

米子市下水道事業受益者負担金制度等検討報告書

はじめに

下水道は、市民が健康で快適な生活を営んでいくために不可欠な施設であり、豊かな自然環境を保全することに寄与するものである。

米子市は、昭和44年に公共下水道事業に着手し、現在も、その整備推進を図っている。

平成23年度末現在の整備状況は、安倍、皆生、淀江の3箇所に処理場を建設し、整備予定区域3,551haのうち60.7%に当たる2,155.8haを整備済である。人口普及率は64.2%（公共下水道以外のものを含む汚水処理人口普及率は87.9%）であり、整備水準は全国平均、鳥取県平均より低く、未整備地域に対する早期の整備が必要となっている。

一方、農業集落排水事業は、平成2年に事業着手以来、各集落で処理場の建設と管路整備を行い、平成20年には、予定の12地域の整備を完了している。

こうした下水道事業を進める中で、旧米子市地域の公共下水道事業では、平成5年以降、従来の市街化区域に加え、市街化調整区域の整備を進めるようになり、それにあわせて、市街化調整区域における受益者負担金制度のあり方が問われるようになってきている。

また、平成17年の市町の合併を契機に、公共料金に係る住民負担の統一が進み、米子市は、平成24年度から下水道使用料と農業集落排水施設使用料の料金体系を統一しているが、下水道整備の財源である受益者負担金・分担金・加入金（以下、総称して「受益者負担金」という。）については、旧米子市の公共下水道地域、旧米子市地域の農業集落排水の各集落、旧淀江町地域で、制度上あるいは負担額の点で相違がある。

そこで、市街化区域と市街化調整区域間、また各事業・各制度間での住民負担の公平性や負担のあり方を検討するため、米子市は、平成23年度に、財団法人とっとり地域連携・総合研究センター（現、鳥取環境大学地域イノベーション研究センター）に助言を求め、その報告書を課題整理のための端緒としたところである。

当委員会は、こうした検討の流れを受けながら、より具体的な方向性を探るため、今日まで都合3回の会議を開催し、各種の資料に基づいて審議した。受益者負担金制度が、「受益を受ける限度において費用の一部を負担する」ものであることから、受益の限度を超える著しい負担が生じていないかという点に留意しつつ、特に公平性の確保の観点から検討を行った。

その結果、短期間の審議ではあったが、一定の方向性で各委員の意見をまとめることができたので、ここに報告する。

1 基本的な考え方

(1) 公平性について

継続中の制度の変更を検討するにあたっては、公平性の確保に留意する必要がある。その際、(1)過去の負担者との公平性(時間軸の公平性)と(2)地域・集落の間の公平性(地域間の公平性)という二つの公平性の観点が必要である。

受益者負担金は、下水道使用料のように新たなサービスと負担が継続的に繰り返されるものではなく、施設整備に対する非継続的な単発の賦課金であり、その単価は全体事業費との関連で設定されている。このため、受益と負担の公平を保持するためには、過去の負担の事実を十分考慮しなければならない。

特に、長期の整備により多数の既負担者が存在し、かついまだ少なからぬ未負担者が残されている本市においては、下水道事業の受益者負担金制度を変更するにあたっては時間軸の公平性の確保が強く問われる。

しかし、一方では、同一市内の下水道サービスに関する負担の理想から考えると、地域間の公平性について配慮した制度が望まれる。

この二つの公平性は必ずしも両立しない。地域間の公平性を確保しようとすることで、すでに存在している時間軸の公平性を大きく損なうこととなれば、事業費の一部を公平に負担するという制度の趣旨が崩れ、負担の単価の根拠を失うこととなる。また、地域内、集落内の住民間に不公平感が生じかねない。

このことから、現行の受益者負担金制度に地域間の公平性の観点から変更を加える場合は、現在確保されている時間軸の公平性に与える影響を慎重に考える必要がある。



(2) 制度統一又は制度変更について

受益者負担金の制度統一又は制度変更に対する、当委員会の基本的な考え方は、次のとおりである。

ア 本市の各地域における下水道事業は、汚水処理事業としては共通しているものの、施設整備に関しては、もともと異なる事業である。また、異なる事業費のもとで異なる受益者負担金制度を採用し、長らく実施してきている。このため、同一の制度を実施している地域や集落内では一定の基準による負担の公平性が確保されていると考える。

現状において、複数の費用負担の体系が発生しているのは、上記の通り、それぞれの地域に固有の事情を配慮した結果であるため、このことをもって地域間の公平性の観点から著しく不合理な状況が発生しているとは考えていない。

しかし、このような複数の費用負担の体系が発生している状況が、かえって公平性に疑義を持たれる要因になっている可能性もあることから、上記の公平性を著しく害しない範囲で統一が可能な費用負担の体系がないか検討した。

イ 事業が相当程度進捗していることから、制度変更の検討に当たっては、原則として、地域間の公平性よりも時間軸の公平性を優先する。しかし、著しく不合理な状況にあると考えられる場合及び地域内の公平性に配慮する必要性が高くないと考えられる場合には、より地域間の公平性に配慮した制度変更をすることが可能であると考ええる。

2 受益者負担金制度の統一について

(1) 各世帯の受益者負担金の額の現状について

各受益者の受益者負担金の額は、旧米子市の公共下水道地域が面積割による算定方式、旧米子市の農業集落排水地域が浄化槽入槽区分による口数割方式、旧淀江町の地域が桝割方式でそれぞれ算定されている。

一般世帯の負担額でみると旧米子市の公共下水道地域は現行 480 円/㎡で算定した個別の金額であり、受益地の面積の広狭により負担額が大きく異なるのに対して、旧米子市の農業集落排水地域では集落により、1 世帯の負担額は 143,125 円～358,775 円の範囲で、集落ごとに統一されている。旧淀江町でも、原則 1 桝 30 万円で町内の負担額が統一されている。

このような負担額の違いは、各地域の事業費の違いや、事業当初に設定された各制度の負担率の違い、さらには賦課金の性格が、将来の下水道利用も想定しているものか、それとも加入金的なものか、といった違いによるものであるが、それぞれの制度内では統一した算定方式に基づく公平性が認められる。

(2) 世帯の負担額の統一について

ア 旧米子市の農業集落排水地域および旧淀江町の地域

これらの地域では、口数割又は桝割による加入金的な算定方法（以下、「加入金方式」という。）により、各世帯の負担額は集落内又は地域内で定額である。地域間、集落間では、事業費や受益者数の違いから 1 世帯当たりの負担額に差があるものの、その負担水準は、各世帯の受益と比較して著しく不合理な状況にはないと考えられる。

これらの地域では、事業が既に終了しているか、ほぼ終了している状況にあり、ともに加入金方式が採用されていることから、新規加入者に対して、地域、集落を超えた統一した受益者負担金の額を賦課することは不可能ではないと考えられる。

もちろん、各集落内で、過去の負担者と新規負担者の間に負担額上の差異が生じるが、当委員会として、事業がほぼ完了した後の新規負担者に対しては過去の負担者との公平性はもはや積極的に確保する必要はなく、地域間の公平性に向けた検討をすべきとの結論に達した。

これらの地域では、今後の新規受益者を対象に受益者負担金の額を統一することは可能であると考えられる。

イ 旧米子市の公共下水道地域

この地域については、計画処理区域の面積割による算定方法（以下、「面積割方式」という。）によっているため、各世帯の受益者負担金の額は、敷地面積により異なっている。面積のバラツキの大きさからいえば、平均負担額をもって単純に標準的な負担の額とはみなし難い状況にある。また、将来の下水道利用の可能性を含めて受益の対象とする点で、加入金方式とは異なる制度となっており、いまだ少くない未整備地域を残している現時点での他制度との負担額の統一にはなじまない。

したがって、この地域の制度を検討するにあたっては、他の地域の制度とは切り離して、面積割方式を維持することを前提にすべきであるとする。

(3) 事業所の負担額の統一について

一定規模以上の事業所を想定した場合、理論上、地域間の負担額に著しい格差が生じる。これは、口数割方式である旧米子市の農業集落排水地域においては、排水量と関係のある浄化槽の人槽区分により口数を求めて負担金額を算定しているのに対して、枳割方式である旧淀江町の地域では、敷地面積や従業員の多寡に関わらず公共枳の数で負担金額を算定しているためである。

大規模な事業所は、市街化区域内の産業団地を除いて、地域内、集落内に同規模の事業所が多数存在しているわけではないから、時間軸の公平性よりも地域間の公平性を重視することが可能である。

一定規模以上の事業所については、面積割方式等の妥当な積算方式による受益者負担金制度の統一を検討できるのではないかと考える。

なお、企業誘致との関係など、産業セクションとの調整の必要性も考慮して、負担上限の設定なども含めて検討の余地がある。

3 旧米子市の公共下水道地域の受益者負担のあり方

(1) 市街化調整区域と受益者負担金制度について

市街化調整区域における受益者負担金の賦課は、市街化区域の場合とは異なり、現状で、農地・山林を賦課の対象としておらず、排水のある建物を中心とした画地を対象として、土地登記簿記載の土地面積による金額算定をしている。

市街化調整区域に係る受益者負担金制度の議論の一つは、市街化調整区域は、土地利用が制限されており、市街化区域と比較して受益の程度が低いいため負担も異なるべきであるというものである。

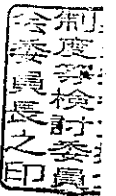
この点に関して、当委員会では、「受益を受ける限度において費用の一部を負担する」受益者負担の考え方において、将来の地価の値上がり益等は含まない受益範囲での負担を想定する。したがって、市街化区域、市街化調整区域で異なる制度にする必要はないものと考えている。

二つ目の議論は、市街化調整区域の世帯の宅地は、市街化区域の宅地より広いため、同一の基準による負担額の算定では非常に大きな負担を強いられるというものである。

これについては、事務局から、課税データに基づいた、各地域の住宅地の画地面積のデータが示された。そのデータによれば、中心市街地よりも郊外地の宅地が広い傾向はあるものの、必ずしも市街化区域、市街化調整区域で宅地サイズに明確な区分ができる状況ではなく、むしろ、個人差が大きいことが分かった。

しかし、一方で、面積割方式で算定される受益者負担金にあっては、市街化を抑制すべき地域である市街化調整区域において土地の全体面積と実利用面積が異なることにより過度の負担を強いている可能性があることや、一般的な一世帯の整備費用を超える負担が生じる可能性を否定できないことも認識された。

このことから、当委員会として、市街化調整区域の受益者負担金の問題は、過大宅地に係る個別受益者の負担の問題として捉えなおすこととした。



(2) 市街化調整区域の過大宅地への対応について

公共下水道の受益者負担金制度は、下水道への接続義務を前提とした制度であり、原則として、受益の発生時期と無関係に賦課する制度であり、いわば、将来の下水道の利用可能性を含めて賦課するものである。

このため、受益者負担金は、原則として、土地の実利用面積と受益者負担の対象となる土地の面積に差があったとしても、農地・山林等でない限り徴収猶予の対象とせず、賦課するものである。

しかし、市街化調整区域は基本的に市街化を抑制すべき地域であり、実利用されていない土地の将来の利用を積極的に考慮した負担を強いるべきではない。よって、負担総額が受益に対して一定の範囲を超えると判断される場合には、何らかの是正の措置をとる必要がある。

このような立場から、市街化調整区域の受益者負担金制度を検討すると、一定規模以上の過大宅地に対する負担額の抑制を検討する必要がある。

これについて、米子市では、平成 24 年度から、1,000 ㎡超の自己居住用の住宅地に対する徴収猶予制度が実施されており、本猶予制度による負担上限額等から見ても妥当な対応方法であると判断する。

なお、市街化区域については、その区域の指定の本来の意味から、過大宅地に対する措置の必要性は認められない。

(3) 負担区制度廃止に対する見解

この地域では、平成 19 年に負担区制度が廃止され、面積当りの単価が統一されたが、過去に負担区を設定していた地域(以下、「旧負担区」という。)については経過措置として旧単価での算定が行われている。

負担区制度廃止の趣旨は、負担区内における事業があまりに長期化することによって、その期間の工事費の変動や清算規定がないことを考えれば、もはや負担区で単価を設定する意味がなく、統一した単価で算定すべきという点にあるが、その一方で、急激な制度変更による住民負担への影響を緩和するために旧負担区について経過措置を置いてきたものである。

しかし、今後の整備事業が、旧負担区も含めて同時期に進捗していくことを考えれば、この経過措置を残すことで、新たな不公平感を生む恐れがある。

負担区制度廃止以後、既に十分な期間が経過していることから、旧負担区に対する経過措置を早急に廃止し、現行の統一単価による負担額の算定に改めることが望ましい。

4 事務執行に係る留意事項

(1) 淀江町公共下水道の受益者負担金制度

旧淀江町の公共下水道地域では、農業集落排水地域と同様の加入金方式による受益者負担金の取扱いがされている。公共下水道については下水道法で接続義務が課されていることに留意して、適切な事務執行に努める必要がある。

(2) 重複負担の防止

受益者負担金制度を事業の初期投資に係る、特定の受益対象に対する一回性の費用負担と

して考えると、重複負担が生じないようにする必要がある。旧米子市の農業集落排水地域及び旧淀江町の場合は、口数割、桝割による加入金方式によって受益者負担金を賦課しており、旧米子市の公共下水道地域の面積割方式と比較して、重複負担発生の可能性が懸念される。

重複負担を発生させないよう、事務の取扱いに留意されたい。

おわりに

上記の結論に至るまでに、当委員会では、受益の概念に関する議論、公平性に関する議論、加入金方式と接続義務や重複負担に関する議論を中心に、市街化区域と市街化調整区域の宅地面積のデータをはじめ客観的事実に基づくことに留意して議論を行ってきた。

その際、とっとり地域連携・総合研究センターの報告も、限られた時間の中での制度の理解に大きく役立った。

さらに子細な制度設計については、堅実な知識と客観的で正確なデータに基づいた市当局の今後の検討によるものとして、ここでは、別の角度から助言をして、締めくくりとしたい。

下水道事業に住民の理解と協力は欠かせないものである。今後具体的な制度改正に当たっては、住民に対して十分な説明を行い、市民の納得と信頼を得るよう努められたい。



米子市受益者負担金制度等検討委員会名簿 (順不同)

委員長	福山 敬	鳥取大学大学院工学研究科教授
副委員長	伊木 隆司	公認会計士・税理士
委員	泉 洋一	株式会社山陰経済経営研究所主任調査役
委員	棚橋 博行	社団法人日本下水道協会経営調査課長
委員	永松 正則	島根大学法文学部准教授
委員	細川 恒	国土交通省中国地方整備局建政部都市調整官
委員	水上 啓吾	鳥取環境大学地域イノベーション研究センター講師

検討経過

第一回検討委員会 平成24年6月29日

- 主な内容 ①米子市における受益者負担金制度等の概要(説明)
②主な検討課題について(説明)
③意見交換

第二回検討委員会 平成24年9月18日

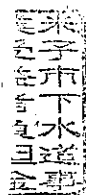
- 主な内容 ①市街化区域・市街化調整区域の面積、制度別の負担率等(資料確認)
②質疑及び意見調整
- ・負担額、負担率
 - ・市街化調整区域の徴収猶予
 - ・公平性
 - ・金額の根拠

第三回検討委員会 平成24年11月30日

- 主な内容 ①負担額の調整について
②負担方法の調整について
③報告書記載事項に係る意見調整

添付資料

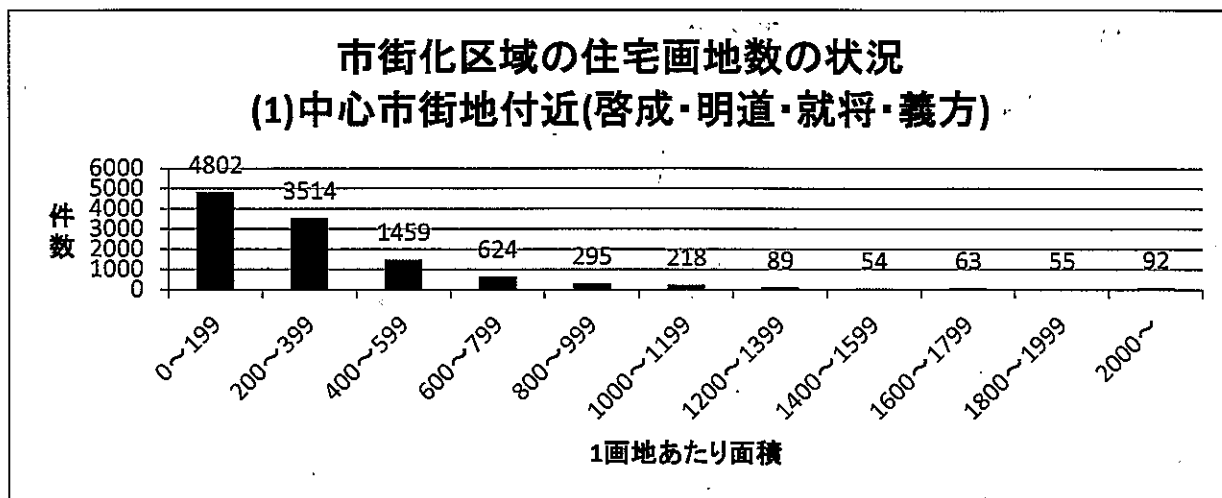
- 1 住宅地の課税に係る画地の分布状況
- 2 合併浄化槽設置費との比較による一般世帯の負担水準
- 3 各制度による事業所の負担水準の比較
- 4 現行制度一覧表



1 宅地の課税に係る画地の分布状況

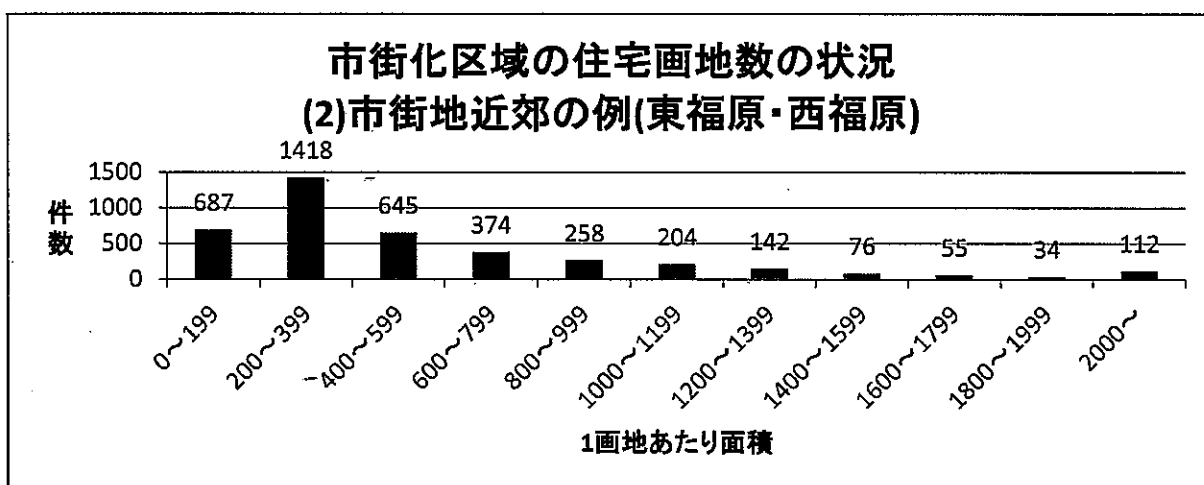
添付資料

[市街化区域の例]

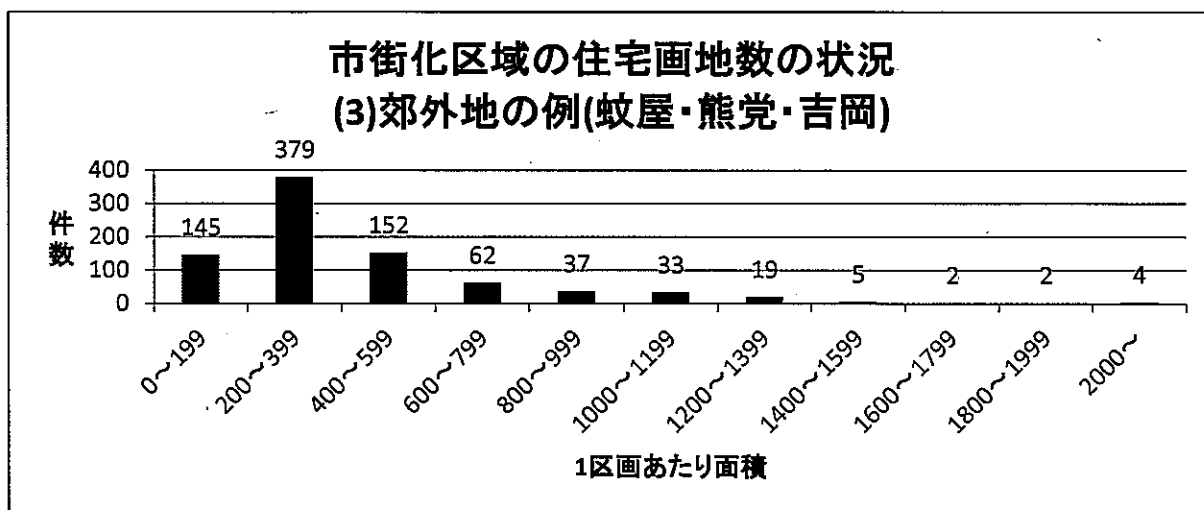


合計 11,265 件、平均面積 348.65 ㎡、100 ㎡未満の件数 1,684 件

東福原・西福原

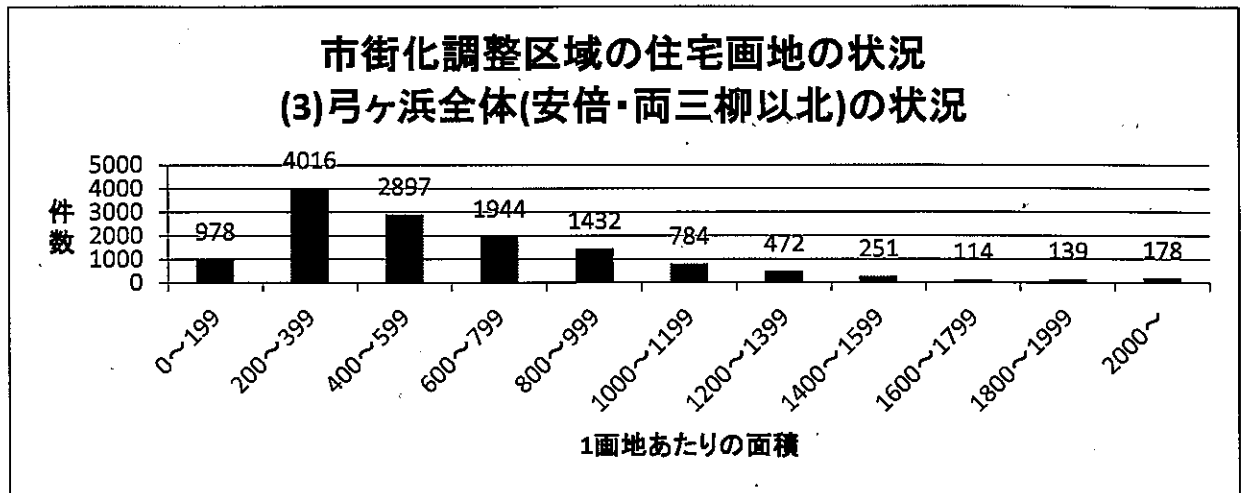


合計 4,005 件、平均面積 572.94 ㎡、100 ㎡未満の件数 48 件

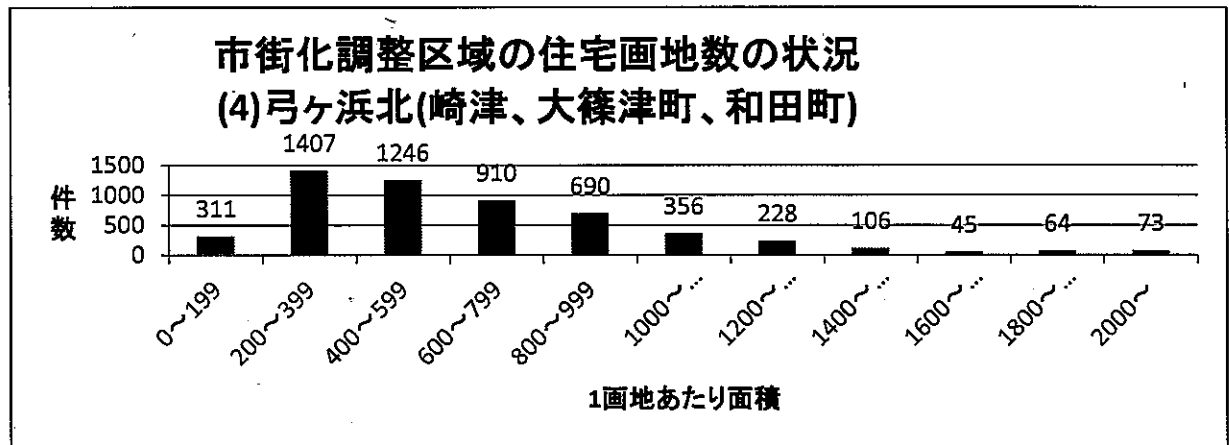


合計 840 件、平均面積 437.61 ㎡、100 ㎡未満の件数 8 件

[市街化調整区域の例]



合計 13,205 件、平均面積 608.93 m²、100 m²未満の件数 128 件



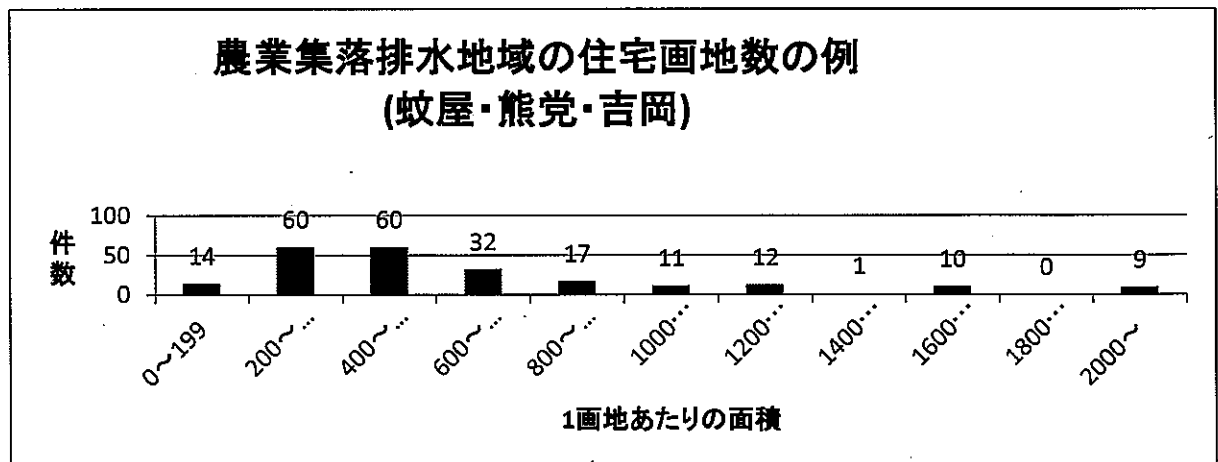
合計 5,436 件、平均面積 652.26 m²、100 m²未満の件数 61 件

※備考 弓ヶ浜南（安倍、両三柳、河崎）の市街化調整区域の平均 511.02 m²

弓ヶ浜中（夜見町、富益町、彦名町）の市街化調整区域の平均 641.45 m²



[参考・・・農業集落排水地域の例]



合計 226 件、平均面積 671.52 m²、100 m²未満の件数 2 件

2 合併浄化槽設置費との比較による一般世帯の負担水準

ア 合併浄化槽本体の費用負担

人槽	浄化槽設置標準工事費負担額(ア)
5人槽	882,000円
7人槽	1,104,000円
10人槽	1,495,000円

イ 合併浄化槽の費用負担と現行受益者負担金の比較

地域・区分			受益者負担の額(ウ)		備考 1	備考 2
旧 米 子 市	公 共 下 水 道 (面積 割)	348.65 m ² (中心市街地付近 の住宅地平均面積)の場合	480 円/m ² の 場 合	167,350 円	ア>ウ	※面積によ っては、 ア<ウとな る場合があ る。
		608.93 m ² (市街化調整区域 安倍・両三柳以北の住宅地 平均面積)の場合		292,280 円	〃	
		1000 m ² の場合		480,000 円	〃	
	農業集落排水 (口数割)		139,208 円 ～358,775 円		〃	
旧淀江町 (枡割)			300,000 円 (500,000 円)		〃	

※耐用年数 合併浄化槽 15 年(法定耐用年数)、公共下水道 48 年(管渠 50 年、処理場 38 年)

3 各制度による事業所の負担水準について

地域・区分			受益者負担の額		備考
旧 米 子 市	公共下水道 (面積割)	500 m ² の場合	480	240,000 円	土地面積により負担が変化
		1000 m ² の場合	円 / m ²	480,000 円	
		10000 m ² の場合	の 場 合	4,800,000 円	
	農業集落排水 (口数割)	5 口の場合	696,040 円 ～1,793,875 円		業種・建物面積から汚濁負荷 量に対応する人槽を換算、5 人槽を 1 口として口数を算 定 集落ごとに 1 口当たり単価 が異なる
		80 口の場合	11,136,640 円 ～28,702,000 円		
旧淀江町 (枡割)			300,000 円 (500,000 円)		定額 (枡の設置数による)

4 現行制度一覧表

地域区分・条例区分		負担の原因	受益者・負担者	負担の時期	負担率等	賦課金額	
旧米子市	公共下水道	米子港湾都市計画下水道事業受益者負担に関する条例	土地所有者等	供用開始の告示後 (接続と無関係)	1／5	一般の地域	1平方メートルあたり 480円
		米子市公共下水道特別使用分担金条例		許可時点		旧負担区に該当する地域	平成19年度条例改正の経過措置として旧単価を使用 1平方メートルあたり237円～480円
	農業集落排水	米子市農業集落排水分担金条例	建物所有者	事業完了時	6.75%	集落(9集落)ごとに1口あたりの負担額が異なる。 1口あたり143,125円～358,775円 1世帯は1口 事業所は複数口(業態、面積、従業員数等から算定される浄化槽の人槽区分による)	
旧淀江町	公共下水道	米子市淀江町公共下水道事業負担金条例	土地所有者等	事業完了時			
		淀江町公共下水道排水施設加入金条例	新たに施設を使用しようとするもの	新規使用の申請時		1使用あたり50万円 ただし、個人で公共ます等を設置する場合は減免により30万円	
	農業集落排水	米子市農業集落排水分担金条例	建物所有者	事業完了時		公共ます1につき30万円	
			建物所有者(新規受益者)	新規加入の申請時		当初受益者の賦課基準との均衡を考慮して定める 公共ます1につき30万円	

旧米子市地域の公共下水道の旧負担区の受益者負担単価一覧

旧負担区名	単価	旧負担区名	単価
中央第一負担区	237円/㎡	内浜第六負担区	380円/㎡
中央第二負担区	286円/㎡	皆生第二負担区	380円/㎡
皆生負担区	303円/㎡	皆生第三負担区	380円/㎡
青木谷負担区	271円/㎡	米子第十一負担区	450円/㎡
中央第三負担区	334円/㎡	米子第十二負担区	480円/㎡
中央第四負担区	350円/㎡	米子第十三負担区	480円/㎡
内浜第五負担区	380円/㎡	米子第十四負担区	480円/㎡

旧米子市地域の農業集落排水事業分担金の単価一覧

地区名	一口あたりの分担金	地区名	一口あたりの分担金
尚徳地区	200,304円	大高第一地区	289,668円
五千石地区	226,325円	春日地区	226,209円
成実第一地区	143,125円	春日拡大地区	224,809円
尚徳第二地区	358,775円	伯仙地区	139,208円
成実第二地区	286,971円	蔵地区	155,213円

米子市下水道事業