

地方公営企業を活かした効率的な地域づくりを

社会システムコンサルティング二部

神尾 文彦

■ 負のジレンマに陥った地方公営企業

地方公営企業は、①地方公共団体が、②地域住民の福祉の増進を目的として、③事業を経営する企業体である。平成11年3月末で約11,581事業あり、下水道、工業用水道、団地開発、電力、ガス、観光施設、病院など、地域における社会資本の整備、生活サービスの供給、産業の振興などに重要な役割を果たしてきた。しかしながら、平成11年度の地方公営企業全体の収支は、事業による違いがあるものの、トータルで約978億円の赤字であり、累積欠損金（過去の赤字事業費の累計）は5年前（平成6年度）の約1.5倍に増加するなど、地方財政を圧迫しているのが現状である。

ここには、料金や売却価格を上げて収支を均衡させることが必要なのであるが、ユーザーの反対や市場競争力の観点から料金・価格を上昇させることができない負のジレンマに陥っている公営企業の姿がうかがえる。

現在、県の企業局等を中心に地方公営企業の改革が検討されているが、負の遺産を解消し、現状の危機をいかに脱するかという受身的・対症療法的な施策が中心である。しかしながら、今後は厳しい財政構造のもとで、住民の満足を得られる地域づくりを進め、住民へのアカウントビリティを果たしていくために、地方公営企業がいかに関与を發揮していくか、という前向き・能動的な考え方が重要となる。

ここでは、中長期的に地方公営企業が直面する課題を整理したうえで、地域づくりへの貢献という視点からみた公営企業再編と活用の方角について示す。

■ 地方公営企業が解決すべき4つの課題

①安定成長時代に対応したコスト構造の形成

今後21世紀にかけて人口が緩やかに減少するものと予測されており、水道、宅地開発、鉄道など人口規模にそのマーケットが大きく影響される事業については、

現在の収入規模を前提としたコスト構造を変えていくことが課題である。

②ストック社会に対応した事業体制の強化

今後の社会資本整備は、既に蓄積・整備されたストックをいかにして良好な水準に保つか、高齢化や情報化にあわせていかに改良を加えつつ質を高めていくか、という点が重要となる。ちなみに下水道の整備財源が今後横ばいで推移すると、2050年時点では下水道事業の維持更新費は全体の50%を超えると予測されている。

このようなストック社会においては、まず社会資本の効率的に維持管理できるような事業推進体制に脱皮し、その上で新規の投資を確保していくことが課題である。

③社会活動の広域化に対応した事業展開エリアの再編

自動車の普及、生活交通システムの整備などにより、都市圏・生活圏が拡大し、公営企業の事業エリアとのミスマッチが発生している。今後は、広域的な住民や企業に必要なサービスを提供することで、事業規模にふさわしい収益（報酬）を確保できるよう事業エリアを再編していくことが課題である。

④良質な資金確保に向けた組織構造の改革

2001年から実施される財政投融资改革に伴い、年金や公営企業金融公庫等を通じて流れていた良質な資金が公営企業に十分に行きわたらない可能性がでてきた。今後は、建設投資等に充当する資金を安く長期間にわたって安定的に確保するために、資金構造を見なおすとともに、市場から評価が得られるような組織構造改革を進めていくことが課題である。

■ 地域づくりに資する地方公営企業再編の方角

今後の地方公営企業の運営において、まず先の課題に対応する経営改革が必要である。その上で、地域

づくりという観点から地方公営企業の再編・強化の方向を考えたい。なお、提案には、法制度の改編等も視野に入れた方向も含まれていることに留意されたい。

①地域の経済・雇用を支える『民営企業体』へ（民営化）

地方公営企業の民営化は、地場産業以外に経済を支える主要産業が十分に育っていない地方にとって、産業の活性化と同じインパクトを与えることになる。

水道事業、電力・ガス事業など、相当程度の需要が確保され、公共料金のもとで一定の収益が確保できる事業については、事業規模や事業分野の特長を考慮に入れつつ、公設民営、PFI、業務委託など多様な手法により民営化（広義）を進めるべきである。既に、山形県企業局ではガス事業を民営化した。また、厚生省では水道事業について、供給責任のみを自治体に、マネジメントを民間に委託するPFI方式での民営化を検討しており、大阪府（病院、中央卸売市場等）や上越市（ガス事業）でも、公営事業の民営化に向けた検討を進めている。

②地域の広域連携を誘導する『公益サービス組織』へ

少子高齢化時代に向け、良質な生活・福祉サービスを供給していくためには、市町村合併を含めた複数の自治体間による広域的な連携が必要である。しかしながら、議会の反対や住民感情によって十分な連携・合併が進んでいないのが現状である。

そこで地方公営企業が、行政体に先駆けて広域的・複合的なサービスを展開することで、地方の広域行政の素地を形成していくことが重要となる。既に同一の行政体でも事業間に収益の差が発生しはじめている。この場合、安易な事業統合、会計統合は法律の制約が大きい。むしろ、個別事業の採算性を高めるために、隣接地域の工業用水道を当該地域の水道事業に活用するといった複数の事業を組み合わせることにより、事業コストを削減する方策などが想定される。この場合複数の公営企業間で事業委託等の取り決めを行うことが前提となる。

また、民営化を契機に、複数の市町村にまたがる広域的な行政サービスを専門的見地から提供する“公益サービス集団”へと脱皮することも考えられよう。ドイツでは、私法上の開発公社や非営利組織が市域を越えた公営事業（水道、ガス、住宅建設など）を担っている。

③地域の事業・産業を育てる『触媒集団』へ

今後地方では、人口の流出や減少、地域金融機関の再編等が進むなかで、起業・創業や新規事業展開を支援する人材、資金が不足するものと想定される。このなかで地方公営企業は、融資と事業の双方を併せ持ち、公的セクターと民間セクター、民間セクター同士等の触媒機能を担う専門集団として、高次都市機能の誘導的整備や起業の促進を実現する中核的組織（主体）へと生まれ変わることが期待される。具体的には、以下のような役割を担うことが求められる。

- 高次都市機能の整備について、公的セクターとして必要な信用力、人材、資金等を提供することによって事業成立性を高め、民間企業の事業参画の契機を創出する（クリエイター）。
- 技術や事業性の適正評価等を行って、次世代の地域経済を支える新産業の形成・育成に必要な資金、人材、空間等を提供する（エンジェル）。
- 地域の行政、企業、研究者、住民相互の英知を結集させ、研究活動、事業活動、まちづくり活動等を側方支援する（インテグレーター）。

■ 適正な地方公営企業の評価を

膨大な事業を抱える地方公営企業の個別課題を把握し、総合的な視点から事業再編の方向を検討するためには、客観的な指標のもとづいた評価を行うことが重要である。

評価にあたっては、まず公営企業としての目標を設定したうえで、事業評価（所轄事業が公共の福祉を実現しているのかどうか）と執行評価（効率的な組織で事業を実施できているのかどうか）を総合的に判断すべきである。地方公営企業は、事業ごとの詳細な収支が毎年示されるため、財務分析など定量的な分析が可能である。民間会計との違いに考慮しつつ、収益性や効率性等についてベンチマーク分析等を行うことが評価の第一歩となる。

■ 終わりに

地方政府改革と地方公営企業改革は、地方における行財政改革の両輪である。制度改革が進む今こそ、公営企業の徹底的な再編・強化を進め、地域の生活・福祉の下支え役としての役割だけでなく、活力ある地域を実現する推進力としての役割が期待されよう。