

内閣府委託調査

地方公共料金の実態及び事業効率化への取組 についての分析調査 報告書

平成18年1月

財団法人 関西情報・産業活性化センター

はじめに

今、わが国は、社会・経済システムのあらゆる分野において構造改革の流れの中にあります。その中でも地方分権、三位一体改革、地域再生等、地方公共団体の財政的な自立により、地方の自由度を高め、真に住民に必要な公共サービスを、地方が自らの責任で自主的、効率的に行なうことが期待されています。一方で自由度が高まることは、地域の裁量により公共サービスの内容が大きく異なっていく可能性があり、現在の地域間格差がさらに広がることも予想されます。

国会、政府や地方公共団体等、公的機関が、その水準の決定や改定に直接かかわっている「公共料金」について、そのサービス料金の傾向を見てみると、昨今、物価や公共料金全般では値下がり傾向にある中で、上下水道などの地方公共団体が関与する公共料金は、高止まりないし上昇傾向にあります。公共料金の中には、政策的に安価で高品質のサービスが提供されているものもあり、必ずしも物価や公共料金全体の動きに連動するものであるとは限りません。しかし、厳しい財政状況下で高品質の公共サービスを続けていくためには、そのあり方を根本的に見直す時期に来ていると思われる。

本調査は、地方公共団体が関与する公共料金のうち「水道料金」、「下水道使用料」、「一般ごみ処理手数料」について、なぜ低廉化が進んでいないのかを明らかにするために、その料金設定の考え方や事業効率化に向けた取り組みを調査するものです。また、特に「水道料金」については、ヒアリング調査によりさらに詳細に実態を把握・分析することで、今後の経営効率化に向けた公共料金の方向性を示すものです。

本報告書には、調査の結果として得られた、事業効率化の取り組みへの「生の声」を多数掲載しております。皆様の今後の効率化に向けた取り組みのご参考になるものと思っておりますので、ご活用いただければ幸いです。

最後になりましたが、今回実施しました調査にご協力いただきました全国の地方公共団体並びに関係者の皆様、ならびに、本調査を実施するにあたりご協力いただきました地方シンクタンクの調査委員各位に深く感謝の意を表します。

本調査の結果が、今後の公共料金の低廉化に向けた取り組みとして展開されますことを期待しております。

平成 18 年 1 月

「地方公共料金の実態及び事業効率化への取組についての分析調査」委員会

主査 佐々木 弘

(放送大学教授)

目次

本編

第1章 調査の概要	1
1-1 背景	1
1-1-1. 最近の公共料金の動向.....	1
1-1-2. 地方公共団体が関与する公共料金について.....	2
1-2 本調査の目的、方法	4
1-2-1. 調査の目的.....	4
1-2-2. 調査のステップ.....	4
第2章 アンケート調査	7
2-1 調査概要	7
2-2 アンケート調査結果	8
2-2-1. 水道事業.....	8
2-2-2. 下水道事業.....	17
2-2-3. 一般ごみ処理事業.....	21
2-3 アンケート調査総括	25
2-3-1. 地方公共料金3分野全体について.....	25
2-3-2. 水道事業.....	25
第3章 水道事業者ヒアリング調査	27
3-1 調査概要	27
3-2 ヒアリング調査結果総括	27
3-2-1. 水道事業効率化の取り組み.....	28
3-2-2. 水道事業の広域化・統合化に対する考え方.....	33
3-2-3. 用水供給事業者と末端給水事業者の関係性.....	38
第4章 総括	43
4-1 調査からの導出（方向性）	43
4-2 残された検討課題	45
補論：パネルデータを用いた水道料金決定要因の分析	48
アンケート調査集計結果.....	55
ヒアリング調査集計結果.....	109
アンケートシート.....	243
地方公営企業年鑑データ（1999年、2003年）.....	271
委員会開催状況.....	297
委員会委員名簿.....	298

本 編

第 1 章 調査の概要

1 - 1 . 背景

1 - 1 - 1 . 最近の公共料金の動向

公共料金は「国会、政府や地方公共団体といった公的機関が、サービスの料金や商品の価格の決定や改定に直接関わっているもの」と定義されているが、最近の動向を消費者物価指数（総務省統計局発表 以下「CPI」とする）の対前年度増減の動きで見ると、公共料金全体は平成 11 年度（1999 年度）以降低下傾向で推移しており、平成 16 年度（2004 年度）は前年比 1.0%の低下となっている。なお、CPI（総合）の動向は、平成 11 年度（1999 年度）以降低下傾向で推移しており、平成 16 年度（2004 年度）は 0.1%の低下となっている。

公共料金をその決定方法で分類してみると、「国会や政府が決定するもの」、「政府が認可・上限認可するもの」、「政府に届け出るもの」、「地方公共団体が決定するもの」、に大きく分けることができる。

それぞれの内訳は、「国会や政府が決定するもの」としては、社会保険診療報酬、介護報酬などがあり、「政府が認可・上限認可するもの」では、電気料金、鉄道運賃、都市ガス料金、乗合バス運賃、高速道路料金などが代表的である。「政府に届け出るもの」としては国内航空運賃などがあり、電気料金や都市ガス料金は引き下げ改定の場合、鉄道運賃、乗合バス運賃は上限価格の範囲内での改定の場合は、それぞれ届出制となっている。また、「地方公共団体が決定するもの」としては、公営水道料金、公立学校授業料、公衆浴場入浴料、印鑑証明手数料などが挙げられる。

表 1- 1 公共料金の行政関与の方法による分類

関与	決定方法	例
国が関与	国会や政府が決定するもの	社会保険診療報酬、介護報酬
	政府が認可・上限認可するもの	電気料金、鉄道運賃、都市ガス料金、乗合バス運賃、高速自動車国道料金、タクシー運賃、郵便料金（通常郵便物の料金等）
	政府に届け出るもの	電気通信料金（固定電話の通話料金など）、国内航空運賃、郵便料金（小包郵便物の料金等） 電気料金、都市ガス料金の引き下げ改定 鉄道・乗合バス運賃の上限価格の範囲内での改定
地方公共団体が関与	地方公共団体が決定するもの	公営水道料金、公立学校授業料、公衆浴場入浴料、印鑑証明手数料等

（内閣府「公共料金の窓」HP より抜粋）

1 - 1 - 2 . 地方公共団体が関与する公共料金について

主な公共料金が家計に与える影響を、CPI のウェイトでみてみると以下の表のようになる。

表 1-2 主な公共料金の CPI におけるウェイト

	公共料金	平成 12 年
国が関与	電気代	294
	都市ガス代	88
	診察料	163
	鉄道運賃	154
	バス代	29
	タクシー代	24
	航空運賃	26
	有料道路料金	44
	自動車免許手数料	2
	自動車保険料	180
	郵便料	15
	固定電話通信料	180
	移動電話通信料	74
	運送料	17
	授業料等	59
たばこ	69	
地方公共団体が関与	公営家賃	27
	水道料	100
	下水道料	45
	清掃代	20
	公共料金	1,854
	CPI 総合	10,000

(備考) 1.総務省「消費者物価基準改定資料集成」などを参考に作成

2.授業料等は、国立大学授業料、公立高校授業料、公立幼稚園保育料を合算したもの

(内閣府「公共料金の窓」HP より抜粋)

公共料金は、CPI 全体の 2 割近くを占めており、日常生活への影響が大きい。中でもウェイトが高いものは、「電気代」(294)、「自動車保険料」(180)、「固定電話通信料」(180)、「診察料」(163)、「鉄道運賃」(154)、「水道料」(100)となる。

こうした公共料金を、更に小さくくりとして、電気料金、都市ガス料金など「国が関与するもの」と、水道料、清掃代など「地方公共団体が関与するもの」の 2 つのグループに分けると、以下の表 1-3 のような物価指数の推移となる。

表 1-3 CPI の増減 (対前年度増減)

	12年度	13年度	14年度	15年度	16年度
消費者物価指数 (総合)	0.6	1.0	0.6	0.2	0.1
一般サービス	0.2	0.1	0.1	0.0	0.0
公共料金	0.2	0.0	0.6	1.1	1.0
国が関与	0.3	0.2	0.9	1.2	1.5
地方が関与	1.5	1.5	0.9	0.4	0.5

平成 11 年度以降、国が関与する公共料金は全体として低下傾向で推移しており、平成 16 年度は 1.5%の低下となっている。一方、地方公共団体が関与する公共料金（以下「地方公共料金」という）は上昇傾向にあり、平成 16 年度は 0.5%の上昇となっている。

主な公共料金の推移は以下の図 1-1 のようになる。

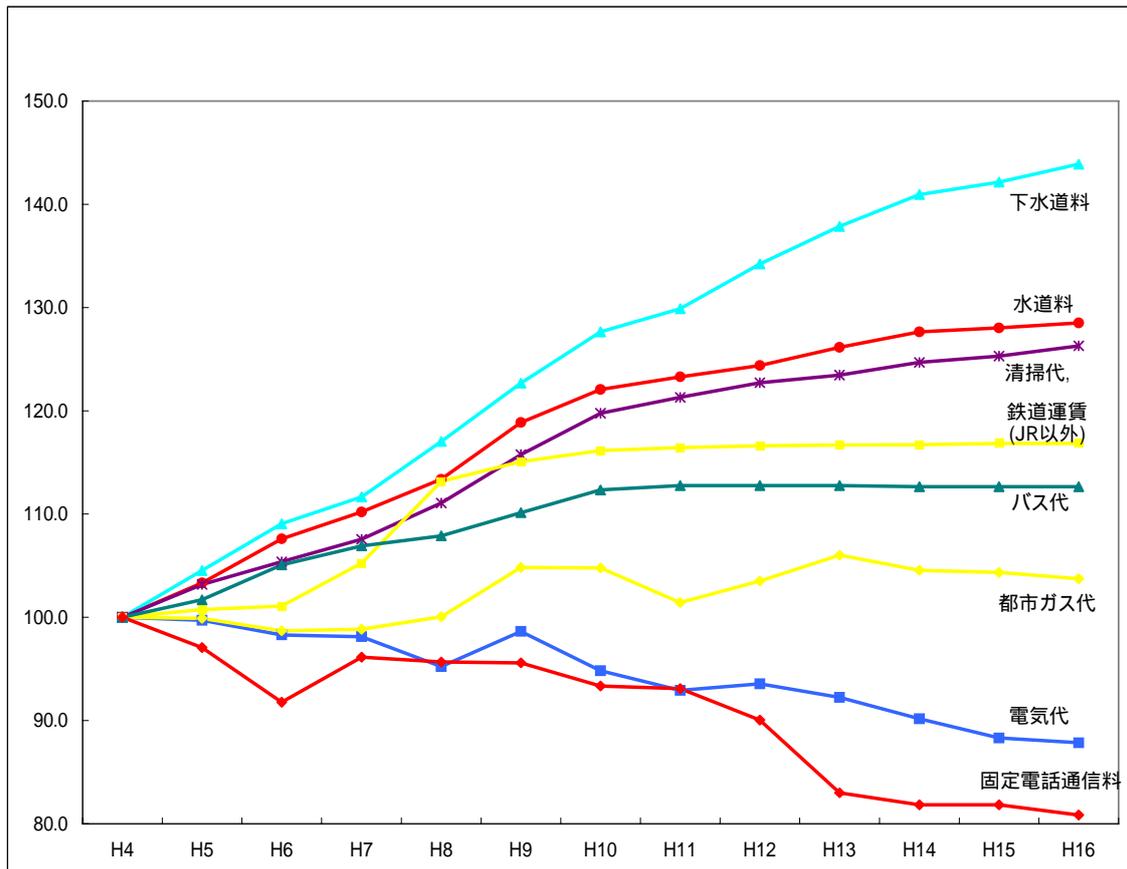


図 1- 1 主な公共料金 (CPI) の推移 (H4 = 100)

(総務省統計局 消費者物価指数結果より作成)

図より、地方公共料金（下水道料、水道料、清掃代）が他の公共料金と比較して上昇傾向が強く、公共料金の平均金額を押し上げていることがわかる。

1 - 2 . 本調査の目的、方法

1 - 2 - 1 . 調査の目的

本調査は、公共料金全体が低廉化する中、なぜ地方公共料金の低廉化が進んでいないか、その実態把握と要因分析を行う。さらに調査結果を踏まえての事業効率化の取り組み等を広く公表・紹介することで、地方公共団体の料金適正化・低廉化の取り組み促進に資することを目的とする。

1 - 2 - 2 . 調査のステップ

(1) アンケート調査

地方公共料金のうち、CPI ウェイトが高く、多くの住民がサービスを利用し関心度も高いと思われる「水道料金」、「下水道料金」及び清掃代のうち「一般ごみ処理手数料」に関して、全国の市（政令指定都市を含む）を対象に調査を行った。

調査対象項目	
(1)	水道料金
(2)	下水道使用料
(3)	一般ごみ処理手数料

アンケート内容は、料金の低廉化が進んでいない原因を解明することを目的に、現在行っている事業効率化の取り組みについての質問を多く設けた。また、現在及び将来の経営見通しを把握するため、需要や料金の現状及び見通し、情報公開の状況など広範囲の項目を設けた。水道料金に関しては、水の卸元である用水供給事業者と最終需要者へ販売を行う末端給水事業者の関係についての設問も設けた。

(2) 水道事業ヒアリング調査

「地方公共料金の実態及び事業効率化への取組についての分析調査」委員会（構成員は資料編参照）において、事業に要した費用が料金に反映される割合が高く、またCPI ウェイトから住民への影響が大きい「水道料金」を対象を絞り、事業効率化に向けて取り組んでいる各地方の事例についてヒアリング調査を実施することとした。

水道料金に関しては、水の卸元である用水供給事業者も密接に関係するため、用水供給事業者と末端給水事業者（自治体）双方を調査の対象とした。

参考：調査対象となった公共料金について

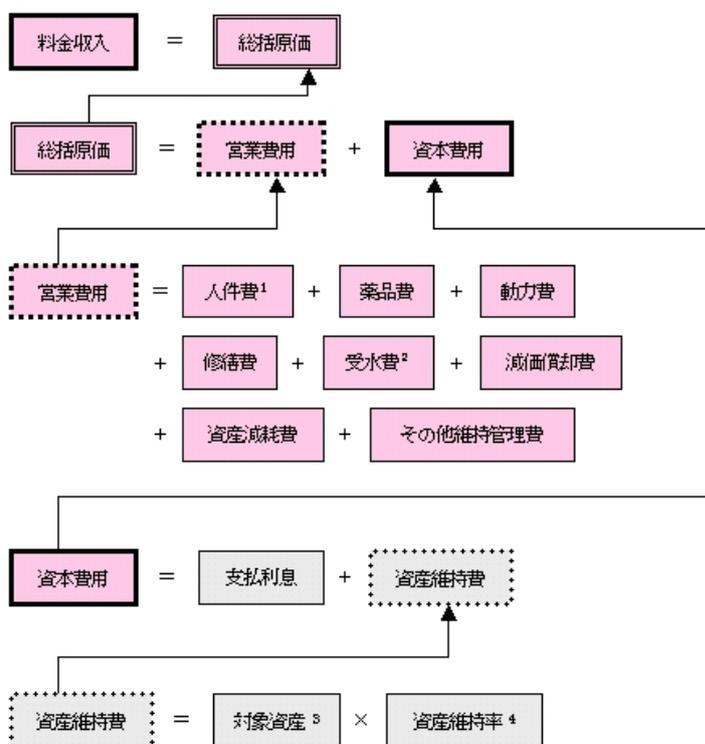
【水道料金】（内閣府「公共料金の窓」HPより抜粋）

水道料金については、能率的な経営をしている場合の適正な営業費用に、事業を健全に運営していくために必要な資本費用を加えて算出する、いわゆる総括原価方式に基づき料金が設定されます。

総括原価の内訳は、人件費や減価償却費などの営業費用と、借り入れ金の支払利息や施設を維持したり拡充したりするために必要な資産維持費といった資本費用からなります。

水道水が消費者のところへ届くまでには、川や湖などから水を取り、飲むように浄化し、水道管を通じて配る、というプロセスをふみます。このすべてのプロセスを水道事業者が行うことが多いのですが、地域によっては、水道事業者が、県や企業団などの水の卸売事業者（水道用水供給事業者）から、浄化された水を購入する場合があります。この場合に、水道事業者が浄化された水を購入する費用を受水費（じゅすいひ）といいます。

総括原価のイメージ図



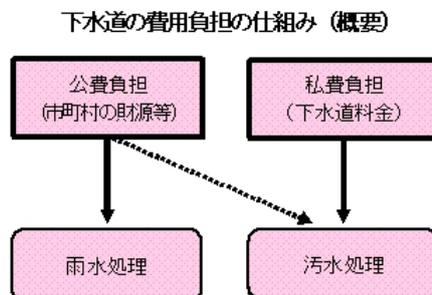
水道にかかる費用のうち、ここのところ特に増えているのがこの受水費です。その占める割合は、昭和40年度では水道事業全体で4.6%でしたが、平成15年度には16.9%となり、この間に12.3%も増えています。これを、受水を最も主要な水源としている水道事業者についてみると、その費用の36.4%を受水費が占めています（15年度）。これは、大規模な開発などに伴って、水を水道用水供給事業者のもつ広域の水源から調達しなければならなくなった地域が増えてきたためと考えられます。

一方、水道用水供給事業者の費用構成（15年度）をみると、減価償却費と支払利息をあわせた資本費が66.0%を占めています。言い換えれば、水道事業者にとって受水費（16.9%）のおおむね2/3が資本費であるということができ、水道事業に占める資本費の割合は全体で半分程度に達することになります。

【下水道使用料】（内閣府「公共料金の窓」HPより抜粋）

下水道には、大きく分けて 雨水処理と汚水処理という 2 つの働きがあり、私たちが支払う下水道料金は汚水処理にかかる費用を賄うものとなっています。これは、自然現象による雨水分については公費（市町村の財源など）で負担し、汚水分については、汚水の原因である利用者負担を求めることが適切であるという雨水公費・汚水私費の原則に基づくものです。ただし、極めて公共性が高いと認められるようなものについて汚水処理の費用を一部公費で負担しており、実際に下水道料金で賄っているのは汚水処理の 6 割程度にとどまっています。

下水道料金については、能率的な管理をしている場合にかかる適正な費用をもとに料金が設定されます。料金の内訳は、維持管理費（人件費、動力費、薬品費など）と資本費（減価償却費、支払利息など）からなっています。多くの地方公共団体では、下水道料金について、水道料金と同じように二部料金制により料金を計算しています。



【一般ごみ処理手数料】

ごみ処理にかかる手数料は、ごみ処理施設や最終埋立場の規模などによって自治体によって様々に異なりますが、全国的には、従来無料であったごみ処理手数料がごみ量の抑制等を目的に、まずは粗大ごみ（大型ごみ）、次に一般ごみという順番で有料化されていっております。

一般ごみ処理手数料の有料化の背景には、地方自治体の厳しい財政状況などがあるのは確かですが、手数料の収入で処理費用（収集費用や焼却費用等）を全て賄おうというのではなく、ごみ量の抑制やごみ量抑制への住民意識の向上を図るという目的もあります。よって、世帯毎に年間のごみ袋の使用枚数を定め、それ以上のごみを出す場合には有料のごみ袋を使用する、という方法をとる自治体もあります。

有料化の方法としては、地方自治体による専用ごみ袋や専用シールの販売（これらを使用していないごみは回収しない）という方法などがあります。

参考：広域化、統合化の定義

本報告書における「広域化」「統合化」の定義は以下のとおり。

用語	定義
広域化	複数の同種の事業者（水道ならば、主に末端給水事業者）同士の事業統合、経営・管理の一体化、施設の共同化
統合化	複数の異種の事業者（水道ならば、主に用水供給事業者と末端給水事業者）の事業統合、経営・管理の一体化、施設の共同化