

第18回 社会資本整備等ワーキング・グループ 議事要旨

1. 開催日時：2016年11月10（木） 10:00～12:00
2. 場 所：中央合同庁舎第8号館8階 特別大会議室
3. 出席委員等
高橋 進（主査） 日本総合研究所理事長
大橋 弘 東京大学大学院経済学研究科教授
羽藤 英二 東京大学大学院工学系研究科教授
鈴木 準 株式会社大和総研主席研究員（オブザーバー参加）

佐伯 洋一 今治市農業土木課 課長
越智 淳一 今治市農業土木課 技師
他内閣府事務局

（概要）

<テーマ：地方公共団体ヒアリング（公共施設のストック適正化・インフラ老朽化対策の推進）>

今治市より資料1について説明後、以下の通り意見交換

（委員）

何点か質問させていただきたい。まず、19ページの現状と問題点の中の現状について、高齢化というお話があったけれども、昭和50年代ぐらいに整備されて、そうすると今、年齢的にはもう50歳を超えているということか。建物は耐用年数50年であったと思うが、今治市は統合計画において、コンクリート建造物の耐用年数はどのように考えているのか。

（今治市） コンクリート建造物（建物）については、50年で計算している。

（委員）

そうすると、9ページで、平成30年代の半ばぐらいまでに統合を全部持っていかななくてはいけないとなっているわけだが、それは耐用年数を超えているところで統合していくということなのか。

（今治市） はい。そういう施設も出てきている。

(委員)

承知した。それから、19ページに戻っていただいて、問題点について、この中の3番目に「自然災害対策がとれない(費用&時間不足、発生後の対応体制)」ということで、これは現状その対策がとれないということなのか。

(今治市)

現状はとれていない。まず人命ないしは市民の財産を守るほうに職員の手がとられてしまうので、ライフラインの施設を守るという対策は後回しになってしまう。

(委員)

こういう統合を進めることで、自然災害対策もとりやすくなってくるということか。

(今治市)

数が減ると、その分、手が出しやすい、管理しやすいということである。

(委員)

それから、20ページ、財源、処分、所管換、それぞれ重要なことだと思うのだが、もう少し具体的にお聞かせいただきたい。最初に「接続施設整備においても、省庁間での連携を図り、補助金(交付)制度による財政支援があると望ましい」、これをもう少し具体的にお話しいただければと。

2番目も「処理場廃止に伴い、国庫納付が発生する場合がある」、これも具体的に教えていただきたい。

3つ目、所管換について「通達や指導」、これがあるとどのようにやりやすくなるのか、その辺も少し詳しく教えていただけないか。

(今治市)

1つ目。今治市というか、農林部門で考えている集落排水を公共下水道に接続する場合、接続する管路の建設事業費自体が現在は補助対象にはならないであろうと、それは市の計画の中でやることだから補助対象ではないということになると思う。そういう面についても補助をいただけると、非常にありがたいところである。

(委員)

農業排水、それから下水、それぞれを集約するのだったら、それぞれに補助

金が出る。だけれども、ここをつなぐ場合には補助金が出ないという理解でよろしいか。

(今治市)

はい。

それから2つ目、国庫の納付が発生するというのは、処理場の施設が耐用年数を過ぎていけば構わないけれども、用地を処分する場合に、用地費については処分する場合は国庫の返納が発生するので、ネックになっている施設がある。そういう施設については、そのまま存置した上で、この事例で言えば、汚水を圧送するポンプ場の施設としては使うので、今回は大きな負担にはなっていないのだが、そういう事例がある。

3番目の所管換については、特に下水道部門が抱えている課題である。下水道のほうは、下水処理の区域と雨水処理の区域と同じ区域設定があるので、汚水だけのものであれば、ある程度検討いただけているのではないかと思うのだが、雨水の処理についても同等の配慮がいただけたらというふうに聞いている。

(委員)

それから、今治市のこの件とはちょっと離れるのだが、愛媛県は行革甲子園をやられているけれども、これについて現場としてはどんな感想をお持ちか。私は、県を挙げて行革をやって、コンテストみたいなことをやるというのは非常に前向きな動きだと思うのだが、現場としてどのようにお感じになっているか、感想を聞かせていただきたい。

(今治市)

そこまで認識がないので、回答を用意していません。

(委員)

私は愛媛出身なので、大体話がわかるのだが、まず最初に、8地区ということを示していただき、7ページ目。これがあって、財政が必ずしも今治市はいわけではないという話はあったのだが、やはり地形的な特徴があるので、むやみやたらと合併・統合していくと、かえってコストがかかるというようなところも、明らかにこの地形を見ると、ちょっと無理してくっつけているようなところもありはしないかと思ったりもするので、そのあたりの個別の事情がもしあれば、お聞かせいただきたいのが1点。

2点目は、平成21年に協議を開始しているということだったのだが、この協議を開始したきっかけというか、もともとは御認識のようにそれぞれごとにや

っていたという状況があって、くっつけたらいいのだろうなと思ったのだけれども、何で平成21年にスタートということになったのかということ。

3点目は、16ページ目の3案が最も総改修費用が少ないということなのだが、普通に処理施設の統合パターンを見ると、単純に案4のほうがコストが下がりそうな感じがするわけだけれども、案3が最も安くなる理由、あるいは段階的にやって、もう一期、30年やって、朝倉下と朝倉に統合した後、さらに朝倉下を統合するような、もう一段長い時間を見たときには、ひょっとしたら案4のほうが効率的になるのかなと思ったりもしたのだが、案3が最も安価になるところの理屈がもしわかれば、お聞かせいただけないか。

(今治市)

まず1点目、地形的な要因が、安易な接続で必ずしも経済的ではないかもわからないという御指摘について。実際のところ、統合できない離島の部分もある。例えば7ページの航空写真左上、大三島ゾーンについては、島嶼部、島全体で処理場がそれぞれ離れている。これは1つ、2つを統合するというのをこれから検討していただくが、1つ、2つはできるかもしれない。ただ、島で処理場との距離が離れているので、圧送するないしは管路の付設の区間が長くなる。多くの数の統廃合というのは少し困難であろうかと思う。

今治市の中で一番やりやすいというか効果的なのが、やはりこの朝倉ゾーンだったと思う。処理場が密集する上で、接続する管路の延長は少なく済んだ。そういう結果である。

それから、平成21年度からの協議について、市町村合併が平成17年に行われたのだけれども、その時点で、下水道部門は合併すると処理場が数多くあり過ぎると、統廃合しなければいけない、する必要があるという認識はあったのだが、この朝倉地区の集落排水の事業完了の一番遅いのが平成20年だった。まだ建設する途中から統廃合はなかなかやりづらいので、それもこの年度の原因になっていると思う。

それから、案4のほうが安価になるのではないかという御指摘だが、今回採用している案は、処理場の増設が1カ所である。案4は、能力不足により処理場を建替える必要がある。その費用が上乗せになってくる。

(委員)

全部集めると負担がかかるので、それぞれを更新するので、その費用がかかるということか。

(今治市) そうである。これはその費用も反映された数字であるので。

(委員) それで案4は高くなっている。

(今治市) そういう原因である。

(委員) 承知した。

(委員)

簡単に3点だけ伺いたい。今回いただいた今治市の汚水処理施設の統廃合計画工程は、非常にうまくいっている例の一つだなと思って大変感心して伺ったのだが、他方で、おつき合いがある公共団体とかでうまく進んでいないところも随分たくさんあるのではないかと考えていて、そういうところをごらんになって、一体そういうところはどういう理由で進んでいないのだろうかという私見というか、お考えがあればお聞かせいただければというのが1点。

今回、国からの通達、指導などで所管換の話がされていたけれども、これは今治市からの要望だということで伺ったのだが、ほかの地域でももう少し別の手だてがあると進むのではないと思われるようなことが、もし何か気づいたことがあれば教えていただければということが2点目である。

最後に、少し今回の話とは直接関連しないかもしれないのだけれども、財政指標の中で将来負担比率がすごく下がってきているという数字があったのだが、この背景にある理由はどういうところにあるのかというところだけ教えていただきたい。

(今治市)

まず1点目。今回の朝倉地区の統合を地元で最初におろしたときに、よその地区の汚水を自分のところで処理するというのは、人間の感情として、何だという、その先入観がまずあった。それが最初のハードルになったと思う。これはよその地区でも同じだと思うのだが、この地区については、平成20年度に全ての事業が完了して、供用開始になった。それによって、処理施設がいわば迷惑施設なのだけれども、余り最初に自分たち地元の方たちが抱いていた悪臭がしないとかいうところがある程度浸透したというのがある。それがあつた上で、行政側が計画を事前説明したのだが、そのときには簡単に同意は実際は得られていない。事前説明して、啓蒙して、その上で同意に至ったのだけれども、一番大きいのは、迷惑施設という認識がある程度払拭されたというのが大きいのではないと思う。

もう一つ違う切り口で、今のまま運営していくと、施設の老朽化に伴って、

下水道の使用料にはね返る懸念がございますと、これを地元におろして、その地元の意見として、料金がかかるのであれば何か対応しなければいけないというような考えに至ったとも聞いている。

2番目の質問について、近隣の自治体などの情報は余り聞こえてきていない。愛媛県内で集落排水を数多くやっているのは今治市が突出している。県内でも集落排水をやっているところはあるのだが、余りつき合いがないというか、情報交換がないので、情報を持ち合わせていない。

3つ目の財政指標の将来負担率の件ですが、これは少し勉強不足である。今治市の総合計画の数字をそのまま引っ張ってきているので、申し訳ない。

(委員)

定量的に経済性を測定した上で政策決定されている、すばらしい例だと思った。御説明に感謝する。

3点、質問させていただきたい。1点目は、たまたま数日前、別のワーキングで、佐賀県嬉野市の污水处理施設整備のやり方を知った。それは、計画上の公共下水道の区域面積をむしろ縮小して、合併浄化槽を活用することで全体の効率化を図り、污水处理人口普及率を高めるという事例である。建設・維持コストや整備するための時間、いざ災害が起きたときの対応力などを考えると、合併浄化槽がいいという話である。

先ほどの委員の質問とも関係すると思うが、国は恐らく公共下水道についても、合併浄化槽についてもさまざまなサポートをしていると思う。今回の統廃合ではコミプラも2地区あるというお話だが、公共下水道以外の選択肢については御検討があったのかどうか。そういう検討が朝倉地区であったのかどうか、また朝倉地区以外ではどうかも含めて、お聞かせいただきたい。

2点目は、将来コストの計算上で、案1と比べて年当たり約2,000万円浮くとされている。この2,000万円の使い道については、例えばその分を産業振興に充てるとか、あるいは厳しい財政状況を改善させるために使うとか、この浮いたコストの使い道について何か議論があるか、教えていただきたい。

3点目は、御市の人口に関する都市フレーム全体の御説明があったが、各地区の将来人口などの見通しは、この取り組みの中で考慮されているかどうか教えていただきたい。

(今治市)

御質問の1点目。公共下水、農業集落排水のいわゆる処理をする区域については、今、今治市全体で公共下水の計画区域はもう決まっている。この区域は合併浄化槽で対応するというのも決まっているので、区域の縮小ではなくて、

全体的にこれだけの整備をやっていこうというのがあるので、特段縮小というのは計画上ないと思う。

2点目。大体2,000万弱、年間のランニングコストが落ちているが、それは市全体の予算を抑えるということで、浮いたお金でコスト縮減した成果をもって何かを取り組みというのは、今のところない。

人口フレームの件。今回の計画は人口動態を勘案して、集落排水の処理人口をそれに充てているので、反映はしている。全体的なものというよりは、今回、処理人口に特化して考えているので、市全体のほうはわからない状態である。

(委員)

朝倉ゾーンにおける将来の人口動態を考えた人口と、朝倉ゾーンの中の各地区について、そういう見通しを織り込んでやられているということか。

(今治市)

そうである。対象とする処理水が、人口が減ることによって減るので、それを統合しても、今の施設で処理し切れるかどうかという検討もしている。

(委員)

今、予算への反映の話が出たけれども、もう一つ、例えば災害対応といったときに、マンパワーを割かなくてはいけないという観点で考えると、ここにかかわれる職員の人手については、現状と改修後で比較できるようなデータを何かお持ちだろうか。

(今治市) 比較資料を持ち合わせていない。

(事務局)

この事業をやられるときにPFIというか、民間事業者の活用とか、そういうことをお考えにはなったのか。

(今治市)

民間の事業者の力はかりていない。設計の委託先は土地改良事業団体連合会というところ、民間企業というか半民間であるが、設計の委託は行っている。技術指導も市のほうで受けている。そのくらいで、あと特にはない。

<テーマ：公共施設のストック適正化（一人当たり維持管理費の見通しとその変化に関する「見える化」や横比較）>

総務省より資料2の1～4ページについて説明後、以下の通り意見交換を実施

（委員）

これを拝見しただけでも大分わかることがあるのと、あとは、わからないことがわかるというか、比較できないということもよくわかる。例えばこれは、ちょっと私の理解が正しいのかどうか確認したいのだが、新潟市を見ると、計画期間が20年超になっている。それから、人口は将来推計が一応ある。ところが、2ページ目を見ると、新潟は公共施設が現状で8年平均で121億円かかっている。これが今後50年間で平均245億円かかる。すなわちこれは単純に比べれば倍増するわけである。それに対して次のページで、ではどうするのかというところで見ると、公共施設については総量削減としか書いていないわけである。この表を拝見する限りは、要するにコストは今のままいけば倍になる。しかしながら、漠然とした総量削減ということ以外に対策は今のところ具体化されていない。そうすると、このままいけば1人当たりの費用は膨大なものになっていくということは見えてくるわけである。

そういうことになりますよということでもいいか。公共施設等総合計画というのは、例えば総量削減なら削減というところで具体的に踏み込んだ答えを出すというところだったのか、それともそこまでは求めていなかったのか。求めるべきだろう。

求めているかどうかという話と、それから、これを見ただけでも横に並べるとどこがきちりやっているか、やっていないかというのは、かなり見えてくるなという気もするのだけれども、その辺いかがか。

（総務省）

そこはまさに今、委員が述べられたように、各団体がどこまで考えているかというのは正直あると思う。

私の立場で今日、例に出した個別の団体についてどうのこうのは控えさせていただきたいと思うけれども、私どもとしては、例えば総量の数字の目標などについて、それはできる限り立ててくださいということを我々としてもお願いをしているわけであり、そういったことを踏まえて、この市についてはいろいろお考えになって、現段階ではこういうものをつくっておられる、そういうことだと思う。

(委員)

確認だが、公共施設等総合管理計画をつくる期限があるけれども、その期限までには数字は出てくるのか。それとも、このままということもあり得るのか。

(総務省)

今年度、28年度中につくってくださいということをお願いしているので、まさにこれが今、新潟市がつくられた管理計画だということである。今後、いつ、どう改訂するかは市の御判断があると思うけれども、まさにこれが今の市のものとしてつくられたということである。

(委員)

なかなか大変な作業だったし、これからも多分大変だと思うのだが、着実に数値が出てきていて、見える化のためのインフラが着実に整備されているなどという印象である。

ただ、先ほど今治の話聞いていてもそうなのだが、数字の見方というのが非常に難しいので、短絡的にこれを使って単純に比較するというような話はまさにないわけなので、どういう見方でこれがある意味正規化というか、比較できるような形にしていくかについては、何かしら都市を、今は政令指定市という言い方だったのだが、そういうものかもしれないし、都市規模かもしれないし、地形的なものかもしれないし、何らかの形で類型化して、その中で比較していくようなやり方だったり、あるいは都市計画区域のようなものを使って、それで比較できるようなことかもしれないが、何かしら正規化して比較できるような形にしていくような取り組みというか、研究と言ってもいいかもしれないのだが、そういうことは総務省のほうではお考えではないのか。そういう見方そのものは、自治体一つではできないものなので、むしろ国の側でやってあげて、自分自身を体重計に乗せて、ほかと比べてどうだよと見える化する上では、むしろ国の仕事かなという気がしたのだが、そこはいかがか。

(総務省)

比較をして分析するということが自体はそれぞれの自治体がやるべきことで、私どもがこういう考え方でということではないと思う。

ただし、今日、政令指定都市の例を出しているのは、確かに政令指定都市の中でも人口規模の差はあるけれども、政令指定都市は基本的に一くくりで扱っている。後ほどの第2点目の説明でも申し上げるけれども、我々は類似団体という概念を持っているので、これは政令指定都市も類似団体、一つの区分なのでやっている。今日の説明も、大体人口規模の似ている新潟市と浜松市の例を

とって説明したわけである。

一般の市町村については、同じようにこれをやっていくけれども、その中でいわゆる類似団体という区分をして、それでソートアウトできるようにしようと思っている。それを使って似たような団体を市が探し出し、かつ、今、委員が述べられたようないろいろな地形的なこと、そういうのはお互いの自治体のことを見比べていけば自治体はわかるので、自治体が比較をする上においては、我々が設定する類似団体のフィールドの中で、まさに比較として似つかわしいところをそれぞれの自治体を選び取って議論をしていただければいいのかなと思っている。

(委員)

類似団体の概念そのものはきわめて財政を見る上では重要な概念だと思うのだが、総務省でお考えの類似団体の概念というか、定義というのはどういったことをお考えなのか。

(総務省)

これは第2点で説明しようと思っているけれども、人口と産業構造である。後で詳細に御説明する。

(委員) 承知した。

(委員)

同じような論点での質問なのだが、これは多分非常に貴重な資料になり得るものだと思うので、これを見て各地方自治体の方が判断をされれば良いというのは、基本的にそうではないかと思う。

他方で、自治体も多分分析のレベルなり、あるいは見方もそこにいる人材によるのだと思うのだけれども、なかなかこのようなデータなどになれていない方が多くいる自治体もあるのではないかと推察すると、もちろん彼らの主体性に任せるのは重要なだけれども、ある意味、こういった視点がありますと、手引書までいくのかわからないけれども、こうした見方で見ることができるみたいなこの表の見方を、幾つか大きくくりな視点として提示すること。それで、その視点以外にも当然、基本的に自治体がやっていただくので御判断は尊重しつつ、こういう視点があるというある程度の手引きというか、見方のようなものを示すこと自体は、別に実際の判断を縛ることにはならないのではないかと思う。そういうところが出てくることで、ある意味、自治体全体のこの表の見方の能力の底上げにもつながるし、すごく価値があって、なおかつ御省しかで

きないような作業なのかなという感じもするのだが、お考えはどうか。

（総務省）

先ほども申し上げたように、当然、総合管理計画自体は自治体がつくっており、この表自体も協力を得ながらつくっているのです。この表をどう見るかということについての理解は十分あるし、少なくとも私の理解では、いろいろな財政をこれからどう考えていくかということで、当然それぞれの市町村に財政部局があるわけなので、そこではいろいろな細かい精緻な議論を今までもやってきていると思う。さらにこういうものが加われば、そういう議論がさらにやりやすくなるということかと思っている。

ただ、私どもからすると、今後、公共施設の問題をどうやって乗り越えていくのかということについて、それはまさに個別の団体でそれぞれ処方箋が違うので、それについて何かを示すということよりも、我々もこういうものを常日ごろ眺めながら、これも後で説明するけれども、既にいい取組を始めている団体があるので、こういう状況の中でこの自治体はこういう取組をしたのですよというようなものを横展開していくというのをどんどん進めていって、その中で各自治体になるほどと気づいてもらって、自分の置かれた状況の中でいいやり方を考えていただく、そういうことなのではと思っている。

（委員）

数日前に公表されていることに気づき、さっそく拝見した。HTMLではなく、エクセルで落とせるようになっている。また、先ほど述べられたように、例えば計画期間の区分でソートして同じ分類で一覧にしたり、数値目標のあるなしでソートしたりできるようになっていると承知している。先ほど委員が述べられた類似での比較や分類をした比較など、そういうことがエクセルでできるようになっているという点は拝見して確認したところである。

（委員）

これからの話だと思うが、やはり比較する上でスケールを合わせるということが大事だと思うので、計画期間などをだんだん合わせていくような方向で指導いただくとかいうことが多分必要だと思う。何年がいいかというのはわからないけれども、少なくとも10年、20年、30年、大分ばらつきがあるので、この辺をだんだんそろえていくとか、スケールをそろえる努力を続けていくと、横比較がさらに精緻にできるようになってくるのではないか。先ほどのグルーピングの話と並んで、その辺もぜひこれからも改良をお願いしたいところである。

(総務省)

これはスタートするということで、私どもから一律にこの期間でばしっとやれということ、なかなかそれは厳しいので、できる限り長期ということによっているけれども、そこは今後の課題とさせていただきたい。

<テーマ：公共施設のストック適正化（「地方公会計の活用のあり方に関する研究会」における検討結果の概要）>

総務省より資料2の5ページについて説明後、以下の通り意見交換を実施

(委員)

参考までに、今回、3(2)のところ類似団体の設定の基準を変えるのだと、より簡素化するという事だと思えるけれども、従来の基準はどんなものだったのかを教えてください。

(総務省)

簡素化するという事ではなくて、今までの基準、例えば都市で言うと、人口が5,000未満、5,000から1万、1万から1万5,000、1万5,000以上という4つのブラケットに分けるわけである。産業構造を2次プラス3次の人口が95以上、95未満、3次の割合が65以上・未満、55以上・未満というふうに分けて、要するに4掛ける4のマトリックスにして入れていくということをしてきたのだが、今は市について申し上げたが、その2次、3次の合計の95というのを90にずらすというのをやったということで、簡素化したわけではなくて、今の状況に合わせて類似団体の仲間が適正になるような形に数字を整理したということである。

(委員) 箱の数は変わってなくて、閾値を変えただけということか。

(総務省) そうである。箱の数は変わっていない。これもホームページに表とともに出ているので、もしよろしければご覧いただきたい。

(委員)

地方公会計の活用ということで、社会資本の話をしているので、大分わかりやすくなるのだろうと思うのだが、地方公会計がこういう形でわかるようになって、住民の方がこういうものを見えるようになるのかということか、それである意味、多少緊張感というものが生まれてきて、議会とか首長と住民との間で共

通の尺度で見られるようになる。そのためには住民の方にこういうものを理解してもらう必要があるのだが、そういったような形の普及というか、見え方を教えるという活動をやられているのかという話と、その際に多分、住民の方々が気にしているのは、将来世代への負担の繰越額というか、それがどれぐらいになってくるのかというところが多分一つの尺度かなと思う。そういうものはもう少し見せ方としてあり得るのか、これが2点目である。

3点目は、類型化というときに、ストックのことだけに限って見ると、1人当たりのストック量みたいなもので単純に見ていったほうが効率化できるところもあれば、なかなか難しいところもあるとか、割といいような気もするのだが、そういうストックに特価したような類型化というのが全体から見ると少し変な感じはするのだが、ストックだけの議論をしたいのであれば、そういうやり方もあるのかなと思ったので、それはやはりなじまないのか、あるいはそういうこともあり得るのか。この3点をお願いしたい。

(総務省)

住民との関係では、先ほど申し上げなかったが、同じ愛媛県の砥部町が住民とともにバランスシートをつくってやるような取組をしているので、また同じようなことで恐縮なのだが、そういういろいろな取組を紹介していくことが、私どもとしては重要だろうと思っている。

ストックについては、これはもちろんこの新しい基準に基づくやり方でいくと、固定資産台帳という形で全資産を整理するので、ここで数字が見えてくるので、そういう意味では私どもは、先ほど来お話ししている総合管理計画との連携で、新たな基準で固定資産台帳をつくって、固定資産のありようがさらにつまびらかになるので、それをまた今度、それこそ公共施設等総合管理計画を見直すときにローリングして、どんどん精緻化して行って、それで先ほどの議論のような将来の負担をどう考えるのかということにつなげていただきたいと思います。

2点目については、この公会計自身というよりも、そもそも別途当課が所管している地方公共団体の財政の健全化に関する法律のほうで将来負担比率とか、あともう一つ、今回の研究会で債務償還可能年数という、今持っている債務はどの程度の年数をかけて返すことができるのかというようなことも提言しているので、そういった部分でしっかりと議論をしていくことと思っている。