

「人口減少時代における地方公営企業の持続可能な経営の確保に向けた取り組み」

東 宣 行（総務省（当時））

総務省の東と申します。私は今日、地域政策課の理事官という名前を書いておりますけれども、実は以前、公営企業課準公営企業室というところにおりましたのと、それより前には財政局の財務調査課というところで「財政健全化法」の法律、政令、省令をやらせていただいて、夕張の財政破綻の問題、こういったものを担当させていただきました。

公営企業課にいたときには経営戦略の策定とか、あるいは「公営企業法」適用といったことをやらせていただきまして、今日その関係でお声掛けをいただきまして、現在は専門というわけではないんですけれども、皆さまの少しでもお力になれるようなお話ができればなと思っていますところでございます。

現在は、さらに地域情報政策室・マイナポイント施策推進室というものに関わっておりますが、本日はそちらの方がメインではなくて、どちらかといいますと公営企業といったところ、以前少し北大の公共政策大学院の院長であります宮脇先生のお手伝いということで、本に少し公営企業について書かせていただいたことがございます。公営企業の分野というのは、横串でまとめている文献が本当に少なく、それぞれの事業単位で書いているものが多かったものですから、そのときにちょっとまとめたものもございまして、少しそ

のときからアップデートしながらお話しできればなと思っています。

本日のテーマは、ここに来るまで総務省の取りあえずやっていることのご紹介をすればいいかなと思っていたんですけれども、冒頭の先生からのお話の中で、問題意識が非常によく分かりまして、将来にわたって住民ニーズも継続的に充足していくにはどうすればいいのか、そういう大きな問題なんだろうなというふうに理解いたしました。そういうことを考えていくときに、4つに分けてまず考えていけないといけないだろうなと思っています。

私は、総務省に入省した最初の2年間は山形県に行っておりまして、山形県なんかだと、田舎に行くと、近所でみんなで葬儀をするみたいなのが当たり前で、集团的ニーズとして葬儀をするので、葬儀社がまったく要らないというようなかたちがありました。葬儀社が要らないので、当然公営企業としても葬儀社は要らんということになって、そういう「住民ニーズが将来にわたりあるのかどうか」というのは、ごくごく当たり前のことですけど、まず必要な視点なのかなと思います。

2点目といたしまして、「そのニーズというものが公的なニーズなのかどうか」、「将来的に継続的にそのニーズを充足する担い手は

パブリックなのかプライベートなのか」, それは板垣先生の議論でもありましたけれども, それが非常に重要なのかなと思います。そのときに, それを継続的に担える民間企業がその場にあるのかどうかという, いわゆる公共性の課題というの, 非常に大きな問題なんだろうなというふうには思っています。担える民間企業があるということになりますと, それをわざわざ公共で担うというときには, 少し説明責任が必要になってくるんだろうなと思います。当然, 地域活性化のためには, 地域の外にとにかく流出していかないようにするために公営企業が必要なんだ, これを民に任せてしまうと都会の大手の企業が入ってきて, 結局中央資本の方に全部流出してしまうから, 地域の活性化のために公営企業が必要なんだという意見は当然あると思いますけれども, やはりそこには一定の説明責任が要るんだろうなと思っています。

公共性の部分というの, その時代, 地域によってまったく違うという大きな問題があるんだろうなと思います。公営企業の課に配属されたときに, 真っ先に公営企業の歴史を調べるわけですが, 日本で一番最初にできたのは, 東京市の神楽坂にある食堂事業だということが分かりました。レストランを公営企業でやるというのは, いまではちょっと考えられない, 田舎では考えられるかもしれませんが, 神楽坂でまさかそんなことが起こると思わないんですが, よくよく調べていくと, 研究結果の成果としては神楽坂の花街で, いわゆる娼婦の方がどうしても所得水準が低く, 栄養状態が悪い, 当時の時代背景でいうとその人たちが反政府分子化していくことを当時の政府が恐れたということで, できるだけその人たちに栄養がある食事を提供し, 不満がたまらないようにしようということで, 食堂事業が始まったという分析がございましたが, これは本当に時代を感じると思いますか, そういった理由で公営企業をやったんだ, あったんだということかというと, それが本当に公的ニーズなのかどうかというところの議論というの, 本当に時代, 地域を見ないとよく分からないというのが, 一つの特徴なのかなと思います。

ではもしパブリックかプライベートかというのでは, これは公的ニーズなんだと, パブリックでやらないといけないんだということになったとしても, それの「担い手をそのパブリックの中の誰がやるのか」, 一般会計なのか公営企業なのか, あるいは三セクなのかといったところは非常に大きな問題なんだろうなと思います。これが3点目です。

いま現在, 公営企業が主要な立ち位置を占めているということで, 公営企業の法制がどうなっているかというの, 非常に大きな課題だと思っています。公営企業でいうと, 法制の中では, ちゃんと独立採算しなさいねということがはっきりと書いてある, あるいは, その法律で事業単位で実施しなさいねということが書いてあります。こういうことが出てくるのでシュタットベルケという話が出てくるんだろうなと思っておりますけれども, いずれにしても事業単位で独立採算しなさいということとか, 事業単位で構築しなさいねということは, 踏まえる必要があるんだろうなと思います。三セクでやるにしても, 当然事業単位でやる必要はの場合なくなってくるわけですが, 三セクの良さとしては, 普通の事業目的も兼ね備えられるということ

もあるかと思いますが、どうしても民主主義的な要素といいますか、公営企業でいえば当然予算、決算も全て議会でチェックするということになりますけれども、三セクではそれを直接することができなくなります。例えば、地方公共団体の三セクに対する損失補償の部分で健全化法上見えるようにしていますけれども、一定程度、株主としての自治体に対する規制という部分になってきてしまいますので、その民主主義的なチェック機能はどうするのかというところは、課題として出てくるんだろうなと思っています。

私は個人的に、2010年から2012年まで中国の清華大学の公共管理学院に留学していたんですけども、中国なんかに行くと、三セクで高速道路を建設して運用したりしているんですけども、そのときの建設資金というのが、ケイマン諸島に会社を設立して調達してきたりしています。国内で地方債発行禁止というのが中国では法律で決まっていますので、そうはいつでも、資金をなんとか融通してこないといけないというニーズがあるので、珠海市がケイマン諸島に会社を設立して、そこで債券を発行して資金を集めてきて、そのお金で高速道路を建設するというのをやりました。これは当然、日本でもやろうと思えば可能だと思います。国内の金融市場がたまたまいまいいので、公営企業だとか三セくだとか、国内は三セくだということでやっておりますけれども、もし猛烈なインフレが始まって国内企業市場が悪くなれば、私の出身地である兵庫県三木市であっても、ケイマン諸島に何かつくるといことはあるんじゃないかなと思っています。

いずれにいたしましても、こういったパブ

リックの中で担い手がどこになるのかということは、考えていかないといけない一つの大きな問題なんだろうなと思っています。当然その担い手の中でシュタットベルケ、三セクという話が出てくるんですけども、後々の議論のために先に私の思いを申し上げておきますと、このシュタットベルケを進めていく上で一番大きな議論になるのは、例えばガス事業とかのエネルギー事業の、その利用者からいただいた利用料金で、例えば交通事業の投資をして、交通事業の利用者に対するサービスを供給するということがいいのかどうかというところの説明責任が、特に独占的な供給形態となっている公営企業を中心に非常に求められるのではないかなと思っています。既存事業が公営企業でいろいろされている中で、これを一つまとめていって、黒字の事業を生みだしている利用者から赤字の事業の利用者の補填をするという、たまたま一致していればいいんですけども、それが一致しないことも十分あり得るのではないかなと思っています。あるいは、例えば下水道の技術士さんというのは、交通事業の運転士さんにはなかなかないだろう、人事管理といったところでのシナジー効果が出るのかどうかといったところ、シナジー効果が出る範囲でやっていくというのは非常にポジティブな話だとは思いますが、本当にそうなのか。そうじゃなければ、まさに公営企業をやっていく上で共通する、例えば情報システム部門と一緒に共同して外部に委託するというやり方でも、十分可能なのではないかなという議論に対して、シュタットベルケの目指すところはどういうメリットがあるのかということを示していく必要があるのではないかなと思っています。

います。

最後になりましたけれども、4点目として、ではそのパブリックの中でどの担い手がいいのかということを決めたとしても、先ほど板垣先生の議論と、あるいは杉浦先生の議論とかがありますが、本当に「その担い手の中で完結できるのか」という問題があるかなと思います。つまるところ費用の効率化、収益の最大化、将来にわたって継続的にサービスを供給していかねばいけないという中で、そのために必要となる経営資源というものが、果たして例えば公営企業だけで本当に効率的に人、物、金、技術が調達できるのかどうか。やっぱり民間を活用した方が、その資源を調達できるのではないか。あるいは、単独の公営企業では無理だけれども、広域化したり、共同処理したり共同化することでそれができるのではないかということ、考えていく必要があるかなと思います。もっと言いますと、現代世代だけで解決できる、できないという問題もあるかなと思っていて、一番の問題が費用の部分なんですけれども、どうしてもインフラ事業ということになりますと、将来世代からいま借金をしてつくることが必要になる中で、われわれ現役世代の人間の使用料の計算の中で、将来にわたってもしかして施工環境が悪化するかもしれない、素材、材料費が上がるかもしれないという中で、現役世代にそれを負担させることができるのかどうかという意味で、現役世代の担い手の中で完結できるのかどうか、将来世代に対してそれをちゃんといまから負担させることができるのか、具体的に言ってしまうと、使用料を算定する上での資産維持費をどういうふうに計算するのか。事業報酬をどう

計算するのかという部分なんですけれども、やはりそういった現役世代の中だけでどうしても完結できない分も考えていかないとけないんだろうな、その中で、先ほど先生方のご議論にあったPFIというのも一つ大きな議論にもなってくるだろうし、そういったところを考えていかなくてはいけないと思っています。

ちょっと前置きが長くなってしまいましたが、なぜこれをべらべらと話したかと申しますと、総務省のいま現在の取り組みというのは、まさにこの大きな4つの観点ですね、そもそもニーズがあるのか、それは公的ニーズなのか、公的ニーズだとすると誰が担うべきなのか、担い手が本当に解決できるのかどうか、この4つの視点をしっかりといまの公営企業に対してチェックしてくださいということを行っているということだと、私は理解しているところです。これがまず、住民の皆さんに将来にわたってニーズを提供していく上で、この姿勢、この考え方が一番大事なんだという中で、それを表現しているのがいまの総務省の中でいうと、まず抜本的な改革ということが、さらには経営戦略ということ、あるいは法適用というものにつながっていくということで考えています。

もちろん、われわれ総務省として、住民の方にこのニーズをしっかりと満たしていくための態勢をどのように整えていくのかという中で、経営戦略の策定、抜本的な改革の検討、公営企業の「見える化」という3本柱を進めていくことが重要だと言っているのが、総務省がいまやっていることです。かつ、これをこれからしばらく、政府の大きな方針としてやっていくということでございます。

この抜本的改革というのはまさに、本当にこの事業、このニーズがあるのかどうかということを考えること。あるいはその担い手はパブリックなのかプライベートなのか、よく考えてくださいねということが、この抜本的改革というところです。さらに、その抜本的改革と経営戦略、かぶっているところはあるんですけども、パブリックとプライベートの中で、どちらが担い手としてふさわしいのか検討していくことを、この抜本的改革・経営戦略の中でぜひ考えていってくださいというのが、一つの大きな筋道です。さらに、その担い手の中で完結できるのかどうかということを考えるという意味でも、この経営戦略ですとか、この抜本的改革の中で考えてほしいということなんですけれども、その中でいま総務省が一番強調しているのは広域化等というところです。パブリックで完結する中で、人口減少とか資源、人、物、金、技術に限られるという中で、水道、下水道を中心に、これは原則として地方公共団体が実施主体となるということになっていますので、地方公共団体が人、物、金、技術を調達してくるのに、広域化というのが1つ大きな処方箋になるのではないかとということで、この広域化等というのをパブリックの担い手の中で完結してくれるのを、1つの大きな方針として、いま出しているというのが現在位置ということになります。

今日お集まりの皆さまを始めとしまして、そういった議論をよくご存じの方はいいんですけども、やはりそういったことを深く考える時間もない、機会もない、気付きがないというふうな方々が大勢いらっしゃる中で、まずはおたくの経営状況はこうなんだよと

か、資産の老朽化率はこうなっていますよとか、管路の更新率はこうなっているんですよということを気付いていただくという意味で、見える化ですね、公営企業会計の適用とか経営比較分析表というかたちで、数字で絶対評価だったり相対評価だったりするわけですからけれども、同じような人口密度のところ、とりわけ水道事業というのはこんな経営状況なんですよということを見て、このままじゃ駄目だなということに気付いていただくということも合わせて進めていく。大きく分けるとこのようなかたちで、いま議論が進んでいるということになります。

まず1本目の柱が経営戦略の策定です。一般的に民間企業で経営戦略を立てるのはごくごく当たり前のことです。株主に対してどのようにその資本の増殖を図っていくのかという説明責任が要るわけですからけれども、公営企業の場合資本の増殖というわけではなく、どちらかといいますとサービスの提供というわけですからけれども、それを安定的、継続的に将来にわたってやっていくというのが、公営企業の特徴であるという中で、将来にわたって投資はどうなりそうか。収益はどうなりそうなのかということをしっかり見ていくことが大事になってきます。その中でもギャップがあるならそれを埋めていかないといけないよねということが大きな流れになります。投資試算、財源試算、これは将来にわたっての入りと出を試算するということ、その出を見るに当たっては、しっかりとアセットマネジメントも実施させた上で考えていくことが重要ではないでしょうかと、まさに更新需要の平準化ということ、この経営戦略をつくるときにはしっかり考えてくださいということ

言っています。これでも収支ギャップが生じるといえることがあれば、広域化なのか、あるいは料金を上げていくのか、いずれにしても費用を下げるか収益を上げるしかないわけですから、そういったところをどういうふうにやっていくのかということ、計画として定めていってほしいというのが、この経営戦略の策定ということになります。総務省としては、マニュアルをつくったり、あるいはその計画をつくる上での、コンサルへの委託経費のところについては、財政支援措置をしていくということが、この経営戦略の概要になります。

次は抜本的な改革です。いわゆる事業廃止をするのか、民営化をするのか、広域化をするのか、あるいはその民間活用をどのように進めていくのかということ、根本から考えていってほしいという意味で、抜本的という言葉を使って、抜本的な改革って、普通一般名詞だと思うんですけども、総務省の公営企業部門、財政部門は固有名詞のように使っているということです。この抜本的改革につきましても、先ほど申し上げましたように、総務省の中ではもちろんいろいろ、事業廃止、そもそもニーズがないんじゃないとか、明らかに競争性の高い民間企業がたくさんあるんじゃないかということで、民間に事業を譲渡すべきじゃないか、あるいは民営化するべきじゃないかという意見もございます。その中で、冒頭申し上げましたように、パブリックが担うべきなんだということになったときには、そのパブリックの中で広域化をしていくことが、一つ大きな選択肢になるのではないかということで、広域化等の推進ということ、一つ大きな柱として進めてきてい

ます。主に水道、下水道、病院ということですが、今日はインフラ事業ということですので、水道、下水道というかたちでお話をしておりますけれども、水道事業等におきましては、例えば事業等の垂直統合を、県で水道供給をやっていて、市町村が末端給水をやっていることで、県と市町村を全部統合しましょとか、あるいは、施設共同設置ですとか、共同設置までいなくても管理を共有化しましょとか、あるいは施設管理じゃなくても、例えば料金収受とか情報システムのところを一体化しましょ、さまざまなレベルでこういった一体化をすることで、人、物、金、技術、単体ではなかなか調達が難しくなっている中でも、こうすることでこれまでのサービスを維持できるのではないかということを進めています。こういった考え方を、水道のこういった推進プランの策定についてということで、総務省と厚生労働省が一緒になって、広域化のことをしっかり真剣に考えてほしいということで、令和4年度までに、しっかりとこういったものをつくってほしいねとお願いしているところです。

水道と違いまして、下水道の場合はどうしても浄化槽という選択肢が出てくるというのが一つ大きな違いになります。下水道は当然処理場をつくって、管渠をつくってということになりますけれども、個々の家単位でその汚水を全部処理してしまうという、浄化槽という選択肢があるものですから、集合処理をするとどうしてもその費用が高くなる、コストが高くなるときに、個別の家庭で全部処理してしまう、個別の家で処理してしまうという選択肢も当然出てくるということで、最適化という選択肢が出てくるのが、一つ大きな

特徴なのかなと思います。

あともう1点、申し上げるならば、私は和歌山市に2012年から10年在籍をして見させていただいておりましたが、和歌山市の下水道の普及率は40%切っていました。これは計画区域に対して40%ということで、べつにみんなが垂れ流ししているというわけではないんですけれども、要は浄化槽をやっているということなんです。この40%、じゃあ、どうやって上げるのか。下水道の区域を減らせばいいじゃないかということになります。当然ここにある、「汚水処理に係る都道府県構想の見直し」ということで、都道府県単位でここは下水道でやろう、ここは浄化槽でやろうということをしかり考え直してくださいねということですが、これはなかなか簡単じゃないんですね。まず、いったん下水道の区域となりますと、土地の価値が上がっている、上がることが期待されているということで、それを前提とした経済活動が不動産業者を中心に行われている中で、いったんここに下水道を引くと決めたのになぜやめると、どうしても言われてしまうという中で、この区域の縮小というのはなかなか難しいという一つの大きな問題が、下水道の分野ではあるように思います。

民間活用という部分、全てパブリックで、人、物、金、技術という資源を調達できればいいんですけれども、なかなかそれが難しいという中で、民間活用も非常に大きな選択肢になってくるだろうという中で、こういった民間活用の事例もたくさん蓄積してきているところではございます。当然、それぞれの分野で民営の分野があると、各民間事業者ノウハウがたまっているということになると、

例えば、建築分野ですと公需だけじゃなくて民需もたくさんありますから、こういうふうになれば当然とてももうかりますよ、あるいは、とても費用を抑えられますよということで、例えばコンセッションの分野でも空港の分野は建築の分野が中心になってきますので、わりとなじみがいいといいますか、民需の方で多くのノウハウがたまっているというところはありますけれども、上水と下水という、いわゆる土木分野は民需がなかなか少ないというところではございます。土木分野で民間ノウハウを活用しようとなると、国内でその技術、ノウハウを競い合う機会が少ないので、どうしても海外から入ってくる可能性が出てきます。海外に下水道、上水道の分野でノウハウを持った会社がたくさんありますので、そういったところが安定的なレベルを持っている公営企業の経営を担うという、国外に富が流出するということはどう考えるのかという問題は、議論の提起としてはちょっとあり得るのかなと思っています。

私もコンセッションにつきましては、ずっとこれを導入していた福田隆之さんという、国交省の大臣補佐官をやっていた方と個人的に非常に仲良くして、よく議論していたんですけど、コンセッションによって当然国内企業の競争力を高めていく、ちょっとでもいい方向に持っていくという意味で、とても重要な視点であると同時に、こういった国内外の資本の違いという点も、論点としてはきっとあり得るのではないかと考えています。

この民間活用のいろいろな類型に関しまして、1点申し上げることがあるとすると、浜松市のコンセッションの中で、対象施設の全

てをコンセプションにしなかったというのは、浜松市の中で技術を継承して行って、ちゃんと民に対してもの申せるような職員を育成していくことが重要であるということ、浜松市の方でいろいろ考えられたというようなことは、ちょっと伺っています。

最後でございます。見える化の推進というところでございます。公営企業会計の適用拡大というところと、「経営比較分析表」の策定・公表という、二つ大きな視野ということになっています。公営企業会計の適用拡大、いわゆる発生主義に基づくもの、複式簿記に基づくものということでございますけれども、当然複式簿記になりますと、将来にわたって減価償却費を費用として認識していくということになりますので、より実態に基づく、特にインフラ事業については、より実態に基づいた経常状況が分かるということで、非常に重要ではないかということで、このような取り組みを、まずは下水道と水道事業で、簡易水道事業で始めたところですが、それ以外の事業についても順次拡大をしていくというのが総務省、あるいは政府の中で非常に大きな取り組みになっています。

最後、経営比較分析表というところでございますけれども、気付きを与えるというところ、おたくの経営状況はこうなんですよということを分かってもらえるようにするという

ところでございます。個人的に非常に重要だと思っているのは、やはり老朽化の状況というところなのかなと思います。老朽化が進んでいるときに、先ほど杉浦先生のお話にもありましたが、後回しになってしまうという問題があるときに、このままで本当にいいんですかということを示す指標は、ここしかないというふうに私は思っております。

健全性、効率性が一目で分かる経営指標の採用という中に、老朽化の状況というところがあって、有形固定資産減価償却率、管路更新率といったところが、見える化をしていく上で非常に重要なんだろうと思います。いま現在、更新投資も新規投資も補助金の率は変わりません。地方債を打った後の元利償還金に対する財政措置もまったく同じです。新規投資、更新投資で財政的にはインセンティブに差が付けられていないという中で、各自治体、公営企業の管理者に対して、このままで本当にいいんですかと迫る一番大きな指標というのは、私はここしかないんじゃないかな、もっと言いますと、この有形固定資産減価償却率を計算しようと思うと、公営企業会計を適用しなければ絶対できない数値になりますので、やはり法適用ということが重要になってくるのではないかなと思います。

私からは以上です。どうもありがとうございました。