

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（第1回） 概要

1 開催日時等

- 開催日時：平成31年4月19日（金）14:00～16:00
- 場 所：地方公共団体金融機構 大会議室
- 出席者：鈴木座長、宇野委員、江夏委員、小西（砂）委員、小西（雄）委員、
小林委員、小室委員、勢一委員、吉岡委員、児玉委員代理
林崎自治財政局長、沖部公営企業担当審議官、山越公営企業課長、
本島公営企業経営室長、坂越準公営企業室長、五月女課長補佐 ほか

2 議題

- (1) 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について
- (2) 今後のスケジュール（予定）
- (3) その他

3 配布資料

- (資料1) 研究会開催要綱及び委員名簿
- (資料2) 地方公営企業法の概要及び経営改革の推進に向けたこれまでの取組
- (資料3) 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）
- (参考資料) 公営企業の経営のあり方等に関する調査研究会報告書

4 概要

- (1) 事務局より資料1及び2について説明
- (2) 出席者からの主な意見

総論について

- 制度検討の基本視点として、共通認識としての公営企業の定義を示しておいた方がよいと思う。
- 各公営企業が役所の本分としての仕事をし、同時に経営効率化を果たすという二面性を有していることの位置付けが必要。
- 同時に、企業形態を取ること、一定の経営の自由を与え、独立性を担保することで、経営の効率化を果たすという意味合いもあると思う。そのような位置付けも必要。
- 公営企業債を発行可能とする事業の範囲について、どのような形で設定していくのか。
- 各地方公共団体が、自分たちの視点で、自分たちの利益を考えて、自律的な管理ができるような支援制度を作ることが大事。
- 地方のガバナンスに依拠することが重要。
- 直接運営を行う担当職員やサービスの需要をする住民の方々が、公営企業の価値というものを十分認識して、理解してもらうことが重要。
- 公営企業の理論を新しく構築し、実践的なスキームを構築していくことで、広く深く精緻な議論をしていかなければならないと実感した。

- 法律ができたときの環境と今置かれている環境との違い（行政需要が右肩上がりに増える局面と縮小する局面）から改革すべき方向性が異なっているのではないかと。

各地方公共団体における公営企業の経営規律の確立について

- 設置条例の位置付けを改めることには大変共感する。幅広に進めるのであれば、経営の基本を示すための条例にしてもよいのではないかと。
- 評価の仕組みとして、地独法の場合はいくまでも間接経営形態をベースとしていて、外部から評価する評価委員会という仕組みを採っているが、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。
- 一般会計との負担区分のあり方は昭和 41 年改正時の議論でもあったことであり、もう一度取り組む必要がある。
- かつては条件不利地域に公営企業はなかったが、現状は集落排水事業なども含めて、条件不利地域においても公営企業が普及したという状況。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、それを支えるために公営企業を財政的に支えるという大命題がある。過疎債で支えるだけでなく、負担区分のあり方を見直すのも大事な論点。
- 公営企業の経営規律の確立は非常に重要な論点。
- 恐らく、今回初めて経営ミッションという表現が出てきた。大きな団体であればこういう意識を持つことは可能と思うが、中小規模の団体に対しては、具体的なミッションについて、ガイドラインや事例紹介等により誘導をするなど、どう設定していくのか分かるように示していくことも大事。
- 中長期的に物事を考えることは非常に重要であり、定量的に評価する際、財源や収入面を中心に評価すると、例えば投資をしないということの方が評価されてしまい、先送りしてしまった方がよく見えることになることに留意。
- 経営ミッションを踏まえた経営戦略の策定や、それに基づく経営成績の評価等の仕組みをきちんと回していくことが大事である。定量的に評価していく仕組みのためには、経営比較分析表において一定の指標を開示し、分析することになっていることを活用し、一定の KPI の設定や目標の設定の仕方などを示すことが考えられる。
- 経営規律の確立のための方針を示した後のモニタリングをどうしていくのか、過去には 3 年、5 年に一度ローリングをしていくという議論もあったが、更なる議論が必要。
- 下水道普及率が 50%未達の団体があるが、下水道事業はこれからの 10 年で概成と言われている。そのような団体に対して適切な汚水処理の整備手法の選択を促していくことが重要。
- 経費負担区分について、地方公共団体として困るべき考えが定まっていないがために、一般会計担当と公営企業側とで毎年度交渉するような状況にあるので先の見通しが示せるよう、これを機に整理しておくことが非常に重要。
- 各団体が経営規律の確立をすることは、非常に重要なこと。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。その上で、それでも恐らく多くの地域で、現状維持すら苦しい状況にあるので、そのような地域をどうやって支えていくかという支援の仕組みをきちんと考えるというところも必要になる。
- 制度設計側から支援を受けながら各団体がどれだけ経営に努めても、ダウンサイジングに取り組

むことは避けられない。そうすると財源の確保に切り込まざるを得ず、一般会計と公営企業会計の経営負担区分についての議論は避けて通れないと思う。このことについて、一律の解は恐らくないが、繰出基準などについて、各団体がルールを設定するという方向性が、恐らく正しいのであろうと考える。

- かなり厳しい部分はあるが、そのときに対住民、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、しっかりと語り、理解を得ることが必要だろう。
- 地域としての持続可能性を考えると、公営企業だけではなくて、全体の財政を含めて考えていくことになると思う。
- 自治体の中でも、一般会計と企業会計間でルールが明確化されてない、その都度その都度考えて、基準がどんどん動いていくというような部分の実態としてある。そのため、ある程度のルールを設けて、各地方自治体がミッションを踏まえた、それに向かった繰出しをやっていくようなやり方もあると思う。
- 大きな方向性として、公営企業の目的がどこにあるかが非常に重要。公営企業の経営を維持するかの判断は、条件不利地域の集落を維持できるか否かの話につながる。集落を維持するためには水道事業等をどのように展開することが一番よいのかということになる。それぞれの地域でどのような形が最もよいのかは異なる。様々な地域がある中、法の適用範囲を広げるなどハードルを高くする場合は、条件不利地域にある集落や小規模団体などでも乗っていくことが可能な内容かどうかという視点も今回の検討が必要。
- 公営企業は、そのものや、設置する地方公共団体の規模等によってレベル感が大きく異なる。地独法の仕組みを入れるとすると、市町村が県と同様に、評価委員会も含め、単独で運営を適切に行っていくことは難しいと思われるので、今後のご検討をお願いしたい。
- 首長の定める経営ミッションは非常に重要。
- 経営戦略を立てて、経営計画を立てるということが非常に大事なことはよく理解しているが、公営企業のみで中長期的な経営計画を立てるのは、現行では非常に実務的に難しい。公営企業は、入りと出をなかなか自分たちだけでコントロールできない。
- 地独法などを参考に、一般会計に対して負担の責任を負わせる仕組みを規定することも考えられると思う。
- 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、自らの圏域をあり方、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と思う。

料金のあり方について

- 料金について、事業報酬は議論されているが、その計算期間を示すことは今まで議論がなかった。
- 原価計算の内容について、予算制度との関係の中で整理して、情報提供を考えたらよいと思う。
- 最近料金の見直しを図る団体が増加しており、会計基準の見直しとして長期前受金戻入の話が出てくる。総括原価方式で計算した時に、これを差し引かないのか差し引くのか、どちらで計算するのかにより、料金算定や利益の見え方に影響してくるので、こちらから示さないと必要な料金体系にならない可能性があるため、整理が必要。

- 現状としては、総括原価方式で計算するものの、最終的には資金ベースであり大きくプラスにならないような形である資金収支方式で調整をしていくことが行われることが多いが、今後の投資需要を考えると本当にその事業としてやっていけるのかどうか、維持可能なものかどうかという視点での総括原価方式、あるいは事業報酬のあり方などの整理を検討していく必要がある。
- 応益負担ではなく応能負担の考え方を一部取り入れている団体もあるが、この負担の考え方も整理すべき。
- 事業報酬の考え方も、なぜ必要なのかを改めて論理的に整理しておくことが必要。
- 資産維持費の考え方は、これから見ていかなければならない部分と思っている。
- 長期的な持続可能な経営を考えたとき、資産維持という考え方は、現時点においても今後においても必要と考えている。
- 料金制度については、市町村合併によりいくつかの事業がひとつの会計になったため料金を統一することとしたが、実務的には大変難しかった。
- 料金については、各事業によってかなり特徴が違うので、原価計算を行う際に一般的に損益でやるべきだとか、あるいは資金でやるべきだというのは、事業ごとによく検討しなければならないと思う。
- 資産維持費は、大都市圏の地方公共団体においては現時点ではあまり意識されていない。なぜなら、内部留保資金を確保することの意義が説明困難なため。特に、率で説明するのは難しい。
- 総括原価と独立採算という考えが双方セットになって緊張感を持っているからこそ、効率的な料金で運営されると思う。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難しくなっているというのが大きな状況であると思う。

会計・経営の単位について

- 会計単位について、一つの事業でまとめるという議論もあるかと思うが、一方で広域化や経営統合を考えていくと、特に経営統合時、会計単位をどういうふうに考えればよいのか。料金を区分したまま経営統合することを想定すると、どうしたらよいのかという点が論点と思う。
- 例示では上水道と簡易水道、下水道と集落排水について単一の会計で経理を行うとしており、これは既にされているところが多いが、実際には上水と下水のセットで料金徴収をしているので、水道と下水を一体的に考えていくこともあり得るのではないかと。
- 簡易水道を上水道にしていくとき、簡易水道の統合や、簡易水道への企業会計の適用の途端、補助金や交付税が減っていくため資金繰りに窮する団体が相当数あるため、会計単位を合わせるだけでなく、財源の話も非常に重要な論点。
- 事業ごとのセグメントの設定を求めることとすべきとあるが、セグメントの設定を行うと、黒字と赤字が浮き彫りになり、統一料金にしにくくなることも考えられるので、住民間の合意形成や議会の反発などが出てくる可能性を踏まえ、慎重な検討が必要。

地方公営企業法を適用する範囲について

- 健全化法においては、公営企業単体での健全化のための規定があるため、今後の公営企業のあり方との整合性をどう取るのかの議論が必要。

- 健全化法ができる前、昭和 41 年改正により地方公営企業法に再建規定が設けられたのは、当然適用の 7 事業と病院事業だけであった。
- 法制度整備の経緯として健全化法が先、会計基準などが後とならざるを得なかった。そのため、健全化法において単体で健全化を求められる企業の範囲が地方公営企業法の適用事業以外にも広がっており、法適用と切り離された状態になっているが、これをもう一回結び付けなければいけない。
- 「健全化」について、発生主義会計の損益計算書の意味での健全化なのか、一般会計と同じような資金不足という意味での健全化なのかあるべき姿を再整理すべき。法適用をする上での健全化は発生主義会計の意味であって資金不足という意味ではないが、実は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。
- 法の適用範囲を広げていくこと自体には賛成。ただ、公営企業制度の体系と会計基準の設定方法をマッチさせる必要がある。
- 一般会計からの繰入金、特に公営企業債の元金償還に充てるための一般会計繰入金の取扱いについては、経理処理によって大きく見方が異なってくることもある。

公営企業の多様な経営形態に応じた制度のあり方について

- 広域化について、企業団制度は一部事務組合よりも意思決定機構を簡素化し、迅速化を図るものだったが、今後、小規模団体の広域化を考える場合、むしろ様々な団体の参加を制度化する方がよい。実際に一部事務組合をそのまま使うところもあるだろう。
- 一部事務組合制度には問題点もあろうかと思うので、意思決定の迅速化というよりは、広域化に取り組む小規模自治体の広域化、参加を考えたようなあり方についても議論が必要。
- 3 万人未満の団体が法を全部適用していて、管理者の設置や組織体制の見直しが求められるとなると、なかなか厳しい団体も出てくる。仮に法改正をするのであれば、場合によっては、事業自体は法全部適用に整理する場合であっても、人口規模など何らかの要件を付するという事も視野に入れてはどうか。
- 経営形態の見直しの論点には地方独立行政法人が出てきていないが、複数団体が共同で地方独立行政法人を設置して、そのエリアの水道・下水道を維持していくという形も考えられる。
- 大規模自治体、政令市や中核市といった各エリアの中心団体にとっては、ハードの統合効果や財政効果が見えないと広域化のメリットがないという状況のもとで、都道府県が中心となり解決することは難しい面もある。
- 地域の実情に応じて、様々な経営体制等の仕組みを選択できるように、経営手法のメニューを充実させ、どの経営手法をとっても健全な団体運営ができるよう、選択する手法それぞれに対し、経営の全体像をある程度示すべき。広域化については、今後本気で取り組むべき分野であり、制度設計側として、広域化に向けた取組を推進するために、このようにツールをそろえることが必要ではないか。
- 水道・下水道は地理地形に非常に左右される。地域性が非常に高いが、地域に密着してどう維持していくのかという視点を整理したい。
- 広域化を進めるに当たっては、実態として、赤字経営となっている公営企業をどこが引き取るのかの議論で止まってしまうというのが課題。

人口減少・ダウンサイジングへの対応について

- 人口減少・ダウンサイジングは将来へのリスクとなっている。人口が減少していくと、自分たちの経営がどうなっていくのか、将来リスクをどう評価し、どうしていくのかという点で、予算制度や会計制度の議論も必要。
- ダウンサイジングに際して、地方債の繰上償還については、何らかの措置を検討することも考えられるのではないかと。
- ダウンサイジングへの対応は必要なことと思うが、現在の需要を満たしつつダウンサイジングに取り組むことは本当に難しい作業だと思う。広域化のあり方とセットで統廃合を進めていくことで、初めて可能になるため、セットで検討していくものとする。

都道府県と市町村の関係について

- 都道府県の関与を法的に位置付けることは非常に重要。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と思う。
- 都道府県にとっても、なぜ都道府県が県下の市町村の支援をするのかという法的な根拠が明示され、役割が確立されることが重要。特に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つながらない。また、都道府県単位での広域連携が本当に一番よいのか、検討が必要。
- 市町村にとっても、都道府県との連携のあり方は明確化されることが望ましいと思われる。
- 都道府県であってもマンパワーは不足しているため、法的にどのような位置付けができるかについての検討は非常に重要。
- 市町村担当部局と事業法所管部局、公営企業部局の連携は大変重要であるが、赤字経営の市町村を支えるような部局にどの程度の権限を与えるのかという議論は非常に重要。

その他について

- 永久企業債、償還期限を定めない企業債については、事務局の説明どおりかと思う。株主がいない公営企業における住民参加の要素も含まれているものだったと思われるので、そういった要素も含め、制度化の可能性もあるのではないかと。
- 地方公共企業体、現在は地独法制度があるため使われていないと考えてよいと思う。一方で、地方公共企業体は、当時の議論の中で、広域的に運営されることも想定されていたように思われるため、広域化の受け皿としての観点からの議論もあってもよいのではないかと。
- 永久債について、先ほどの意見と方向性は同様。
- 現状、千葉県工業用水一件のみだが、海外であればイギリスの自治体も永久債を発行したという事例がある。日本の自治体からも永久債を活用できないかという質問を受けることがあり、取扱いについては慎重に検討を進めたい。
- 償還期限を定めない企業債は、住民出資のロマンから始まっているが、本来は先の会計制度の見直しの際に廃止した借入資本金と一緒にその取扱いを議論しておかなければならなかったものという認識。
- 団体の立場として、使われていないので特に規定の維持をする必要はないと考える。
- 資産維持費との関係で永久企業債というアイデアはあるのかもしれない。また、実耐用年数に合

わせて減価償却も見直すことができれば、実践的かつ実務的であると思う。

- 地方公共企業体について、公営企業型地独法制度が創設されたため、存続の意義について検証が必要ではないかと資料に記載があるが、いくつかの公営企業が地方公共企業体となり、広域で問題を解決していくことで、新たな活路を見出すというのも、今後の新たな方法として考えられるのではないか。

その他の意見

- 経営をしっかりとやっっていこうとすると、人員配置等、組織体制をどうするのかの課題が生じる。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と思う。