

## 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研究会 論点とこれまでの意見整理

### 1. 地方公営企業法の適用拡大について

- 地方公営企業法の適用を義務付ける範囲については、現行の適用対象事業のほか、各団体の取組の進捗を踏まえつつ、これまでロードマップにより公営企業会計の適用を要請してきた重点事業（下水道及び簡易水道）などに対して拡大することが考えられるのではないか。

（下水道及び簡易水道を重点事業とした理由）

- ・ 資産規模が大きく、企業債等の債務残高も巨額であり、資産管理の必要性が高まっていること。
- ・ 施設の老朽化が進み、更新等の必要性が高まりつつあること。
- ・ 住民生活に不可欠なサービスであり、人口減少下にあっても事業を継続していく必要があること。

- 重点事業以外の事業についても、公営企業として持続的な経営を維持する事業については、対象事業として検討することが必要だが、現在、公営企業として認識されている事業が多種多様であることを踏まえると、現在の実態としての公営企業について、全ての事業を一律に法適用の対象とすることは不適當ではないか。

- 適用範囲の具体的な検討に当たっては、現在の各事業の実態や事業法との関係、各地方公共団体の公営企業会計適用の取組状況等を踏まえるとともに、地方公営企業法における「地方公営企業」の本質を再定義し、法律の適用の現代的意義を明らかにすることが求められるのではないか。

（これまでの地方公営企業の考え方）

- ・ 以前の「地方公営企業」は一定以上の料金回収を求める企業を前提として制度が構築されていたが、集落排水事業や浄化槽を含む下水道事業や簡易水道事業に法適用を要請することとしたことを契機に、必ずしも一定以上の料金回収を前提にした企業とは限らないものとなっている。

- 事業単位ではなく、人口規模などの要件によって義務付けの有無に差を設けることを視野に入れることも考えられるのではないか。

- あわせて、地方財政法に基づく特別会計設置義務のある公営企業の範囲についても、現在の各事業の状況を踏まえて検証するとともに、地方財政法第 5 条第 1 号に基づく公営企業債の対象範囲、財政健全化法との関係についても、整合を図る必要があるのではないか。

- 地方公営企業法の適用事業は、健全化法において単体で健全化を求めるべき企業の範囲と結び付けなければいけないのではないか。また、法適用を前提にした場合、地方公営企業に求めるべき「健全化」とは、発生主義会計の損益計算書等に表われるもので評価するべきではないか。現在の指標である「資金不足比率」は、公営企業会計の健全化度合いを表すというより、資金繰りのリスク、すなわち一般会計への影響のリスクを示すものではないか。（なお、健全化法上は解消可能資金不足額を考慮した資金不足額とすることで発生主義会計に近似させている面がある。）

## 2. 料金のあり方について

- 今後の人口減少や施設の老朽化に伴う更新投資の増大を踏まえると、多くの公営企業において、適正な料金水準・体系を設定し、必要な料金収入を確実に確保することにより、持続的な経営基盤を強化することが不可欠である。一方で、水道や下水道など住民生活に不可欠なサービスの対価である料金の引き上げは、全ての住民にその負担増の影響が及ぶこともあり、その計画的な実施に当たっては困難に直面する団体も多いことから、住民等の理解を得ながら実施する料金の適正化を支援する仕組みを検討すべきではないか。
- 料金の適正化を進めるためには、施設の老朽化の実態、更新投資の必要性や中長期の収支見通しを含めた事業の実態について、まずは住民の理解を深めることが重要なのではないか。経営戦略の策定・改定の過程において、その議論の内容を議会に説明し、広く住民にも周知することによって理解を深めることが必要なのではないか。
- 総括原価と独立採算という考えの下、効率的な料金での運営が想定されてきたが、現在は条件不利地域等を公営企業が様々支えている中で、その独立採算の維持がさらに難しくなっている状況。予算・決算について議論をする過程において、サービスの原価と公費負担の実態等について、全体の原価から公費が投入されている部分、使用料や水道料金対象経費のうち住民が負担している部分を明確に示すことが望ましいのではないか。
- 料金の設定については、地方公営企業法及び各事業法において、事業報酬を含む総括原価方式を採用しており、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することとしている。

### (狭義の原価の算定)

- ・ 料金算定に当たり、原価から建設改良補助金に係る長期前受金戻入を控除するか否かについては、以前存在していた「みなし償却」を選択していたか否かと同様、各団体の選択に任されているが、本来であれば、計上した長期前受金の性質に応じて、その取扱いを統一させることが望ましいのではないか。

### (事業報酬の性格・意義)

- ・ 一般的な民間事業と同様、事業を運転していくために必要な短期の留保資金と、再投資のために留保しておくべき資金の関係について、考え方を整理すべきではないか。

### (事業報酬の具体的なあり方)

- ・ 水道・下水道については、資産維持費として事業報酬を確保することが必要ではないか。
- ・ 定率方式については、簡易に算定可能であるとともに、経営のインセンティブを残す観点から有効であると考えられるが、償却資産額の一定割合(日本水道協会の算定要領においては3%)とした場合、老朽化して償却が進んだ事業ほど、資産維持費が減少するという傾向になり、世代間公平性の観点で課題がある。また、資産の実態が団体によって様々であるため、適正な率は各団体において判断する必要があるのではないか。
- ・ 一方、資金ベースでの算定は、大都市等を中心に実施されているが、予想される資金の必要性を前提としているため、経営インセンティブが生じないおそれがあるほか、全ての団体で長期にわたる緻密なシミュレーションを実施することは現実的ではないのではないか。

- ・ 保有資産に左右されないためにも、ストックマネジメント等を前提として可能な限り平準化した投資を行うこととしながら、基金や積立てのように定額で設定し、必要額を確保することも考えられるのではないか。
- 急速な人口減少を前提とした料金体系のあり方として、基本料金・重量料金等に係る考え方を示し、持続可能な経営に資するように、料金体系の見直しを促すことが必要なのではないか。

### 3. 多様な経営主体・経営形態を選択し人口減少への対応を円滑にするための制度のあり方

- 公営企業の経営基盤強化の手法として、広域化や民間活用等の経営形態等の抜本改革の検討が必要である。すでに多くの公営企業において、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。)等の民間活用に取り組んでおり、水道や下水道事業においては、市町村の区域を越える経営統合を含む広域化を検討する取組を促している。
- また、下水道事業における汚水処理手法の最適化の取組のように、今後の人口減少等を踏まえて、地域の実情に沿って最も効率的なサービス提供が選択されるような仕組みを用意しておくことが必要。また、サービス需要の減少が予想される場合には、適切なダウンサイジングが不可欠。地方財政措置もこれらの取組を阻害せず、推進するように配慮することが必要ではないか。
- 地域の実情に応じて、様々な経営形態等の仕組みを選択できるように、適切な情報提供等を行う必要があるが、その際、選択する形態・手法ごとに、経営の全体にかかる姿をある程度示すべきではないか。
- 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。
  - ・ 地方自治法上、広域化の組織として一部事務組合及び広域連合（地方公営企業法においては企業団及び広域連合企業団）に係る規定が置かれているが、協議会の設置、機関等の共同設置、事務の委託、事務の代替執行などの事務の共同処理の仕組みも用意されている。また、水道法上は、議会の議決を経ることなく、給水区域の変更を行うことが可能である。これらの仕組みを用いることで、比較的大規模な地方公共団体が近隣の地方公共団体との関係を作っていくことも考えられるのではないか。
  - ・ 広域連携に当たっては、各地方公共団体の持つアセット情報等のデジタル化が重要ではないか。
  - ・ 東京都、神戸市、北九州市の水道事業などに見られるように、第三セクターによる技術維持の仕組みを活用し、民間や他団体等との連携により、効率的な運営を図ることも考えられるのではないか。
- 企業団の仕組みとして、企業長の位置づけをどうとらえるか。
  - ・ 企業長の位置づけについて、規模の小さい企業団であれば、企業長が必ずしも専門的知識を有していないことも許容されるのではないか。
  - ・ 中心市の首長が企業長を担うことで、各団体の考えを反映させやすいというメリットはあるが、経営まで担当するのは困難。企業長は経営を担う者と整理した方が役割分担の面で良いと考えられるのではないか。

#### 4. 会計・経営の単位・組織のあり方

- 公営企業の特別会計(経理の単位)については、事業ごとの設置が原則だが、その事業の目的、サービス内容が同種で、かつ、経営資源を共有する事業(上水道と簡易水道事業、公共下水道と集落排水事業など)については、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・統合を図るとともに、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。
  - ・ より効率的かつ合理的な経営が可能となるよう、事業法との関係でも整理すべきではないか。
- 複数の事業を通じて一の特別会計を設ける場合においても、例えば財源が異なるなど個々の事業ごとの経営状況を明らかにする必要がある場合には、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べき。
- 経営上、人員配置等、組織体制をどうするのかという課題が生じる。経営体制を含め、より一層の見える化を図り、ある程度ルーティン化していかないといけない。また、一定の標準化あるいはICT化の更なる推進も必要となるのではないか。

## 5. 経営規律のあり方

- 各公営企業においては、将来にわたって住民生活に重要なサービスを安定的に提供することが可能となるよう、経営戦略の策定を行っている。この経営戦略において、中長期的にも持続可能な経営を確保する道筋を示し、基本的には一般会計等からの繰入金を含め、収支が均衡する経営を確保することとしている。
- しかしながら、現時点では、必ずしも全ての公営企業において、中長期的な施設の維持のための更新投資や人口減少による料金収入の減少を反映させた経営戦略の策定がなされておらず、首長を含めた地方公共団体全体として、その課題認識が共有されているかは地域によって様々なのではないかと。
- 将来にわたり真に持続可能な公営企業の経営を確保し、地方公共団体に対し更なる経営改善を促していくためには、各団体が経営規律を確立し、議会、住民を含めてしっかり考える体制にすることが非常に重要ではないか。具体的には、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(住民サービスのあり方、施設の管理水準等)を設定するなどコミットすることが有効ではないか。
  - ・ 例えば、設置条例等において、経営ミッションやその実現に係る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と。
  - ・ 公営企業は、入りと出をなかなか自力でコントロールできないため、公営企業のみで中長期的な経営計画を立てるのは、現行では実務的に困難であることから、首長が設定することが非常に重要ではないかと。
  - ・ 地独法は設立した地方公共団体とは別法人である一方、公営企業は設立した地方公共団体の内部組織であり、規模が小さくなるほど、実態として首長部局の一部局という側面が強くなる。新たに経営ミッションを設定させるのであれば、そのような小規模な地方公共団体や公営企業であっても対応可能な配慮が必要ではないかと。また、公営企業経営の弾力性・自主性という観点から、経営ミッションの内容についても、何を首長部局で示すべきかよく検討が必要ではないかと。
  - ・ 中小規模の団体に対しては、具体的な経営ミッションをどう設定していくのか分かるように示す必要がある。経営戦略を法定化し、経営ミッションの設定を求めることも有効ではないかと。
- 各公営企業においては、示された経営ミッションを踏まえた経営戦略を策定し、実施した結果は、毎年度の財務諸表等による経営成績のほか、経営戦略の進捗管理の中で把握され、首長、議会や市民等にフィードバックされる仕組みとなれば、経営戦略に基づくPDCAサイクルが確立されるのではないかと。
  - ・ PDCAの仕組みとして、公営企業の場合は予算制度との関係を整理し、予算制度の中に組み込む方がよいのではないかと。
  - ・ 経営比較分析表における経営指標の活用等により、経営の健全度等の基準など各団体において一定のKPIを設定するための手法を示すことも考えられるのではないかと。
  - ・ 水道、下水道など5箇年単位に限らず経営されている事業も多いため、30年、50年といった長期間で経営計画を検討する仕組みが必要ではないかと。
  - ・ 経営計画を一定の短期サイクルで見直しつつ、同時に長期サイクルも見ていくという、両輪の取組が望ましいのではないかと。

- 専門的な視点も入れつつ、経営成績をどのように評価するのか、監査委員による決算審査や、議会や住民等との関係も含め、検討すべきではないか。
  - ・ 地方公共団体によっては、審議会を設置して経営成績を評価する場としている場合もあるが、住民代表の声や専門家の意見等、審議会に求める知見は団体によって異なる。公営企業はサービス提供者であり、住民のニーズをくみ取ることも重要ではないか。
  - ・ このような審議会を、公営企業の取組や経営状況に関心を持ってもらい、公営企業の経営実態や将来見通しの厳しさを説明し、理解いただく場と捉える観点も重要ではないか。
  
- 公営企業として、引き続き、経済性の発揮を最大限にする努力をするとともに、今後は人口減少社会の中で条件不利地域における生活を維持するためには、それを支える公営企業を財政的に支えるという大命題があるのではないか。
  - ・ このことから、経費負担区分について、地方公共団体としてよるべき考えが定められるよう、整理しておくことが非常に重要ではないか。
  
- 地方公共団体の中でも、一般会計と企業会計間で経費負担ルールが明確化されていないケースがあるが、各地方公共団体が経営ミッションを踏まえ、当該団体におけるルールを設けたうえで繰出すやり方も検討すべきではないか。
  - ・ 今後、地方公営企業法において法適用事業の範囲を拡大していく中で、ある程度、各地方公共団体で、自らの圏域のあり方、公営企業の経営のあり方や最低限度のシビルミニマム(生活水準)をどのように維持していくのかを考え、負担区分を定めていく必要があるのではないか。
  - ・ 対住民、対議会との間で、どこまで痛みを受け入れることができるのかということをしつかりと語り、理解を得ることが必要ではないか。
  - ・ 一般会計に対して負担責任を明確にする仕組みを構築することも必要ではないか。

## 6. 都道府県による市町村の支援

- 公営企業の経営改革の推進に当たっては、専門的知見の確保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・調整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バラツキが見られる。
- 水道法においては、先般の改正により、市町村の水道事業に係る基盤強化計画の策定などの都道府県の役割が規定されたところであるが、市町村の公営企業に係る都道府県の役割をあらためて明確化することが求められているのではないかと。
  - ・ 都道府県の関与を法的に位置付けることも考えられる。都道府県側のマンパワーも不足している中、法律に位置付けるか否かで、都道府県の関与の程度も全く異なってくるのではないかと。法的な位置付けを明確にすることで財政措置も行いやすくなるのではないかと。
  - ・ 小規模な地方公共団体同士で勉強会を開催し、勘定科目を統一している事例などもあるが、都道府県がこうしたリーダーシップをとるべきではないかと。
  - ・ 広域化に関しては、政令市や中核市といった各エリアの中心団体にとって、ハードの統合効果や財政効果が見えづらいという状況であり、都道府県が中心となって解決することは難しい面もあるのではないかと。
- 現状、会計適用や水道・下水道の広域化等の取組み推進について、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（市町村担当部局、事業法所管部局、公営企業部局等）の連携を強化すべきではないかと。
  - ・ 市町村担当部局と事業部局の間の連携は、何らかの根拠がないと繋がらない。また、都道府県単位での広域連携が最適なのかは検討が必要ではないかと。
  - ・ 都道府県と市町村は水平的な関係にあることにも留意すべきではないかと。
  - ・ 地域によって都道府県の立場が異なることにも注意すべきではないかと。例えば、水道事業で、末端給水まで実施している場合や、用水供給のみ実施している場合、また、全く実施していない場合では、都道府県に蓄積されるノウハウも全く異なるため、市町村同士で支援し合う仕組みも必要になってくるのではないかと。また、水平的な連携の観点からは、むしろ政令市等の中核的な地方公共団体の役割についても併せて議論することが必要ではないかと。
- 市町村支援を目的として、都道府県が専門的な人材を確保する取組も考えられるのではないかと。
  - ・ 専門人材の確保は、公営企業に限らず、行政全般として小規模な地方公共団体とどう向き合うかという問題であり、よく議論すべきではないかと。
  - ・ 人材の共有化など OB 職員の積極的活用も検討すべきではないかと。
  - ・ 専門的な人材を派遣する際、誰がその財政的負担を負うべきか。都道府県がその負担を負わないよう、財政措置をすべきではないかと。
  - ・ 特に上下水道の場合は、30年、50年と経営を持続していかなければならないものであり、そのための人材確保も非常に重要ではないかと。

## 7. 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」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。

- ・ 公営企業債は、従来、実質的に民間企業の株式資本金に相当するとの観点等から、「資本金(借入資本金)」と整理されてきたが、平成 23 年度の会計制度見直しにより「負債」とされたことを踏まえ、償還期限を定めない企業債は廃止すべきではないか。
- ・ 一方で、公営企業における住民参加の手法等の観点から存続させる意義があるか。
- ・ 資産維持費との関係で償還期限を定めない企業債というアイデアはありうるのか。
- ・ イギリスの自治体で永久債の発行例があるが、日本での取扱いについては慎重な検討が必要ではないか。
- ・ 地方公共団体の立場として、使われていないので特に規定は必要ないのではないか。

### ○ 地方公営企業法に規定される「地方公共企業体」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。

- ・ 公営企業の能率的・合理的な経営の確保の観点から、間接経営方式を可能とするために設けられた制度だが、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、その意義について検証が必要ではないか。
- ・ 制度創設時の議論では広域的な運営も想定されていたと考えられることを踏まえると、広域化の推進といった視点での議論もあるのではないか。