

人口減少社会等における持続可能な 公営企業制度のあり方に関する論点（案）

平成31年4月

総務省自治財政局公営企業課

総論

- 人口減少に伴うサービス需要の減少や、施設等の老朽化に伴う更新需要の増大など、公営企業を取り巻く経営環境は厳しさを増している。
- こうした課題に対応するため、現在、以下を柱とする経営改革を推進。
 - ◆ 経営戦略の策定・改定
 - ◆ 抜本的な改革（事業廃止、民間譲渡、広域化等、民間活用）
 - ◆ 公営企業会計の適用拡大等による「見える化」
- しかしながら、今後の本格的な人口減少社会に対応するためには、公営企業の経営改革の更なる推進を図る観点から、昭和41年以来大きな改正が行われていない地方公営企業法等の改正も視野に、今後の公営企業制度のあり方について検討を進めることが必要ではないか。
- 制度のあり方を検討するに当たっての基本的な視点として、次のようなことが考えられるのではないか。
 - ◆ 経営改革の更なる推進を図るための基本的な枠組みとして、あらかじめ公営企業が果たすべき一定の経営ミッションを明らかにした上で、計画的な経営を求めるとともに、事後的にその経営成績を客観的に評価する仕組みを検討することが必要ではないか。
 - ◆ あわせて、公営企業の実態を丁寧に把握し、地方公営企業法の適用範囲、人口減少や多様な経営形態を踏まえた制度のあり方等についても検討する必要があるのではないか。

論点① 各地方公共団体における公営企業の経営規律の確立

- 各地方公共団体が、公営企業に対して更なる経営改革、経営改善を促していくためには、あらかじめ首長等が、公営企業が果たすべき一定の経営ミッションを設定することが有効ではないか。
 - ◆ 例えば、公営企業の設置条例等において、公営企業の基本原則である「企業の経済性の発揮」と「公共の福祉の増進」の二つの観点を踏まえつつ、当該公営企業の経営ミッション（住民サービスのあり方、施設の管理水準等）や一般会計繰出金に関する方針等を定める仕組みが考えられるのではないか。
- 公営企業においては、経営ミッションを踏まえた経営戦略を策定し、自立的かつ計画的に経営成績を改善するため、経営戦略に基づくPDCAサイクルを強固なシステムとして確立する必要があるのではないか。
- その上で、一定期間内における公営企業の経営成績について、客観的かつできる限り定量的に評価する仕組みも検討する必要があるのではないか。
 - ◆ 評価の具体的な仕組みについては、地方独立行政法人制度（※）も参考にしつつ、監査委員による決算審査や、議会（住民）の議決等との関係も含め、検討すべきではないか。
 - ※ 地方独立行政法人制度においては、設立団体の長が法人の経営に係る中期目標を定め、当該法人はこれに基づく中期計画を策定するとともに、その業務の実績については長が評価委員会の意見を聴いた上で評価することとされている。
 - ◆ 水道事業や下水道事業など、耐用年数の長い大規模な資産の維持管理が重要な経営ミッションである事業については、特に中長期的な持続可能性の担保が求められるのではないか。
- 各団体に条例上の対応や評価制度の構築等の取組を求める場合には、その根拠を明確化する観点から、法令上の位置付けを行う必要があるのではないか。
- 一般会計と公営企業会計の経費負担区分についても、上記の仕組みを踏まえた適切なあり方を検討する必要があるのではないか。

論点② 料金のあり方

- 地方公営企業法及び各事業法においては、公営企業が徴収する料金について、事業報酬を含む総括原価方式によることを求めている。このため、料金算定に当たっては、営業費、支払利息等の経営に要する費用である狭義の原価に加え、一定の事業報酬を算入し、将来にわたってその健全な経営を確保するために必要な資金を留保することが適当との考え方が示されている。
- この事業報酬の考え方は、事業の種類や経営実態により異なってくるが、施設の老朽化に伴い更新投資の増大が不可避であることを踏まえ、水道事業や下水道事業については、その料金の算定要領等において、事業報酬を資産維持費として算入することとされている。
 - ◆ 水道事業の資産維持費については、対象資産の3%を標準とすることとされている。
- 公営企業の料金のあり方について、総括原価方式の原則を維持することとした上で、事業報酬のあり方を含め、今後の課題を踏まえた整理を行うべきではないか。
- また、多くの公営企業で料金水準の改定が求められる中、議会や住民の理解を深めるための適切な情報提供のあり方等についても検討すべきではないか。

論点③ 会計・経営の単位

- 公営企業の特別会計（経理の単位）については、地方公営企業法第2条第1項に掲げる事業ごとの設置が原則とされているが、その事業内容が住民にとっては同種のサービスであり、かつ、相互に補完関係にある事業（※）については、これらの事業を通じた総合的な経営判断を行う観点から、経営に係る組織について連携・統合を図ることや、一の特別会計により経理を行うことが合理的と考えられるのではないか。

※ 上水道と簡易水道、公共下水道と集落排水・浄化槽など

- 複数の事業を通じて一の特別会計を設けることとする場合においても、公営企業に求められる独立採算及び受益者負担の原則に鑑み、個々の事業ごとの経営状況を明らかにする観点から、財務諸表の作成に当たって事業ごとのセグメントの設定を求めることとすべきであるが、料金設定については必ずしも統一料金としないことも考えられるのではないか。

論点④ 地方公営企業法を適用する範囲

- 公営企業会計の適用拡大の進捗状況を踏まえ、地方公営企業法の適用を義務付ける対象事業の範囲の拡大について、検討を行う必要があるのではないか。
 - ◆ 上記の検討に当たっては、特に、全国的に事業数が少ない事業や、民間代替性が高い事業等について、その経営の実態や、地方公共団体の関与のスタンス等を十分に把握することが必要ではないか。
 - ◆ また、地方公営企業法の適用に当たり、各公営企業においては、法の規定の全部適用又は一部適用（財務規定等）のいずれかを選択することとなるが、その検討に資する観点から、財務規定等以外の規定についても、制度の活用状況等を検証すべきではないか。

- 上記の検討に当たっては、地方公営企業法に新たに位置付ける制度との関係も踏まえるとともに、地方財政法等における特別会計設置義務の対象事業の範囲や公営企業債を発行可能とする事業の範囲、財政健全化法における経営健全化計画を策定すべき事業の範囲との関係のあり方についても、あわせて検討すべきではないか。

論点⑤ 公営企業の多様な経営形態に応じた制度のあり方

- 公営企業の経営は、その全てが地方公共団体の直営によって行われているものではなく、地域の実情に応じ、多様な形態の民間活用の導入が進められている。公営企業の経営規律の確立に向けて新たな制度を検討するに当たっては、これらの経営形態が導入された場合における公営企業の経営責任の範囲や、その責任を適切に果たす手法等について、運用実態を踏まえて検討すべきではないか。
 - ◆ 民間活用の類型としては、指定管理者制度、包括的民間委託、PPP/PFI（公共施設等運営権方式を含む。）等がある。また、鉄道事業等においては、インフラの管理主体と事業の運営主体を切り分ける上下分離方式を導入する事例も見られる。
- 広域化等を推進するに当たり、現行の組織や事務の共同処理に係る制度について、見直すべき事項がないか、実態を踏まえつつ検証すべきではないか。
 - ◆ 組織については、地方自治法において一部事務組合及び広域連合の規定が設けられており、地方公営企業法においてはそれに対する特例として、企業団及び広域連合企業団に係る規定が置かれている。
 - ◆ 事務の共同処理については、地方自治法において協議会の設置、機関等の共同設置、事務の委託、事務の代替執行等の仕組みが規定されている。

論点⑥ 人口減少・ダウンサイジングへの対応

- 急速な人口減少に伴うサービス需要の減少を踏まえれば、今後、公営企業が保有する施設のダウンサイジングや、事業そのものの廃止について、検討の必要性が高まると考えられる。
- これらの取組の実現に際しては、施設の除却、地方債の繰上償還、退職手当の支給等が必要となることが想定されるが、各地方公共団体における適切な検討を促進する観点から、これらに要する経費について、地方財政措置のあり方を検討すべきではないか。

論点⑦ 都道府県と市町村の関係

- 公営企業の経営改革の推進に当たっては、専門的知見の補完や広域での連携確保等の観点から、都道府県が市町村における取組を支援する機能を担うことが有効と考えられるが、その取組状況は都道府県によってかなりのバラツキが見られる。
- 現状においても、公営企業会計の適用拡大や水道・下水道の広域化等の取組推進について、都道府県に対し、市町村における取組の支援を要請しているが、より効果的な支援体制の構築等の観点から、都道府県内部における関係部局（※）の連携のあり方について、公営企業部局による市町村への関与を含め整理すべきではないか。

※ 市町村担当部局、事業法所管部局、公営企業部局等

論点⑧ その他

○ 地方公営企業法に規定される「償還期限を定めない企業債（永久企業債）」や「地方公共企業体」等について、現在における意義を検証する必要があるのではないか。

◆ 「償還期限を定めない企業債（永久企業債）」

公営企業の建設に要する資金に充てるための企業債については、従来、自己資本金と並び、「資本金（借入資本金）」と整理されていたが、平成23年度の会計制度の見直しにおいて、償還期限の定めがない永久企業債を含む全ての企業債が「負債」として扱うことと整理されたことを踏まえれば、普通会計の建設地方債と同様、その償還期限を定める必要があるのではないか。

◆ 「地方公共企業体」

公営企業の能率的、合理的な経営を確保する観点から、間接経営方式を可能とするために設けられた制度であるが、今日に至るまでその詳細が定められていないことや、別途公営企業型地方独立行政法人制度が創設されたこと等を踏まえ、その存続の意義について検証が必要ではないか。