



答 申

平成28年9月27日

川西市上下水道事業経営審議会

平成28年9月27日

川西市長 大 塩 民 生 様

川西市上下水道事業経営審議会  
会長 藤 井 秀 樹

川西市下水道事業経営について（答申）

川西市上下水道事業経営審議会は、平成28年6月4日付で諮問のあった上下水道料金の生活保護減免制度のあり方について、慎重に審議を重ね、検討した結果、次のとおり答申する。

# 目 次

1. はじめに	1
2. 生活保護減免導入の背景	2
(1) 水道事業	2
(2) 下水道事業	2
3. 生活保護減免の運用状況	2
4. 上下水道事業経営審議会における主たる検討事項	3
5. 主たる検討事項についての考察	3
6. 「上下水道料金にかかる生活保護減免制度のあり方」に関する 上下水道事業経営審議会の考え方	5
7. 付記	5
8. おわりに	6

## はじめに

川西市では、上下水道事業の運営にあたり、事業収入の根幹をなす水道料金、下水道使用料の算定に際して、かつての度重なる料金・使用料改定による激変の緩和策として生活保護受給者を対象とした減免制度を導入している。

上下水道を使用する場合は、上下水道局と使用者の間における契約行為が前提となっており、この観点からすると、生活保護減免制度は給水契約者が生活保護受給者である場合に適用するものである。しかし、制度の運用にあたっては、給水契約者でない生活保護受給者にも拡大適用していることから、利用世帯ごとの使用水量と減免措置とを正確に関連付けることができず、その結果、減免効果が把握できないなどの問題点が生じているほか、そもそも生活扶助費に光熱水費が含まれている中で、制度を存続させる必要があるのかといった大きな課題も従前から指摘されてきたところである。

このような状況の下で、先般、生活保護減免制度に関して、生活保護受給者から住民監査請求が提起され、当該制度のあり方について、監査委員から厳しい意見が示された。その意見に象徴されるように、当該制度のあり方については、抜本的に見直す時期が到来しているものと考えられる。

以上の状況を踏まえ、今般、当審議会では、「川西市上下水道料金の生活保護減免制度のあり方について」の諮問を受け、専門部会を設けて、専門的な知見により問題点の整理・検討を行うとともに、全体審議会においても、関連資料を確認しながら、慎重かつ真摯な審議を重ねてきた。このたび、その結果をとりまとめたので、次のとおり答申する。

## 1. 生活保護減免導入の背景

### (1)水道事業

川西市の水道事業は、昭和 28 年度に事業認可を受けた南部水道事業に端を発するものである。その後、昭和 49 年度に北部暫定水道事業が開始されるとともに、南部水道事業の料金改定が行われ、爾来、増加する事業運営に要する経費を回収するため、制度上やむを得ない措置として、数度にわたり料金改定を行っている。

以上のような状況を踏まえつつ、料金改定が生活困窮者の生活に与える影響を考慮し、昭和 51 年度に生活保護受給者に対する基本料金を減免し、さらに昭和 61 年度には 1 期につき 20 m<sup>3</sup>までの水量料金の減免を追加している。

### (2)下水道事業

川西市の下水道事業は、昭和 49 年度の事業認可以来、逡増する事業運営経費を回収すべく数度にわたり使用料改定を行っており、この間、水道事業と同様の理由により、昭和 58 年度に基本料金を減免対象とし、昭和 61 年度には 1 期につき 20 m<sup>3</sup>までの水量料金を、追加して減免している。

【別紙 - 1】

## 2. 生活保護減免の運用状況

生活保護減免制度導入当初は、上下水道人口普及率が低率であり、市内の生活保護受給世帯の全てが減免対象ではなかったと推測されるが、現在では 100%に近い普及率となっていることに加えて、生活保護受給世帯数が増加する傾向を示していることから、生活保護減免額は年々増加する状況にある。

ちなみに、平成 27 年度の減免額は上下水道料金を合わせて 13,477 期、30,396 千円となり、平成 17 年度と比較すると、水道料金では、期数にして 74.1%増、減免額にして 92.5%増となっている。また、下水道使用料では、期数にして 81.8%増、減免額にして 75.5%増となっている。

【別紙 - 2・3】

### 3. 上下水道事業経営審議会における主たる検討事項

上下水道事業経営審議会では、以下の点を主たる検討事項として、専門部会、全体審議会で鋭意検討を重ねてきた。

- (1)本市の生活保護減免制度は、生活困窮者の激変緩和策として水道事業が昭和 51 年度から、下水道事業が昭和 58 年度から、それぞれ運用を開始しているが、いずれも運用開始から相当の期間が経過し、制度を取り巻く社会環境が大きく変貌していることから、将来にわたって制度を存続させる必要があるか否かについて。
- (2)生活扶助費に光熱水費が含まれていることから、生活保護減免措置は同一経費に対する実質的な二重給付をなすが、その措置に妥当性が見出せるか否かについて。
- (3)生活保護減免を実施することに伴う減免相当額は一般の利用者が負担しているところであるが、それによって生じる上下水道利用者間の不公平性は容認できるものであるか否かについて。
- (4)生活保護減免制度の運用に関して提起された住民監査請求の勧告において、「生活保護減免の妥当性、本来の制度のあり方等について慎重に検討されたい」とする付記意見にどのように対応すべきかについて。

### 4. 主たる検討事項についての考察

- (1) 減免制度は、上下水道事業管理者の裁量権の範囲で行われるものである。川西市では、水道料金・下水道使用料の度重なる改定が生活困窮者に及ぼす影響を考慮し、激変緩和措置として昭和 50 年代から生活保護減免制度を導入している。その際に、関係条例、規則、規程、要綱など関係規定を整備し、運用を開始している。
- (2) 本来、公営企業である水道事業及び下水道事業の運営は、独立採算制を基本とした経営形態となっており、受益者負担の原則により、適正な原価に照らして公正妥当な料金体系を構築し、使用水量に応じた料金を徴

収しなければならない。

このような点を勘案すると、生活保護減免制度は、公営企業会計にかかる事業運営の例外をなすものと言わざるを得ない。

- (3) 生活保護減免制度は、生活保護減免が適用されない使用者から見た場合、公平負担の原則を逸脱したものであり、また、減免による減収分を一般の利用者が実質的に補填している状況からすると、使用者間で不公平が生じていることになる。
- (4) 制度の運用に際しては、給水契約者でない生活保護受給者にも減免制度を拡大適用しているため、利用世帯ごとの使用水量と減免措置を正確に関連づけることができないことや、世帯数認定していない集合住宅等に居住する生活保護受給者への減免を廃止していること、さらに生活保護受給者が自らの意思で個人情報を開示することを前提とした制度設計となっていることから、生活保護受給者間でも不公平が生じている。
- (5) 生活扶助費に光熱水費が含まれていることは、厚生労働省社会・援護局保護課が作成した社会保障審議会生活保護基準部会の審議資料でも明らかであり、かつまた川西市では、生活保護受給者の保護開始時などの機会をとらえ、担当所管が生活保護受給者に対して「生活保護のしおり」を用いてその旨の説明を行っており、同一経費の二重給付状態については周知されている。

以上の点を総合的に勘案すると、生活保護減免制度は、使用者の適正な負担により運営することとされている公営企業の経営原則から逸脱した制度であり、しかも事業会計に及ぼす今後の影響額はさらに大きなものになることが予想される。

- (6) 近隣の上下水道事業体を見ると、生活保護減免措置を実施していた事業体であっても、生活扶助費に光熱水費が含まれていることを理由として減免制度を廃止している状況にある。

【別紙 - 4】

## 5. 「上下水道料金にかかる生活保護減免制度のあり方」に関する

### 上下水道事業経営審議会の考え方

前節4で明らかにした一連の問題点を認識したうえで、なお制度を存続させる場合には、従来にも増した特段の積極的理由が必要であると考えられるが、これを見出すことはできない。

また、制度を存続させた場合には、使用量に応じて正規の料金を支払っている一般の上下水道使用者への説明責任を果たすこともできない。

したがって、上下水道料金における生活保護減免制度については、受益者負担といった原理原則を超えて継続実施することは適当でなく、廃止すべきである。

なお、生活保護受給者への経済的な軽減措置を行う必要があるものと市が政策的判断として意思決定する場合は、上下水道料金体系でなく、市の一般財源を用いた他の施策としての実施を検討するべきである。

## 6. 付記

生活保護減免制度の廃止にあたっては、以下の点を留意すべきものとして、付記する。

- (1) 生活保護減免対象者等に対して、廃止理由を丁寧に説明すること。
- (2) 生活保護減免措置の廃止による効果額は、近年、全国で頻発している地震災害に備えた施設の耐震化促進や老朽化更新へ投資することなどにより、市民に還元すること。



## おわりに

公営企業である水道事業・下水道事業は、独立採算制を基本としており、供給原価に基づき定められた上下水道料金体系により、使用者が使用量に応じて適正料金を負担することにより運営されているものである。

この算定料金により原価を回収していることからすると、生活保護減免制度の継続は事業会計の原理原則に馴染まないものであり、また、水道料金・下水道使用料が生活扶助費に含まれていることからすると、実質的な二重給付にあたるとして近隣市が逐次廃止している状況を見ても、減免制度廃止に向けた見直しを早期に実施する必要がある。

川西市では、過去の歴史的経過により上下水道料金において生活保護減免制度を実施しているが、施設の老朽化や耐震化への対応など、莫大な資金を必要とする喫緊の課題が山積しており、今一度、受益者負担の原則や負担の公平性といった原点に立ち返り、適正な事業運営に努めるよう願うものである。

## 生活保護減免制度の経過

時 期	生活保護減免制度	水道事業	下水道事業
昭和28年度		事業認可 南部水道料金制定	
昭和45年度		北部水道事業認可	
昭和49年度		南部水道料改定(87.9%) 北部水道料金制定	事業認可 下水道使用料制定
昭和51年度	経営審議会の答申を受け水道料金の 生活保護減免制度開始(基本料金を減免)	南部水道料金改定(102.9%) 北部水道料金改定(30.9%)	
昭和55年度		南部・北部水道料金統一 (南部30.9% 北部▲20.7%)	一般用下水道使用料改定(199.9%)
昭和58年度	下水道使用料の 生活保護減免制度開始(基本料金を減免)		一般用下水道使用料改定(50.0%)
昭和61年度	基本料金に加え、水量料金を1期につき 20m <sup>3</sup> 分まで減免	水道料金改定(22.7%)	一般用下水道使用料改定(18.11%)
平成 4年度		水道料金改定(29.1%)	
平成 5年度			一般用下水道使用料改定(27.4%)
平成16年度	水道局により、生活保護減免制度の継続決定 ＜経営審議会答申内容概要＞ 水道料金は受益者負担を原則とし、適正な原価に 照らし公正妥当なものでなければならない。生活保 護減免という社会政策的配慮については合理的な範 囲にとどめるべきである。		一般用下水道使用料改定(24.9%)
平成17年度		水道料金改定(13.0%)	
平成23年度		組織統合により上下水道局としてスタート	
平成27年度	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 世帯数認定をしていない集合住宅の 生活保護減免廃止</li> <li>(27年度3期より廃止)</li> <li>• 住民監査請求</li> </ul>		

## 【別紙－2】

## 生活保護受給者・世帯、水道・下水道普及率等年度推移

	世帯数	人口	生保世帯数	生保者数	給水戸数	給水人口	水道普及率	水洗化戸数	水洗化人口	人口普及率
S49	33,984	113,893	211	400	23,743	80,723	70.9	562	1,956	1.7
S50	35,099	117,515	236	433	23,521	81,082	69.0	2,195	7,639	6.5
S51	36,097	121,107	230	435	23,817	81,762	67.5	3,371	11,731	9.7
S52	36,854	124,295	265	549	24,104	82,480	98.6	4,284	14,908	12.0
S53	37,834	127,535	258	519	24,467	83,468	99.4	5,466	19,022	14.9
S54	38,501	129,723	269	511	24,618	83,802	99.6	6,881	23,945	18.5
S55	39,122	131,205	260	501	25,487	83,112	99.5	7,947	27,656	21.1
S56	39,802	132,520	301	595	27,720	90,879	99.1	8,883	30,913	23.3
S57	40,518	134,162	337	672	39,069	131,815	99.5	9,514	33,109	24.7
S58	41,120	135,273	351	700	39,660	132,883	99.3	10,498	36,533	27.0
S59	41,770	136,461	349	657	40,329	134,156	99.3	11,800	41,064	30.1
S60	42,583	137,899	345	645	40,683	135,707	99.6	15,611	51,048	37.0
S61	43,462	139,761	356	639	41,579	137,574	99.6	17,173	56,156	40.2
S62	44,442	141,887	365	662	42,564	139,724	99.6	18,908	61,829	43.6
S63	45,225	143,076	379	692	43,343	140,905	99.6	20,383	66,652	46.6
H1	45,786	143,272	379	685	43,886	140,063	99.6	30,825	100,800	70.4
H2	46,435	143,492	373	671	46,075	142,451	99.5	32,665	106,815	74.4
H3	47,084	143,496	379	665	46,788	142,654	99.7	34,566	113,031	78.8
H4	48,204	144,398	389	649	47,905	143,549	99.7	36,769	120,228	83.3
H5	49,218	145,245	401	657	48,910	144,393	99.7	39,074	126,209	86.9
H6	50,262	146,035	419	703	49,946	145,158	99.7	41,489	130,157	89.1
H7	51,526	147,560	423	681	51,194	146,670	99.7	43,593	134,266	91.0
H8	53,346	150,826	423	644	53,005	149,939	99.7	45,346	137,852	91.4
H9	54,703	152,639	426	664	54,494	152,133	99.9	50,643	141,800	92.9
H10	56,164	154,851	478	745	55,961	154,366	99.9	53,489	147,469	95.2
H11	57,271	156,139	486	750	57,072	155,665	99.9	54,805	149,409	95.7
H12	58,279	157,011	501	774	58,080	156,537	99.9	55,914	150,683	96.0
H13	59,395	158,296	499	774	59,215	157,846	99.9	57,077	152,111	96.1
H14	60,557	159,529	541	824	60,376	159,076	99.9	58,303	153,406	96.2
H15	61,400	159,941	624	975	61,205	159,459	99.9	59,268	154,254	96.4
H16	62,512	160,879	708	1,102	62,317	160,409	99.9	60,615	155,855	96.9
H17	63,360	160,707	770	1,194	63,177	160,265	99.9	61,711	156,388	97.3
H18	64,081	160,485	787	1,210	63,894	160,033	99.9	62,527	156,474	97.5
H19	64,916	160,823	825	1,252	64,726	160,368	99.9	63,464	157,155	97.7
H20	65,924	161,310	875	1,322	65,731	160,865	99.9	64,730	158,342	98.2
H21	66,590	161,376	965	1,451	66,393	160,916	99.9	65,509	158,715	98.4
H22	67,070	160,907	1,099	1,660	66,876	160,462	99.9	66,073	158,423	98.5
H23	67,391	160,917	1,207	1,829	67,193	160,165	99.9	66,435	158,339	98.6
H24	67,745	160,815	1,260	1,891	67,550	160,364	99.9	66,841	158,670	98.7
H25	68,305	160,733	1,273	1,880	68,116	160,297	99.9	67,382	158,561	98.7
H26	68,815	160,539	1,295	1,876	68,621	160,101	99.9	67,935	158,486	98.7

## 生活保護減免状況推移表

## 生活保護減免推移（水道）

区 分		平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度
生 保 減 免	件 数	3,926	4,059	4,324	4,586	5,114	5,811	6,373	6,579	6,646	6,690	6,834
	水 量 ( m <sup>3</sup> )	61,987	63,315	66,665	69,808	76,749	87,851	95,850	99,077	98,808	98,524	101,343
	基本料金(円)	4,536,899	4,725,680	6,136,835	6,596,500	7,328,000	8,369,600	9,155,000	9,429,400	9,490,300	9,609,300	9,881,300
	水量料金(円)	4,158,103	4,313,480	4,539,100	4,748,640	5,218,120	5,968,080	6,511,290	6,732,880	6,706,940	6,675,200	6,857,620
	水道料金(円)	8,695,002	9,039,160	10,675,935	11,345,140	12,546,120	14,337,680	15,666,290	16,162,280	16,197,240	16,284,500	16,738,920
	件数増減率(%)		3.39	6.53	6.06	11.51	13.63	9.67	3.23	1.02	0.66	2.15
	料金増減率(%)		3.96	18.11	6.27	10.59	14.28	9.27	3.17	0.22	0.54	2.79

## 生活保護減免推移（下水道）

区 分		平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度	平成22年度	平成23年度	平成24年度	平成25年度	平成26年度	平成27年度
生 保 減 免	件 数	3,655	3,820	4,083	4,326	4,855	5,530	6,101	6,344	6,417	6,467	6,643
	水 量 ( m <sup>3</sup> )	58,219	60,083	63,408	66,173	73,040	83,898	92,352	95,838	95,808	95,602	98,928
	基本料金(円)	4,579,200	4,740,600	5,037,600	5,316,000	5,944,200	6,812,400	7,503,600	7,782,600	7,840,200	7,944,600	8,217,600
	水量料金(円)	3,201,397	3,303,909	3,486,720	3,639,266	4,016,293	4,613,345	5,078,299	5,269,876	5,268,190	5,259,810	5,439,629
	下水道使用料(円)	7,780,597	8,044,509	8,524,320	8,955,266	9,960,493	11,425,745	12,581,899	13,052,476	13,108,390	13,204,410	13,657,229
	件数増減率(%)		4.51	6.88	5.95	12.23	13.9	10.33	3.98	1.15	0.78	2.72
	料金増減率(%)		3.39	5.96	5.06	11.22	14.71	10.12	3.74	0.43	0.73	3.43

# 近隣市町の状況

市町	制度の有無	状況
尼崎市	無	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶上水道は、元々減免無し</li> <li>▶下水道使用料は平成21年3月末に福祉減免廃止（基本料金の半額を減免） （生活保護減免に関しては、生活扶助費に光熱水費が支給されているため）</li> </ul>
西宮市	無	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶平成18年3月廃止 （2か月で、20m<sup>3</sup>を含む上下水道基本料金を減免） （生活扶助費に光熱水費が支給されているため）</li> </ul>
芦屋市	有	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶上水道は元々減免無し</li> <li>▶下水道使用料は基本料金を減免</li> </ul>
伊丹市	無	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶昭和58年3月廃止 （生活扶助費に光熱水費が支給されているため）</li> </ul>
宝塚市	有	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶上下水道基本料金</li> </ul>
三田市	無	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶平成28年4月1日より廃止 （消費税相当額分） （生活扶助費に光熱水費が支給されているため）</li> </ul>
猪名川町	無	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶元々減免無し</li> </ul>

## 川西市上下水道事業経営審議会委員名簿

区 分	氏 名	役職名及び推薦依頼団体名
学識経験者	井上 定子	流通科学大学 商学部 教授
	木本 圭一	関西学院大学 国際学部 教授
	藤井 秀樹	京都大学大学院 経済学研究科 教授
	宮本 幸平	神戸学院大学 経営学部 教授
使用者等の代表者	岡田 久美子	川西市商工会 女性部 部長
	後藤 徹	川西市老人クラブ連合会 会長
	中井 成郷	川西市PTA連合会 会長
	中田 真紀子	川西市障害者団体連合会 副会長
	吉永 京子	川西市コミュニティ協議会連合会 理事

(五十音順)

## 川西市上下水道事業経営審議会審議経過

会議区分	開催年月日	審議の概要
経営審議会	平成28年6月4日	<ul style="list-style-type: none"> <li>○上下水道事業経営審議会規則の説明</li> <li>○会長及び副会長の選出</li> <li>○諮問</li> <li>○議事                             <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 上下水道料金の生活保護減免制度のあり方</li> <li>(2) 今後の審議会の運営方法</li> </ul> </li> </ul>
部会	平成28年6月23日	<ul style="list-style-type: none"> <li>○部会長の選出</li> <li>○部会長職務代理者の選出</li> <li>○議事                             <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 上下水道料金の生活保護減免制度のあり方</li> </ul> </li> </ul>
経営審議会	平成28年7月21日	<ul style="list-style-type: none"> <li>○議事                             <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 上下水道事業経営審議会部会の報告</li> </ul> </li> </ul>
経営審議会	平成28年9月27日	<ul style="list-style-type: none"> <li>○議事                             <ul style="list-style-type: none"> <li>(1) 答申書（原案）について</li> </ul> </li> <li>○答申</li> </ul>