

公営企業の経営戦略の策定等に関する研究会
第1回財政計画WG 議事メモ

- 1 日 時 平成25年12月25日(火) 10時00分～12時30分
- 2 場 所 砂防会館3階 穂高(東京都千代田区平河町)
- 3 出席者 堀場座長、石井委員、井手委員、宇野委員、高端委員、沼尾委員、水田委員、山崎委員、足立横浜市公共施設・事業調整担当課長(大木委員代理)、石原委員(オブザーバー)、神尾委員(同)、倉本委員(同)、

4 議事の経過

総務省(事務局)より財政計画策定に係る論点(各論点の現状と課題)について説明を行い、それを踏まえて委員の意見交換(論点整理)が行われた。

(主な意見)

<料金 論点1(料金算定)>

- 料金設定方法については、水道協会で総括原価方式が望ましいという方針が出されている。総括原価にすると大幅な料金改定は困難であるという事務局の説明の趣旨は、資金収支積み上げ方式から総括原価方式に変えると問題があるということか、そもそも総括原価にするのが難しいということか。

← 総括原価方式で料金を計算すると、現行料金との差が大き過ぎて実際にはそれを料金改定に反映させることができないということや、議会・住民に対して料金値上げを説明する場合に総括原価方式では説得力が弱く、近い将来に資金収支が悪化するという説明を行うことで料金値上げが認められているのが実情ということである。

- 総括原価方式について、公営企業側に誤解があるのではないか。

資金収支ベースでかかった費用を全て積み上げるのが費用積み上げ方式。総括原価方式は、それにコスト削減等のインセンティブを導入する方式。戦後、レートベース方式を米国から導入する際には、公営企業に内部留保は不要、との観点から、費用積み上げ方式を基本にしている。民間企業は総括原価方式を基本としつつも、配当原資、内部留保等が必要であるため、事業報酬の考え方を導入している。

総括原価には営業外費用、減価償却、金利等を合算することから、更に事業報酬まで加算するのはいかがか、ということで、代わって、インセンティブ料金(規制)について世界中で議論しているが、決定打がない。英国のみがプライスキャップが基本であり、日本でも固定電話はプライスキャップであるが、結局はユニバーサルサービスコストまで負担しており、インセンティブがない。

こうした誤解を持たれないよう、研究会報告書等の中で説明していくことが重要ではないか。

- インフラ事業は、投資のために借金をして、減価償却を通じてそれを回収して、また再投資に回していくというサイクルが循環していくべきもの、という観点からすれば、「どれだけのコストをかけて事業を行うか」ということが重要であり、料金については、本来、総括原価方式であるべきと考える。

資金収支積み上げ方式は、中長期で帳尻が合うような料金設定になっていれば良いが、短期スパンでのみ帳尻が合っているようでは財政的な規律が甘くなり、将来、更新投資が増えてきた時には破綻する可能性もあるのではないか。

公営企業が健全財政を維持することができるかどうか、企業債の残高の水準、市債全体に占める企業債の割合等を指標として、総括原価方式採用公営企業と資金収支積み上げ方式採用公営企業をそれぞれ比較してはどうか。

- 公営企業の実態としては、総括原価方式を採用して事業報酬を徴収している場合、資金収支積み上げ方式を採用しても事業報酬に当たる資産維持部分が含まれている場合、総括原価方式を採用してもかつての料金算定要領のように事業報酬部分を積み上げ方式で算定している場合等、様々な企業が存在し、必ずしも総括原価方式か資金収支積み上げ方式かということで区分けできないのではないか。いずれにせよ、資産維持費部分をどのように考えるか、ということが論点と考える。

水道については、定率（レートベース）が示されているが、この方法が普及していない問題点を検討するべきと考える。民間公益事業では当たり前の定率について、なぜ公営の水道事業で定着しないのか、事業者の視点からも検討が必要ではないか。

<料金 論点2（料金体系）>

- 資料2の論点2において、民間の電気事業の逦増料金制について説明している。電気事業については、節電という意図もないではないが、理論上、使用量が増えるにつれて高コストの火力発電等に依存するため、その分単価が高くなることにはそれなりの根拠があると思われる。

これに対して、公営企業の水道事業においては、節水というだけで逦増料金制にしている。

一方で、逦減料金制としている水道事業も存在する。民間の電気事業においては、逦増料金であれば大口のところでは他事業者との競争が行われるが、水道の場合は基本的に競争がない点をどのように考えるか、ということが重要ではないか。

- 定額制でどの程度固定費が回収できているのか、ということが重要と考える。それによって、料金体系も従量制と固定制を考える場合に様々な組み合わせが考えられる。

ある地方公共団体の水道事業においては、10 m³ まで定額だったものを、アンケート結果により単身の少量需要家は基本的に5 m³ 程度しか使用していないことが判明したことから、10 m³ の定額制を5 m³ まで縮小して料金体系を変えたという経緯がある。こうした事例も参考に、各公営企業において、水の使用実態も考慮して料金体系を構築することが必要ではないか。

- 大口需要者に負担を寄せてきた逡増制料金体系を背景として、大口需要者である企業・工場等が、下水道であれば自前の処理施設を保有する、上水道であれば地下水を汲み上げて使用する等、自前に対応した方が安いと判断して公営企業から離れてしまい、料金収入が減っていく公営企業が存在すると聞く。

こうした現状も踏まえて、時代の変化に対応する形で料金体系の考え方を見直すべきではないか。

かつては大口需要者に負担を寄せても公営企業から離れなかったが、現在は異なると思われる。大口需要者に負担を寄せることで小口需要者の負担が軽かったとしても、大口需要者離れが更に進めば、結果的に小口需要者の負担が増加する。住民の反対で小口需要者の料金を改定できない場合には、公営企業の経営が悪化するであろう。こうしたことを避けるためにも、逡増料金制と大口需要者に対するインセンティブについて検討することが重要ではないか。

- 料金体系を検討する場合には、個別原価で考えることの徹底が原則と考える。「水道ビジョン」においては、基本料金と従量料金の割合を課題としているが、小口需要者が基本料金として何を負担すべきなのか、というように、更に緻密に検討するべきではないか。

例えば、減免については、現在はざっくりと減免しているものを、維持管理費の固定費部分については大口・小口を問わずすべての需要者が負担すべきと考えるが、固定費のうちの資本費部分については減免を考慮する、といったように、個別原価レベルで検討した方が良いのではないか。

最終的な算定結果としては、基本料金部分が何割、従量料金部分が何割ということでこれまでと変わらないとしても、納得性という観点からすれば、結果で議論すると同時に、個別原価レベルでの議論を進めるべきではないか。

- 料金体系の問題は古くて新しい問題である。現在の料金の体系、料金設定方式等については、公営企業の規模、地域性等により、用途別と口径別、基本水量制と逡増型の2部料金制、定額制等の様々なバリエーションが存在しており、しっかりとしたメルクマールの策定を希望する公営企業も存在しているものと認識している。

法に基づく地方公営企業のアイデンティティーを確立するためには「料金」が根幹となる。そのためにも、この機会にしっかりとした基準を策定し、更新費用の財源不足や恣意的に決める費用積み上げ方式から脱却できるような考え方を示すべきと考える。

- 公益事業の原則として、固定費は基本料金で回収するべきであるが、水については、これまでは普及期だったこともあり、そうはなっていなかったものとする。普及から維持・管理へ、という時代の変化に応じて、原則に則った形にしなければ、経営戦略の策定はできないのではないかと考える。
- ユーザーである住民の意識改革が必要ではないか。1人当たりの水道光熱費の負担の公表等により、現状では基本料金が安すぎて固定費の回収すらできていないことを周知する等の取組を進めるべきと考える。
- 京都市は本年10月に料金改定を行った。昭和56年から制度の見直しをしていなかったことから、料金体系を今日の社会状況に合わせて改定し、例えば一般家庭の場合、使用量が少ない御家庭は減額になる場合がある一方で、使用量が一定以上の御家庭には相応の御負担をいただき、結果として、家族4人の家庭で1カ月にペットボトル1本分程度の値上げとなるように改定している。

改定に際しては市長以下幹部職員により、議会对策とマスコミ対策を徹底して行っている。このまま放っておいたら市内の至る所で漏水が発生する恐れがあり、いま対策をしておく必要があるということをも市民新聞、全家庭へのリーフレット配布、ラジオ、テレビ等でPRし、円滑に進めることができた。

京都市は老朽管の更新を先送りして来たが、周囲の都市では更に大変な状況も見ている。そうした都市に対して、本研究会での議論がバックアップになれば良いと考えている。

<料金 論点3～5（料金改定の留意点等）>

- 資料編のP25～26を見る限りでは、短期間で料金改定を行っているA市・B市は、改定という方向が決まった後に市民への周知に取り組まれたように思える。一方、C市では平成21年に改定が示唆されるまでの5年間、現状分析や住民とのやり取りを行われているのだろう。この5年間が重要だったのではないかと考える。

横浜市では公共建築物マネジメントに取り組んでいるが、本年3月「公共建築物マネジメント白書」を公表している。その中で、公共建築物に係る運営コストや保有資産保全コストを長期的に推計し、単年度に割り戻したものを施設ごとに公表している。広く知っていただきたいとの意図で作成しており、作成過程での意見募集や作成後の出張説明会を行っているが、市民から「どうするんだ、横浜市は。」と言われた場合には、「それをこれから皆さんと考えていきたい。」と応じている。

様々なことを知っていただける重要な機会、プロセスであったと思っているが、C市の事例も方針が決まっていない状況で現状を市民に知ってもらうプロセスに手をかけているものとして、想いを同じくした。

- 京都市の料金改定プロセスはA市に近く、まずは1年かけて料金制度について外部委員のご意見を伺い、そこで料金への資産維持費導入の提案もいた

だいた。平成 20 年度からの 10 年の経営計画である「京（みやこ）の水ビジョン」を策定し、初めの 5 年間は料金制度を変えないということで進めて来たが、今年度から新たな 5 年間となるので、そこで料金制度の改定を行ったところ。

市民への周知については、市議会議決以降だけではなく、議案提出前から続けてきた。一部から「議会で議決もされていないことを PR するのはおかしい。」という趣旨の指摘もあったが、「議案を提出して可決された場合にはこうなる。」といった説明の工夫により御理解いただくことができた。

これまでの老朽管の更新率 0.5%という実情や将来世代の負担等について、周知を続けており、また、東日本大震災の発生やガス管に水が流れ込むという大きな事故の発生もあり、ライフラインの厳しさについての認識、危機感が市民に広まった。それを踏まえ、更新率を 0.5%から 1~1.2%に引き上げることとし、その財源の半分を現世代の利用者に負担していただく程度の改定とした。

○ 本研究会においては、時間の制約もあるので、まずは検討課題全体の枠組みを議論するべきではないか。個別の問題、具体的なテクニックも重要であるが、まずは、公営企業法の適用範囲の拡大、現行の料金制度の問題点、配賦基準、企業債残高のメルクマール等の大きな問題を議論した方が、検討が進みやすいと考える。

○ 今年度の本研究会においては、個別の問題よりも、総合的にどういう問題があるかということ幅広に抽出して、全体的に捉えることとしたい。

料金体系の細かいところよりも、経営全体にかかわる問題を整理することが重要。料金と企業債等についても、全体のバランス見た上でのメルクマールを構築できれば良いと考える。

<企業債>

○ 企業債残高だけ見るのはミスリードとなるのではないか。

民間企業においては、何年でこの借金を返せるか、というところが1つの指標になるが、公営企業においても、規模、キャッシュフロー創出力等の「体力」によって適正な企業債の水準が変化するものとする。キャッシュフローの水準を分母、企業債の残高を分子として何年分、といった指標が考えられるのではないか。その場合、何年なら、というところが問題となるが、水道事業の資本維持費について、基本的には投資回収を図るために営業収益の 3%という水準が示されている。企業債償還の上限も踏まえて、30 年程度が一つの目安となるのではないか。

もう少し長くても良い、という意見もあるとは思いますが、30 年で全ての投資を回収する必要はなく、営業キャッシュフローの 30 年分の企業債残高であれば問題ない、というように、投資回収サイクルの1つの目安、企業債残高の多寡の判断材料となるメルクマールとしてはあり得ると考える。

営業キャッシュフローは、収入から減価償却費や起債の償還額は差し引か

ないものであることから、その何年分で測るということは、これから一切の償還も投資もなければその年数で返済できる、という水準。30年分の営業キャッシュフローで維持されていれば、借金は増えも減りもしない。企業債により更新投資を行っても、営業キャッシュフローの30年分という水準を守っていれば、企業債残高は増えない、というイメージである。

- 営業キャッシュフロー30年分は、規律としては少し緩い印象を受ける。例えば、下水道は国庫負担以外の部分についてほぼ100%起債が当たるが、制度上は30年程度で借り入れを行っている。30年で全額返済する設定だと、次に投資を行う際にはまた起債するよりほかになくなり、それが続いて、起債依存から抜け出せないことになるだろう。中長期的に起債依存から抜け出られるような水準にするべきではないか。

- 世代間負担の公平等の観点からは、債務をゼロとするのは現役世代の負担が過多となるものと考えられる。適正な借金水準、換言すれば後世代の負担として望ましい水準を検討するべきで、ある程度の資金余力を持ちながら経営することは当然のことではないか。

(先ほどの意見で)基準を30年としているが、公営企業(事業種別等)によって望まれる水準は異なるであろうし、一律に30年とすることが適当だというのではない。一つのサイクルとして、債務をこれ以上増加させない水準がこうだという趣旨である。

収入が減少局面に入れば、適正な債務の規模も縮小していくだろう。それが一つの財政的規律になるのではないか。どこかにキャップをはめないと、料金収入、企業債、投資の何を増減させて帳尻を合わせ、何を守るのかが分からなくなるのではないか。その観点からも、企業債残高をどの水準とするかということは、公営企業における財政規律の1つの材料になるものと考えられる。

- 現状としては、企業債残高についての基準が存在していないことが問題ではないか。資料3のP34において企業債残高の上限設定や適正規模の判断の例を示しているが、バラバラである。自分が相談を受けた限りでも、企業債残高の適正規模について基準がなく、議会に説明できないことを悩んでいる公営企業が存在する。更新需要と企業債残高のギャップが広がっている現在、企業債残高が減らないと更新需要の資金が捻出できず、基金も積み立てられない状況にあるのではないか。

資料2のP4において、営業収益に対する企業債残高を一定水準以下に抑える考え方が示されているが、妥当と考える。金利負担を考えれば、公営企業であれ民間企業であれ、債務は少なければ少ない方が良く考える。だからこそ、多くの地方公共団体のミッションとして債務依存よりの脱却が掲げられており、本研究会の論点としても提起されている。そのためにも基準の設定が必要ではないか。

基準の例として挙げられている企業債償還金、キャッシュフロー、将来の更新需要、内部留保、積立金等はいずれも妥当な考え方である。当研究会として、

幾つかオプションとなる考え方を提起するのが良いのではないか。

<繰出金>

- 一般会計繰出金の基準内・外は区別して考える必要があるのではないか。基準内繰出金には国費負担の面があり、国の役割を考えながら検討するべきと考える。他方、基準外繰出金は、当該地方公共団体が自らの税をどう使うのかという問題ではないか。

特に、赤字補填としての基準外繰出金をどのように考えるのかが重要ではないか。それを減らすために料金を増やすのか、あくまで地方税（一般会計）で負担するのか、判断が難しい。いずれにしても、分けて議論した方が良いと考える。

- 事務局より、法適用事業・非適用事業の繰出基準を資料として提供してほしい。

- 一般会計の負担のあり方については、基本的には繰出基準というルールが決まっている。ルール内のものは自動的にもらえると考えて運営するのか、本来は料金に転嫁させるべきものを一般会計が負担していると考えのかによって、一般会計の負担に帰すべきものの考え方は変わってくるのではないか。

総括原価の話に戻るかもしれないが、適正料金を徴収しようとしても住民への配慮から難しく、投資回収やコスト回収が困難であるため、その分一般会計から補填されているということであれば問題と考える。「負担のあり方」については思想が絡む部分もあり、首長の政治判断、或いは経営判断によるのだろうが、原理原則論からいえば、料金を適正にして、一般会計の負担を軽減させるべきではないか。

資本維持費という形で更新投資財源を料金体系の中に組み込んでいるのであれば、理論上、投資を続けて経営すれば徐々に資本費負担は軽くなり、それに伴い一般会計負担も軽減されていくはずである。しかしながら、実態はそうなっていないのではないか。

- 財政学の基本として、公営企業には民間企業と異なる公営企業としてのミッション、公益性があり、そこに対応する部分は一般会計繰出金として租税で負担するべきと考える。それ以外の部分について、料金か企業債か、という問題があり、これは世代間負担の観点から配分を決めるべきものではないか。

この二つの論点について、具体的なメルクマール、基準を策定することが本研究会の議論の目的であり、その意味で、3つの財源を一度に議論するのではなく、3つに切り分けるべきではないか。

- 繰出金の具体的な基準は総務省が策定しており、その範囲内でやっていくものなので、基準より少ない公営企業が多いのではないか。一般会計から減

額を求められ、予算折衝の中で方向感が出てくるものと思われる。

- 公営企業ごとに事情が異なるため、一律の指標を設定するよりも、負担を軽減する方向に導くことが重要ではないか。通常は予算折衝や今後の見通しを立てる中で議論されているはずであるが、例えば、財政や経営のシミュレーションを行い、中長期的に資金が余るのであれば繰出金を引き下げるようにすべきと考える。それを、どこまでオープンにするかが重要なのではないか。

公営企業側からすれば、収入は料金収入か繰出金かのどちらかであるが、繰出金は繰出基準の範囲内でやっていくべきものである。論点1に関しては、それをいかに減らしていく方向に舵を切れるか、ということが一つの方向感だと思われる。

ただ、経費回収率の低い公営企業の一般会計負担をどのように考えるか、という論点2については、小規模な公営企業で料金収入では経費を賅えないために基準外繰り出しを行っているものを削ろうとしても、不可能だと思われる。ないものは出さざるを得ない、というのが地方公共団体の現場感覚であろうから、基準外繰出ができない場合には料金を上げるしかなくなってしまいうであろう。論点2の方向感覚をどのように出すかが課題ではないか。

- 自分も論点2が重要だと思うが、小規模で採算性の悪い下水道事業は、料金水準が一定以上にならないようなシミュレーションを行った上で、基準繰出分について地方交付税措置で手当てをしているものと理解している。このように、構造上、高コストになる部分については、ある種のナショナルミニマムの観点から、負担が一定水準以上とならない配慮がされているのが実態であろう。

一方、下水道事業では、接続率が上がらない、地域住民の理解が得られない等の理由により料金が回収できない部分は、地域の合意形成にかかわってくる部分であると思われる。そうであるならば、一般会計からの負担の整理は、公共性の観点から公費で負担しなければならない「繰出基準」の確認と、それを超える部分について料金で負担するための合意形成になるのではないか。

先ほどの京都市の例においても危機意識を市民で共有するために多くの宣伝・広報をされたということであるが、どのように負担についての合意を得るか、その方法論について多くの地方公共団体が模索していると思われるので、何らかの形で示したいと考える。

特に、都市部は単独で公営企業を運営するが、地方部では一部事務組合等の市町村とは別の形で経営しており、住民と距離があると思われる、繰入についての首長間の合意形成が難しい等の課題もあると聞いている。住民から遠いところで事業に対する負担とサービスの受益の関係を説明することをどうするのが重要と考える。