

三重県議会公営企業事業の
民営化検討委員会
中間報告書

平成17年12月

目 次

I 序 論	1
1. 検討経緯	1
2. 検討視座（意義）	1
3. 民営化検討の目的	1
II 事業の計数的把握の必要性	4
1. 計数的把握の意義とその必要性	4
2. 計数的把握の手法とその具体化	4
3. 計数的把握の限界	5
4. まとめ	6
III 民営化手法の整理	7
1. 「民営化」の定義	7
2. 「民営化」の手法	8
IV 企業庁の課題等	10
1. 企業庁を取り巻く現状と業務上の課題	10
2. 企業庁の見直しの2つの視点	12
V ビジョン実現のための最適な経営手法の選択	14
1. 水道用水供給事業について経営手法を検討する際の留意点と 民営化のオプション提示	14
2. 工業用水道事業について経営手法を検討する際の留意点と 民営化のオプション提示	18
3. 電気事業について経営手法を検討する際の留意点と 民営化のオプション提示	20
VI 提 言	22

I 序 論

1. 検討経緯

地方分権改革の進展、公共サービスの民間開放・規制緩和など地方公営企業を取り巻く環境は激変している。

三重県議会では、議長の諮問機関として「公営企業事業の民営化検討委員会」を設置し、これまで8回に及ぶ検討を通じて、企業庁が管理運営する事業への民営化手法の適用についての基本的な考え方をとりまとめた。

2. 検討視座（意義）

地方分権改革により、地方自治は首長と議会の二元代表制の特徴を活かした新たなガバナンスの在り方が求められている。

三重県庁はNPM（ニュー・パブリック・マネジメント）に基づく先進事例として、近年の日本の地方自治体改革を牽引しただけではなく、執行部改革を通じて県議会改革が促され、執行部と議会が政策形成を通じて切磋琢磨する風土が醸成されてきた。

県議会が議長の諮問機関を活用し政策形成を担う意義は、つぎの二点に集約される。

① 新たなガバナンス機能の発揮

県議会の監視機能を十分に機能させる観点から、知事部局における検討とは独立した政策形成プロセスを確立することで政策形成への行政へのイニシアティブを発揮する。

② より高次の政策形成へのインセンティブ

知事部局における検討は、各部局の既存の施策や特定の利害関係にとらわれ、自ら自組織や施策の在り方そのものを白紙で見直すことはしばしば困難であろう。

県議会は、三重県政あるいは三重県民全体の立場から、より高次の政策形成を促すインセンティブを与えることを意図する。

3. 民営化検討の目的

企業庁事業の民営化検討の目的は、「県民」「顧客」の利益を拡大することであり、顧客の満足度向上と総体としての県民利益の増大にある。

(1) 民営化の定義

民営化とは、公営企業の民間企業化という狭義の民営化だけではなく、経済活動に占める民間企業のウェートを高めるという意味での広義の民営化を含む。この意味では、公営企業事業の民間企業化はもちろんPFI、指定管理者制度の競争的な運用、民間委託などの市場メカニズムを活用する手法のほとんどすべてが対象となる。

民営化の検討に当たっての要件は、以下の3点に整理できる。

① 行政組織の簡素化

企業庁も行政組織であるため、効率的な経営を志向する企業と異なる面もあり、結果として競争力の低下、組織の肥大化を招いている可能性がある。民営化政策により、企業体としての競争力を高めるとともに、県行政組織の簡素化を図る。

② 経営の効率化

企業庁事業については、公益性・公共性を重視することから経営効率に対する関心が薄れる懸念がある。民営化手法の適用により、経営目標を明確にし、効率性を高めるとともに経費節減を図る。

③ 県財政の健全化

企業庁事業の経営の効率化を通じて、将来の有利子負債償還リスクの排除など県財政の健全化を図る。

(2) 検討の基本方針

企業庁事業の民営化の検討に当たっては、①対象となる事業の一般的な特性に基づいて検討するが、併せて②企業庁事業固有の特性にも配慮する。

(3) 公営企業の特長

公営企業は、利益・売上などの財務指標の向上を第一の経営目標とせざるをえない民間企業に比べて社会的意義・ミッション（使命）の実現を第一の経営目標として設定しやすいことから、つぎのようなマネジメント上の特長を発揮しうる。

① 市民参加・NPOとの協働を促しやすいこと

② 他の政策との連携を図りやすいこと

③ 権利関係の調整が比較的容易であること

①は博物館など一般の公共施設ではありうるが、公営企業では一般的ではない。

②及び③は官の役割として明確化することが、民営化手法を検討する前提となる。

(4) 民営化手法適用の考え方

民営化手法適用に当たっては、公営企業事業について、①事業の継続可能性の検討、②公的関与の範囲の明確化、③最適な官民パートナーシップの在り方検討ーを段階的に行う。

① 事業の継続可能性の検討

開示された財務情報を精査したうえで、公営企業形態が中長期で維持可能かどうか、将来の財務シミュレーションを行い、事業価値の試算を通じて検討する。

事業価値がプラスであれば、公営企業形態での事業は一応継続できる。

しかし一方で、幅広い民営化手法の適用により、県民益・顧客益の観点からの機会利益の増大が期待され事業価値を高めうる。仮に事業価値がマイナスであっても、広義の民営化手法を通じた機会利益を得ることにより、事業価値を高めることが可能である。

② 公的関与の範囲の明確化

ミッションの再定義・ビジョンの設定を通じて、公的関与の範囲を明確化する。

③ 最適な官民パートナーシップのあり方検討

公的関与という制約のもとで、サービスの質の向上と経営の効率化を高める最適な官と民とのパートナーシップの在り方を検討する。

経営の効率化は経営の裁量にほぼ連動することを考慮すべきであり、事業収入や投資及び運営面での裁量がベストであるが、事業収入や投資に裁量が及ばない民間委託の場合でも運営コスト削減という面で民営化の効果は発揮できる。

なお、法的あるいは補助金などの制度的制約など民営化手法の適用を阻害する要因があれば、それらを特定化する。

以上のような民営化手法の適用の検討を通じて、各事業のビジョン（将来像）をより効果的に実現しうる望ましい事業形態を検討する。

Ⅱ 事業の計数的把握の必要性

1. 計数的把握の意義とその必要性

事業者には、公営、民営を問わず事業内容やその経過などを説明することが求められるが、なかでも公営企業事業は、一般企業にも増して幅広いステークホルダーへの説明責任が課せられており、事業内容、事業状況を明瞭に開示するとともに、分かり易く説明することが求められる。

この説明責任を果たすには、事業者がその財産や収支(損益)の状況を適格に把握し、一般に公正妥当と認められた方法によって財務数値を分かり易く表示しなければならず、さらにそのことが客観的に検証されなければならない。

企業庁は、事業別収支状況や損益計算書、貸借対照表、キャッシュ・フロー計算書等を公表し、これらについては県監査委員による分析が行われ説明がされているが、企業庁自らも、作成する財務情報に関するこれらの書類について、作成の方針をはじめ、書類間の関連性や表示科目や金額について分かり易い説明を加えることが必要である。例えば収支報告(収益的収入と収益的支出との対比)と、損益計算書の関係は分かりにくく、制度的問題であるにせよ、相当程度の会計及び事業についての知識がある者でないと事業の実態を知ることが出来ず、更なる工夫が必要である。

これらを、正しくかつ分かり易く説明できることは、事業体自体が実態を正しく認識していることの証でもあり、内在する財務的問題点や今後の運営(経営)見通し等の認識を可能にすると共に、効率性の向上を目指した運営(経営)にも寄与するものである。財務書類の様式やかたちは、その報告目的によって異なるが、現在作成されている財務に関する書類からは、資産のもつ現在価値や潜在的な債務等々事業の財務価値を正しく知ることは容易ではない。

したがって、民営化の検討に当たっては、採算性を含む事業の存続可能性についての正しい情報が不可欠である。

2. 計数的把握の手法とその具体化

民営化を検討するに当たっては、当該公営企業の持つ企業(事業)価値を分かり易く説明・開示することが必要である。企業(事業)価値の計算に当たって、財産のうち固定資産が多額の部分を占めている事業において帳簿価額法は適切ではなく、また株価のない事業において市場還元法も適用できない。したがってキャッシュ・フロー計算を取り入れた予想収益の現在価値の把握と事業の残余財産の現在価値によ

って測定する方法や、類似企業との比較により計算する方法などが有効である。

資産及び負債については、漏れなく計上されるとともに過大に計上されることがあってはならない。これらを検証するためには、帳簿記録の継続性、契約書・議事録の記載内容等々から簿外となっている資産や潜在的な負債の有無についての確認作業や、現物を実査し帳簿に計上された財産の実在性の確認作業が必要である。

また、資産及び負債の評価に当たっては、それらの帳簿価額ではなく、時価によって計算することが適当である。流動資産や負債の適正な時価は、帳簿価額の純額と概ね同額であるが、固定資産については帳簿価額と適正な時価の乖離が多額に上る場合があり、特に固定資産が多額を占める事業体の事業価値は、適正な時価をもって固定資産を評価すべきである。

支出又は費用についてはその構成内容についての情報をより明瞭に開示することが必要である。例えば、固定資産の減価償却費の計上に関し、適用する耐用年数が妥当性かどうかなどの検討も必要である。

収入又は収益についても、「企業庁の今後のあり方検討会」でも指摘されているように、基本料金の査定計算において、減価償却費と施設改良費を計上することによって高い設定となっていないかなどの懸念について明瞭に説明し、民営化した場合の売上単価の設定にどのような影響を及ぼすかなどの分析資料の提供が必要である。

また、民間にとって課税上の配慮の有無は大きな問題であり、参入の判断材料として、課税上の何らかの措置があるのかどうかの情報も提供することが望まれる。このことは、県にとっての財政を左右する項目でもあり、民間が参入した場合で通常の営利事業の一つとして課税した場合、国税である法人税や消費税のほか、地方消費税、事業税、固定資産税等々、県の財政に対しプラスの税効果が生じることも配慮すべきである。

3. 計数的把握の限界

民間事業体が参入を検討するに当たっては、事業の持つ収益性と事業の存続可能性についての検討が大きなポイントになる。これらはそれぞれ個別に評価判断されるものではなく、相互に関連を有し、将来の収益性は、事業環境や、事業自体の持っている純資産価値をどのように展開・拡大していくかについての意思決定により左右され、事業の存続可能性は事業リスクを踏まえ、総合的に判断すべきである。

事業環境は、一般的な経済環境や地域の自然環境、事業の属する産業環境を理解することにより測定される。例えば、地域の経済成長や景気動向、物価の動向、地

域の合併問題や人口動向、政策などによる影響や河川の地的条件、民家の所在条件などであり、事業自体の持つ純資産価値は、資産及び負債の構成内容とその価額によって測ることとなる。

民間が事業を行うこととなった場合、事後の付加価値は自らの努力により創成するにせよ、移行時に潜在的な価値があることが必要であり、当該価値をいかに高めるかが重要である。事業環境から測られる価値をどのように高めるかの課題もあろうが、財務情報から得られる価値の測定をいかに正確かつ容易にできるかは喫緊に課題である。実態を正しく分析した上で、これらを高めておくことが移行時の高値譲渡に繋がり、ひいては県財政に寄与するものである。

4. まとめ

事業をどのような形態で遂行するにせよ、事業の将来にわたる経済的価値に魅力が無い場合、民間の参入は望めず、現状についての合目的な正しい情報の提供が不可欠である。また、事業体の持つ財産価値をタイムリーに測定するとともに、その財産評価結果については信頼性が確保されるよう、独立機関による検証又は保証が必要である。

その保証された情報の利用により、どのような方法で何時参入するかの決断は参入する民間の責任であろうが、官は例え民間が参入メリットなしと判断した場合であっても、事業・経営の効率化、高度化についてさらに事業努力を図ることが必要であり、自己評価すると共に外部の評価を受け、経営の透明性を高めることが欠かせない。

Ⅲ 民営化手法の整理

1. 「民営化」の定義

本委員会は、三重県公営企業の民営化について検討するものであるが、「民営化」という用語については、国内でも海外でも統一された定義は存在しない。わが国では、特殊法人や公社などの公的組織体が上場に向けて「株式会社化」される場合を民営化と呼ぶことが多いが、海外では、経営委託方式やコンセッション・アフェルマージ・BOT・PFIなどのPPP（パブリック・プライベート・パートナーシップ）手法に加えて、市場の自由化を通じて公的セクターを競争環境にさす手法についても「民営化」の概念に包含するケースも見られる。とりわけ、90年代以降になると、上場民営化などの旧来モデルにとどまらず、国民便益の最大化という点において最も効果的な民の関与の在り方が模索された結果、多様な手法を広く「民営化」として捉える傾向が見られる。

これらの多様な手法を整理するに当たっては、企業（又は事業）の所有が官から民に移り、公共サービスの供給責任を民が担う「所有移転型」の手法を狭義の民営化と定義し、公共サービスの最終的な供給責任は官が担いつつも民の経営ノウハウや資金などを活用する「PPP型」手法を含む概念を広義の民営化とする考え方が分かりやすい。

本委員会の検討対象である水道や電力セクターにおける海外諸国の民営化の状況を見てみると、電力事業については「所有移転型」民営化が多い一方で、水道事業については、幅広い「PPP型手法」が取り入れられている。たとえば、英国やチリでは、上場や事業譲渡などの「所有移転型」手法により上下水道が民営化されたが、フランス、スペイン、オーストラリア、アルゼンチン、フィリピン等においては、コンセッションやBOTなどの「PPP型」民営化手法が使われていることがわかる。

本委員会における民営化検討の究極的な目的は県民の利益を最大化すること他にならず、その意味においては、多様な民営化の選択肢の中から最良の手法を選択することが重要であると考えられる。従って、ここでは「PPP型」民営化手法を含む広義の民営化について検討を行うものとする。

2. 「民営化」の手法

(1) 「所有権移転型」手法

企業の所有が官から民へと変更され、民間企業が公共サービスの供給責任主体となる。一定の収益性が見込め民間ビジネスとして成り立ちうること、さらに公共サービスの供給量と質を担保するための監視機関の存在が重要である。たとえば、英国の上下水道の民営化時には、料金設定・水質監視・環境管理に関してそれぞれ監視機関が設置された。

「所有移転型」民営化の代表的な手法は下記のとおりである。

- ・ 株式公開（IPO）・・・政府の所有する株式を公開し、株式市場に上場する手法。株式の売却先は一般投資家。
- ・ 事業譲渡・・・特定の戦略的投資家（企業）や金融投資家などに売却する手法。
- ・ M（E）BO・・・既存の経営陣（及び従業員）に株を売却する手法。

(2) 「PPP型」手法

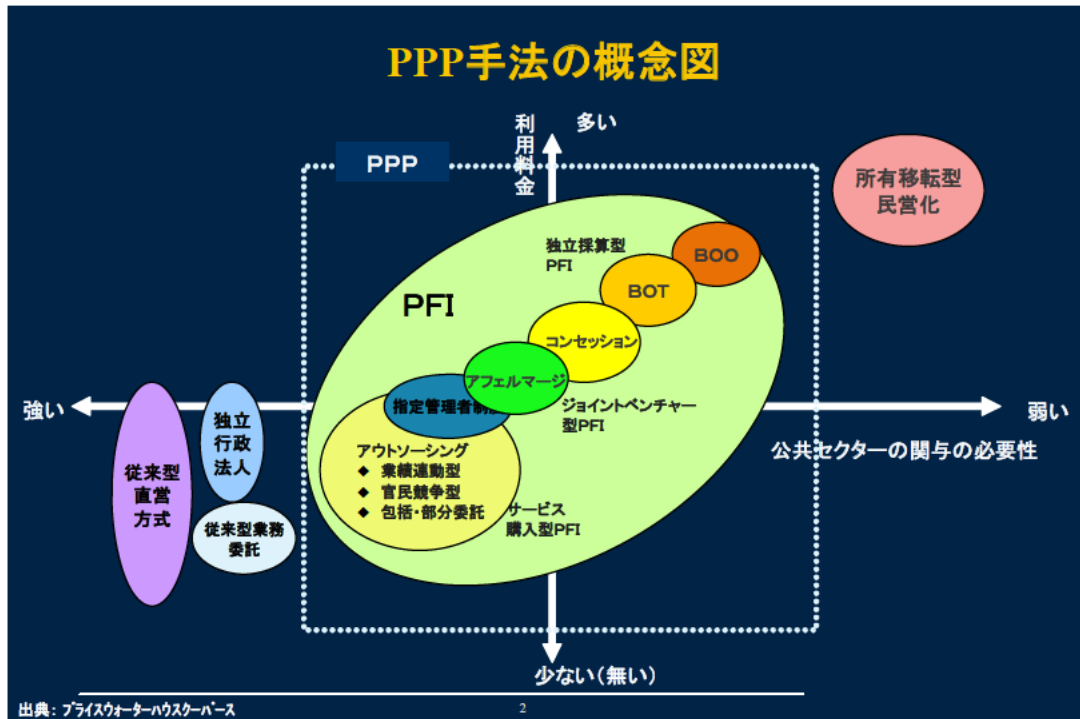
収益性が低く民間ビジネスとして成立しない場合や、国民利益の担保のために公共セクターの関与が必要と考えられる場合に適用される。官が最終的な公共サービスの供給責任を負うが、出来るだけ効率的かつ効果的なサービスを提供することを目的として、民間の経営ノウハウや資金を導入するもの。一般的に、単年度ベースでの限定的な業務委託とは異なり、中長期間にわたって事業の実施を民間企業に包括的に委ね、民間の創意工夫やノウハウを広範に活用する手法を総称したものとして使われることが多い。

事業の収益性や公的関与の必要性のレベルに応じて、様々な手法が存在する（図）。代表的な手法としては下記が挙げられる。

- ・ コンセッション手法・・・フランスで開発された手法で、公共サービスを提供するための運営権を民間企業に一定期間付与し、必要な設備投資を委ねるとともに、利用者からの料金収受を可能とし、投資資金を回収させる手法。施設の所有権は公共セクターが維持。投資費用を回収できるだけの収益性を伴う事業に適用可能。
- ・ アフェルマージュ手法・・・コンセッションと同様に運営を民間に委ねるが、設備投資の負担を民間が負わない手法。料金収入だけでは投資費用の回

収は難しいが、運営維持費の回収については可能と考えられる事業に主として適用される。

- BOT・BOO手法・・・民間事業者が、施設を整備（Build）し、運営（Operate）し、投資回収後に施設の所有権を政府に移管（Transfer）する手法。BOO方式は、投資回収後に資産の政府への移管を行わず、民間事業者が引き続き所有（Own）する形態。
- PFI手法・・・施設の整備から資金調達・運営までのライフサイクルを包括的かつ性能発注ベースで民間に委ね、官民の能力に応じたリスク分担や競争原理の徹底によって、効率的かつ効果的に公共サービスを提供する手法。
- 指定管理者制度・・・地方公共団体から指定を受けた法人等（営利企業・NPOを含む）に対して、利用料金の収受を含む幅広い運営権を与え、公の施設の管理を委託する手法。
- アウトソーシング・・・特定の分野においてノウハウを有する企業に、一定期間に亘り、当該業務を企画機能とともに委ねる手法。



出典：「民営化の戦略と手法」（日本経済新聞社、野田由美子）

IV 企業庁の課題等

1. 企業庁を取り巻く現状と業務上の課題

企業庁は、昭和27年に発電所の建設に着手し、昭和36年には企業庁として発足し、現在、水道、工業用水道、電気事業の展開を行っている。

しかし、バブル経済の崩壊とともに我が国の右肩上がりの経済成長の終焉を迎えると、企業庁を取り巻く状況は大きく変化してきた。

(1) 社会情勢の変化

- ① 人口の停滞、各種節水機器の普及や県民の節水意識の向上などにより、企業庁の水道事業の給水実績は、平成11年度をピークに減少傾向に転じている。
- ② 市町村合併による水道事業の行政単位の変化により、1市に対して県営水道事業を行っているケースが生じている。また、市町村域の拡大は、複数の流域から給水を受ける自治体が生じることとなり、同一自治体内で異なった料金で供給するケースが発生する。
- ③ 産業構造の変化などにより、工業用水道事業の給水量も長期的に減少傾向にある。
- ④ 景気は上昇の兆しが見えつつあるものの、長引く不況から緊縮財政を強いられた全国の自治体では、地域経済の活性化のため企業誘致に力を入れる自治体が増加するとともに、グローバル化が進むなか、企業は安価な土地や労働力などを求めて外国に進出しており、さらに、地域間の競争は激化している。
- ⑤ 地震等に対する危機管理強化の要求が増えている。
- ⑥ 太陽光発電、風力発電や燃料電池など、新エネルギーの開発・導入が増加している。

(2) 国の動き

少子高齢化による人口減少時代の到来や住民ニーズの多様化等により、我が国を取り巻く社会経済情勢、環境は依然として厳しく、国・地方を通じて行財政改革の推進に協力に取り組んでいる。

① 規制改革・民間開放の推進

近年の水道法、電気事業法や地方自治法の改正、また、PFI法の成立等により、地方公営企業の民間委託の拡大、民営化の推進などに向けた動きが加速している。

また、小さく効率的な政府の実現に向けて、「民で出来るものは民へ」の具体

化として、公共サービス効率化法（市場化テスト法・官民競争入札）案の制定に向けて作業が進められている。

② 関係通知

総務省は、平成16年4月に「地方公営企業の経営の総点検について（通知）」により、民間企業において厳しい経営環境のなか懸命の努力をしていることに鑑み、地方公営企業においても経営の健全化・効率化等、経営基盤強化への一層の取組が求められており、将来にわたり公共の福祉の増進が図られるよう改めて総点検を行うとともに、計画性・透明性の高い企業経営の推進のため中期計画の策定等を求めている。

また、平成17年3月には、「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」により、各地方公共団体に対し行政改革大綱の見直しと集中改革プランの公表を求めた。なかでも、集中改革プランにおいては、①事務事業の再編・整理等 ②民間委託等の推進 ③定員管理の適正化等を中心に平成17年度を起点とし、概ね平成21年度までの具体的な取組を明示した計画を平成17年度中に公表するよう求めている。加えて地方公営企業については、サービス自体の必要性、地方公営企業として実施する必要性についての検討を求めている。

（3）企業庁の業務上の課題

企業庁の業務上の課題については以下の諸点が指摘できる。

① 経営の中長期ビジョン

企業庁の業務は、基本的に知事から依頼された事業の円滑な運営管理を行うことに限定されており、かつ人口動態、企業進出状況や市町村合併など社会的動向の見通しが困難なこともあるが、将来の企業庁の経営を見通した中長期ビジョンを策定していない。

② 情報開示及び財務状況報告

企業庁のPR不足もあり、企業庁の事業内容について県民全体には知られていない。積極的に県民（ユーザー）に情報開示することが必要である。現状では企業庁は年間収入の数倍の長期債務を抱えているが、議会に提出されている決算書では状況把握が困難である。

③ 規制などの在り方再検討

企業庁は公営企業として法律や補助金制度により事業運営面で様々に規制されている。これらのうち企業庁事業の見直しの障害となっているものについては

積極的に国等に是正を働きかけることが求められる。

④ 三重県／市町村の政策との連携など

企業庁は知事から依頼を受けた事業の実施機関であることから、企業庁自体が市町村、ユーザー、知事部局、企業庁の役割分担を明確にし、その事業の適否、継続や廃止を決定することには限界があり、企業庁単独では県と市町村の政策の連携をとることは困難である。また企業庁は独立予算のため、ガバナンスの視点が不足し、知事部局や議会によるチェック、外部監査などの目が届きにくい。

2. 企業庁の見直しの2つの視点

企業庁を取り巻く状況は、上記のように長期的に楽観できるものではなく、むしろ厳しい経営が迫られることとなる。

さらに、電気事業においては、平成15年8月にRDF貯蔵槽が爆発し2名の方が亡くなられる痛ましい事故により、事故再発防止関連経費などが大幅に増加し、加えて、水力発電事業では、平成16年9月の台風被害により長期間発電が滞るなど経営に悪影響を与えている。

このような背景から、長期的視野に立って企業庁の在り方を検討していくことが強く求められており、企業庁の見直し当たっては、既存の枠組みにとらわれず以下の視点に立って検討する必要がある。

(1) 既存事業の見直し

- ① 事業の見直しに当たっては、事業そのものと公的関与の必要な部分（他の政策や権利との調整、地域貢献など）とを切り分けて考えることが必要である。
- ② 事業そのものについては、事業の継続性と採算性、さらに現状の運営形態が維持可能であっても、完全民営化、PFIや指定管理者制度などにより民営化した場合と比較し県民（ユーザー）から見て逸失利益がないかどうかを検討する必要がある。この場合、今後本格的に導入されるであろう市場化テストを活用するのも一つの方法である。

公的関与が必要な部分については、どのように事業運営のスキームに組み込むかにより民営化の形態が変わってくる。

(2) 新たな取り組み（柔軟な対応のための攻めの姿勢）

国・地方を通じた厳しい財政状況の中で市町村合併が推進され、これまで行政が主として提供してきた公共サービスについても、今後は、地域において住民・団体

をはじめNPOや企業などの多様な主体が提供する多面的な仕組みを整えていく必要がある。

このようなことから、市町村、県民（ユーザー）、知事部局、企業庁などの役割分担を明確にしコンセンサスづくりに努め、企業庁の所管する3事業について、その必要性から新たな事業展開の可能性まで柔軟な対応を行うための攻めの姿勢で検討することも必要である。

V ビジョン実現のための最適な経営手法の選択

1. 水道用水供給事業について経営手法を検討する際の留意点と民営化のオプション提示

(1) 水道用水供給事業の特色等

- ① 公共インフラとして安全・安定供給が重視され独占傾向が強い。また、投資額が巨大で資産効率が低く、近い将来に施設の更新期を迎える。現状の枠組みでは、事業補助要件や地震時の緊急時対応等、公的関与が必要な部分もある。
- ② 人口減と節水型機器の普及による水需要の伸び悩みにより、新たな市場開拓は望めないことから、今の事業規模を維持するには料金値上げは避けて通れない。現在進められている事業について、当初計画どおりの需要増は見込めないことから計画縮小の可能性もあり、その負担問題が、また、工期の延期等による事業費の高騰が懸念される。
- ③ 県営水道用水供給事業の恩恵を受けているのは、県内上水道の1／4程度であり、公平性の視点から独立採算性が、住民最適の視点からは、「高品質の水をより安く」が求められている。
- ④ 1水源から複数の市町村への供給をしており、県境を超えて水源を確保するなど広域的性格をもつ事業であり、県の調整機能が期待される。しかしながら、市町村合併に伴い用水供給先である市町村の水需要の変化が生じ、長期的には、市町村の水道整備計画に基づき検討する必要があるが、合併により単独市給水となるところの扱いをどうするかが問われている。

安全性確保の必要性から、また、受水コスト削減のため水源から末端給水まで一括運営が望まれる。

(2) 検討上の留意点

① 水道事業全体としての把握の必要性

企業庁の水道事業は、各市町が運営する末端給水事業（いわゆる各市町村の水道局）に対して浄水済みの水を供給する用水供給事業である。従ってエンドユーザーである県民の視点から用水供給事業の民間化を検討するためには、まず市町村の運営する末端給水事業を含めた水道事業全体としての現状を把握することが必要である。

② 末端給水との役割分担状況、末端給水を含めて総合評価を行うことの必要性

企業庁は、県全体の水需要量の3割弱の給水を行っているが、当県内におい

ては末端給水事業者である各市町村の県用水に対する依存度は区々である。企業庁の用水供給事業において民間化を検討する場合には末端給水事業者との役割分担を含めてトータルで効率性が発揮されるものであることが望ましいので、末端給水事業者の県水依存率に応じて役割分担を再整理するとともに、例えば県と市町村と共同で民間委託を行う等の工夫も必要となる。

③ 水系別把握の必要性

当県用水供給事業は平成15年度の収入が133億円、6浄水場での最大給水能力は44万7千トンと巨大な企業体であり、水源も5つの水系にわたっている。基本的会計単位として水系毎に計数把握も既に行われているが、水系毎に末端給水事業者との総合把握を行ったうえで、それぞれの特性に応じた民間化手法を検討することが必要である。

④ 広域化メリットを活かすことの必要性・水系別料金格差の是正の必要性

我が国水道事業は今後一層の広域化が必要であると言われている。一方、末端給水事業は原則として各市町村単位で行われているため、現実には市町村の枠を超えて広域化を進めることは殆ど進捗していない。当県においては企業庁が用水供給を行っていることを活かして広域化を図ることも重要であると思われ、その手段として民営化・民間化の考え方を活用するという視点も重要である。

一方で水系別には用水供給のためのコスト差が存在するが、広域化のメリットを活かして、地域間の料金格差の是正を行う仕組みは維持することが重要である。

また技術的に可能な範囲で水系毎の水運用を図る仕組みの充実を行うことも必要と考えられる。

⑤ 県行政（知事部局）と公営企業である企業庁との役割分担整理の必要性

企業庁水道事業の民間化を検討する前段階として、県内の水道事業において県の果たすべき役割の整理を行ったうえで、県行政として果たすべき役割と県が独立採算の企業庁という形態で果たすべき役割を再整理しておくことが重要である。

⑥ 民間化を図る場合の官民リスク分担の重要性

民間化を検討する場合において水道事業のなかで合理的な官民のリスク分担を行うことが重要である。

【最重要課題】 安心、安全な水の供給

【一般的に想定される官民リスク分担例】

- * 水源開発…公共
- * 危機管理…公共
- * 渇水対策…公共
- * 国、各市町村等との行政主体との調整…公共
- * 利用料金設定…公共&民間にて調整
- * 浄水場等のオペレーション…民間
- * 施設の維持管理…民間
- * 維持更新投資及び投資計画…民間
- * 水道事業遂行に係る根本的権原保持…公共
- * 水道事業遂行に係る利用権…民間

⑦ 税制、補助金制度との整合性

民間主体が事業を行う場合には、企業庁直営で行う場合に比べると法人税、固定資産税等の負担がかかることに加えて、補助金等の受給資格に欠ける場合が多いので、官民の分担に当たっては留意する必要がある。また税制、補助金の制度改正等を行うほうが合理的であると考えられる場合においては、議会とも前広に協議し、対処案を検討することが望ましい。

(3) 民営化のオプション提示

県水道事業（用水供給事業）については、「安心、安全な水の供給」の確保の観点から一定以上の公共の関与は必要不可欠である。水源確保（渇水対策）、天災対応等も民間主体よりも公共が直接対処したほうが効率的であると考えられる。したがって完全に事業を民間に譲渡してしまう「所有権移転型」民営化よりも適切な官民分担のもとで事業を遂行する「PPP型」民営化が適当であると考えられる。

また用水供給事業については一定の収益性が確保できる状況にあると思われることから最終的な権限は公共に留保しつつ、民間に経営計画まで委任する「コンセッション（＝経営委託）」や「独立採算型PFI」（注）など思い切った民間活用の可能性を検討すべきである。

(注) 「コンセッション（経営委託）」や「独立採算型PFI」

…公共サービス分野を民間委託する際に、民間が負担する投資や経費の回収を原則として事業遂行に伴う料金収入のみに依存させる方式。つまり収入変動リスクの大半を民間主体に委ねる方式。ユーザーからの料金設定には公共側も関与するが民間側の裁量が最も広いので効率化と自律的経営が期待できる。PFI法の適用事業として実施する場合には独立採算型PFIと呼ばれる。

PPP型民営化を目指す場合にも上記の留意点に考慮しつつ段階的に行うことが現実的であろうが、最終的なゴールイメージ例としては以下のような手法も考えられる。特に重要なのはモニタリング手法（県がモニタリング力を強化する方向性と民間主体のセルフ・モニタリングを義務付ける方向性と両面検討する必要がある）の確立であり、水道事業の場合、資本費の効率化が重要であるので長期的な設備投資についても維持更新的なものは極力民間主体に委ねる方向性を指向するべきである。また水道事業全体の独立採算を維持することを前提に仕組みを作ることが必要である。

【基本的な考え方】

- ① 県と民間で長期的（投資回収期間を念頭におきつつ10～20年間程度）に契約（ここでは行政行為の双務契約的な付款も含めて「契約」という用語を用いる）を締結し、民間に維持更新投資を含む維持管理運転を大幅に委託する。
- ② 契約においては、①官民の責任分担、②モニタリング手法とペナルティ、③紛争処理手続き（治癒手続き）等主要な定めを規定する。
- ③ 民間主体の業務の範囲
 - ア) 既存の施設を企業庁から管理受託し（または借り受け）包括的な施設利用権を設定
 - イ) 維持運転を行いつつ、更新投資を長期計画に基づき実施（所有権は公共に譲渡＝BTO）。基本的には浄水場及び配水施設の運転、維持更新を実施。
 - ウ) 運転及び維持更新投資の対価は原則として県からのサービス購入料（用水需要計画に基づくなど民間の経営に自律性をもたせる工夫が必要）。また末端給水事業と一体化できる地区については住民からの水道料金を民間事業者に直接收受させることも検討しうる。

④ 県（企業庁）の業務の範囲

- ア) 施設の所有権は企業庁が保有することで、最終的な権原を公共が維持するとともに、固定資産税、道路占有料等の負担を軽減。
- イ) 民間事業者に対する原水供給。
- ウ) 長期計画に基づく民間の運営をモニタリング。

2. 工業用水道事業について経営手法を検討する際の留意点と民営化のオプション提示

(1) 工業用水事業の特色等

① 水需要の減少

工業用水事業については、我が国の産業構造の変化や技術進歩の結果、設備投資計画策定時に想定された工業用水需要に対して実際に利用される水量が大幅に下回っているという構造上の問題がある。また現状の工業用水は臨海部を主要供給エリアとして想定しているが、近時の工場立地は内陸部に向かうなど実際の需要地とのズレも生じている。

② 責任水量制と実水量の乖離

企業庁とユーザーである企業との契約は責任水量制度（当初契約時に必要となる固定費回収を基礎とした料金設定手法としている）を基本としている。その結果、ユーザーである企業側から見ると支払い料金の基礎となっている契約水量が実使用量を上回ってしまっているという問題がある。これは全国の工業用水事業に全般的に見られる問題点であるが、本県企業庁においても実需ベースにおける採算性の再確認を行う必要性がある。

③ 県の産業立地施策との整合性

企業庁は公営企業として工業用水事業の独立採算制を維持する立場にあり、需要減少の場合の経営努力策として民間化等の活用を検討することは必要である。一方、現状においてユーザーの経済負担軽減を重視するのか工業用水事業の独立採算確保を重視するのかという問題は公営企業である企業庁のみには解決しえない問題である。また工業用水の将来需要見通しや供給エリア拡大の必要性の有無についても、県の産業立地施策と密接に関係する問題である。したがって工業用水事業の民間化を検討する前提として県の産業立地施策のなかにおいて工業用水事業をどのように位置づけるかを知事部局においても再検討

しておくことが必要である。

(2) 検討上の留意点

① 水道用水供給事業と工業用水事業の一体管理による効率化余地の検討

企業庁においては水道用水供給事業と工業用水事業の一体管理による効率化の努力も行っているところであるが、一層の共用化による効率化が望まれる。民間化を検討する際にも、一体的管理による効率化については留意をしておくべきである。(なお、水源の共用化の可能性と課題についても整理しておくことが望ましい。)

② 税制、補助金制度との整合性

民間主体が事業を行う場合には、企業庁直営で行う場合に比べると法人税、固定資産税等の負担がかかることに加えて、補助金等の受給資格に欠ける場合が多いので、官民の分担に当たっては留意する必要がある。また税制、補助金の制度改正等を行うほうが合理的であると考えられる場合においては、議会とも前広に協議し、対処案を検討することが望ましい。

(3) 民営化のオプション提示

工業用水事業についても基本的には県水道事業(用水供給事業)同様の手法が考えうるが、将来的な事業全体の独立採算性については必ずしも楽観できないことから、民間に経営の委託まで行うことは難しいと思われるので、設備投資金額や維持運営費などの公共負担を極力軽くするべく「包括的運営委託」か「サービス購入型PFI」(注)により施設運営及び維持更新投資を民間に包括的に委託する方向を基本とすることも考えられる。

(注) 「包括的運営委託」や「サービス購入型PFI」

…公共サービス分野を民間委託する際に、民間が負担する投資や経費の回収を原則として公共が支払うサービス購入料に依存させる方式。つまり民間事業者は原則として収入変動リスクは負担せず、運営等が当初の約束水準に満たない場合にのみペナルティを負担する方式。ユーザーからの料金設定は公共が決定する。したがって事業リスクは公共にも残存するが、公共が直営する場合より民間主体に支払うサービス購入料が割安である場合にメリットある。なお「包括的」とは事業遂行にかかる全般を包括的に委託すること(例えば浄水場の運営のみならず配管の管理等工業用水事業全般にかかる業務をまとめて委託すること)。PFI法の適用事業として実施する場合にはサービス購入型PFIと呼ばれる。

3. 電気事業について経営手法を検討する際の留意点と民営化のオプション提示

(1) 電気事業の特色等

- ① 企業庁の電力事業は宮川の利水、治水事業に付随する水力発電とRDF発電事業の二種類の事業から成る。
- ② RDF事業については、電力事業として位置づけられているが一般廃棄物を加工したRDF（ごみ由来燃料）を焼却する一般廃棄物処理事業が本質である。
- ③ 発電された電気については売却先が中部電力に限定され、中部電力との供給契約については総括原価方式により平成22年3月まで締結しており、それ以降の料金の定め方が確定していない。

(2) 検討上の留意点

① 発電事業の事業環境

電力事業の規制緩和の結果、事業環境は一般的に厳しくなると考えられており、今のような電力会社への売電単価は将来に渡り下がっていく可能性がある。したがって、企業庁にて事業を遂行する場合においても県民に将来負担を残さないよう留意することも必要である。

② 環境問題への配慮

企業庁の水力発電事業は、宮川総合開発計画の一環として実施されてきた経緯があり、事業の民間への移管や廃止の場合にも、水量の変更などが生態系への影響をもたらさないようにするなど環境問題への配慮は重要である。

③ RDFへの対応

RDF発電については、単なる発電事業のみではなく、本来、市町村に処理義務のある一般廃棄物処理の受託事業となっている。廃棄物処理コストの点で対象市町村のメリット、デメリットを計数的に把握したうえで事業評価する必要がある。

(3) 民営化のオプション提示

発電事業については、基本的には民間が実施している事業であり、歴史的経緯および利水、治水の付帯事業であることから、将来的に公共が直営する必要性に乏しいと考えられ、民間に事業譲渡することが適切であると考えられる。その際に利水、治水計画との関係は整理する必要がある。

RDF事業については、一般廃棄物処理事業としての観点から再構築する必要がある。その際には、他地域にてPFIとして実施しているものも参考とし、民間委託に切り替えることも検討するべきである。

【参考】PFIについて（*内閣府ホームページより）

- ・「PFI（Private Finance Initiative：プライベート・ファイナンス・イニシアティブ）」とは、公共施設等の建設、維持管理、運営等を民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う新しい手法です。
- ・民間の資金、経営能力、技術的能力を活用することにより、国や地方公共団体等が直接実施するよりも効率的かつ効果的に公共サービスを提供できる事業について、PFI手法で実施します。
- ・PFIの導入により、国や地方公共団体の事業コストの削減、より質の高い公共サービスの提供を目指します。
- ・我が国では、「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」（PFI法）が平成11年7月に制定され、平成12年3月にPFIの理念とその実現のための方法を示す「基本方針」が、民間資金等活用事業推進委員会（PFI推進委員会）の議を経て、内閣総理大臣によって策定され、PFI事業の枠組みが設けられました。
- ・英国など海外では、既にPFI方式による公共サービスの提供が実施されており、有料橋、鉄道、病院、学校などの公共施設等の整備等、再開発などの分野で成果を収めています。

<対象施設>

- ・公共施設…道路、鉄道、港湾、空港、河川、公園、水道、下水道、工業用水道等
- ・公用施設…庁舎、宿舍等
- ・公益的施設…公営住宅、教育文化施設、廃棄物処理施設、医療施設、社会福祉施設、更生保護施設、駐車場、地下街等
- ・その他…情報通信施設、熱供給施設、新エネルギー施設、リサイクル施設、観光施設、研究施設

VI 提 言

三重県議会は、地方分権改革の下での新たなガバナンスを確立すべきという観点から、行政への政策形成へのイニシアティブを発揮するとともに既存の施策や特定の利害関係にとらわれない県民主役の高次の政策形成を促すことを目的とする。

公営企業を取り巻く環境は急激に変化しており、県民主役の県政を推進する観点からは、現行の企業庁組織をそのまま存続させることは適切ではない。企業庁の在り方を白紙で見直し、以下に示す一般的な民営化手法の検討プロセスを適用し、県民主役の公営企業事業の改革案を取りまとめるべきと考える。

1. 事業価値の試算

開示された財務情報を精査した上で、公営企業形態が中長期で維持可能かどうか、将来のシミュレーションを行い、各事業の事業価値を試算する。

2. 公的関与の範囲の明確化

一般的な事業特性にあわせて三重県企業庁の固有の事情を考慮し、各公営企業事業のミッション（使命）・ビジョン（将来像）の設定を通じて、公的関与の範囲を明示する。

3. 民営化手法の活用

公的関与の制約のもとで、適用できる民営化手法の活用を通じて個々の事業価値を高められるかどうか検討し、民営化手法の適用範囲を設定する。なお、既存の法律や補助金制度のなかで公営企業事業の改革の妨げとなっているものがあれば、積極的に法制度改正を国に働きかける。

4. 最適な官民パートナーシップの検討

県民益の拡大という観点から、最適な官民パートナーシップの在り方を検討する。既存事業の効率化の観点だけではなく、上水道と工業

用水事業の統合などによるシナジー効果や新規事業の開拓による効果もあわせて検討する。

5. 市町村との役割分担

市町村合併の進展に伴い、三重県においても市町村との役割分担を見直し、補完性の原理を基本に市町村でできることは市町村に委ねる。上水道における用水事業と末端給水事業の統合など集約化による事業価値を高められるかどうか検討する。

6. 企業庁のビジョン策定と組織の見直し

各公営企業事業のビジョンをもとに、企業庁全体の中長期ビジョンをとりまとめる。県として市町村との政策とも連携し、企業誘致と工業用水道事業などの問題、既存事業の存廃や新規事業の展開について、既存の枠組みにとらわれず攻めの姿勢で政策的に判断することが必要であることから、知事部局に企業庁全体を所管するセクションを設ける。

学識経験者や民間人などで構成した第三者機関の設置により、公平・公正で県民・ユーザーの視点により事業の適否等を判断するシステムを構築するとともに、「県民しあわせプラン」に企業庁そのものの位置づけ、将来の方向付けを明確にする。

三重県議会公営企業事業の民営化検討委員会

委員長 大住 莊 四 郎
(関 東 学 院 大 学 経 済 学 部 教 授)

(前) 委員長代理 君 浦 康 友
平成 17 年 6 月 まで (日 本 政 策 投 資 銀 行 審 議 役)
((現) 日 本 政 策 投 資 銀 行 流 通 部 長)

委員長代理 高 橋 一 浩
平成 17 年 7 月 より (日 本 政 策 投 資 銀 行 審 議 役)

委 員 佐 野 慶 子
(公 認 会 計 士)

委 員 野 田 由 美 子
(P w C ア ド バ イ ザ リ ー 株 式 会 社 パ ー ト ナ ー)

委 員 森 下 隆 生
(三 重 県 議 会 議 員)

委 員 石 原 正 敬
(三 重 県 議 会 議 員)

委 員 野 田 勇 喜 雄
(三 重 県 議 会 議 員)