

2018年11月議会 まつや清総括質問

2018年12月3日

1) 上下水道経営戦略のめざす姿について

今国会で民営化・運営権を手渡す所謂コンセッションをテーマに水道法の改正が可決されようとしています。本来水道事業は「地域の条件に応じた計画」であり「産業化」でなく公共部門が担うべきもの」であります。海外では水メジャーと呼ばれる巨大資本が民営化に失敗し水質・料金高騰で公営に戻すケースが増えています。浜松市が全国に先駆けて静岡県から移管された下水道施設について外国資本が代表となるコンセッションに移行し、上水道についてもコンセッションの検討を始めました。

こうした中で静岡市は人口減少社会を見据え50年という長期を展望した上で2019年～2030年という経営戦略をまとめ12月9日までのパブリックコメントを行っています。その中で水道事業において2020年から15%の料金引き上げの計画案を示しています。

<1回目>

「1」経営戦略について

1、ダウンサイズという言葉も使った上下水道経営戦略策定に至る経過と目指す姿について伺います。

<上下水道局 答弁>

まず、「経営戦略の策定の経緯」については、本市を含め、我が国の上下水道は、高度経済成長期以降に急速に整備された施設が大量に更新時期を迎えつつある一方で、人口減少や節水型生活様式の定着などに伴う収入の減少が見込まれるなど、事業を取り巻く経営環境は厳しさを増しています。

こうした状況の中、将来にわたって住民サービスを安定的に継続することが可能となるように、10年以上を計画期間とする中長期的な経営戦略を策定し、それに基づき事業を進めることで経営基盤を強化するよう、国は要請しています。

経営戦略には、アセットマネジメントなどを活用して、上下水道施設の更新需要を適切に把握した上で、「投資計画」と、それに必要な財源を計画的かつ適切に確保するための「財政計画」を、均衡した形で策定することが求められています。

そこで、本市は、平成27年3月に策定した「しずおか水ビジョン」に掲げる「危機管理を強化する」、「管路や施設を効率的に運用する」など、5つの政策目標の実現を、さらに確かなものとするために、中期的な基本計画を改定し、2019年度から2030年度に至る12年間の進むべき方向性を「静岡市上下水道事業経営戦略」として策定するものです。

次に、「事業のめざすべき姿」については、おいしい水が、必要な量、いつでも、どこでも、誰でも、合理的な対価をもって受け取ることが出来ることや、汚れた水を衛生的に処理・再生して健全な水循環を創出することに加え、総合的な浸水対策を推進することで、将来にわたり安心・安全なサービスを継続的に提供することです。

このことから、上下水道施設の健全度が低下しないよう適切に更新を実施するとともに、地震、水害、渇水などの自然災害の被害を最小限にとどめ、1日でも早く復旧できるよう着実に事業を推進することで、子どもたち、孫たちの世代に健全で強靱な上下水道を引き継ぎ、現在のサービスの水準を維持できる持続可能な事業の実現を目指してまいります。

「2」民営化に対する考え方

1、経営戦略において水道事業では「根幹は直営方式」をかかげ、下水道局ではその表現はありません。コンセッション方式の導入については上下水道事業それぞれどのように考えているか、伺います。

<2回目>

「1」経営戦略について

1、水道事業の現状分析について

経営戦略においては健全経営を強調されますが、お手元資料・右下グラフ、①管路更新率及び配水池の耐震化率が類似団体より低いのはなぜか。②企業債残高対給水収益比率が類似団体の平均より高いのはなぜか。③これまでの水道事業の投資は妥当であったのか。

<上下水道局答弁>

管路更新率及び配水池の耐震化率が低い理由についてですが、主な要因としては、以下の3点が挙げられます。

1つ目の要因は、政令指定都市の多くは施設の整備が進み、維持管理の時代に入っております。しかしながら本市では、これまで給水区域内の未普及地域の水需要に対応するため、水道管の新設や配水施設の整備などに努めてきたこと。

2つ目の要因は、市町合併に伴う、渇水対策として「水の相互運用事業」である北部ルートや南部ルートの整備、さらには由比・蒲原地区の老朽化した浄水施設の更新事業など課題を解消してきたこと。

3つ目の要因は、本市の配水施設は134施設と多く、政令指定都市16都市の平均59施設を大きく上回っていることや平成27年度からは、費用と時間のかかる災害時に市民生活への影響が大きい基幹管路の更新を優先させてきたことであります。

このような要因により、水道管の更新率や配水池の耐震化率が低率となったものです。

投資の妥当性についてですが、先程も答弁いたしました。本市では、これまで給水区域内の未普及地域の水需要に対応するため、水道管の新設や市町合併に伴う諸問題を解決するなど、安全でおいしい水を安定的に届けるといふ、水道事業の使命を果たすための投資を行ってきたものであり、妥当であると考えております。

2、水道事業の投資計画について

経営戦略では2030年までの12年間に水道総延長2600^{キロメートル}のうち平均耐用年数83年を越える200^{キロメートル}を含む老朽化・耐震対策として325^{キロメートル}、1年に31^{キロメートル}を更新する総事業

費 579 億円として、これまでの 1 年 13 年、200 年かかる、と比較して 183 億円が不足するとしています。施設などの耐震化含めた総事業費は 882 億円とのこと。この投資計画はこれまでの水道管の耐用年数 40 年を 83 年として、83 年で全ての水道管を更新することを前提にしていますが算定根拠は十分に示されていません。これらの管路更新及び事業費の考え方について伺います。また今年の大岩地区での漏水はアセットの観点からはどのように評価しているのか。

<上下水道局 答弁>

水道管の更新及び事業費の考え方についてですが、全国各地では、高度経済成長期に布設された水道管の老朽化などにより、漏水被害が発生している状況です。

そうした中、本年 6 月、葵区大岩町付近で漏水事故が発生しました。

この水道管は約 40 年前に布設された比較的新しいものですが、腐食土壌の影響で管に穴が空いておりました。

一方で、本市の水道管の中には、布設後 80 年以上経過しても健全に使用できているものもあります。

過去にも同様なケースがあったため、既に平成 26 年度から水道管の埋設環境の違いに着目し、土中の腐食状況などを調査しました。

この結果を基に、本市独自の水道管の更新基準として「想定使用年数」を平均 83 年と設定し、老朽化対策を進めていくこととしました。

本市の水道管総延長は約 2,600 kmあり、これを 83 年で更新するためには、年間 31 kmの布設替えが必要となります。

中でも、「想定使用年数」を超えた水道管約 200 kmについては優先的に更新を進め、12 年間で解消することを目指します。

また、これに必要な事業費として、約 580 億円を見込んでいます。

3、水道料金について

①投資計画において老朽化・耐震化事業の 183 億円の不足などを 15%の料金引き上げで賄うとしていますが考え方を伺います。

②経営戦略において示された収益的収支のシミュレーションでは、お手元資料、1 回目は 15%程度、その後 2 回に渡って段階的引き上げられることになっています。料金を引き上げしない場合と比較して 12 年間の収入の増加額と増加率はどうなるのか、伺います。

<上下水道局 答弁>

5%程度の料金引き上げの考え方についてですが、まず、12 年間の経常的な維持管理経費と老朽化した管路等を更新する経費を算定しました。

次に、これらの経費を現行料金で賄うとした場合、財源が不足してしまうため、足りない財源を補うシミュレーションを行いました。

この結果、次期料金算定期間が開始となる平成 32 年度には 15%程度、一般的な家庭に

例えば1日あたり約10円、1か月にすると約300円の料金改定が必要と見込み、その後の4年毎の料金算定期間についても、収支バランスのとれた適切な料金設定を見込んでいます。

なお、実際の料金設定については、30年度の決算状況等を踏まえ、31年度に検討することとなります。

料金引き上げをしない場合と比較した収入の増加額と増加率についてですが、経営戦略を策定するにあたり設定した諸条件を基に算定した料金引き上げによる12年間の収入増加額は、総額約293億円で、増加率は約29%となります。

なお、この増加額約293億円については、維持管理を含め、広く水道事業全般に充てるものです。

「2」民営化について

上下水道局共にコンセッションを進める考えはないとのこと。その姿勢は評価したいと考えます。ただ、現状の外部委託において下水道事業では包括的民間委託方式がとられコンセッション移行がしやすい状況でもあります。上水道はその方式をとっていません。この外部委託方式の違いはなぜ、生じているのか。

<3回目>

1、水道料金について

水道料金の引き上げ計画は棚上げにすべきではないか。理由の

第一は、2020年1回目に15%、その後の2回に渡る段階的引き上げの増加額は300億、実質30%の増加率です。3回目の引き上げ額は52%アップになります。余りに引き上げ率、額が高すぎます。

第二は引き上げ理由が人口減少、老朽化・耐震化を上げるわけですが、何故、類似都市と比較して更新率、耐震化率が低いのか。

第三は簡易水道の統合という問題もありますが、清水庁舎では震災対策に不安と葵区に移転した56億の上下水道庁舎、濁水化対策としての110億円の清水区への北部・南部ルートなど、企業債が増加する背景でもありますが過大投資ということはなかったのか。現状の施設利用率は68%、32%が余剰です。

第四に経営戦略は水道管の平均耐用年数40年を土壌検査により83年として総とつかえ投資計画ですが83年は妥当なのか。

いずれにしても監査委員からも「中期経営計画中の財政収支計画では計画と実績との間では大きな乖離」「財政収支計画の積極的な見直しは行われていない」との指摘を受けており、更に「今後の水道料金の値上げりに繋がりがねず」「市民に理解を得るために丁寧な情報提供と説明責任」を要望されています。

15%の引き上げは棚上げすべきであると考えますが、いかがでしょうか。

<上下水道局 答弁>

水道料金引き上げの棚上げについてですが、水道の目指すべき姿は、安心・安全でおいしい水が、必要な量、いつでも、どこでも、誰でも、合理的な対価をもって、持続的に受け取ることが可能な水道です。

子どもたち、孫たちの世代に健全で強靱な水道を引き継ぎ、現在の水道サービスの水準を維持できる、持続可能な水道事業の実現を目指していくため、料金の見直しは必要と考えており、平成 31 年度に具体的な検討を行ってまいります。

コンセッション方式の導入についてですが、コンセッション方式とは、公共施設の所有権を市に残したまま、運営権を 20 年以上の長期にわたって民間事業者が付与する委託方式で、官民連携の一つの形態です。

「地方公営企業法」には、公営企業経営の基本原則として、「常に企業の経済性を発揮するとともに、その本来の目的である公共の福祉を増進するように運営しなければならない」と規定されております。

民間事業者が運営すれば、官が行うよりも「経済性の発揮」を期待できる可能性は高まりますが、一方の「公共の福祉の増進」が、民間事業者の中で、どの程度重要視され、担保されるのか、現時点では、市民の皆さんの間で不安が払拭されていない状況にあると考えています。

行政にとっても、委託する契約期間が長期にわたるため、水道、下水道職員の間で、技術継承が途絶えてしまうことや、将来その発生が危惧されている巨大地震を想定したとき、被災時に、庁内他部局、他の行政機関、地元自治会組織などと緊密に連携した迅速な対応が円滑にできるかどうかなど、課題が残ると認識しております。

上下水道事業を担う地方自治体の中には、経営規模、職員配置の状況など様々な実態があることも事実ですので、官民が連携できる委託方式の選択肢が増えることは、好ましいことではあります。

しかし、本市の水道事業・下水道事業にあっては、安心・安全な市民生活を第一優先に考えていることから、今後も、両事業とも経営の効率化に一層努め、公営企業による直営方式を守り、コンセッション方式は導入しません。

上下水道施設の外部委託方式の違いについてですが、まず、下水道施設については、7 浄化センターのうち 3 つの浄化センターで複数の業務を一括して民間事業者へ委託する包括的民間委託を行い、4 つの浄化センターでは、運転管理などの個別業務を民間事業者へ委託しております。

包括的民間委託を行っている施設は、浄化センターに入る汚水の量や水質が比較的安定し、運転管理上、職員の判断を介在させる必要がほとんどなく、民間事業者の裁量により、安全かつ効率的な業務遂行が期待できる施設です。

一方、汚水の量や水質の変動が大きく、汚れを分解する微生物への空気量の調整など、職員の技術力や経験による判断が随時必要となる施設では、技術継承の場としての位置づけもあるため、包括的民間委託は採用していません。

次に水道施設についてですが、水道施設も包括的民間委託は採用していません。例えば、本市には谷津浄水場と門屋浄水場の 2 つの浄水場がありますが、これらの施設では、運転管理などの個別業務を民間事業者へ委託しております。

この理由は、浄水場では、流入する原水の量や水質などが河川環境の影響を受けやすいこと、また、取水量や薬品注入量の調整など、職員の持つ技術力や経験が処理工程上の全般で要求されることから、包括的な委託には適さないと判断しているためです。

なお、この2つの浄水場は技術継承の場として位置づけており、包括的民間委託を行う予定はございません。