

平成30年11月22日

生駒市議会議長 中谷尚敬様

都市建設委員会委員長 片山誠也

委員会調査報告書

当委員会で調査した事件の調査結果について、生駒市議会会議規則第107条の規定により、下記のとおり報告します。

記

- 1 派遣期間 平成30年10月24日(水)及び10月25日(木)
- 2 派遣場所 香川県、香川県広域水道企業団
- 3 事 件 水道事業の広域化について
- 4 派遣委員 片山誠也 桑原義隆 浜田佳資 吉村善明
- 5 概 要 別紙のとおり

平成30年度都市建設委員会 行政視察報告書

1. 視察先・日時

- (1) 香川県／平成30年10月24日（水）
- (2) 香川県広域水道企業団坂出事務所／平成30年10月25日（木）

2. 視察の経緯（背景と目的）

水道は市民生活にとって欠かせないライフラインである一方で、人口減少等による水需要の減少、老朽化した施設の更新、耐震化対応による投資費用の増大、技術職員の減少、退職に伴う技術力の低下、人員不足といった多くの課題を抱えている。

県においては上記の課題に対応するため、県域水道一体化構想を示し、県内市町村の水道事業の経営統合を行うことで、業務の効率化、施設投資の最適化、基幹浄水場への集約による水源の適正化を図り、課題解決に取り組んでいくことを示している。また、その第一歩として、一体化によるメリット、デメリット等を協議する一体化検討会を設置し、平成38年度の事業統合を目指し取組を進めている。

本市も給水人口、給水収益の減少、老朽化した施設の継続的な維持更新費用の発生など、多くの自治体が抱える課題と同様の課題を抱えており、課題解決に向け、県域水道一体化の動向も踏まえながら、水道事業の今後に向けた検討を進めていく予定である。

このような状況を踏まえ、都市建設委員会として、水道事業の一体化、広域化による本市への影響や本市の今後の水道事業の方向性について調査、検討を行うため、本年9月の都市建設委員会において「水道事業の広域化」をテーマとし、調査を実施することを決定した。

調査に当たっては、本市の水道事業の現状、課題や県域水道一体化の検討状況について市にヒアリングを実施するとともに、県内一水道を実現し本年4月から広域水道企業団により事業を開始している香川県及び香川県広域水道企業団において視察調査を実施した。

- 経年化率 20.4% (平成28年) ※全国平均14.8%
- 香川用水受水比率 48.9%
- 水道料金 最低2,600円 最高4,195円 (家庭用20立方メートル1月 (税抜)) (平成29年4月)

② 視察項目

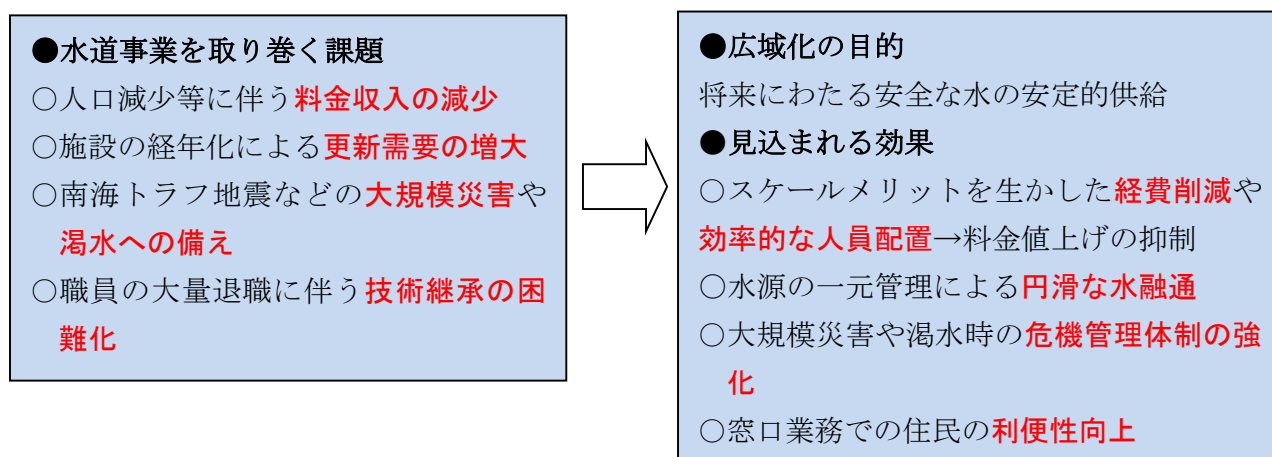
「県域水道の広域化について」

- ア 取組の経緯について
- イ 取組内容、効果について
- ウ 課題と今後の取組について

ア 経緯について

香川県は水道を取り巻く課題を、「人口減少等に伴う料金収入の減少」、「施設の経年化による更新需要の増大」、「南海トラフ地震などの大規模災害や渇水への備え」、「職員の大量退職に伴う技術継承の困難化」と捉えており、これらの課題を解決し将来にわたり安全な水を安定的に供給することを目的に県域水道の広域化に向けた取組を開始した。また、降雨量の少ない香川県特有の課題として、渇水対策が長年の課題となっており、平成17年、平成20年の大渇水を受け、ハード面の整備による対策だけでなく、円滑な水融通によるソフト面の対策を行っていく必要性が生じたことも取組開始の大きな要因となった。

【水道事業を取り巻く課題と広域化の目的】



(香川県視察時の配布資料より)

【広域化検討の経過】

平成20年	県及び市町の水道事業担当課長等で広域化に関する勉強会を開始
平成21年	トップ政談会(知事と市長・町長による会議)において水道広域化が議題に
平成22年	外部有識者で構成する「香川県水道広域化専門委員会」の設置
平成23年	香川県水道広域化専門委員会が知事に「県内水道の広域化・一元化」を提言 「香川県水道広域化協議会」の設置(県及び8市9町で構成)
平成24年	香川県水道広域化協議会で中間とりまとめ
平成25年	「香川県広域水道事業体検討協議会」の設置(県及び8市8町で構成)
平成26年	香川県広域水道事業体検討協議会が「広域水道事業等に関する基本的事項」を取りまとめる
平成27年	「香川県広域水道事業体設立準備協議会」(法定協議会)の設置(県及び6市8町で構成)
平成28年	香川県広域水道事業体設立準備協議会へ2市(坂出市、善通寺市)が加入(県及び8市8町で構成)
平成29年	知事及び関係市長が「香川県水道広域化基本計画」に合意、「基本協定」を締結(8月) 「香川県広域水道企業団」の設置(11月)⇒企業団の水道事業開始(平成30年4月)

イ 取組内容、効果について

(ア) 組織

○企業団本部

広域水道事業の運営組織として企業団を設立し、本部は高松市防災総合庁舎に設置。

○企業団事務所及びブロック統括センター

事業開始後2年間は構成市町の旧水道部局を「事務所」とし、平成32年4月に県内5カ所のブロック統括センターに事務所を統合する。

○執行機関

執行機関として企業団の管理者である企業庁(香川県知事)を置き、補助職員として副企業長(首長)(高松市長、宇多津町長)、副企業長(専任)及びその他職員で構成される。

○企業団議会

企業団の意思決定機関として企業団議会を置き、その議員定数を27人とする。

○監査委員

企業団の財務や事務を監査するため監査委員を2名設置している。

○運営協議会

企業団の管理運営に関し、料金や規約、予算・決算等の重要事項を協議するため、構成団体の首長を委員とする運営協議会を設置している。

(イ) 職員体制（正規職員 464名）【平成30年4月現在】

- ・ 県と8市8町の職員を地方自治法に基づく派遣により構成。
- ・ 職員数は、事業開始時は統合前と同数程度＋広域整備担当（10名）の増員、組織統合や官民連携の状況等も踏まえながら、順次、適正化の方向。
- ・ 今後、プロパー職員（正規職員）の勤務条件等を定め、32年4月からプロパー採用（身分移管）を開始。

(ウ) 業務関係の方針

広域化に当たり、より時間をかけて検討すべき事項（水道料金の統一等）については事業開始時にあわせて統一するのではなく、段階的に統一に向けた取組を進めている。

また、各市町村の財政体力の格差及び施設整備水準の格差を埋める為に平成30年から10年間の区分経理期間（事業体は統一しても市町村ごとに独立して、資産や負債、費用などを管理、運用する期間）を設けており、その期間中に一定の財政条件及び施設整備水準を達成するよう求めている。

【事業開始時】（平成30年4月）

- ・ 旧市町単位に「事務所」を置き、区分経理を実施
- ・ 財務システム、設計積算・工事検査要領を統一
- ・ 災害基本指針の策定、応援協定の締結（市町、建設業協会等）
- ・ 企業団水質検査計画の策定
- ・ 指定給水装置工事事業者は、既指定業者を全域指定
- ・ 人事給与システム、入札参加者名簿を統一（平成31年度）

【平成32年度～】

- ・ 県内5カ所に設置する「ブロック統括センター」に業務集約

【ブロック統括センター】

東讚ブロック統括センター（さぬき市、東かがわ市）

小豆ブロック統括センター（土庄町、小豆島）

高松ブロック統括センター（高松市、三木町、綾川町）

中讚ブロック統括センター（丸亀市、坂出市、善通寺市、宇多津町、琴平町、多度津町、まんのう町）

※中讚ブロック統括センターは丸亀市に設置。

西讚ブロック統括センター（観音寺市、三豊市）

- ・ 料金、給水工事システム等を統一
- ・ 検針・調定・収納の取扱等を統一

- ・コンビニ、クレジットカード収納を全域で実施
- ・入札・契約制度を統一
- ・給水装置工事施工基準を統一
- ・窓口業務、浄水場管理の委託の在り方を検討し順次実施

【平成40年度～】

- ・旧事業体ごとの財政目標（内部留保資金と企業債残高/料金比率）を達成（平成39年度末）
- ・アセットマネジメントに基づく更新計画の達成（平成39年度末）
- ・旧事業体ごとの区分経理を終了し、水道料金を統一

（エ）施設整備方針

- ・小規模浄水場を停止し、比較的規模の大きな浄水場の機能を効率的に活用することにより更新需要を抑制。現在県内にある71の浄水場を10年後には38に減らし、10年後以降には更に数を減らしていく予定。
- ・更新需要のピーク時期や規模を踏まえ、施設区分（浄水場、配水池、ポンプ場、管路）ごとに優先度等を勘案し更新基準を設定、更新需要の平準化を行う。
- ・更新基準に基づき、平成55年度までに更新が必要な施設の事業費を算出。

【水道施設の更新事業費の比較】（平成30年から平成55年）

広域化による施設等の統廃合とアセットマネジメント（資産管理）による浄水場、管路等の更新時期の見直しにより、耐用年数による更新に比べて、大幅に更新事業費を削減することが出来る。

【更新事業費】

- ① 耐用年数による更新：6, 110億円
- ② 平準化した場合（単独経営）：3, 190億円
（浄水場の一部設備、管路の更新時期の延長等により①より約半分の更新事業費に）
- ③ 平準化した場合（広域化）：2, 900億円
（広域化により施設の統廃合を図ることで②より更に200億円の削減）

（オ）財政運営方針

（財政運営の基本方針）

- ・平成39年度まで旧事業体ごとに区分経理を実施。
- ・旧事業体ごとに費用収益のバランスを確認しながら水道料金を適切に設定。
- ・平成39年度に内部留保資金を料金収入の50%程度、企業債残高を料金収入の3.5倍以内となるよう財政運営。

(交付金・繰出金・資産の取扱い)

- ・更新事業等を着実に実施するため、生活基盤施設耐震化等交付金を活用。
- ・区分経理期間中、平均改定率10%を超える料金改定を回避するために一般会計から繰出。
- ・各事業体の事業用資産、資本及び負債、原則、無償で企業団に引き継ぐ

(カ) 財政シミュレーション（供給単価ベースでの広域化のメリット）

広域化当初は施設整備費用が必要となり、企業債借入額の増加に伴う支払利息、減価償却費が増加するが、一方、広域化による更新事業費の削減効果や、交付金、繰出金により、広域化モデルは単独経営より供給単価が低く抑えられる。平成55年時点で、単独経営と比較して70円以上の削減が見込まれる。

(キ) 水道料金の統一

- ・平成39年度までは、旧事業体の料金体系を用い、平成40年度に統一。ただし、今後10年間でも、水道料金の値上げを行う地域も在る。
- ・統一に当たっては、需要者が最多である高松市の料金体系を軸に統一することを基本とする。
- ・財政試算では、統一料金導入時の家庭用水道料金の（1カ月 20立方メートル）は2,900円程度の見込み。

ウ 課題と今後の取組について

(ア) 入札契約制度の統一

県と小規模市町村では、制度が大きく異なることから、地域経済への影響などを踏まえた検討が必要。

(イ) 維持修繕委託の統一（緊急修繕）

地元に着目した業務の継続、費用対効果などを検討する必要がある。

(ウ) 窓口業務、浄水場管理、水質検査の外部委託の取扱い

包括的な委託の在り方や、費用対効果（職員数との整理）、地域配慮などを検討する必要がある。



(エ) プロパー職員の勤務条件（給料、手当、休暇など）

自治体により、制度が大きく異なり、健全経営の観点も踏まえ、労使交渉による決定が必要。

(オ) 施設整備計画や財政計画の適切なフォローアップ

健全な企業団運営のため、継続的な検証が必要。

(カ) 水道料金の統一

現状、口径別と用途別体系が半々となっている中で調整が必要。また、企業団での施設整備の進捗状況や財政状況のほか、40年度以降の整備計画を織り込んだ試算が必要。

なお、工業用、産業用などの政策的な配慮のほか、減免の完全廃止に向けた議論も必要。

(2) 香川県広域水道企業団坂出事務所

① 坂出市の地勢と水道事業の概要



※坂出市は地図記載の3市4町で平成32年度から中讃ブロックセンターに事務所を統一する。

ア 坂出市の主な指標

- 人口 5万3,608人
- 面積 92.49平方キロメートル
- 人口密度 579.6人/平方キロメートル)

イ 水道事業の概要 (平成28年度水道事業年報)

- 施設概要 1浄水場 35配水池
- 給水人口 5万3,954人
- 水道普及率 99.8%
- 自己水率 39%
- 配水管延長 45万9,528メートル
- 職員数 27人(事務職16人 技術職11人)
- 給水収益 12億2039万4025円
- 固定負債 37億4360万1677円
- 有収水量 665万1304立法メートル
- 水道料金 3,240円(20立方メートル使用時)
- 供給単価 183円48銭
- 給水現価 170円44銭

② 視察項目

「県域水道の広域化について」

- ア 広域水道企業団参加の経緯について
- イ 取組の効果について
- ウ 広域化に伴う市民の声について
- エ 課題と今後の取組について

ア 広域水道企業団参加の経緯について

平成26年度に県から示された「広域水道事業に関する基本的事項のとりまとめ」では、10年間で約14億円の一般会計繰出金等が示され、当時、坂出市単独経営の財政シミュレーションを独自に実施し、単独経営が有利と判断し「香川県広域水道事業体設立準備協議会」への参加を見送った。（参加を見送った市は坂出市と善通寺市の2市のみ）

その後、準備協議会から更新基準の見直し（更新事業費の圧縮）が示され、平均供給単価（平成30年度から平成55年度）の上昇も当初示された27%の上昇から、8%の上昇（単独経営の場合13%の上昇）に抑えられる等が示され、変更後の広域化計画と再度比較分析を行い、平均供給単価が市独自計画より低く抑えられる結果となった。また、浄水場の廃止による独自水源の廃止等広域化の問題点について準備協議会事務局と協議、市内部での検討も重ね、スケールメリットによる合理化、効率化を図ることで将来にわたり長期的かつ安定的な供給が可能になると判断し、平成28年度から同協議会へ参加するに至った。

検討に当たっては、参加によるメリットを将来にわたり安全、安心の水を安定的に供給できる運営基盤の強化、更新事業の促進による水道施設の耐震化の向上等と捉え、一方デメリットとしては、坂出市の水道事業に対する発言力の低下（自主運営権の喪失、水道料金の自主決定権の喪失）や市民サービスの低下の懸念等と捉え検討を行った。

イ 取組の効果について

施設、管路の維持管理、更新経費の削減等の効果については、平成32年度のブロック統括センターへの集約が完了したのち、具体的な効果が表れてくるものと考えているが、財政面では、水道事業単体での補助事業に対し、広域化事業交付金（補助金）導入の結果、補助金の増額による歳入の確保により、更新事業の一層の促進が図れると考えている。



ウ 広域化に伴う市民の声について

4月から企業団としての事業が開始されたが、水道料金等の変更はなく、開始後2年間は以前と変わらない事業形態のため広域化への市民の声は特に寄せられていない。

しかしながら。広域化に当たって事前に「坂出市水道モニター」（自治会代表者24名）に対するアンケートを実施し、その中で経営の合理化を追求するだけでなく、地域に密着した活動を続けてほしいといった意見や、水道料金の上昇やサービスの低下を不安視する意見、高松市などの大規模団体の意向により方向性が決定され、自主性が失われることを懸念する意見等、広域化へ不安の声は多く寄せられていた。

市としても特に、平成32年度の各事務所のブロック統括センターへの統一は市民サービスの低下を招くことになるため、経過措置として事務所を残すことを要望している。

エ 課題と今後の取組について

(ア) ブロック統括センターへの集約・移行に向けた取組

坂出市は3市4町（坂出市、丸亀市、善通寺市、宇多津町、琴平町、多度津町、まんのう町）で「中讃ブロックセンター」へ統一予定。事務所は丸亀市に設置予定。統一に当たって、市に事務所が無くなり、市民サービスの低下を招くことへどのように対応するか検討が必要となる。また、3市4町の各種の運用基準や地元水道事業組合との関わり方等が大きく異なるから、できる限り基準や対応を統一していくことが必要となる。さらに、組織体制や人員配置をどのようにしていくかが今後の課題である。

(イ) 区分経理期間（平成30年から39年度の10年間）での事業運営

計画的な更新事業を執行しつつ、県が示した財政運営上のルール（平成39年度に内部留保資金を料金収入の50%程度、企業債残高を料金収入の3.5倍以内とする）を達成する必要がある。

(ウ) 平成32年度に企業団統一運用が予定される工事入札、契約執行等

坂出市としては、未導入であった電子入札を導入するとともに、地元企業に対する工事契約の優先性をどのように確保していくかが課題。

(エ) 「派遣職員」の身分処理や身分移管について

平成30年4月1日から水道局の職員は広域水道企業団への派遣扱いとなり、派遣協定により派遣元の労務環境を維持している。今後、広域水道企業団への身分移管が行われる予定であるが、給与体系、労働条件の詳細はまだ示されていない。職員の意向を確認した上で市長部局への帰任人事等も視野に入れながら、身分移管を進めていく必要がある。

4. 視察を踏まえての委員意見・考察

(広域化の必要性について)

- 全国的な課題のほか、香川県における広域化の必要性、動機は、「①渇水対策」「②設備の耐震化の遅れ対策」。とりわけ、「渇水が災害」という意識の香川県の事情があった。市町村の枠を超えて水を融通する必要性があったのである。しかし、奈良県は、県水の余剰という事情から広域化の話が始まっており、現場や県民の切実な事情はないといえる。この点が、大きな違いである。そこで、2点目の、設備面での耐震化や維持管理の状況がどうなのかを分析、検討しなければならないこととなる。
特に、生駒市においては、比較的進展しており、また設備更新時期も先の話であり、広域化の必要性は低いのではないかと。
- 一般的に水道事業の今後の課題とされる水需要の減少や施設等の更新費の増大への対処だけでなく、香川県においては、渇水への備えの必要性が広域化を後押しした背景のひとつとしてあったようだ。
- 香川県の場合は、渇水への対策をしなければならないということがあり、さらには、もともと香川用水が引かれていたので広域化しやすかったことなどを考慮すると、奈良県でも香川県のように広域化すべき、あるいはできるという単純な話にはならないと思われる。

(検討に際し留意すべき点)

- 準備期間10年をかけて開始した香川県でも開始後様々な問題があり、奈良県においても考えられる全てのシミュレーションをしっかりと検討した上で開始してもらいたい。
- 香川県は、検討、準備に10年間をかけており、専門委員会の調査、検討、提言も受けて検討し、準備を行った。それでも、坂出市での聞き取りにあるように、やってみなければ分からなかったこともある。このことから、奈良県においては、慎重な検討が必要であり、その旨を県に主張すべきである。
- 広域化の検討は、「広域化ありき」にせず、内容を精査し、丁寧に具体的にすべきである。香川県は、「①財政シミュレーションをどこまで真面目にやるかが鍵」「②各地域の具体的利害関係に注意し丁寧な対応が必要である」としている。例えば、浄水場廃止は水源廃止と結び付いているが、それは水利組合、工事関係者等地元との結び付きが強いので、そこで揉めると合意もできないし、具体的な業務の統

括も難しくなる。「広域化ありき」で進めると、上記①②の検討が不十分になり、本来検討すべき内容が抜けたり、あいまいなままで終わるおそれがある。

- 県のことを思い、拙速に参加するのではなく、しっかりとメリット・デメリットを検討した上で参加するかどうかの判断を行うことが大切である。
- 実際に行ってみると、当初のシミュレーションに入っていなかった、統合のための目に見えない経費（システム統合、全体を見る人間が必要、統合しても職員はすぐに減らせない）が分かったとのことで、相当注意が必要である。
- 「広域化をされてからも後から色々と問題点等が出てくる」とのことであったので、事前の計画の細部の確認は徹底すべきである。
- 広域化の全体をデザインする県と、現場の市の双方から状況を聞くことができ、検討する上での注意すべき点がよく見えてきた。特に、理念的な点ではなく、現場の個々具体的な詰めが必要である。
- 人口減による施設の老朽化対応は奈良県でも全市町村の大きな課題ということは理解できるので、進めることに反対できないが4つの課題（①これまでの地域に密着したサービスの低下②料金はもちろん水質の維持③人員の待遇格差と配置④本市の水道事業者の活用）を県主導でなく市民に理解してもらえよう時間をかける必要があると考える。
- 計画段階では、市町レベルでも妥当とされていた「区分経理」が、実際に行ってみると、それが一番ネックになっているとのことで、事前の検討段階で、いかに本音で個々の具体的課題を詰め切ることができるかが重要であることが分かった。そのための課題別調整会議が必要。とは言いつつも、自治体ごとに事情も、現場のやり方も相当差異があると考えられるので、より慎重な検討が必要である。
また、他地域からの工事業者等が入ってきても地域の事情が分からない点課題が生じ、その解消は相当困難であり、対策が必要である。この点、現場との距離がある県の進め方にブレーキをかけつつ検討する必要があるのではないかと。
- 坂出市は、準備協議会にはオブザーバー参加であった。これは当初の県の方針では単独経営が有利だったからである。妥協は禁物で、言うべきことは言うことである。これが県の方針を変更させた可能性がある。

- 坂出市がいったん広域化に参加することは不利になると判断し、参加を見送ったことが、のちの県の計画の見直しにつながった側面もあると思われる。したがって、今後、本市においても広域化への参加が不利と判断される場合においては、県に対してしっかりと主張すべきことは主張していくことが大切である。
- 料金の統一等の本格的な広域化の開始は平成40年度からであるので、まだまだ道半ばである。
- 2年後の3市4町のブロック化での運営では、町からの担当者派遣の困難さがあるとのこと。この点のシミュレーションも重要である。
- 区分経理をしつつ、各ブロックに職員を派遣するとなると、町等の比較的規模の小さな自治体では、職員数の問題から派遣が困難と思われる。
- 各市町村水道局職員の広域化に当たって結成される企業団への参加は、言わば、各々の市町村職員という看板を捨てての参加となる。そうしたこともあり、企業団への参加を望まない職員も出てくることが予想され、その際には救済的な市長部局への帰任となってくる。そうすると、水道事業の話ではあるが、人事採用にも影響が出てくる話であるように思われる。

(市民の声と対応)

- 広域化後、特に水道料金等が変化したわけではないこともあり、市民からの苦情等が少ないとのことであるが、市政に敏感であろう自治会等の代表者からは、広域化への不安等の声が多かったことは、着目すべきことである。
- 市民にも様々なツールで告知する必要があるが、料金等が変わらない地域ではあまり問題にはならないと思われる。
- 市民の具体的な疑問に丁寧に答えるチラシを作成し、説明を行っている。これは大変参考になる。