

宝塚市下水道事業運営審議会答申

平成16年5月27日

宝塚市下水道事業運営審議会

目 次

1 . はじめに	1
2 . 本市における下水道事業の「公営企業化」の経緯	1
(1) 平成 1 4 年 3 月・宝塚市下水道事業運営審議会答申	1
(2) 地方公営企業法の「一部適用」	2
(3) 法の「全部適用」に向けて	2
3 . その後の下水道事業を取り巻く環境変化	2
(1) 宝塚市の財政状況	2
(2) 「公営企業化」の状況	3
(3) 上水道事業から見た「組織統合」	3
4 . 今後の下水道事業の効率的な組織体制と事業運営	4
(1) 法の「全部適用」による効率化の推進	4
管理者の重要性	4
企業職員の責務	4
(2) 組織統合による有機的な組織体制	5
効率化の推進	5
長期的な視野に立った市民負担の適正化	6
市民サービスの強化及び専門性の向上	6
水行政施策の一体化	7
(3) 今後のあるべき事業執行体制	8
(4) 留意事項	9
経営基盤の強化（下水道財政の安定化とさらなる企業努力）	9
吸収合併でなく対等合併を	10
「公営企業化」と使用料改定は別	10
5 . おわりに	11

宝塚市における下水道事業運営のあり方について

～ 地方公営企業法の全部適用と上水道事業との組織統合に向けて～

(答 申)

1. はじめに

平成15年10月に、市長から「効率的な事業運営とともに経営基盤を強化するための今後の下水道事業の運営のあり方について」諮問を受けて、種々の角度から慎重に審議を重ね検討してきた結果、次のような結論を得たので答申する。

審議会では、地方公営企業法の「全部適用」、上水道事業との組織統合、市民からみた法適用と組織統合のメリットや課題を中心に、今後の事業運営のあり方について検討を行った。

2. 本市における下水道事業の「公営企業化」の経緯

(1) 平成14年3月・宝塚市下水道事業運営審議会答申

宝塚市における下水道事業の「公営企業化」については、平成14年3月に公表された宝塚市下水道事業運営審議会「答申」において、法の適用範囲については、三つのパターンがあることが示された。まず第一に「法の一部適用（財務適用）をする場合」、第二に「法の全部適用をする場合」、第三に「まず法を一部適用（財務適用）し、将来的に全部適用に移行する場合」である。答申では、三つのパターンのそれぞれについて検討され、その結果、第三の「段階的な法適用」が望ましいと提言された。

(2) 地方公営企業法の「一部適用」

宝塚市では、上記答申に従い、平成15年4月に経営状況の明確化や効率的な運営をめざして地方公営企業法の「一部適用」を行った。さらに、平成17年度を目途に地方公営企業法を「全部適用」とするとともに、より効率的な事業運営と経営基盤の強化をめざして上水道事業との組織統合をもめざすとした。

(3) 法の「全部適用」に向けて

法の「全部適用」は、公営企業としての独立性を増し、それなりのいくつかのメリットをもつと期待されるが、宝塚市では「全部適用」と併せて、上水道事業との組織統合による組織のスリム化をも視野に入れて検討を行っている。

組織統合により、特に、組織のスリム化、共通経費の削減、共通事務の合理化が可能になるとともに、それら統合メリットが、サービス体制の充実や水行政施策の一体化などの可能性とともに、市民に還元されると期待される。

3. その後の下水道事業を取り巻く環境変化

(1) 宝塚市の財政状況

宝塚市の財政状況は大変厳しい状況にあり、平成14年10月に財政構造改革に向けての緊急宣言を行い、平成15年度から構造改革数値目標を掲げて構造改革の取り組みを開始したところであるが、歳入の根幹である市税が落ち込むなど極めて厳しい状況にある。

宝塚市の下水道事業会計は、昭和49年度から市の特別会計により事業を実施し、毎年度の収支不足額は市からの繰入金により補填し収支均衡を保ってきたが、近年、一般会計の財政が逼迫している状況下、下水

道事業が市財政に与える影響が大きいことから、下水道事業に対する一般会計繰入金については、国が定めた繰入基準以外の補助的な繰入金については見直しが行われようとしている。

(2) 「公営企業化」の状況

全国で地方公営企業法を適用する団体は、平成15年3月現在、公共下水道事業数1,566団体の内、96団体(6.1%)となっているが、法適用を行う団体は年々増加傾向にある。現在、法を適用するため国に対して法適化計画を提出している団体数は20団体を超過している。

また、平成9年度以降に法適用した34団体のうち、「一部適用」と「全部適用」の割合は、「一部適用」が17団体(50.0%)、「全部適用」が17団体(50.0%)となっており、上・下水道事業の組織統合を行った団体は15団体(44.1%)となっている。なお、20万人以上の都市で「全部適用」した団体は全て水道事業との組織統合を行っている。

(3) 上水道事業から見た「組織統合」

上水道事業から見た上・下水道事業の組織統合については、現在市長の指揮下にある下水道事業の組織を現行のままで水道事業と組織統合するケースと、下水道事業に地方公営企業法を全部適用し、法を全部適用している水道事業と組織を統合するケースの2つのパターンが考えられるが、組織統合による本来のメリットを発揮するためには、最大限の企業性が発揮できる組織として、まず下水道事業を「全部適用」し、1人の事業管理者が両事業を1つの経営方針で運営していくことが効果的であるとされた。

4. 今後の下水道事業の効率的な組織体制と事業運営

社会の長期的な景気低迷が続く中、深刻化する地方財政状況の悪化など下水道事業を取り巻く環境は大きく変化しており、このような状況を背景に下水道事業のさらなる経営の効率化への取り組みが要請されている。経営の効率化に向けては、維持管理コストの縮減、投資的経費の平準化、組織体制の見直しなど内部努力できるものは積極的に実施をしていくことが求められている。

(1) 法の「全部適用」による効率化の推進

管理者の重要性

地方公営企業の経営に当たっては、公共性を確保するとともに、経済性の発揮が強く要請されている。この経済性を発揮するためには、地方公営企業法を全部適用することにより管理者を設置し、下水道事業の組織を一般行政組織から切り離し、企業が機動的に活動できる体制をとることが求められてくる。企業経営者としての管理者の役割の重要性は強く認識されなければならない。法の意図したところを十分理解し、管理者の実践においてもそれを真に実現するよう努めるべきである。本答申で提言する上・下水道事業の組織統合により、上・下水道事業を合わせて1人の管理者が事業運営を行うことになり、より強いマネジメント力とリーダーシップが発揮されることが求められるのである。

企業職員の責務

法の全部適用や組織統合は、管理者の役割が重要となるだけではない。企業は人であり、人の集合体である。企業化は効率化の推進への道具であり、これを使うのは人である。効率化の推進に向けては、職

員の意識改革がなければ効率化は達成出来ない。法の全部適用を契機に、職員の、より一層のコスト意識や経営感覚、サービス意識の向上等、企業精神の発揮が求められていることは言うまでもない。企業職員化や職員の意識改革に向けて職員組合の理解と協力が強く要請されるものとなる。

(2) 組織統合による有機的な組織体制

効率化の推進

組織統合に求められるところは、人員面、業務面及び経費面でのスケールメリットの発揮であり、両組織の有機的な連携により、業務の効率化、専門性の向上、市民サービスの強化が達成できる体制である。

効率化の推進に向けては、まず、積極的、段階的かつ継続的な組織改編が求められる。組織の思い切ったスリム化が必要であろう。また、職員採用においても、法の全部適用により、公営企業管理者独自の採用も可能となる。市民サービスへの対応や専門性を要する職への対応など、業務形態等に合わせてこれまでよりも多様な勤務形態の選択も可能となるであろう。例えば、時差出勤による時間外勤務への対応、パートタイム職員の採用、組織の業務形態に合わせた契約職員の採用等も検討に値しよう。職員組合の理解を得て、法適用による全体としての職員の経営意識の高揚と経営努力の実践をめざさなければならない。

さらに、両事業の共通経費の削減、共通事務の合理化、管理執行体制の一体化の可能性について充分議論を尽くす必要がある。その前提となるのはサービスの質の維持向上であり、その上での効率化である。人員面、業務面、経費面でのダイナミックな改革が望まれる。全部適用と組織統合の求められるところはここにあるのである。

長期的な視野に立った市民負担の適正化

宝塚市は、短期間で下水道の施設整備を行ってきたため、平成16年3月末日現在の起債残高は約461億円となっており、今後、平成18年度には起債償還金のピークを迎えようとしている。同じ下水道施設を利用しても、現市民と将来市民の負担には大きな差が生じることとなる。

このようなことから、世代間の負担のあり方は、今後、「公営企業化」を契機に、長期的な視野に立ち負担の適正化をめざして検討し直す必要がある。そのためには、各年度の本来のコストである減価償却費を基礎にした使用料対象原価や公費負担の考え方の整理が必要であるととも、起債償還金がピークになる年度に発生する資金不足に対して下水道保有基金を活用するなど、種々の工夫が試みられなければならない。

市民サービスの強化及び専門性の向上

「公営企業化」は、経営側のメリットとしてだけでなく、究極的には、下水道サービスを受ける側、すなわち使用料を負担する市民の側からの視点で捉えられなければならない。市民サービスにどれ程の寄与をもたらすかで評価されるものでなければならない。

市民にとっての組織統合のメリットとして、まず大切なことは、効率化を推進し、コスト軽減を図ることにより、使用料金の安定化につなげるものでなければならない。

次に、上・下水道事業の統合による人的資源と技術や情報の共有化は、上下水道施設の維持管理復旧体制や防災、災害時の支援復旧体制を強化し、専門性の向上に資するものでなければならない。組織統合によってもたらされる人的かつ技術的な動員力は、特に、緊急時や災

害時において、より効果を発揮するとともに、より迅速な対応をも可能にすることが期待される。

さらに、利用者へのサービス向上に向けて、上・下水道事業の料金納付、申請、届出、相談等の各種サービス窓口を再編し、利用者への利便性の向上に寄与することが求められる。

法の「全部適用」では、指揮命令系統の簡素化により、市民要望に対して、より迅速な判断と対応が可能になるとともに、下水道が保有する土地等を駐車場に貸し出すなどの資産活用も可能になり増収が見込めたり、市民利用の便に資すると考えられる。

なお、ここでは、特に「全部適用」や「組織統合」のメリットを中心に述べたが、前回の平成14年3月の「答申」でいう下水道整備率100%をめざして残地域の整備を促進することや、西谷地域の開発整備事業に係る下水道整備手法を検討すること、住民の恒久的財産である下水道施設を適正に管理運営すること等は、より基本的なものとして市民サービスの前提になることは言うまでもない。

水行政施策の一体化

宝塚市では、「環境基本計画」を策定し、環境への負荷の少ない自立・循環型のまちづくりをめざすとともに、水行政に関しては、「水のマスタープラン」を策定し、市域内の水に求められる、環境、親水、治水の役割を視点とした水行政施策の基本方針を示しており、このなかで雨水貯留浸透システムを導入し、循環を基調とした環境負荷の削減施策を展開しようとしている。

このような背景のなかで、上・下水道の組織統合は、水行政施策の一体化による水循環型社会形成の一翼を担うことが期待される。それ

ゆえ、水循環型社会の形成に向けてのハード、ソフト面の管理体制の一体化、情報の一元化、それによる水循環型社会を形成する上でのコストの削減が「組織統合」のひとつの目的とならなければならない。

(3) 今後のあるべき事業執行体制

今回の上水道事業と下水道事業の統合は、二つの事業を一本化するものではなく、二つの組織を一体化しようとするものである。

地方公営企業法に定める上・下水道それぞれの事業を別々の組織で行うのではなく、下水道事業を「全部適用」し、管理者の下で、上・下水道事業の組織を一体化して、より効率的、効果的に事業目的を達成しようとするものである。

宝塚市の下水道事業の「全部適用」と上水道事業との「組織統合」に求めるところは、まず第一に、組織は複合化するが事業は別々であることから、組織の指揮命令権者である管理者は同一人とし、ひとつの経営方針で事業を運営していくことが効果的であること。第二に、事業に携わる職員が、上下水道別々で機能するのではなく相互に連携・協力して問題解決に取り組むようなフレキシブルな組織を形成すること。そのためには、全ての職員を上下水道事業のどちらかに色分けするのではなく、必要に応じ、上下水道の両事業を担当するような職員配置を検討すること。さらに、問題解決に当たっては、適宜、プロジェクトチーム制など、機動的な組織体制づくりが望まれるのである。

今後の「全部適用」及び「組織統合」後の宝塚市上・下水道事業のあるべき事業執行体制としては、まず、管理者については、指揮命令系統一本化や人件費抑制の観点から一人が望ましいこと。事業執行体制については、この審議会で特定するまでには到らないが、総務部門の一体化や両技術部門の連携のあり方、上・下水道事業それぞれの職

員配置のあり方について、市民サービスの向上と効率的な経営が発揮できる体制とは何かを視野に入れ、より有機的なつながりのある組織再編を願うものである。

以上のことから、本審議会は、平成14年3月審議会答申において、将来の方向性として提言された「平成17年度」を目途に地方公営企業法を「全部適用」すること、上水道事業との「組織統合」をめざすことについて再確認するとともに、「今後の下水道事業の効率的な組織体制とあるべき事業運営」について、より詳細に提言するものである。

(4) 留意事項

経営基盤の強化（下水道財政の安定化とさらなる企業努力）

「法適用」により企業会計方式を導入し、建設に係る経理と管理運営に係る経理を区分し、期間損益計算を行うことで、経営成績の判断に資することや財政状況等が明らかになった。

下水道事業の経営基盤の強化とは、単に使用料の値上げにより各年度の資金不足額を回収していくというものではない。このような資金収支ベースでは、今後、現市民と将来市民の間で相当の負担格差が生じてくるのである。経営基盤の強化とは、資金の収入と支出額を単に合わせていくのではなく、毎年度発生する収益と費用を対応させていくところにある。企業会計方式で、その費用をどのように回収していくのか、また、その費用自体を今後どのように削減していくのか、さらに、資金不足に対してどのように対応していくのか等について、基本方針や数値目標を定めながら下水道財政の安定化をめざすことが財政基盤の強化につながるものである。

しかし、この前提となるのは、効率的な経営である。効率的な事

業運営により、最少の経費で最大のサービスを供給するものでなくてはならない。企業化により明確となった経営数値をもとに経営努力目標を設定し、その目標の達成に向けて経営努力を行い、その結果として低コストでのサービス供給をめざさなくてはならない。さらなる企業努力が望まれる。

吸収合併でなく対等合併を

近年、上・下水道事業を統合する団体が増える傾向にある。この上・下水道事業の統合とは、上下水道事業を合わせて一つの事業にするというのではなく、組織体制を機能的に複合しようとするものである。

宝塚市においても、この「組織統合」は単に水道局の中に下水道事業が取り込まれるようなものではなく、二つの事業体が持っているプラスの面を活かしながら、ひとつの新しい企業をつくるぐらいの意気込みで取り組まなければならない。いわば、「吸収合併」ではなく「対等合併」を狙ったものであるべきであり、全く新しい上・下水道の組織づくりを目指すもの、統合後の努力により「民間以上のもの」を目指すのだから高い目標を設けて進めるべきである。

「公営企業化」と使用料改定は別

「公営企業化」と使用料改定との関係については、平成14年3月の下水道事業運営審議会答申のなかで、「市民が公営企業化に期待することは、最少の経費（経済性）で最良のサービス（公共性）を受けすることである。公営企業化の狙うところもここになければならない。公営企業化イコール使用料の値上げではない。」とし、企

業化のメリットを活かしながら、さらなる経営努力を図り費用を削減し、使用料の値上げを抑制するものでなければならないとしている。「公営企業化」の役割は、下水道事業の経営状況を市民の前に明確にするとともに、事業が最少の経費で効率的に運営されているかの判断材料を提供するものである。

「公営企業化」が料金改定に与える影響について、全国16団体から地方公営企業法適用日以降の料金改定理由に関する調査を行いその結果からみると、料金改定の主な理由としては、一般会計繰入金金の減少、定期的な使用料の見直し、使用水量の減少による収入減、企業債償還金の増加、資本費に対する使用料算入率の低下、不良債務の発生等が理由となっており、「公営企業化」イコール使用料の値上げとはなっていないことが他団体の実例からもよみとれる。使用料改定は、「公営企業化」の有無に係わらず、その必要性に基づき別途議論されるものであろう。

5. おわりに

下水道は、トイレの水洗化や雨水対策、都市の浸水対策であり、河川等の水質保全や環境保全対策である。下水道から創出される資源は温暖化対策や循環型社会の構築など新たな役割にも期待される重要な社会基盤施設である。このような多機能な役割を持つ下水道施設について、社会や市民の要請に的確に対応し安定した下水道サービスを持続的に提供し続けるためには、質の高いサービスを提供できる確固たる組織体制と将来を見通した健全な財政基盤の上に成り立つものであり、上・下水道事業の統合により管理者の下、総合的な水行政施策を実施するとともに、長期的な経営健全化の目標を立て、その目標達成に向けて鋭意努力し、下水道事業の良質なサー

ビスを安定的に供給されることを願うものである。

最後に、本審議会は、宝塚市がこの答申内容を実施され、市民が真に求めるようなメリットが現れるよう努めるとともに、市民には、統合の過程においても情報を提供しながら、十分説明し、納得してもらえる機会を絶えずもつことが必要である。公営企業の経営は、市民の理解と協力、信頼の上に成り立つものであり、今後は、組織統合に到る各過程における市民参画を含めて、積極的な情報公開を望むものである。