

地方公営企業の 法適化をめぐる現状と課題

平成26年6月

総務省自治財政局公営企業課

地方公営企業制度の概要

1. 企業としての性格(地方公営企業法(以下、「法」という。)第2条、第3条)

- ◆ 地方公共団体が、住民の福祉の増進を目的として設置し、経営する企業。
事業例:上・下水道、病院、交通、ガス、電気、工業用水道、地域開発(港湾、宅地造成等)、観光(国民宿舎、有料道路等)
- ◆ 一般行政事務に要する経費が権力的に賦課徴収される租税によって賄われるのに対し、公営企業は、提供する財貨又はサービスの対価である料金収入によって維持される。

2. 管理者(法第7条～第16条)

- ◆ 企業としての合理的、能率的な経営を確保するためには、経営の責任者の自主性を強化し、責任体制を確立する必要があることから、地方公営企業の経営組織を一般行政組織から切り離し、その経営のために独自の権限を有する管理者(任期4年)を設置。
- ◆ 管理者は地方団体を代表(ただし、地方債の借入れ名義は、地方団体の長)。

3. 職員の身分取扱(法第36条～第39条)

- ◆ 給与については、職務給(職務遂行の困難度等職務の内容と責任に応ずる)であることに加え、能率給(職員の発揮した能率を考慮)であることを要する。
- ◆ 人事委員会は、企業職員の身分取扱いについては、任用に関する部分を除き、原則として関与しない。
- ◆ 企業職員には、団体交渉権が認められている。
- ◆ 給与、勤務時間その他の勤務条件については公営企業の管理運営に属する事項を除き、団体交渉の対象とし、労働協約を締結できる。

4. 財務(法第17条～第35条)

- ◆ 事業ごとに経営成績及び財務状態を明らかにして経営すべきものであることに鑑み、その経理の事業ごとに特別会計を設置。
- ◆ その性質上公営企業の経営に伴う収入をもって充てることが適当でない経費及びその公営企業の性質上能率的な経営を行ってもなおその経営に伴う収入のみをもって充てることが困難である経費については、地方団体の一般会計又は他の特別会計において負担。(それ以外の経費については、公営企業の経営に伴う収入をもって充てる。)

5. 会計(法第20条、第30条)

- ◆ 企業会計方式をとっており、以下の点等において官公庁会計方式と相違。
 - ・官公庁会計方式が現金主義会計、単式簿記を採っているのに対し、公営企業会計では発生主義会計、複式簿記を採用。
 - ・損益計算書、貸借対照表等の作成を義務付け。

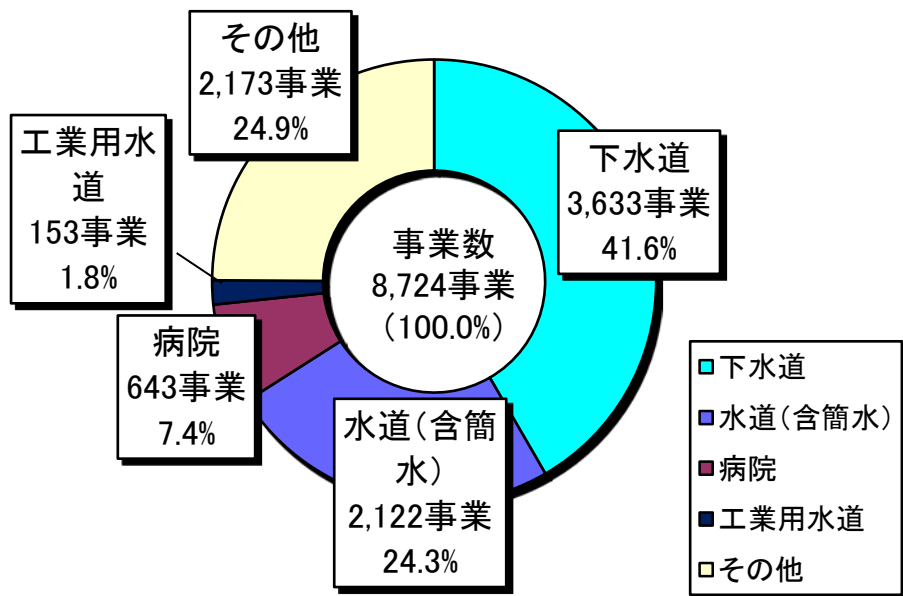
地方公営企業の事業数

事業数は、平成24年度末現在8,724事業で、事業別にみると、下水道事業が最も多く、次いで水道事業、病院事業となっている。

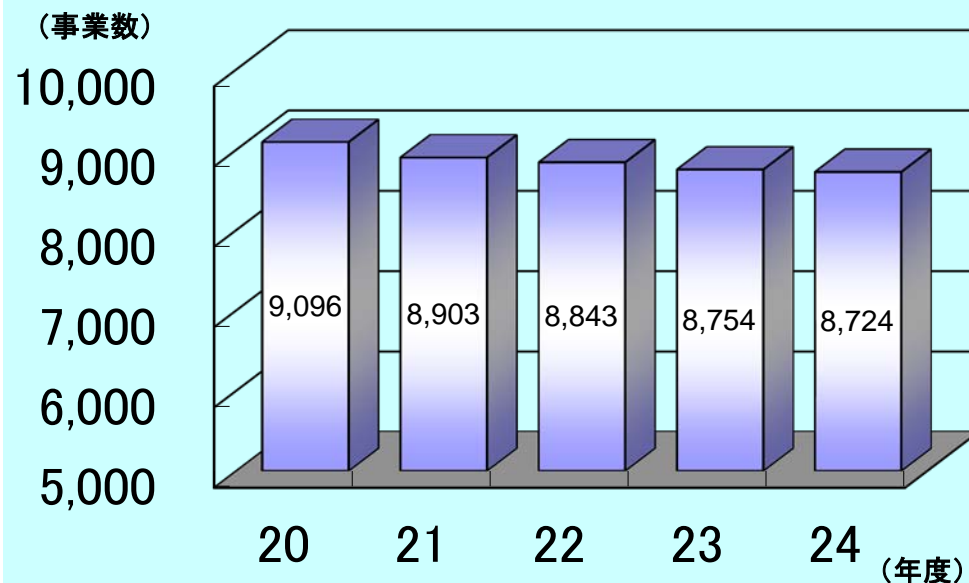
前年度と比較すると、全体で30事業、0.3%減少している。

なお、過去5年間の推移をみると、平成20年度の事業数と比較して372事業、4.1%減少となっている。

地方公営企業の事業数の状況(平成24年度末)



地方公営企業の事業数の推移



地方公営企業法の適用範囲(現行)

地方財政法第5条第1号に規定する公営企業

<法適用事業>

(地公企法の規定を適用する事業)

<当然適用事業>

(地公企法2①②)

【全部適用事業】

- 水道
- 工業用水道
- 交通(軌道)
- // (自動車)
- // (鉄道)
- 電気
- ガス

【財務規定等適用事業】

- 病院

<任意適用事業>

(地公企法2③)

自主的適用

<法非適事業>

(地公企法の規定を適用しない事業)

- 交通(船舶)
- 簡易水道
- 港湾整備
- 市場
- と畜場
- 観光施設
- 宅地造成
- 公共下水道
- その他下水道
- 介護サービス
- 駐車場整備
- 有料道路
- その他
(有線放送等)

※ ●のついたものは、地財法第6条に規定する特別会計設置義務のある公営企業

※ 地方団体では、法非適事業に地方公営企業会計を自主的に任意適用することが望まれる。
(簡易水道、下水道の任意適用には特別交付税措置)

総務省による地方公営企業の改革に向けた取組み

○公営企業は住民生活に身近な社会資本を整備し、サービスを提供する役割を果たしており、将来にわたりその本来の目的である公共の福祉を増進していくためには、経営環境の変化に適切に対応し、そのあり方を絶えず見直していくことが不可欠。

<公営企業を取り巻く環境>

- 人口減少
- インフラ強靱化、大量更新期の到来
- 財政健全化法の施行
- 地方分権改革

経営手法の検討

✓ 公営企業の抜本改革

(平成21～25年度)

→「公営企業の経営に当たっての留意事項について」
(平成21年7月8日付通知)

→第三セクター等改革推進債
(平成21年度～平成25年度)

※抜本改革に着手済の団体は平成28年度まで

経営のあり方について、引き続き不断の見直しを行うべき。

→「公営企業の経営に当たっての留意事項について」(平成21年7月8日付(留意事項通知))を改定予定(平成26年7月頃)。

経営状況の把握

✓ 地方公営企業会計基準の見直し

(平成26年度予算・決算から)

→損益の認識、資産・負債の把握等が正確に出来るようになる。

□ 地方公営企業法の適用範囲の拡大

(総務省研究会において報告書を取りまとめ(平成26年3月))

→簡易水道事業や下水道事業について、当面、法の適用を拡大する対象とすべき。

→今後の進め方を具体化する予定(平成26年7月頃ロードマップを提示)。

経営戦略の構築

✓ 資本制度の見直し

(平成24年4月から)

→経営の自由度を高め、議会・住民によるガバナンスを強化。

□ 経営戦略構築支援

(総務省研究会において報告書を取りまとめ(平成26年3月))

→財務の健全性とインフラ更新の両立等のために、各企業における経営戦略を策定するための手順等を取りまとめ。

→中長期的な視点に立った「経営戦略」の策定等を要請する予定。
(留意事項通知を改定予定(平成26年7月頃)。)

地方公営企業の法適用状況

公営企業全体8,724事業のうち、法適用事業は、平成24年度は前年度に比べ37事業の増加となり、2,996事業(事業数全体の34.3% H23比0.5ポイント増)となっている。

事業別・法適用事業数割合

(単位:事業)

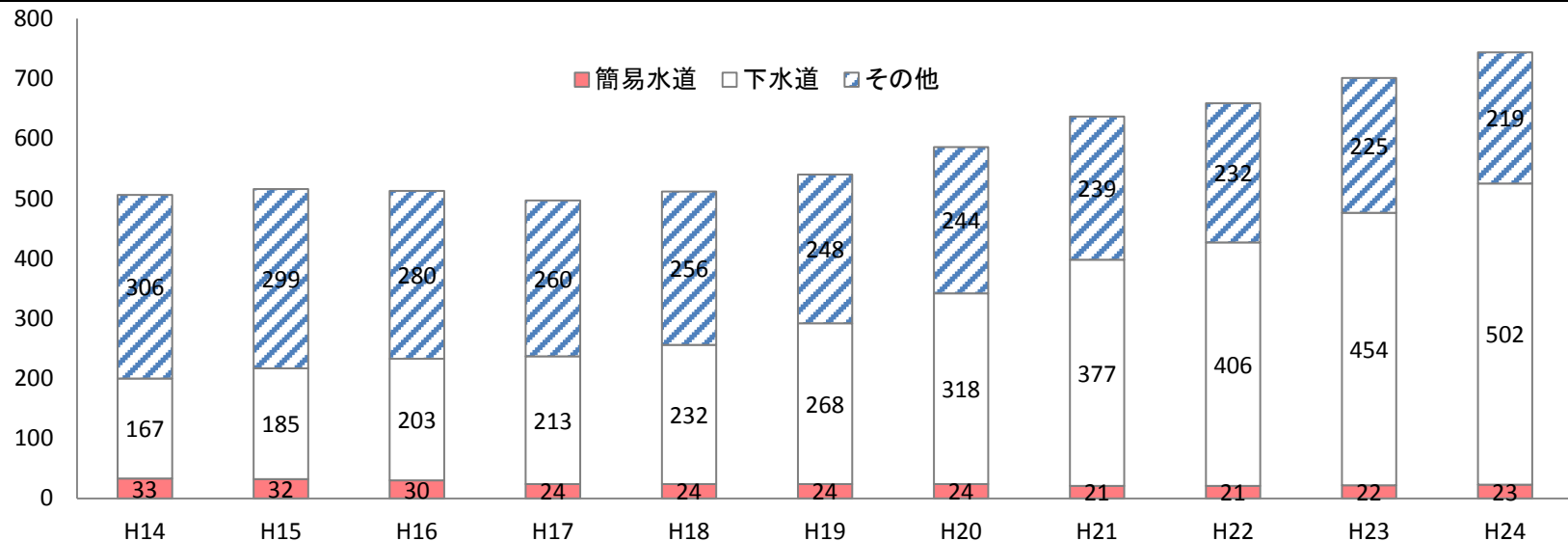
事業	区分 年度	法適用企業			法非適用企業			計			法適用 企業の 割合
		23	24(a)	増減	23	24	増減	23	24(b)	増減	(a)/(b) (%)
水道		1,376	1,377	1	757	745	△ 12	2,133	2,122	△ 11	64.9%
うち簡易水道		22	23	1	757	745	△ 12	779	768	△ 11	3.0%
工業用水道		152	153	1	0	0	0	152	153	1	100.0%
交通		59	55	△ 4	39	38	△ 1	98	93	△ 5	59.1%
電気		26	26	0	37	39	2	63	65	2	40.0%
ガス		29	29	0	0	0	0	29	29	0	100.0%
病院		646	643	△ 3	0	0	0	646	643	△ 3	100.0%
下水道		454	502	48	3,171	3,131	△ 40	3,625	3,633	8	13.8%
その他		217	211	△ 6	1,791	1,775	△ 16	2,008	1,986	△ 22	10.6%
合計		2,959	2,996	37	5,795	5,728	△ 67	8,754	8,724	△ 30	34.3%

地方公営企業法任意適用(財務適用等)事業数の推移

任意適用対象事業のうち、実際に適用している事業数の割合は、過去10年間増加しているが、対象事業数全体の11.5%にとどまっている。

事業別・法任意適用事業数割合

事業名	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	(参考)H24任適の割合 事業総数 うち法適用
簡易水道	33	32	30	24	24	24	24	21	21	22	23	768 3.0%
下水道	167	185	203	213	232	268	318	377	406	454	502	3,633 13.8%
その他	306	299	280	260	256	248	244	239	232	225	219	2,071 10.6%
合計(A)	506	516	513	497	512	540	586	637	659	701	744	6,472 11.5%
任意適用対象事業数(B)	9,559	9,460	8,234	7,009	6,971	6,870	6,770	6,620	6,572	6,496	6,472	
割合(A/B)	5.3%	5.5%	6.2%	7.1%	7.3%	7.9%	8.7%	9.6%	10.0%	10.8%	11.5%	



地方公営企業法の適用に関する研究会 報告書の概要

- 普及・拡大から経営の時代への転換期を迎え、地方公営企業がサービスを持続的・安定的に供給するためには、経営情報の的確な把握や経済性の発揮、企業間での経営状況の比較等が求められる。その前提として財務規定等の適用が不可欠。
- 特に経営管理の必要性の高まりが顕著な簡易水道事業・下水道事業は、適用範囲拡大の対象とすべき。
- 様々な課題に対応し、適用範囲の拡大を円滑かつ着実に進めるため、法制化の時期も含めたロードマップを早急に示すべき。

1 はじめに

- ・ 本研究会の目的 ・ 地方公営企業法の概要・法適用の状況
- ・ 法適用範囲の拡大に関するこれまでの議論の流れ

2 財務規定等の適用範囲の拡大の背景と意義

- ・ 地方公営企業を取り巻く環境の変化
 - ①人口減少、②資産の増・老朽化、更新需要等の高まり、③料金収入の減等をはじめとする厳しい財政事情、④情報公開の要請、⑤地方公会計改革等の進展等
- ・ 財務規定等の適用範囲の拡大の意義
 - ①損益・ストック情報の把握により適切な経営計画等を策定、②企業間での経営状況の比較、③経営の自由度向上による経営効率化、④住民・議会によるガバナンスの向上 等

3 地方公営企業の現状

- ・ 各事業の現状・内容、法適用範囲の拡大に当たっての留意点
- ・ 地方公共団体への意見調査結果

4 適用範囲の拡大にあたっての課題と対応

- ① 移行体制に係る支援の強化が必要(マニュアル整備、アドバイザー派遣事業の強化、都道府県等と連携した移行体制構築)
- ② 財政的支援の強化が必要(既存の財政措置の拡充、必要経費を複数年度で負担する仕組みの検討)
- ③ 固定資産をはじめとする会計情報整備の手法の提示が必要
- ④ 十分な移行期間の確保が必要

- ⑤ 小規模事業への対応(一定規模以上の事業・団体から順を追うなど、段階的に法適用を進めていく必要)

5 地方公共団体の懸念に対する見解

- ・ 財務規定等の適用の前後で一般会計からの繰入れに対する考え方が変化するものではない。
- ・ 任意適用の基準である70～80%以上の経費回収率の基準は見直す必要があるのではないか。

6 今後の法適用範囲の拡大に関する考え方

- ・ 基本的に全ての事業について財務規定等を適用すべき。
- ・ 資産が増大・老朽化し、また住民に不可欠なサービスとして定着するなど、簡易水道事業・下水道事業については、その経営管理の必要が高まっており、財務規定等を適用することが特に必要な事業といえる。
- ・ 地方公共団体等と意見交換を行いつつ、様々な課題に対応し、財務規定等の適用範囲の拡大を円滑かつ着実に進めるため、法制化の時期も含めた今後のロードマップを早急に示すべき。

7 その他

- ・ 新たな地方公会計基準との関係
- ・ 固定資産台帳の整備、施設等の更新計画の策定
- ・ 財務規定等、地方公営企業会計による会計情報の活用

4. 財務規定等の適用範囲の拡大にあたっての課題と対応

各事業の現状、地方公共団体や関係省庁等の意見等をふまえ、地公企法の財務規定等の適用範囲の拡大にあたっての課題と対応を整理すると以下のとおり。

（1）移行体制に係る支援の強化

①課題の整理

以下の点を踏まえ、移行事務や移行体制に係る支援を検討する必要があるのではないか。

- ・ 移行時・移行後双方とも、人的支援・サポートが必要（特に小規模町村については職員が兼任・少人数であることを踏まえ配慮が必要）であること。
- ・ 会計経理事務全般に係る知識に加え、移行時特有の固定資産をはじめとする会計情報の整備や会計規程の整備等に係る知識が必要であること。

また、移行事務や移行体制については以下のような意見もあった。

- ・ 法適用企業がない団体への支援を手厚くするなどの配慮が必要ではないか。

②検討

前項における課題の整理を踏まえ、法適用マニュアルの整備（既存：移行事務）、経営アドバイザー派遣事業の強化（既存：移行時・移行後共通）、都道府県・法適用団体と連携した取組み（新規：移行時・移行後共通）の3点について検討を行った。

・ 検討1 法適用マニュアル

下水道事業・簡易水道事業については、総務省（自治省）が作成した「下水道事業における地方公営企業法適用マニュアル（昭和63年自治省）」、「簡易水道法適化マニュアル（平成14年総務省）」が存在するが、いずれも作成されてから相当程度年数が経過しているため、昨今の地公企法の改正等を反映していない。また、法適用の推進において重要な要素となる固定資産をはじめとする会計情報の整備について、特段の考え方を示していない状況である。

③対応策の方向性

・ 対応策1 法適用マニュアルの整備

資産評価の方法を示すことを中心とした、法適用のマニュアルを整備する必要があり、整理手法についてどのレベルまで要求するかについても含め、平成26年4月以降速やかに検討する必要がある。

(3) 固定資産をはじめとする会計情報の整備

財務規定等の適用は、官庁会計から企業会計への会計手法の変更であることから、法適用時の固定資産をはじめとする会計情報の整備はもとより、適用後の地方公営企業の経営を行う基礎となる予算編成を的確に行うことが重要である。また、地公企法の改正に伴い、固定資産をはじめとする会計情報の整備にあたっては、改正後の地方公営企業会計制度（新地方公営企業会計制度）に準拠する点に留意が必要である。

○固定資産情報の整備手法について

①課題の整理

固定資産情報の整備手法については、「標準的な整備手法」と「簡易的な整備手法」とが存在する。

「標準的な整備手法」を基本とすべきとの考え方としては、

- ・アセットマネジメントの観点から、資産の実態との整合性が確保された固定資産台帳とすべきであること。
- ・料金原価である減価償却費の適正性を確保するために精度の高い固定資産台帳とすべきであること。

一方、「簡易的な整備手法」も許容すべきであるとの考え方としては、

- ・精度に幅をもたせ、固定資産台帳の整備を優先すべきであること。
 - ・簡易的な整備手法であっても、貸借対照表・損益計算書の作成は可能であること。
- 等が挙げられる。

こうした点を踏まえ、固定資産情報の整備手法を検討する必要があるのではないか。

②検討

「標準的な整備手法」と「簡易的な整備手法」について固定資産の計上単位、異動処理などの対応、減価償却費の精度、作業の難易度等を比較すると以下のとおり。

図 37

	標準的な整備手法	簡易的な整備手法
固定資産情報の登録単位(開始貸借対照表作成時)	資産管理の実態に照らして個別に登録、又は年度別工事一覧等をもとに1工事1資産として登録	年度ごとを基本とし、資産区分ごとに1資産として登録
固定資産情報の登録単位(法適用後)	資産管理の実態に照らして個別に登録、又は年度別工事一覧等をもとに1工事1資産として登録	
異動処理などの対応(除却など)	登録単位を細かくすればするほど、除却資産の特定が行いやすくなる。	除却資産の特定が難しく、精度は低くなるが、按分計算等による会計処理は可能。
減価償却費の精度	いずれの方法によっても工事年度の工事総額が変わるわけではないため、通算すれば減価償却費として計上される金額は同額となるが、固定資産の登録単位の違いにより、各年度の減価償却費に差異が生じる可能性が高い。	資産の登録単位(括り)が大きいため、実態とそぐわず、経理上の資産と実体資産が乖離し、減価償却費の精度が低くなる可能性が高い。
作業の難易度	登録単位を細かくすればするほど、専門知識が必要となる度合いが高まる。	専門知識が必要となる度合いは低い。
作業期間(目安)	やや長期(1~2年) 登録単位を細かくすればするほど、それ以上の期間を要する場合がある。	短期間(約1年)

固定資産情報の資産整備手法に関して、「標準的な整備手法」を原則としつつも、一定の場合に「簡易的な整備手法」を認めることができるかどうか、アセットマネジメントへの活用との関係等について、以下の論点がある。

- ・両手法において、固定資産情報の整備にかかる時間、経費等の違いはどの程度か。
- ・資産管理、中長期的な更新費用の把握や実際の更新計画の策定等のアセットマネジメントを行うために、固定資産台帳をどの程度活用できるか。
- ・アセットマネジメントに固定資産台帳の活用を可能とするためには、どの程度の情報を整備する必要があるか。
- ・固定資産情報の整備を促進するために簡易的な資産整備手法を許容できる場合、どの程度の簡易さであれば認められるか。(会計的・監査的に許容される簡易さはどの程度か。固定資産台帳を基に算定される減価償却費は料金算定根拠となるものであるが、資産計上単位を工事単位とすれば十分に許容できるのではないか。)
- ・財務諸表作成目的のための固定資産台帳とアセットマネジメントに役立つ施設台帳を分けて整備する事例が少なくないが、資産更新等を実施した場合の情報登録や除去等の作業を見据えた場合、両システムを別々に整備して連携するのか、一元化して整備するのか、いずれが経済的・効率的か。
- ・新地方公営企業会計制度においては、帳簿価額の整備に加え、その財源情報の整備も必要である。
- ・整備事業実施段階から固定資産台帳を整備することは可能であり、移行作業をスムーズにするため、固定資産情報の整備手法を早期に提示する必要がある。

③対応策の方向性

固定資産情報の整備・台帳整備には、一定程度の費用や手間がかかることが想定されることを前提に、上記の論点等を踏まえ整備手法を検討し、(1)の法適用マニュアルなどでその手順を示す必要がある。

○その他の会計情報の整備について

新地方公営企業会計制度においては、固定資産情報以外にも、各種引当金の計上や一般会計等との負担区分に基づく金額把握など、地方公営企業の経営にあたり極めて重要な情報整備も求めている。これらについても、(1)の法適用マニュアルなどでその考え方や情報の整備手法を解説する必要がある。

7. その他

(1) 新たな地方公会計基準との関係

地方財政の状況が厳しさを増す中で、財政の透明性を高め、住民や議会に対する説明責任をより適切に図ることの重要性が高まってきている。また、地方分権の進展に伴い、自由で責任ある地域経営が一層地方公共団体に求められてきている中で、総務省は、地方公会計の整備を通じた財政の効率化・適正化の推進を行ってきた。

平成 18 年度には、総務省に「新地方公会計制度研究会」を設置し、当該研究会における検討を踏まえ、地方公共団体に対し、新地方公会計モデル(基準モデル及び総務省方式改訂モデル)を示してその整備を要請してきた。

平成 22 年9月には、総務省に「今後の新地方公会計の推進に関する研究会」を設置し、平成 25 年8月の「中間とりまとめ」において、今後の地方公会計に関する基本的な考え方として、地方公会計の整備にあたっての標準的な考え方・方法を示す基準を設定することや、固定資産台帳の整備及び複式簿記の導入が必要不可欠であること等が示されたところである。

これを受けて、平成 25 年度末を目途に、新たな地方公会計基準や固定資産台帳整備の指針等を取りまとめることとしており、その後、より詳細な取扱いを定めた要領等を策定した上で、新たな基準による財務書類の作成を推進する予定としている。

地方公営企業会計、地方公会計ともに地方公共団体に発生主義・複式簿記の取組みを求めるものであるが、以下のような相違点がある中で、新たな地方公会計基準は法非適用事業にも適用されること、地公企法の適用拡大と新地方公会計の推進時期が重なる可能性が高いことから、関係を整理する必要がある。

例えば、主要な財源は、一般会計では税込、地方公営企業会計では料金と異なり、財務諸表の作成目的も、一般会計では説明責任の履行と財政の効率化・適正化である一方、地方公営企業会計では経営成績と財政状態を明らかにすることと異なっている。そのため、新たな地方公会計基準を適用する法非適用の地方公営企業では、地方公営企業会計に準じた損益情報が分からない、利益の累積状況である利益剰余金が把握できない、固定資産台帳に財源情報がないなど、法適用の地方公営企業との差異があり、両者の比較ができない。また、法非適用の地方公営企業における会計処理は現金主義であり、新地方公会計による発生主義・複式簿記に基づく財務書類は議会が関与する法定の予算・決算に直接反映されないものである。

このため、経済性の発揮が期待され、適正な損益計算に基づく料金算定を行う地方公営企業においては、地公企法の適用により地方公営企業会計を適用することが望ましいと考えられる。

また、新地方公会計整備の時期によっては、いったん新地方公会計で財務書類を整備した後、地公企法を適用することも考えられるため、移行作業による過度な負担がかからないようにするなど、地方公営企業会計と新地方公会計との間でその連続性等について配慮す

る必要がある。さらに、地方公営企業法の適用と新地方公会計整備は、共に、現下の課題である公共施設等の管理・更新等のための基礎的な情報把握の観点から固定資産情報の整備(固定資産台帳の整備)を重視しており、また、共に発生主義に基づく会計整備であり、複式簿記等の知識・ノウハウを有する人材を育成する必要があることから、これらについて有機的な連携の下、地方公共団体全体として集中的で効率的な取組みがなされることが期待される。

アプローチ 2 歳出改革 ②

地方財政の透明性・予見可能性を高め財政のマネジメントを強化

○公共施設等総合管理計画の策定促進

- ・長期的視点に立って公共施設等の総合的かつ計画的な管理を行うため、「公共施設等総合管理計画」の策定にあたっての指針を示し、地方公共団体に計画の策定を要請(H26.4.22)。
- ・計画策定に要する経費に係る特別交付税措置、計画に基づく公共施設等の除却に係る地方債の特例措置(H26.3.20地方財政法改正)等により計画策定を支援。

○地方公会計の整備促進とICTの活用

- ・地方公会計の統一的な基準を策定(H26.4.30)。基準に沿った財務書類を作成するためのマニュアルを策定(H27.1月頃予定)。これらにより、地方公会計の整備を促進。
- ・ICTの活用により、固定資産台帳等を整備し、社会資本のマネジメントも促進。

○公営企業会計の適用拡大の推進

- ・現在、公営企業会計を適用していない簡易水道事業、下水道事業等に対して同会計の適用を促進(H26.7月頃ロードマップを提示)。

○公共事業等の施行状況の公表

- ・公共事業等の施行状況について、地方公共団体の予算額、契約済額及び支出済額を四半期毎に公表(H26年度より)。

PPP/PFIの推進支援

- 「公共施設等総合管理計画」に基づく老朽化した公共施設等の更新などに際して、PPP/PFIの積極的な活用の検討を要請(H26.4.22)。
- 固定資産台帳を含む地方公会計や公営企業会計の整備推進等を通じ、民間事業者によるPPP/PFI事業への参入を促進。

公営企業・第三セクター等の経営健全化

○ガイドライン等の策定と経営健全化の取組の支援

- ・第三セクター等の経営改革等に関する新たなガイドラインの策定(H26.7月頃)
- ・公営企業の中長期的な視点に立った「経営戦略」の策定等を要請(H26.7月頃)
- ・新たな公立病院改革ガイドラインの策定(H26年度中目途)

◆経営健全化の取組(H21～25年度に集中的に実施)

- ・第三セクター等の債務に対する損失補償・債務保証額の減少
H20:7.5兆円→H24:5.0兆円(▲2.5兆円)
- ・地方公共団体から第三セクター等に対する補助金等の減少
H20:4,380億円→H24:3,000億円(▲1,380億円)

アプローチ 3 頑張る地方の支援

「地域の元気創造事業費」により地域経済活性化を支援

○財源の確保

- ・平成26年度地方財政計画に、「地域の元気創造事業費」(3,500億円)を新たに計上し、財源を確保。

○交付税における算定

- ・人口を基本とした上で、行革努力や地域経済活性化の成果指標を反映。平成26年度から実施し、頑張る地方を息長く支援。今後、増額も検討。

指標案

(i)行革努力分(3,000億円) (ii)地域経済活性化分(500億円)

- | | | |
|-----------|------------------|----------|
| ・職員数削減率 | ・第一次産業(農業)産出額 | ・若年者就業率 |
| ・ラスパイレス指数 | ・製造品出荷額 | ・従業者数 |
| ・人件費削減率 | ・小売業年間商品販売額 | ・事業所数 |
| ・経常的経費削減率 | ・延べ宿泊者数 | ・転入者人口比率 |
| ・地方債残高削減率 | ・一人当たり県民所得(地方税収) | |