

特別区制度研究会（第3分科会）

【調査研究事項の例】

基礎自治体の対等・協力の関係で事務処理、財政調整等を担う具体的なイメージを想定しておく必要がある。

【テーマ】

23区における対等・協力関係による、事務処理体制及び財政調整方法について

目次

はじめに	1
1 研究目的	1
2 検討内容	1
第1 清掃事業移管による効果等の検証	2
1 平成12年都区制度改革における清掃事業移管	3
2 23区における清掃事業推進体制	3
3 収集運搬(各区)における移管前後の比較	4
視点1 ごみ・資源量等比較	4
視点2 経費比較	4
視点3 収集効率比較	5
視点4 清掃・リサイクル事業における区民サービスの向上	5
視点5 新たな取り組み状況	6
4 中間処理(東京二十三区清掃一部事務組合)における移管前後の比較	6
5 共同処理などにおける課題・問題点	7
第2 移管事務の実施主体と課題 —上下水道を例として—	8
要約	8
1 検討の趣旨	10
2 東京の水道事業の概要等	10
(1) 東京の水道事業	10
(2) 多摩地域の都営水道一元化の経緯	11
(3) 全国の広域化の動向から	11
3 東京の下水道事業の概要	12
4 移管事務の範囲	13
(1) 水道事業の移管事務について	13
(2) 下水道事業の移管事務について	14
(3) 移管事務の範囲	14
5 各区処理と共同処理	14
(1) 水道事業について	14
(2) 下水道事業について	16
(3) 各区処理と共同処理の比較	18
(4) 共同処理機関と区の思惑の相違	19
(5) 共同処理の問題点	20
6 共同処理の組織形態	21
(1) 一部事務組合、複合一部事務組合	21
(2) 広域連合	21
(3) 一部事務組合か広域連合か	21
(4) 水道事業と下水道事業の処理主体の統合	22

7	移管に伴う課題	23
	（1）人材面	23
	（2）施設更新	23
	（3）財政面	24
	（4）監理団体	25
8	移管に向けて	25
第3	新たな枠組みにおける都区財政調整制度について	26
1	現行の都区財政調整制度の概要	26
	（1）都区財政調整制度の位置づけ	26
	（2）都区財政調整制度の存在理由	26
	（3）特別区における財政制度上の特例措置	26
	（4）特別区財政調整交付金の流れ	27
	（5）現在の財政調整制度の課題	27
	（6）都区財政調整をとりまく状況	27
2	新たな財政調整制度の検討	28
	（1）財政調整制度の必要性	28
	（2）新たな財政調整の枠組み（検討する財政調整制度のイメージ）	28
	（3）新たな財政調整制度導入における整理	29
3	具体的な財政調整制度（イメージ図）	30
資料	清掃事業における各区の取組状況調査報告書	33
	東京の水道事業の概要	38
	1 水道法と水道事業者	38
	2 東京の水道の概要	39
	3 水道施設の維持・管理	41
	4 水道事業の主要課題	43
	5 東京都多摩地区水道の一元化	44
	6 財政状況	47
	7 水道事業広域化の動向	47
	8 事務の種類別共同処理の状況	51
	東京の水道水源と浄水場別給水区域	52
	東京の下水道事業の概要	53
	1 下水道法と下水道事業者	53
	2 東京の下水道の概要	54
	3 下水道施設の状況	56
	4 下水道事業の主要課題	61
	5 財政状況	62
	区部下水道全体計画図	63
	流域下水道全体計画図	64
	一部事務組合、広域連合、基礎自治体連合の比較	65
	検討経過	67
	研究員名簿	68

はじめに

1 研究目的

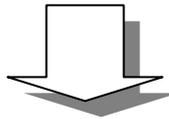
現在、東京都が行っている市町村事務のうち、23区に移管されたことを前提として、対等・協力の関係により事務処理を行う場合の事務処理体制を検討する。

また、平成19年12月に特別区制度調査会の第二次報告で構想された基礎自治体連合のイメージを基に、基礎自治体間の新たな枠組みにおける財政調整制度を検討する。

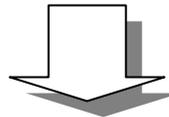
2 検討内容

① 具体的な事業の事務処理体制を検討するにあたり、平成12年改革で特別区に移管された清掃事業について、移管前後の変化等を調査し、移管による効果や共同処理体制の課題等を検証する。

移管後の清掃事業を振り返ることで、他の事業移管についても共通する課題や留意点が浮かび上がるものとする。



② 清掃事業移管の検証を踏まえ、上下水道事務を例として、23区へ移管された場合を想定し、住民にとって望ましい事務処理のあるべき姿を検討する。



③ 現行の東京都と特別区間で行われている都区財政調整制度の課題を洗い出した後、新たな財政調整制度を検討し、制度導入における課題等を整理する。

第1 清掃事業移管による効果等の検証

1 目的

特別区制度研究会第3分科会では、基礎自治体の対等・協力の関係で行う事務処理のあり方を研究テーマとしている。平成12年都区制度改革に基づき東京都から23区へ移管された清掃事業について、移管前後の変化等を調査し、移管による効果や23区協力体制で行うことの課題などを検証する。

2 方針

検証にあたっては以下の取り組みを行った。

- ◇23区へアンケート「清掃事業における各区の取組状況調査」の実施
- ◇東京二十三区清掃一部事務組合からの聞き取り調査
- ◇清掃事業年報などの関係資料から資料抽出および分析

3 検証内容

- 1 平成12年都区制度改革における清掃事業移管
- 2 23区における清掃事業推進体制
- 3 収集運搬（各区）における移管前後の比較
 - 視点1 ごみ・資源量等比較
 - 視点2 経費比較
 - 視点3 収集効率比較
 - 視点4 清掃・リサイクル事業における区民サービスの向上
 - 視点5 新たな取り組み状況
- 4 中間処理（東京二十三区清掃一部事務組合）における移管前後の比較
- 5 共同処理などにおける課題・問題点

4 まとめ

都区制度改革に伴い清掃事業が23区に移管されたが、これまで安定した清掃事業を展開しつつ、清掃事業全体として経費の縮減効果も現れている。

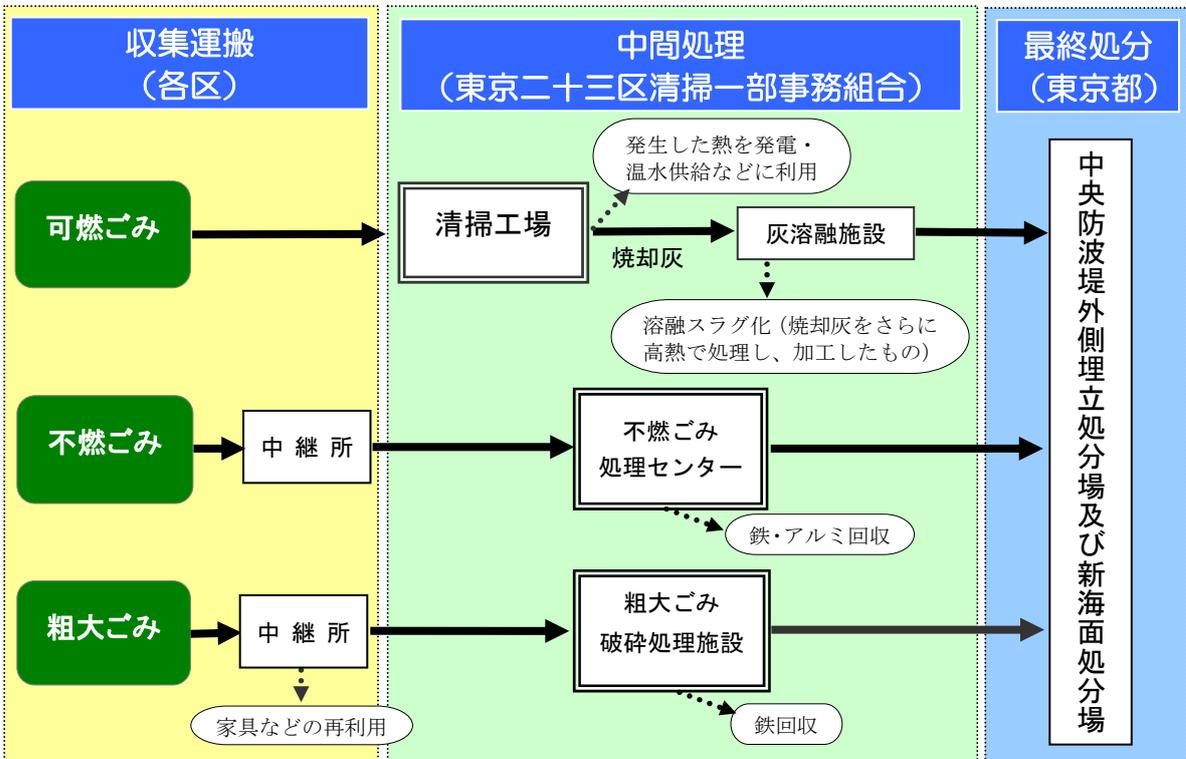
さらに、住民に身近な基礎自治体である区が実施機関となることで、アンケートからも明らかのようにきめ細かなサービスが展開されている。特に、環境学習や高齢者安否確認など区の他部署との連携が図られ、更なる協働による取り組みも期待できる。

一方、23区相互の調整、経費分担、役割分担のあり方などについては、共同処理体制の課題が浮き彫りになるとともに、一部事務組合などにおける人材育成やノウハウの蓄積・継承などの課題も提起されている。

1 平成12年都区制度改革における清掃事業移管

昭和61年 2月	□「都区制度改革の基本的方向」を都区合意
平成 2年 9月	□第22次地方制度調査会答申 ・特別区を基礎自治体とし、清掃事業等の事務を移譲
6年 9月	□「都区制度改革に関するまとめ（協議案）」を都区合意
12年 3月	□「移管後の清掃事業における東京都と特別区の役割分担」合意
12年 4月	□清掃事業の特別区移管
15年 7月	□中間処理のあり方を協議案にとられることなく改めて区長会で協議
15年11月	□18年度以降も当分の間、中間処理を共同処理で行う
15年12月	□区長会が「清掃事業に関する課題」の検討を助役会に下命 ・清掃一部事務組合の抜本的な改革のあり方 ・工場のある区、ない区の負担の公平、役割分担のあり方 ・清掃事業の全体的な調整のあり方 ・清掃関連経費等の配分割合への反映 など24項目を下命
18年 4月	□清掃派遣職員の身分切り替え □清掃協議会の事務分掌の見直し
20年度	□廃プラスチックサーマルリサイクル本格実施（全区）

2 23区における清掃事業推進体制



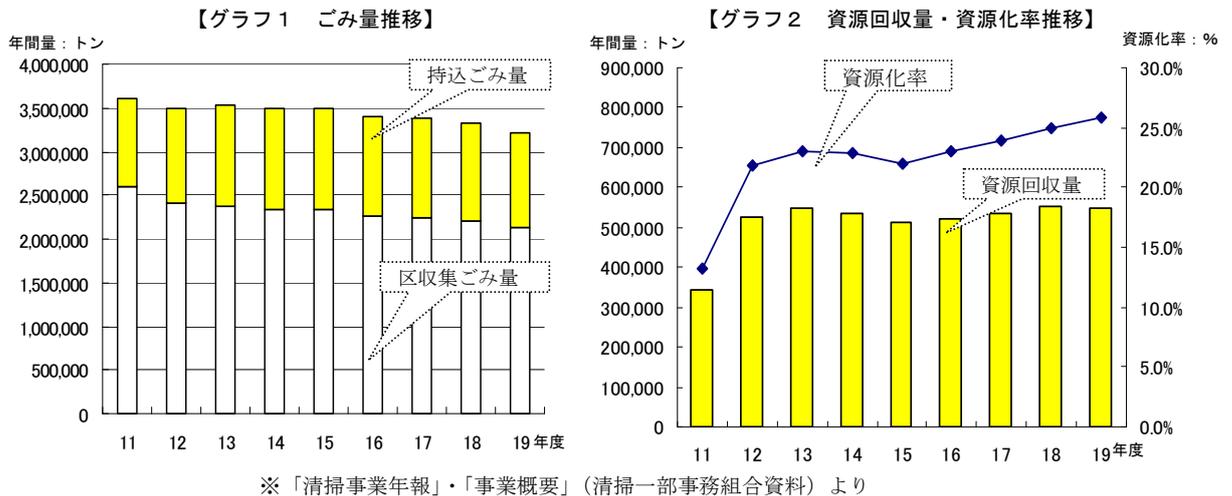
3

収集運搬(各区)における移管前後の比較

視点1 ごみ・資源量等比較

平成12年の事務移管前後のごみ量推移は、グラフ1のとおりである。総量的には縮減されている。ただし、リサイクルの浸透、集団回収の進展、人口減少や景気動向なども影響しており、事務移管によりごみ量の縮減が実現したと即断しにくい。

資源回収量は、グラフ2のとおり12年度に増加し、その後、横ばいの状態となっている。また、ごみ量減少などの影響から、資源化率は向上している。

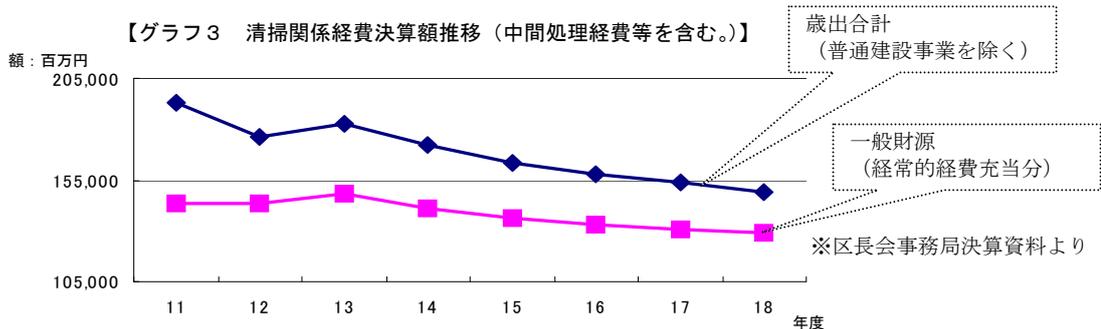


視点2 経費比較

歳出合計(普通建設事業を除く)及び経常的経費充当一般財源の合計で見ると、経費は減少傾向となっている。

ごみ収集における経費は、「アンケート」にもあるように区収集ごみ量の減少、事業の委託化、収集運搬体制の効率化などにより抑制されていると思われる。

資源回収については、新たな品目の追加や集積所による収集品目の拡大などが行われているが、回収・再資源化にかかる経費については今後さらに調査する必要がある。



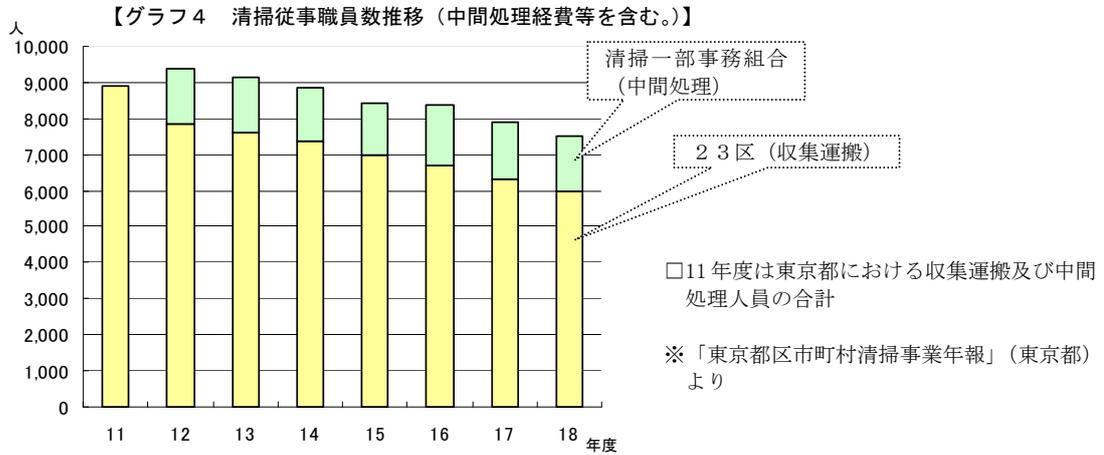
《表1 収集運搬経費を抑制するための取り組み ※アンケートより》

- 粗大ごみ収集の委託
- 資源回収の委託・委託拡大
- 退職不補充による人材派遣の活用
- 直営車両から雇上車両への切り替え(し尿収集の車付雇上化など)
- ごみ収集の体制見直しによる効率化
- 資源回収の車種見直しによる効率化 など

視点3 収集効率比較

ごみ減量に伴う作業体制の効率化、退職不補充による人材派遣の活用、直営車両から雇上車両への切り替えなどにより、清掃事業に従事する技能系職員数は減少傾向にある。

また、各区ともに収集体制の見直し、車種の切り替え、清掃事務所の統合など収集運搬における効率的な事業運営を進めている。



視点4 清掃・リサイクル事業における区民サービスの向上

各区は、ごみ・資源量の変化や地域特性に見合った収集回数や収集時間帯を設定するなど、それぞれの区の実情に合わせた取り組みが進んでいる。また、全地域の戸別収集、粗大ごみの持ち込み制度や日曜日収集の実施など、新たな制度の導入や既存施策の強化に努め、一層のサービスアップが図られている。

各区は23区共同歩調によるサーマルリサイクルの導入や区独自の新たな資源回収ルートの確立など、23区間の調整を図りつつ独自の施策を展開することで区民サービスの向上を促進している。

- 《表2 収集運搬における新たな取り組み ※アンケートより》
- 分別変更に伴う収集回数の変更
 - ふれあい収集（高齢者・障害者等の排出支援）の実施・充実
 - 早朝・時間帯・午前中など柔軟な収集時間の設定
 - 粗大ごみ収集の期間短縮や運び出し・持込制度導入などのサービスアップ
 - 戸別収集の導入・充実 など

- 《表3 ごみ減量推進のための独自の取り組み ※アンケートより》
- 出前講座・環境学習などの充実
 - ごみ減量やリサイクル推進などのイベント（フリマ支援など）開催
 - リサイクル情報の登録・提供（メール情報・不用品交換情報など）
 - バイオマス実証試験、区施設生ごみ・野菜くずリサイクルの実施 など

- 《表4 資源回収品目の充実への取り組み ※アンケートより》
- サーマルリサイクルの実施
 - 集積所回収の充実（PET・金属小物・蛍光灯など）
 - 拠点回収の充実（乾電池・トレイ・蛍光管・廃食油など）
 - プラスチック製容器包装回収の実施
 - 資源持ち去り禁止の条例化 など

視点5 新たな取り組み状況

清掃事業のみにとどまることなく地域の隅々まで巡回する清掃作業の特色を活かし、土木・公園・道路との連携や、高齢者世帯の安否確認など、区民生活に密着した部署との連携が進んでいる。

特に、啓発活動においては、環境部署をはじめ教育、生活産業、防災などの部署と連携したイベントや啓発情報誌の発行など、様々な機会を捉え組織の枠を超えたコラボレーションが展開されている。

また、環境負荷の低減など、時代にあった施策の展開が求められる中、ハイブリッド車の導入や環境評価システムの検討などが行われている。

《表5 清掃事業以外の部署との連携 ※アンケートより》

- 環境課などとの合同イベント・啓発情報誌の発行
- 不法投棄防止パトロールの道路・公園担当との共同実施
- 小中学校・幼稚園への環境学習・施設の生ごみリサイクルの実施
- 高齢者の安否確認訪問収集
- 道路陥没情報の提供・建物のリフォーム情報の共有
- 防災課と連携した、火災などの発生状況・ごみ処理情報の共有 など

《表6 環境負荷低減への取り組み ※アンケートより》

- 清掃作業における低公害車の導入（バイオディーゼル・ハイブリッドなど）
- 清掃施設の屋上緑化など
- ISO14001の取得
- 環境行動指針等への参画・環境システム評価の導入 など

4 中間処理(東京二十三区清掃一部事務組合)における移管前後の比較

清掃一部事務組合では、平成18年1月に策定された「経営計画」に基づき、抜本的な改革に取り組んでいる。さらに、清掃工場のアウトソーシングの推進、職員の人材育成強化による技術力の確保、23区との連携強化などを主な施策として「経営改革プラン」や「財政計画」により具体的な目標を掲げるとともに、毎年、行政評価を実施している。

このような取り組みは、18年度の身分切り替えに伴い東京都へ戻った技術職員が多く、安全で安定的な運営に必要な技術の継承が喫緊の課題となっていることや構成団体である23区の厳しい目などが背景にあると考えられる。

一方では、中間処理に対する各区の当事者意識が薄くなってきていることなどが指摘されている。

また、中間処理にとどまらず、収集運搬から最終処分までの一連のグランドデザインを描く場合、23区と清掃一部事務組合との綿密な連携が不可欠となっている。

一方、清掃一部事務組合の中間処理にかかる経費は、アウトソーシングなどにより抑制を図るものの、工場の建て替え・灰溶融施設の建設などによる運営経費の増大や元利償還金の増加によりここ数年増加している。移管以前とは状況が大きく異なっているため、経費縮減効果については単純な比較が困難である。

※「経営計画」「経営改革プラン」「財政計画」(清掃一部事務組合)
清掃一組への聞き取り調査などより

23区の清掃事業は、中間処理以降の処理を共同で行っているため、23区間及び清掃一部事務組合との調整が必要な事項が多い。

23区間の調整を行う機関としては、自主運営会議体として清掃主管部長会・課長会、特定の課題を検討する会議体として検討会・分科会・専門部会、雇上契約などを行う清掃協議会などがあり、定期的あるいは必要に応じて会議を開催している。清掃主管課長会などは、各区が持ち回りで事務局を担当しているが、事務量が増加するとともに調整が困難な事項も多く、負担が大きくなっている。

また、3年程度の異動ローテーションでは、専門的知識の担保やこれまでの経緯の継承が困難になるという人材的課題や、都区財政調整制度における態容補正や清掃一部事務組合の分担金など金銭的負担のあり方についての調整が必要になるなどの課題が生じている。

アンケートの中には、調整機能の充実を望む意見があった。

《表7 共同処理の体制や23区間の調整などの課題や問題点 ※アンケートより》

- 事業の性格上、23区全体で対応しなければならない課題が多い
- 主管課長会・部長会の役割や負担の増大
- 中間処理のあり方などの検討が必要
- 区が所管する不燃ごみ中継施設の調整が困難
- 23区の調整に関する知識や情報、これまでの経緯の継承や人材の育成が困難
- 事業を各区に分散した結果、全体的効率が低下してしまう。
- 23区間の調整機能の充実と組織の安定化が必要
- 事業の分掌が複雑になっている。
- 23区共同事項における決定までの期間の長期化
- 各区の意向が反映されない事項が多い
- 東京都時代から続く特定業者との「覚書」の見直しが必要 など

第2 移管事務の実施主体と課題 – 上下水道を例として –

【要約】

1 検討の趣旨

歴史的な経緯により東京都が実施している市町村事務のうち、上下水道事務を例として、特別区へ移管された場合について、平成12年の清掃事業移管における検証を踏まえ、事務処理のあるべき姿を以下で検討する。

2 東京の水道事業の概要等

検討の前提として、現在の東京の水道事業の概要及び全国の広域化の動向について確認する。

3 東京の下水道事業の概要

検討の前提として、現在の東京の下水道事業の概要について確認する。

4 移管事務の範囲

移管されるべき事務の範囲について検討した結果、上下水道とも、東京都の現在の事業全体の移管を受けるべきである。

5 各区処理と共同処理

上下水道事業について、各区が処理する事務を想定する。事業全体を共同処理機関で実施するのも一つの選択肢であるが、各区処理と共同処理のメリット・デメリットを比較すると各区処理を目指すべきである。共同処理の場合における各区との関係や問題点について検討する。

6 共同処理の組織形態

共同処理の組織形態として、現行法上は、一部事務組合と広域連合があるが、上下水道事業の場合は、そのいずれの形態でも実施可能である。両者を比較すると、広域連合が望ましい。

7 移管に伴う課題

各区処理・共同処理のいずれの場合であっても、移管に伴う課題があり、主なものとして、人材面、施設更新、財政面、監理団体について検討する。

8 移管に向けて

特別区は、清掃事業を円滑かつ効率的に実施している経験もあり、上下水道事業においても自ら事務を処理する意思も能力も十分備えている。将来にわたって安全で安定した水道・下水道サービスを提供していくためには、公営企業として公共性と経営性を最大限発揮して効率的な事業運営を行う必要がある。

第2 移管事務の実施主体と課題 ―上下水道を例として―

1 検討の趣旨

東京 23 区は昭和 18 年 6 月まで、23 区の区域を一体とした「東京市」という基礎自治体を構成していた。しかし、同年 7 月の東京都制施行後は東京都の下級行政組織となり、自治権は東京都に握られることとなった。その後、昭和 22 年の地方自治法施行後に、特別区という 22 の基礎的な自治体になり、翌年 8 月、練馬区が板橋区から独立して現在の 23 区となったが、昭和 27 年の地方自治法改正により、東京都の内部団体に変更する措置がとられた。以後、約 50 年にわたる紆余曲折を経て、平成 12 年施行の地方自治法改正により、特別区は、名実ともに基礎自治体の地位を獲得した。

このような歴史的沿革のもとで、上下水道の事務は、本来は市町村事務であり、特別区が実施すべきところであるが、法令により東京都の事務として位置づけられている。しかも、上水道事務は約 150 年、下水道事務は約 130 年もの長い間、もともと行っていた東京市から引き継いだ東京都が、理想的なシステムを目指して実施基盤と体制を構築・改善してきた。現在、上下水道事業は東京都により円滑に運営されている。そのため、都民にとっては、東京都が今後も上下水道事業を行うことに何ら疑問は感じていないであろう。

しかしながら、本来、上下水道事務を行うべきであるのは、「基礎自治体」としての特別区である。そこで、本章では、特別区が上下水道事務を行った場合についての事務処理方法のあるべき姿を検討してみたいと思う。なお、検討するにあたっては、平成 12 年の清掃事業移管における検証を踏まえ、同じ東京都民である、特別区の住民にとっても、多摩地域の住民にとっても、最も望ましい姿を追究していくことが重要である。

2 東京の水道事業の概要等

(1) 東京の水道事業

東京都水道局は、小河内ダム（多摩川水系）の水源管理から、各家庭に水を届けるまでの事業を一体として行っている⁽¹⁾。その給水区域は、23 区及び多摩地域の武蔵野市、昭島市、羽村市、奥多摩町⁽²⁾、檜原村を除く 25 市町であるが、給水区域に含まれていない多摩地域の一部の市にも浄水の供給を行っている。

現行法では、水道事業は、原則として市町村が経営することとされ、市町村以外の者は、給水する区域の市町村の同意を得た場合に限り経営することができる（水道法第 6 条第 2 項）。しかし、「特別区の存する区域においては、この法律中の『市町村』とあるのは、『都』と読み替えるものとする。」という同第 49 条の規定から、東京 23 区の区域での水道事業者は東京都となっている。

(1) 水源については、約 8 割を利根川・荒川水系に頼っている。東京都水道局『東京水道経営プラン 2010 年』2010 年、p. 11

(2) 奥多摩町は、平成 22 年 4 月 1 日から東京都水道局に事業統合される。

また、現在、東京都水道局には、事務職 1,605 名、技術職 2,071 名、技能職 401 名の合計 4,077 名の職員が在籍している（平成 21 年 7 月 16 日現在、再任用職員含む）⁽³⁾。同局では、平成 18 年 10 月から、民間に委ねられる業務は可能な限り民間に委託しつつ、同局と東京都の監理団体⁽⁴⁾が水道事業の基幹的業務を担う「一体的事業運営体制」を順次構築している。基幹的業務のうちコア業務（事業運営の根幹に関わる業務）を直営で実施し、準コア業務（事業運営上重要な業務）を監理団体（東京水道サービス株式会社、株式会社 PUC）が担い、定型業務は可能な限り民間事業者へ委託するという執行体制に移行している。

（2）多摩地域の都営水道一元化の経緯

昭和 30 年代までは、特別区の区域については東京都が、多摩地域については各市町村が個別に、水道事業を経営していた。しかし、昭和 40 年代に入ると、多摩地域の急速な都市化により水需要が増加したことや、区部と多摩地域の水道料金に格差が生じたことが問題となった。これらに対応するために、多摩地域についても、東京都が広域的に水道事業を行うという「都営水道一元化」を目指し、多摩地域の市町が次々と東京都の水道事業に統合されたが、その際、各市町の職員団体の反発に対応して、市町域内の水道事業を原則として当該市町に委託する「逆委託方式」がとられた。

ところが、逆委託方式では、市町個別に管理運営されるため、広域水道のメリットを十分に発揮できないとの理由から、東京都が直接、業務運営を行うために順次、市町との事務委託の解消を図っているところである。平成 23 年度には事務委託は完全に廃止され、名実ともに東京都が、武蔵野市、昭島市、羽村市及び檜原村を除き、東京都の区域内の水道事業を一手に担うようになる。

（3）全国の広域化の動向から

厚生労働省の『水道ビジョン』等において、水道の運営基盤の強化の一つの方策として、地域の実情に応じて管理の一体化や事業統合・共同経営等の多様な形態の広域化が掲げられている。現実の動きとしては、水道事業を県レベルで実施しているところがある。

千葉県においては、県営水道への統合を基本的な方向とする提言⁽⁵⁾がなされている。

神奈川県においては、3 市⁽⁶⁾・県営・企業団の水道事業の経営は安定しているため、緊急に統合する必要はないが、長期的な課題について 5 事業者を中心に検討・調整する神奈川県内水道事業検討委員会（仮称）を設置することを提言⁽⁷⁾されている。

(3) 東京都水道局『事業概要 平成 21 年版』2009 年、p.5

(4) 東京都が資本金の 25%以上を出資している株式会社等、東京都として指導監督を行う団体

(5) 県内水道検討委員会提言 平成 19 年 2 月

(6) 横浜市、川崎市、横須賀市

(7) 今後の水道事業のあり方を考える懇話会報告書 平成 19 年 11 月

大阪府においては、水道用水供給事業⁽⁸⁾主体である大阪府が、水道事業者の大阪府に統合の申入れを行い、検証委員会での検証や関係 42 市町村の意見聴取等を経て、府事業について大阪府が事業権付与契約型の指定管理者として用水供給事業を包括受託する方向で調整されていた。ところが、大阪府を除く府内 42 市町村が一部事務組合を結成し、府の用水供給事業を継承する案も有力となっている（平成 21 年 12 月現在）。

以上のように、水道事業の広域化は、水道の運営基盤の強化の一つの方策ではある。しかし、現実の選択としては、地域の実情によって様々な対応策がとられているともいえる。

3 東京の下水道事業の概要

東京都の下水道事業は、「区部下水道事業」と多摩地域の「流域下水道⁽⁹⁾事業」に分けることができる。「区部下水道事業」は、区部全域を一つの“市”とみなして、住民の用に供する枝線管きよから終末処理場までを含めた単独公共下水道⁽¹⁰⁾を、東京都が“市”の立場で設置・管理している事業である。

現行法では、下水道法第 42 条第 1 項⁽¹¹⁾において、特別区の区域内では「市町村」の「都」への読み替えを規定しつつ、同条第 2 項⁽¹²⁾で特別区は都と協議して公共下水道事業を行うものとしている。ただし、昭和 49 年の下水道法の改正に伴う経過措置の規定⁽¹³⁾により、特別区と東京都との協議で定める日までの間は、当該事業については、東京都が処理するものとされている。

「流域下水道事業」は、多摩地域において、各市町村が設置・管理している流域関連公共下水道⁽¹⁴⁾の下水を受け、複数市町村にまたがる幹線管きよ、終末処理場を東京都が都道府県の立場で設置・管理している事業である。各市の下水道事業との関連を見ると、武蔵野市と三鷹市の下水の一部については、地方自治法⁽¹⁵⁾で定める地方自治体間における事務の委託に基づき、協議による規約を定め、東京都下水道局が処理を

(8) 水道事業者に対してその用水を供給する事業をいう。（水道法第 3 条第 4 項・第 26 条～第 31 条）

(9) 複数の市町村からの下水を受けて処理するものを「流域下水道」といい、事業主体は原則として都道府県とされている。

(10) 家庭や工場等からの下水を直接受け入れる下水道で、原則として市町村が行うものを公共下水道という。そのうち下水処理場があるものを「単独公共下水道」という。

(11) 下水道法第 42 条第 1 項：特別区の存する区域においては、この法律の規定（第 25 条の 2 第 2 項、第 25 条の 3 第 2 項及び第 31 条の 2 の規定を除く。）中「市町村」とあるのは、「都」と読み替えるものとする。

(12) 下水道法第 42 条第 2 項：前項の規定にかかわらず、特別区は、都と協議して、主として当該特別区の住民の用に供する下水道の設置、改築、修繕、維持その他の管理を行うものとする。

(13) 地方自治法の一部を改正する法律（昭和 49 年法律第 71 号）附則第 15 条第 1 項：前条の規定による改正後の下水道法第 42 条第 2 項の規定により特別区が処理するものとされる主として当該特別区の住民の用に供する下水道の設置、改築、修繕、維持その他の管理に関する事務は、同項の協議において定める日までの間は、同項の規定にかかわらず、従前の例により都が処理するものとする。

(14) 公共下水道のうち、下水処理場がなく、都道府県の流域下水道に接続して下水を流す公共下水道を「流域関連公共下水道」といい、市町村が建設及び維持管理を行う。

(15) 地方自治法第 252 条の 14 第 1 項：普通地方公共団体は、協議により規約を定め、普通地方公共団体の事務の一部を、他の普通地方公共団体に委託して、当該普通地方公共団体の長又は同種の委員会若しくは委員をして管理し及び執行させることができる。

行っている。また、八王子市・立川市・三鷹市・町田市は、一部分又は大部分を単独で下水処理を完結させているが、この4つの市を含めて、多摩地域のすべての市町村の流域下水道事業を東京都下水道局が実施している。

また、東京都下水道局には、事務職 505 名、技術職 2,354 名、技能職 169 名の合計 3,028 名の職員が在籍している（平成 21 年 7 月 16 日現在、再任用職員含む）⁽¹⁶⁾。下水道局においても経営効率化のために、下水道事業の基幹的業務のうちコア業務（経営方針、施設建設、重要な維持管理及び水質規制）を直営で実施し、準コア業務（専門的技術を活かし、局と密接に連携して行う必要のある業務）を東京都の監理団体（東京都下水道サービス株式会社）が担い、定型業務は民間事業者へ委託する体制に移行していくとしている。

4 移管事務の範囲

東京都から移管される事務について、各特別区がそれぞれに処理するか、一部事務組合のような共同処理機関が実施するかは、事務の内容によって異なってくるので、移管されるべき事務の範囲について検討する。

(1) 水道事業の移管事務について

水源の確保及び取水・導水施設の設置管理については、特別区の区域を越えた対応が必要で、国のレベルでの対応も含めて処理されている現状等から、東京都及び国が担うべきであるとする考え方が一般的である。

しかしながら、特別区の区域において、東京都が水道事業の実施主体となっているのは、昭和 18 年の東京都制施行により、それまで水道事業を行っていた東京市が廃止されたという歴史的経緯によるものであり、東京府西多摩郡小河内村に水源を求めたのは、まさしく東京市であった。また、横浜市が水源の一部として、山梨県道志村に水源涵養林を保有し、道志川や企業団用水から取水しているように、水道事業を経営する基礎自治体はその区域を越えて、他の団体と関係を取り結びながら、住民の飲み水を確保している例もある。

特別区は、平成 12 年の地方自治法改正により基礎自治体の地位を得ており、水道法第 6 条⁽¹⁷⁾に規定されている「水道事業は市町村事務である」という本旨に則り、区民に身近な水道事業は、真に区民の安全・安心を確保するために、特別区が担うべきであると考ええる。各区の取組に限界があるとしても、水源の確保及び取水・導水施設の設置・管理については、共同処理によれば特別区においても実施可能と思われる。

なお、水源に関する現行の法令（河川法、特定多目的ダム法等）の規定において、特別区やその共同処理機関が水源に関する事務を行うことへの制約は見当たらず、

⁽¹⁶⁾ 東京都下水道局『事業概要 平成 21 年版』2009 年, p. 97

⁽¹⁷⁾ 水道法第 6 条第 2 項：水道事業は、原則として市町村が経営するものとし、市町村以外の者は、給水しようとする区域をその区域に含む市町村の同意を得た場合に限り、水道事業を経営することができるものとする。

水利権に係る許可に基づく地位等を継承することは可能である。

(2) 下水道事業の移管事務について

特別区に事務が移管される場合に、特別区が公共下水道事業を行い、東京都が複数区にまたがる幹線管きょから終末処理までの流域下水道事業を行うというのが一つの方法である。もう一つの方法として、複数区に関連する流域下水道事業も特別区に移管することも考えられる。なお、現行の下水道法第25条の2⁽¹⁸⁾において、市町村は都道府県と協議して流域下水道事業を行うことができるとされている。

枝線管きょの移管と併せて、幹線管きょ・終末処理場等の移管も受け、総合的・効率的な下水道処理を行っていくことが望ましいと考えられる。

(3) 移管事務の範囲

以上のことから、水道事業・下水道事業ともに、東京都が行っている事業全体を移管対象事務として、以下で検討することとする。

5 各区処理と共同処理

当初多くの困難を要すると考えられた清掃事業の特別区への移管は、各区において、清掃部署と区民生活に密着した部署との連携や、各区の実情に合わせた取組を生み出し、23の特別区がそれぞれに独自の施策を展開することで区民サービスの向上に寄与している。また、一部の事務については、23区の共同処理によって事業を円滑に実施している。

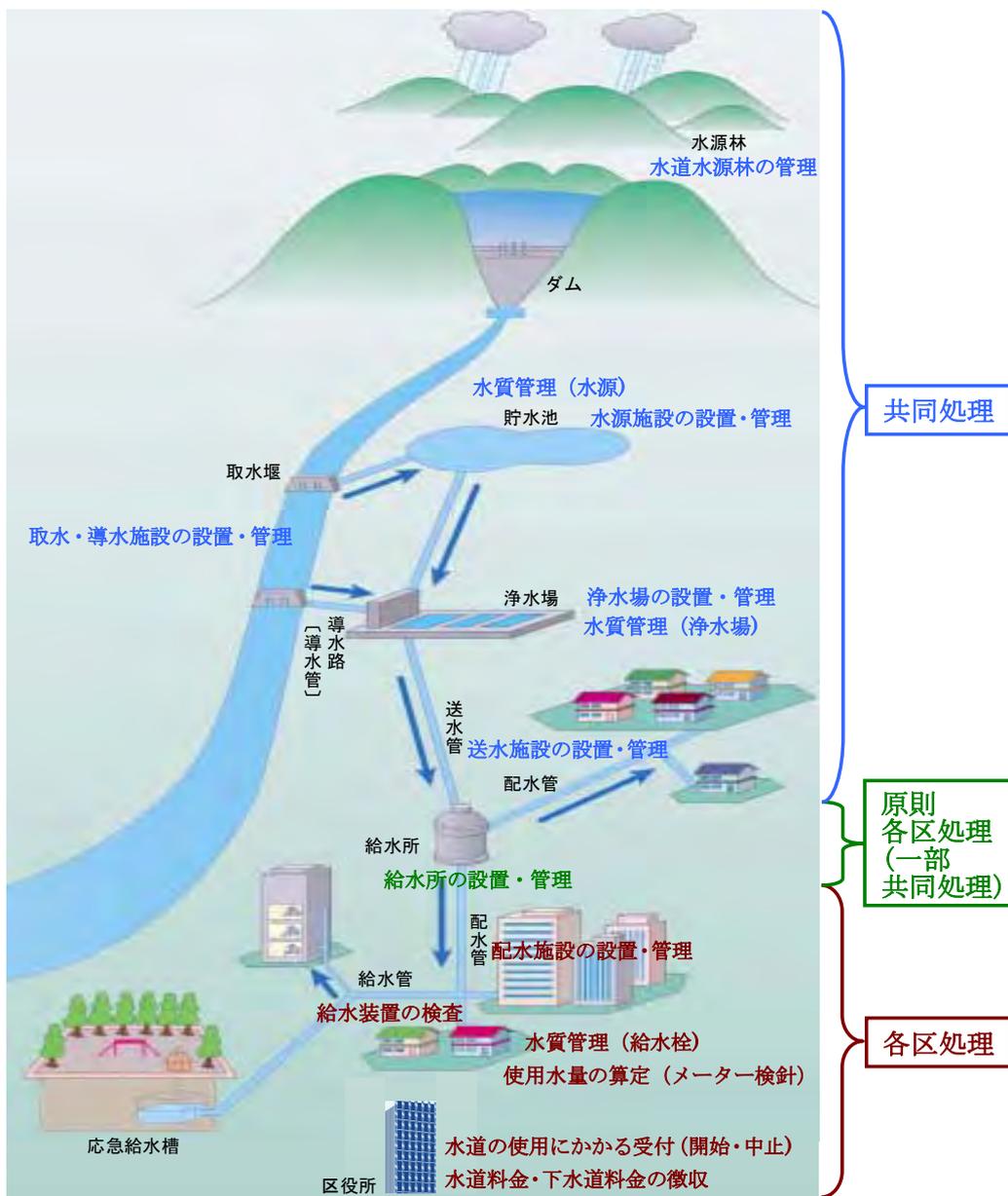
以下では、水道事業及び下水道事業について、どのような実施体制が可能か、清掃事業の検証を踏まえ、検討する。

(1) 水道事業について

ア 各区処理

水道事業は、多摩川と利根川の異なる水系間の相互運用・補完がなされる等、特別区の区域にとらわれない一体的な運用がなされている。しかし、ある浄水場で作られた浄水がどこへ流れたのかは、メーターで計量することが可能であるため、給水事業以降の事務が各区に分割された場合も処理が不可能な訳ではない。ただし、東京都が現在行っている水道事業全体を各区で分散処理することは非効率であると思われる。そこで、次の図のとおり、一部を共同処理、一部を各区で処理することが現実的であろう。

(18) 下水道法第25条の2第1項：流域下水道の設置、改築、修繕、維持その他の管理は都道府県が行なうものとする。同条第2項：前項の規定にかかわらず、市町村は、都道府県と協議して、流域下水道の設置、改築、修繕、維持その他の管理を行なうことができる。



東京都水道局『東京の水道』2009年を基に作成

(注) 水道法上、共同処理機関が水道用水供給事業者、各区が水道事業者となる。

イ 共同処理

「清浄にして豊富低廉な水の供給を図り、もって公衆衛生の向上と生活環境の改善とに寄与することを目的とする」水道法に基づく水道事業の主要な課題は、安全・良質・安価な水を安定的・継続的に供給することである。

この視点を強調すれば、異なる水系間の相互運用・補完を行い、特別区の区域はもちろん給水区の区域にもとらわれない運用により、安定的・継続的な給水を確保している現在の運営体制を前提として、移管の時点では、23の特別区が現行の東京都の水道事業全体を共同で処理することも、一つの選択肢である。この場合に、共同処理機関は、水道法第6条第2項の規定により、各区の同意を得る必要がある。

ウ 多摩地域との関連

前述の各区処理の事務分担となった場合は、現在、東京都の給水を受けている多摩地域の市町も水道事業者になり、共同処理機関が水道用水を供給するのが、統一的な取扱いである。その際には、基礎自治体が水道の運営に関与すべきであるという観点から、この共同処理機関に市町が参加するのが望ましい。ただし、多摩地域の市町の意向により、特別区の共同処理機関が、水道法第6条第2項の規定による各市町の同意を受けて水道事業者になることも可能である。

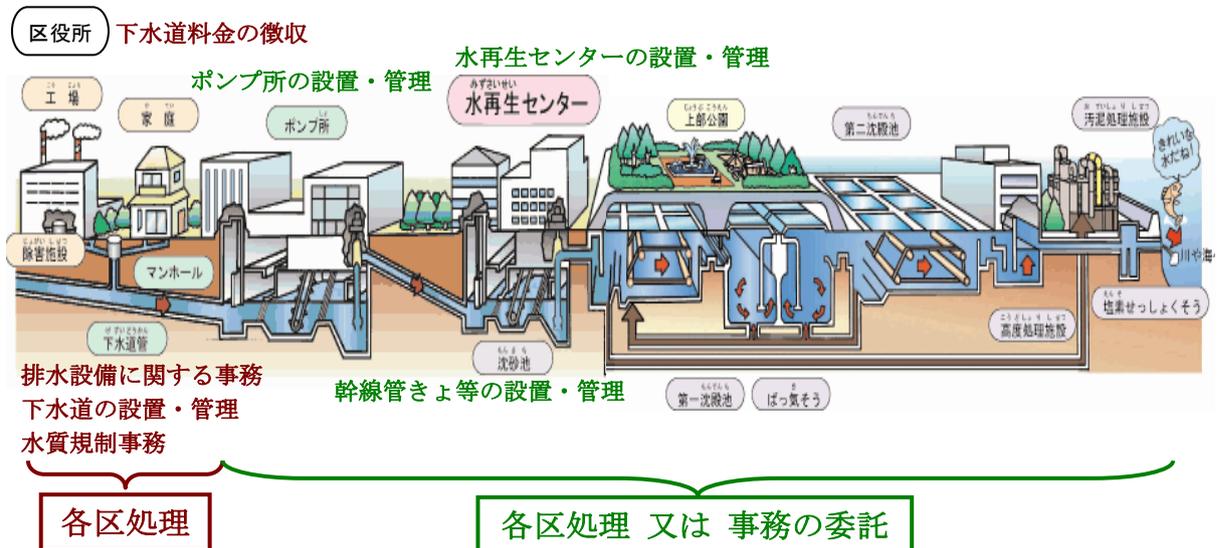
また、水道事業全体を共同処理する場合も同様に、多摩地域の市町の意向により、共同処理機関の構成団体になるかどうか選択の余地がある。

(2) 下水道事業について

ア 各区処理

下水道事業は、処理区ごとに、枝線から処理場まで処理ルートが出来上がっており、管理・運営は基本的に下水道事務所単位で行われている。処理区は、自然の地形に応じて、23区の区域にとらわれずに10に区分されている。

各区に事務が移管された場合に、水再生センター・ポンプ所・幹線管きよについて、これらが所在する区は当該区で処理し、非所在区の場合は所在区へ当該施設に関する事務を委託することで処理が可能となる。これを図で示すと、次のとおりとなる。



東京都下水道局ホームページ『下水道探検ブック』を基に作成

例えば、葛西処理区は葛飾区の一部と江戸川区のほぼ全域を管轄としているが、葛飾区の一部の地域の下水道事業を、葛飾区から江戸川区に事務の委託をして、江戸川区が葛西処理区管内の下水道事業を行うということは可能である。

以下で、事務の委託をした場合の現行の処理区内の関係を示す。

現行の処理区	受託区	委託区
葛西処理区	江戸川区	葛飾区
小菅処理区	葛飾区	足立区
中川処理区	足立区	葛飾区
砂町処理区	江東区	墨田区、中央区、港区、品川区、足立区、江戸川区
小台処理区	足立区	北区、豊島区、板橋区
三河島処理区	荒川区	台東区、文京区、豊島区、千代田区、新宿区、北区
芝浦処理区	港区	千代田区、中央区、新宿区、渋谷区、文京区、品川区、目黒区、世田谷区、豊島区
新河岸処理区	板橋区、北区	杉並区、練馬区、新宿区、中野区、豊島区
落合処理区	新宿区、中野区	世田谷区、渋谷区、杉並区、豊島区、練馬区
森ヶ崎処理区	大田区	品川、目黒、世田谷、渋谷、杉並

(注) 委託区は、自区内における下水道の設置・管理等の事務は行う。

イ 共同処理

上記のとおり、各区による処理が実施可能であるが、下水道事業全体で巨額の企業債残高を抱えていること、老朽化した下水道管が都心に集中していること、多摩地域の流域下水道事務・公共下水道事務の受託を実施していること等を重視すると、これらの負担を分割せず、23区で一括して現行の東京都の下水道事業全体を共同処理で行うことも、現実的な選択肢として考えられる。

ウ 多摩地域との関連

特別区の区域内の流域下水道事務も特別区に移管されることを前提として、前述の各区処理の方式を選択した場合は、多摩地域の市に隣接して幹線等が所在する区が、公共下水道の事務の委託を受け、又は流域下水道の処理を行うこととなる。共同処理の方式を選択した場合は、共同処理機関が受託先又は処理主体となる。

(3) 各区処理と共同処理の比較

移管事務を各区で処理する場合と共同処理で行う場合について、そのメリット及びデメリット等を比較すると、次の表のとおりとなる。

分 担	メリッ	デメリット
各区処理	<ul style="list-style-type: none"> ・税や保険料等との一体的な料金徴収 ・福祉分野等、他部署との連携 ・コスト削減 ・日常生活の不便を解消 ・災害時の迅速な対応 ・安全・安心な区民生活への迅速な対応 ・独自サービスとの取組 ・専門性の高い職員の育成 ・住民の声の反映 ・ノウハウや技術力を23区で活用 	<ul style="list-style-type: none"> ・スケールメリットを活かせない ・多摩地域との関係に課題あり ・施設更新等の負担が偏在
共同処理	<ul style="list-style-type: none"> ・安定的・継続的な給水の確保 ・多摩地域の市町との一体的な関係 ・巨額な企業債の返還 ・施設更新への対応 	<ul style="list-style-type: none"> ・民意を反映しにくい ・責任の所在が不明確 ・組織としての一体感が育みにくい ・目的実現の意識が育みにくい ・構成団体の調整に手間がかかる

特別区へ移管された場合に、住民サービスにおいて、どのような変革が起こるか提起してみる。

① 料金徴収面

現在、ほとんどの区で、税や保険料の滞納整理の専門的な部門を持ち合わせているが、これらを活用した一体的な料金徴収が可能となる。

また、生活保護世帯に対しての水道料金の減免措置があるが、区の福祉事務所との連携で、より迅速な対応が可能となる。

なお、下水道料金の徴収については、現行どおり、水道料金と一体として徴収することが望ましいことは言うまでもない。

② 工事コスト面

水道管の大半は区道に埋設されているため、通常の漏防工事や水道管の更新時における道路の掘削工事を道路部署と連携することで、コスト削減や工期の短縮による住民の日常生活の不便を解消することができる。

また、道路の陥没の原因のほとんどは、上下水道管の老朽化等によるものである。上下水道の事業者が特別区であれば、区道の陥没事故発生時には、特別区は道路管理者でもあるので、交通止め等の措置や区の関係部署間での情報伝達において、迅速に対応することが期待できる。

さらに、緊急時に直ちに補修工事を行うため24時間体制で工事請負業者が待機するよう契約しているが、東京都水道局や下水道局と特別区の道路部署が別々に、契約を締結している場合もある。上下水道事業が特別区へ移管されれば、このような二重三重の契約を解消することでコスト削減が期待できる。

③ 区民の安全・安心面

災害時における給水対応や、漏水等の緊急時には、日ごろから地域の避難拠点（避難所）を運営し、地域特性を熟知している特別区であれば、より迅速な対応が可能である。

また、高齢者世帯が増加する中で、水道メーターの検針時に安否確認を行う等の各世帯の見回りを通して、各区独自の行政サービスと併せた取組を行うことも考えられる。

さらに、特別区の東部には、低地にある下水道のポンプ所があるが、このポンプ所には高潮に対する対策が必要である。また、金町浄水場も水没地域にあり、高潮対策が必要である。これまでは、0メートル地帯だけの問題であることや上下水道の直接の所管事項ではないことによるものか、特別な対策が施されていないが、例えば、ポンプ設置位置を高くすることや、地下水の緊急時の活用を検討・実施する等、住民に身近な特別区が、区民生活の安全・安心に関わることを自ら行うことができる。

なお、最近の汚水の垂れ流し問題では、数ヶ月、長い場合は40年以上も事実を把握していながら何の対策も講じなかったことや、流出元の特정이難航した事例が続いたが、区内の実情を把握していて、住民の声が届きやすい特別区であれば、早急な対応が可能である。

④ 職員育成面

現在、特別区で働いている清掃事業等の技術系職員と共に、業務の円滑な遂行に必要な知識・技術の修得を目的とした研修が可能となる。

また、昭和47年度から東京都との協定により8区（目黒区、大田区、世田谷区、板橋区、練馬区、足立区、葛飾区、江戸川区）において、下水道の枝線工事の一部を東京都から受託して行っているため、既にノウハウや技術力を手に入れている特別区もある。これらの技術力を23区全体で活用することも視野に入れる必要がある。

このように、上下水道事業は、住民に身近な特別区で行うほうが住民の声を反映しやすく、併せてコスト削減も大いに期待できる。

（4）共同処理機関と区の思惑の相違

上下水道事業を共同処理機関で行う場合に、共同処理とは23の特別区が連携して広域対応を行うということで、広域行政主体（共同処理機関）は特別区のコントロールのもとに置かれ、区民の声が反映され、経営には特別区とその区民の厳しい目が注がなければならない。

清掃事業が特別区に移管された当初、「住民に身近になったが責任の所在がはっきりしない」、「説明責任を果たしていない」、「決定権はどこにあるのか」等の声が聞かれた。

これらの声は、一部事務組合と特別区との思惑の違いからきているものと考えられる。一部事務組合側は、特別区の共同処理機関として一部事務組合を構成しているので、23の特別区それぞれが清掃事業の当事者としての思いを持ち、それに参画するなり直接的に関与して欲しいとの思いである。一方、特別区側は、一部事務組合をつくったのだから、清掃事業は一組でやってほしいというような、いわば24番目の区で清掃事業を行っているというスタンスになっているように思われる。

上下水道事業の一部または全部を共同処理で行う場合は、清掃事業での課題を踏まえ、特別区が主体となり、それぞれが当事者としての思いを持ち、区民にとって身近な共同処理機関になるよう、事業に関して透明性を高め、説明責任を果たしていく必要がある。

また、清掃一部事務組合は、固有の職員と特別区からの派遣職員の混成チームであり、職員の入れ替わりが頻繁に行われる等、組織としての一体感や、目的実現の意識を育みにくいという実情がある⁽¹⁹⁾。上下水道事業においても同様の課題が出てくると考えられるため、職員の意識改革に取り組む必要がある。

また、清掃事業における共同処理には、23区間の調整を行う機関が明確でないため、各区が代表者を出し、会議体を自主運営しながら調整を行っているが、事務量も多く各区の状況も異なり調整が困難であるという課題や問題点が浮き彫りとなった。上下水道事業においては、これらの課題を克服するために、共同処理機関で調整機能の充実を図っていかなければならない。

(5) 共同処理の問題点

共同処理には、いくつかの問題点があるので、検討する。

第1に、市町村事務として移管されるのに、共同処理とするのは、移管の趣旨に反しないか、という問題である。この点については、区議会の議決等を経た各区の意思により共同処理を選択するのであるから、移管の趣旨に反するとはいえないと考える⁽²⁰⁾。

第2に、各区処理のメリットは活かせなくなるのではないかと、という問題がある。確かに、各区が処理する場合と比べて、きめ細かいサービスができないおそれはある。そのため、共同処理機関の意思決定や業務執行において、各区で行うのと同水準のサービスの維持を考慮し、また、各区との協議・調整・協力により区の事務となるメリットを確保する必要がある。

第3に、構成団体である各区の調整に手間や困難が伴うのではないかと、という問題がある。共同処理のデメリットの1つとされている点であるが、都区財政調整制度における普通交付金の算定基準のように、調整事項について各区が承認した基準を作る必要がある。また、すでに一部事務組合を運営している実績があるが、経験や実績をさらに深めて、調整事項について議論を尽くした上で決定には従うという

(19) 東京二十三区清掃一部事務組合『経営改革プラン』2006年，p. 22

(20) 権限の移譲と共同処理との関係について、総務省『地方公共団体における事務の共同処理の改革に関する研究会（第3回）議事録』2009年，pp. 19-21 http://www.soumu.go.jp/main_content/000044584.pdf

合意の具体的なルールをあらかじめ定め、各区がそれに従うことが望ましい。

第4に、将来的に各区処理の方向を目指すのか、という問題である。清掃事業については、当初、「自区内処理」の原則に基づき、一部事務組合が担った中間処理を各区で実施することを目指したが、実現しなかった。上下水道には各区処理の原則や目標はないが、先に見た各区処理のメリットを考慮すると、できる限り各区が事務を行うことを志向すべきであると考えられる。

6 共同処理の組織形態

(1) 一部事務組合、複合一部事務組合

共同処理で行う事業について、現行の地方自治法上の枠内で水道事業単独の事務処理主体を考えた場合、一部事務組合⁽²¹⁾で行うことは可能である。

現在、一部事務組合や複合一部事務組合で上下水道事業を行っている⁽²²⁾のは、上水道では、設置数106団体(461構成団体)[例：神奈川県内広域水道企業団、北千葉広域水道企業団]、下水道では、設置数34団体(101構成団体)[例：南佐久環境衛生組合、播磨高原広域事務組合]である。

(2) 広域連合

広域連合は、一部事務組合の制度的な限界を克服するために制度化されたため、国等からの権限の委任等、構成団体との関係、広域計画、議会の議員及び長の選挙方法、直接請求の制度等の面において、特徴を有している(資料「一部事務組合、広域連合、基礎自治体連合の比較」)。

現在、広域連合で上下水道事業を行っている⁽²³⁾のは、上水道では、設置数1団体(4構成団体)[西尾幡豆広域連合]、下水道では、設置数2団体(9構成団体)[木曾広域連合、西尾幡豆広域連合]である。

(3) 一部事務組合か広域連合か

上下水道の共同処理機関として、現行法では、一部事務組合又は広域連合での事務処理は可能である。全国で実施されている例もあり、かつ、上下水道事業は料金収入を主な財源としているため、共同処理機関に独自の課税権の必要性がないからである。

仮に、独自の課税権や財政調整機能の必要性、引き受ける事務の性質や量等により、現行法上の共同処理機関(一部事務組合や広域連合)にない仕組みを求める必要が生じた場合には、平成19年12月に特別区制度調査会の第二次報告⁽²⁴⁾で構想された「基礎自治体連合」の活用が必要になるだろう。

(21) 地方公営企業法39条の2第1項:地方公営企業の経営に関する事務を共同処理する一部事務組合(これを企業団という。)の管理者の名称は、企業長とする。

(22) 総務省『地方公共団体間の事務の共同処理の状況調(H20.7.1現在)』,第3表 事務の種類別共同処理の状況調

(23) 同上

(24) 第二次特別区制度調査会報告『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』2007年12月

さて、一部事務組合と広域連合のいずれを選択すべきであろうか。両者を比較した場合は、広域連合が妥当であると考え。その理由は、次のとおりである。

- ①広域連合は、広域計画において、処理事務に関連する構成団体の事務を盛り込むことができ、その実施について構成団体に勧告することができる。
- ②広域連合は、構成団体に対し、広域連合の規約を変更するよう要請することができる。
- ③一部事務組合と広域連合は、共に各区の団体意思で共同処理を行うものであるが、住民との関係で、広域連合のほうが民主的手続の保障が厚い。
- ④水道事業について、多摩地域の市町が共同処理に参加する場合は、一部事務組合では、地方公営企業法⁽²⁵⁾及び同法施行令⁽²⁶⁾の規定により議員定数の上限が30であり、構成団体数より少ないが、広域連合にはそのような制限がない。

(4) 水道事業と下水道事業の処理主体の統合

先に検討したとおり、移管後は、各区が事務を処理することを目指すべきであるが、仮に、長期的に共同処理方式が選択される場合は、現行より効率性を高めるために、水道事業と下水道事業で処理主体の統合を行い、広域連合で担うことにより、更なる効率性を高めることも可能になると考える。

統合によるメリットとしては、

- ①上水道・下水道施設の効率的な整備及び集中管理等により、経営効率化を図ることができる。
- ②人件費、OA機器装備に係るコストが削減できる。
- ③それぞれの分野に専門職員を配置でき、また、技術力の向上によって、需要者に対するサービス向上を図ることができる。⁽²⁷⁾

統合による課題としては、広域連合の組織が巨大化することに伴い意思決定の迅速性が阻害されるおそれがあること、統合に伴い組織整備等に費用を要するであろうことなどが考えられる。

(25) 地方公営企業法第39条の2第7項：企業団の議会の議員の定数は、15人をこえることができない。ただし、その経営する事業が大規模である企業団にあっては、その事業規模に応じて政令で定める基準により、30人を限度としてその議会の議員の定数を増加することができる。

(26) 地方公営企業法施行令第26条の7：法第39条の2第7項ただし書に規定する政令で定める基準は、水道事業で常時雇用される職員の数が300人以上であり、かつ、給水戸数が10万戸（水道用水供給事業にあっては、給水能力が1日50万立方メートル）以上であるものを経営する企業団にあっては、その議会の議員の定数は30人をもって定限とすることとする。

(27) 中小規模上下水道研究会『講座 中小規模上下水道経営入門』財団法人地方財務協会、2005年、p.227の記述を参考

7 移管に伴う課題

移管を受ける場合は、人と施設と財源等、全ての移管が行われるが、各区処理・共同処理のいずれであっても、住民にとってサービスの低下にならないようにしなければならない。その上で、移管後に委託の見直し等の事務改善に取り組むなど、経営努力を行う必要がある。

(1) 人材面

清掃事業の検証において、技術の継承、人材の確保等について課題が浮かび上がってきた。清掃工場自体が科学プラントであり、気温、量、物によりごみの燃やし方をコントロールし、炉の温度を一定に保ちながら燃やし続けなければならない。清掃工場の運用には、専門性と経験を積んだ職人技ともいえる高い技術力が必要である。平成12年の移管当初、東京都は移管される清掃事業に従事している職員を各区に派遣し、6年間の派遣期間終了後に各区職員に身分切り替えを行うこととしていた。しかし、平成18年度の身分切り替え前に派遣期間の短縮により、中堅層の職員が東京都に戻ってしまったという事態が起きた。また、移管後の状況をみても、中堅層の人材が少なく、事業の中核である団塊世代職員の大量退職期を迎えると、若い層を育てていくには時間がかかるため、技術の継承、人材の確保が大きな課題となっている。これらの問題を抱える清掃工場が都内に何箇所もあり、どのようにして次の世代の人材を育てていくかが大きな課題である。

このことは、上下水道事業においても同じ課題を抱えている。例えば、上水道事業においては、水運用センター等は各種情報をコンピュータで集中管理し、24時間体制で水量及び水圧を適正に保つよう調整しているが、配水管の安全確保のための点検や漏水の発見、バルブの開閉の微調整等については、高い専門性と経験を兼ね備えた人材が不可欠である。また、団塊世代の問題は、わが国全体が抱える問題であり、今後10年間で技術職員の約4割⁽²⁸⁾が退職していく状況にあり、技術の継承と基幹的役割を担う職員の能力向上と育成が喫緊の課題となっている。

上下水道事業の移管にあたっては、清掃事業の移管の課題を踏まえて、高い専門性と経験を持つ人材が流出することのないよう、また、例え流出するにしても必要な技術が継承されるよう、経過措置的に東京都の職員派遣を活用し、その間に区職員を育成する等、対策を講じることが必要である。さらに、双方の事業の準コア業務を担っている東京都の監理団体については、移管後の執行体制、技術の継承、効率性の観点から改めて検証し、場合によっては併せて移管する必要がある。

(2) 施設更新

既存水道施設は、水道需要が急激に伸びた昭和30年代後半から40年代にかけて集中的に建設された施設が全体の約7割を占めており、平成30年代以降に集中的に更新時期を迎える⁽²⁹⁾。上下水道施設の更新は、共に施設の造り替えや取替等の老朽

(28) 東京都水道局『事業概要 平成21年版』, p. 83

(29) 前掲, 『東京水道経営プラン2010年』, p. 14

化への対応だけではなく、雨を流す能力を高めて浸水被害を防止する等の機能面を向上させるための再構築を行っていく必要がある。

また、信頼性、操作性、経済性等を考慮して、効率的で維持管理が容易な施設にしていかなければならない。

特に、下水道事業の役割の一つに河川や海の水質保全がある。区部の下水道の大部分が汚水と雨水を同一の下水道管で流す合流式である。そのため、一定基準以上の大雨が降ると雨水で薄まった汚水の一部やごみが汚水処理施設を経ないで川や海に流れ出てしまい、水質が下水道法施行令に定められている水質基準値を超えてしまう。このような雨天時の水質改善が課題⁽³⁰⁾である。この対策の一つとして、汚水・雨水の下水道管を別々に整備し、汚水と雨水を別々に流す分流式下水道に造り変えなければならない。

(3) 財政面

ア 水道事業

東京都の水道事業は、様々な努力の結果、黒字経営である。『東京水道経営プラン2007』において、平成21年度末の累積収支剰余額をゼロにする収支均衡計画を立てているが、企業債残高を減らし続けたこと（平成13～20年度で年間平均約50億円の減）や、近年では、更新時期の集中及び国庫補助がないことに備え、大規模浄水場更新積立金を年50億円ずつ積み立てていること等によるものである。企業債残高は、平成20年度末には約4,320億円、同年度の支払利息等は約14億円で、同年度の一般会計補助金（営業外収益）は、5,300万円にすぎない。

しかしながら、平成30年以降の大規模浄水場の大量更新期に先行して、平成26年から代替施設を整備していく計画であり、現在積み立てている大規模浄水場更新積立金は、この先行代替施設の建設費用を確保するためのものであり、浄水場の更新に必要とされる総額約1兆円の自己財源確保は、有利子負債の圧縮や経営努力等に取り組むことによるとされている。

このため、特別区に移管し事業を行う場合には、これらの費用確保のために更なる経営努力が必要になってくる。

なお、移管にあたっては、一般的に、施設等の資産は無償譲渡されるとともに、負債は引き継ぐことになるが、多摩地域における水道事業統合の際に東京都が無償譲渡を受けたものは多摩地域の市町からの引継資本金として、その他は東京都からの引継資本金として、移管後の貸借対照表に明確に区分して表示する必要がある。⁽³¹⁾また、施設更新は、受益者負担により行われるのが原則であるので、所在地や給水先の区市町の費用負担に直接つながるものではない。

⁽³⁰⁾ 東京都下水道局『東京都の下水道2008』2008年、p.14

⁽³¹⁾ 池田昭義『Q&A 地方公営企業の会計・監査の実務』ぎょうせい、2008年、p.136

イ 下水道事業

下水道事業については、使用件数は増加したものの、料金単価が低い小口使用者が増加する一方で、料金単価の高い大口使用者が減少したことから、下水道料金収入は減少し、長期的にも下水道料金収入は逡減傾向にある。

また、大きな問題として、巨額な企業債未償還残高の問題がある。下水道の建設にあたっては、必要資金の多くを国や金融機関等から借り入れている。近年の建設事業費の抑制により借入金（企業債）の残高は年々減少しているが、平成20年度末企業債残高は約2兆2,870億円、同年度の支払利息等は約65億円で、企業債利子支払資繰入金を含む一般会計補助金（営業外収益。流域下水道分を除く。）は、同年度400億円であり、依然として元金の返済と利払いは財政的に重い負担となっている。

移管によりこの負債を引き継ぐ場合は、共同処理機関であれば分賦金で賄う必要がある。

（4）監理団体

上下水道とも、現在は、東京都の職員がコア業務（事業運営の根幹にかかわる業務）を、東京都の監理団体の職員が準コア業務（事業運営上重要な業務）を担当し、定型業務は民間事業者に委託している。この事業運営体制が妥当なものであるとすると、東京都が出資している監理団体への出資金を、23特別区が東京都に支払う等により、特別区が出資している形にする必要が生じる。

8 移管に向けて

特別区は、「平成12年改革」で東京都から移管された清掃事業を円滑かつ効率的に実施している経験もあり、上下水道事業においても、自分で、また必要に応じて自分たちで広域的に、事務を処理する意思も能力も十分備えている。したがって、特別区で上下水道の事務処理にあたることは可能である。

東京都の上下水道事業の現状については、長い歴史の中で努力を重ねてきた結果、安定的な経営及び円滑な運営がなされており、現場では真摯に事業に取り組まれている。特別区で移管を受ける場合は、23の特別区が連携・協力して、今の水準を維持した上で、コストダウンや更なるサービスの提供等を目指し、住民のメリットにつなげていかなければならない。

現在、東京都が取り組んでいる老朽施設の再構築や合流式下水道の改善、地球温暖化防止に向けた取組を引き継ぎ、将来にわたって安全で安定した水道・下水道サービスを提供していくためには、公営企業として公共性と経営性を最大限発揮して効率的な事業運営を行っていかねばならない。

第3 新たな枠組みにおける都区財政調整制度について

1 現行の都区財政調整制度の概要

(1) 都区財政調整制度の位置づけ

都区財政調整制度は、地方自治法第282条によって規定されている。東京都と特別区（垂直調整）及び特別区相互間（水平調整）の財源の均衡化を図り、並びに特別区財政の自主的かつ計画的な運営を確保する制度である。

東京都が法令の定めるところにより条例によって交付する交付金であり、条例を制定する場合、都知事は都区協議会の意見を聴かなければならない。

(2) 都区財政調整制度の存在理由

大都市としての一体性・統一性を確保するため、事務配分や課税権の特例に対応した財源保障制度が必要

特別区は歴史的成立過程の中、それぞれの地域が役割を分担し、大都市を形成してきた。このため、都市機能が集約する一定の区の財政状況が豊かになるのではなく、大都市を形成する全ての区において、同じような行政水準を確保することが必要である。

①東京都に留保される「市町村事務」に市町村税を充てるため、都区間の財源配分が必要

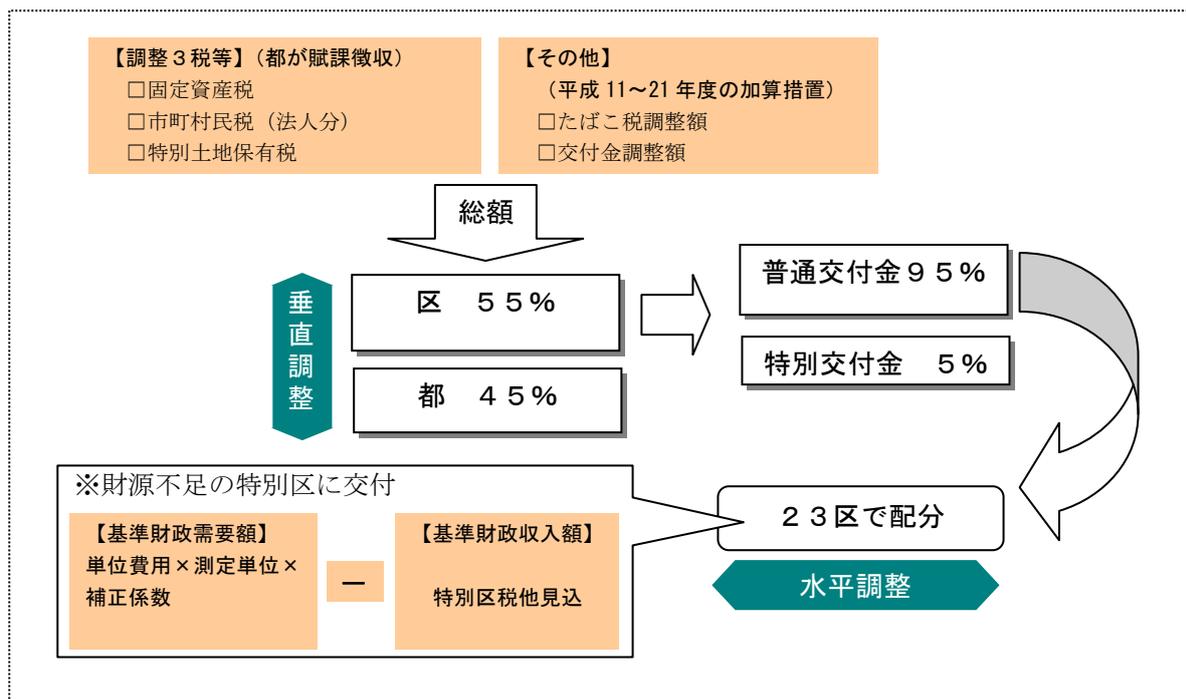


②特別区相互間に著しい財源の偏在がある中で、行政水準の均衡が必要

(3) 特別区における財政制度上の特例措置

項目	特別区の特例	特例が置かれている理由
市町村税	<p>■市町村が課すべき以下の税目を都が課税</p> <p>【普通税】（調整3税）</p> <p>①固定資産税</p> <p>②市町村民税法人分</p> <p>③特別土地保有税</p>	<p><input type="checkbox"/>都区財政調整の財源とするため</p> <p><input type="checkbox"/>特別区相互間において特に財源の偏在が見られる税</p> <p><input type="checkbox"/>財源調整を賄う規模を有する</p> <p><input type="checkbox"/>税の用途が制限されていない</p>
	<p>【目的税】</p> <p>①事業所税</p> <p>②都市計画税</p>	<p><input type="checkbox"/>広域的視野に基づく展開が必要</p> <p><input type="checkbox"/>都市計画事業の大部分を都が実施</p> <p><input type="checkbox"/>固定資産税を都が課税</p>
	<p>■都区合算</p> <p>※交付税制度と財調制度が相まって都区双方の財源を保障</p>	<p><input type="checkbox"/>都区間の事務や財源区分等の特例に応じた個別算定が技術的に極めて困難</p>
財政調整	<p>■都が課税する調整3税の一定割合を財源に都が区に交付金を交付</p>	<p><input type="checkbox"/>前述、都区財政調整制度の存在理由参照</p>
地方債	<p>■地方債を起す際、調整税が標準税率未満の場合は都知事の許可が必要</p>	<p><input type="checkbox"/>基幹的な調整3税の世代間の負担の公平を確保する必要がある</p>

(4) 特別区財政調整交付金の流れ



(5) 現在の財政調整制度の課題

- 都区間の財源配分の適正化（垂直調整）
 - ⇒ 「都区のあり方検討」による事務配分の状況等を踏まえたうえでの検証が必要
- 23区間配分の適正化（水平調整）
 - ⇒ 特別区の自主・自立的な調整による配分
 - ⇒ 算定の簡明化等の改善・合理化
 - ⇒ 自主財源の確保
 - ⇒ 特別交付金ルールの特明確化
- 諸改革の動向を踏まえた制度見直し
 - ⇒ 地方交付税制度の改正、税制の抜本改正、地方分権改革、道州制導入 など

(6) 都区財政調整をとりまく状況

「都区のあり方検討」による事務配分の検討は、平成21年までに法令に実施主体の定めのある事務（336項目）については1項目を除いて検討が終了し、任意共管事務（108項目）の検討（一部を除く）を残すのみとなっている。これまでの検討において53項目の事業が「区が担うべき」との方向で合意されているが、移管にむけたより具体的な検討のステージには入っていない。

同時に、都区財政調整に関しても事務移管に伴う検討等は着手されないままとなっている。

「都区のあり方検討」と平行して「東京の自治のあり方研究会」が発足しており、この研究会においても都区財政調整が議論の俎上に上がる可能性もあるが、検討の道筋は定かとなっていない。

一方、国においては自治体間の連携の方策や地方税財源の確保策も含めて「地域主権」実現のための検討が行われている。

2 新たな財政調整制度の検討

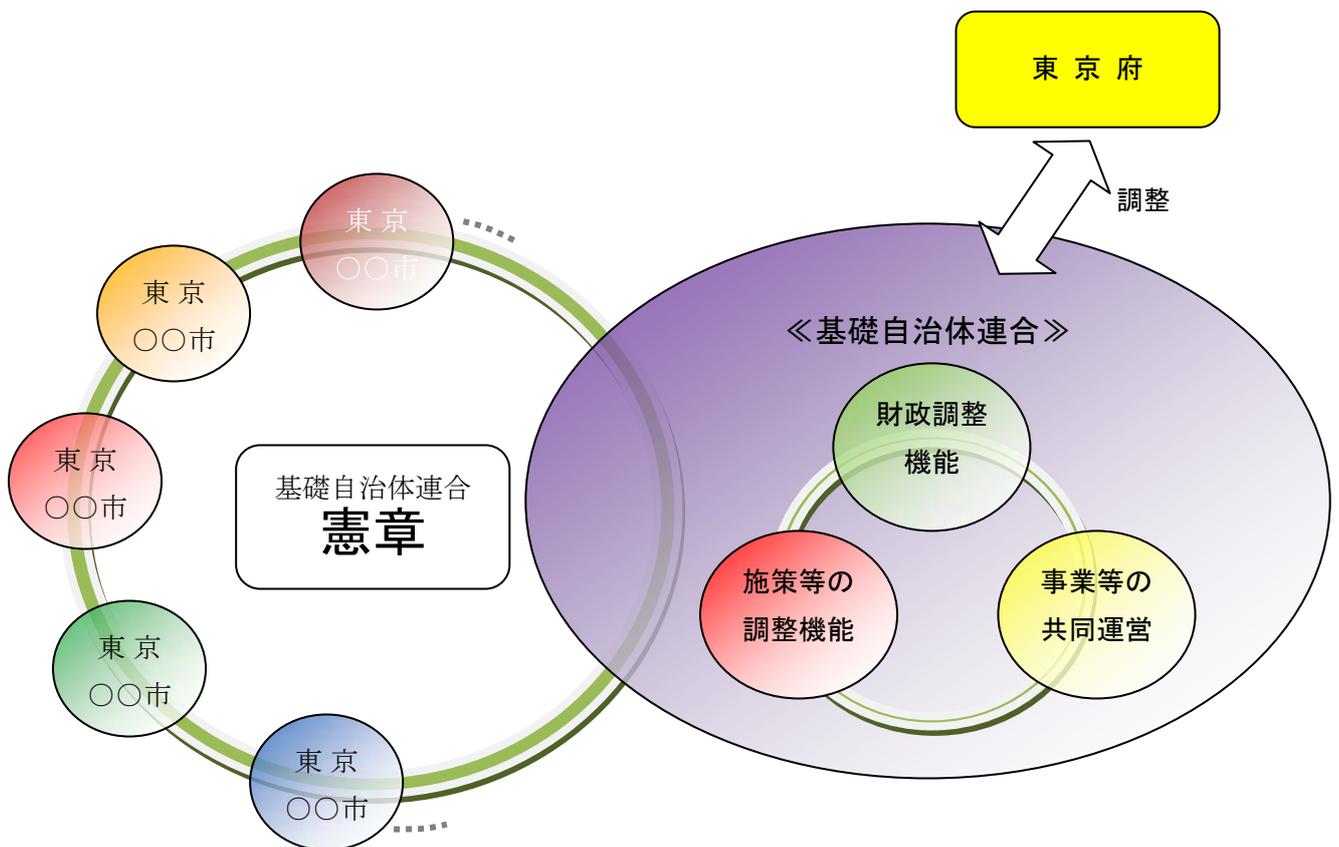
(1) 財政調整制度の必要性

地方分権が進む中、基礎自治体である特別区は、各区の特性や区民ニーズに応じた区政運営が求められている。

しかし、特別区は、以前「東京市」を構成していたことから分かるように、区域全体を一つの都市計画エリアとして形成されてきた。つまり、各地域が全体の中での役割を分担することにより、大都市のバランスを保ってきたのである。これにより区ごとの地域特性、とりわけ財政力においては大きな偏在が生じている。これらの経緯から、都区のあり方や新たな共同の枠組みにかかわらず、財源の均衡を図るため、東京〇〇市相互の財政調整を行うことが不可欠である。

(2) 新たな財政調整の枠組み（検討する財政調整制度のイメージ）

本分科会では、平成19年12月に特別区制度調査会の第二次報告で構想された基礎自治体連合のイメージを基に、施策等の調整機能も不可欠であるとの認識から基礎自治体連合の役割を拡大する方向で想定している。その上で、基礎自治体連合と東京〇〇市（「都の区」の制度廃止後の東京大都市地域の基礎自治体をいう。）における財政調整について、以下のイメージを基礎として検討する。



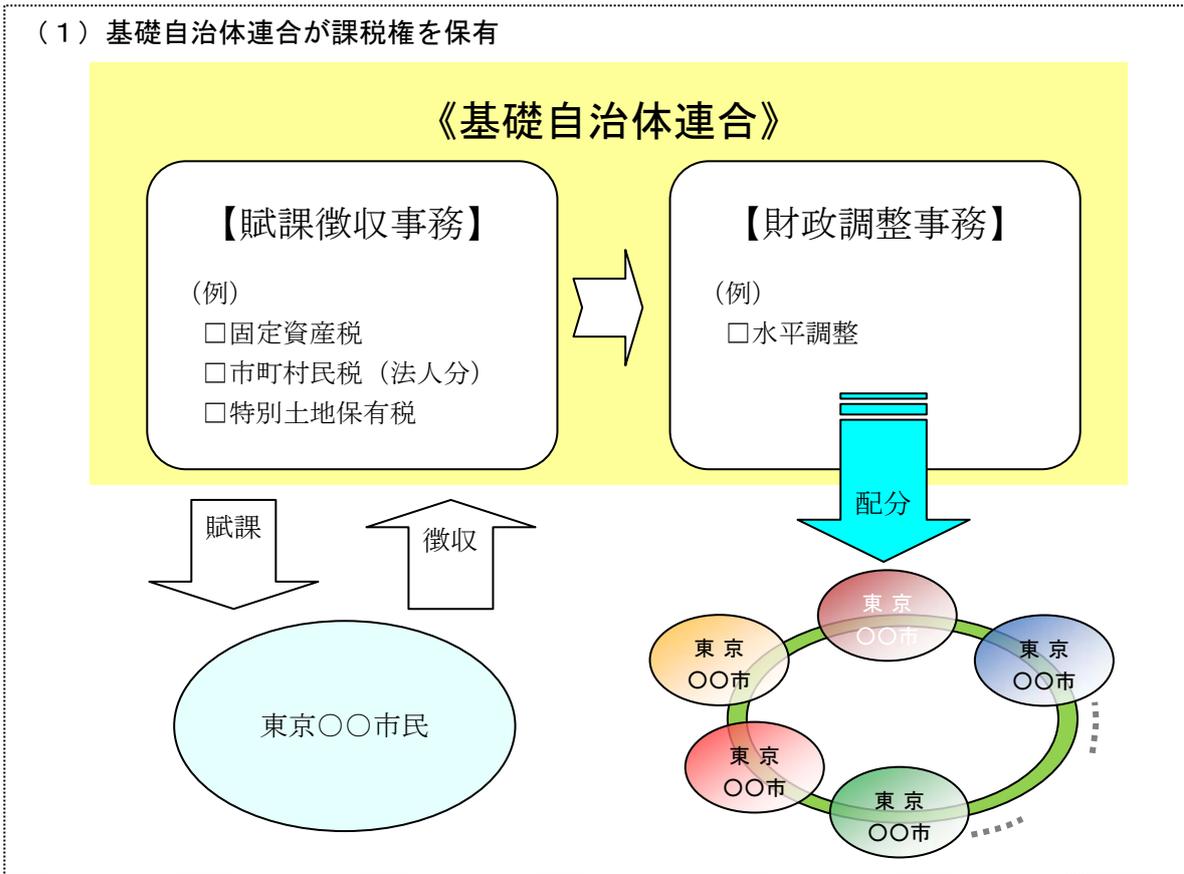
(3) 新たな財政調整制度導入における整理

項目	あるべき姿(定義)	考え方
調整主体	<input type="checkbox"/> 基礎自治体連合による調整	財源の中でも大きな割合を占める財政調整交付金については、各東京〇〇市の思惑もあり、相互で調整することは困難が予想される。23東京〇〇市の協力・対等の関係の中で調整するとしても、23東京〇〇市から独立した機関による調整が必要である。
調整範囲	<input type="checkbox"/> 23東京〇〇市の財政調整、共同処理等に関するもの	① 23東京〇〇市の施策・事業等における調整 ② 23東京〇〇市間における財政調整 ③ 共同処理が必要な事業の共同運営
連合の法的位置づけ	<input type="checkbox"/> 地方自治法の改正及び憲章制定	地方自治法等の改正により、住民投票を前提とした憲章を制定し、23東京〇〇市の住民総意による組織として制度化する。その中で基礎自治体連合に財政調整の権限を付与する。
課税権・徴収方法	<input type="checkbox"/> 市町村税の課税徴収は23東京〇〇市(基礎自治体連合を含む)が実施	課税権に関しては、以下の2通りの手法が考えられる。 ① 地方税法等の改正により、基礎自治体連合に調整3税等の課税権を保有させる。 ② 23東京〇〇市が市町村税を賦課・徴収し、調整3税等を基礎自治体連合へ納付する。 ※各手法においては、法令改正の必要性、税務事務の効率性、基礎自治体連合への納付方法の担保などの課題があり、更なる検証が必要である。
制度加入の任意性	<input type="checkbox"/> 憲章により23東京〇〇市全ての加入を担保	財政調整においては、財政状況の良好な市に積極的な参加理由がないため、脱退や任意参加の主張等の可能性も生じる。 制度未加入団体が1つでもあっては、調整制度そのものが成立しないため、憲章により合意を得て、全ての加入を担保する。
垂直調整方法	<input type="checkbox"/> 垂直調整の廃止	市町村事務は全て23東京〇〇市(基礎自治体連合を含む)の役割とするため、都区間の財政調整(いわゆる垂直調整)は廃止する。府となる東京都とは今後、通常の広域自治体と基礎自治体の関係として必要な調整を行う。
水平調整方法	<input type="checkbox"/> 現行財政調整制度をベースに	現行の財政調整制度は、これまで長年にわたり23区で合議を積み重ね、完成度を高めてきたものである。このため現行の財政調整制度の内容を継承することを基本としつつ、23東京〇〇市間の協議で調整する仕組みを取り入れる。
地方交付税算定	<input type="checkbox"/> 23東京〇〇市の合算を基礎自治体連合に適用	23東京〇〇市間で財政調整を行うことから、地方交付税の算定上23東京〇〇市を一括して基礎自治体連合に適用する特例を設ける。

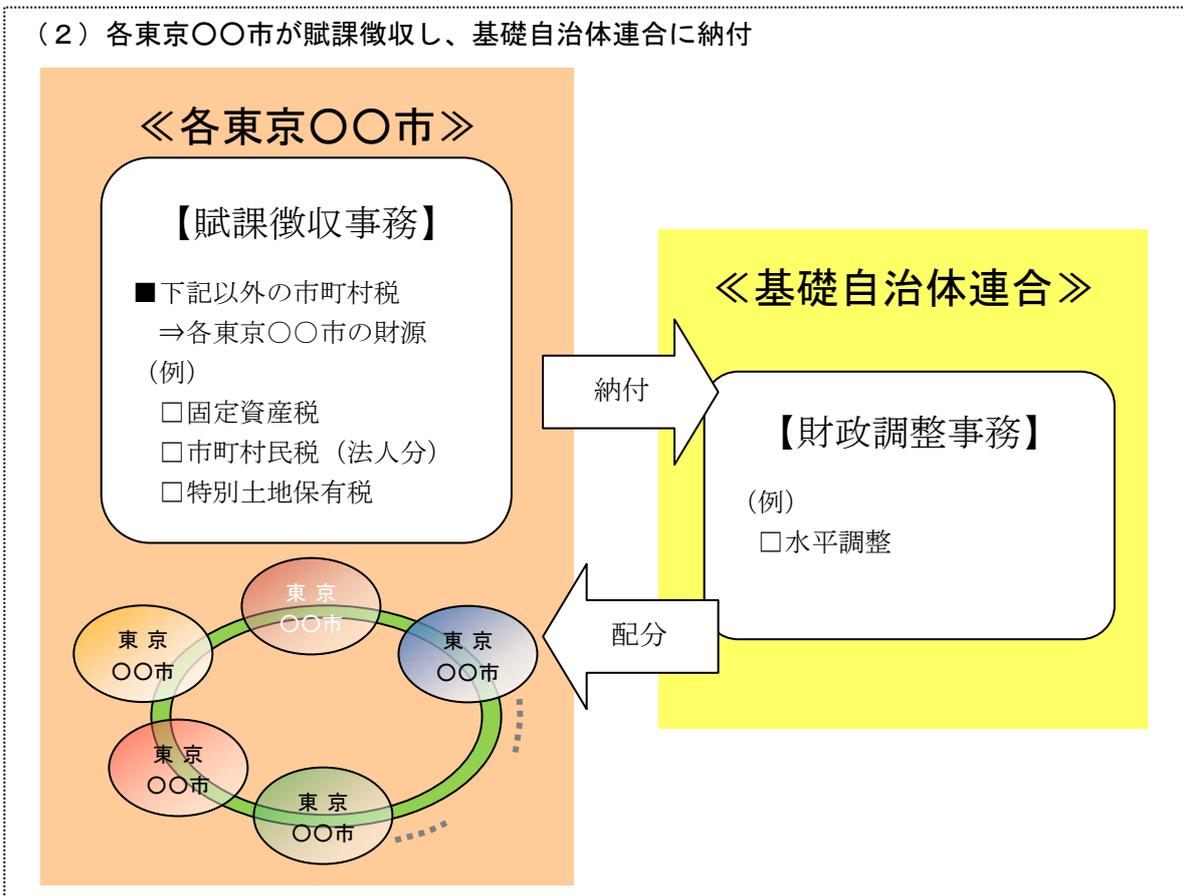
3 具体的な財政調整制度（イメージ図）

（1）または（2）

（1）基礎自治体連合が課税権を保有



（2）各東京〇〇市が賦課徴収し、基礎自治体連合に納付



資 料

清掃事業における各区の取組状況調査報告書

1 調査の目的

特別区制度研究会における基礎自治体の対等・協力の関係で行う事務処理体制の研究に資するため、平成12年都区制度改革に基づき東京都から移管された清掃事業におけるこれまでの各区の取り組みを検証する。

東京都の統一的な事業運営から、住民に身近な基礎自治体の事業運営に移行したことによる住民サービスの効果や協力体制の課題などを検証するための基礎資料とする。

2 調査の概要

- 1) 調査対象 各23区清掃担当部署
- 2) 調査期間 平成21年1月15～30日
- 3) 調査方法 メールによる調査・回答

3 調査内容

- 1) 収集運搬における新たな取り組み（サービスの向上など）
- 2) 収集運搬経費を抑制するための取り組み
- 3) ごみ減量推進のための独自の取り組み（リサイクルを除く）
- 4) リサイクルの充実度（分別・拠点・集団回収）
- 5) 清掃事業以外の部署との連携
- 6) 清掃事業における環境負荷低減への取り組み（ごみ減量・資源化を除く）
- 7) その他（共同処理の体制や23区間の調整などの課題や問題点）

4 回答状況

■回答数 23件（全区において回答）

5 調査主体

■財団法人 特別区協議会
特別区制度研究会 第3分科会

6 調査結果

※調査結果は、内容を概要としてまとめ整理しています。

1 収集運搬における新たな取り組み

各区はごみ・資源量の変化や地域特性に見合った収集回数や収集時間帯を設定するなど独自の取り組みを行っている。

また、戸別収集、粗大ごみの持込制度や日曜日収集の実施など、新たな制度の導入や既存施策の強化に努め、一層のサービスアップが図られている。

取り組み状況	件数
<input type="checkbox"/> 分別変更に伴う収集回数の変更	23
<input type="checkbox"/> ふれあい収集（高齢者・障害者等の排出支援）の実施・充実	19
<input type="checkbox"/> 早朝・時間帯・午前中など柔軟な収集時間の設定	10
<input type="checkbox"/> 粗大ごみ収集の期間短縮や運び出しなどのサービスアップ	9
<input type="checkbox"/> 集積所情報のIT化	6
<input type="checkbox"/> 戸別収集の導入・充実	4
<input type="checkbox"/> 粗大ごみ持込制度の導入	3
<input type="checkbox"/> 作業中に救急救命行為を行える体制を整備	1
<input type="checkbox"/> 災害時におけるし尿収集協力協定	1
<input type="checkbox"/> 日曜、早朝・夜間における公道上動物死体の収集	1
<input type="checkbox"/> ペット以外の動物死体処理手数料免除制度の導入	1
<input type="checkbox"/> 古紙早朝収集の実施	1
<input type="checkbox"/> 不法投棄ホットラインの設置	1
<input type="checkbox"/> 直営車両へのドライブレコーダーの取り付け	1
<input type="checkbox"/> 事業系ごみ日量排出基準の見直し	1

2 収集運搬経費を抑制するための取り組み

粗大ごみ及び資源の業務委託により経費を抑制している区が最も多い。次に、コストが高い正規職員や直営車両を人材派遣や雇上車両に切り替えることで、経費を抑制するなどの取り組みが多く行われている。

また、各区ともに収集体制の見直し、車種の切り替え、清掃事務所の統合など収集運搬における効率的な事業運営を進めている。

取り組み状況	件数
<input type="checkbox"/> 粗大ごみ収集の委託	16
<input type="checkbox"/> 資源回収の委託・委託拡大	13
<input type="checkbox"/> 退職不補充による人材派遣の活用	13
<input type="checkbox"/> 直営車両から雇上車両への切り替え（し尿収集の車付雇上化など）	4
<input type="checkbox"/> ごみ収集の体制見直しによる効率化	2
<input type="checkbox"/> 資源回収の車種見直しによる効率化	2
<input type="checkbox"/> リサイクルセンター業務の委託	1
<input type="checkbox"/> 清掃事務所の統合	1
<input type="checkbox"/> 資源の直接持ち込み制度導入	1

3 **ごみ減量推進のための独自の取り組み(リサイクルを除く)**

ごみ量総体を減量する発生抑制や再使用への取り組みは、出前講座や生ごみ処理機購入の助成などオーソドックスなものから、メールによるリサイクル情報の発信やエコショップの登録制度など各区独自の取り組みまで多岐に渡っている。

取り組み状況	件数
<input type="checkbox"/> 出前講座・環境学習などの充実	13
<input type="checkbox"/> 家庭用生ごみ処理機購入助成の実施・拡充	10
<input type="checkbox"/> ごみ減量やリサイクル推進などのイベント（フリマ支援など）開催	9
<input type="checkbox"/> 推進員制度の導入、ごみ会議・講演会の開催	8
<input type="checkbox"/> 啓発情報誌・リサイクルカレンダー等の配布	7
<input type="checkbox"/> ポスター・標語・マイバックなどのコンクール実施	6
<input type="checkbox"/> リサイクルセンターの運営（粗大ごみ再活用・リサイクル展など）	5
<input type="checkbox"/> リサイクル施設見学会	5
<input type="checkbox"/> リサイクル情報の登録・提供（メール情報・不用品交換情報など）	4
<input type="checkbox"/> エコショップ・エコストアなど登録店舗制度の導入	2
<input type="checkbox"/> バイオマス実証試験、区施設生ごみ・野菜くずリサイクルの実施	2
<input type="checkbox"/> 各戸収集の導入	2
<input type="checkbox"/> 事業用大規模建築物の減量化対策の強化	1
<input type="checkbox"/> ペットボトルのキャップ回収支援事業の実施	1
<input type="checkbox"/> おもちゃトレード事業の実施	1

4 **リサイクルの充実度(分別・拠点・集団回収)**

各区は23区共同歩調によるサーマルリサイクルの導入や区独自の新たな資源回収ルート確立など、23区間の調整を図りつつ独自の施策を展開している。また、プラスチック製容器包装の回収では、実施の有無が半分に分かれるなど各区の方針が異なっている。

取り組み状況	件数
<input type="checkbox"/> サーマルリサイクルの実施	23
<input type="checkbox"/> 集積所回収の充実（PET・金属小物・蛍光灯など）	19
<input type="checkbox"/> 拠点回収の充実（乾電池・トレイ・蛍光管・廃食油など）	16
<input type="checkbox"/> プラスチック製容器包装回収の実施	11
<input type="checkbox"/> 集団回収の支援（団体助成金の支給・中小企業リサイクル支援など）	9
<input type="checkbox"/> 行政回収から集団回収への移行	2
<input type="checkbox"/> 区施設生ごみリサイクルの実施	2
<input type="checkbox"/> 資源持ち去り禁止の条例化	2
<input type="checkbox"/> 使用済注射針の回収事業	2
<input type="checkbox"/> 再使用が不可能なす・机などの海外支援事業の実施	1
<input type="checkbox"/> 資源早朝回収の実施	1
<input type="checkbox"/> ペットボトル自動回収機の導入	1
<input type="checkbox"/> パソコンリサイクル独自ルートの開拓	1
<input type="checkbox"/> 資源循環センターの開設	1

5

清掃事業以外の部署との連携

地域の隅々まで巡回する清掃作業の特色を活かした、土木・公園・道路との連携や、高齢者世帯の安否確認など、区民生活に密着した部署との連携が進んでいる。

また、都から区へ清掃事業が移管され、清掃が組織自体も環境や土木関連事業と一緒に部などに位置づけられたことが、他の事業との連携が進んだ一要因とも考えられる。

特に、啓発活動においては、環境部署をはじめ教育、生活産業、防災などの部署と連携したイベントや啓発情報誌の発行など、様々な機会を捉え組織の枠を超えた連携が展開されている。

取り組み状況	件数
<input type="checkbox"/> 環境課などとの合同イベント・啓発情報誌の発行	11
<input type="checkbox"/> 不法投棄防止パトロールの道路・公園担当との共同実施	5
<input type="checkbox"/> 小中学校・幼稚園への環境学習・施設の生ごみリサイクルの実施	4
<input type="checkbox"/> 区民課との集団回収充実・地域清掃活動の連携	4
<input type="checkbox"/> 消費生活展でのリサイクル普及啓発	3
<input type="checkbox"/> 高齢者の安否確認訪問収集	3
<input type="checkbox"/> 放置自転車監視と資源持ち去り監視の連携	2
<input type="checkbox"/> 道路陥没情報の提供・建物のリフォーム情報の共有	2
<input type="checkbox"/> 使用済注射針の回収事業の実施における薬剤師会との連携	1
<input type="checkbox"/> 清掃車をこどもの避難場所として利用（動くこども110番）	1
<input type="checkbox"/> 「こども見守り隊」としての地域協力	1
<input type="checkbox"/> 中学生の職場体験受け入れ	1
<input type="checkbox"/> 撤去された放置自転車の販売	1
<input type="checkbox"/> 区主催のイベントにおけるリユース食器の貸し出し	1
<input type="checkbox"/> 防災課と連携した、火災などの発生状況・ごみ処理情報の共有	1
<input type="checkbox"/> 環境課とのカラス被害・ごみ屋敷の情報共有	1

6

清掃事業における環境負荷低減への取り組み(ごみ減量・資源化を除く)

近年、環境問題がクローズアップされる中、清掃事業においても時代にあった施策を展開し得る能力が求められている。

環境負荷の低減に向けた取り組みとしては、低公害車の導入が主なものとなっており、バイオエネルギーの活用や環境システム評価などの導入は遅れている。

取り組み状況	件数
<input type="checkbox"/> 清掃作業における低公害車の導入（バイオディーゼル・ハイブリッドなど）	15
<input type="checkbox"/> 清掃施設の屋上緑化など	3
<input type="checkbox"/> ISO14001の取得	2
<input type="checkbox"/> 環境行動指針等への参画・環境システム評価の導入	2
<input type="checkbox"/> 工場周辺環境調査の実施	1
<input type="checkbox"/> 区施設における生ごみ発電	1

23区の清掃事業は、区による収集運搬、清掃一部事務組合による中間処理、そして最終処分は東京都が管理する最終処分場を利用している。中間処理以降の処理を共同で行っているため、23区間及び清掃一部事務組合との調整が必要な事項が多い。

23区間の調整を行う機関としては、自主運営会議体として清掃主管部長会・課長会、特定の課題を検討する会議体として検討会・分科会・専門部会、雇上契約などを行う清掃協議会などがあり、定期的あるいは必要に応じて会議を開催している。清掃主管課長会などは、各区が持ち回りで事務局を担当しているが、事務量が増加するとともに調整が困難な事項も多く、負担が大きくなっている。

また、3年程度の異動ローテーションでは、専門的知識の担保やこれまでの経緯の継承が困難になるという人材的課題や、都区財政調整制度における態容補正や清掃一部事務組合の分担金など金銭的負担のあり方についての調整が必要になるなどの課題が生じている。

課題や問題点など	件数
<input type="checkbox"/> 事業の性格上、23区全体で対応しなければならない課題が多い	10
<input type="checkbox"/> 主管課長会・部長会の役割や負担の増大	8
<input type="checkbox"/> 中間処理のあり方などの検討が必要	4
<input type="checkbox"/> 区が所管する不燃ごみ中継施設の調整が困難	3
<input type="checkbox"/> 23区の調整に関する知識や情報、これまでの経緯の継承や人材の育成が困難	2
<input type="checkbox"/> 事業を各区に分散した結果、全体的効率が低下してしまう。	2
<input type="checkbox"/> 23区間の調整機能の充実と組織の安定化が必要	2
<input type="checkbox"/> 東京都・清掃一部事務組合・清掃協議会・区長会・自主運営会議体などの組織と連携しており、事業の分掌が複雑になっている。	1
<input type="checkbox"/> 23区共同事項における決定までの期間の長期化	1
<input type="checkbox"/> 各区の意向が反映されない事項が多い	1
<input type="checkbox"/> 東京都時代から続く特定業者との「覚書」の見直しが必要	1

東京の水道事業の概要

1 水道法と水道事業者⁽¹⁾

① 水道法までの経緯

- 明治 20 年 日本で初めて近代的な水道が横浜に設置される。
これは国の全額補助により神奈川県が水道を布設し、事業を経営した。
(同時期、政府は水道布設の目的は公衆衛生の向上にあることから、水道の経営は公益を優先すべきとして地方公共団体が布設し、経営することを原則とする旨の閣議決定を行った。)
- 明治 23 年 水道条例が制定され、水道は市町村が経営することとされた。
これにより、横浜の水道は、県に代わり横浜市が経営することになり、また、各都市で水道事業経営が行われるようになった。
- 明治 44 年 土地開発のための水道布設で、市町村に資力がない場合には、市町村以外の者が水道を布設し経営できるようになった。
- 大正 2 年 土地開発のための水道でなくても、市町村に資力がない場合には、市町村以外の者が水道を布設し経営できるようになった。

② 水道法について

水道条例に基づく制度は戦後も継続していたが、小規模な水道が規制の対象とならない等、実態にそぐわなくなったため、昭和 32 年に水道法を制定した。

水道事業者に関する規定について、水道事業は、原則として市町村が経営することとされ、市町村以外の者は、給水する区域の市町村の同意を得た場合に限り経営することができる（水道法第 6 条第 2 項）。

なお、「特別区の存する区域においては、この法律中の『市町村』とあるのは、『都』と読み替えるものとする。」という同第 49 条の規定から、東京 23 区の区域での水道事業者は東京都となっている。

(1) 宮脇淳・眞柄泰基『水道サービスが止まらないために 水道事業の再構築と官民連携』時事通信社、2007 年、pp. 12-13

2 東京の水道の概要⁽²⁾

東京都水道局は、23区及び多摩地区の3市1町1村（武蔵野市、昭島市、羽村市、奥多摩町⁽³⁾及び檜原村）を除く25市町に給水を行っているほか、給水区域に含まれていない多摩地区の一部の市にも浄水の供給を行っている。

《基本事項》⁽⁴⁾（平成21年3月末現在）⁽⁵⁾

○ 事業開始年月日	
創立認可	明治23（1890）年 7月5日
供用開始	明治31（1898）年12月1日
○ 給水区域面積	1, 222.8 km ²
○ 施設能力	686万m ³ /日
○ 水源量	630万m ³ /日
○ 給水人口	12, 554千人
○ 給水管延長	25, 823 km
○ 給水件数	6, 831千件
○ 職員数	4, 080人

《配水量》⁽⁶⁾（平成20年度）

○ 年間総配水量	1, 581, 925千m ³
○ 一日平均配水量	4, 334千m ³
○ 一日最大配水量 ⁽⁷⁾	4, 824千m ³

東京の水道需要は、年々増加を続けてきた。特に昭和30年代後半から40年代にかけての高度経済成長期には、東京をはじめとする首都圏に人口や産業が集中したため、大幅な増加を記録した。しかし、昭和48年秋のオイルショック以降、経済の低成長への移行や水道需要抑制策の浸透により、水道需要の増加傾向は急激に緩和された。最近では、長期にわたる景気の低迷等の影響を受け、一日最大配水量は横ばい又は減少傾向で推移している。

(2) 東京都水道局『東京の水道』2009年，p.1

(3) 奥多摩町については、平成22年4月に都営水道へ統合される。

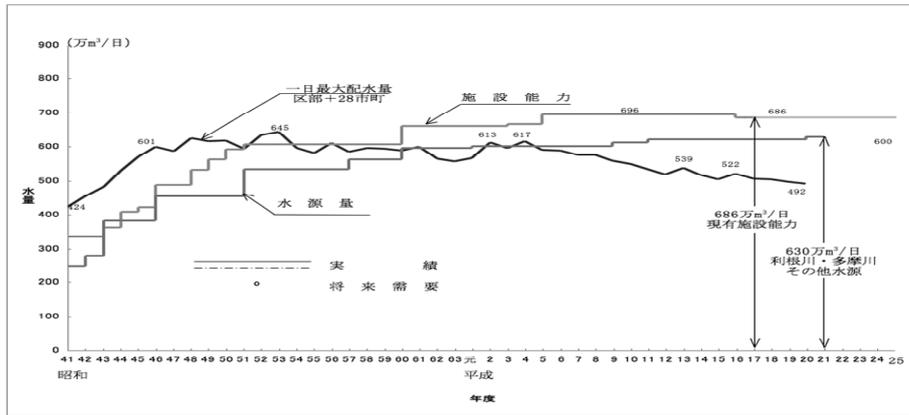
(4) 区部及び都営水道25市町。

(5) 給水区域面積、給水人口及び給水件数は、平成20年10月1日現在。水源量は、平成21年4月1日現在。

(6) 区部及び都営水道25市町（未統合市への分水量を含む）。

(7) 平成20年7月24日

【水道需要、水源量及び施設能力】⁽⁸⁾



【主要都市の水道との比較】⁽⁹⁾

(平成20年度)

項目		都市名	東京都	札幌市	横浜市	名古屋市	大阪市	福岡市
基本事項	給水人口 (人)		12,598,025	1,889,745	3,684,645	2,375,915	2,646,703	1,395,610
	導送配水管延長 (km)		26,487	5,863	9,197	5,722	5,177	3,985
	給水戸数 (戸)		6,867,592	879,042	1,742,076	1,211,686	1,484,343	775,384
	職員数 (人)		4,080	643	1,794	1,385	1,930	395
	給水施設能力 (m³/日)		6,859,500	835,200	1,820,000	1,424,000	2,430,000	764,587
	一日最大配水量 (m³)		4,824,000	611,460	1,309,300	1,015,870	1,424,400	448,164
	一日平均配水量 (m³)		4,334,000	523,600	1,192,200	800,700	1,241,800	397,700
	料金(口径20mm・24m³)(円)(税込)		3,319	4,452	3,528	3,619	2,536	4,223
	給水原価 (円/m³)(税込)		188.60	224.70	190.75	183.77	161.95	237.33
経営指標	施設利用率 (%)		63.2	62.7	65.5	56.2	51.1	52.0
	有収率 (%)		95.5	92.4	92.0	93.8	90.8	96.3
	職員1人当たり有収水量(千m³)		413.3	302.9	256.2	218.9	228.8	473.8
	総収支比率 (%)		123.4	108.0	110.6	101.9	119.5	105.7
	自己資本構成比率 (%)		73.9	48.3	62.3	58.3	42.8	50.1

(「平成20年度地方公営企業決算状況調査」による)

(注) 東京都及び名古屋市の料金は、口割割引 (53円・税込) を適用したものである。

- 有収率：配水した水のうち、料金の対象となった水の割合で、数値が高いほどよいとされる。
- 総収支比率：経営の安定のためには、この値が、利益が発生していることを示す100%以上であることが必要である。
- 自己資本構成比率：総資本に占める自己資本の割合で、この率が高まると財政は安定する。

⁽⁸⁾ 東京都水道局ホームページ「東京の水道の概要」
<http://www.waterworks.metro.tokyo.jp/water/jigyo/syokai/01.html>

⁽⁹⁾ 前掲、『東京の水道』, p.1 を基に表記を一部加工

3 水道施設の維持・管理⁽¹⁰⁾

① 水道水源林

東京都水道局の水道水源林は、多摩川上流域の東京都と山梨県にまたがる標高 500 mから 2,100mまでの山岳地帯にある。水道水源林の管理の目的は、良好な水源林を保護、育成することにより、安定した河川流量の確保及び小河内貯水池の保全を図ることである。

② 水源施設

東京の水源施設は、多摩川水系と利根川水系及び荒川水系とに大別できる。多摩川水系施設は、東京都水道局が直接管理しているが、利根川水系及び荒川水系施設は国土交通省及び独立行政法人水資源機構が管理している。ここでは、多摩川水系施設のみを取り上げる。

○ 貯水池

小河内貯水池は、奥多摩町の多摩川本流にあり、水道専用としては国内最大規模のものである。

山口貯水池及び村山上・下貯水池は、東京都と埼玉県とにまたがる狭山丘陵を利用して造られた。小作取水堰や羽村取水堰から取水した水をため、東村山浄水場及び境浄水場へ送っている。

○ 取水堰

多摩川の原水を取水するための施設として、上流から、小作、羽村及び調布の取水堰がある。河川の流量変化に注意しながら取水量を総合的に管理する役割を果たしている。なお、調布取水堰は、防潮を兼ねた取水堰であり、現在、工業用水道の原水として取水をしている。

③ 浄水場

河川や貯水池から取水した原水を浄水処理し、各給水所へ送水する施設である。東京都の浄水場は 11 ヶ所で、その施設能力は日量 686 万 m³である。

浄水場の運転管理には、取水量、ろ過量、配水量等を調整する水量管理及び原水水質の変化に応じた薬品注入管理並びに水量及び水圧を必要に応じて調整するポンプ運転管理があり、これらは昼夜連続して行われている。

また、利根川水系の浄水場において、取水量の一部について高度浄水処理を行っている（次頁参照）が、平成 25 年度末まで⁽¹¹⁾に、取水量の全量を高度浄水処理できるように整備を進めている。

(10) 東京都水道局『事業概要 平成 21 年版』2009 年，pp. 27-40、前掲、『東京の水道』，pp. 13-18

(11) 東京都水道局『東京水道経営プラン 2010』2010 年，p. 7

[高度浄水処理]

急速ろ過方式等の通常の浄水処理では十分に対応できないかび臭原因物質、トリハロメタン前駆物質、カルキ臭のもととなるアンモニア態窒素等の除去を目的に行う、オゾン処理と生物活性炭吸着処理を組み合わせた処理のことである。

【浄水場の施設概要】⁽¹²⁾

(平成21年4月1日現在)

水系	浄水場	施設能力 ($\text{m}^3/\text{日}$)	比率 (%)		処理方式
			浄水場別	水系別	
利根川・荒川水系	金町	1,500,000	21.9	79.9	急速ろ過方式・一部高度浄水処理 (52万 $\text{m}^3/\text{日}$)
	三郷	1,100,000	16.0		急速ろ過方式・一部高度浄水処理 (55万 $\text{m}^3/\text{日}$)
	朝霞	1,700,000	24.8		急速ろ過方式・一部高度浄水処理 (85万 $\text{m}^3/\text{日}$)
	三園	300,000	4.4		急速ろ過方式・全量高度浄水処理 (30万 $\text{m}^3/\text{日}$)
	東村山	880,000	18.4		急速ろ過方式 (高度浄水施設建設中)
	385,000				
多摩川水系	小作	280,000	4.1	17.0	急速ろ過方式
	境	315,000	4.6		緩速ろ過方式
	砧	114,500	1.7		膜ろ過方式・緩速ろ過方式
	砧下	70,000	1.0		膜ろ過方式・緩速ろ過方式
	玉川	(152,500)	—		緩速ろ過方式・急速ろ過方式
相模川水系	長沢	200,000	2.9	2.9	急速ろ過方式
地下水	杉並	15,000	0.2	0.2	消毒のみ
計		6,859,500	100.0	100.0	—

注1 これらの施設の中には、老朽化等により、施設能力が低下しているものがある。

2 玉川浄水場は、原水の悪化から水道事業としては休止中であり、施設能力から除外している（現在、工業用水道事業用として三園浄水場に送水している）。

④ 給水所

浄水場と有機的につながり、配水調整上大きな役割を果たしている。一般的に配水池とポンプ設備を有し、昼夜連続してポンプの運転を行い、水道使用の時間的な変化に応じた配水量の調整、配水系統の切替えなど送配水のコントロールを行っている。

また、区部に設置されている大部分の給水所及び多摩地区の一部の給水所については、水運用センター（文京区本郷）からの遠隔制御により、各給水所のポンプ運転及び配水池の運用を行い、一元的な給水所管理を実施している。

(12) 東京都水道局『事業概要 平成21年版』, p. 34 を基に表記を一部加工

⑤ 配水施設

給水所から給水区域内に水を配るための配水管及びその付属設備（制水弁など）のことをいう。これらの施設は、清浄な水道水を必要な量と適正な圧力で送り届けられるよう維持管理されている。

これらの施設について区部においては支所が、多摩地区においては多摩水道改革推進本部と都営水道統合市町が維持管理を担当し、配水管の取替えや制水弁、消火栓、空気弁等の付属設備の修理、取替え等を行っている。

⑥ 給水装置⁽¹³⁾

配水管又は他の配水管から分岐して家庭等に引き込まれた給水管及びこれに直結している給水用具のことである。給水装置は、私有財産であり、維持管理は使用者又は所有者等が行うことになっている。しかし、配水管の分岐部からメーターまでの自然漏水等については、漏水を早期に防止し、水の有効利用の徹底を図るため、東京都水道局が修繕を行っている。

4 水道事業の主要課題⁽¹⁴⁾

(1) 豊かな暮らしを支える水道

① 安全でおいしい水の供給

- ・利根川系浄水場の全処理量を対象に、高度浄水処理の導入を促進する。

② 貯水槽水道対策

- ・貯水槽水道の管理の適正化や直結給水への切替えを普及促進する。

(2) 断水のない高水準な水道

① 渇水に強い水源の確保

- ・水源開発の着実な進捗を図る。

② 震災に強い水道の構築

- ・優先順位を明確にし、効果的に水道施設の耐震性を向上させる。

(3) 次世代につなげる水道

① 水道施設の着実な更新

② 水道施設の維持管理性向上

(4) 地球環境に配慮した水道

① 地球温暖化対策

② 資源の有効活用

(5) 分かりやすく親しみやすい水道

① 分かりやすい情報の発信

② 給水施設の適切な維持管理

③ 水道施設のイメージアップ

(13) 東京都水道局『事業概要 平成20年版』2008年, p.25

(14) 東京都水道局『東京水道長期構想STEPⅡ～世界に誇る安心水道～』2006年 より主なものを抜粋

(6) 水道界をリードする水道

- ① 新技術の研究開発と活用
- ② 水道技術の継承と人材育成
- ③ 国内外の情報の活発な収集及び発信
- ④ 更なる広域化・広域連携

5 東京都多摩地区水道の一元化⁽¹⁵⁾

① 市町営水道時代

かつての多摩地区は、豊かな自然の中にある河川や湧き水など清浄で潤沢な水に恵まれており、市町村が個別に水道事業を経営していた。しかし、昭和30年代に急速に都市化が進み、水道施設の給水能力を上回った水需要が生じた。そして、水源確保のために地下水に頼り、地下水の枯渇、ひいては地盤沈下をもたらした。昭和36年の猛暑に伴う水不足から、地下水に頼る水道事業経営への不安が増大し、昭和37年には、武蔵野市、立川市など7市12町が連携して水源の確保を目的に「北多摩水資源対策促進協議会」を発足させた。水道事業者としての各市町からの要望が広域水道の起点となっていることが特徴として考えられる。

② 都営一元化準備時代

昭和38年、「三多摩地区給水対策連絡協議会」が東京都の関係局長と多摩地区市町村長を主な構成員として設置され、東京都が事業主体となって多摩地区市町村に浄水を分水し、市町村は分水料金を負担することで合意し、昭和40年12月から暫定的に開始した。

水道事業再建調査専門委員は、昭和43年に「多摩地区への給水は、分水では不十分」と提言し、さらに東京都の諮問を受けて、昭和45年1月に、「東京都は、三多摩市町村の水道事業を吸収合併し、区部水道事業とともに一元的に経営することによって、水道事業についての格差を解消する方法をとるべきである。」との助言を行った。この助言に至る背景として、①新たな水源確保には、大きな行政力が必要、②区部と多摩地区の水道料金格差是正、という理由から、東京都による水道事業の一元的経営を図るしかないという考えが根底にあった。

③ 都営一元化に向けた経過

昭和46年、東京都は『多摩地区水道事業の都営一元化基本計画』を発表し、多摩地区の水道事業について東京都による直営方式を目指した。昭和47年2月には、東京都と市町とは原案通り合意したが、自治権の侵害や職員の身分の処遇等を理由に、各市町の職員団体が反発し、東京都は計画の一部変更を余儀なくされた。これにより、都営一元化計画は、東京都による直営方式から、「市町域内の水道業務は、原則として当該市町に委託して実施する」といういわゆる逆委託方式へと大きく軌道修正した。こ

⁽¹⁵⁾ 前掲、『水道サービスが止まらないために 水道事業の再構築と官民連携』, pp. 191-202

のような経過を経て、一元化に向けて具体的に動き出し、昭和48年11月に小平市ほか3市の統合を開始してから、平成14年4月の三鷹市まで、ほぼ30年かけて現在の状況（25市町）に至っている。

④ 多摩地区水道の業務分担

i 基本協定等の内容

引き継ぎに関する主な取り決めは次のとおりである。

- 従来の市町営水道を廃止し都営水道として経営を行う。
- 水道使用者は、都営水道の使用者として料金等、東京都と同一の負担をする。
- 市町営水道が有していたすべての財産は、無償で統合の日に都営水道に引き継ぐ。
- 引き継ぎの範囲は物的なものに限らず、所有権をはじめとするすべての権利および水道事業債のほか水道事業にかかわる債務も含む。

ii 事務委託に関する規約等

市町への事務委託の範囲は次の6点である。

- 水道施設その他の水道事業に必要な資産の維持、管理および運営に関する事務。
 - 小規模な水道施設の建設改良工事に関する事務。
 - 給水装置に関する事務。
 - 給水に関する事務。
 - 水道料金、手数料等の徴収に関する事務。
 - その他水道の管理に関し住民に直接関係する事務。
- 水道事業の活動に必要な経費は、東京都が負担することとしている。

⑤ 完全一元化時代

時間をかけて構築してきた都営一元化ではあったが、事務委託制度では、市町域ごとに事業が運営されるため、料金支払、届出、相談窓口等がお客さまの居住地の市町に限定され、また市町域にとらわれない給水地域の設定ができない等、制度自体に起因する問題があり、広域水道としてのメリットを十分に発揮できないでいた。このため、東京都ではより一層のお客さまサービスと給水安定性の向上や、より効率的な事業運営を目指し、概ね10年かけて事務委託を解消し、東京都が直接業務運営を行うために『多摩地区水道経営改善基本計画』を平成15年6月に策定した。この基本計画に基づき、関係市町と協議を進めた結果、次頁のように事務委託解消を図っている。

【都営水道 25 市町における事務委託の廃止・東京都への業務移行の状況】⁽¹⁶⁾

市町名	事務委託廃止・業務移行時期		
	徴収系業務 ^(注1)	給水装置系業務 ^(注2)	施設管理系業務 ^(注3)
武蔵村山市	平成16年3月31日	平成18年3月31日	平成17年3月31日
多摩市		平成21年3月31日	平成21年3月31日
瑞穂町	平成17年3月31日	平成17年3月31日	平成17年3月31日
府中市	平成18年3月31日	平成18年3月31日	平成21年3月31日
小平市			平成19年3月31日
東大和市		平成19年3月31日	平成20年3月31日
東久留米市			平成24年3月31日
小金井市	平成19年3月31日	平成19年3月31日	平成21年3月31日
日野市		平成20年3月31日	平成20年3月31日
東村山市			平成22年3月31日
狛江市		平成19年3月31日	平成21年3月31日
清瀬市		平成20年3月31日	平成22年3月31日
あきる野市			平成21年3月31日
西東京市		平成19年3月31日	平成22年3月31日
日の出町		平成20年3月31日	平成20年3月31日
八王子市	平成21年3月31日		平成22年3月31日
立川市	平成21年3月31日		平成24年3月31日
町田市	平成20年3月31日		平成22年3月31日
国分寺市	平成22年3月31日		平成24年3月31日
福生市	平成21年3月31日	平成21年3月31日	平成22年3月31日
青梅市		平成21年3月31日	平成22年3月31日
調布市		平成21年3月31日	平成22年3月31日
国立市			

(三鷹市及び稲城市は、平成24年度までに事務委託を解消する予定)

注1：徴収系業務…受付業務、検針業務、中止清算業務、水道料金徴収業務等

注2：給水装置系業務…宅地内への水道引込み工事の審査・検査等の業務等

注3：施設管理系業務…水道施設の工事業務、漏水防止業務、浄水所・給水所等の
 の運転監視及び保守点検業務等

⁽¹⁶⁾ 東京都水道局ホームページ「多摩地区の水道」

<http://www.waterworks.metro.tokyo.jp/water/jigyo/syokai/05.html> を基に表記を一部加工

6 財政状況

【平成 20 年度決算】⁽¹⁷⁾

◆収益的収支

(事業の管理・運営に関する収入支出)

◆資本的支出

(施設の建設・改良などに関する収入支出)



- ▶ 収益的収支については、収入 3,379 億円、支出 2,738 億円となり、純利益は、641 億円となった。
- ▶ 資本的収支については、収入 271 億円、支出 1,478 億円となり、1,207 億円の収支不足が生じた。
- ▶ 純利益のうち、50 億円は、大規模浄水場の更新に備えて積み立て、591 億円は、減価償却費等の現金支出を伴わない費用 622 億円とともに、資金的収支の不足額に充当する予定である。

7 水道事業広域化の動向

「平成 11 年成立の『地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律』、いわゆる『地方分権一括法』により、地方公営企業である水道事業にあっても、経営改革の必要性と導入すべき新たな経営手法を提言している。すなわち、平成 15 年の『地方自治法の改正』や平成 16 年『地方独立行政法人法施行』等により水道事業の民間的経営手法導入が推進されることとなっている。さらに、厚生労働省は平成 16 年に『水道ビジョン』を明らかにし、[...]民間的経営手法の導入も考慮した新たな水道事業の広域化を進めるべきであるという政策を提言している。」⁽¹⁸⁾

水道は快適な市民生活や都市活動を営む上で欠くことのできない重要なインフラ施設である。

わが国の水道の普及率は、97.3% (平成 18 年度末現在)⁽¹⁹⁾に達し、国民生活に不可欠なものとなっているが、安定的な供給を実現する上で、様々な課題が出てきている。

「現在、多くの水道事業体では、昭和 30 年代から 40 年代の高度成長期に整備した施

(17) 東京都水道局ホームページ「決算の概要 (平成 20 年度決算)」

<http://www.waterworks.metro.tokyo.jp/water/jigyo/saisei-h20kessan.html>

(18) 前掲、『水道サービスが止まらないために 水道事業の再構築と官民連携』, p. 164

(19) 厚生労働省健康局『水道ビジョン 平成 20 年 7 月改訂』2008 年, p. 3

設によって運営されている。これらの施設は既に40～50年を経過し、更新時期を迎え、[…]短期的に水道事業経営を圧迫すること」になっている。

「さらに、[…]ベテラン職員の大量退職により、[…]水道事業体として水道固有の技術をどのように次世代に継承していくかが今後の大きな課題となっている。」

厚生労働省が平成16年6月に策定した「水道ビジョンでは、これらの課題を解決していくための施策として経営・技術の両面にわたる運営基盤の強化」の対応策として、「施設の一体化による広域化に加え、経営の一体化、管理の一体化等を含めた『新たな概念の水道広域化の推進』が示されている。」⁽²⁰⁾

(1) 水道広域化に関する沿革⁽²¹⁾

年 代	水道広域化に関する沿革等
明治23年(1890)	水道条例公布
大正 8年(1919)	最初の広域水道（江戸川上水町村組合）
昭和11年(1936)	最初の都道府県営水道事業が給水開始(神奈川県営水道)
昭和17年(1942)	最初の水道用水供給事業が供給開始(阪神上水道市町村組合 (現在の阪神水道企業団))
昭和28年(1953)～	町村合併促進法が施行(昭和の大合併)
昭和32年(1957)	水道法公布（用水供給事業についての規定）
昭和41年(1966)	「水道の広域化方策と水道の経営特に経営方式について」答申
昭和42年(1967)	水道水源開発施設(1/3)、水道広域化施設(1/4)に国庫補助制度創設
昭和48年(1973)	「水道の未来像とそのアプローチ方策について」答申
昭和51年(1978)	水道広域化施設のうち広域的水道整備計画に基づく事業について補助率の一部嵩上げ(1/3)
昭和52年(1977)	水道法改正（「広域的水道整備計画」の設定、市町村経営の原則を規定）
平成 7年(1995)～	市町村の合併の特例に関する法律の改定（平成の大合併）
平成11年(1999)	「21世紀における水道及び水道行政のあり方」について報告
平成12年(2000)	「水道に関して当面講ずべき施策について（中間とりまとめ）」 地方分権一括法の施行(機関委任事務の廃止など)
平成13年(2001)	水道法改正（他の水道事業の全部譲受による事業統合手続きの簡素化）
平成16年(2004)	「水道ビジョン」を公表（新たな水道広域化）
平成20年(2008)	「水道ビジョン」の改訂

※「太文字」：水道広域化関連の制度改正

⁽²⁰⁾ 社団法人日本水道協会『水道広域化検討の手引き』2008年、はじめに

⁽²¹⁾ 同上、p.8 に平成20年を追記して作成

(2) 水道事業が目指すべき方向⁽²²⁾

水道ビジョンにおいて、わが国の水道のあるべき姿として、政策課題別に5つの政策目標を掲げている。

- 「① 安心：すべての国民が安心しておいしく飲める水道水の供給
- ② 安定：いつでもどこでも安定的に生活用水を確保
- ③ 持続：地域特性にあった運営基盤の強化
水道文化・技術の継承と発展
需要者ニーズを踏まえた給水サービスの充実
- ④ 環境：環境保全への貢献
- ⑤ 国際：我が国の経験の海外移転による国際貢献」

(3) 水道ビジョンに示された新たな水道広域化

「5つの政策目標[...]のうち、水道の運営基盤（経営基盤及び技術基盤）の強化の一つの方策として、地域の実情に応じて管理の一体化や事業統合・共同経営等の多様な形態の広域化を進める『新たな概念の広域化の推進』が主要施策に掲げられている。[...]これを『新たな水道広域化』という。

水道事業者等は、持続的な事業運営、給水サービスの維持向上を図るために、新たな水道広域化などの施策により、技術及び経営両面の基盤強化が必要となる。」

(4) 水道ビジョンの運営基盤強化策⁽²³⁾

「水道ビジョンでは、運営基盤の強化を図るため、[...]主要施策を掲げており、そのうちの一つに新たな水道広域化の推進がある。

水道ビジョンでは、新たな水道広域化について、“従来の広域化統合政策を改め、より効果的に安全度及び安定度を維持向上させるような新たな広域化施策が求められている”としており、具体的には、施設は分散型であっても経営や運転管理を一体化し、経営や運転管理レベルの向上に資するような、いわば集中と分散を組み合わせた水道システムの構築が示されている。

(5) 新たな水道広域化の定義

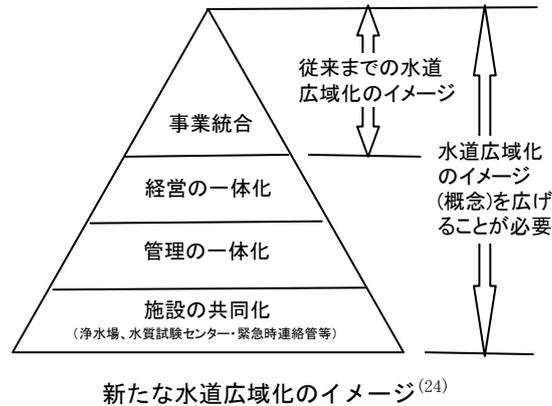
水道ビジョンに示された新たな水道広域化とは、『給水サービスの高度化やライフラインとしての社会的責務を果たすために必要な財政基盤及び技術基盤の強化を目的として、複数の水道事業等が事業統合を行うこと、または、その目的のために複数事業の管理の全部または一部を一体的に行うこと』といった定義であると考えられる。

新たな水道広域化のイメージは、」次頁「に示すように事業統合に加えて、経営の一体化、管理の一体化、施設の共同化といったソフト面の一体化や連携までを含めた広い概念となっている。具体的には、地域の自然的社会的条件に応じて、施設の維持管理を相互委託や共同委託することによる管理面の広域化、原水水質の共同監視、相

(22) 前掲、『水道広域化検討の手引き』, p. 10

(23) 同上, pp. 15-16

互応援体制の整備や資材の共同備蓄等防災面からの広域化など、新たな水道広域化は、幅広い形態があてはまるものである。」



(6) 水道広域化に期待される効果⁽²⁵⁾

「これまでは、主として効率的に水需給の均衡を図る目的で行ってきた広域化政策であったが、近年は、財政基盤や技術基盤の強化という観点から、地域の実情に応じて事業統合や共同経営等の多様な形態による広域化を進めることも重要であるといった考え方へシフトしている。

すなわち、水道広域化により期待される効果は、水需給の不均衡の解消や施設整備水準の平準化などに加え、技術面及び経営面の両面、いわゆる運営基盤の強化に移っている。

水道の広域化は、[...]事業統合から管理の一体化や施設の共同化といった多様な形態をとることが考えられるため、形態毎の期待される効果」は次による。

① 事業統合

施設整備、管理体制、事業の効率的運営、サービスなど広範囲にわたり技術基盤や経営基盤が強化に関して効果が期待できる。

② 経営の一体化

経営主体が一つになることで、施設整備水準の平準化や管理体制の強化、サービス面での利便性の拡大などの効果が期待できる。

③ 管理の一体化

管理やサービス面で一体化する業務内容に応じて管理体制の強化、サービス面などの各種効果が期待できる。

④ 施設の共同化

共同で保有する施設に関して、施設整備水準の向上、また緊急時対応等の面で効果が期待できる。」

(24) 前掲、『水道広域化検討の手引き』, p. 16

(25) 同上, pp. 18-19

(7) 水道事業の統合化・広域化⁽²⁶⁾

① 現状

水道事業体の中には、経営規模が小さく、自ら果たすべき課題について、財政面、技術面、人材面等から十分な対応が困難なものも見受けられる。

これらの事業体については、地域住民に対するサービス水準の向上等を図る観点から、地域の実情に応じ、今後、市町村合併の推進等も踏まえつつ、統合化・広域化を推進し、財政・技術基盤の強化を通じた効率的な経営体制を図ることが求められている。

特に、簡易水道事業⁽²⁷⁾においては[…]、未だ統合が進んでいない状況にあり、早期に事業統合することが求められている。

② 課題

統合化・広域化のメリットとしては、**①**水資源の確保を総合的、一体的に行うことができること、**②**水道施設の合理的配置により重複投資を回避できるとともに、集中管理などによって経営合理化が図られること、**③**水の相互融通が可能となり、水利用の合理化や渇水、地震等の自然災害への対応が期待できること、**④**料金格差が是正され、広域的な受益の均衡化が図られること等があげられる。

水道事業においては、一般的に規模の経済性が存在すると考えられるが、地理的条件等の面から事業規模の拡大がむしろ経営面においてマイナスとなる場合もあり得るので、このような地域においては施設等のハード面のみには着眼するのではなく、経営管理等のソフト面の統合化に重点を置いた広域化について検討すべきである。」

8 事務の種類別共同処理の状況⁽²⁸⁾

共同処理方法 事務の種類	協議会		事務の委託		一部事務組合		広域連合		合計	
	設置数	処理団体数	設置数	処理団体数	設置数	処理団体数	設置数	処理団体数	設置数	処理団体数
上水道	5	42	39	39	106	461	1	4	151	546
下水道	7	27	196	196	34	101	2	9	239	333

(26) 総務省自治財政局『地方公営企業年鑑 第55集』, 第2章1水道事業

(27) 水道事業のうち、給水人口が5,000人以下の水道により水を供給する事業をいう。

(28) 総務省『地方公共団体間の事務の共同処理の状況調 (H20.7.1現在)』, 第3表「事務の種類別共同処理の状況調」

東京の下水道事業の概要

1 下水道法と下水道事業者

(1) 下水道法までの経緯⁽²⁹⁾

- 明治 17 年 東京の近代下水道、神田下水の建設が始まる。
明治 10 年以降コレラが流行したため、明治政府の指示を受け、国庫補助を活用して、東京府がオランダ人技師の指導のもとに敷設した。
- 明治 33 年 下水道法が制定され、下水道は市町村が経営することとされた。
- 明治 41 年 現在の東京の下水道の基礎となる下水道基本計画が策定された。
- 大正 11 年 日本で初めて近代的な下水処理場（三河島処理場）の運転が始まった。
- 昭和 33 年 下水道法改正により、合流式下水道を前提とした都市内の浸水防除、都市内環境整備に重点が置かれた。
- 昭和 45 年 下水道法の改正により、公共用水域の水質の保全の項目が目的に加えられ、ほぼ今日の下水道法の体系ができ上がった。

(2) 下水道法について

現行の下水道法において、公共下水道事業は原則として市町村が行い、複数の市町村からの下水を受けて処理する流域下水道事業は都道府県が行うものとされている。

ただし、公共下水道事業について、二つ以上の市町村が受益し、かつ、関係市町村のみでは設置することが困難であると認められる場合において、関係市町村と協議して、都道府県が当該事業を行えることとなっている。

なお、「特別区の存する区域においては、この法律の規定中『市町村』とあるのは、『都』と読み替えるものとする。」という同法第 42 条の規定から、東京 23 区の区域での下水道事業者は東京都となっている。

一方で、同条第 2 項では、「前項の規定に関わらず、特別区は、都と協議して、主として当該特別区の住民の用に供する下水道の設置、改築、修繕、維持その他の管理を行うものとする。」となっているが、地方自治法の一部を改正する法律（昭和 49 年 6 月 1 日法律第 71 号）附則第 15 条第 1 項では、都と区の協議において定めるまでの間は、従前の例により都が処理するものとして経過措置が設けられている。

⁽²⁹⁾ 国土交通省ホームページ <http://www.mlit.go.jp/crd/sewage/rekishu/index.html>
東京都下水道局『事業概要 平成 21 年版』2009 年、pp. 73-80

2 東京の下水道の概要⁽³⁰⁾

東京都下水道局は、23区における公共下水道事業及び多摩地域の流域下水道事業を行っている。

《下水道局全体》

○ 職員数 3, 028人 (平成21年7月16日現在)

《区部下水道》

- 計画人口 8, 692千人
- 計画面積 57, 839ha
- 下水道普及率 100%概成 (平成20年度末)
- 下水道管延長 15, 793, 476m
 - ・幹線 1, 068, 140m
 - ・枝線 14, 725, 335m
- マンホール 478, 908個
- 公設汚水ます 1, 870, 921個
- ポンプ所数 82か所 (平成21年4月1日現在)
- 揚水量 2, 356, 890m³/日 (平成20年度)
- 水再生センター数 13か所 (平成21年4月1日現在)
- 下水処理量 4, 909, 712m³/日 (平成20年度)

《流域下水道》

- 計画人口 3, 496千人
- 計画面積 49, 095ha
- 下水道普及率 98% (平成20年度末)
- 下水道管延長 232, 169m (平成20年度末)
- マンホール 1, 229個 (平成20年度末)
- 公共下水道流入か所 341か所 (平成20年度末)
- ポンプ所数 2か所 (平成21年4月1日現在)
- 水再生センター数 7か所 (平成21年4月1日現在)
- 下水処理量⁽³¹⁾ 1, 217, 065m³/日 (平成20年度)

昭和33年の現行下水道法の制定以後、下水道事業は国の重点事業として実施されるようになり、東京都区部の普及事業は着実に進み、平成6年度末に100%普及概成に至った。しかし、施設の老朽化や多発する都市型水害、水環境の改善や大規模災害等への対応、さらには地球環境保全や都市再生への貢献等、様々な課題が山積している。また、流域下水道においては、未普及地域の解消等の課題が残っている。

(30) 東京都下水道局『東京都の下水道2009』2009年

(31) 野川処理区を含む。

【主要都市の下水道の比較】⁽³²⁾

項目(単位)		都市名		東京都	札幌市	横浜市	名古屋市	大阪市	福岡市	全国平均
				(区部)						(公共)
事業の概要	事業別普及率	(%)	99.9	99.1	99.7	98.5	100.0	99.5	—	
	進捗率	(%)	99.7	92.7	77.1	95.7	98.1	91.1	60.8	
	一般家庭使用料 (1ヶ月20m ³ あたり)	(円/月)	1,974	1,333	1,942	1,722	1,218	2,530	2,519	
	処理区域内人口密度	(人/ha)	155	77	118	80	139	84	64	
施設の効率性	施設利用率	(%)	60.6	68.7	63.4	54.9	60.4	59.1	64.3	
	有収率 ⁽³³⁾	(%)	93.7	71.2	71.6	70.7	76.0	80.6	83.0	
	水洗化率	(%)	99.9	99.9	99.4	99.8	100.0	99.0	93.1	
経営の効率性	使用料単価	(円/m ³)	137.28	96.45	152.92	126.19	98.13	183.84	133.72	
	汚水処理原価	(円/m ³)	116.69	91.16	148.70	123.06	90.01	191.18	16.64	
	汚水処理原価(維持管理費)	(円/m ³)	56.98	50.14	42.42	59.05	51.79	66.45	65.36	
	汚水処理原価(資本費)	(円/m ³)	59.71	41.02	106.29	64.01	38.22	124.73	99.30	
	経費回収率	(円/m ³)	117.6	105.8	102.8	102.5	109.0	96.2	81.2	
	経費回収率(維持管理費)	(円/m ³)	240.9	192.4	360.5	213.7	189.5	276.7	204.6	
	管理運営費(汚水分)/処理区域人口	(円/人)	16,502	10,193	16,268	15,090	15,556	20,555	18,852	
	維持管理費(汚水分)/処理区域人口	(円/人)	8,058	5,607	4,640	7,241	8,951	7,145	7,484	
	資本費(汚水分)/処理区域人口	(円/人)	8,444	4,587	11,628	7,849	6,606	13,411	11,368	
	処理区域内人口/職員数	(人/人)	2,918	3,459	3,647	1,908	1,399	4,838	3,103	
財政状態の健全性	総収支比率	(%)	109.6	100.0	102.5	102.0	106.0	100.9	114.7	
	経常収支比率	(%)	109.6	100.1	102.5	101.8	105.4	100.9	114.6	
	利子負担率	(%)	2.9	3.2	3.5	3.1	2.7	3.2	5.9	
	自己資本構成比率	(%)	58.6	60.3	55.0	45.2	53.2	46.5	—	
	固定資産対長期資本比率	(%)	98.2	98.9	99.3	97.7	98.9	99.8	—	
	地方債残高/処理区域内人口	(千円/人)	266	175	309	247	219	344	295	
	基準外繰入金/処理区域内人口	(円/人)	5,701	187	261	45	0	1,242	4,298	

(32) 総務省『平成19年度下水道事業経営指標・下水道使用料の概要』2009年のデータを基に作成

(33) 有収率は、処理した汚水のうち使用料徴収の対象となる有収水の割合を示している。

3 下水道施設の状況

(1) 区部下水道

① 管きよ等

下水の排除方式には、合流式と分流式があり、前者は汚水と雨水とを同一の管きよで運ぶ方式で、後者は雨水と汚水を別々の管きよで運ぶ方式である。区部では、港、中央、江東、大田、品川、世田谷、足立、葛飾の各区の一部が分流式となっているが、その他の地域はすべて合流式となっている。

平成20年度末の管きよ、人孔（マンホール）、公設汚水ますの状況は下表に示すとおりである。『経営計画2007』の主要施策の中では、「維持管理の充実」を定め、効果的及び効率的な維持管理を図るとともに、発生対応型から予防保全型の維持管理に転換させていくこととしている。

【下水道事務所・区別管きよ管理延長】⁽³⁴⁾

所管	区名	20年度末累計数量					
		幹線 (m)	枝線 (m)	計 (m)	人孔 (個)	公設汚水ます (個)	
中部	千代田	36,452.73	248,662.52	285,115.25	6,571	26,196	(14)
	中央	23,302.55	286,146.67	309,449.22	6,862	27,847	
	港	54,115.67	403,390.66	457,506.33	11,260	40,628	(20)
	渋谷	15,748.68	294,456.52	310,205.20	10,322	52,119	(20)
	計	129,619.63	1,232,656.37	1,362,276.00	35,015	146,790	(54)
北一	文京	47,235.06	269,508.32	316,743.38	8,756	37,252	
	台東	44,218.62	318,590.29	362,808.91	8,711	43,096	
	豊島	27,997.40	363,972.73	391,970.13	13,866	67,459	(7)
	荒川	29,660.54	273,080.00	302,740.54	8,322	43,774	
	計	149,111.62	1,225,151.34	1,374,262.96	39,655	191,581	(7)
北二	北	24,635.11	428,604.79	453,239.90	13,630	66,081	(8)
	足立	104,806.48	1,966,633.25	2,071,439.73	63,556	147,215	
	計	129,441.59	2,395,238.04	2,524,679.63	77,186	213,296	(8)
東一	墨田	24,962.91	337,826.54	362,789.45	10,267	49,050	
	江東	40,895.01	680,986.29	721,881.30	16,832	53,004	
	港		1,314.80	1,314.80	26	2	
	品川						
	計	65,857.92	1,020,127.63	1,085,985.55	27,125	102,056	
東二	葛飾	53,348.39	962,300.33	1,015,648.72	33,440	113,580	
	江戸川	65,681.81	1,049,403.56	1,115,085.37	34,370	131,058	
	計	119,030.20	2,011,703.89	2,130,734.09	67,810	244,638	

(34) 東京都下水道局『事業概要 平成21年版』, p.16 を基に表記を一部加工

西一	新宿	32,274.75	445,569.18	477,843.93	14,054	60,851	(97)
	中野	30,114.93	402,906.89	433,021.82	13,994	73,503	(27)
	杉並	41,910.68	767,397.89	809,308.57	24,195	112,093	(52)
	計	104,300.36	1,615,873.96	1,720,174.32	52,243	246,447	(176)
西二	板橋	63,788.72	734,033.69	797,822.41	26,080	104,714	(98)
	練馬	64,182.00	1,191,182.39	1,255,364.39	42,139	152,243	(107)
	計	127,970.72	1,925,216.08	2,053,186.80	68,219	256,957	(205)
南部	品川	31,973.46	405,679.35	437,652.81	13,049	67,229	(14)
	目黒	22,592.50	327,923.70	350,516.20	11,903	58,491	(7)
	大田	82,780.70	1,111,857.43	1,194,638.13	35,434	153,943	(75)
	世田谷	105,461.76	1,453,907.39	1,559,369.15	51,269	189,493	(651)
	計	242,808.42	3,299,367.87	3,542,176.29	111,655	469,156	(747)
合計		1,068,140.46	14,725,335.18	15,793,475.64	478,908	1,870,921	(1,197)

備考：公設汚水ますの（ ）は、雨水浸透ますの個数を示す（外数）。

東一所管の港区（幹線）、品川区（幹線、枝線など）においては、公共下水道の管理延長はない。

② ポンプ所

ポンプ所は、管きよで集めた汚水を水再生センター(処理場)に送水（中継ポンプ所）したり、雨水を公共用水域に放流（雨水ポンプ所）したりする施設である。また、両者の機能を兼ね備えているポンプ所（合流ポンプ所）もある。ポンプ所は、自然流下で下水を流している管きよが相当の深さになったとき、一旦下水を地表近くまで汲み上げて、再び自然流下させたり、地盤の低い場所などで雨水を川や海に放流して浸水を防いだりする役目を果たしている。なお、土地に適当な勾配がある場合には、ポンプ所を設置する必要はない。

区部では、平成21年4月現在82か所のポンプ所が稼働しており、その機能上、臨海部や隅田川、荒川沿岸及び低地帯に集中している。

【ポンプ所の現況】⁽³⁵⁾

(平成21年4月1日現在)

処理区	ポンプ所数	揚水能力		20年度 揚水量 (m ³)	揚水量内訳	
		汚水ポンプ (m ³ /日)	雨水ポンプ (m ³ /分)		推定汚水量 (m ³)	推定雨水量 (m ³)
芝浦	12	3,808,800	12,854	126,087,060	98,845,130	27,241,930
三河島	8	894,240	7,565	104,911,110	75,280,350	29,630,760
砂町	19	417,024	20,206	34,861,260	22,243,120	12,618,140
砂町(有明地区)	11	296,064	0	8,690,960	8,690,960	0
小台	3	177,840	4,995	7,910,370	3,740,440	4,169,930
森ヶ崎	13	5,607,504	18,554	370,905,890	279,968,620	90,937,270

(35) 東京都下水道局『事業概要 平成21年版』, p.19 を基に表記を一部加工

小 菅	3	743,040	4,620	22,685,500	14,247,170	8,438,330
葛 西	8	2,708,640	18,435	137,836,900	85,868,300	51,968,600
新 河 岸	1	0	1,480	437,140	0	437,140
中 川	4	367,200	17,215	45,938,880	13,998,390	31,940,490
合 計	82	15,020,352	105,924	860,265,070	602,882,480	257,382,590

備考：蔵前水処理センター（仮称）及び、成城排水調整所は含まない。

③ 水再生センター（処理場）

区部における下水道は、下水を自然流下させるために川や分水嶺など、地勢に応じて分けた区分で、芝浦、三河島、砂町、小台、落合、森ヶ崎、小菅、葛西、新河岸、中川という10の処理区に分け、13の水再生センターで処理を行っている。

水再生センターは、管きよで運ばれてきた下水中の汚濁物を取り除き、川や海への水質の影響を少なくして放流する施設であり、機能として下水処理とその際に発生する汚泥の処理とに大別できる。

下水処理は、下水中にある汚濁物を微生物の働きを利用して分解・沈殿させて、きれいな水にするまで、沈殿処理、高級処理及び高度処理の過程からなる。処理水は、川や海に排出するために、下水道法や水質汚濁防止法、都民の健康と安全を確保する環境に関する条例などにより基準値が定められており、同センターで水質の管理を行っている。また、処理水をさらに高度処理した再生水は、都市における新たな水資源として、水洗トイレ用水、車両洗浄水、保水性舗装への散水などに活用されており、平成20年度末で7地区156施設へ供給している。

汚泥の処理は、水処理施設から送られてきた生汚泥を濃縮槽、消化槽、洗浄槽、貯留槽を経て脱水機にかけて脱水汚泥にした後、汚泥焼却炉で焼却・減量し、焼却灰にセメントを混合させて固化し、中央防波堤外側埋立処分場に処分している。

また、汚泥焼却炉で発生した灰の一部をスラジライト（軽量細粒材）やスーパーアッシュ（粒度調整灰）、セメントの原料、軽量骨材原料として有効利用しているほか、消化槽で発生したメタンガスなどの気体を燃料として利用している。

【処理区と水再生センターの現況(区部)】

(平成21年4月1日現在)

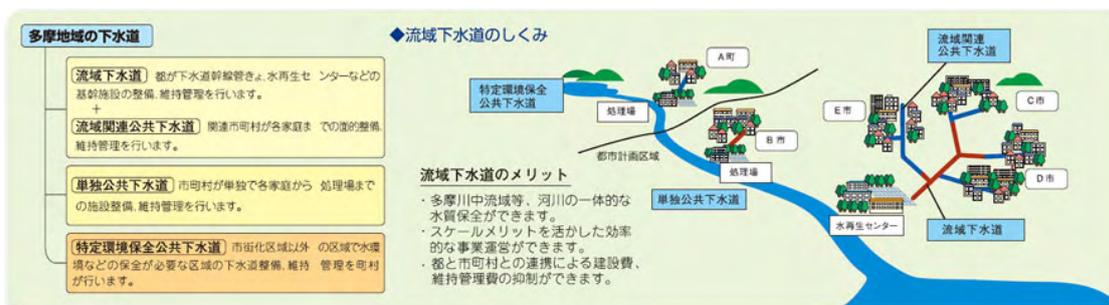
処理区名	芝浦	三河島		砂町	小台	落合	森ヶ崎	小菅	葛西	新河岸		中川	計				
		東尾久浄化センター	蔵前水処理センター(仮称)							*明	*砂町			東部スラッジプラント	*みやぎ	*野	*森ヶ崎
水再生センター	*芝浦	*三河島	東尾久浄化センター	蔵前水処理センター(仮称)	*明	*砂町	東部スラッジプラント	*みやぎ	*野	*森ヶ崎	南部スラッジプラント	*小菅	*葛西	*新河岸	*中川	-	
所在地	港区港南	荒川区荒川	荒川区東尾久	台東区蔵前	江東区有明	江東区新砂	江東区新砂	足立区宮城	中野区新井	大田区大森南	大田区城南島	葛飾区小菅	江戸川区臨海町	板橋区新河岸	北区浮間	足立区中川	
敷地面積(m ²)	199,127	197,878	8,232	26,405	46,000	827,033	129,465	112,492	63,000	415,309	72,013	131,546	361,744	195,557	151,812	311,240	3,334,596
運転開始	昭和6年3月	大正11年3月	平成11年4月	平成10年6月	平成7年9月	昭和5年2月	平成9年4月	昭和37年4月	平成7年7月	昭和41年4月	昭和58年10月	昭和52年6月	昭和56年9月	昭和49年9月	平成13年4月	昭和59年4月	-
現有処理能力(m ³ /日)	850,000	700,000	700,000	30,000	598,000	350,000	450,000	46,000	1,540,000	250,000	400,000	705,000	100,000	225,000	6,244,000		
ポンプ所数(カ所)	12	8	21	11	19	3	-	-	13	3	8	1	-	4	82		
沈砂池	14	21	2	2	49	7	8	2	28	17	18	15	10	208			
第一沈殿池	10	18	3	3	23	9	12	2	30	9	10	2	6	143			
反応槽	17	15	1	1	28	12	10	2	22	8	10	24	6	167			
第二沈殿池	28	33	3	3	20	12	12	2	44	6	10	15	4	195			
汚泥濃縮槽	汚泥は森ヶ崎水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は砂町水再生センターへ圧送し処理する。	-	汚泥は砂町水再生センターへ圧送し処理する。	8	6	汚泥はみやぎ水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は落合水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は落合水再生センターへ圧送し処理する。	2	4	汚泥は葛西水再生センターへ圧送し処理する。	4	汚泥は新河岸水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は小菅水再生センターへ圧送し処理する。	32	
汚泥消化槽	汚泥は森ヶ崎水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は砂町水再生センターへ圧送し処理する。	-	汚泥は砂町水再生センターへ圧送し処理する。	-	8	汚泥はみやぎ水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は落合水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は落合水再生センターへ圧送し処理する。	4	4	汚泥は葛西水再生センターへ圧送し処理する。	-	汚泥は新河岸水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は小菅水再生センターへ圧送し処理する。	12	
洗浄汚泥貯留槽	汚泥は森ヶ崎水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は砂町水再生センターへ圧送し処理する。	-	汚泥は砂町水再生センターへ圧送し処理する。	-	2	汚泥はみやぎ水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は落合水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は落合水再生センターへ圧送し処理する。	-	-	汚泥は葛西水再生センターへ圧送し処理する。	-	汚泥は新河岸水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は小菅水再生センターへ圧送し処理する。	2	
消化汚泥浄槽	汚泥は森ヶ崎水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は砂町水再生センターへ圧送し処理する。	-	汚泥は砂町水再生センターへ圧送し処理する。	-	4	汚泥はみやぎ水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は落合水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は落合水再生センターへ圧送し処理する。	2	-	汚泥は葛西水再生センターへ圧送し処理する。	-	汚泥は新河岸水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は小菅水再生センターへ圧送し処理する。	6	
汚泥貯留槽	汚泥は森ヶ崎水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は砂町水再生センターへ圧送し処理する。	-	汚泥は砂町水再生センターへ圧送し処理する。	4	-	汚泥はみやぎ水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は落合水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は落合水再生センターへ圧送し処理する。	-	-	汚泥は葛西水再生センターへ圧送し処理する。	-	汚泥は新河岸水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は小菅水再生センターへ圧送し処理する。	4	
脱水機	汚泥は森ヶ崎水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は砂町水再生センターへ圧送し処理する。	-	汚泥は砂町水再生センターへ圧送し処理する。	10	15	汚泥はみやぎ水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は落合水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は落合水再生センターへ圧送し処理する。	24	12	汚泥は葛西水再生センターへ圧送し処理する。	21	汚泥は新河岸水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は小菅水再生センターへ圧送し処理する。	95	
ガスタンク	汚泥は森ヶ崎水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は砂町水再生センターへ圧送し処理する。	-	汚泥は砂町水再生センターへ圧送し処理する。	-	1	汚泥はみやぎ水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は落合水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は落合水再生センターへ圧送し処理する。	1	-	汚泥は葛西水再生センターへ圧送し処理する。	-	汚泥は新河岸水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は小菅水再生センターへ圧送し処理する。	2	
汚泥焼却炉	汚泥は森ヶ崎水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は砂町水再生センターへ圧送し処理する。	-	汚泥は砂町水再生センターへ圧送し処理する。	4	3	汚泥はみやぎ水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は落合水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は落合水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は南浦区へ海上輸送する。	6	汚泥は葛西水再生センターへ圧送し処理する。	4	汚泥は新河岸水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は小菅水再生センターへ圧送し処理する。	20	
粒度調整灰	汚泥は森ヶ崎水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は砂町水再生センターへ圧送し処理する。	-	汚泥は砂町水再生センターへ圧送し処理する。	(1,200t/日)	(600t/日)	汚泥はみやぎ水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は落合水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は落合水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は南浦区へ海上輸送する。	(1,800t/日)	汚泥は葛西水再生センターへ圧送し処理する。	(1,000t/日)	汚泥は新河岸水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は小菅水再生センターへ圧送し処理する。	(5,000t/日)	
資源	汚泥は森ヶ崎水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は砂町水再生センターへ圧送し処理する。	-	汚泥は砂町水再生センターへ圧送し処理する。	-	-	汚泥はみやぎ水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は落合水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は落合水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は南浦区へ海上輸送する。	-	汚泥は葛西水再生センターへ圧送し処理する。	1	汚泥は新河岸水再生センターへ圧送し処理する。	汚泥は小菅水再生センターへ圧送し処理する。	1	

備考：水再生センター名のうち、*印のついている施設が、現在下水処理を行っている施設

(2) 多摩地域の流域下水道

東京都は、昭和 43 年に多摩地域に市町村の区域を越えて広域的に整備する流域下水道を導入し、東京都は中小河川、流域下水道の幹線及び終末処理場の整備、市町村は流域関連公共下水道を整備することとした。現在、流域下水道は 7 水再生センターにより、多摩地域の下水道計画区域の 8 割を処理する体制が確立している。

【多摩地域の下水道の概要】⁽³⁷⁾



【処理区と水再生センターの現況(流域)】⁽³⁸⁾

(平成 21 年 4 月 1 日現在)

処理区名		野川	北多摩 一号	北多摩 二号	多摩川 上流	南多摩	浅川	秋川	荒川右岸	計	
処理区 の普及 状況	全体人口(人)	482,905	484,459	140,651	468,470	366,231	257,294	339,311	719,517	3,258,838	
	普及人口(人)	482,905	483,577	140,651	463,827	361,976	242,839	330,906	719,453	3,226,134	
	普及率(%)	100	100	100	99	99	94	98	100	99	
	水再生センター 処理能力(m ³ /日)	(195,000)	271,000	77,000	248,200	150,100	122,200	160,400	383,450	1,412,350	
	ポンプ所数 (か所)	—	—	—	1	1	—	—	—	2	
	管きょ延長(m)	18,841	22,073	13,428	53,958	22,952	9,629	42,486	48,802	232,169	
水再生 センター の現況	水再生 センター名		北多摩 一号	北多摩 二号	多摩川 上流	南多摩	浅川	八王子	清瀬	—	
	所在地		府中市 小柳町	国立市 泉	昭島市 宮沢町	稲城市 大丸	日野市 石田	八王子市 小宮町	清瀬市 下宿	—	
	敷地面積(m ²)		136,346	112,003	149,657	251,563	152,367	224,538	213,012	1,239,486	
	運転開始		昭和48年 6月	平成元年 4月	昭和53年 5月	昭和46年 3月	平成4年 11月	平成4年 11月	昭和56年 11月	—	
	水処理 施設	沈砂池	区部森ヶ 崎水再生 センター で処理	6	5	6	8	5	3	7	40
		第一沈殿池		8	3	6	6	6	7	8	44
	反応槽	5		4	7	6	6	8	8	44	
	第二沈殿池	8		4	7	6	6	8	8	47	
	汚泥処理 施設	汚泥濃縮槽		2	2	2	2	2	2	4	16
		機械濃縮機		3	3	3	3	3	2	5	22
		脱水機		6	4	6	4	2	2	9	33
焼却炉	3	2		3	3	2	2	3	18		
		(330t/日)		(80t/日)	(300t/日)	(200t/日)	(150t/日)	(150t/日)	(300t/日)	(1,510t/日)	

備考：全体人口、普及人口、普及率は都市整備局資料による。

北多摩一号の普及率は、99.5%以上であり、100%概成とした。

野川処理区の水再生センター処理能力は、森ヶ崎水再生センター受入分で、処理能力計から除いている。

管きょ延長は、雨水幹線を含む。

水再生センターの敷地面積は、固定資産明細書による。

普及率計は、流域下水道計画区域内の普及率

(37) 前掲、『東京都の下水道 2009』

(38) 東京都下水道局『事業概要 平成 21 年版』, p. 42 を基に表記を一部加工

4 下水道事業の主要課題⁽³⁹⁾

(1) 主要施策の展開

① 重点事業の推進

- ・ 区部：老朽化施設の再構築、浸水対策、合流式下水道の改善など
- ・ 流域：未普及地域の解消、老朽化設備の更新、雨水対策、合流式下水道の改善など

② 維持管理の充実

計画的な補修などによる予防保全を重視した維持管理、下水道施設の運転管理の工夫など

③ 広域化と協同による効率化の推進

多摩地域全体の下水道事業の効率化を進めるため、連絡管による水再生センター間の相互融通機能の確保、広域的な管きょ維持管理体制の構築

④ 危機管理対応の強化

災害や事故発生時のバックアップ機能の充実、迅速な下水道の復旧対応の強化

⑤ 地球環境保全への貢献

『アースプラン 2004』に基づく下水道事業における温室効果ガスの削減

⑥ お客さまサービスの向上

サービスの向上と下水道事業に対する理解を深めるPR、お客さまの声の事業への反映

(2) 経営効率化の取り組み

① 業務運営の見直し

執行体制の見直し・業務の効率化・民間との協働など業務運営の見直し、資産の有効活用による収入の確保、経営管理の強化

② 建設・維持管理コストの縮減

新技術の導入などによるコストの縮減、建設から維持管理全般にわたる品質の確保

③ 人材の育成と技術の継承

職員の育成、これまで培った下水道技術の継承手法の確立・実践

⁽³⁹⁾ 東京都下水道局『事業概要 平成21年版』, p. 3

5 財政状況

【平成 20 年度決算】⁽⁴⁰⁾

(1) 区部下水道事業

◆収益的収支

(事業の管理・運営に関する収入支出)

収益的収入(3,158億円)



収益的支出(2,881億円)



◆資本的収支

(施設の建設・改良などに関する収入支出)

資本的収入(2,037億円)



資本的支出(3,466億円)



▶ 収益的収支については、収入 3,158 億円、支出 2,881 億円となり、純利益は、277 億円となった。

▶ 資本的収支については、収入 2,037 億円、支出 3,466 億円となり、1,799 億円の収支不足が生じた。不足額は、損益勘定留保資金等⁽⁴¹⁾で補てんした。

(2) 流域下水道事業

◆収益的収支

(事業の管理・運営に関する収入支出)

収益的収入(187億円)



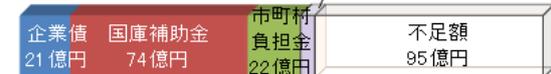
収益的支出(166億円)



◆資本的収支

(施設の建設・改良などに関する収入支出)

資本的収入(123億円)



資本的支出(179億円)

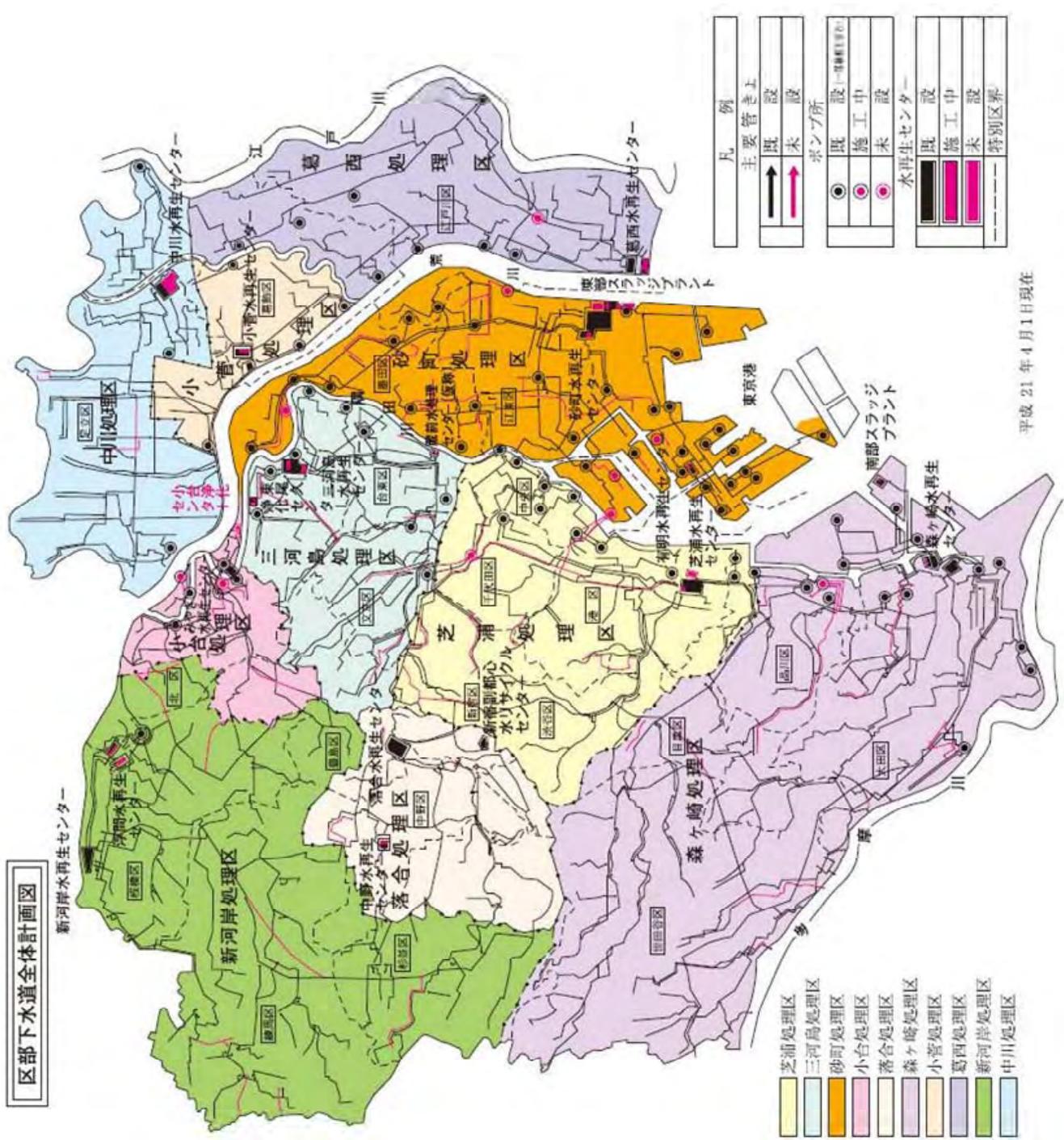


▶ 収益的収支については、収入 187 億円、支出 166 億円となり、純利益は、21 億円となった。

▶ 資本的収支については、収入 123 億円、支出 179 億円となり、95 億円の収支不足が生じた。不足額は、損益勘定留保資金等で補てんした。

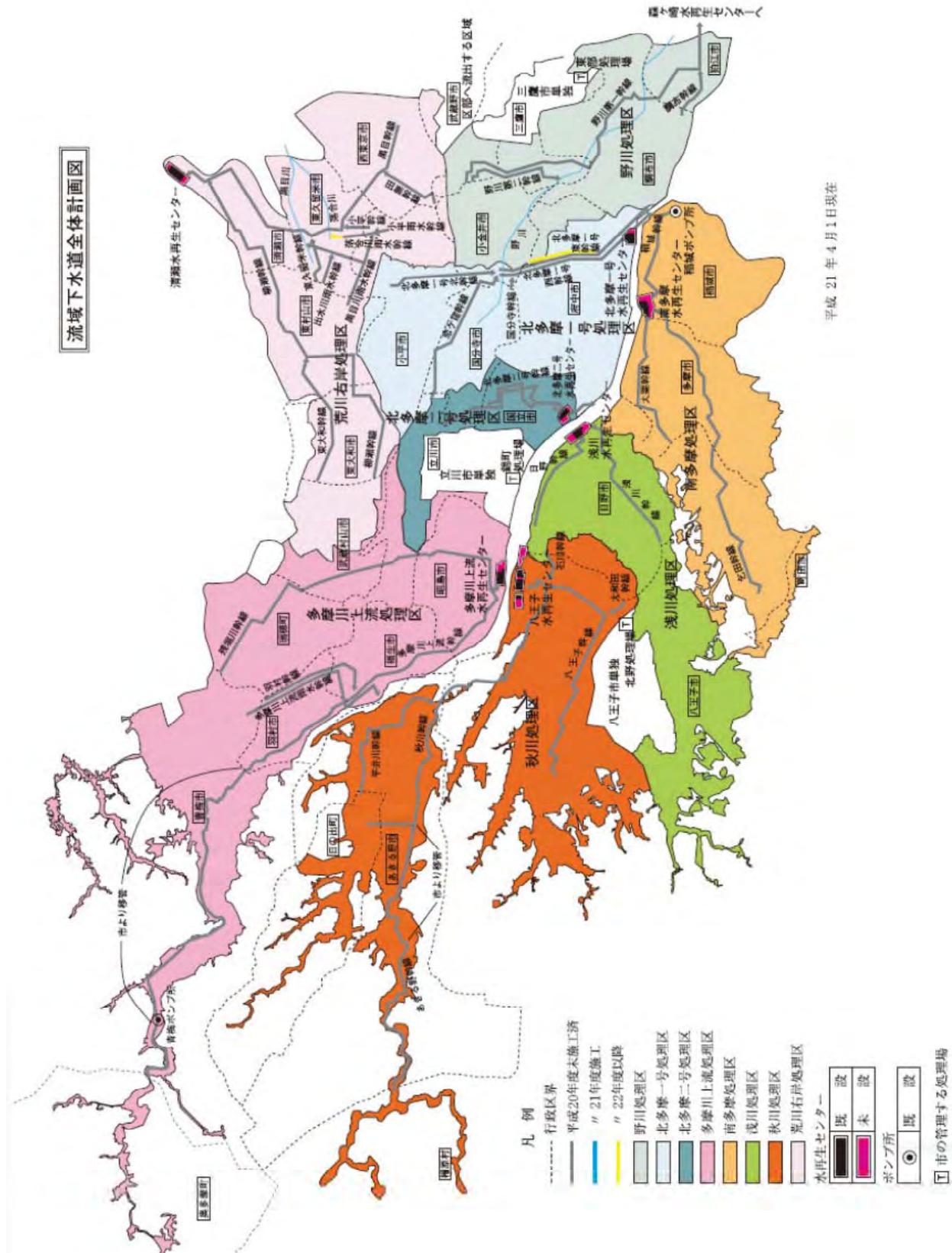
⁽⁴⁰⁾ 東京都下水道局『ニュース東京の下水道 No. 217』2009 年、p. 5 のデータを基に作成

⁽⁴¹⁾ 損益勘定留保資金とは、収益的支出のうち実際に現金支出を必要としない減価償却費などの経費をい、この資金を補てん財源としている。



東京都下水道局『東京都の下水道 2009』

流域下水道全体計画図



平成 21 年 4 月 1 日現在

一部事務組合、広域連合、基礎自治体連合の比較

	一部事務組合	広域連合 (細斜文字)の部分は、第23次地方 制度調査会答申の内容	基礎自治体連合
団体の性格 (種類)	・ 特別地方公共団体	・ 同左	
構成団体	・ 都道府県、市町村及び特別区 (複合的一部事務組合は市町村及び特別区)	・ 都道府県、市町村及び特別区	・ すべての「東京〇〇市」
設置の目的等	・ 構成団体又はその執行機関の事務の一部の共同処理	・ 多様化した広域行政需要に適切かつ効率的に対応するとともに、国からの権限移譲の受入れ体制を整備する	・ 東京大都市地域における基礎自治体が、自らの意思決定における主体性と行財政運営における自律性を維持しつつ、「対等・協力」の相互補完関係を構築して、住民のニーズと効率性の要請に的確に応える仕組みを構想
国等からの事務権限の委任	—————	・ 国又は都道府県は、広域連合に対し法律、政令又は条例の定めるところにより、直接事務を処理することとすることができる ・ 都道府県の加入する広域連合は国に、その他の広域連合は都道府県知事にその権限に属する事務の一部を広域連合が処理することとするよう要請することができる	
構成団体との関係等	—————	・ 構成団体に規約を変更するよう要請することができる ・ 広域計画を策定し、その実施について構成団体に対して勧告することができる 広域計画は、他の法定計画と調和が保たれるようにしなければならない ・ 広域連合は、国の地方行政機関、都道府県知事、地域の公共的団体等の代表から構成される協議会を設置できる	・ 「基礎自治体連合」の事務的経費は、「東京〇〇市」が負担する ・ 特別区間に現に存する地域特性を踏まえ、「東京〇〇市」間の財源の均衡化をはかるために、「対等・協力」の関係のもとでの自主的な財政調整を行う財政制度を設ける ・ 独自の財政調整制度が適用されてきた経緯を踏まえ、「共有税方式」または「分賦金方式」により財源を確保する
設置の手續	・ 関係地方公共団体が、その議会の議決を経た協議により規約を定め、都道府県の加入するものは総務大臣、その他のものは都道府県知事の許可を得て設ける	・ 同左 ただし、総務大臣は、広域連合の許可を行おうとするときは、国の関係行政機関の長に協議 <i>(広域連合の設立についての国の関与は必要最小限のものとする)</i>	・ 事務配分、徴税、財政調整などの具体的な「対等・協力」関係の内容を定める憲章を、基礎自治体(特別区=「東京〇〇市」)間で協議し、各議会の議決を経て、住民投票による承認を得て成立する
直接請求	・ 法律に特段の規定はない	・ 普通地方公共団体に認められている直接請求と同様の制度を設けるほか、広域連合の区域内に住所を有するものは、広域連合に対し規約の変更について構成団体に要請するよう求めることができる	・ 直接請求、住民監査請求などの住民参加の仕組みを持つ ・ 住民自治の基盤を強めるため、「基礎自治体連合」の議会における会議及び会議録の公開や、公聴会・参考人制度を活用する
組織	・ 議会—管理者(執行機関) ただし、複合的一部事務組合にあっては、管理者に代えて理事会を設けることができる	・ 議会—会長(執行機関) ・ 広域計画に定める事項を一体的かつ円滑に推進するため、広域連合の条例で、必要な協議を行うための協議会を置くことができる <i>(少人数の評議員から構成される評議会制を採用することも出来る。併せて広域連合の事務を包括的に委任を受けて管理し及び執行する特別職であるマネージャー制を採用することも出来る)</i>	・ 議会(各「東京〇〇市」長) — 会長(議会の議員の中から選任)(執行機関) ・ 条例制定権、予算議決権を有する ・ 必要に応じ外部の意見を聴くための第三者機関を置くことができる
議員等の選挙方法等	・ 議会の議員及び管理者は、規約の定めるところにより、選挙され又は選任される	・ 議会の議員及び執行機関の選出については、直接公選又は間接選挙による(充て職は不可)	・ 議会の議員は各「東京〇〇市」長が兼ねる ・ 会長は議会の議員の中から選任する

規約に掲げる事項	1 名称 2 組織する地方公共団体 3 共同処理する事務 4 事務所の位置 5 議会の組織及び議員の選挙の方法 6 執行機関の組織及び選任の方法 7 経費の支弁の方法	1 名称 2 組織する地方公共団体 3 区域 4 処理する事務 5 作成する広域計画の項目 6 事務所の位置 7 議会の組織及び議員の選挙の方法 8 広域連合の長、選挙管理委員会 その他執行機関の組織及び選任の方法 9 経費の支弁の方法	・憲章で定める「対等・協力」の具体的な内容 事務配分 徴税 財政調整 など
広域計画		・広域連合は、当該広域連合が設けられた後、速やかに、その議会の議決を経て、広域計画を作成しなければならない。 <i>(構成団体は、広域連合が策定した広域計画又は共通政策に基づいて事務処理を行わなければならない)</i>	
分賦金		・分賦金に関して定める場合には、広域連合が作成する広域計画の実施のために必要な連絡調整及び広域計画に基づく総合的かつ計画的な事務の処理に資するため、当該広域連合を組織する普通地方公共団体又は特別区の人口、面積、地方税の収入額、財政力その他の客観的な指標に基づかなければならない。 分賦金については、当該地方公共団体は、必要な予算上の措置をしなければならない。	・東京大都市地域には独自の財政調整制度が適用されてきた経緯を踏まえ、「共有税方式」または「分賦金方式」が考えられる (共有税方式) ・憲章に定めるところにより、「基礎自治体連合」の条例に基づき、財政調整に必要な財源として一定の税目の一部または全部を「東京〇〇市」と共同徴収(「東京〇〇市」の共有税とする)する (分賦金方式) ・憲章に定めるところにより、「基礎自治体連合」の条例および予算に基づき、財政調整に必要な財源を各「東京〇〇市」に請求(賦課)する

出典：総務省ホームページを基に作成

【参考】
広域連合の財政については、第23次地方制度調査会で課税権の検討がされたが、次のような理由により答申には入らなかった。「財政については、独自の課税権を認める案も検討されたが、独自の課税権を有する広域連合は独立性を高めて一人歩きするおそれがあること、独自の課税権を認めるためには地方税法を含めて現行の地方税財政制度の大幅な手直しが必要になること、などの理由で沙汰やみになった。(成田頼明 1993.5 都政研究)」

出典：特別区協議会のホームページを基に作成

検 討 経 過

分 科 会（第1回から第3回までは全体会）

回	活 動 日	検 討 内 容
第 4 回	平成 20 年 10 月 14 日	・研究テーマの検討及び今後の計画について
第 5 回	平成 20 年 10 月 28 日	・研究テーマの設定の参考として、区長会事務局の考え方の説明を受けた ・研究の進め方について （年度内は清掃事業の区移管の検証 2 人、上水道事業 3 人、下水道事業 2 人の 3 つに分担を分け、活動を行う）
第 6 回	平成 20 年 11 月 20 日	・「対等・協力」関係等の現状・定義等について（共通認識） ・各検討チームの検討状況等報告 ・「中間報告」の構成等について
第 7 回	平成 20 年 12 月 19 日	・各検討チームの検討状況等報告 ・中間報告の骨子（案）について
第 8 回	平成 21 年 1 月 19 日	・水道事業の実務経験者を訪問し、意見聴取 ・各検討チームの検討状況等報告 ・中間報告（案）検討
第 9 回	平成 21 年 2 月 26 日	・清掃事業における各区の取組状況調査の結果について ・各検討チームの検討状況等報告 ・中間報告（案）最終検討 ・今後の計画について
第 10 回	平成 21 年 3 月 24 日	・中間報告で特別区制度懇談会委員から受けたアドバイス等について
第 11 回	平成 21 年 4 月 30 日	・各検討チームの検討状況等報告 ・財政調整方法等について課題を検討
第 12 回	平成 21 年 5 月 29 日	・財政調整方法等について実務経験者からレクチャーを受けた ・報告書作成のスケジュール等について
第 13 回	平成 21 年 6 月 26 日	・成田頼明 横浜国立大学名誉教授との意見交換会に参加（第 2 分科会主催） ・財政調整の議論の方向性について ・報告書のまとめ方、項目について ・研究の進め方について （上水道事業 3 人、下水道事業 2 人、財政調整等 2 人の 3 つに分担を分け、活動を行う）
第 14 回	平成 21 年 8 月 26 日	・各検討チームの検討状況等報告
第 15 回	平成 21 年 10 月 16 日	・各検討チームの検討状況等報告
第 16 回	平成 21 年 11 月 27 日	・上下水道の報告書の構成について
第 17 回	平成 21 年 12 月 21 日	・上下水道の報告書（案）検討 ・財政調整の課題について
第 18 回	平成 22 年 1 月 22 日	・報告書（案）最終検討

分 担 会

分 担	活 動 日	検 討 内 容
清 掃	平成 20 年 12 月 8 日	清掃事業の共通認識、検証の視点確認、参考資料の洗い出し
	平成 20 年 12 月 19 日	区長会事務局からの聞き取り調査
	平成 20 年 12 月 25 日	東京二十三区清掃一部事務組合からの聞き取り調査
	平成 21 年 1 月 15 日 ～ 30 日	23 区へアンケート「清掃事業における各区の取組状況調査」の実施
	平成 21 年 2 月 23 日	清掃事業の区移管による効果等の検証
上 水 道	平成 20 年 11 月 12 日	水道事業の共通認識、検討の視点確認、参考資料の洗い出し
	平成 21 年 2 月 20 日	移管パターンの検討
	平成 21 年 7 月 14 日	移管事務の範囲・財政面・事務処理主体の検討、移管による区民にとってのメリット、課題の確認
下 水 道	平成 21 年 7 月 7 日	移管事務の範囲・財政面・事務処理主体の検討、移管による区民にとってのメリット、課題の確認
上下水道	平成 21 年 8 月 4 日	各区処理と共同処理・共同処理の組織形態・移管に伴う課題の検討
	平成 21 年 10 月 7 日	水道局・下水道局視察 三園浄水場、水運用センター、落合水再生センター
	平成 22 年 1 月 12 日	報告書（案）の検討
	平成 22 年 1 月 15 日	水道事業の実務経験者を訪問し、意見聴取
財政調整	平成 21 年 7 月 31 日	現行の都区財政調整制度の概要、新たな財政調整制度の検討
	平成 21 年 10 月 30 日	具体的な財政調整制度の検討
	平成 22 年 1 月 15 日	報告書（案）の検討

研 究 員 名 簿

氏 名	所 属
龍野 由美	目黒区 企画経営部 区民の声課
瀬谷 泰祐	中野区 政策室 企画調整分野
山野邊 暢	豊島区 政策経営部 行政経営課
下田 正己	練馬区 健康福祉事業本部 福祉部 介護保険課
天光 眞一	足立区 政策経営部 政策課
五十嵐 徹	葛飾区 政策経営部 企画課 (第 2 回まで) (活動当時の所属)
内田 正美	葛飾区 政策経営部 政策企画課 (第 4 回から)
河本 京子	特別区協議会 事業部 調査研究課 (豊島区から派遣)