

シリーズ「地方公営企業の現況とあり方」第1回

# 地方公営企業の現状と課題

～水道事業を中心に～

遠藤 誠作

北海道大学大学院公共政策学研究センター 研究員

当シリーズ「地方公営企業の現況とあり方」は、水道事業をモデルケースに、地方公営企業の業務運営のフィールド調査を通じて、地方公営企業の実情や制度の分析と解決方策の検証を行うものである。一般財団法人日本経済研究所と遠藤誠作氏（北海道大学大学院公共政策学研究センター研究員）との共同研究として、その成果について今月号から4回に分けて紹介する。

## はじめに

都道府県や市町村は上下水道や病院、交通などの事業を行っている。これが地方公営企業で、全国で8,754の事業が営まれ、約9兆円の料金収入を得ている。企業といっても「役所内企業」のため法人格はないが、料金収入で運営費を賄う独立採算が建前のため「公営企業」として区分している。これらの事業は初期投資が巨額で、収支が合わないため、5兆円余の累積欠損金を抱えている。このため地方公共団体の一般会計から補填して経営を成り立たせている事業が多い。

地方公営企業は、企業として経済性を発揮しながら、公共の福祉を増進するよう運営維持される公的組織である。住民が地域で生活するために不可欠なサービスを供給し、住民の生活改善や福利増進に資してきた。しかし、近年は少子高齢化など人口動態の変化、財政制約といった外部要因、そして経済成長期に整備した施設の老朽化や従事者の高年齢化といった内部要因などから経営環境が厳しい方向へと変化してきている。

一方、組織面の課題としては、議会や住民による監査を受けるシステム、つまり民間企業の株主によ

るガバナンスのような仕組みはあるものの、それが十分に、あるいは想定通りに機能しているとは言えない。事業運営に関しては、経済原理に基づく効率的な経営が期待されているものの、意思決定や業務運営に十分に反映されていない事例も少なくない。これらの課題への対応策として広域化や官民連携などが唱導されてきたが、実際に改革を実現した事業は多くはない。

また、先の東日本大震災の経験を踏まえた、少子高齢化社会におけるインフラサービス提供のあり方についても、必ずしも十分な議論が行われているとは言えないのが現状である。

## 1 地方公営企業とは

地方公共団体が社会公共の利益を目的として経営する企業（地方公営企業）は、水道、下水道、公立病院、交通、宅地造成など様々な事業を行っている（表1）。

自治体の事業は一般会計、特別会計、企業会計の3つに区分されて実施されるが、このうち地方公営企業法の適用を受け企業会計で経理をしている事業が狭義の地方公営企業である。同じ公営企業でも、地方財政法で定義されただけの事業と特別法である地方公営企業法（地公企法）が適用されている事業の2層構造になっている。

企業会計は一般会計にない特徴をもっている。官庁でありながら単式簿記の官公庁会計によらず複式簿記の企業会計を採用しているため、民間の事業会社と同じく貸借対照表と損益計算書が作成されている。

一般行政と公営企業の違いは、事業運営の財源が

表1 事業別地方公営企業の概要

事業別	事業数	決算規模 (億円)	営業収益 (億円)	うち 料金収入 (億円)	営業費用 (億円)	他会計繰入金			公営企業 が占める 割合(%)
						金額 (億円)	対収益的 収入(%)	対資本的 収入(%)	
上水道	1,354	37,322	28,358	27,039	24,870	600	2.0	16.1	99
簡易水道(非)	780	1,907	672	660	517	239	25.7	43.3	96
工業用水道	152	1,891	1,343	1,297	1,080	34	2.4	27.5	99
鉄道	10	8,457	5,025	4,769	4,221	411	7.5	35.4	13.2
自動車運送	35	2,158	1,606	1,513	1,859	260	13.5	37.8	21.1
懸垂電車	2	148	71	70	91	0	10.8	16.8	13.2
船舶運送	45	165	84	82	128	22	15.6	71.5	14.9
電気(水力)	26	815	690	668	614	1	0.1	0.0	1.1
電気(非)	37	65	50	50	21	2	2.7	8.3	0.1
ガス	30	1,106	896	845	895	25	2.7	20.6	2.3
公共下水道	1,191	45,584	19,836	13,803	14,744	10,806	42.8	16.7	100
農業集排水	918	2,423	417	413	668	965	67.4	50.0	100
合併浄化槽	264	194	48	48	75	43	45.3	17.1	100
病院(財適)	863	44,637	34,229	34,229	37,067	5,376	13.6	36.3	10
港湾整備	99	1,720	610	586	321	79	10.4	32.4	100
市場	170	1,285	596	487	622	159	18.9	43.2	13.1
と畜場	70	254	70	66	153	97	56.6	59.9	39.2
観光(宿泊)	132	183	100	92	114	21	16.3	88.2	?
宅地造成	459	9,763	3,278	2,786	1,670	2,060	5.5	29.9	?
有料道路	2	5	4	4	2	0	0	0	0.8
駐車場整備	230	538	219	219	141	48	15.8	76.6	?
介護老人福祉	312	850	725	609	669	95	13.2	60.3	7.5
介護老人保健	113	367	322	270	265	45	13.8	67.3	4.7
老人短期入所	257	79	75	69	63	5	6.3	60.6	3.0
デイサービス	596	187	153	110	138	40	25.8	92.3	1.1
訪問看護ST	81	35	34	29	33	5	14.1	61.1	3.4

注1) 平成23年度地方公営企業決算の概要をもとに作成

注2) その他の事業としては、墓園(47事業)、産業廃棄物処理施設(12)、コミュニティプラント(9)、ケーブルテレビ(9)、公営競技(6)、診療所(6)、資産運用事業(5)、水源開発(ダム、3事業)、採石事業(2)、倉庫事業(2)、自由貿易、ブドウ・ブドウ酒事業、自動車教習所などがある。

税金でなく特定の行政サービスの対価として支払われる使用料としていることである。上下水道や病院といった事業では利用者は料金を支払う。公営企業はそれらの収入をもって事業の費用を賄うことになっているが、このような収入と費用の関係は一般事業会社に通じるものがある。そのため、民間の会社に似た処理方式を採用しているのである。いわば自治体直営の事業会社で、今日ではほとんどの自治体が何らかの公営企業を営んでいる。

## 2 公営企業が成立した背景

19世紀のような夜警国家観の時代は、国や地方公共団体の役割は、国民の生命財産の安全について責

任をもち、企業活動は個人の自由に任せることが国民の幸福を達成する最善の方策と考えられていた。

20世紀に入り福祉国家観の時代になると、国も地方公共団体も、国民の福祉を増進する必要がある場合においては、積極的に企業活動を行うべきであると考えようになった。その結果、国は国鉄、電電、専売の三公社によって、全国的な規模の交通事業、通信事業、専売事業を行い、地方公共団体は、上下水道、病院、交通事業等、比較的地域住民の生活に密着した分野の企業活動を行うようになった。その後、国においては行財政改革の中でこれらの民営化が論議され、JR、NTT、JTに生まれ変わった。

しかし、地方公共団体は今日においても当該団体

の行政範囲で事業を行っており、非効率的な運営が課題になっている。

地方公営企業を大別すると、地域住民の生活に直結した上水道、公共下水道、交通、病院事業等と、地域産業の振興、産業基盤の強化をはかるための工業用水道、宅地造成、港湾整備事業等がある。地方財政に与える影響が大きいのは前者である。

### 3 地方公営企業法制定の経緯

地方公営企業は、地方公共団体が行う事業のうち「主としてその経費を当該事業の経営に伴う収入をもって充てるもの」、つまり企業として事業が成り立つものを対象にしている。昭和23年に制定された地方財政法では、公営企業の範囲は ①軌道事業、地方鉄道事業および自動車運送事業、②電気事業、③ガス事業、④上水道事業（町村の経営するものを除く）、⑤病院事業と定められ、特別会計を設けて経理を行い、その歳出は事業の収入をもって充てなければいけないとされていた。

昭和27年には地方公営企業法（以下、地公企法）が制定されたが、その時期には、すでに法律に依らない公営企業が500以上も存在していた。さらに、戦後復興のなかで、急激に事業数、経営規模が増大する状況にあった。

公営企業は、公営企業の設置者である地方公共団体の基本法である地方自治法や、財政運営の根拠となる地方財政法、それに事業を運営する際の基準となる水道法、軌道法、道路運送法、地方鉄道法など事業法の適用を受ける。

行政事務は権力的な権限によって調達した地方税等を財源として公共の福祉増進のために行われる消費経済活動である。地方公営企業は、これと異なり一定の資本を投じて人的、物的設備を設け、これを利用して生み出すサービス・財貨を住民に提供し、その対価として受け取る料金によって投下資本を回

収する生産消費活動である。したがって公営企業が常に企業としての経済性を発揮するよう運営するには、一般行政事務を規律する法制とは別に、公営企業の特質に対応した法制を整備する必要があった。

わが国における地方公営企業の歴史をみると、明治20年に神奈川県営によりわが国で初めての近代式の横浜水道が竣工し、公営水道の先駆となった。その後、悪疫予防、事業の公益性、私営水道の経営難等の事情から明治23年に国において水道条例（この水道法）が制定され、水道事業における市町村経営主義の原則が確立された。明治24年には京都市が琵琶湖からの疎水を使って、わが国最初の水力発電事業を開始、明治末期に至って、地方公共団体による電気事業は顕著な発達をとげた。この時期以降、昭和10年ごろまでの間に主要都市で水道が整備され全国的な普及をみた。戦後は新しい地方自治の考え方により、電気、ガス、地方鉄道、自動車運送、埋立、下水道、市場事業等の各般にわたる公営事業が地方公共団体によって経営されるに至った。

このような環境から、すでに昭和初期より、地方公営企業に関する特別法の制定が各方面から強く要望されていたが、昭和27年ようやく成立した。

地公企法制定の必要性については、第13国会衆議院地方行政委員会における国務大臣の提案理由説明がわかりやすい。

「地方公共団体の経営する企業は、公共の福祉の増進を図ることを第一義とするところであるが、企業として持つ性格に鑑み、常に企業としての経済性を発揮するように運営しなければならない。この点では、私企業に類似する原則に立脚すべきものである。しかし、地方公共団体が経営する企業は、公共団体が処理している他の一般行政事務と同様に、地方自治法、地方財政法等が一律に適用になり、企業の経営の特殊性に対応する措置は、何ら講じられていない。官公庁の事務を規制すると同様な法規のも

とにある限り、企業の能率的経営を促進し、その経済性を発揮するには遺憾であるので、地公企法案を提案する。企業経営組織に関しては、地方公共団体内部において特別の経営組織を設け、企業の管理者に企業の業務執行について相当広汎な権限を与え、企業の経理に関しては、従来の官庁会計を排して発生主義の原則に基づく企業会計を採用し、企業に従事する職員の身分取り扱いについては、国鉄、専売等の公共企業体の職員に準ずる身分取り扱いを認め、企業の能率的経営を図り、その経済性を高め、もって公共の福祉を増進し地方自治の発達に資せんとするものである。」

#### 4 地方公営企業の概要

地方公営企業の事業構造を整理すると図1のようになる。以下、主な点について述べる。

##### (1) 事業数

平成23年度末における地方公共団体数は、都道府県が47、市町村が1,719、合わせて1,766ある。対する地方公営企業（以下「公営企業」）は8,754事業

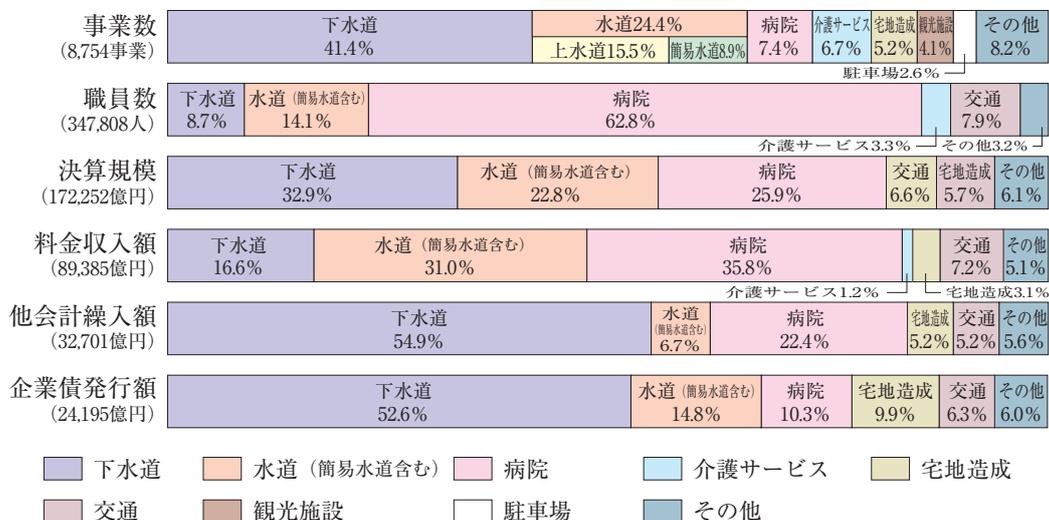
で、これを経営している団体は1,786（特別区を含む）なので、ほとんどの地方公共団体は公営企業を経営していることになる。

地方公営企業といっても、地公企法の適用を受ける事業とそうでない事業（非適用事業）があり、法適用事業は2,959、非適用事業は5,795である。平成7年度から15年間の事業数の変化を見ると、増加したのは整備促進中の下水道事業（29事業）と工業用下水道（13事業）で、減少したのは簡易水道（904事業）と上水道（626事業）であった。いずれも市町村合併と事業統合によるものであるが、市町村数が半減したにもかかわらず下水道事業が増えているのは、類似事業を含め、新たに着手した事業が多かったためである。

##### (2) 従事職員数

公営企業に従事する職員数は34万7,808人で、病院事業（21万8,553人）、水道事業（4万9,105人）、下水道事業、交通事業と続き、この4事業で全体の93.5%を占める。

図1 地方公営企業の事業構造



資料：平成23年度 地方公営企業決算の状況（総務省）

### (3) 事業規模と経営状況

事業規模を決算額で見ると17兆2,252億円で、このうち下水道事業が5兆6,641億円（全体の32.9%）と最も多く、病院事業4兆4,637億円（同25.9%）、水道事業3兆9,229億円（同22.8%）、交通事業、宅地造成事業と続き、これら5事業で全体の93.9%を占める。

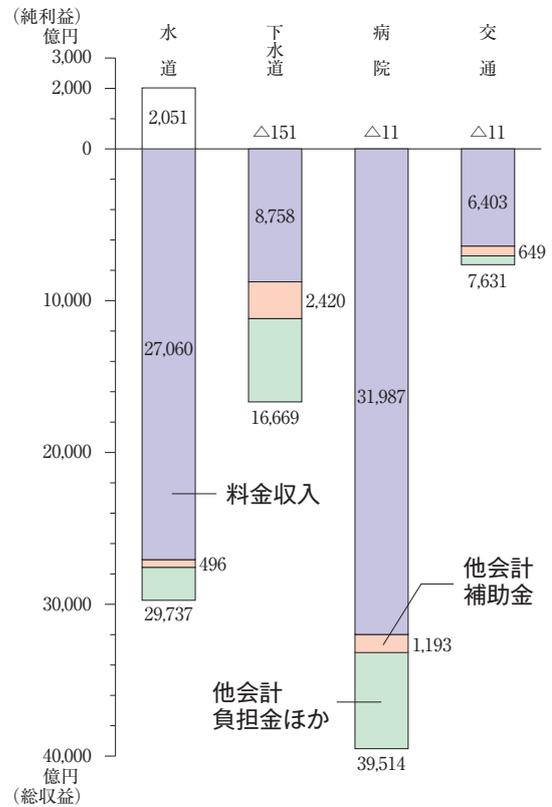
経営状況を見ると、黒字事業が7,751事業（全体の89%）で黒字額は7,183億円、一方、赤字事業は952事業で、赤字額は2,937億円である。公営企業全事業の料金収入は8兆9,385億円で、うち病院事業が3兆1,987億円（全体の35.8%）、水道事業2兆7,699億円（同31.0%）、下水道事業1兆4,845億円（同16.6%）、交通事業6,441億円、宅地造成事業2,786億円の5事業で全体の93.7%を占める。料金収入は宅地造成事業を除いて前年度より減少した。なお、総収益に占める料金収入の割合は74.7%で、90%を超えたのは電気事業（92.6%）、有料道路事業（91.6%）、水道事業（90.4%）の3つである。

### (4) 事業の収支構造

公営企業の決算が黒字といっても、地方公共団体の一般会計から3兆2,702億円もの繰入れを受けた上での数字なので、繰り入れを受けなければ、多くの事業は実質赤字である（図2）。中でも繰入額が大きいのは下水道事業（1兆7,952億円）で全体の54.9%を占める。続いて病院事業（7,318億円）、水道事業（2,190億円）、交通事業（1,714億円）となっている。

企業債現在高は51兆6,026億円で、下水道事業29兆7,625億円（全体の57.7%）、水道事業9兆5,006億円（同18.4%）、病院事業3兆7,456億円（同7.3%）と続く。23年度の発行額は2兆4,195億円で、このうち52.6%の1兆2,721億円が下水道事業であった。発行額は前年度に比べ10.1%減少した。なお、23年

図2 地方公営企業の利益と収益構造（法適用事業）



資料：平成23年度 地方公営企業の決算概要

度の企業債の元利償還金は5兆1,633億円であった。これらを整理すると表1のようになる。

## 5 水道事業の課題

### (1) 水道事業の定義

それでは、公営企業全般の状況を見たところで、後半は地方公営企業を代表する水道事業について見てみよう。なお、水道事業の用語は下水道や簡易水道との関係で論じられる場合は「上水道」と区別するが、通常は「水道」と呼んでいる。

水道は「清浄にして豊富低廉な水の供給を図り、もって公衆衛生の向上と生活環境の改善に寄与」（水道法1条）するものであり、ナショナルミニマムとして日常生活や生産活動に不可欠なものである。水道事業は、導管及びその他の工作物により一般の需要に応じて水を人の飲用に適する水として供給する事業である。水道法によって上水道事業（計

画給水人口5,001人以上)と簡易水道事業(計画給水人口101人以上5,000人以下)に分けられ、市町村によって運営されるのが原則である。このうち上水道事業には地公企法が当然に適用されている。

水道用水供給事業は、水道法上は水道事業と区別されているが、地公企法では水道事業に含まれる。水道事業を営もうとする者は、厚生労働大臣の許可を受けなければならない(水道法6条)。

## (2) 水道事業の経緯

わが国の近代水道は、横浜市に創設されて以来、130年近い歴史を有する。当初は衛生施設として整備されたが、都市整備の基盤施設として発展を遂げ、その普及率は97.6%(平成23年度末)となって国民皆水道がほぼ実現した(図3)。

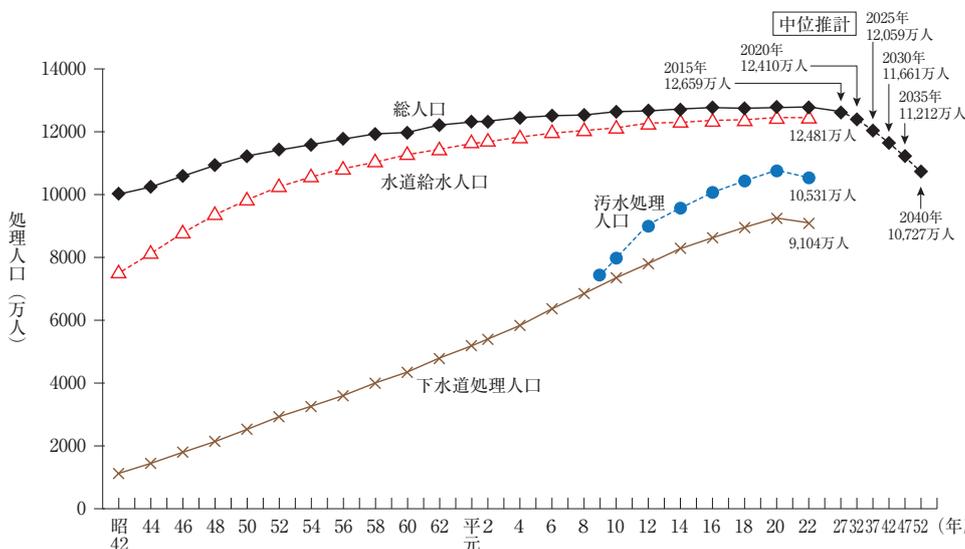
水道事業は維持管理の時代に入ったため、経営は他の公営企業と比べれば安定しているが、住民のニーズが多様化・高級化して、より安全でおいしい水をより安定的に供給するサービス水準の向上が求められている。

また、水道の普及が急速に進んだ昭和30~40年代

にかけて建設された大量の施設が更新時期を迎えている。しかし、節水機器の普及や産業構造の変化、人口減で水道の使用水量は平成10年代半ばから減少に転じ、料金収入の大幅な増加が見込めない。そのようななかで、施設の更新やサービスを向上するための投資を行う必要があり、収入増に結びつかない投資の増加は、水道経営に大きな影響を及ぼしている。たとえば、全国の水道事業施設を、耐用年数を基準にして更新するとした場合、1年当たりの更新需要は1兆6,894億円と推計されるが、平成21年度における投資額は9,800億円で、老朽施設の更新が十分に行われていないことがわかる(図4)。

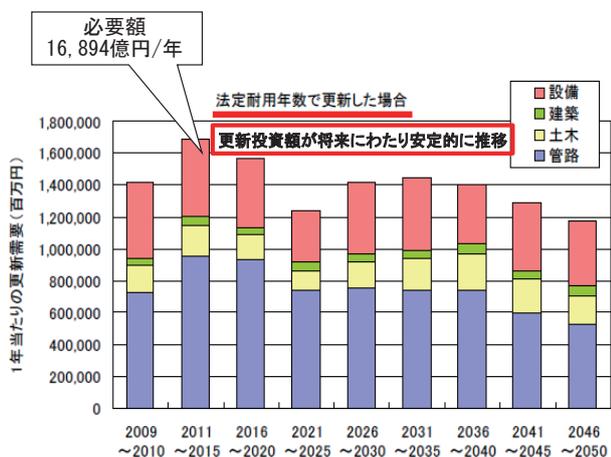
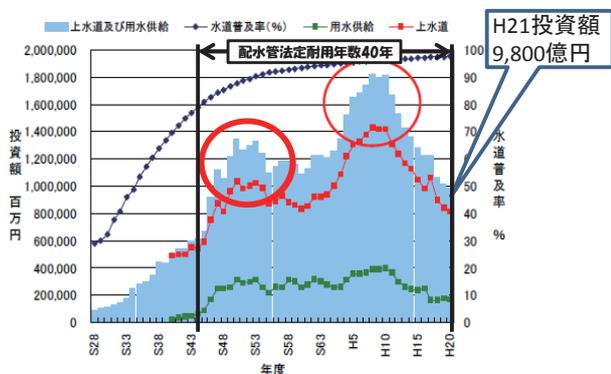
個々の事業を見ると、水源、給水区域等の立地条件、経営規模、供用開始時期などにより、各事業の経営には大きな差があるため、水道料金は690円から6,180円程度まで9倍近い格差が存在する(月20㎡使用家庭で比較)。このような課題に対応するためには、各水道事業者の経営効率化に向けた努力が求められるが、事業が市町村等の行政区域に限られるため、規模の経済性が発揮できず改善の効果には限界がある。企業規模が大きくなれば管理経費を

図3 上下水道及び汚水処理人口の推移



資料：水道統計及び各年度末の処理施設別汚水処理施設整備状況(三省発表)、単位：万人

図4 水道事業の更新投資額と必要額



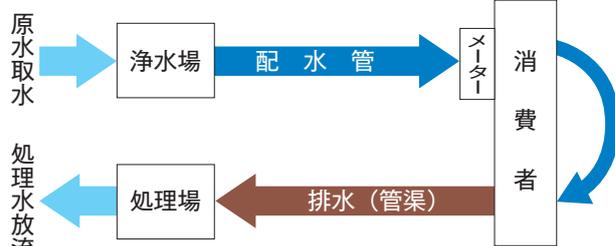
出典：水道統計

下げることができるので、広域化による経営基盤の強化について検討される必要があるが、統合候補となる大都市水道事業体は、「統合により水道料金が上がらない保証はなく、市民のメリットがない」と乗り気ではない。統合により事業が効率化されインフラも安定することで全体の利益になる、という当局の説明には懐疑的で、改革を阻んでいる。

## 6 水道事業の事業特性

水道は電力、ガス事業などと同じ公益事業であるが、これと違う点は、上水道事業という「動脈」に対してほぼ一対一で対応する「静脈」としての下水道事業が存在することである（図5、図6）。電力やガスは消費されると熱や仕事となって消滅するので静脈は必要ないが、水道水はごくわずかに人体に吸収され発散されるだけで、大部分は排水として捨

図5 産業としての上下水道事業



出典：水道ビジネスの世紀（氏岡）

てられる。その排水は下水の処理場で汚濁物質が回収・処理される。浄化された処理水は河川等に戻されリサイクルされる。

水道も下水道も事業立ち上げのために大規模な資本投資が必要な装置産業で、代替財がないため地域独占になる典型的な公益事業である。そういう点では電気、ガスと似ており同種のビジネスとして捉えられる。ただ電気とガスの間には同じエネルギーとして競合関係があるが、水に関してはミネラル・ウォーター以外に競合するものはない。代替財がないので地域独占は強固であるが、その分、経営管理が甘くなり、市長村長や議会等から規制され干渉を受けることは避けられない。

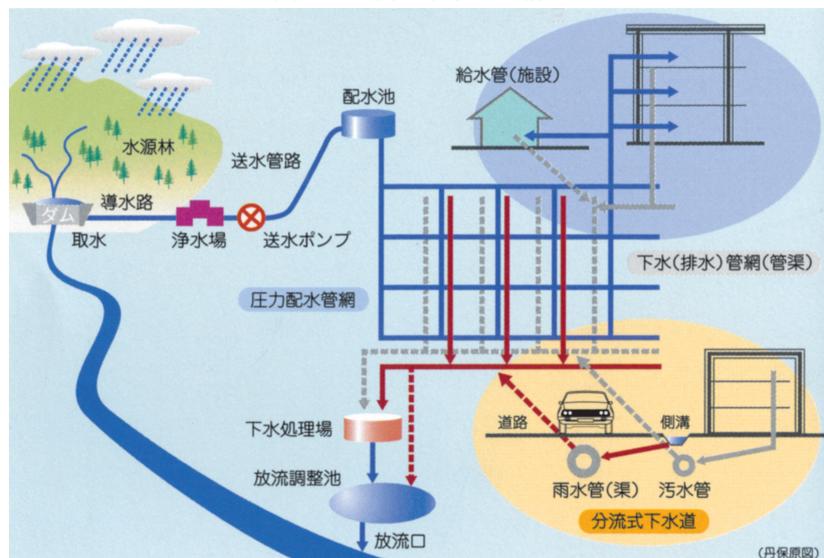
水道事業の業務を経営管理の視点で分解すると3つの異なった機能が存在していることがわかる。

- 1) 浄水、下水処理のプラントをベースにした製造業的な機能
- 2) 給水、排水の流通サービスの機能
- 3) 料金収集などの顧客向けサービス機能

これを経営体として組織構成をみると、一般管理部門と資産管理部門に大別される。一般管理部分は人事、IT、購買、会計などサポート部門と事業全体を統括する経営部門などが合わさったもの、資産管理部門は現業部門で、施設の運転管理と保守管理などの仕事をする。

なお、機能として忘れてならないのは、インフラ自体を長期的な視点で計画、建設、改良更新する資産管理の機能である。自治体では建設すれば通常の

図6 近代上下水道の構成



出典：都市・地域水道代謝システムの歴史と技術（丹保）

維持管理に移るので、資産を管理するという重要な機能を忘れがちであるが、この機能がないと公益事業を継続して運営することはできない。

## 7 公営で行う水道の問題点

水道は公営を前提に運営されてきたが、財政が厳しくなり独立した経営が求められる時代になると、その欠陥が目立つようになった。

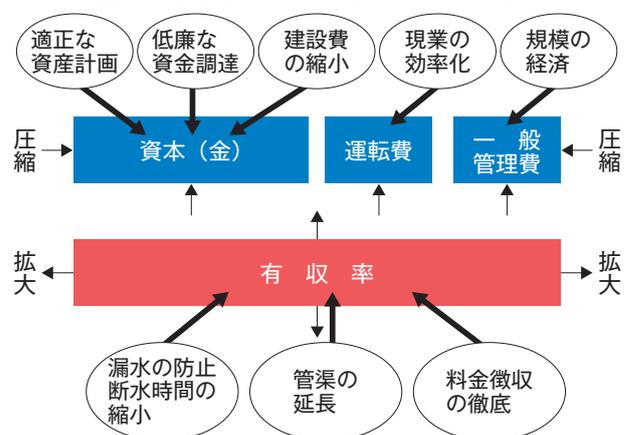
まず、公営の形態は政治的な干渉を招きやすく、独立した経営に支障をきたすことがある。政治的にリスクのある料金値上げを避け、その分を一般会計から繰り出し、経営責任を曖昧にするため経営力は育たない。将来の更新に備えて内部に留保していた資金を値下げ財源に充てるなど短視眼的な見方をする首長、議員が現れたり、規制主体と被規制主体が同じ自治体のためチェック機能が働かない、等のケースもある。

二番目は公営企業の規模に関わる問題である。公営水道事業の多くは零細で、効率的な技術の導入が滞り必要な人材を確保するのが難しい。また利潤目標がないので効率化へのインセンティブが働きにくい。これらの問題は規模に起因するので、規模の経

済を追求することで解決できる（図7）。その解決策としては公営のまま広域化、民営化などいくつかの選択肢がある。しかし、担当を短期間に変えるため、生え抜きの職員が育たず、長期の課題には取り組みづらい。

以上のような事業体制の弱さを考えると、電気、ガスのように公益事業としての規制をしっかりと行えば、水道事業の運営自体を自治体が担う必然性はないのではないかと考えが生じる。つまり、地域の住民のニーズと地域戦略に対応した水道の質、量、

図7 水道事業における規模の経済効果



出典：水道ビジネスの新世紀（氏岡）

価格の3つのサービス水準を設定し、それを実現するために最も効率的な事業形態を定め、さらに当初設定されたサービス水準に照らして監視、規制すれば、経営形態に拘る必要はないということである。

## 8 水道事業者の技術力低下と外部委託

今日、公営とは言いながら水道事業は多くの民間企業の協力によって運営されているので、いざとなればこれらの企業がそれらを代行できる。

浄水場や下水処理場などのプラントを建設した会社は、工事が完成し検査を受ける前に試運転を自ら行うので、そのまま運転を続けることができる。

電力・ガス会社は検針や料金徴収など顧客管理業務を行っており、その徴収率は公営よりはるかに高い。いざとなれば水道事業においてもその業務を行う能力を有するといえるだろう。また警備会社は機械警備により大量の施設を遠隔監視するノウハウやIT技術で水道施設の稼働状況を監視している。プラントの制御機器を納入する電気メーカーはプラントの運転、遠隔監視など多くの機能を代行する力をもっている。

第三者委託と言っても形は様々で、その導入内容によって段階がある。最も初期的な形態は、水道メーターの検針、料金の徴収、処理場の運転や管渠のメンテナンスなどの業務を個々の企業に委託するもので、自治体はこれを外部委託、民間委託と呼んでいる。これらは事務部門の効率化やコスト削減を目的とするもので、契約は数年間隔で更新される。

自治体水道は事業運営のノウハウを保持していると、その潜在力に期待する声もあるが、管敷設、補修などの直営工事部門をもっていた水道事業者でも昭和50年代までには工事を民間に発注する方式に変えたので、既に施工能力は失われている。そのうえ、工事設計、施設の維持管理から料金徴収、会計処理まで個別に外部委託しているので、業務執行ノ

ウハウが失われた事業者も相当数ある。もはや民間事業者抜きに水道事業は成り立たない構図になっている。

## 9 小規模水道事業の限界と対応

水道事業の将来を考えた場合、最も懸念されるのは人口3～5万人以下の小規模水道である。小規模の地方公共団体が、住民生活に不可欠な水道、下水道などインフラを更新しながら経営していくことには無理がある。水道職員であっても一般には市内の人事ローテーションで異動させ、長く維持管理する体制をとっていないし、残念ながら水道に生きがいや責任を感じずような職員も少なく、いまでは、水道の将来を描ける職員は少なくなった。それだけでなく施設が小さく広い地域に分散しているので経営効率は非常に悪い。

今後の対策を考えた場合、施設は分散していても管理部門を集約すれば統合効果はある。さらに施設を統廃合すれば、老朽施設の更新財源の一部は捻出できるかも知れない。

これらの団体が専門職を置けないなら、水ビジネスに情熱をもつ民間に委ねる選択肢もある。民間に全部任すのに不安があるなら、施設の所有と運営を分ける上下分離の方法もある。

## 10 水道事業の広域統合への動きと期待

### (1) 水道事業の広域統合

近年は水道事業広域化に取り組む例が各地で見られる。たとえば、岩手中部地区3市町（北上市・花巻市・紫波町）はダムによる水源開発のために設立した水道企業団を拡大して、来年度から末端給水まで統合してスタートする。

### (2) 公民共同企業体の試み

水需要の減少、施設更新費用の増加、職員の大量

退職による技術力の喪失懸念など、さまざまな経営課題に直面する水道事業体は多いが、その多くは解決策を見出せないでいる。

ある県営水道は一昨年「公民共同企業体設立計画」を取りまとめた。それによると、公と民の連携によって水道事業が直面する課題を克服するとともに、県及び市町の持続可能な水道事業を実現し、水ビジネスを通じて広く県民の利益に貢献、県内経済の活性化に寄与することを目的としている。

当初は指定管理者制度を活用して県営水道事業の運営を行い、次いで市町の水道業務の受託を進めて一元的管理を目指す。これは民間の経営手法の導入による県営水道の経営改革を通じ、市町の広域化の受け皿となり広域化を推進する核として機能する組織の設立を目指すものである。

## おわりに

公営企業、とりわけ水道事業の場合、広域化や公民連携などに経営改革の期待をかけるが、一時的な話題提供で終わることが多かった。地方自治制度には議会や監査によるチェック機能があっても、実務を行うのは執行者である。したがって行政が動き出さない限り変化は起きにくい。しかし、人事異動を全庁規模で行うことにより、本来なら水道職員に付くはずの技術力、事業構想力は弱くなっている。公営企業の民営化やアウトソーシングなどの議論は盛んに行われるが、それは根本的な論議になっていない。その前に地方自治体における公営企業経営はどうあるべきか基本に立ち返って考えてみる必要がある。戦後、公営企業制度ができたのは、民間に資金調達能力も人材も不足し、活力が戻っていなかったからで、現在のように民間企業に資金力も技術力も備わっていれば、官業にする必要はなかったのではないかとも考えられる。

水道事業を広域統合すれば管理コストを大幅に下

げることができることは誰もがわかっている。しかし、中核となるべき大規模事業体の住民は、統合によって経営が悪い周辺部の水道事業を抱え込むことによる水道料金値上げを心配して反対に動くため、実現しにくい。

一方、都道府県を10ブロックに分割した電力会社の電気料金は、人口がまばらな中山間地帯も大都市も同じ料金体系をとっていて地域格差はない。また、国の公営企業であった国鉄も電話も専売も民営化され株式を上場し高株価をつけ、いまでは新卒学生の超人気企業になっている。対する地方公営企業は年間3兆2,702億円（23年度）もの繰り入れ（税金投入）を受けてようやく黒字決算にしている。

これと一律に議論するわけにはいかないが、自治体の立地を考えると繰り入れ制度が必要な地域はあるにしても、今のように市町村毎に分立しているのは、事業規模に起因する問題を克服できない。ここは自治体から切り離して、独立して運営できるような政策に舵をきるしかないのではないか。

国は平成30年にも上下水道など地方公共団体の公営企業に対し、民間企業並みの会計基準を全面的に導入する準備を進めているが、地公企法の制定から60年余り経っても、いまだ実務上単式簿記で運営する公営企業が多く存在する現実を見ると、地方公営企業の会計改革を急ぎ、自立した運営を目指すべきである。

## 参考及び引用文献

- 石原信雄他「地方財政制度」第一法規、昭和42年
- 加賀稔編「地方公営企業の理論と実際」ぎょうせい、昭和48年
- 丹保憲仁「都市・地域水代謝システムの歴史と技術」鹿島出版会、平成24年
- 氏岡庸士「水道ビジネスの世紀」水道産業新聞社、平成16年