

今後の公営企業のあり方と 水道事業の基盤強化の必要性

東洋大学大学院経営学研究科客員教授・博士（経済学） 石井晴夫

地方公営企業の位置づけと役割

現代の企業経営は、日々さまざまな国内外の環境変化に直面している。技術や製品・サービスのイノベーションを常に創出あるいは実現するためには、企業や行政の有する経営資源、さらにはポテンシャルを最大限に引き出し、それを事業に役立てて行かなければならない。地方公共団体が経営している多くの公営企業においても例外ではない。地方公営企業は、地方公共団体が住民の福祉の増進を目的として設置・経営する企業であり、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）等が挙げられている。つまり、一般行政事務に要する経費が法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・サービスの対価である料金収入によって維持・運営される事業を意味しているのである。

地方公営企業法（昭和27年法律第292号）の第1条には、「この法律は、地方公共団体の経営する企業の組織、財務及びこれに従事する職員の身分取扱いその他企業の経営の根本基準並びに企業の経営に関する事務を処理する地方自治法の規定による一部事務組合及び広域連合に関する特例を定め、地方自治の発達に資することを目的とする。」と規定されている。

地方公営企業は地方公共団体が経営し、地域住民に直接サービスを提供することから、受益者が当該受益量に応じて経費を負担することが公平とされている。つまり、受益が個人に帰属しており、歳入と歳出が明確になることから「収支均衡」が原則とされて、各事業ともに健全経営が要請されている。

一方、地方公営企業法上の管理者は、民間企業で言えば経営者に相当する立場である。地方公営企業においても、企業としての合理的かつ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。従って、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）を同法によって設置することができる

と規定されている。

さらに、職員の身分取扱いに関して、人事委員会を置く地方公共団体については、職階制の採用が義務づけられているのに対し、企業職員については、その実施は任意である。また、財務については、事業毎に経営成績及び財務状態を明らかにして経営することから、その経理については事業毎に特別会計を設置する。但し、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するが、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こととされている。会計処理基準については、企業会計方式が採用されており、官公庁会計方式が現金主義会計や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並びに複式簿記が採用され、損益計算書及び貸借対照表等の作成が義務づけられている。

水道事業経営を巡る環境変化

公営企業の代表格ともいべき水道事業においても、最近の人口減少等に伴うサービス需要の減少や節水意識の醸成とそれに伴う給水収益の減少、さらには施設・設備等の老朽化や耐震化等に伴う更新需要の増大等、水道事業を取り巻く経営環境は厳しさを増している。水道は住民生活に必要な不可欠なライフライン（生命線）であるが、地方圏においては急速な人口減少に伴う有収水量の大幅な減少、加えて施設利用率の低下は持続可能な事業運営に暗雲を投げかけている。2065年の需要水量はピーク時より約4割減少すると予測されている反面、老朽化対策と災害対策に伴う更新需要の増大は急速に高まっている。2016年度の管路更新率は0.75%に留まっており、結果として、管路経年率は14.8%にまで上昇している。従って、今後水道事業における更新のための資金需要の増大に伴って、さまざまな資金調達手法が検討されなければならない。

加えて、上下水道全体を通じて専門人材の確保等の組織体制の強化も課題である。こうした大きな変化要因を背景として、水道事業の経営基盤強化を目的とした改正水道法案が2018年12月に成立し、2019年10月に施行されることとなったのである。

「水道財政のあり方に関する研究会」における論点

一方、総務省でも水道事業の持続的な経営を確保し、各地方公共団体において経営努力を推進する対応策等を幅広く検討するため、2018年1月に「水道財政のあり方に関する研究会」（座長：筆者）が設置された。ここでは1年間で6回にわたる検討が行われ、同年12月には研究会の報告書が公表された。同報告書のポイントをまとめると以下のとおりである。

まず第1は、「水道広域化推進プラン」による広域化の推進である。複数の市町村が行政区画を超えて、連携又は一体的に事業に取り組む広域化については、スケールメリットによる経費削減や組織体制の強化等の幅広い効果が期待できるため、積極的に推進することが必要である。特に、広域化の中でも経営統合は、経営主体が単一となり、施設の統廃合や人員並びに財源等の経営資源を一元的に管理するため、給水原価の削減や専門人材の確保等、経営基盤を強化する効果が最も期待できる。その一方で、地理的要因等により経営統合の実現が困難な地域においても、施設の共同設置や共同利用等により、更新費用や維持管理費用の削減等の効果が期待できる。このため、各都道府県においては、地域の実情に応じた多様な広域化を進めるため、広域化の推進方針やこれに基づく具体的な取組み内容等を記載した「水道広域化推進プラン」を2022年度末までに策定し、その取組みを推進することが必要である。また、水道事業者である市町村等においては、都道府県とともに同プランに基づく水道事業の広域化に積極的に取り組むことが必要である。

第2は、アセットマネジメントの充実である。水道事業における大規模な事業用資産を将来にわたり適切に維持・更新していくためには、中長期の視点に立った需要の変動と供給体制の見通しを踏まえた適切なアセットマネジメントに基づき、更新投資を着実に進めることが求められる。アセットマネジメントを実施していない団体においては、速やかに取組みに着手するとともに、実施している団体においてもその水準を高めることが要請される。

第3は、着実な更新投資の促進である。水道

は住民生活に必要なライフラインであり、老朽化による事故等が発生した場合には、国民生活に多大な影響を与えることから、すべての地域で水道サービスが持続的かつ安定的に提供されるよう、着実な更新投資を進めなければならない。このために、一定の経営努力を前提としつつ、経営条件が厳しく、現状において更新投資が進んでいない団体においても着実な更新投資が実施されるよう、地方財政措置が拡充されることとなっており、これらの団体においても、適切に対応することが求められている。

第4は、料金収入の確保である。資産の大量更新時期が到来する中で、更新投資に要する経費が増大している。他方で、料金収入の大幅な減少が懸念されている。先に総務省から要請されている「経営戦略」の策定を通じ経営基盤の強化を図る観点から、投資計画と財政計画を「見える化」し、収支均衡を図るための計画的かつ持続可能な料金水準への改定が喫緊の課題となっている。

第5は、官民連携によるさらなる民間活用の推進である。広域化と併せて、指定管理者制度や包括的民間委託、PPP/PFI等の民間活用の取組みも積極的に検討し、広域化と官民連携を車の両輪として活用することが必要である。

第6は、ICTやIoT等の先端技術の活用である。すでに多くの水道事業者において、浄水場等の集中監視・遠隔操作・水質の自動管理等が導入されている。今後は、スマート水道メーターによる自動検針や漏水情報の自動収集、さらには高齢者の見守りサービス等についても、実証実験の結果を踏まえ、早期の導入と活用が期待されている。

今後の公営企業のあり方

このように、水道事業においては国内外の経営環境が目まぐるしく変化する中で、全国の水道事業者は機敏に環境変化を察知し、地域住民の安心・安全や災害対応を志向しつつ、利用者ニーズの多様化・高度化に迅速に対応していく必要がある。こうした対応は、電力や都市ガス等のエネルギー分野、鉄道や路線バス等の交通分野、上水道・下水道・工業用水道等の水分野等、公営企業全体に通じて言えることである。地方公営企業は、住民生活と地域の産業活動を支える基礎的な社会基盤である。こうしたことから、今後とも利用者の負託に十分応えるとともに、その重要な役割を後世に引き継いでいくことが求められている。