

令和2年度秋の年次公開検証（「秋のレビュー」）

（3日目）

地方のインフラの総合的整備（下水道（最適化・広域化・PFI））

令和2年11月14日（土）

内閣官房 行政改革推進本部事務局

○出席者

司 会：星屋行政改革推進本部事務局次長

河野行政改革担当大臣

藤井行政改革担当副大臣

岡下内閣府大臣政務官

評価者：大屋雄裕評価者（取りまとめ）、石井雅也評価者、小林航評価者、

横田響子評価者

参考人：宮城県企業局技監兼次長 岩崎宏和

高知県須崎市建設課下水道担当参事兼係長 西村公志

府省等：国土交通省、内閣府、財務省

○星屋次長 それでは、少し早いですが、お集まりですので、次のテーマ「地方のインフラの総合的整備（下水道）」について始めたいと思います。

まず、担当の評価者の皆さんを御紹介いたします。

慶應義塾大学法学部教授、大屋雄裕様。

太陽有限責任監査法人シニアパートナー、石井雅也様。

千葉商科大学政策情報学部教授、小林航様。

株式会社コラボラボ代表取締役・お茶の水女子大学客員准教授、横田響子様。

本テーマの取りまとめは大屋先生にお願いいたしております。

本テーマは参考人の方にも御参加いただいております。

都道府県構想、広域化・共同化、PFIに取り組まれた立場から、宮城県企業局技監兼次長、岩崎宏和様。

自治体が下水道事業の持続性を確保するモデル的な事業として取り組まれております高知県須崎市建設課下水道担当参事兼係長、西村公志様です。

出席省庁は、国交省、内閣府、財務省です。

それではまず、行革事務局より説明いたします。

○事務局 それでは、説明いたします。

まず、1枚目でございます。下水道事業を取り巻く現状ということで、厳しい現状をグラフにまとめております。こちらは国交省の報告資料概要でございますが、上段は、施設・設備の老朽化の進行に伴い、今後、維持管理・更新費は増大する見込みになっております。下段でございますが、有収水量は減少していく見通し、担当職員も6割まで減少、4分の3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、そういう厳しい状況でございます。

1 ページめくっていただいて、それではということで、国交省のほうで関係省庁と連携して都道府県構想の見直しを全都道府県に要請しております。この都道府県構想でござい

ますけれども、下水道、農業集落排水、合併浄化槽等、それぞれの特性、経済性等を総合的に勘案して、地域の実情に応じた効率的かつ適正な整備手法を選定して作成する計画を都道府県が市町村と連携して作成することになっており、令和2年3月までに全ての都道府県において見直しが完了しているところでございます。

具体的にどんな見直しかと申しますと、下に2つ、絵がございます。左側は、公共下水道と隣接して農業集落排水施設があれば、ポンプアップして、処理場を1つなくして、くっつけるような統廃合、右側は、人口減少の著しい地区は合併浄化槽へ変更することによって改善を図る、そういうようなことがございます。

3ページ目でございます。ここでPPP/PFIの手法を分類整理しました。マトリックスがございますが、PPPの包括的民間委託、ここが一番多い形ですけれども、今日お越しいただいている須崎市さん、宮城県さんは下段のPFI（コンセッション方式）に取り組まれているということで、この後、プレゼンテーションいただく予定になっております。

4ページ目でございます。下水道の国庫補助対象の整理をさせていただければと思います。下水道の補助対象は、下水道法施行令において、主要な管渠及び終末処理場並びにこれらの施設を補完するポンプ施設、そういうものに要する費用になっております。下段の絵で申しますと、オレンジ色の斜線の部分が補助対象ということになっております。

5ページ目は、以上を踏まえて主な論点でございます。

繰り返しになりますが、令和2年3月までに見直しを完了した都道府県構想では、将来の人口減少等を見据えて、汚水処理施設の統廃合や合併浄化槽への変更等の最適化の徹底により事業の効率化がなされるのか。過去行われた見直しと比較して十分なものになっているのか。

2つ目、下水道における過去のPPP/PFI事業において、包括的民間委託も含めてどの程度の事業費の削減効果があったのか。

3つ目、原則、下水道使用料で賄うべき対象経費に一般会計が充当される「原価割れ」が生じている状況を踏まえ、広域化・共同化、PFI導入やICT活用等による経営の効率化、適正な下水道使用料の設定など、下水道事業の持続性向上のための地方の取組に対して、国が果たすべき役割を十分果たしているのか。

最後でございます。経済効果の発現や民間投資の誘発が念頭に置かれている社会資本整備総合交付金の中で、機能向上や広域化を伴わない単なる老朽化対策としての単純改築を行うことは適当なのか。また、自治体における効果的な管渠の維持管理を促す観点から、汚水の老朽管の改築に対し新規設置と同様の国庫補助を行うことは適切なのか。

これらをテーマに御議論いただければと思います。

○星屋次長　続きまして、国交省より説明をお願いいたします。

○国土交通省　国土交通省でございます。よろしく願いいたします。

1 ページ目でございます。先ほど事務局からの御説明と同じ資料になりますが、現状と課題について整理しております。下水道につきましては、安全・安心で快適な国民生活を営む上での必要不可欠なインフラという認識でおりますが、このような課題を抱えているという中で、これらを克服して持続可能な仕組みにしていかなければいけないという認識でございます。あわせまして、最近の激甚化する災害や、カーボンニュートラルに向けたCO2の排出削減など、新しい課題というのも出てきておまして、下水道の仕組みの機能の強化や付加価値の向上についても併せて検討していかなければいけないという認識に立っております。

2 ページ目でございます。今日の大きな課題でございます都道府県構想につきまして、御説明申し上げます。下水道は、先ほど申し上げましたように非常に重要なインフラであるという認識でございますが、日本全体をこれで賄うという思想には立っておりません。人家が集中している部分については下水道が得意な分野でありますけれども、人口の少ない部分につきましては、浄化槽でお願いするところがございます。国土交通省、農林水産省、環境省の3省でこれら集合処理の施設と浄化槽の最適な配置を考えていきたいと思いますということで都道府県に策定をお願いしているものが都道府県構想ということです。平成7年からこの取組を進めております。

当初、右肩上がりの時代に人口が増える前提でつくってきた計画がございますので、これを見直していかなければいけないというところでありまして、人口減少していくという中では、下水道の区域、集合処理の区域を縮めていく必要がございます。こういった視点に基づいて、今、見直しを進めて、先ほど御説明がありましたとおり、昨年度末までに全都道府県で見直しが完了したところがございます。

次のページをお願いいたします。左側につきましては、これまでの経緯を整理しております。平成7年にまず最初の策定の依頼をいたしまして、平成10年に全都道府県で策定したところではありますが、その後、3回の見直しを行っております。この間、見直しのたびに新しい視点、例えば人口減少や建設費の考え方の統一、さらには時間の概念を入れた計画というところを加えながら見直しを進めておまして、最後の見直しを平成25年にいたして、昨年度末に完了したところがあります。

その効果でございますが、右側でございますように、今後整備していくとされております集合処理の区域の面積は、見直し前の約4分の1を減らしまして、4分の3、約50万ヘクタールほどを整備していくという計画に現在なっております。例えば、この後、個別に御説明がございますけれども、宮城県におきましては、7100ヘクタールの縮小により事業費を約730億円ほど削減したということになっております。

国土交通省といたしましては、関係省とも連携いたしながら、引き続きこの計画の着実な推進と併せまして、さらに人口減少は不確定な部分がございますので、これまでも約5年に1回ほどのペースで見直しをしておりますので、さらなる見直しも視野に入れながら、各県の意見を聞きながら今後進めてまいりたいと思っております。

続きまして、4ページ目でございます。今までのものが下水道に関連する汚水処理施設の最適配置のお話でございましたけれども、これを前提といたしまして、さらに各下水道管理者においては持続可能な取組に向けてそれぞれ取り組んでいただいております。

下に4つ並べておりますが、広域化・共同化、老朽化対策、官民連携、経営の改善でございます。この主な4つの視点にのっとなってそれぞれ取組を進めていただいておりますが、本日は広域化、PFIが話題になっておりますので、この2つを中心に、以下、御説明したいと思います。

5ページ目をお願いいたします。広域化・共同化の推進であります。これは、単に広域化することによって経営効率化を図るだけではなくて、下水道を担う職員の不足ないしは技術力の不足という部分に対しても対応できる非常に有効な手段であると捉えております。こちらにつきましては、国土交通省、環境省、農水省以外に総務省にも入っていただいて、関係4省で取組を進めるということで、令和4年度までの目標を2つ設定しております。

1つは、全都道府県で広域化・共同化計画を策定いただくということ、もう一つは、汚水処理施設、集合処理の施設でございますけれども、これの統廃合、450という目標を定めて、現在、取組を進めているところでございます。右側でございますように、既に処理場の統廃合がなされた具体の事例といたしましては、秋田県の事例がございます。秋田市の終末処理場、八橋という終末処理場でございますが、これが非常に老朽化して、改築するよりも、近隣でございます秋田県の下水処理場、臨海処理センターに接続したほうが効果が高いということで、接続管を整備して処理機能を統合したものでございます。事業効果といたしまして、建設費で50億円、維持管理費で70億円、50年間でございますが、このような削減効果が出ているところでございます。

6ページ目を御覧ください。国土交通省では、この施策を進めていく上で、広域化・共同化の事例集、先行している優良事例につきまして事例集を作成して横展開を図るほか、関係4省で広域化・共同化のマニュアルを作って取組を支援しております。また、財政的な支援といたしましては「下水道広域化推進総合事業」ということで、先ほどの処理場と処理場をつなぐための管渠や、共同処理するための施設の支援などを行っているところでございます。

下に6つほど箱がございますけれども、具体の広域化・共同化のメニューの例でございます。下水道につきましては、地域的な条件もあって、施設そのものを統合していくことだけでは広域化がなかなか進みにくいところもございますので、ソフト施策、ICTを活用した集中管理ということも含めながら、ハード・ソフトでメニューを洗い出しながら進めている状況でございます。

続きまして、7ページ目、PPP/PFIについてでございます。現在、下水道におきます具体の施設の管理につきましては、9割以上において民間委託が導入されているところでございますが、単純な1年契約が多いものでございますから、下にありますような、いわゆるPPP施策として並んでいる包括的民間委託から、PFI、最も進んだコンセッションというところ

ころまで、こういったものをできるだけ導入していただけるような取組を進めているところでございます。

具体的に包括的民間委託につきましては、下水処理場、全国で2200か所ほどあるうちの500か所以上について導入が進んできているところでございますし、本日、御発表もごさいますが、コンセッションにつきましては、現在、第1号が浜松市、第2号が高知県須崎市、宮城県が手続中ということでございまして、既に動いている施策が2つ、動きつつあるものが1つといった状況で、数を順次増やしていくために努力しているところでございます。

具体的には、8ページにございますように、様々な取組をしております。PPP/PFIを進める上での課題といたしましては、先進事例がないとなかなか及び腰になってしまうところがございますので、知見やノウハウをしっかりと地方公共団体の方に共有していただく場をつくる、横展開をしっかりとすとか、首長さんにしっかりと施策の意味について理解していただくという部分が非常に重要でありますので、ガイドラインをつくるとか、財政的な支援をするといったこと以外に、一番上の箱にございますような案件形成に向けた情報やノウハウの共有といったところに力を入れて取り組んでいるところでございます。

次のページに、具体的にコンセッション第1号でございました浜松市の事例についてお示ししております。こちらにつきましては、20年間の契約で処理場・ポンプ場の維持管理、設備の更新などを含めたものでございますが、具体的な事業の効果といたしましては、VFMで14.4%、運営権対価で25億円といったような数字が出ております。実際、今、始まって3年目に入っているわけでございますが、最初の事例ということもあって、受注されたSPCの方々も非常に頑張っていたいただいているところもございまして、現在のところ、非常に順調に推移している状況でございます。

もう一つ、10ページ目でございます。包括的民間委託の事例といたしまして、新潟県上越市の事例を掲げさせていただいております。こちらにつきましては、市の所有する3つの処理場におきまして、包括委託を今年度当初から3年間ということで入れていただいたということでございます。効果といたしましては、従前の単年度の仕様発注に比べまして、年間500万円、約4%程度のコスト削減につながっているという状況でございます。

最後のシートでございますが、経営の改善ということについて少し触れさせていただいております。この部分は、総務省さんと連携して取り組んでいるところでございますけれども、経営改善のためには、支出を減らす、効率化を図るといったことと、もう一つ、やはり収入を増やすという部分が非常に重要でございますので、これにつきまして、公営企業会計の適用や、経営戦略の策定といった部分について総務省さんのほうで進めていただいております。国土交通省といたしましては、連携をいたしまして、企業会計の適用ないしは下水道使用料の適切な設定に向けた経営面の検討が進むように、交付金を使用する際の要件の見直しをちゃんとやるとか、公営企業会計を適用するといったことを交付の要件にするなどして、総務省と連携しながら経営の改善が進むように取り組んでいるところでございます。

説明は以上でございます。

○星屋次長 ありがとうございます。

それでは、ここで参考人の方からお話を伺いたいと思います。

まず、宮城県の岩崎様より、都道府県構想の下で下水道計画区域の見直しや広域化、さらには上・工・下水を一体としたPFI（コンセッション）に取り組まれている経験についてお話を頂ければと思います。

○宮城県 宮城県企業局の岩崎と申します。本日は、このような機会を頂き、ありがとうございます。

宮城県では、既に人口減少が進行しており、行政の仕事をこれまでどおり行うには、収入を増やす、もしくは効率化しなくてはならないとの危機感を全庁的に共有し、村井知事のリーダーシップの下、様々な分野において先進的な取組を実施しております。

本日は、宮城県の下水道事業の取組として、都道府県構想の見直し、広域化・共同化、官民連携について紹介させていただきます。

都道府県構想でございますが、汚水処理施設の役割分担を定めた計画でございます。資料2ページでございます。国から策定の要請が全国的にあったものでございますが、県では平成7年の策定以降、随時見直しを行ってきたところでございます。東日本大震災では、沿岸部を中心として大きな被害を受け、市街地が高台に移転するなど、汚水処理施設整備に関する環境が変化いたしました。また、少子高齢化など社会環境も変化し、3省統一の都道府県構想策定マニュアルが平成26年に出されたことを踏まえ、県では平成28年に構想の見直しを行っております。

3ページ目でございます。見直しの目的でございますけれども、時間軸の概念を導入し、未整備地区を10年程度で概成を図ること、市町村が整備計画を策定すること、持続可能な汚水処理施設の運営を目指し、施設の統廃合を検討するというものでございます。その結果、7100ヘクタールが集合処理から個別処理に変更されました。

4ページ目でございます。残事業の整備コストにつきましては、浄化槽の増える分を含めましても、730億円の縮減となっております。

5ページ目、見直しの具体例でございます。図のように、気仙沼市では赤の下水道と青の漁業集落排水の区域を大幅に縮小しております。農業集落排水につきましては、県全体で33地区において下水道に接続する計画としております。今後は、令和7年度末の10年概成、令和17年度末の将来計画目標に向けて未普及地域の整備を進めることとしております。

次に、広域化・共同化についてでございます。7ページ目でございます。ヒト・モノ・カネに課題がある中、広域化・共同化によって負担軽減につなげようというものでございます。最近の水道法改正では、持続可能な水道事業のために広域化と官民連携が打ち出されましたが、下水道においても広域化と官民連携の両輪で進めることが重要であると考えております。関係4省から令和4年度までの広域化・共同化計画策定が要請されております。

す。ハード対策の処理施設の統廃合につきましては、先ほどの都道府県構想で計画済みとなっております。

8 ページ目でございます。宮城県では、30年度に全市町村が参加する検討会を設立し、県を7つのブロックに分けて、それぞれ検討を進めております。また、県全体としても検討を実施し、2階層の体制としているのが特徴でございます。

9 ページ目を御覧ください。これまでの具体的な成果といたしましては、黒川ブロックにおいて水質試験業務の共通単価設定、仕様書の統一化を行っております。今後、令和4年度の計画策定と具体化を進めることとしておりますが、市町村間で温度差があることや、県北地域では市町村合併で既に広域化がある程度進んでいるという事情がございますため、地域によって進み方が若干異なるのではないかと考えております。

最後に、官民連携についてでございます。県が運営する上水道・工業用水道・下水道にコンセッションを導入する取組を進めております。我々は「みやぎ型管理運営方式」と呼んでおります。水道3事業の経営状況は大変厳しく、水道の需要は既に減少傾向であり、料金、負担金の上昇は避けられない見通しとなっております。

続きまして、検討の経緯でございます。平成27年度に民の力を最大限活用する方向で検討を開始いたしまして、28年度には大枠を構築しております。

13ページ目でございます。29年度におきましては、内閣府の支援を頂き、導入可能性調査、デューディリジェンス調査を実施、30年度は改正水道法の成立を受け、アドバイザー業務を開始いたしました。

14ページ目でございます。令和元年度につきましては、9月に実施方針(素案)の公表、11月議会で実施方針に関する条例の議決を頂き、3月に事業者の公募を開始しております。

続きまして、区域図と対象事業でございます。水道用水供給2事業、工業用水道3事業とエリアが重なる流域下水道4事業の個別9事業を対象としております。エリア外の流域下水道3事業は指定管理者制度を継続いたします。

16ページ目でございます。みやぎ型の現在との違いでございます。県では、現在でも運転管理業務を民間に委託しております。それに加え、現在、個別に発注している設備の改築・修繕工事を民間に委ねることになります。管路につきましては、引き続き県が維持管理を行います。契約期間は20年、9事業総取りということでスケールメリットが発揮されるとともに、性能発注により民間の創意工夫が発揮されます。

17ページ目でございます。コスト削減額は、9事業合計で7.4%削減の247億円、運営権者分といたしましては、10.7%削減の197億円を期待値としております。これを上限として事業者を公募しておりますので、これ以上の効果が必ず出ることになります。

18ページ目でございます。事業費削減は市町村負担の軽減につながり、間接的に市町村を支援することとなります。また、資料にはありませんが、運営権者が市町村の上下水道事業を任意事業として受託できる仕組みとしておりまして、市町村の意向によって共同化が図られることとなります。

最後に、スケジュールでございます。現在、3つの企業グループが応募しておりまして、3月に優先交渉権者の選定、6月議会で運営権設定の議決を頂き、令和4年4月からの事業開始を予定しております。水道法改正によるコンセッションとしては全国初となる見込みでございます。反対する団体等もありますが、料金が上がるのではないかと、水質が悪化するのではないかとという不安の声に対応した制度設計としておりまして、料金はこれまでどおり議会の議決により決定、水質管理も現行と同等以上を求めることとしております。水道民営化との誤ったイメージを払拭しながら、県民の理解促進に努め、確実に事業を進めていきたいと考えております。

私からは以上です。

○星屋次長 ありがとうございます。

続きまして、高知県須崎市の西村様より、公共下水道事業に関連するインフラ維持管理業務を組み合わせた事業でPFIに、こちらもコンセッションですが、取り組まれてきた経験についてお話しいただければと思います。

○須崎市 御紹介いただきました高知県須崎市で下水道を担当しております西村と申します。本日はよろしくお願いたします。

私のほうからは「公共施設等運営事業による持続可能な下水道事業」ということで、この4月から事業を始めております須崎市公共下水道施設等運営事業の事業化に係る検討経緯と事業概要について御説明させていただきます。

スライドの2ページ目でございます。経営改善策の検討経緯をざっくりと説明させていただきます。平成25年度から、本市の下水道事業に係る経営改善策の検討を始めております。まず、高知県が主催されました下水道経営健全化検討委員会に参画し、本市の下水道事業に係ります課題、また御指摘等を頂きました。その課題に対する具体的な経営改善策の検討を平成26年度に実施し、経営改善に関する基本方針を策定しております。

平成28年度には、公共下水道施設等の維持管理業務に関し、PFI法第6条に基づきます民間提案、いわゆる6条提案でございますが、これを受け付けております。この民間提案に対する事業化検討調査を実施し、その民間提案の有効性を確認しております。

平成29年度には、運営権設定対象施設に対して資産評価を実施し、その結果を踏まえ、実施方針を公表しております。

平成30年度には、事業者選定手続を開始、選定されました優先交渉権者と基本協定を締結しております。

令和元年度には、運営権の設定、実施契約の締結。

令和2年、本年4月から運営事業を開始しています。

ざっくりとこういった流れになっております。

スライドの3ページ目でございます。本市の下水道事業の課題について説明させていた

できます。大きく6つの項目がございます。

まず、行政人口でございます。全国の市町村と同様に右肩下がりに人口が減っております。平成22年度には過疎市町村に指定されており、昨年度末の人口は約2万2000人ほどになっております。

処理施設の稼働率でございますが、本市の既存の水処理施設、実は日量1800トンほどの処理能力がございます。現状、流入してくる水量が日量400トンから500トンほどで、施設の稼働率が実質26%程度ということで非常に低い水準となっております。

また、既存の処理施設は平成7年稼働ということで、長寿命化の対策や設備の改築更新等、今後12.1億円の費用が必要、また近い将来、発生が想定されております南海トラフ地震の地震津波対策としまして合計8.8億円、総額21億円ほど今後追加投資が必要と試算されております。

こういったことを踏まえて、現状トレンドで将来を予測しますと、一般会計からの多額の繰入れが継続し、事業の継続が困難となると指摘されております。

4ページ目でございます。それらを踏まえ、基本方針を策定しております。

まず、1つ目が、現行の延長線上で下水道事業をやることをやめましょうということでございます。

2つ目が下水道事業の再構築ということで、具体的には処理場施設のダウンサイジング、ダウンサイジングと申しますのは、現状の処理水量見合いの新しい処理施設を造ってしまおうということでございます。もちろん既存施設につきましては、適化法の残存価格を精査し、新しい施設を造って維持管理費等の経費削減を図ることとしております。

3つ目が、公共下水道事業と市が所管する類似業務のパッケージ化によります管理運営体制の効率化、これが官民連携事業の導入検討となっております。

次のページでございます。PFI法6条によります民間提案の内容について説明させていただきます。民間提案は、公共下水道施設に公共施設等運営権を設定し、下水道及び漁業集落排水施設等を一体的に維持管理を行う、そういう提案になっております。

具体的には、供用区域内の全ての汚水管渠と終末処理場に運営権を設定し、公共下水道施設の中の雨水関連施設と漁業集落排水処理施設とを包括的維持管理業務で行うものとなっております。

○星屋次長 恐縮でございますが、時間の関係がございますので、簡潔にお願いいたします。

○須崎市 分かりました。

本市の運営事業は、この民間提案をベースに市が所管する業務をパッケージ化して一元的に管理運営する事業となっております。

次に、6ページ目です。須崎市公共下水道施設等運営事業の概要でございます。事業対

象施設としましては、公共下水道施設、漁業集落排水処理施設、クリーンセンター、3つの施設を一元的に管理運営します。公共下水道施設の中で経営に関する業務、また污水管渠は、事業開始当初からコンセッション事業で行います。雨水関連施設のポンプ場、管渠につきましては、仕様発注による維持管理委託業務、漁業集落排水処理施設、クリーンセンターについては包括的維持管理委託業務で管理運営することとしております。

SPCは株式会社クリーンパートナーズ須崎で、代表取締役社長は、代表企業でありますNJSの村上社長が兼務されております。

総事業費は26億9800万円、事業期間が19.5年、VFMは約7.6%と試算されております。

写真は割愛させていただきます。

8 ページ目、本事業の業務内容でございます。運営事業に係る業務としまして、経営に関する業務、下水道事業計画策定関連業務です。污水管渠に関しましては、企画調整、維持管理業務です。

9 ページ目、処理場につきましては、令和6年度以降、運営権を追加設定して運営事業で運営することとしております。

次に、10ページ目です。仕様発注によります保守点検及び維持管理業務でございますが、雨水ポンプ場、雨水管渠を仕様発注により運転・維持管理をしています。

包括的維持管理業務の対象としましては、漁業集落排水処理施設、クリーンセンター、終末処理場が含まれております。クリーンセンターには、再資源化処理施設、また一般廃棄物最終処分場等が含まれております。

11ページ目です。本事業の特徴でございますが、民間事業者の収入が下水道料金とサービス対価により構成されます混合型の事業であるということ、本市から委託費等の支出を伴う事業であるため、運営権対価はゼロ円であります。また、公共事業と関連するインフラ管理業務を組み合わせましたバンドリング型の事業であることと、従来型の運営事業とは異なり、施設や設備の改築更新事業、いわゆるハード整備は行いません。国内で初めて、供用している全ての污水管渠に運営権を設定した公共施設等運営事業になっております。

事業化の狙いとしてしましては、8点ほど挙げておりますが、公共のみではできなかった手法も駆使して、官民一体となって本市の下水道事業の経営改善を図る。これが第一の目的となっております。また、事業化の狙いの最後の項目でございますが、本事業では、本市が他の市町村のインフラ管理を地方自治法に規定があります事務委託等として受託した場合、SPCがそれを担うことができる、そういう契約内容としておりますので、インフラ管理の広域化等にも寄与できる事業スキームとなっております。

私からは以上です。ありがとうございました。

○星屋次長 ありがとうございます。

それでは、議論に入りたいと思います。評価者の方からどうぞ、では、大屋先生。

○大屋評価者 慶應義塾大学の大家でございます。御説明ありがとうございました。

大きく3点ほど伺いたいと思っています。

1つ目は、汚水処理について、もともと原価割れが生じていると指摘されているわけですが、汚水は利用者で、雨水は公費でやるという考え方から見ると、原則を逸脱した公費投入が行われる実態があると思っています。その点について、原価割れなのだから利用料を上げるというのが本質的な解決だと思うのですが、そのようなことをやっている自治体に対するインセンティブということを国交省さんのほうで講じておられているかというのが1点目です。

2点目は、これは繰り返し指摘されていることですが、人口減少社会で職員不足も懸念されている。職員は人数がいらないだけではなくて、地方に行くと、特に技術職員の採用が困難であるというお話を結構聞いております。これは宮城県さんと須崎市さんに後で簡単に補足していただければと思いますが、その状況でかなり広域化・民営化していかなければいけない必然的な状況はあるし、あと、都道府県構想で強調されているように、畳んでいく、諦めて小規模化していくということを、つまり既存設備のリストラをかなり考えなければいけないという状況にあると思います。こういうリストラに向けたインセンティブや施策というものを国交省さんは講じておられているか、これが2点目です。

3点目は、今回、先進的な事例について御紹介いただいたわけですが、国交省さんの資料の7ページを見ますと、民間委託が進んでいるというふうに強調される一方で、例えば下水処理施設が全国で2200ぐらいある中で、包括的民間委託以上の進んだ方式に移行しているのは多分六百数十、3分の1ぐらい、それから、全体で全国1471団体ある中で、やはり包括的民間委託以上に進んでいるのは三百数十団体、4分の1か5分の1ぐらいという実態があると思います。言うほど実は大規模に進んでいないのではないかというふうにも見えるのですが、先ほど御説明の中で、下水道には地理的な条件があるのだということをおっしゃいました。例えば、水道なんかの広域化、連携化と違うことを下水道では考えなければいけない要素があるのだとすれば、そのことについて御説明いただきたいのと、あと、民営化やコンセッションは水道では大分議論が出ていて、世間からの御批判も結構強いところであると承知しているのですが、その辺りについて、こういう民間委託が進んできたところとか、コンセッションをやったところについて、懸念すべき状態、典型的にはサービスの低下であるとか、料金の異常な上昇みたいなものが、まだ始まったばかりだから難しいかもしれませんが、生じているかということについて情報をお持ちでしたら御紹介いただきたいと思います。よろしくお願いします。

○星屋次長 では、国交省、よろしいですか。

○国土交通省 御質問いただいたうちの2つ目の、人が減っていますという中で、区域のリストラという御指摘がございました。今、説明した私どもの資料ですと、基本的には今

後整備する区域を縮小していくという部分での検討になっております。一方で、本日、行革事務局から御指摘いただいた2ページ目の資料ですと、そもそも整備したところを浄化槽へ変更していくという資料になっております。

実は行革事務局さんが2ページでお使いいただいている資料は国交省の資料なのですが、これは今後検討していくべきということで私どもがつくっている委員会で提言を頂いた部分になっております。すなわち、御指摘を踏まえたと、これまで我々は今後整備していく区域をいかに最適化していくかという議論で止まっていたわけなのですが、今後の話といたしまして、既に整備したエリアについても人口減少が進む中でございまして、そういったエリアについてのリストラといいますか、最適化というものを考えていかなければいけないという問題意識でございまして、ただ、これはまだ検討の入り口に就いたばかりでございまして、既に整備したエリアを転換する場合、法的な面とか、いろんな整理していかなければいけない部分がございますので、今後、この部分につきましては、しっかりと検討していきたいと思っております。

あわせて、技術的な部分で言いますと、大きな処理場をそのまま再構築するのではなくて、大きな器の中でダウンサイジングをいかにしていくか、そういった技術面での検討というのは既に技術開発を進めてきているところでございまして、人口減少にふさわしい技術的な部分のアプローチというものもしっかりと取り組んでいきたいと思っております。

もう一点、一番最後に御指摘いただいた地理的な面が広域化に非常に支障になる、水道と異なる部分があるのであればという御指摘でございました。この点について何が水道と大きく違うかといいますと、下水道につきましては、基本的には自然の重力、つまり勾配で水を流すという仕組みを取っております。一方で、水道は圧力をかけて流しますので、比較的、管をつなぐということが下水道に比べますと容易でございまして、といった視点から考えますと、施設そのものをくっつけていくことだけではなかなか進んでいかない。

一方で、下水道の特徴的なことといたしましては、処理をした後に残渣、つまり汚泥が出るのですが、これは水道も出るのですが、下水道の場合、非常にたくさん出る。これは下水道を経営していく上で費用負担のかなり大きな部分でございまして、下水の汚泥というのは、水を抜いてしまいますと、トラックなんかで運搬できるものでございまして、管はつながらないのだけれども、汚泥の処理を大きなエリアで広域的にやることによって非常にメリットが出るのではないかとこの部分に力を入れて、汚泥は有効利用するとエネルギー化もできますので、再生エネルギーということも含めまして、しっかりと取り組んでいきたいと思っております。

私からは以上です。

○星屋次長 1つ目の点ですか。

○国土交通省 1つ目で、料金の適正化について国土交通省でどのような働きかけ、取組をしているかの点についてお答えさせていただきます。

私ども国交省の資料の11ページに経営の改善の資料を入れております。この中で、まず下水道事業については、公共下水道は市町村が全国でやっていただいている、料金で汚水の処理は賄うわけなのですが、全てを自治体の一般財源で賄っているものではなく、新設、改築のハード整備に対しては、整備の段階で私ども今回のレビューの対象になっている社会資本整備総合交付金で2分の1の補助が入ります。残りの半分についても総務省さんのほうで地方財政措置を取っていただくという形です。

それと、実際の下水道施設の運用が始まって料金収入を頂ける段階になったときには、やはり処理場の運営管理といったものについて経費がかかりまして、これは維持管理費と申しますけれども、そちらについても全てを料金で賄うべきという大原則はありますが、汚水処理というのは下水道を実際に使って汚水を流していらっしゃる方だけが受益されるのではなく、放流水が川に流れ込んで下流で再利用されますので、利用者以外の方が受益する点もありますので、汚水処理についても一定の地方交付税による措置、それから、地域の経営戦略として一般会計のほうで一般財源で市町村から補填するということもされています。ですので、先ほどの原価割れの状態が必ずあってはならないこととまでは申し上げることは難しい。ただ、もちろんこの率が毎年の維持管理費まで賄えないというのは深刻な状態でございますので、経営の状況について、まずは公共下水道管理者の市町村に自らの会計の状況をよく確認していただいて、利用者の皆様とその情報をよく共有して、現在の料金水準が適正なものと言えるのかどうか、そういったことについて自ら真摯に見詰め直していただきたいと、今時点では国土交通省、総務省は考えております。

その意味で、11ページに「社会資本整備総合交付金の交付要件に」と書いていますけれども、具体的には、下水道事業は地方公営企業として実施されておりますが、法律上、必ず公営企業会計を適用する必要があるとまでは規定されておられません。任意適用と呼んでおりますけれども、公営企業会計を適用されていないところもあるのですが、現在、総務省さんのほうでは、人口3万人未満のところについても期限を切って、公営企業会計の適用をお願いしますと要請されております。

それから、経費回収率の問題もよく見ていただいた上で、経営戦略を立てて、長期の見通しを持ちましょうということも総務省さんと私どものほうからお願いしております。そういった取組について、しっかりと取り組んでいただいていることを私ども国土交通省の社会資本整備総合交付金の交付の要件とさせていただいて、市町村の料金の適正化の取組を後押しというか、支援する、そういう形で取組をさせていただいております。

すみません。長くなりましたが、以上です。

○星屋次長 では、ほかの先生、どうぞ、小林先生。

○小林評価者 御説明ありがとうございました。

宮城県さんと須崎市さんに1～2点ずつ質問させていただきたいと思います。

まず、基本的なところなのですが、宮城県さんがコンセッション方式をやるに当たって、15ページの地図なんかを見ますと、かなり広域化はされているような感じがします。もともと市町村がある程度担うところに県も一部というような私は認識だったのですが、これは仙台市も含めて、かなり広域をカバーされていると思うのですけれども、それだけのカバー率が高いからこそ、県全体での調整がある程度円滑に進んだという認識でいいのかどうか、お伺いしたい点です。

もう一つは、PFI（コンセッション）を進めるに当たって、受益者、市民、県民の観点からすると、料金が上がるのに対する抵抗があるということで、それをある程度抑えるために議会が料金を決める。そしてなおかつ、水質についても今以上にという話で、そうすると一体どこで経費の削減ができるのか。

もう一つは、料金を議会が決めるということになった場合に、参入する事業者としては本当に予定どおり料金が上がるのかどうかというところで非常に不安、不確実性があるのではないかと思います。その辺、事業者はどういうふうを受け止めていらっしゃるのか、もし分かれば教えていただきたいと思います。

それから、須崎市さんについては、今日の本質的なところになるかどうか分からないのですが、資料の3ページのところで課題が幾つも挙げられていて、その中に、施設管理で処理施設稼働率が実質26%程度という数字が挙げられていますね。私、精通していませんので、この26%という数字をどう受け止めていいのか、単純に考えて、あまりに低過ぎるのではないかという気がするのですが、なぜこのような数字になっているのか。

それから、いましばらくは維持管理というのが基本になるかと思いますが、いずれ更新の時期がやってくる時に、この稼働率に対して更新の方針というか、もっとダウンサイジングするような方向でいかれるのかどうかということについて御見解をお聞かせください。

以上です。

○星屋次長 では、宮城県さんからお願いします。

○宮城県 みやぎ型の区域についてでございますが、仙台市がカバーされているように見えますけれども、みやぎ型での対象事業は、県が実施する用水供給や流域下水道でございますので、市の事業、末端供給の水道事業と公共下水道については別事業でございます。県の部分だけ一緒にやっていくというものでございます。

料金の改定についてでございますけれども、こちらは、物価変動とか需要変動で機械的に料金を改定していく仕組みになっております。利用者である市町村から料金を頂いて、それを県と運営権者で折半するわけですが、もともとの料金の部分が議会の関係で

上げられない場合、これは県がリスクを負うものということにしております。

あと、削減がどこでされるのかということでございますけれども、例えば、すごく分かりやすい例で申しますと、一軒家のユニットバスを調達しようとしたときと、マンションで100個のユニットバスを調達しようとした場合、一軒で買う単価よりもマンションで100個調達するほうが単価としては安くなりますので、そういったスケールメリットが発生すると考えております。

○星屋次長 では、須崎市さん、どうですか。

○須崎市 施設の稼働率26%ということでございますが、どうしてこういうことになったかといいますと、処理場が供用開始をした平成7年前後に、現在で言うところのゲリラ豪雨が須崎市で頻発しまして、雨対策のほうに予算を割かざるを得なかったということがございます。限られた予算で汚水と雨水、両方を進めることができなかったというのが一番大きな原因でございます。

また、ダウンサイジングについてでございますが、現在、500トン処理の実証研究施設が稼働しております。今、実証研究中ではございますが、現在、汚水処理500トン、流入してくる汚水全量をその実証研究施設で処理しておりますので、ダウンサイジングはもう完了しております。

以上でございます。

○星屋次長 では、ほかに、石井先生。

○石井評価者 石井でございます。よろしく申し上げます。

時間もないのですが、今回の行政事業レビューシートなのですけれども、本レビューの対象は社会資本整備総合交付金であって、この交付金というものは、地方公共団体等が作成した社会資本総合整備計画に基づき支出されるものであると理解しております。このうち、今回、取り上げられているのが、レビューシート事業概要の⑦の下水道事業というところかと理解をしております。

お金の流れというところで、レビューシートを3枚ぐらいいめくったところの後ろですが、東京都の場合ということで例が出ており、東京都の場合は、東京都区部公共下水道事業整備計画というものが社会資本総合整備計画かなという理解をしたのですけれども、これに基づいて東京都の工事費、総事業費277億円のうち約50%である138億円が出ている、こういう理解でよいのか。

これと、国交省さんの説明の中で非常に重要になってきている都道府県構想、宮城県さんから先ほど御説明いただいたのも、この都道府県構想に基づき、いろんな施策が打たれているという理解をしたのですが、社会資本整備総合整備計画と都道府県構想、これの関

係というものを教えていただければと思います。

○星屋次長 では、国交省、どうぞ。

○国土交通省 レビューシートについては御指摘のとおりと思っております、ここは全てを示せないで東京都の例ということで示しているということでございます。

都道府県構想と交付金の計画ということでございますけれども、当然、マスタープランとしての都道府県構想がございますので、これに適合する形での整備計画がこの社会資本整備総合交付金の計画の中に盛り込まれているということで、当然、両者は整合している。ただ、期間が違いますので、都道府県構想は最終形を示していますけれども、交付金のほうは5年程度の事業計画、期間が短いので、その切り出しという形になって位置づけられているという理解でございます。

○星屋次長 では、横田先生、どうぞ。

○横田評価者 ありがとうございます。

まず、宮城県さんの御発表を聞いて、都道府県構想を立てることで、広域的にやることでコストの削減並びに普及率もアップしているということで、しっかりこういう構想を練る大切さを改めて実感した次第です。

今、全都道府県の提出が終わっているということなのですが、宮城県さんはすごく優良事例なのか、ほかの都道府県も同様に、コスト削減、普及率ともによい案が練られているのか、コスト削減がどれぐらいになっているのか、国交省さんにお伺いしたいというのがまず1点目です。

2点目は、現状、料金の値上げも正直、交付金要件には入っているということですが、そうはいつでも削減努力を自治体側がしているので、そこだけで賄い切れないものをいかに住民の方々に御理解いただきながら健全な経営に持っていくか、引き続き自治体さんにも御努力いただかなければいけない部分かと思っております。

宮城県さんで言うと、これから各ブロックで適正な方式を、計画を立てていくというふうに書いていたかと思いますが、ブロックごとに手法を選んでいただく中でも、PFIは関係者も多くて、かなり難易度が高い。でも一方で、包括的民間委託というのは、上越市さんの例だけを拝見すると経費削減効果はかなり限られていて、やらないよりはやったほうが確実にいいということで、最低限の推進ではあるものの、よりPFIを進めていくためには何が足りないのか、国に何を助けてもらいたいのかというところを教えていただきたいと思っております。

○星屋次長 では、まず国交省。

○国土交通省 宮城県が見直しの優良事例なのかどうか、ないしは他の県がどうなっているかという部分についてなのですけれども、それぞれ見直しを進めていただいているわけでございます。たまたま宮城県を使っているの、これを優良だと言ってしまっているのかどうかというところはありますけれども、間違いなく代表事例としてお示しできるものということになっております。

事業削減効果という部分については、事業費として、今回、私どもは国全体の事業費の削減を資料としてお出しできていないのですけれども、面積ではお示ししているのですが、そういう意味では、必ずしも全ての県が事業費まできちんと計画の中に位置づけられていないものもございまして、ここが課題と思っています。次に見直しをする際に、きちんとそういうところが定量的にいけるように整理してまいりたいと思っております。

○星屋次長 大分時間も押してまいりました。大屋さん、準備のほうはよろしいですか。では、大臣。

○河野行政改革担当大臣 人口が減る。管は古くなる。料金というか、コストが上がるといのがはっきりしている中で、負担していただく料金をやはり引き上げていただかないと、では合併槽に戻そうとか、あるいは広域にしようとか、そういう圧力というのが市民から出てこないですね。要するに、一般会計から繰入れをどんどんやっちゃって料金を抑えれば、特に問題が顕在化してこない。

取りあえず、自治体にしてみると、料金を上げさせてくださいというよりは、一般会計から無理くり繰り入れてしまって、結局そこは、今日、総務省は来ていないけれども、総務省から交付税をもらうなり、あるいはこういう補助金で半分やってもらって、残りは地方債でというふうにするほうが政治的な圧力から逃れられるという意味では、問題をただ単純に先送りして、管が古くなる、何なりという物理的な問題を財政の問題に置き換えて、それをただ単に先送りしているだけになってしまうから、例えば補助金を出しますというならば、少なくともその前に、下水道の使用料金をこの水準までは上げてくださいというようなことを今、要件にしていらないのでしょうか。

○国土交通省 直接はしておりません。

○河野行政改革担当大臣 だから、まず自分たちでここまでカバーしてくださいねということを経験として、これは総務省にも、そこまでやらなかったら地方債やら交付税やら駄目よと、あるいは、ただ単に一般会計から繰入れをしているだけだったら、それは交付税の算定から外すよとか、まず自助努力をしてくださいねというところを明確にしていかなないと、もうこのままでは水道も下水道も維持できないのです、市民の皆さんと一緒に考え

てくださいということにつながらないよね。

間に入っている市長さんやら議会は、いやいや、そんなことをするぐらいなら一般会計から金を入れて、総務省からお金をもらおうとか、補助金をもらえばいいやという話になる。だから、補助金を出す前に、やはり市民の皆さんに、このままでは持続不可能なのですということを認識してもらうために、ある程度の自己負担の要件を満たした上で出します、満たした上で交付税が行きます、地方債が行きますということにやはりしてもらわないと、逃げ場をつくってしまえば、そっちが楽だから、必ずそっちへ行くでしょう。

だから、一回やはり、このままだと料金はここまで行くよ、ではどうする、選択肢はPFIなり広域化なり、あるいは合併浄化槽に戻すなり、選択肢はこれです、さあ、この中でどれをやりますかと、やはり市民に考えてもらえるような方へ誘導していかないと駄目なのではないかと思うのだけれども、そこはどうかのだろう。

○国土交通省 ありがとうございます。

総務省の一部なのですが、高資本費対策を行う際には要件として、総務省の例ですけれども、1か月当たり20m³3000円の使用料の要件をクリアしていないと交付税措置にしていただけないというようなルールは入れておられます。

おっしゃるとおり、市民に理解してもらい、危機的な状況にあるということを知らしめるということは非常に重要であると思っております。そういう意味で、大臣からすると生ぬるいと言われるかもしれませんが、一応要件として、我々は、ちゃんと見直しを5年に1回しっかりしてくださいということまでは入れております。

ただ、それで幾らにしろということろまでさすがに、地方議会で料金を決めるということもあるのですが、なかなか難しいと思って踏み込めていない部分があるのですが、我々としては一步踏み込んだつもりではおります。定量的に幾らとは申し上げていないのですけれども、あと、公営企業会計もしっかり入れることによって資産の状況が明確になりますので、企業会計の精神をもって地方公共団体が事業を運営していただく。少なくとも水道と同じように経営状況が明らかになるということろまでは総務省の働きかけで令和5年までにはいく予定になっておりますので、そういった流れを踏まえながら、大臣の御指摘も踏まえて私どもも検討していくことになろうかと思えます。

○星屋次長 よろしいでしょうか。

それでは、時間になりましたので、大屋先生から取りまとめをお願いいたします。

○大屋評価者 大屋でございます。

時間が限られていましたので、事前の議論の内容を踏まえた内容でお示ししたいと思います。

第1点、都道府県構想、広域化・共同化計画、PFI（コンセッション）について、優良事

例、成功事例を横展開し、ほかの地方公共団体でも成功できるよう、国交省としても強力に推進し、事業の効率化に努めるべきである。

第2点、持続可能な汚水処理施設の運営を実現するため、都道府県構想の見直し結果を踏まえ、広域化・共同化計画及び民間活用でどの程度事業の効率化に取り組まなければならないか、国としてのビジョンを示すべきである。それと併せて、広域化や民間活用を通じた事業の効率化や、適正な下水道使用料の設定に取り組む地方公共団体に対する交付金の重点配分を行うなど、インセンティブを高める方策を講じるべきである。

第3点、社会資本整備総合交付金の趣旨を踏まえ、都道府県構想に裏づけられた未普及対策への支援は残しつつも、老朽化に関する単純改築を対象とすべきかなど、見直しを進めるべきである。また、汚水管改築に対する国費補助を段階的に縮小するなど、持続可能なインフラ維持管理を促す観点から、財政的インセンティブの適正化を講じるべきである。

以上です。

○星屋次長 よろしいでしょうか。

それでは、最後、大臣、お願いします。

○河野行政改革担当大臣 地方のインフラの問題は、今日御議論いただいたものにとどまらず、やはり相当財政的な負担につながってくると思います。今までのものを続けていくだけというのはもうできない、持続不可能なところへ直面しようとしている中で、やはり選択肢を早く議論してもらう必要がある。

それは、市民の皆さんに実情がちゃんと伝わって、それが自分のことだと思ってもらえないと駄目で、いろんな計画をつくってくださいと自治体に言っても、それは自治体で止まってしまって、市民の皆さんにはなかなか問題が起きていることが伝わらない。一番はっきりしているのは、料金が上がりますよという、これで本当にいいのという、そこが一番分かりやすい、市民に情報を伝えるルートなのだと思うのです。

来年からと言われればひっくり返ってしまうかもしれないけれども、このままいったら5年後はこうなるよ、5年後は料金を上げますよということがはっきり伝わって、いやいや、それは困るから、それではこういう選択肢を取ったらどうだという議論が行われるようにしていかないと駄目なのだと思うのです。

はっきり言って、要件の入れ方が生ぬるいのではないのか。計画をつくってくださいとか、企業会計を導入してくださいと言っても、それは自治体止まりになってしまうから、もっともっと市民の皆さんと一緒に考えてもらうためにどうしたらいいのということを積極的に取り入れていくようにしないと、財政的に持続不可能になってしまうのではないかと思います。よろしくお願いします。

○星屋次長 ありがとうございます。

以上でこのセッションを終了いたします。