

# 市町村合併に伴う簡易水道事業の統合に関する研究

—北海道むかわ町における簡易水道事業を事例に—

## A Study on the Integration of Small Water Supply System by Municipal Merger

清水 雅 貴

Masataka Shimizu

### 1. はじめに—本稿の課題と分析視角

今日、人口減少社会へ向かう我が国の水道事業では、配水能力、配水量を減少する水需要に対応した形で維持管理していくことが求められている。その中で、地方自治体では水道事業をどのように効率化、維持管理していくかということが喫緊の課題とされている<sup>1)</sup>。そこで本稿の課題は、市町村が実際の水道事業運営によって直面している諸問題について事例調査から明らかにすることにある。具体的には、小規模の水供給をおこなっている簡易水道事業の動向に着目し、特に、事例調査として北海道むかわ町（旧穂別町）の簡易水道事業を取り上げ、民営化手段に対する考え方と合併後の町内水道事業の統合問題について検証を試みる。分析にあたって、はじめに、我が国における簡易水道事業をめぐる状況について概観しながら、次に、北海道むかわ町における簡易水道事業の民営化過程の制度分析と財政分析を通じて、第三者委託導入による成果と課題について析出する。さらに、市町村合併に伴う上水道事業との統合整備事業について分析し、最後に、国による簡易水道の統合整備方針を受けた自治体の対応状況について検証をおこなう。

### 2. 我が国の簡易水道事業をめぐる状況

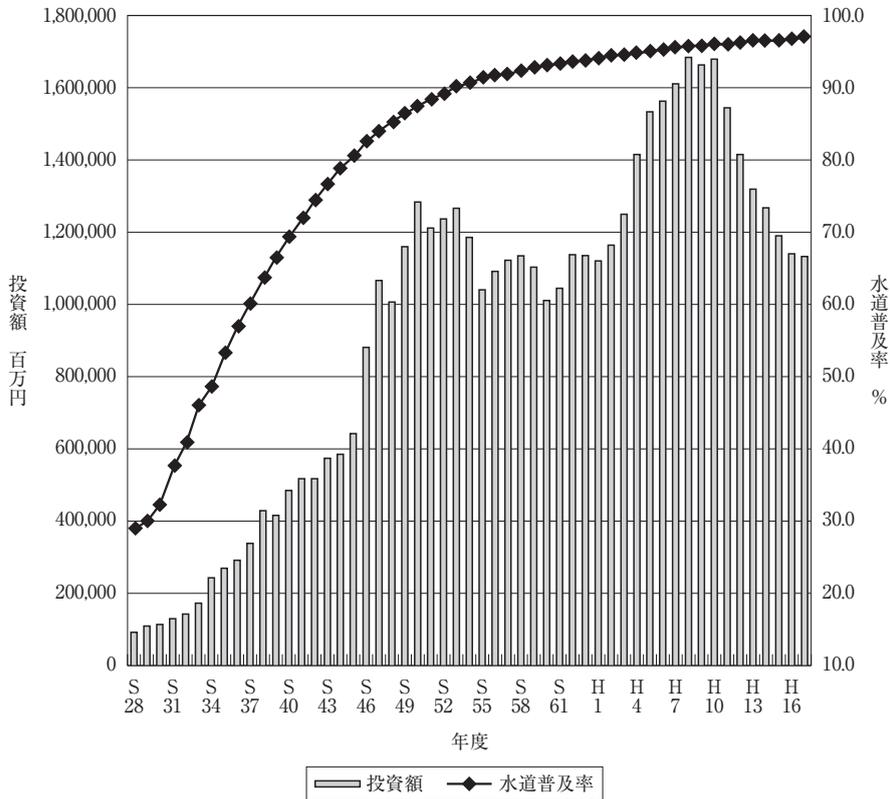
我が国の水道事業は、市町村水道事業者等に水供給をおこなう水道用水供給事業（広域連合など）が101事業、計画給水人口が5000人を超える水道事業をおこなう上水道事業（主に市町村）

が1465事業、5000人以下の水道事業をおこなう簡易水道事業（主に市町村）が6886事業、100以上の特定居住者に小規模の水供給をおこなう専用水道が7964事業ある<sup>2)</sup>。簡易水道事業における事業数の推移について注目すると、1980年度の1万2148事業、1995年度の9828事業から減少傾向にあり、今日では1980年度の約半分の事業数となっている<sup>3)</sup>。

また、特に地方公共団体が運営する簡易水道事業数についてみると、平成22年度において794事業で、平成21年度の809事業、平成20年度の849事業、平成19年度の872事業から、徐々に減少していることがわかる。この事業数減少の主な原因は、市町村合併や上水道事業と簡易水道事業の統合によるものである<sup>4)</sup>。

次に、簡易水道事業の全国的経営動向を財政面から俯瞰したい。図表1は我が国の水道事業における投資額と水道普及率の推移を示している。ここからは、水道普及率が1970年代前半までに急速に伸長し、その後も緩やかながら高まり、近年においては97%に達していることがわかる。一方で、水道の敷設や浄水施設の整備などを含む投資額については、1970年代から1980年代までに第一次のピークをむかえており、その後、1990年代に第二次のピークをむかえる。第一次と第二次のピークには相違点があり、第一次は普及率の高伸長を伴う投資額の増額である。他方で、第二次のピークでは投資額が第一次ピークよりも大きく推移しながら、普及率は緩やかに高まる状況となる。その後、2000年代に入ると急速に投資額が削減されていく。近年は、1980年代の投資額を下回る推移となっている。この過程で更新需要

図表1 水道事業における投資額と水道普及率の推移



(出所) 厚生労働省水道ビジョンフォローアップ検討会(2007)より抜粋。

図表2 簡易水道事業における建設投資額内訳の推移(単位 百万円)

|      | 国庫補助金  | 都道府県補助金 | 地方債    | 他会計繰入金 | 工事負担金 |
|------|--------|---------|--------|--------|-------|
| 2003 | 36,164 | 3,730   | 73,214 | 12,108 | 5,022 |
| 2004 | 33,194 | 2,388   | 69,989 | 11,151 | 4,402 |
| 2005 | 27,143 | 2,002   | 58,150 | 8,472  | 3,631 |
| 2006 | 27,274 | 2,019   | 56,571 | 7,875  | 3,263 |
| 2007 | 21,106 | 2,240   | 47,119 | 7,620  | 3,096 |
| 2008 | 17,294 | 1,283   | 40,646 | 6,980  | 2,627 |
| 2009 | 14,086 | 1,144   | 33,837 | 11,891 | 2,120 |
| 2010 | 13,527 | 916     | 30,559 | 9,060  | 1,711 |

(出所) 総務省『簡易水道事業年鑑』(第33集, 第34集)より作成。

に財源が対応できず水道施設の老朽化が顕在化していくことになる。次に、この2000年代以降の投資額が急減していく過程について、簡易水道事業をめぐる投資額で詳しく見ていきたい。図表2は簡易水道事業における建設投資額内訳の推移を示している。先に見た通り、簡易水道事業は市町

村合併などを契機に上水道への統合や簡易水道事業同士の広域統合が発生し、その事業数は減少傾向にある。その中であって、投資額は事業数減少のペースを上回って急速に減少している。その大きな原因は、補助金の減少と地方債の削減である。全国の簡易水道事業に対する国庫補助金は2003

年度の約360億円から2010年度には135億円へと半分以下に削減がおこなわれてきた。同時に都道府県から市町村へ交付される補助金についても、2003年度の約37億円から2010年度には9億円へとこれも急激に削減された。他方、簡易水道事業に関わる地方債発行について見ると、2003年度の約732億円から2010年度には305億円へとこれも半分以下に削減されている。ここまで見てきた通り、2000年代以降の水道事業に対する投資額は急速に削減がおこなわれてきたが、特に、簡易水道について見ると補助金も地方債もともに削減がおこなわれ、他会計繰入金や工事負担金の推移から見ても、何らかの財源による充当下支えがないまま、事業が縮小する形で推移してきたことがわかる<sup>5)</sup>。

### 3. 北海道むかわ町（旧穂別町） 簡易水道事業の概要について

北海道むかわ町は、2006年3月27日に勇払郡旧鷓川町と同旧穂別町が合併して発足した。むかわ町は胆振地方に位置し、面積は旧鷓川町が166.43平方キロメートル、旧穂別町が546.48平方キロメートル、2町合わせて712.91平方キロメートルとなっている<sup>6)</sup>。水道事業に関しては、旧鷓川町が上水道事業で旧穂別町が簡易水道事業として運営されてきた。会計上の分類としては、2006年に合併されるまでは旧穂別町として「穂別町簡易水道事業特別会計」、2006年に合併されて以降2007年までは旧穂別地区の簡易水道事業を「むかわ町簡易水道特別会計」として、2008年以降は旧鷓川町上水道事業と統合され「むかわ町上水道事業会計（企業会計へ移行）」の中の簡易水道事業会計として取り扱われてきている。

旧穂別町では、1961年より簡易水道事業を運営しており、計画給水人口は4420人、給水区域面積は約27平方キロメートルとなっている。その他、年間給水量は約42万立方メートル、計画一日最大給水量は約2000立方メートル、料金体系は口径別料金制を採っている<sup>7)</sup>。簡易水道事業の運営上の特徴は、合併前の2003年より第三者

委託により取水施設、浄水施設、ポンプ場、配水池、管路の運転、保守点検管理業務、給水装置工事設計審査、完成検査などを民間に委託している点である<sup>8)</sup>。また、2006年度の合併時には、旧鷓川町の上水道事業との統合をせず、その際、簡易水道事業に関わる行政機能を旧穂別町にある総合支所に職員とともに配置し事実上、穂別町時代と変わらない行政体系を維持して現在に至っている。その後、後述するが、国庫補助制度補助対象の見直しに関わって、2008年より簡易水道事業を旧鷓川町上水道事業と事業経営上、会計上、統合して同一の事業とするが、簡易水道事業に関わる行政機能は旧穂別町の総合支所によって担われている。

### 4. 旧穂別町簡易水道における第三者 委託の導入状況について

旧穂別町では2003年より簡易水道事業の維持管理に関して第三者委託制度を活用して民間事業者への委託をおこなってきた。ここでいう第三者委託とは、2001年の水道法改正による、公設公営による水道事業者が政令に定める要件の範囲で民間事業者への業務委託を可能にしたことである。それ以前より、メーター検針や料金徴収、浄水施設の一部管理運営などは「部分業務委託」として存在していた。しかし、法改正によって位置づけられた形態は「包括的業務委託」と呼び、民間事業者を法的責任の対象とした点に大きな相違がある。第三者委託はその後に登場する指定管理者制度とともに、水道事業における民営化の第一歩とされた<sup>9)</sup>。

第三者委託は2002年に群馬県太田市と広島県三次市が上水道事業において導入したのが初めてで、導入の主要な理由は経費（主に人件費）の削減であった<sup>10)</sup>。しかし、第三者委託による経費削減といった理由の背景には水道事業特有の人的資源の確保の問題があったことが重要なポイントとなる。市町村が自前で水道技術者を養成するには多大な費用と時間がかかり、これを委託することによって、単なる経費削減ではなく、長期的な計

画に基づく人材育成費用を節約するといった含意があった。

旧穂別町においても、水道法で定める「水道技術管理者」の資格を持つ職員が退職するため、技術者が早急に必要になったことが第三者委託を導入するきっかけとなった。当時、水道技術管理者の資格は退職予定職員しか保持しておらず、新たに職員として育成する時間と費用がなかったことが導入への大きな要因となっていた。つまり、旧穂別町における第三者委託の導入は、経費削減目的よりも人材不足への解決手段として導入されたということが推察できる<sup>11)</sup>。

以上のような経緯を踏まえ、次に、むかわ町（旧穂別町）簡易水道事業の財政動向について検討をおこないたい。図表3は、むかわ町の簡易水道事業に関する歳入費目の推移を示している。ここからは、第一に、使用料収入が徐々に減少してきていること<sup>12)</sup>、第二に、国庫補助金、町債・企業債がともに減少しているが、企業債だけは2009年度以降増加傾向に転じていること、第三に、一般会計からの繰入金、補助金、地方債の減少に対応して増加していることがわかる<sup>13)</sup>。実際のところは、2003年度から2005年度にかけて「穂別地区簡易水道基幹施設改良事業」が毎年3500万円から6500万円の規模でおこなわれたため、単純に時系列による分析結果は導き出すことができないが、簡易水道事業の収入構造として、営業収益が減少し続け、営業外収入についても減少が進んでいるということがわかる。

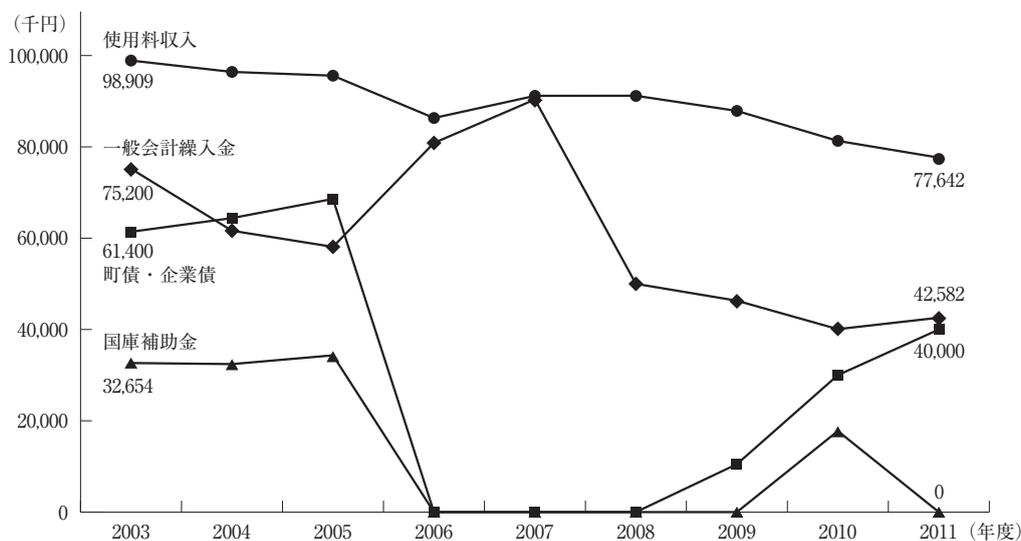
次に、図表4は、むかわ町の簡易水道事業に関する歳出費目の推移を示している。ここからは、第一に、町債・企業債の償還費用が年々増加してきていること、第二に、委託料はほぼ横ばいといえるが、厳密に見ると第三者委託開始時期から12%（約400万円）ほど削減されていること、第三に、職員人件費が基本的に横ばいであることがわかる。図表3とともに考察すると、収入構造が毎年減少傾向にあるにもかかわらず、支出構造からは人件費、維持管理費（委託費）が毎年一定の費用がかかるうえ、公債費が増加してきていることから、恒常的に支出が増加していく傾向にあ

ることがわかった。

以上、むかわ町（旧穂別町）の簡易水道に関する歳入と歳出の両面からの分析からは、民営化による経費節減効果については否定的な結論が導き出される。先に述べた通り、水道事業では専ら、第三者委託が経費削減を主目的として導入されるのではなく、人的資源の確保といった含意が強いことがわかっている。その中で、日本水道協会（2006）による旧穂別町へのアンケート調査からは「町職員1名分の給与と検針費用の一部を受託会社2名分の給与に配分したため、コスト縮減には特別になっていない（後略）」<sup>14)</sup>と、本分析結果と同様の回答が示されている。しかしながら、委託費用については当初より400万円程度の減額が行われており、これを経費節減効果として評価することができる。しかし、実際のところは、施設の老朽化に伴う委託先企業における補修・回復作業回数の増加を起因とした経費の増大などが無視されたまま委託金額の減額がおこなわれており、今後の施設維持管理に関する基金積立てなどがない状況から、人材育成を目標として第三者委託を活用していくといった目的を達成することが困難になっていくことも予想される。

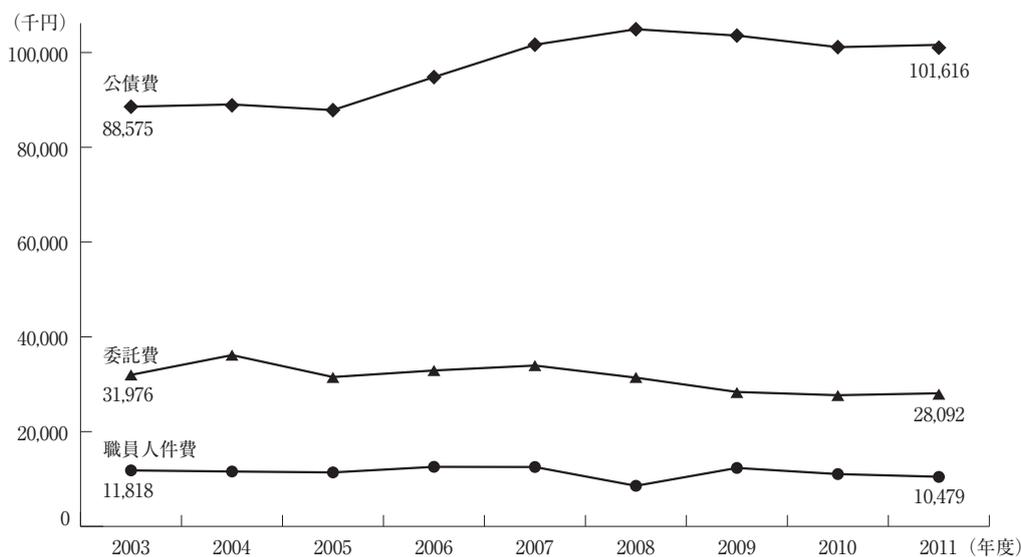
さらに、水道施設の老朽化に伴う水道供給の停止・断水は、一般的にいえば、水道供給義務を定める水道法の理念に反する事態である。しかしながら、現下の小規模な水道事業者では、これまで我が国が目標とし、そして、近年になって一定の目的達成を見たとされてきた、水の「量」の確保が再びできなくなるといった危機に直面していることを認識する必要があるだろう。その背景には、分析からも明らかになった通り、使用料収入の減少をどのように抑えるか、そして、今後の企業債発行をいかに抑制しつつ、企業債の償還費用をどのように捻出するかといった水道事業者をめぐる財政事情に問題の根本を有しており、これらは全国と同規模の上水道、簡易水道事業者が抱える共通の問題といえる。

図表3 むかわ町簡易水道事業（旧穂別町）特別会計歳入各費目の推移



(出所) 旧穂別町・むかわ町各年度簡易水道事業特別会計歳入歳出決算書から作成。

図表4 むかわ町簡易水道事業（旧穂別町）特別会計歳出各費目の推移



(出所) 旧穂別町・むかわ町各年度簡易水道事業特別会計歳入歳出決算書から作成。

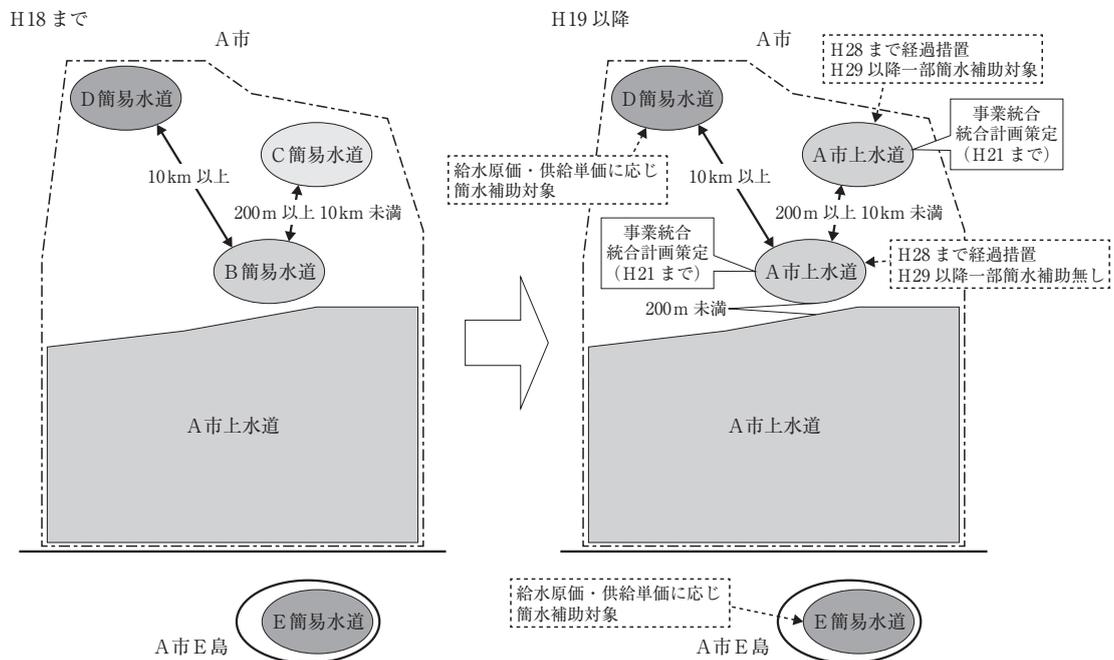
## 5. 簡易水道事業をめぐる市町村が抱える問題への対応について

むかわ町簡易水道事業の事例調査からは、第三者委託や市町村合併による水道事業の統合などの経緯のほか、今後の財政事情の問題や人材育成、施

設老朽化への対応などの課題についても明らかになった。このような課題は全国の簡易水道事業者が抱える共通の問題であり、国の対応が求められてきた。

その中で、厚生労働省は2007年の厚生労働省通知において、簡易水道等施設整備費の見直しを通知した。これは、図表5の通り、市町村合併を

図表5 簡易水道に対する国庫補助制度補助対象の見直し



(出所) 日本水道協会資料「簡易水道等施設整備費の見直し」より抜粋。

した地域に複数の簡易水道と上水道事業者が存在し、それらを統合するための事業統合総合計画を2009年までに策定した場合に限り補助金が交付されるといった見直しがされるとしたものである。その内容は、簡易水道を統合するための簡易水道統合整備事業と、2017年度以降の増補改良、基幹改良、水量拡張など生活基盤近代化事業とがあり、それぞれに対して要件を満たす自治体には補助金が交付される仕組みになっている。

むかわ町においてもこの制度に対応しており、先にも見た通り、2009年度から事業を統合し「むかわ町上水道事業会計（企業会計へ移行）」として簡易水道の統合をはかった。しかし、合併した旧穂別町の面積は広大で、旧鶴川町の上水道供給地域からも離れていたため<sup>15)</sup>、旧穂別町の簡易水道事業は事実上、個別の水道事業として温存されている点が興味深い。事業統合総合計画を策定した場合はスケジュールに従って統合を進める必要があるが、統合の内容としては、会計の統合や水道料金の統一など制度面における統合が進められ、現地ヒアリング調査からは、実質の簡易水道行政

は旧穂別町にある総合支所が担当し、第三者委託の形態にも変更がないため、簡易水道の事業内容や経営内容に大きな変更を求められるものではないことがわかっている。一方で、これら厚生労働省による国庫補助金の見直しが、むかわ町における水道財政事情の問題を解決する手段になるということは極めて難しいと言わざるを得ない。なぜならば、見直された国庫補助金は将来の増設や更新需要に対して交付される補助金であり、現在問題を抱えている公債費の償還費用を捻出するものではないためである。さらに、これらの国庫補助金の補助率は目下のところ事業費用総額の4分の1から10分の1であり、自治体にとってはいわゆる裏負担と呼ばれる自主財源の捻出が不可欠になっているからである。以上の通り、統合を進めた自治体が今後どのように持続可能な水道事業の運営をおこなうかといったことが今後の課題となる。

## 6. 小 括

今日、人口減少社会へ向かう我が国の水道事業では、配水能力、配水量を、減少する水需要に対応した形で維持管理していくことが求められている。その中で、市町村など地方自治体では、ここまで見てきた通り、合併後の水道事業をどのように効率化、維持管理していくかということが喫緊の課題となってきた。そこで、本研究における事例分析では、北海道むかわ町の簡易水道事業を取り上げ、民営化に対する考え方と町内水道事業の統合問題について検証を試みた。そこからは民営化の手段として導入されてきた第三者委託が、必ずしも経費削減を主な目的としている手段ではなく、人材不足の解決手段として専ら導入されていることがわかった。そして、財政面から見ると、歳入は国庫補助金、都道府県支出金の減少により市町村財源や一部では地方債への依存を高めながら、事業費全体が縮小していること、歳出から見た民営化による経費削減は軽微であり、むしろ地方債の償還費用の増加への対応が求められていることがわかった。その他、国は合併自治体へ複数の簡易水道と上水道とを統合させるためのインセンティブとして国庫補助の見直しをおこなったが、統合による補助金の恩恵を享受できるかどうかについては疑問が残ることを指摘した。

以上の結論から、我が国における将来の安定的な水供給と安心安全な水の提供とを考えるうえで、小規模な水道事業者がいかに持続可能な水道経営を確立するかということが重要であり、また一方で、人口減少社会をむかえて水需要が減少すると同時に、水使用料を含む営業収入が減少して財政的にも深刻な問題が発生しているということがわかった。そういった中で需要量にマッチした給水量をどのように推計するかが効率的な水道経営に寄与することを認識し、さらに、地方自治体における水道事業の深刻な財政事情を克服することが今後の重要な課題であるといえる。

### 【注】

- 1) 人口減少社会に対応した水道事業における水需要の測定に関する分析については清水・浅井（2013）を参照。
- 2) 『水道年鑑』平成21年度時点の状況。なお、専用水道は平成14年度水道法の改正により、一日最大給水量が20立方メートルをこえる施設を要件として追加したため、事業者数が大幅に増加している。
- 3) 『水道年鑑』「水道の種類別、経営主体別箇所数の推移」を参照。
- 4) 『簡易水道年鑑』の「経営主体別事業数」を参照。
- 5) このことは、2000年代を通じて公共事業全般に指摘できる。詳細は、清水（2009）および、清水・浅井（2013）を参照。
- 6) むかわ町ホームページ（<http://www.town.mukawa.lg.jp/>）を参照。
- 7) 『全国簡易水道統計』「資料編」の統計を参照。
- 8) そのほか、従来型委託として検針、集金、開閉栓業務も委託をしている。
- 9) 第三者委託の概要とその意義については保屋野・瀬野（2005）が詳しい。
- 10) 日本水道協会（2006）と保屋野・瀬野（2005）を参照。
- 11) 第三者委託導入までの経緯についてはむかわ町へのヒアリング調査結果による。また、保屋野・瀬野（2005）では、第三者委託の成立の背景には、「民営化」だけでなく、小さい水道の技術面での立ち遅れを是正するため、東京都水道局のような大きめの力のある自治体水道が助けるといった形が想定されていたと論述されている。しかし、東京都水道局へのヒアリング調査からは、他の自治体に講習会・研修会を通じた技術指導はおこなってきたものの、実際に他自治体の委託を受けた実績はないとのことだった。
- 12) 水道料金は合併時に上水道料金と統合した結果、値上げされている。
- 13) 2006年度から2008年度にかけての町債・企業債および、国庫補助金の急減は、合併による財政措置が関係している。水道事業についても合併によって普通交付税・特別交付税・合併特例債による財政措置が存在し、一般会計繰入金を経由して投入されていることが予想される。詳細は日本水道協会（2004）を参照。
- 14) むかわ町へのヒアリング調査においても同様の回答を得た。
- 15) 制度上は図表5で示すと、上水道と簡易水道との間に200m以上10km未満の間隔があり、2009年までに事業統合総合計画を作成したケースに当てはまる。

### 【参考文献】

- 厚生労働省水道ビジョンフォローアップ検討会（2007）『水道を取り巻く状況及び水道の現状と将来の見通し』（第1回検討会）厚生労働省。
- 清水雅貴（2009）「森林・水源環境税の政策手段分析—神奈川県の水源地環境税を素材に」諸富徹編著『環境ガバナンス叢書第7巻 環境政策のポリシー・ミックス』ミネルヴァ書房。
- 清水雅貴・浅井勇一郎（2013）「水道事業における水需要に関する経済学的考察」『和光経済』第45巻第3号。
- 水道産業新聞社編（2011）『水道年鑑 平成23年度版』水道産業新聞社。

水道法制研究会監修（2011）『改訂版水道法ハンドブック』ぎょうせい。

全国簡易水道協議会（2012）『平成22年度全国簡易水道統計』全国簡易水道協議会。

総務省（2012）『簡易水道事業年鑑』（各年度版）総務省ホームページ。

日本水道協会（2004）『市町村合併に伴う水道事業統合の手引』日本水道協会。

日本水道協会（2006）『水道事業における民間的経営手法の導入に関する調査研究報告書』日本水道協会。

穂別町（2004）『穂別町簡易水道事業特別会計歳入歳出決算書』（平成15年度版～平成17年度版）。

保屋野初子・瀬野守史（2005）『水道はどうなるのか？ 安くておいしい地域水道ビジネスのススメ』築地書館。

むかわ町（2007）『むかわ町簡易水道事業特別会計歳入歳出決算書』（平成18年度版～平成19年度版）。

むかわ町（2009）『むかわ町上下水道事業会計決算書』（平成20年度版～平成21年度版）。

本研究にあたっては、東京都水道局、北海道むかわ町経済建設課、同地域経済課、むかわ町簡易水道維持管理委託事業者である有限会社H・S・Kより協力が得られたことを心より感謝する。なお、本稿は、平成24年度地方公営企業連絡協議会調査研究事業の助成による研究成果の一部であることを申し添える。

（2013年6月30日 受稿）  
（2013年9月27日 受理）