

いま、下水道使用料を考える

石田雄弘

1、はじめに

私は長年勤めていた東京都を平成五年に退職し、現在、下水道総合研究所にお世話になっておりますが、私の三三年の都庁勤務を振り返って、その中心テーマは下水道使用料（料金）問題であつたと思っております。

今日のテーマの「いま、下水道使用料を考える」という意味の一つには、このような私の個人的な三三年を振り返つての思いがあります。「いま」と付けましたもうひとつの意味は、現在の社会経済状況の中での下水道界の当面している「いま」であります。

さて、国や地方公共団体が、あるサービスを国民や住民に提供しようとする場合、そのために要した費用を誰がどのような形で負担するべきかということが問題になります。サービスを受ける受益者にその受ける受益の度合いにより負担してもらうのか、サービスの受益とは直接関係なく徴収される租税により賄われるのか。すなわち、水道や郵便のようにその費用を料金収入で賄うものにするのか、それとも河川や一般の道路のように税金で賄うようにするのか。または、その両方で負担するのか。その場合、その割合はどのような負担割合になるのか。また、受益の度合いは何により計ればよいのか、というような問題が生じてきます。



今日は、下水道使用料について考えるわけですが、その場合下水道のサービスがどのような性格をもっているのかを考えてみることから始めなくてはなりません。この点、電気、ガス、水道等のような公益事業の料金においては、料金収入でサービス提供の全ての費用とその事業を継続して行うことの出来る報酬を含めて回収するわけで、独立採算を前提として議論を進めることが出来るわけですが、下水道使用料の場合には、使用料で賄うべき範囲、すなわち、枠組みから議論しなければならないわけで、この点、これら公益事業の料金との違いがあるわけです。

しかし、イギリスにおいてはご承知のとおり上下水道事業は民営化され、企業として経営されております。またアメリカにおいても最近翻訳した「下水道事業の財務と料金」をみると下水道料金の設定については公益事業と同じ考え方を採っていることが分かります。わが国においては下水道事業が公益事業の範疇に入るかどうかについては異論も多く即断できませんが、下水道事業はまだ建設途中にある事

業であるという事情や、歴史的に下水道事業が生成発展してきた過程の事情、さらに、現在の経済社会の中での位置付けなどを総合的に考えて判断すべき事柄であると思います。しかし、すくなくともその供給するサービスが日常生活にとって不断に必要なサービスであること、それが独占的に供給されること、については下水道事業も公益事業と同じ性格をもっております。このようなことから、公益事業料金は下水道使用料を考える場合、極めて参考になる分野であります。

「下水道使用料に関する調査研究委員会一覧」という資料を用意しました。この資料により下水道サービスの性格、費用負担のあり方、使用料体系のあり方の変遷をたどってみたいとおもいます。

2、昭和三五年当時の水道料金及び下水道料金の状況（用途別差別料金）

昭和三五年、この年に私は東京都に入り、水道局の南部第一支所に配属されました。所属は業務課で、ここに約二年間おりましたが、水道料金の調定という仕事に携わりました。この業務課には、検針係と私が所属した料金係、それから集金をする収納係とがありました。ここでの二年間を通じてお金を集めるということは大変なことだということをつくづく感じたのです。検針に行った若い職員が犬に追い掛けられること、メーターのうえに荷物が置いてあつてこれをどかすのに苦労した話など、また、週に一度ぐらい料金に関して血相かえて怒鳴り込んでくる人がいるなど料金徴収の第一線の苦労を間接的にではありましたが経験できたことは振り返ってみると良かったと思えます。この当時の水道局では新人は大卒も高卒もみな現場に配属していました。

さて、昭和三五年当時は下水道料金、水道料金はどういうものであつたかというところ、「用途別料金制」というものでした。一般用、営業用、浴場営業用、共用というようにその用途により料金単価が異

なる制度です。基本料金は、原則として各用途とも同じであるのに、超過料金は、都の場合一般用二〇円、営業用三二円、浴場営業用と共用十五円となっていました。営業用というのは、料理店、飲食店、劇場、娯楽場並びに家庭生活や生産に直接関係の薄い営業の用に水道を使用する場合をいいます。このように用途別料金制はその用途によつて差別料金を敷くものであります。この用途別料金が採られてきた時代背景としては給水量の絶対的不足などの事由から、奢侈的用水に高率の料金を賦課することによつてその使用量を規制し、生活用水を中心とする必需用水の確保と、その料金の低廉化を図ろうとするものであり、戦時経済の物価統制令の流れをくむ政策的色彩が強い料金体系であります。

しかし、この体系は例えば日本そば屋は一般用だが中華そば屋は営業用等その種別を定める基準が不明確であり、また、料金格差を説明する基準も不明確であり、料金体系そのものが常に不安定な要素を内包していることが欠点であります。需要種別の設

定は強いて理由を付ければ「日常生活に密着する度合いに基づく差異」に求めていたといえるわけですが、個々の事例を通じてみると、必ずしも明確かつ公正妥当に区分しうる尺度とはいえないものでした。また、「日常生活に密着する度合」が客観的に貨幣価値に換算できないため、必然的に恣意的なものとならざるをえないことになります。

料金を客観的かつ公平に決定する方法としては、そのサービスを提供するために必要とした真実の原価を使用者に配賦する個別原価主義にいきつくことになるわけです。

さて、この時の下水道料金はどうかということ、水道料金の三割をもつて下水道料金（処理区域）、同じく二割をもつて（排水区域）料金としていました。いわゆる水道料金比例制です。したがつて、下水道料金も用途別料金であつたわけです。ただ、便器一基当たり月二〇円というような独自の付加料金がありました。このような用途別料金制は東京都に限つたものでなく全国的にもそのような料金体系で

ありました。

さて、その後の下水道使用料に関する調査研究委員会一覧をみていただくと、一つは昭和三十六年の第一次財研をはじめとして四一年の第二次財研四八年の第三次財研五四年の第四次六〇年の第五次までの一連の下水道財政研究委員会の報告があります。他の一つは主に使用料体系に関するものとして東京都の委員会報告があります。以下これについて説明したいと思います。

3、下水道使用料に関する考え方の変遷

昭和三十六年の第一次財研では、費用負担の基本原則として現在も使われている「雨水公費・汚水私費の原則」が提言され、その公費のうちの一定割合を国費で負担するというもので、初めて下水道事業の費用負担が明確になったという意味において画期的

な報告でありました。この中で特徴的なことは費用を汚水分と雨水分に分けて、汚水に係わる部分を使用料で負担し、雨水に係わる部分を公費で負担するというもので、使用料に算入されるべき経費は、

(イ) 施設のうち汚水分の建設費(総建設費の五〇パーセント)に対する減価償却費、(ロ) 汚水分の建設費に係わる地方債利子の総額、(ハ) 維持管理費のうち汚水分(維持管理費の七〇パーセント)であるとし、この(イ) + (ロ) + (ハ) の合計額を使用料対象経費とし、使用料の賦課基準としては、汚水の量よることが適当であるとして、この汚水量で除すことにより使用料単価としたのであります。

この第一次財研は、公共下水道事業の費用負担の原則を定めたことにより、それまで国、市町村、使用者の間で互いに負担を逃れる傾向があつたものを一掃してそれぞれの負担を明確にしたこと、及び、使用料の賦課基準として汚水の量によることが適当であるとしたことにより、従来の水道料金の付加料金的な位置から下水道料金が独立したという意味を

もつていると思います。

財研の報告書は、この第一次に限らず全体としてその時々において下水道整備事業を進めるための在るべき方策を提言しており、建設財源においてより大きな意味があるわけでありますが、ここでは主に費用負担と使用料の問題に絞つてのべることといたします。

昭和三七年と三八年に東京都の「臨時料金制度調査会」が下水道料金の「構成要素に関する答申」と「体系に関する答申」を出しています。東京都は地方公営企業法を全面適用していることからその答申は公営企業を前提としており、まず、下水道事業を準公営事業と規定し、料金原価に算入する費用としては維持管理費と減価償却費のうち汚水に係わる分（七五パーセント）とし、企業債の元利償還費については将来はその一部を算入することが望ましいが当面は一般会計からの補給による必要があるとしています。これは地方公営企業法の適用に際して基本計画のなかに規定したものを踏襲したのですが、

同時に当時の料金水準の低さを考慮したのもでもあったわけです。すなわち、当時の下水道料金の水準は漸く改良費を含めて維持管理費を賄うのがやつとという状態でした。

この臨時料金制度調査会の答申は「下水道料金の体系に関する答申」により大きな意味があると思います。それは、原価主義を基調とすることを提言していることです。また、料金徴収の基準としては排除される汚水の水量、水質に対応したものに一元化を図り、併せて水洗化の促進を図るため便器料金を廃止し、最低料金制を併設した均一従量料金制を提言しています。この提言を受けて昭和四〇年四月から最低料金つき均一従量料金制の採用となつたのです。

昭和四一年の第二次財研は、費用負担の基本原則である「雨水公費汚水私費の原則」は踏襲するものの、都市の排水機能の低下や汚水の排除処理に要する公的な要請に基づく経費の増加及び下水道の先行的整備の必要性により、公費で負担すべき部分が増

大していること。また、市町村の区域を越える広い地域にわたって必要な施設になつてゐるため、公費負担における国の負担部分が大きくなつてゐるとして、その負担割合を公費部分を多く私費部分を少なくする修正をしたのであります。

使用者が使用料として負担するもの、すなわち汚水分は、維持管理費の七〇パーセントと資本費の三〇パーセントである。あとの維持管理費の三〇パーセントと資本費の七〇パーセントは雨水分として公費負担とするというもので、その主なものは負担区分のなかでの公費分を多くしたことになりました。この負担割合が地方交付税の算定基準として今日まで続いているものです。

昭和四八年の「第三次財研」は、公害国会の後をうけ、また、高度経済成長期の最後の時期という時代背景を受けて、きわめて公共事業色の強い答申でありました。このために、第三次財研だけは特別に表のなかで公共下水道の意義を書きました。すなわち、下水道は総合的な水管理システムにおける水循

環サイクルの重要な構成要素として位置付けていることです。また、市街地や集落における下水道サービスは、ナショナルミニマム、すなわち日本国民であれば誰でも享受する最低限のサービスと認識すべきであるとしてゐることです。すなわち、下水道は「都市施設」から「国民の施設」になつたわけです。そのうえにたつて費用負担の基本原則は、下水道によるサービスは公共材として一般道路や河川と同様に公的主体が責任を以て供給すべきが原則で、汚染者負担を除きその相当部分は公費負担とするというものです。また、三次処理経費は汚染者負担を除き、原則として公費負担とすること。公費で負担すべき部分のうち国費で負担すべき部分が著しく増えている、としております。

使用料について特徴的なことは、一般排水と特定排水に分けて使用料を算定するべきであるとしてゐることです。特定排水とは企業活動にともない、工場、事業場等からの汚水のうち一定量以上の部分というわけですが、この特定排水には汚染者負担の原

則にもとづく負担をさせるものとしています。一般排水は特定排水以外の排水で、一般排水使用料の対象経費は一般排水に係わる維持管理費のみとする、一方、特定排水使用料の対象経費は特定排水の維持管理費のなかに施設の償却費及び利子の当該部分を含めるものとしており、一般排水と特定排水とで使用料の対象経費に格差を設けていることです。また、累進使用料体系を採用すべきものとしており、三次処理経費は汚水に係わる経費ですが、一般排水使用料の対象にしないものとしています。昭和四八年一〇月に東京都の「下水道問題専門委員会提言」は、料金体系を全面的に改め累進制を採用するとともに水質料金制度の確立をはかる一方、生活用の必要最小限の排水については最低の料金を設けるべきである、として次のように料金体系を排水抑制政策の誘因として使うべきことをべております。都の均一従量制は費用低減の原則が働く場合には十分に成立しうが、工事費の高騰が著しく、むしろ費用増増の傾向が明らかで、限界費用は平均費用を大きく上

回るようになっていくから、現行料金体系を維持することは問題があること。また、消費の態様が多様化している際、均一従量制は生活排水と非生活排水とを同一に扱うという不公平を看過する欠陥を免れないこと。さらに、水資源問題や環境問題が深刻化しつつある現在、均一従量制は排水の抑制に対するインセンティブとして働かないという点で問題があること。このような理由から、料金体系は排水量が多くなるほど料金単価を累進的に高くするという体系に切り替えられなければならないとし、さらに、最低料金、水質料金の上乗せを次のように提言する。累進制を採用した場合には、生活用の必要最小限度の排水については必ずしも原価にとらわれず、低廉な最低料金を適用するような配慮が望ましい。その反面、工場、事業所などからの一定量以上の排水に関しては、償却費・利子を含む限界費用を基準として料金が決定されるべきである。また、一定の基準以上の汚染物質を含む排水についてもPPP（汚染者負担原則）に基づき、水質料金を上乗せすべきで

ある。

この提言に基づき昭和五〇年九月から都では従量通増料金体系を採用することになり、乙地区（処理場につながっていない排水区域）料金を廃止したのであります。

次に、昭和五二年に「東京都下水道財政調査会」がもたれ、経費負担区分の見直しと下水道使用料のあり方について、受益者負担の観点から答申がなされました。

昭和四八年から五二年までの間にいわゆるオイルショックをはさんで日本経済の構造転換と深刻な不況を経験して、国家財政も地方財政ともに窮迫した状態にありました。都財政は、特に影響を強く受け危機的な状況の中でそれまで続けてきた資本費の一般会計負担を打ち切り、汚水分に係わる起債利子の料金算入を答申したのであります。

昭和五四年の「第四次財研」は、第三次財研の公共財としての費用負担の原則を修正するものとなりました。すなわち、下水道はその利用者が特定され

る施設である。しかも、利用者は一面では水質汚濁の原因者として水質保全のために相当の社会的費用を負担すべき立場にあることも考え合わせれば、下水道の水質保全に及ぼす公共的役割に留意しつつ、利用者負担をあわせ強めることが適当である、として下水道を生活環境のナショナルミニマムと規定しながらも、これに要する費用について国、地方公共団体及び利用者が適正な負担を行なうことによつて初めて整備が可能になると答申したものであります。

使用料については、一般排水と特定排水に区分することが適当であるとし、一般排水の使用料については汚水に係わる維持管理費のうち公費で負担すべき経費を除いた全額のほか、資本費（国庫補助金及び受益者負担金徴収分に係わるものを除く）についてもその対象とすることが妥当である。ただし、その場合において使用料が著しく高額となるときは公共下水道の公的役割などを勘案して、過渡的に使用料の対象とする資本費の範囲を限定することについて検討することが必要であろう、としており、また、

特定排水の使用料については、汚水に係わる維持管理費のうち公費で負担すべき経費を除いた全額のほか、原因者負担の原則に基づき資本費（受益者負担金徴収分に係わるものを除く）を含めてその対象とすべきである、としている。また、累進使用料体系を積極的に採用すべきであるとし、累進の段階及び累進幅の設定にあたっては、一般家庭の標準的排水量を基本とすべきであるが特に大量排水については資本費の増大要因としての側面も考慮し、累進度を強めることが妥当である。さらに水質使用料については執行体制、徴収経費などを勘案しつつ、水量による使用料に上乘せして徴収すべきである、としております。

昭和五八年に東京都上下水道財政調査会は、下水道局は公営企業として経営されており、雨水処理費など一般会計で負担すべきものを除き、原則として独立採算制により料金をもつて賄うべきものである。生活排水への配慮は必要であるが今後はもっと受益者負担原則に忠実であるべきである。また、通増率

の見直しにあたっては節水型の料金政策については継続する必要を認めながらも、個別原価主義を尊重して、水需要の構造的変化に対する素直な認識と適切な対応が必要であるとしております。

この答申を受けて料金体系の見直しを行なった結果、水需要の構造的変化を反映して通増率が従来の八倍から六倍へ緩和され、料金改定率二五・六パーセントと共に昭和五九年から実施されたのであります。

昭和六〇年の第五次財研の答申は、費用負担の基本原則については第四次財研をほぼ踏襲するものであります。すなわち、国は国家的見地から、地方公共団体の下水道整備などを推進する責務を有し、地方公共団体は固有の事務として下水道を整備するなどの責務を有することに鑑み、国及び地方公共団体は原則として下水道整備に要する費用のうち、公費で負担すべき部分につき、各々の責務に対応した補助及び負担を行なうべきである。下水道使用者は下水道整備により生活環境の改善などの利益を受け

関東地方は一都六県からなり、ここには約三、九〇〇万人が住み、水道水源となる主要水系として利根川、荒川などがあります。上下流の利害は当然対立します。この三、九〇〇万人に対して給水する水道事業だけをみても約三三〇以上が存在し、これに簡水（八〇〇箇所）や専用水道（二、一〇〇箇所）など加えようと極めて大きな数字になります。私見ですが、これを一つの水道事業に担当させてはどうかと思うのです。つまり、水道水源を河川などに依存する水道事業の特性を考えると、その位の規模で水道事業を営営する雄大な構想を持つことが必要ではないかと思ひます。

これでも給水人口の規模から見てテムズ水道（ロンドン水道）の二倍に過ぎません。さらに水源の安定とか、その補完性を考えるとき関東地方に新潟県を取り

込んで一体とする規模、つまり、日本列島を横断的にした広い区域で考えることが必要ではないかと思ひます。日本列島全体をみると降雨量は需要全体をまかなうに足りるけれど人口集中地域との関係ではアンバランスとなつています。特に近年地球的規模で起こる渇水・水不足問題に対処し、これを解消するためには従来の河川管理における規制を見直し、新しい発想に立たないと今後対応できないと考へます。いま世界各国で水道事業の民営化の問題が取り沙汰され、日本でも国鉄、電々など国营企業の民営化が行われ、次は水道事業など地方公営企業だといわれますが、いま述べたように前提となる条件整備が行われないうちに早急に民営化の導入を論ずることは話が逆だと思ひます。

7. 四一〜四二ページに書かれています。ケンプリッジで水路や排水路に水を流したとあり、これはなぜそうだったのですか。また、その後どう発展しましたか。

⑦指摘されるまで私も気付きませんでした。多分飲み水の確保とか水環境を守るために汚れたこれら市街地周辺の水路に水を流し、きれいにしようとする一つの試みだったのではないでしょう。

8. パリの市街地の道路洗滌のために街路の側溝に水が流されているのをみますが、それと同じようなものですか。

⑧パリでは下水処理水などを道路清掃などに使い、そのための吐水口や下水への飲込口などが市内の街路の側溝に多数見られます。雨水の飲込みのための側溝の施設はイギリスでも見ることができですが、絶えず水を流して道路清掃を行う施設は寡聞にしてイギリスで見たことはありません。

せん。違う考え方からでているものと思われるす。

お断り

「イギリスの上下水道事情」につきましては、平成七年一月一日に東京青山において開催された本部第1回定例研究会でのご講演と、平成八年三月九日大阪市で開催された関西支部第2回定例研究会でのご講演の記録をもとに、ご本人の手で一つにまとめていただいたものを掲載させていただきました。

齋藤博康氏が翻訳された

英国 上下水道物語

平成七年八月に日本水道新聞社から出版されました。

連絡先 定価四二〇〇円（送料実費）
電話〇三（三三四〇）四七三一

ること及び水質汚濁の原因者であることに鑑み、原則として下水道整備などに要する費用のうち私費で負担すべき部分につきその利益等に応じて適正な費用負担をすべきである。このように公費で負担すべき部分、私費で負担すべき部分については従来の負担区分を追認する答申となつたのであります。そして、使用料については、各地方公共団体において適正な使用料算定がなされるよう、使用料対象費用、使用料体系などに対する具体的な考えの明確な基準を示した使用料算定要領を作成すべきである。とし、この指摘に依つて昭和六三年に建設、自治両省による「下水道使用料算定の基本的考え方」が通達されたのであります。

4、下水道使用料を考える

以上、ごく概略ですが使用料の変遷をみてまいりました。この中から下水道使用料を考えるうえで基

本的な課題を取り出して、考えてみたいと思います。

①雨水公費汚水私費の原則について

下水道使用料を規定する経費負担区分については、第一次財研の雨水公費汚水私費の原則が今日まで継承されてきております。ただし、第三次財研においては建設費公費維持管理費の汚水分についての私費ということでしたが、第四次財研では汚染者負担の原則を援用して雨水公費汚水私費の立場に戻っております。

この雨水公費汚水私費の原則は第一次財研において雨水相殺論のうえにたつ負担原則として展開されたものであります。以下にその部分を引用しますと、

「雨水排除及び低湿地帯のたい水の排除については、原則として租税負担に帰する公費の負担とすることを適当とする。ただし、土地の利用価値の増進、地価の値上がり等のかたちで特定のものに明らかに利益があると認められる限度においては、受益者または利用者に特別の負担を課することが適当である。」

「汚水及びし尿の処理ならびに排除については、原則として、個人の負担に帰せしめるのが適当であるが、公共用水域の汚濁防止及び公衆衛生などの行政目的を達成するために必要な限度においては、公費をもつて負担することが適当である。」

「上記のように、雨水を排除する施設と、汚水を排除する施設とは、いずれについても、経費の公費をもつて負担すべき部分と、利用者・受益者の負担すべき部分が存在するのであるが、雨水を排除する施設について利用者の負担すべき部分と汚水を排除・処理する施設について公費の負担すべき部分とはほぼ相殺することが出来る程度のもので考えられる。したがって、経費の負担区分を算定する場合には、全施設を総合して考え、雨水排除施設については公費が、汚水の排除・処理施設については利用者が、それぞれ負担すべきものとするのが便宜である。」

この雨水汚水相殺論の問題点として次の指摘をすることが出来ます。

① 金額上、本当にイコールか

下水道事業は各市町村ごとに行なわれ、それぞれに経理が行なわれておりますが、各市町村ごとに相殺されうるものかどうかということです。地質条件や降雨量がそれぞれに違いがあるわけですが、おしなべて相殺できるものかということです。一般的にはそのようなことは考えにくいことではないでしょうか。

② 公費と私費の相殺は公平か

雨水の私費部分を負担すべき者と（土地所有者等）と汚水の公費部分を負担すべき者が一致し、かつ、両方の負担額が均衡しているとき初めて公平ということが出来るわけですが、そのようなことはさらに考えにくいのではないのでしょうか。

③ 雨水に係わる経費は公費ということについて

雨水公費の原則は雨が天然現象であり、受益測定が不可能であることをその理由にしているのですが、受益の測定は不可能ではないのかということです。すなわち、下水管を敷設するに際してその土地の面積や状況から雨水の流出量を計測して建設

しているわけですから、その土地の所有者の受益を計ることは可能であるといえるのではないのでしょうか。

④ 「行政目的を達成するために必要な限度」とは何か

汚水については、原則として個人の負担とし、公共用水域の汚濁防止などの行政目的を達成するために必要な限度においては、公費負担とするものとしています。しかし、公共用水域の汚濁防止や公衆衛生の向上という行政目的は、個々人の汚水及び尿尿を下水道に排除する結果、すなわち個人が受けるサービスの結果、総体として生じる効果であり、個々のサービスとは別に生じる外部経済効果であるということが出来ます。

このような効果は、下水道に限らず上水道でも伝染病の防止など公衆衛生面で発生していますが、両者の外部経済効果には本質的な相違があります。

上水道のサービスは、消費者が必要とするときいつでも蛇口をひねれば正常な水の供給を受けること

が出来ることであり、その正常な水を消費者が使うことによって伝染病などの予防となり、結果として、公衆衛生が向上する効果を生じるものであります。

一方、下水道のサービスは、サービスの提供場面が収集処理のプロセスをとうして分散していることが特徴であります。すなわち、排水口に下水を流すことによるサービスの提供。流下途中で氾濫や悪臭を発生させないサービスの提供、放流先での水質浄化サービスの提供などがあります。したがって、下水排除という下水道の直接使用の場面には、下水道サービスのトータルな姿が現れず、使用者が自己の支配下にあるサービスに対して下す価値判断は、部分的なものにならざるを得ないのであります。このことは例えば、水道事業において「おいしい水」提供のためのオゾンや活性炭を用いた高度浄化を行なった場合、その便益は蛇口から供給される水に集約され、水道使用者はその集約された便益を受けることになります。これに対し、下水道事業の高度処理は、公共用水域の水質保全に効果をあげ、その便益を受

ける者は水域全体の住民であり、下水道使用者が汚水を排除する便益に反映されることはないのです。

このように、水道サービスの場合には、便益が消費者に集約して生じるのに対して下水道のサービスは使用者と公共用水域の住民（社会）とに分離されて便益が生じるという違いがあります。

このようなことから考えますと「雨水公費汚水私費の原則」は、極めて分かりやすい負担原理であり、また、合流式下水道において普及整備のための建設費をアロケイトする場合においては一定の合理性を有するものの、外部経済効果を考慮に入れた厳密な意味で事業費用の負担を律するには欠陥をもつていると云わざるを得ないではないでしょうか。

図に示したものは、平成元年に下水道協会で基本的課題として「費用負担のあり方」を検討した際の考え方を示したものであります。これは便益、効果が帰属するところをとらえて、そのものに負担をしてもらうという考え方であります。便益、効果を定量的にとらえることの難しさがありますが、一つの

考え方であると思います。

（２）原価主義使用料体系

下水道使用料の問題について考える場合、経費負担の問題と他にいまひとつ問題をあげるとすれば、使用料対象経費を個々の使用者に対してどのように配賦するのかということに関して、これ迄にのべた調査委員会のなかで昭和四〇年以降一貫して採られている考え方に、原価主義、なかんずく個別原価主義使用料体系があります。最近、公益事業の料金が総括原価主義に基づいて算定されることにより企業努力の誘因にならない結果、高い公共料金の元凶として原価主義が批判され、見直しの気運にあるわけですが、下水道事業の場合それはそれ以前の問題として公私負担区分の問題があることはこれ迄に述べたとうりです。ここで問題とするのは配賦原則としての個別原価主義について考えてみたいと思います。

東京都の料金制度調査会の答申に基づき、昭和四〇年に従量料金制を採用して以来、下水道使用料は排除される汚水の水量により、また、通常の間度を

こえる水質の汚水は、量と質に対応した使用料体系が第三次財研においても支持され、全国的に採用されております。

使用料対象経費の配賦にあたって、公平の見地からみると、各使用者は自分の排出した汚水の処理に係わる費用だけを負担すべきであり、また、適正な原価を使用者に負担してもらうことは、節水効果も期待できることから、使用料は原則として個別原価に等しく決定されることが望ましいといえます。このことは、下水道法第二〇条第２項に規定されていることでもあります。下水道使用料は、

①下水の量及び水質その他使用者の使用の態様に応じて妥当なものであること。

②能率的な管理の下における適正な原価をこえないものであること。

③定率または定額をもつて明確に定められていること。

④特定の使用者に対し不当な差別的取り扱いをするものでないこと。

この下水道法の規定は昭和三十三年の現行下水道法制定時からある規定ですが、これ迄に述べた各種専門委員会での検討の結果、使用料体系の変遷を経て、現在では以下のように現行の使用料体系に根きよを与えていると解釈されております。

すなわち、第一に、量及び質的差異に対応した合理的体系が要請されていることです。従量使用料および水質使用料の採用の根拠であります。

第二に、原因者負担の原則をふまえて、生活排水を中心とした一般排水と、事業活動にともなう特定排水とに区分することに根拠を与えています。

第三に、大量排水が経費の増加要因となる傾向との関連と、節水型社会の指向という視点とを考え合わせると、累進使用料体系の採用が要請されることになりなす。

これを原価主義の立場から検討してみましよう。すなわち、使用料を原価にのみ基礎を置き、その他の価値判断を排除する立場です。まず第一の従量使用料と、水質使用料はこれが原価との関係において

配賦されているかぎりにおいては支持されるものがあります。しかし第二の一般排水と特定排水との区分についてはどうでしょうか。生活排水と事業排水との差異は排水量や水質の他にもその使用態様が異なる場合があります。同じ一〇〇立方メートルの汚水でも一時に排水するものと平均して排水するものとは施設能力を前者の場合には格段に大きなものにする必要があります。その原価の差を使用料体系に合理的に反映するものであれば原価主義の立場からも支持されるものであります。一般排水と特定排水（一カ月当り二〇〇立方メートル以上の汚水を排除する使用者）とを比較した場合、東京都で昭和五七年に調査した結果では月間使用量が多い使用者になるほど平均使用量に対する最大使用量の割合すなわち、変動率が大きいという結果が出ています。都の結果をとらえて他の都市に適用することは適当ではありませんが、下水道事業の場合、建設費に国庫をはじめ公的な補助金が入っております。その範囲におい

て差等を付けることは下水道法の規定上は認められるものと考えられます。さらに受益者負担の原則はその製品原価に汚濁防止費用を正しく反映させるべきとするものでありますから、特定排水についての使用料算定にあたって資本費の算入に差等を付けることは汚染者負担の原則からは支持されるものと考えられます。しかし、原価主義の立場からは、生活排水と生産排水あるいは事業用排水とで差異を付けること、すなわち、使用目的によって差異を付けることが妥当なものかについては、否定的に解さざるを得ないと考えております。

次に第三の累進使用料について考えてみます。累進使用料は、昭和四八年の東京都の専門委員会、工事費の高騰が著しく大量排水が経費の増加要因となる傾向が明らか状況では均一従量制に対して累進的に使用料単価を高くする累進使用料制を提言したことに始まり、水資源の枯渇にともなう節水指向を強めなければならないという政策もあり、この制度は支持されておりますものの、しかし原価主義の

立場からみた場合はどうでしょうか、原価配賦の結果で最低水量を使う使用者群と最高水量を使う使用者群との間で格差がでてくるならば、これは支持されるものでありましょう。しかし、原価の裏打ちのない累進使用料は、恣意的な政策使用料といわざるをえないわけで、東京都の昭和五九年の使用料改定では最低単価に対する最高単価の割合（通増度）を八倍から六倍に引き下げましたが、それでも別紙に示すような補正措置を採っているのです。原価の裏打ちを付けて累進使用料を設定することは、事務的にかなり難しい問題であります。

第五次財研の答申を受けて、昭和六二年に作成した「下水道使用料の基本的考え方」では、通増度の原因となる固定費の配賦を ①一般排水と特定排水の区分に基づく方法と、②需要変動に基づく方法との二つの手法を例示してあります。

元来、原価主義は、公益事業において料金設定に際して採られる考え方であり、公益事業体が提供するサービスに係わる費用の全て、すなわち、適

正な原価に、適正な利潤を加えたものを料金計算の基礎とするものであり、独立採算を前提とする料金算定原則であります。この点下水道事業は建設費に多くの補助金を受けており、そのスタートのところでは政策的な要素が入っており、原価だけで律することは無理な事業であるという制約があると思われる。

5、これからの下水道事業と使用料

いま下水道事業は第八次五カ年計画の決定により、普及整備事業の前途は明るいものがあります。しかし、普及が進むに従い、政治家を含め国民の間に下水道事業も終わりに近ずいたという意識が生まれてきております。

しかし、公共用水域に対する水質保全の観点からは、雨水対策と非点源汚濁対策、再構築のための建設整備、汚泥や処理水の再利用など、難しい問題を

抱えており、これらの事業を行う上での費用負担のあるべき回答は、これまでの「雨水公費汚水私費の費用負担原則」からは出てきません。

国家財政、地方財政とも長期の景気の低迷で窮迫しており、国では二四〇兆円に及ぶ国債残高を抱えており、地方財政も財政硬直度を増しております。このような状況の中で世界的には下水道事業の財源は、税金から使用料へという傾向を示しており、今後下水道使用料の問題がますます重要になってくると考えられます。

しかも建設途上の使用料の改定はそれなりの困難はあったものの、未普及地域に対する普及を優先して建設を続行することが行政の公平性からも分かりやすく、そのための使用料改定は市民の高い支持を得ることが出来たわけであります。これに対し、普及後の使用料の改定は、使用者にとって直接の便益、例えば水洗便所の新たな使用というような便益はないので、使用料改定について市民のコンセンサスを得るためには、流域ごとの総合的水管理を前提とし

て、総量規制による各汚濁源の把握とその排出規制が必要であり、その上に立つて下水道事業者が規制を守るために再構築や高度処理などが必要なことを使用者に説明しその理解と支持を得て初めて改定することが出来るのであります。

下水道から受ける便益は身近なものから公共的なものまで極めて幅広いものがありますが、普及が終わった段階で使用者には身近な便益は当然なことでして捨象され公共的な便益は使用料との関係で理解されないという事業者にとって難しい状態になるのではないのでしょうか。このような事態に対処するために今から周到な準備が必要です。

下水道事業が果たすべき社会的責任は普及後にますます重いものになります。下水道使用料問題は重要な課題の一つであります。ご静聴ありがとうございました。