

水道事業の持続的な経営を確保するために 必要な対策の考え方について

平成30年6月

総務省自治財政局公営企業経営室

○ 検討の背景

1. 水道事業の経営状況
2. アセットマネジメントの充実
- 3-1. 経営基盤の強化(料金水準の適正化)
- 3-2. 経営基盤の強化(広域化の推進)
- 3-3. 経営基盤の強化(その他)
4. 着実な更新投資の促進
5. 現行の財政措置について
6. 今後の検討の方向性

検討の背景(本研究会の開催目的)

- 水道事業を取り巻く経営環境は、人口減少等による料金収入の減少や、施設・管路等の老朽化に伴う更新投資の増大により、厳しさを増している
- 今後、必要な更新投資等の実施に伴い、中長期を見通した時に、経営努力を行っても、持続的な経営が困難な団体が出てくることが懸念される
- このような状況を踏まえ、各団体における経営努力を促進する方策及び、それを前提とした水道事業の持続的な経営を確保していくための対応策について、検討を行うことが必要

1. 水道事業の経営状況

- 公営企業が、独立採算の原則に基づき、持続的な経営を確保するためには、必要な経費を料金収入で賄っていくことが基本
- このため、料金と料金回収率を基準として、各団体を以下のグループに分類し、経営状況を分析

	料金	料金回収率
Aグループ	全国平均以上	100%以上
Bグループ	全国平均以上	100%未満
Cグループ	全国平均未満	100%以上
Dグループ	全国平均未満	100%未満

- その結果、料金が全国平均以上であるにもかかわらず、料金回収率が100%に満たないBグループにおいて、「管路更新率」が低い団体の割合が大きく、また、
 - ・ 「資本費」が高い団体の割合が大きい
 - ・ 「給水人口一人当たり管路延長」が長い団体の割合が大きいなど、構造的な課題を示す客観指標について、相対的に厳しい傾向が見られた

1. 水道事業の経営状況

- 大括りに言えば、Bグループに属する団体は、中長期を見通した時に、経営努力を行っても、持続的な経営が困難となる可能性が、相対的に高いと言えるのではないか
- もっとも、いずれのグループに属する団体であっても、将来にわたって持続的な経営を確保していくためには、適切に将来の収支を見通した上で、不断の経営努力を行っていくことが求められる

2. アセットマネジメントの充実

- 将来にわたって持続的な経営を確保していくため、各団体においては、アセットマネジメントを通じて、将来必要となる更新費用を正確に把握することが不可欠
- しかし、現在、厚生労働省が標準精度としているタイプ3・C(現在の資産状況を基にした将来の更新需要を把握し、これに基づく財政収支見通しを検討)のアセットマネジメントを実施している団体は、全体の3割程度にとどまる
- さらに、将来必要となる更新費用をより正確に把握するためには、人口減少や施設の再構築・ダウンサイジング等も踏まえた財政収支見通しを検討できる精度のアセットマネジメントを実施していくことが必要ではないか
- 各団体におけるアセットマネジメントの充実を図るため、国においては、更新需要の算定方法等に係るツールを充実するなど、各団体の実務に寄り添った一層の支援を検討すべきではないか

3-1. 経営基盤の強化(料金水準の適正化)

- 独立採算の原則を踏まえれば、更新投資に要する費用は、原則として料金収入で賄うことが必要
- まずは、各団体において、仮に、アセットマネジメントに基づく将来の更新費用について、すべて料金で賄うこととした場合に必要となる料金水準を把握すべきではないか
- その上で、料金水準の適正化に向けて取り組んでいくことが重要であり、広域化、民間活用などの経営改革とあわせて取組を推進していく必要があるのではないか
- こうした取組を推進するため、国においても、アセットマネジメントを踏まえた料金水準の試算が可能となるツールを提供する等、対策を検討する必要があるのではないか

3-2. 経営基盤の強化(広域化の推進)

- 広域化には、団体間で施設を共用することなどによるダウンサイジング効果とともに、団体間の経営資源の格差が平準化される効果があることから、積極的な推進を図ることが必要
- 現在、都道府県を単位とした検討体制が構築されているが、各都道府県においては、これまでの検討結果を踏まえ、広域化の取組をより具体化するための計画を策定することが効果的ではないか
- その際には、経営努力を行っても、持続的な経営が困難となる団体も含めた広域化が進むよう、適切な枠組みを検討することが必要ではないか
- もっとも、都道府県の中でも、用水供給事業の実施の有無など、これまでの水道事業への関与の度合いにより、広域化に対する認識や取組の進捗状況に差がある
- 国においては、各都道府県における検討状況を把握した上で、水道事業の広域化に向けた取組を加速するために必要な対策を講じるべきではないか

3-3. 経営基盤の強化(その他)

- 民間活用には、コストダウンだけでなく、技術面などの効果もあることから、取組をさらに促進していくことが必要ではないか
- 経営状況を正確に把握するため、法非適用事業が多くを占める簡易水道事業について、公営企業会計の適用をさらに推進することが必要
- 人員や知見の不足という課題に対応するため、広域化を推進するとともに、IoT等の先端技術の活用も促進する必要があるのではないか
- 経営基盤の強化を進めるに際しては、管理者を中心とした経営管理のレベルアップを図っていく必要があるのではないか

4. 着実な更新投資の促進

- 経営基盤の強化等を進める中であっても、喫緊の課題である更新投資について、着実に促進していくことが必要
- 更新投資に要する経費については、独立採算の原則に基づき、料金によって回収することが基本であるが、
 - 一方で、現時点で全国平均を大幅に上回る料金水準でありながら、料金回収率が100%に満たない団体等、将来のみならず、当面の更新投資に要する財源の確保も困難な団体があることが懸念される
- 国においては、水道が日常生活に必要不可欠なライフラインであることを踏まえ、各団体が必要な更新投資を着実に実施し、持続的な経営を確保できる環境を整えるため、必要な対策を講じることが必要

5. 現行の財政措置について

- 水道事業においては、独立採算を原則としつつも、管路の耐震化、広域化の推進、高料金対策、簡易水道事業等に係る財政措置が講じられている
- 現行の財政措置について、下記の観点から検証を行う必要があるのではないかと
 - ・ 管路の耐震化、広域化の推進に係る財政措置については、経営努力を行っても、持続的な経営が困難となる団体等の取組を推進する仕組みとなっているか
 - ・ 高料金対策に係る財政措置については、広域化に伴い対象から外れることが、取組を躊躇する要因となっているとの声もあるため、取組推進に向けた障害除去が必要か
 - ・ 簡易水道事業に係る財政措置については、経営状況に応じた適切な経営努力を促進する仕組みとなっているか

6. 今後の検討の方向性

- 水道事業における持続的な経営を確保するため、水道事業の経営状況や現行の財政措置の課題を十分に踏まえ、対応策を講じることが必要
 - (1) 対応策の検討に当たっては、
 - ・ 公営企業については、独立採算が原則とされていること、
 - ・ 一方で、水道事業については、ほぼ全国民が利用者であり、利用者負担の格差への配慮が重要であることの双方の観点を踏まえる必要があるのではないか
 - (2) また、中長期的には、人口減少が進む中、さらなる広域化により利用者負担の平準化を図ること等の対策が必要となるのではないか
 - 当面実施すべき対応策についても、こうした方向性に沿った取組となるよう留意する必要があるのではないか

水道事業に係る主な財政措置の導入の経緯

【参考1】

主な制度的対応

主な答申・研究会等

S27 地方公営企業法施行

S32 水道法施行

S41 地方公営企業法一部改正

- ・企業会計と一般会計等との負担区分の明確化
- ・上水道事業、簡易水道事業への一般会計繰出金を地方財政計画に計上

S42 補助制度の創設

- ・水源開発及び水道広域化に対する補助制度の創設

S44 地方財政措置の拡充

- ・上水道事業について、高料金対策、水源開発対策、広域化対策に要する経費を一般会計繰出の対象とし、地方財政計画に計上し、交付税措置の対象とする
- ・簡易水道への一般会計繰出金を交付税措置の対象とする

S56 地方財政措置の拡充

- ・一般会計出資債を創設し、上水道事業における水源開発対策、広域化対策について、一般会計出資債の元利償還金に対する措置に改正

H8 地方財政措置の拡充

- ・上水道事業について、安全対策事業(災害対策事業)の創設

S40

「地方公営企業の改善に関する答申」(地方公営企業制度調査会)

- 消火栓の設置経費等は、その性格上料金に織り込むことは適当でない。一定の負担区分を確立して一般会計が負担すべき。
- 原価主義に徹することにより料金水準が著しく高額となる水道料金に対しては、例外的に国において何らかの財政援助措置を講ずべき。

S41

「水道の広域化方策と水道の経営特に経営方式に関する答申」(公害審議会)

- 水道は、都市の膨張や水源確保といった事情により、需要不確定のまま先行整備が求められる。こうした経費の全てを水道に求めるべきではなく、国又は地方公共団体においてもその建設費の一部を負担すべき。

S55

「水道事業をめぐる経営環境の変化への対応策についての報告」(地方公営企業経営研究会)

- 水源開発事業、水道広域化事業及び資本負担の軽減のための国の新たな助成措置の対象となる事業について、一般会計から水道事業特別会計に対し、建設開始時に事業費の一定部分を出資させることが必要である。

H7

阪神淡路大震災

○ 一瀬智司「地方公営企業と経営改善政策」『公営事業政策論』（昭和51年）電力新報社

国民福祉、地域福祉という目的のために必要最小限のシビル・ミニマム、または、公共の必要の原則に基づく投資が先行せしめらるべきであるならば、採算は経常費のみに限定しても、受益者負担の原則をくずすことにはならないですむからである。このように公共負担の源泉としての税金と料金をあわせ考慮することによって、公営企業について先行投資と料金高騰抑制の両者の目的を調和的に達成する契機をつかみうるように思われる。

国またはそれに準ずる期間および地方公共団体が上水道事業のために、租税その他による一般会計の財源を拠出負担してもよいとする根拠としては、①上水道事業自体で水源確保を行うことは、地方自治体レベルでは困難になってきており、またその経費についても上水道事業だけで利用者負担することは、その料金において極度の地域格差を生ずることになる。②租税による公費負担は国民すべてが利用者であることを意味するが、近い将来における国民皆水道を考えて、上水道事業の一部を租税による公費負担とすることは、ある程度認めても然るべきであろう。③とくに水源開発のごとく先行投資を必要とするものについては、国が進んで事業を行う必要がある。ただし、その経費については関係する地元の地方公共団体および上水道事業も応分の負担を負うべきであろうと思われる。これは具体的に理論化することは難しいが、各関係機関はそれぞれ受益の限度に応じて経費負担を行うべきであるとともに、租税による公費負担導入の根拠ともなる。④つまり、水源開発のごときは、水系が地域的に限局せられるので、国または国に準ずる機関が事業を行うにしてもその受益団体を明らかにすることができ、租税による公費負担とする場合、国とともに地元の地方公共団体も負担することについて理論的正当性を持ってくるからである。

○ 遠藤湘吉「地方公営企業の財政問題—一つの覚え書」『国家と財政の理論』（昭和50年）青木書店

水資源が必ずしも十分でなくなると、上水のためにその一定量を確保し、これを確実に供給することは、多数の人間活動の相互連関の上に成り立っている都市社会を存続させるための不可欠の条件となっている。その意味で、一定量の上水の供給というサービスは、むしろ公共財的な性格をもつというべきであろう。

地公企業サービスについて、公共財的性格を持つ部分の経費については公費—税金が投入せらるべきであり、民間財的性格をもつ部分の経費については料金で支弁されるべきであるということである。いま少し具体的にいえば、建設的経費は公費支弁、経常的経費は料金支弁ということになるであろう。もっともより具体的な問題としては、建設費のすべてが公費支弁の対象となるのか否か、またそのばあいの利子負担はどう考えるべきか、等の問題が生じるであろうが、それは、事業の性質によって、個別的に決定すべきものであろう。