

4 統合・広域化

前節では、今後の水道事業組織について、法制度の改正等により広がった経営上の選択肢も視野に入れつつ検討を行いました。現時点で実現可能性が高く、かつ有効と考えられる選択肢のひとつとして、統合・広域化について更に検討を行います。

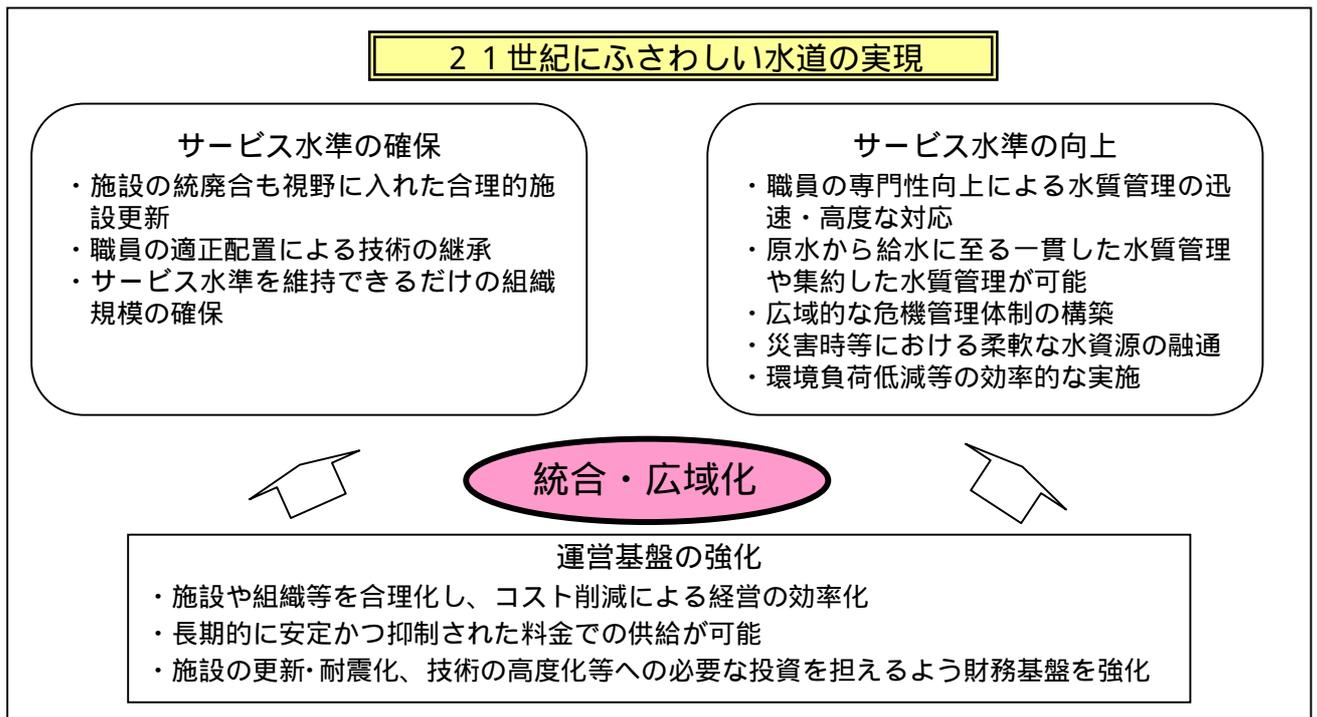
千葉県においては、過去数年間にわたって統合・広域化について県・市町村で検討を行ってきています。これまでの県と市町村による検討においては、統合・広域化の目的・効果が県内の水道料金水準の平準化と水道料金上昇を抑制するためのコスト縮減効果を中心として議論されました。ここではより広く統合・広域化の目的・効果について検討しようとしており、県・市町村での議論と観点が異なる部分もありますが、こうした観点での検討が今後の県・市町村の対話での共通認識や合意の形成に資することを期待しています。

(1) 期待される効果

まず統合・広域化によって現れると期待される効果について、整理します。

これまで千葉県においては水道用水供給事業を中心に広域化が進んできました。そこでの統合・広域化の目的は、規模の小さい事業体が共同して水源を確保し水道を普及させることが中心でした。しかし、これからの千葉県で進めるべき統合・広域化、それは新たな概念での統合・広域化ですが、その目的を一言にまとめると、県内の水道事業体の経営基盤を強化し、高い技術力、経営力、財務力を有する事業体をつくり上げることにより、これまでに達成してきた水道の水準を次世代に確保し続け、さらに21世紀に求められるより高いサービス水準の水道を実現していくことである、と考えます。

【図 - 3】 統合・広域化により期待される効果



こうした目的を達成する上で一般的に期待される効果としては、これまで達成してきた水道の水準を確保していくという面では、

- ・ 老朽管・老朽施設の更新について、今後新たに水道を造り替える必要がある中で、施設の統廃合や人口減少に対応したスケールダウンをも視野に入れた合理的な更新計画を策定する。
- ・ 職員の高齢化が進む中で、職員を適正に配置して技術が継承されるようにする。
- ・ 将来的に事業規模が拡大しない中であっても高いサービス水準を維持するのに必要な組織規模（職員数）を確保する。

ことが期待されます。

次世代に求められるより高いサービス水準の実現の面では、

- ・ 水質管理について、安全でおいしい水を供給するため、職員の専門性を高めることで、迅速かつ高度な対応を行う。
- ・ 原水から給水に至る水質管理を一貫して実施することや水源を同じくする地域で集約して水質管理を行うことが可能となる。
- ・ 災害対策（応急給水、応急復旧対策等）について、市町村（事業体）ごとに対応するのではなく、広域的なネットワークとして対策を検討する。
- ・ 災害・事故・渇水時等における水資源の融通を柔軟に行う。
- ・ 環境保全対策について、環境負荷の低減等の取組を無理なく効率的に実施することが可能となる。

ことが期待されます。

こうしたサービス水準の維持や更なる向上を可能とする、運営基盤の強化の面での効果としては、

- ・ スケールメリットの発現、職員の適正な配置、将来における施設の統廃合等によりコストを一層縮減し、経営の効率化を図る。
- ・ 経営を取り巻く環境が平均化されることにより、特定の時期の事情に左右されることなく、長期的に安定かつ抑制された料金での供給が可能となる。また、統合後の料金設定を統一した場合には、料金の平準化が図られる。
- ・ 今後、管路・施設の更新・耐震化、技術の高度化等への必要な投資を担えるよう、事業体の財務基盤を強化する。

ことが挙げられると考えます。

こうした効果の反面、

- ・ 統合・広域化した上で、それを活かして経営努力を行うことによってはじめて効率化が進むのであって、統合すれば直ちに経営の効率化が図られるのではない。統合・広域化により事業体の規模が大きくなることにより、施設単位等での効率化の努力が全体の経営状況に現れにくくなり、結果として運営の効率化への意欲を削ぐ可能性がある。

- ・ 水道料金（又は受水料金）の平準化を行った場合は、経営の効率化が十分に進むまでの間は、一部地域又は市町村で水道料金が統合・広域化前に比べて上昇する可能性がある。

ということについて懸念があります。

(2) 検討すべき論点

統合・広域化については、県内においても様々な姿、枠組みが想定しうるところで、これまでの県・市町村による検討においても、用水供給事業体の水平的な統合・広域化という考え方や、用水供給事業の圏域単位での用水供給事業体と末端水道事業体の垂直的な統合・広域化という考え方、さらには県内の事業体全てによる統合・広域化という考え方が示されています。どのような姿の統合・広域化を進めるべきかを考える上で、検討すべき論点について、以下で現段階での整理を行います。

新しい概念による統合・広域化について

従来はハード中心の統合が想定されたことから地理的・地勢的な条件の下で統合の姿を考えるのが一般的でしたが、新たな概念による統合・広域化においては、より柔軟に統合の姿を考えることができます。今後本県において検討する統合・広域化については、施設の統合を中心とする従来の統合ではなく、経営や運転管理の統合を中心とした新たな概念による統合を前提とし、柔軟かつ効率的に統合・広域化の効果を発揮させるようにすべきと考えます。

統合効果の発揮について

前節においては、本県における事業体の統合により一般的に想定される効果を整理しましたが、実際の統合・広域化においては、水平統合、垂直統合等の統合・広域化の姿、枠組みによって、その効果の現れ方は異なってくると考えられます。

多少の程度の差こそあれ、いずれの統合の場合であっても共通して期待される効果は多いものの、本県においては特に、水道用水供給事業の水平的な統合の場合には、広域的な災害対策、柔軟な水資源融通、料金水準の長期的な安定・抑制化の効果が強く期待されます。なお、この場合であっても、水道用水供給事業の統合に併せて末端給水事業の広域化を実施しなければ、財政基盤の強化や組織規模の確保、水質職員の専門性の向上等については効果が十分には期待できないと考えられます。

次に、水道用水供給事業体とその受水団体との垂直的な統合の場合には、原水から給水までの一貫した水質管理や地域での水質の集約管理の実施、コストの一体管理による経営効率化の効果が強く期待されます。

いわゆる県内水道一元化の場合、水道用水供給事業体の水平的な統合の効果と水道用水供給事業体・受水事業体の垂直的な統合との効果の双方を得られる可能性も考えられます。しかし、その一方で、極めて大規模な事業体となることにより、施設単位等での効率化の努力が全体の経営状況に表れにくくなり、結果として運営の効率化への意欲が削がれる等統合のマイナス効果が出る懸念があります。

【表 - 8】 水平統合と垂直統合の比較

	水 平 統 合	垂 直 統 合
サービス水準の確保	<ul style="list-style-type: none"> ・合理的な施設更新 ・技術水準の維持・継承 ・組織規模の確保 	<ul style="list-style-type: none"> ・合理的な施設更新 ・技術水準の維持・継承 ・組織規模の確保
サービス水準の向上	<ul style="list-style-type: none"> ・水質職員の専門性の向上 ・広域的な災害対策 ・柔軟な水資源融通 ・環境負荷の低減 	<ul style="list-style-type: none"> ・水質職員の専門性の向上 ・原水から給水までの一貫した水質管理 ・地域における水質の集約管理 ・柔軟な水資源融通 ・環境負荷の低減
運営基盤の強化	<ul style="list-style-type: none"> ・コスト削減による経営の効率化 ・料金水準の長期的安定・抑制化 ・財政基盤の強化 	<ul style="list-style-type: none"> ・コストの一体管理による経営効率化 ・財政基盤の強化
懸念される問題	<ul style="list-style-type: none"> ・事業規模が肥大することによる効率化への意欲の減退の懸念 ・一部地域又は市町村で水道料金（又は受水料金）上昇の懸念 	

* 太字：特に効果が期待できる事項。

県・市町村の役割との整合性について

県内水道の経営を統合・広域化により再編するにあたっては、県・市町村の水道におけるあるべき役割についての考え方と整合した組織とすべきです。

前述のとおり、水道事業は原則として基礎自治体である市町村が担っていくものです。その一方で、千葉県における広域的な水源確保及び用水供給については、県が広域的機能として関与することも考えられます。

現在は県・市町村の役割が不明確であることについて、これまでの経緯や地域的な事情もあるため、直ちに全てを県と市町村の役割を明確化した組織とすることは容易ではないとしても、統合・広域化にあたっては県・市町村の役割を踏まえ、それと整合した組織を検討すべきと考えます。

県民全体での共同負担について

千葉県は水源の確保の点で不利な地域であり、また、その中であって県内でも水源の担保に要する負担に大きな地域差があります。広域的な水源の担保に必要な費用については、個々の水道事業体の経営努力により縮減することが困難な性格のものであることから、県民全体に水源を公平に担保するため、県民が共同で一定の負担をする

ことが望ましいと考えます。

その一方で、浄水、配水等の一般に水道に要する費用については、地域毎の人口、自己水源等の状況やこれまでの施設整備や経営努力の状況により異なることはやむを得ないと考えられるため、地域又は市町村単位での自己責任による負担とすることが適当と考えられます。

また、これまで千葉県（一般会計）では、市町村水道総合対策事業として県補助金により県内料金格差の縮小等を図ってきましたが、こうした事業と本来県民の共同負担すべき費用との関係は必ずしも明確とはいえません。現行の県補助金は、いわば運営に対する補助という性格を有していますが、県民の共同負担する費用を明確にすると共に各事業体の経営努力を適切に発揮させるという観点からは、広域的な水源の担保等のための施設の投資に対する補助とする方が合理的であると考えます。

今後の県の役割については、本来県民が共同負担すべき費用についての考え方を踏まえて検討することが望ましいと考えます。

県としては、水道用水供給事業に県営又は企業団への参画により関与する方法、市町村が共同で行う水道用水供給事業体（垂直統合後の水道事業体）に対する支援により関与する方法等の様々な方法について、県・市町村の役割の明確化や運営の効率性、統合効果の発揮の観点から検討する必要があります。

県営水道について

現行の県営水道については、県と市町村の役割を明確化するため、組織を用水供給と末端給水に分離することも考えられますが、現行の県営水道は前節の統合・広域化の効果を既に実現していると捉えられるため、組織を分離することなく一事業体として維持することも考えられます。

ただし、前述のとおり市町村が水道事業の責任を担うことが現在県営水道の給水する地域においても原則であることを踏まえ、県営水道のこれまでの成果を認めつつその今後果たすべき役割を改めて見直すとともに県・市町村の役割を組織運営面でも明確にすることが必要です。県と市町村の役割との整合性については、県営水道が給水する地域においても重要な問題であり、県営水道地域の市町村は、基礎自治体として水道供給に関する責任を他の地域の市町村と同等に果たすべきです。したがって、県営水道を一事業体として維持する場合にも、県営水道地域の市町村には、当該事業体への経営面・財政面での参画を求めるべきであると考えます。

市町村が参画するにあたっては、県営を維持しつつ市町村に経営参画する機会を設けるとともに財政負担を求める方法、県・市町村で構成する企業団又は地方独立行政法人により運営する方法等の様々な方法について、県・市町村の役割との整合性や運営の効率性の観点から検討する必要があります。

なお、現在の県営水道が給水する地域には、同一市町村の行政区域を県営水道と市町村営水道が分割して給水している場合が見られます。現行の県営水道について検討するに際しては、こうした事業体の給水区域の統合についても併せて検討することが望

ましいと考えます。

また、現在の県営水道は、県内の水道において給水人口及び給水量の約5割を占めるとともに、長い歴史と経験に基づき技術面・経営面で県内の水道をリードする存在となっています。加えて、周辺の水道用水供給事業者や水道事業者と施設面で既に一部ネットワーク化されているとともに、県内の数多くの事業者に対して職員派遣等を通じて技術協力等を行っています。統合・広域化の検討にあたっては、現在の県営水道の県内水道において果たしている機能やその高い技術・経営水準について、県民の貴重な財産として活用できるよう検討することが望ましいとともに、県営水道は、その県内水道における影響の大きさに鑑み、自らのあるべき姿について、関係する市村や事業者と共に積極的に検討すべき責務を有すると考えます。

水道料金について

統合・広域化に伴い、水道料金が統一・平準化された場合には、一部地域で水道料金（水道用水供給事業の水平統合の場合にあつては受水料金）が上昇する可能性が懸念されます。その一方で、統合・広域化により効率化が図られることで、そうした地域や全体での料金上昇が抑制されるだけでなく、更なる効率化により水道料金の引き下げの効果を県民等の水利用者全体で享受できる可能性もあります。ただし、前述のとおり効率化は統合・広域化によって自然に現れるのではなく、経営努力を行うことによってはじめて現れることに留意が必要です。施設の統廃合等の効率化に必要な条件を明確にした上で計画的に統合を進める必要があります。

なお、更新・再構築期の水道にあつては、料金収入の自然増が見込めない中で、これまでと同じサービス水準を維持するための施設更新に加えて、水利用者の新たなニーズに対応したレベルアップを図るのに必要な投資の費用を賄うためには、その資金を得るために水道料金の値上げを行わなければならない場合もあります。統合・広域化においても、サービス水準の維持・向上を目指す上では、統合・広域化による効率化で吸収しきれない費用については料金値上げによって資金確保することに水利用者の理解を得ていく場合も考えられます。

また、地域性により料金差は考えうるものであり、新たな概念の統合・広域化においては、統合・広域化後は必ず一律の料金になるという前提で考える必要は必ずしもありません。ただし、どの程度の格差であれば許容しうるかについて議論することは重要です。