで使用し続けていくという判断をしなければならなくなるからです。このことは管渠の老朽化による更新にも言えることだと思います。

第4回目の上下水道事業調査委員会の説明で、国が基準として示す使用料単価150円/㎡にすれば基準外の繰入金は令和8年からゼロとなる見込みとなるとの説明を伺いましたが本当にゼロとなるのですか。達成できなかった場合、これまでのように想定外のことが起きたからとか、想定が甘かったからとかの理由で簡単に片づけられては困ります。先に申し上げましたとおり、市民及び議会には「上下水道事業調査委員会での答申通りに進めたが達成出来なかった。再度上下水道事業調査委員会で検討します」と市は答申通り進めただけなので、調査委員会の考えが甘かった。調査委員会が悪いと責任転換されることが想定されます。

事務局の説明の中に

- ・使用料単価150円/㎡にすれば基準外の繰入金は令和8年からゼロとなる見込み。
- ・赤字補てんである基準外繰入金は削減に努め、令和12年には“0”を目指す。
- ・令和9年の算定期間までの間には、基準外繰入金を無くしていきたい

など、将来にわたり持続可能な運営を目指すために基準外の繰入金“0”を目指す」と説明しております。説明の根拠について今後どのような状況で経営改善が進められるのか詳しく説明をお願いいたします。

さらに今までの説明で使用している数値等が今後どのように推移していく予想なのか、整備予定区域の将来の人口構成等の予測・接続率など基準外の繰入金“0”を目指す判断している根拠を詳しく説明をお願いいたします。

上下水道事業調査委員会の一人として、税の不公平感を解消するため今回の使用料見直しについて調査委員会の責任だと言われないように、包み隠さず誠意のあるご回答をお願いいたします。