

## 第4部 公營企業

## 第1章 地方公営企業制度と直営方式

### 地方公営企業制度と直営方式

2014年10月21日

地方行財政ビジョン研究会第4回委員会

宇野二郎(札幌大学)

uno@sapporo-u.ac.jp

#### 問題意識

人口減少・水需要の減退や更新投資需要の増大等を背景に、広域化、民営化、民間委託等の可能性が議論されている。もちろん、その導入の経済的なメリット・デメリットを論じることも重要だが、これまでの地方公営企業制度が個別事業体にもたらしてきた中心価値を改めて確認し、それを今後の（国／事業体レベルの）制度設計に活かしていくことが求められるのではないかと。

⇒ 地方公営企業制度の特徴の一つである「直営方式」の制度設計の理念を確認するとともに、制度利用者である個別事業体が、その下でどのような制度実践を重ねてきたのかを明らかにする（ただしこの報告では大都市水道事業に限る）。

#### 構成

- 1 地方公営企業制度の枠組みとその形成
- 2 地方公営企業制度の下での大都市水道事業の展開 (1)－東京都水道事業の建設投資・財政運営
- 3 地方公営企業制度の下での大都市水道事業の展開 (2)－東京都水道事業の広域化
- 4 まとめと展望

# 1 地方公営企業制度の枠組みとその形成

## 1-1 地方公営企業法の概要

表1 地方公営企業法の概要(昭和27年度、昭和41年度改正、現在)

制定当初(昭和27年)		現行(平成26年)	
章名	主な条文	章名	主な条文
第1章 総則	目的(1条) 適用範囲(2条) 経営の基本原則(3条) 経営の基本計画(4条)	第1章 総則	目的(1条) 適用範囲(2条) 経営の基本原則(3条) 地方公営企業の設置(4条) 国の配慮(5条の2)
第2章 組織	管理者の設置(7条) 管理者の地位及び権限(8条) 管理者の担任する事務(9条) 企業管理規程(10条) 転職の制限(12条) 管理者と地方公共団体の長との関係(16条)	第2章 組織	管理者の設置(7条) 管理者の選任及び身分取扱(7条の2) 管理者の地位及び権限(8条) 管理者の担任する事務(9条) 企業管理規程(10条)
第3章 財務	特別会計(17条) 一般会計又は他の特別会計からの繰入金(18条) 計理の方法(20条) 料金(21条) 企業債(22条) 償還期限を定めない企業債(23条) 予算(24条) 財政計画に関する書類(25条)	第3章 財務	特別会計(17条) 経費の負担の原則(17条の2) 補助(17条の3) 出資(18条) 長期貸付(18条の2) 計理の方法(20条) 料金(21条) 企業債(22条) 企業債についての配慮(22条の2) 償還期限を定めない企業債(23条) 予算(24条) 予算に関する説明書(25条)
第4章 職員の身分取扱	企業職員の労働関係の特例(36条) 給与(38条) 地方公務員法の適用除外(39条)	第4章 職員の身分取扱	企業職員の労働関係の特例(36条) 給与(38条) 地方公務員法の適用除外(39条)
第5章 雑則	業務の状況の公表(40条) 国と地方公営企業を営営する地方公共団体等との関係(41条)	第5章 一部事務組合及び広域連合に関する特例	組織に関する特例(39条の2) 財務に関する特例(39条の3)
		第6章 雑則	地方自治法の適用除外(40条) 業務の状況の公表(40条の2) 助言等(40条の3) 国と地方公営企業を営営する地方公共団体等との関係(41条) 地方公共企業体(42条)

[出典] 各種文献に基づき作成。

## 1-2 地方公営企業法の枠組み

- 地方公営企業法は、独立採算制と直営方式(財政的・組織的な「内部的自立」)を主な内容とする。昭和27年の制定後、昭和41年の改正を経て確立した。
- 昭和27年の法制定時には、適用範囲が財政的に自立した大規模事業に限定されていたことから、発生主義が導入される一方で、一般会計の経費負担区分のない独立採算制が採用されたが、その後の大都市交通事業を中心とした財政悪化や適用範囲の拡大もあり、経費負担区分を前提とした独立採算制へと移行。
- 当初から単一団体の直接経営方式を想定。昭和41年には企業団制度が創設され、適用範囲の拡大とともに、中小規模団体を中心に利用されるようになった。同時に、大都市交通事業を主な対象として想定しながら公共企業体の規定が置かれたが具体化はせず、単一団体による直接経営方式に大きな変化はみられなかった。
- 当初は管理者が一般職員とされたが、昭和41年に、議会の同意を要しない特別職(独立執行機関ではない)として位置づけられ、その権限が強化された(ただし、一定規模以下は設置しなくともよい)。

表2 地方公営企業法の基本枠組みの形成

事項	制定当初(昭和27年)	昭和41年改正、等
適用範囲	○限定的(水道、軌道、自動車運送、地方鉄道、電気、ガスのうち常時雇用職員数が一定以上[水道=50人以上])	○適用範囲拡大(水道(簡易水道を除く)、工業用水道、軌道、自動車運送、地方鉄道、電気、ガスに全部適用。病院は一部適用)
独立採算制	○発生主義を前提とする独立採算制 ○一般会計又は他の特別会計からの繰入金の規定あり(繰戻すことが原則とされたが、繰戻さないことも可)	○発生主義、経費負担区分を前提とする独立採算制 ○補助(「災害復旧その他特別の理由により必要がある場合」)、出資、長期貸付の規定あり
料金制度	○収支均衡(資金ベース)	○総括原価方式(適正原価+健全な運営確保)
経営形態	○直接経営方式(独自の法人格を持たない)	○直接経営方式(独自の法人格を持たない) ○広域的経営の特例(一部事務組合の特例) ○公共企業体の創設(法は未制定)
管理者	○一般職の管理者(吏員から選任) ○3年以内の転職制限による任期保障 ○議会の同意は不要 ○比較的広範な権限(自己の権限としての執行) ○首長による一般的指揮監督	○特別職の管理者(民間登用も可) ○議会の同意は不要 ○比較的広範な権限(予算原案・議案作成も明記) ○首長による一般的指揮監督の排除

[出典] 各種文献に基づき作成。

### 1-3 水道事業の「市町村公営原則」

- 水道条例制定に先立ち市制町村制が制定されていたことで「市町村」公営が制度化され、単独の市町村営の水道事業が発展した。これは後に緩和され、県営、組合営、私営の水道事業が誕生することとなったが、私営水道事業は地方団体に買収された（例えば、東京市による「玉川水道線」等の買収）  
→この制度の下で発展した大都市水道のあり方／での必要が、戦後の地方公営企業法制定に一定の影響を与えた。
- 地方公営企業法制定後に制定された水道法でも市町村営が原則であることが確認され、さらに、昭和52年の水道法改正で広域的整備計画の導入に伴い、その原則は明確にされた。

表3 「市町村公営原則」の形成

事項	条文／条文案
明治20(1887)年 「水道敷設ノ目的ヲ一定スルノ件」(閣議未決)	地方庁による水道布設を原則としながらも、普及促進のため私企業による布設も認める。
明治21(1888)年 衛生局「水道条例案」	第2条「水道ハ市町村ニ於テ其ノ公費ヲ以テ之ヲ布設スベキモノトス」
明治22(1889)年 法制局「水道衛生条例案」	第2条「水道ハ市町村ニ限リ其ノ公費ヲ以テ之ヲ布設スベキモノトス」
明治23(1890)年 水道条例	第2条「水道ハ市町村其公費ヲ以テスルニ非ザレバ之ヲ布設スルコト得ズ」
明治44(1911)年 第1次改正水道条例	第2条但書「但し土地開発ノ爲メ町村内ニ水道ヲ敷設スル必要アル場合ニ限リ、当該町村其資本ニ堪ヘザルトキハ元資償却ヲ目的トスル市町村以外ノ企業者ニ之ヲ許可スルコトアルヘシ」
大正2(1913)年 第2次改正水道条例	第2条但書「但し当該市町村ニ於テ其資本ニ堪ヘザルトキハ市町村以外ノ企業者ニ之ヲ許可スルコトアルヘシ」
昭和23(1948)年 水道協会「水道事業法案」	第6条「水道事業は地方公共団体でなければこれを営むことができない。但し主務大臣が特別の必要があると認めるときは政令の定めるところに従つて地方公共団体以外の方に事業経営を特許することができる。」
昭和24(1949)年 厚生省「水道法案」	第3条「水道事業は、地方公共団体でなければこれを営むことができない。但し主務大臣が公衆衛生その他公共の福祉のために必要があると認めるときは、地方公共団体以外の方に水道事業を営むことを特許することができる。都道府県が、水道事業を営む場合は、給水区域を管轄する市町村の同意が必要である。地方公共団体以外の方が、水道事業を営む場合は給水区域を管轄する市町村及び都道府県の同意が必要である。」
昭和25(1950)年 建設省「水道法案」	第5条「地方公共団体が水道事業を営むようとするときは、省令の定めるところにより、左に掲げる書類を添付した申請書を、都道府県知事を経て建設大臣に提出し、その認可を受けなければならない。(後略) 2 公共福祉のため必要がある場合においては地方公共団体以外の方は、建設大臣の認可を得て水道事業を営むことができる。」
昭和25(1950)年 水道協会「水道条例改正方建議書」	「3. 経営主体については、概ね先の建議の通り公共団体を原則とすることが妥当と考えられるが、「公共企業体営」とすることもなし得る道を開いておかれたい。」
昭和32(1957)年 水道法	第6条「水道事業を営むようとする者は、厚生大臣の認可を受けなければならない。 2 市町村以外の者は、給水しようとする区域をその区域に含む市町村の同意を得なければ、前項の認可を受けることができない。」
昭和52(1977)年 改正水道法	第6条「水道事業を営むようとする者は、厚生労働大臣の認可を受けなければならない。 2 水道事業は、原則として市町村が経営するものとし、市町村以外の者は、給水しようとする区域をその区域に含む市町村の同意を得た場合に限り、水道事業を営むことができるものとする。」

[出典] 日本水道協会 (1966) 『日本水道史総論編』に基づき作成。

### 1-4 前史(1) 水道の建設と拡張

- 横浜市(神奈川県)による日本初の近代水道の建設後、大都市を中心に、水道事業が創設された。
- 東京市(後に東京都)の水道事業は、1898年に供用開始した後、急速に普及し、大正期には80%近い普及率となっていた。
- 東京市の人口増加もあり、近代水道創設後の相次ぐ増強にもかかわらず、配水量の増加に追いつけていなかった。なお、昭和15年夏の渇水時には大規模な給水制限を実施せざるを得なくなった。

図1 水道普及率の推移(全国・東京都)

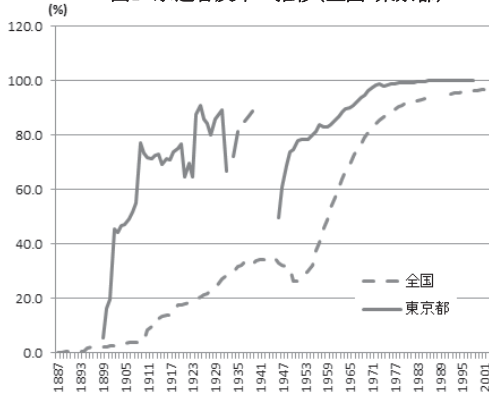


表4 給水能力増強の推移(戦前・戦中期)

拡張事業等	増強年度	給水能力(累計) (万m <sup>3</sup> /日)	配水量	
			一日最大 (万m <sup>3</sup> /日)	一日平均 (万m <sup>3</sup> /日)
創設水道	明治31年	17.0	3.3	1.1 <sup>(注)</sup>
波橋浄水場施設増強	明治43年	24.0	22.8	15.6
第一次水道拡張事業第1期工事	大正12年	38.0	36.5	28.9
水道復興促進工事	昭和3年	42.0	45.9	38.2
第一次水道拡張事業第2期工事/市域拡張	昭和7年	66.2	66.5	51.2
玉川水道買収	昭和9年	76.6	89.8	71.0
江戸川水道拡張	昭和10年	85.6	108.3	83.9
矢口水道買収	昭和11年	85.9	118.1	91.9
応急拡張	昭和16年	93.2	126.9	107.3
応急拡張	昭和17年	100.5	140.4	140.4
日本水道買収	昭和20年	101.9	121.9	107.7

注1: 明治32年度の数値である。  
出典: 東京都水道局『東京近代水道百年史資料・年表』28-30頁に基づき作成。

## 1-4 前史(2) 専門官僚制の確立

- 組織分化の進行⇒1894(明治27)年、水道改良事務所(2掛→3掛)開設後、1898(明治31)年の市制特例廃止に伴い水道部となる。1924(大正13)年に局制施行し水道局(4課1事務所)。1941(昭和16)年には、7課2事務所に分化した。
- 創設期は、外国人技師、内務省技師・帝大教授が担った(ハルトン[1856-1899, 創設水道の当初設計], 古市公威[1854-1934, 初代東京市水道改良事務所所長], 中島鋭治[1858-1925, 水道改良工事設計修正・第一水道拡張設計])。
- 明治末期頃から大正期にかけて東京市採用の技師が増加し始め、昭和初期から10年代にかけて技師が急増した。
- 初代水道局長・小川織三以降、戦前・戦中の水道局長の人事では、帝国大学を卒業し、土木分野でキャリアを積んだ技師が中心であった。なお、この時期、大卒技師は複数都市を渡り歩いていた(小野芳郎(2010)「京都帝国大学土木工学科出身の都市計画系技術吏員」『土木史研究講演集』30)。

表5 東京市(東京都)水道局の職種別職員数の推移

年度	吏員		その他		合計
	事務系(主事)	技術系(技師)	雇員	備員	
明治 35	93 (22.7)	18 (4.4)	136 (33.2)	163 (39.8)	410 (100.0)
昭和 1	219 (11.2)	134 (6.9)	314 (16.1)	1,283 (65.8)	1,950 (100.0)
5	216 (12.5)	164 (9.5)	269 (15.6)	1,076 (62.4)	1,725 (100.0)
10	275 (7.6)	234 (6.5)	1,177 (32.7)	1,917 (53.2)	3,603 (100.0)
15	429 (9.6)	320 (7.1)	1,239 (27.6)	2,499 (55.7)	4,487 (100.0)
20	308 (12.3)	317 (12.7)	837 (33.5)	1,039 (41.5)	2,501 (100.0)
倍率(明治35年度=1.0)					
明治 35	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
昭和 1	2.4	7.4	2.3	7.9	4.8
5	2.3	9.1	2.0	6.6	4.2
10	3.0	13.0	8.7	11.8	8.8
15	4.6	17.8	9.1	15.3	10.9
20	3.3	17.6	6.2	6.4	6.1

注:職員数は、各年度3月31日現在(下水課職員を除く)。

【出典】『東京都水道史』513頁に基づき作成。

表6 東京市水道局長のプロフィール

氏名	水道局長在任期間	主要経歴	職種	教育(卒業年)
小川織三	大正14.6.16~昭和5.4.2	東京市水道課長	技師	第三高等学校工学部(明治32年)
原全路	昭和5.4.2~昭和12.10.17	大阪市、広島市、京都市水道課長、東京市水道拡張事務所、東京市土木局下水課長	技師	京都帝国大学土木工学科(明治37年)
高橋甚也	昭和12.10.17~昭和14.6.20	台湾総督府、東京市土木局下水課、東京市土木局技師長	技師	京都帝国大学土木工学科(明治45年)
高木敏雄	昭和14.6.20~昭和17.5.14	福岡市、東京市下水課、東京市土木局河川課、東京市下水課長	技師	九州帝国大学工科大学土木工学科(大正4年)
今井哲	昭和17.5.14~昭和17.9.3	内務省、横浜市、鳥取県、山形県、東京市土木局長	技師	東京帝国大学土木工学科(明治44年)
小野基樹	昭和17.9.3~昭和18.6.30	京都府、東京市臨時水道拡張課、南豊市水道局拡張課長、東京市小野内貯水池建設事務所長	技師	京都帝国大学土木工学科(明治43年)

【出典】各種文献に基づき作成。

## 1-4 前史(3) 東京都水道局の第二水道拡張事業

- 第二水道拡張事業は、完成まで約25年間の長期間を要し、その後に大きな影響を残した。
- 計画策定・決定(1926-32)、下流利水・土地買収問題(1932-1943年)、工事再開と竣工(1947-1957年)の三期に区分しうる。
- 第二水道拡張事業は、旧河川法が障害となり都域を超えた水源獲得が挫折したことで、当時の技術水準では挑戦的でさえあった小河地貯水池築造(当時、世界で第二位の高さ)により、都内を流れる多摩川を使い尽くす内容になった。
- 下流利水者(ニカ領用水組合)の異議申立てと用地買収・補償問題の解決にも時間を要した。特に用地問題は「日陰の村」として小説化(1937年)され、また、新聞・雑誌や国会でも取り上げられた。
- 戦争による中断、戦後の再開を経て、1957年に竣工したが、水不足は継続した。

表7 第二水道拡張事業史(年表)

主要な出来事	
第1期 計画策定・決定	
1926年	3月、 <u>東京市会、「将来大東京実現ノ場合ヲ予想シ本市上水道事業上百年ノ長計ヲ樹テラレタシ」と可決</u> 8月、利根川水源調査開始 9月、 <u>東京市会、「将来ノ水道拡張ノ水源ハ利根川ニ求メラレタシ」との建議を可決</u>
1927年	10月、 <u>東京市臨時水道拡張調査会</u> が設置される。
1930年	4月、 <u>原全路</u> が水道局長に就任。
1932年	1月、臨時水道拡張調査会第8回総会で「第二水道拡張計画案審議ノ上答申ノ件」決定、その後、東京市会に上程。 7月、 <u>東京市会</u> で <u>第二水道拡張計画が原案通り可決</u> 。 8月、水道条例、都市計画法、河川法による申請、起債認可申請。

(次スライドに続く)

主要な出来事	
<b>第2期 下流水利問題・土地買収問題</b>	
1933年	5月、 <b>東京市水道事業常設委員会条例の決議</b> 。 10月、東京府知事から神奈川県知事宛てに照会(「貯水池築造ノ爲工事施工ノ件」)。
1934年	6月、「多摩川下流ノ水利上ノ係争」について神奈川県知事邸で懇談
1935年	6月、多摩川下流水利問題、東京市と神奈川県との交渉不調に終わる。
1936年	2月、内務省裁定案の手交(東京府・神奈川県知事) 東京・神奈川県両知事が <b>申合書</b> に調印。 3月、神奈川県知事から東京府知事に回答あり。 内務大臣から河川法による認可(内務省8土第31号) 7月、 <b>第二水道拡張事業認可</b> (内務省東衛第1132号)、起債認可(内務省東地第52号) 小河内貯水池建設事務所開設、 <b>小野基樹</b> が所長に就任。 8月、 <b>万国堰堤会議</b> 出席・工用機械類調査のため小野基樹が米国出張。
1937年	3月、第1回 <b>土地買収</b> の件、市参事会において可決。土地買収に関し市協議会開催。 10月、東京府地方課長、小河内村長・村会議員が協議会開催。 10月、水道事業常設委員会において <b>小河内貯水池の水量問題</b> に関して決着。
1938年	3月、小河内問題について衆議院に質問趣意書が提出される。 6月、小河内村 <b>土地買収・補償問題の妥結</b> 。
1943年	10月、小河内貯水池 <b>工事一時中止</b> 。
<b>第3期 工事再開と竣工</b>	
1947年	5月、東京都が東京市政調査会に「 <b>第二水道拡張事業特に小河内貯水池建設事業は如何に措置すべきか</b> 」について調査を委託。
1948年	4月、都議会、 <b>事業再開を議決</b> 。 9月、事業再開、小河内貯水池建設事務所設置。
1952年	10月、 <b>地方公営企業法施行</b> 。
1957年	9月、貯水開始。 11月、 <b>小河内ダム竣工式</b> 。
1959年	3月、小河内貯水池築造工事完了、小河内貯水池建設事務所を廃止し管理事務所を設置。 5月、 <b>満水</b> となる。
1961年	10月、濁水のため給水制限。
1962年	11月、 <b>第1次利根川水系拡張事業計画認可</b> 。
1964年	7月、 <b>多摩川水系が大濁水</b> (7月～10月) 8月、貯水量が0.46%と過去最低となる。 8月、 <b>荒川暫定取水開始</b> (原水連絡管・朝霞水路の通水開始)
1965年	12月、貯水以来2回目の <b>満水</b> 。

[出典]『第二水道拡張事業誌[前編]』、『小河内ダム竣工50年の歩み』を基に作成。

## 1-4 前史(3) 東京都水道局の第二水道拡張事業

- ・ **市会・水道局が主導した。それに対して、正面から反対するスタンスをとるアクターはなかったが、市会の一部には、事業の経済性や技術的な安全性を問題視する声もあった。また、事業により影響を受ける社会アクター(下流住民や貯水池予定地の住民)は補償を求めるスタンスをとった。**
- ・ **水道局は技術に解決を求めるスタンスをとり、経済性向上よりも安定給水を政策目標として重視した。**

表8 第二水道拡張事業を巡る各アクターのスタンス

アクター	対 応
市 会	1926年に市会は、(1)「百年ノ長計」と <b>超長期を視野</b> に入れて水源開発を行うべきこと、さらに、(2)その <b>水源は利根川に求めるべきこと</b> について全会一致で決議した。これにより新たな水源開発の動きが開始されるなど、第二水道拡張計画の推進に <b>積極的なスタンス</b> を示していた。 1937年頃、小河内貯水池が不経済であることや、堰堤の高さが高すぎ危険であること理由から <b>反対運動</b> を展開した議員もあつたが、市会全体の意見とはならず、事業は継続された。
市 長	この時期の東京市長の <b>在任期間は短く</b> (1年～2年程度)、総じて、際立ったイニシアティブを発揮しうる政治的基盤が整っていたとは考えづらい。
社会アクター	1932年、第二水道拡張計画が市会で可決され、河川法に基づく認可申請が行われると、下流に位置した二カ領用水組合(及び神奈川県)から異議が出された。もともとその異議は、東京市民の共通の利益を否定する内容ではなく、 <b>十分な補償</b> を求めるものであった。 ダム候補地が立地する小河内村の村民は貯水池築造を打診された段階では協力的であったが、事業が迅速に進捗せず、また提示された補償額が少額であったことから反対運動を起こした。ただし「市民共通の利益」を正面から否定することはせず、彼らの <b>個別利益の補償を求めるスタンス</b> を取った。
水道局	第二水道拡張計画の調査と策定に深く関わり、その過程において、河川法の制約(都城を超えた水源開発の困難さ)を受け入れながら、 <b>技術によってその難局を克服しようとするスタンス</b> をとった。 1937年頃、水道局内で小河内貯水池による水量増加について疑義が出され、常設委員会においても議論が行われたが、責任者であった <b>小野基樹</b> は、 <b>経済性よりも安定給水</b> 、すなわち、彼がみる「市民共通の利益」の実現に重きを置いていた。 事業期間を通じて、他県知事との水源開発に関する交渉の失敗、二カ領用水問題による遅延、小河内村の補償問題による遅延、第二次世界大戦による工事中断、等により、想定外に時間がかかった。このため、 <b>長期的視野</b> に立つことの重要性が強く認識されるようになった。

[出典] 独自作成。

# 1-4 前史(3) 東京都水道局の第二水道拡張事業

表9 東京市水道局の専門官僚の発言

特性	発言
技術志向	<p>水源に関する他県知事との交渉に関する発言 「交渉の當時は多摩川の利用は未だ實際は半分程にも達して居らなかつたのであり、交渉の相手方はこの点を何處でも問題にして自分の府の中で水源に餘裕があるのに他所に手を出すといふことは出来なない相談だといふやうなことで段々と追詰められまして利根川も江戸川もいけない、相模川もいけない、さういふやうなことでうまく行かず結局取つて置きの多摩川を水源とする小河内貯水池計画が最後案として採用せられるに至つた次第なのであります。」</p> <p>万国堰堤会議についての小野基樹の発言 「今東京市では斯ういふ大きな堰堤の工事を準備中であるといふことを申しましたところが其處に會合して居る世界各國からの多くの人が、(中略)日本人だけで果たしてそんな大きな堰堤が出来たらうかといふやうな質問を受けたことがあります。(中略)我々日本人は如何なる困難をも征服して立派にやり遂げて見せるといふことを世界各國の技術家の集りの席上ではつまり申しましたのであります。」</p> <p>戦後の小河内の現場に関する田中文次(元水道局長)の発言 建設現場には、当時の日本では経験したことのないような「大きな工事をやるんだというさういふ気持ちが職員の方々にみなぎって」て、日本では未知の領域の大工事のために外国の専門文献を読み議論をすることで技術を確立していった。</p>
安定給水志向	<p>東京都常設水道委員会における、小河内貯水池の経済性に関する小野基樹の発言 「私は小河内貯水池問題よりも是れから先の給水を不安ならしめないためには経済問題を超越しても遂行しなければならないと思つて居ります。私の計画が不経済であっても給水の欠乏よりは渡がねばならないと考えて居ります。縦令之に依つて得る給水量は少なくとも僅かでも具体化すると云う点に最後の結論を有して居ります。」</p> <p>東京都常設水道委員会における、小河内貯水池の経済性に関する原全路の発言 「建設事務所長が経済問題は兎も角市民の爲に必要であるから小河内は此の點からやらねばならぬと云ふ意見でありましたが技術者としては成程さうであります。私局長としては経済的方法で市民に必要な水の供給をやりたいと考へて居るのであります。先程も申し上げました様に小河内を執行しなければ現在の施設では給水量は年々約十萬噸増加して居るのでありますから逡巡供給不足するので續行することが市民のため又市の利益であると考えて之に當つて居るのであります」</p> <p>小川織三が戦後の座談会でした発言 「水量を豊富にしてどんな場合にも市民に不便を与えないよう施設を完備したかった。とくに、日本には天災が多いから、事故が発生したら早く修理できるよう、鉄管が破裂したら他から水を廻せるようにしたかった」</p>

[出典]『帝都の水飢餓対策と小河内貯水池事業を語る座談会』『小河内ダム竣工50年の歩み』

# 1-4 前史(3) 東京都水道局の第二水道拡張事業

- すでに第二次水道拡張事業においても建設費の財源を起債に求め、水道料金をその償還に充てる予定であり「起債⇒料金による償還」という財政運営が行われていた。

表10 市会議案第75号(昭和7年7月13日議決)に伴う昭和7年度～同26年度水道経済収支概計

年次	年度	収 入										支 出										収支残高
		使用料・手数料	財産収入その他	既定繰上金の収入	積立金処分繰入	財産売却代	市債			合計	経常費	普通臨時費	既定繰上金	既定公債償還費	第2水道拡張費		市債償還費			合計		
						第1期拡張	第2期拡張	設備浄水場移転並地費							第1期	第2期	設備浄水場移転並地費	第1期拡張	第2期拡張	設備浄水場移転並地費		
1	昭和7	7,950	409	3,532	66	0	2,000	0	0	13,957	2,173	236	3,634	5,848	2,000	0	0	66	0	0	13,957	0
2	8	8,263	332	850	275	0	5,000	0	0	14,720	2,226	220	850	6,128	5,000	0	0	296	0	0	14,720	0
3	9	8,629	332	0	300	0	6,000	0	0	15,261	2,238	220	0	6,150	6,000	0	0	653	0	0	15,261	0
4	10	8,982	332	0	99	281	6,000	0	0	15,694	2,268	220	0	6,155	6,000	0	0	1,041	0	0	15,684	10
5	11	9,332	332	0	313	281	6,000	0	0	16,238	2,286	220	0	6,323	6,000	0	0	1,429	0	0	16,238	0
6	12	9,571	332	0	379	281	2,900	0	0	13,463	2,225	200	0	6,397	2,900	0	0	1,741	0	0	13,463	0
7	13	9,792	332	0	486	281	2,900	0	0	13,791	2,254	200	0	6,443	2,900	0	0	1,994	0	0	13,791	0
8	14	10,000	332	0	554	281	2,900	0	1,000	15,067	2,282	200	0	6,391	2,900	0	1,000	2,262	0	32	15,067	0
9	15	10,212	332	0	46	1,000	2,900	0	1,000	15,490	2,311	200	0	6,453	2,900	0	1,000	2,529	0	97	15,490	0
10	16	10,388	332	0	0	1,300	2,900	0	1,000	15,920	2,341	200	0	6,489	2,900	0	1,000	2,797	0	161	15,888	32
11	17	10,575	332	0	0	1,300	0	1,000	0	13,207	2,370	200	0	6,436	0	1,000	0	2,926	32	194	13,158	49
12	18	10,736	332	0	0	1,400	0	1,000	0	13,468	2,400	200	0	6,524	0	1,000	0	2,964	97	194	13,379	89
13	19	10,909	332	0	0	1,400	0	900	0	13,541	2,432	200	0	6,511	0	900	0	3,002	158	239	13,442	99
14	20	11,042	332	0	0	1,500	0	900	0	13,774	2,461	200	0	6,540	0	900	0	3,041	216	284	13,642	132
15	21	11,178	332	0	0	1,453	0	900	0	13,863	2,493	200	0	6,519	0	900	0	3,078	274	329	13,793	70
16	22	11,303	332	0	1,114	0	0	900	0	13,649	2,525	200	0	6,471	0	900	0	3,080	377	329	13,882	-233
17	23	11,433	332	0	0	0	0	900	0	12,665	2,556	200	0	6,200	0	900	0	3,078	480	329	12,743	-78
18	24	11,515	332	0	0	0	0	0	0	11,847	2,588	200	0	6,342	0	900	0	3,078	550	329	10,987	860
19	25	11,611	332	0	0	0	0	0	0	11,943	2,621	200	0	6,279	0	900	0	3,077	591	329	10,997	946
20	26	11,690	332	0	0	0	0	0	0	12,022	2,654	200	0	6,306	0	900	0	3,079	631	329	10,799	1,223
計		205,111	6,717	4,382	3,632	10,758	39,500	6,500	3,000	279,600	47,704	4,116	4,484	116,605	39,500	9,200	3,000	45,211	3,406	3,175	276,401	3,199

備考 昭和22.23年度繰上不足311,000円は一時借入金にて経理し、昭和24年度に於いて償還するものとす。  
注1: 既定繰上金に対する収入として、既定計画に属する拡張費・水道移管移転並地増設費・導水路改築費に対する支弁財源として収入する水道準備積立金・市債及び借入金・失業救済に関する国庫補助金が計上  
注2: 財産売却代として、不用となる設備浄水場敷地の一部の売却代金が計上されている。  
注3: 拡張第一期施工費395,000千円、第二期施工費のうち6,500千円は市債に、残工費2,000千円は一般事業収入によることとして計上されている。  
注4: 市債償還財源は、計上収支残高・土地売却代・水道準備積立金処分繰入である。

[出典] 東京都水道局『東京都第二水道拡張事業誌前編』78-79頁

## 1-5 地方公営企業法の制定過程と直営方式の理念

- 地方自治法第二次改正(1948年)⇒自治体の事務(旧第2条)として「企業の経営」を例示
- 地方財政法(1948年)⇒原則非募債主義(第5条)と公営企業費の適債化(第5条但書)、特別会計化と独立採算制(第6条)、住民サービス充実と地方自治の発達促進
  - 「地方公共団体は、ひろく地方住民の利害に係る公共の事務を分担し、地方住民の福利の増進を図っていく団体である。(中略)地方公共団体の活動が、住民の日々の生活に直結するようになれば、その活動の良否が住民の生活の利害に深い関係を及ぼすこととなるだけに、住民はおのずから、地方公共団体の活動に深い関心を抱くようになる。そこからまた、地方公共団体は真実に住民の意志を反映して活動するようになるであろうし、住民の参加による自治活動が一段と活発なものになって行くことであろう。(中略)地方公共団体が、住民全体の利害に係る企業は、進んでこれを自らの企業として経営することは、地方公共団体本来の使命に合致するのみならず、そのことはやがて、地方公共団体と地方住民との直結を促進し政治の民主化を基礎づけることになるであろう。(中略)地方財政法は、こうした意図の下に、公営企業の発展を期待して、公営企業の経費に要する財源については、他の財源の有無に拘わらず地方債に財源を求めることができるものとしたのである。」(奥野誠亮・柴田護.1949『地方財政法講話』)
- 地方公務員法(1950年)⇒労働省との対立と棚上げ(公共企業体のような組織分化は意図せず)
  - 「しかし、地方公共団体が公企業を営むことは国の場合と異なりその本来的な任務であり、その故に当該地方公共団体とは別個の独立した組織体を作ることは不適当であり、従って当該公企業に従事する職員も地方公務員の身分をもたせなければならぬということは縷々指摘されてきており、地方公務員法案も亦この線に沿って立案されている」(宮澤弘.1949『地方公務員法案の構想をめぐる若干の問題』『都市連盟』第2巻第5号)
- 資金調達問題と東京都水道局からの発案(1949年頃)、地方公営企業法(1952年)
  - 「地方公営企業は、本質的にも且つ形式的にもあくまで地方団体の行う企業であるから、その法律上の人格を分かつことは適当ではない。何者、若し仮にそのようなこととなった場合、地方住民の福祉の増進を主要任務とする地方団体の性格は完全に分裂し、地方団体の行政の統一的な運営に著しい支障を生ぜしめるに至るであろうからである(柴田護・鈴木博 1951『地方自治と公営企業』)
- 地方公営企業制度の中核《地方自治促進のための市町村公営水道》
  - 独立採算制⇒地方債での資金調達と料金収入による(減価償却費を介した)償還(自償性に基づく事業方式)
  - 直営主義⇒地方自治体との一体性の維持(自治体の本質的任務としての公共サービス)
  - 公営企業制度を通じた「地方自治の論理」の形成⇒「水道事業発展のための市町村公営」から「地方自治発展のための市町村公営水道」へ

## 1-6 東京都水道局の対応

- 地方公営企業法制定後の誤算と対応策
  - 地方公営企業法制定により〈地方債による資金調達→料金による元金償還〉という事業方式が認められることとなったが、当時の金融環境は厳しく、思うような資金調達ができなかった(大坂健.1992『地方公営企業の独立採算制』)。
  - そのため、1956年、法が想定していない資本的収支不足額の料金原価算入を都議会に提案し、認められた(小原隆吉.1965『水道料金の理論と実際』)。
- 料金政策の理論化と「地方自治の論理」の受容
  - 1956年料金改定時に料金体系の検討に関する付帯決議がつけられたことを利用し、「臨時東京水道料金及び下水道料金制度調査会」(料金制度調査会)を設置し、水道料金の原価構成・料金体系について答申を得た⇒主に現役世代の給水サービス向上のための資本的支出である配水小管布設や一部の企業債償還金を原価算入することが認められることとなった(小原1965)。
  - こうした「資金収支ベース」の料金算定に関連して、その後、理論構築の中心にあった小原隆吉(その後水道局長)は、『水道料金の理論と実際』(1965年)を出版し、また、日本水道協会の「水道料金算定要領」にも影響を与えた(水道業界における正当性の獲得)。
  - 「実体資本維持説」⇒水道事業会計の目的は、名目資本維持ではなく、実体資本(サービス給付能力)維持であるとし、擬似株主である利用者＝都民は、水道施設の維持を求めているとする考え方(小松秀雄.1981『水道財政と料金』)
    - 「水道事業には、特定の出資者としての株主は存在しない。水道事業の株主は、当該事業を営む地方公共団体を構成する全市民であり、しかも、市民は、個々に、水道事業に対し特別の持分権を持っているわけではない。したがって、水道事業の株主としての市民の関心は、単に、出資額等が維持されているかどうか、ということではなく、水道サービスがどうかであるか、そのため水道施設そのものが、いかに維持されているかということである。その意味で、水道事業においては、施設実体としての資本の維持が至上の課題とされている。」(小松元水道局長)
  - 建設資金を料金によって現役世代に直接求めるためには、都民が株主としての地位にたつこと(「都民の水道」)を抑制する必要があった⇒「専門家の論理」を支える限りでの「地方自治の論理」の受容・利用(市民のニーズをサービス給付能力維持に限定することで、節約/経済の論理との結びつきを排除)



## 1-6 東京都水道局の対応

- 東京オリンピック(1964年10月)前、最大50%の制限給水に追い込まれ、新聞には「東京サバク」「小内(シウガナイ)ダム」「雨待ち行政」「ダムでなくてムダだ」と批判を書き立てられ、(オリンピック後に)総理大臣からは「都に都政なし」と批判された(小林元局長;今井元局長)。都民からの苦情も多く寄せられた(小林元局長)。
- 64年8月に、原水連絡管と朝霞水路の通水を開始、荒川暫定取水が開始で急場を凌いだ。
- 世論・都民から非難・批判に晒されることで、安定給水を政策目標の第一とする思考習慣は強められた。また、被害の不公平さが非難を強めたことから(小林元局長)、地域的公平も重視されることとなった⇒利根川水系拡張事業の拡大による水源確保と、東西連絡管の整備が計画され、実施された。

表11 東京都水道局における制限給水等

年月	制限給水期間・制限率
1940(昭和15)年 6月	時間給水(6月3日～7月7日)、制限給水(7月7日～8月15日)
1945(昭和20)年 5月	羽村系給水区域に時間給水(5月1日～6月3日)
1947(昭和22)年 5月	羽村系給水区域に時間給水(5月1日～6月3日)
1948(昭和23)年 3月	羽村系給水区域に時間給水(3月10日～3月27日)
1957(昭和32)年 3月	異常渇水により制限給水(3月18日～4月30日)
1957(昭和32)年 5月	異常渇水により制限給水(5月22日～6月10日)
<b>1961(昭和36)年10月</b>	<b>多摩川の渇水により多摩川系の給水区域で制限給水(15%～50%)(1961年10月20日～1965年3月31日)</b>
1972(昭和47)年 6月	利根川系の異常渇水により最大15%の制限給水(6月24日～7月15日)
1973(昭和48)年 8月	利根川系の異常渇水により2年連続最大10%の制限給水(8月20日～9月6日)
1978(昭和53)年 8月	利根川系の異常渇水により最大10%の制限給水(8月11日～10月6日)
1979(昭和54)年 7月	利根川系の異常渇水により10%の制限給水(7月9日～8月18日)
1982(昭和57)年 7月	最大5%(自主節水)の制限給水(7月20日～8月5日)
1987(昭和62)年 7月	最大15%の制限給水(6月22日～8月25日)
1994(平成 6)年 8月	利根川系の異常渇水により最大10%の制限給水(8月3日～8月14日)
1994(平成 6)年 8月	利根川系の異常渇水により最大15%の制限給水(7月29日～9月8日)
1996(平成 8)年 2月	最大給水制限率5%(自主節水)(2月20日～3月27日)
1996(平成 8)年 8月	最大15%の制限給水(8月21日～9月25日)

[出典]東京都水道局『東京都近代水道百年史 資料・年表』及び東京都水道局『事業年報 平成18年度』により作成。

## 2 地方公営企業制度の下での大都市水道事業の展開 — 東京都水道事業の建設投資・財政運営を中心に

## 2-1 大都市水道事業の状況

- 1950年頃には、東京都は、他の大都市と比較して、給水能力不足、水圧不足、高漏水率であった。
- 他都市でも水道システムの質は向上したが、とりわけ東京都では質が向上した。現在では世界最高水準の水道システム(例:漏水率)⇒IWA(国際水協会)プロジェクトイノベーションアワード2012東アジア地域他大賞受賞。
- 国内の他の大都市と比較しても、水道システムの頑健さは最高水準にある。

表12 昭和50年の大都市水道の状況

	東京都	横浜市	名古屋市	京都市	大阪市	神戸市
総人口人	5,515,275	927,484	927,484	954,779	1,840,486	620,000
給水人口人	4,425,175	927,484	954,779	1,050,000	1,737,770	620,000
普及率%	80.2	82.0	63.0	74.0	94.4	92.0
一日給水能力(A) m <sup>3</sup>	1,079,929	416,000	285,000	232,100	862,000	220,000
一日平均給水量(B) m <sup>3</sup>	1,344,302	310,000	285,498	254,602	755,339	210,000
B/A	1.2	0.8	1.0	1.1	0.9	1.0
水圧封度	12.0	28.0	28.0	40.0	27.0	21.0
漏水率%	30.0	35.0	45.0	30.0	35.0	41.0
一人一日給水量 m <sup>3</sup>	212	265	261	238	283	217

[出典] 東京都水道局『水道事業の実相報告書』

表13 海外諸都市の漏水率

都市名	漏水率
東京	3.1
ベルリン	5.0
モスクワ	9.9
マドリッド	10.5
カイロ	20.0
トリノ	25.0
イスタンブール	25.2
香港	26.0
ロンドン	26.5
メキイコシティ	35.0

[出典] 『水の安全保障研究会最終報告』(2007年)に基づき作成。

表14 国内大都市の主要指標(平成22年度)

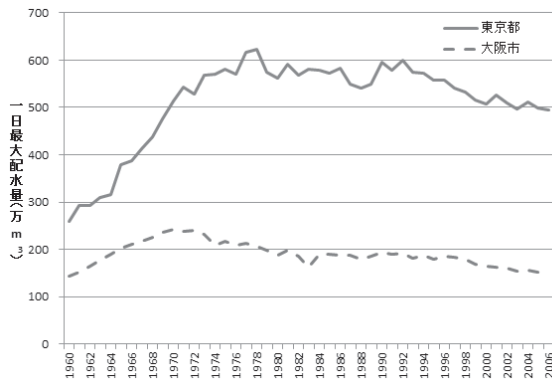
項目	指標	東京	横浜	名古屋	京都	大阪	神戸	算式
基礎情報	事業開始年	M23.7.5	M17.11.27	M41.2.19	M41.2.10	M28.10.3	M29.4.1	
	普及率(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	99.8	
	現在給水人口(千人)	12,837	3,704	2,388	1,458	2,657	1,539	
	年間総配水量(千m <sup>3</sup> )	1,569,336	435,117	290,745	176,339	393,925	196,510	
ネットワーク	職員数(人)	3,717	1,597	1,350	773	1,800	772	
	配水管延長密度(km/km <sup>2</sup> )	21.2	20.9	15.7	21.1	22.9	16.8	配水管延長/給水区域面積
	水道メーター密度(個/km)	264.2	198.0	96.9	136.0	116.0	175.0	水道メーター数/配水管延長
	経年管路率(%)	<b>4.0</b>	10.0	9.8	11.7	<b>32.0</b>	11.2	法定耐用年数を超えた管路延長/管路総延長×100
	漏水率(%)	<b>2.7</b>	5.4	<b>2.7</b>	<b>7.9</b>	<b>6.1</b>	4.8	年間漏水量/年間配水量×100
	給水件数当たり漏水量(m <sup>3</sup> /年/件)	<b>6.1</b>	13.4	<b>9.1</b>	<b>32.1</b>	<b>28.0</b>	12.4	年間漏水量/給水件数
	給水圧不達率(%)	1.0	0.4	0.3	0.0	0.0	<b>8.8</b>	適正な範囲こなかった圧力測定箇所・日数/(圧力測定箇所総数×年間日数)×100
	浄水場事故割合(10年間の件数/箇所)	0.3	0.0	0.0	0.0	0.3	0.0	10年間の浄水場停止事故件数/浄水場総数
	管路事故割合(件/100km)	2.7	<b>13.0</b>	4.1	<b>11.0</b>	5.2	5.6	管路の事故件数/管路総延長×100
	給水管事故割合(件/1,000件)	1.9	<b>10.3</b>	1.4	<b>15.4</b>	2.7	4.7	給水管の事故件数/給水件数×1,000
安全	水質基準不適合率(%)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	水質基準不適合回数/全検査回数×100
	水源水質事故数(件)	2.0	<b>39.0</b>	0.0	5.0	1.0	0.0	年間の水源水質事故件数
	管路耐震化率(%)	27.4	15.9	32.4	<b>9.0</b>	19.0	33.0	耐震管延長/管路総延長×100
	断水・湧水時間(時間)	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	-	(断水・湧水時間×断水・湧水区域給水人口)/給水人口
財政	経常収支比率(%)	119.6	110.7	100.9	104.6	112.9	101.9	経常収益/経常費用×100
	供給単価(円/m <sup>3</sup> )	<b>196.5</b>	175.7	164.6	154.2	162.4	174.0	給水収益/有収水量
	給水原価(円/m <sup>3</sup> )	184.1	178.1	174.6	<b>158.7</b>	<b>151.1</b>	185.9	(経常費用-(受託工事費+材料及び不用品売却原価+非常事業費))/有収水量
	繰入金比率(収益的収支)(%)	0.4	1.1	0.5	0.3	<b>0.1</b>	0.6	損益勘定繰入金/収益的収入×100
	繰入金比率(資本的収支)(%)	7.5	8.0	3.0	3.2	<b>0.0</b>	1.3	資本勘定繰入金/資本的収入×100
環境	自己資本比率(%)	<b>76.7</b>	64.6	60.5	42.8	46.1	<b>83.9</b>	(自己資本+剰余金)/負債+資本合計×100
	企業債償還元金対減価償却比率(%)	58.8	92.7	82.9	84.3	90.5	<b>33.7</b>	企業債償還元金/当年度減価償却費×100
	配水量1m <sup>3</sup> 当たり電力消費量(kWh/m <sup>3</sup> )	0.5	0.3	0.3	0.3	0.5	0.4	全施設の電量使用量/年間配水量
	再生可能エネルギー利用率(%)	1.5	0.9	<b>0.3</b>	<b>0.1</b>	1.1	1.2	再生可能エネルギー設備の電力使用量/全施設の電力使用量×100
継続	配水量1m <sup>3</sup> 当たり二酸化炭素排出量(g・CO <sub>2</sub> /m <sup>3</sup> )	<b>214.6</b>	151.0	140.0	107.0	139.0	103.0	総二酸化炭素排出量/年間配水量×10 <sup>6</sup>
	管路更新率(%)	1.2	1.2	1.7	<b>0.4</b>	1.2	<b>0.7</b>	更新された管路延長/管路総延長×100
	管路点検率(%)	17.5	25.0	15.2	<b>88.0</b>	23.6	48.7	点検した管路延長/管路総延長×100

出典:各都市PI(平成22年度)、及び地方公営企業年報 平成22年度版により作成

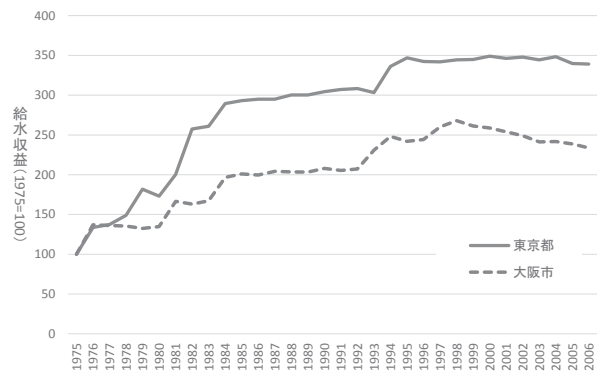
## 2-2 水需要の動向

- 一日最大配水量：大阪市では1970年前後にピークを迎え、その後、継続的に減少傾向にあった。他方、東京都では1970年前後に増加幅は縮小したが増加を続けた。減少傾向が始まったのは、90年代に入ってからである（ピークからの減少幅も大阪市の方が大きい）。

図2 一日最大配水量の推移(1960-2006)



参考 給水収益の推移(1975=100)



[出典] 東京都水道局『事業年報』、大阪市水道局『水道局事業年報』により作成。

## 2-2 建設投資の動向

- 東京都は、第4次利根川系拡張事業を終了した1980年代半ばから数年は投資規模を縮小させていたが、90年代を通じて再び1000億円超の建設改良を実施していた（90年代半ばから若干縮小）。
- 給水人口のみ見る事業規模は東京都が大阪市の約4~5倍であるところ、建設改良費の規模は、東京都が大阪市の6~8倍で推移していた。しかし、1990年代初頭から2000年代半ばには、3~4倍と東京都の大阪市に対する倍率は縮小していた。
- 有効率：1990年代半ばまでは大阪市の方が良好であった。大阪市の数値が横ばいを続けているのに対して、東京都では継続的に改善してきたため、1990年代半ば以降、東京都の方が良好となっている。

図3 建設改良費の推移(1975-2006)

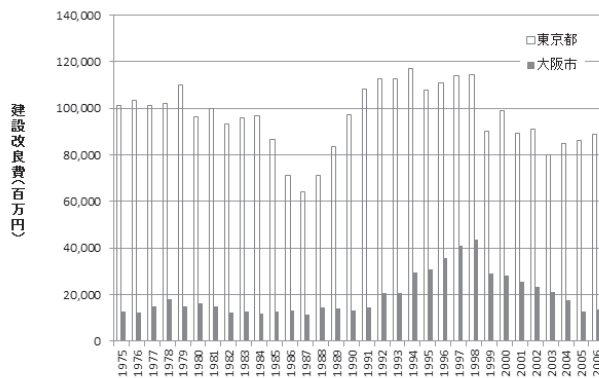
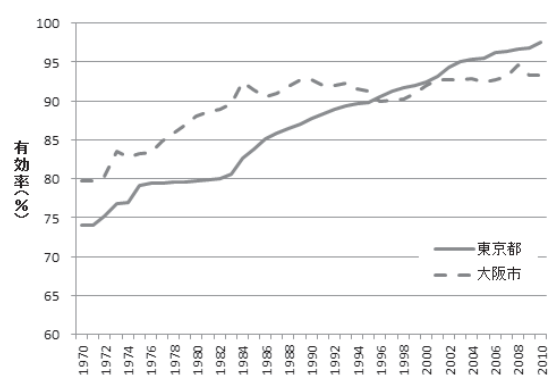


図4 有効率の推移(1970-2010)



[出典] 東京都水道局『事業年報』、大阪市水道局『水道局事業年報』により作成。

## 2-2 建設投資の動向

- 1980年代半頃から「水道拡張費」と「水道改良費」の割合が同じ程度となった。
- 東京都では、水道改良費には起債を充当しない方針がとられていたため、起債充当率は低下していくこととなった。

表15 東京都水道事業の建設改良費(予算額)の推移(1975-1986)

	建設改良費(予算)						構成比		企業債 (借換分除 <)	起債充当率 (対建設改 良費)	起債充当率 (対水道拡 張費)
	合計	水道改良費	水道拡張費	第三・四次 利根川系拡 張事業費			水道改良費	水道拡張費			
				配水施設整 備費	多摩水道施 設拡充費						
1975	118,191	10,971	107,220	80,220	17,000	10,000	9.3	90.7	107,220	90.7	100.0
1976	121,909	14,909	107,000	80,000	17,000	10,000	12.2	87.8	107,000	87.8	100.0
1977	124,278	17,278	107,000	80,000	17,000	10,000	13.9	86.1	107,000	86.1	100.0
1978	129,927	19,927	110,000	80,000	17,000	13,000	15.3	84.7	105,000	80.8	95.5
1979	119,409	19,409	100,000	70,000	17,000	13,000	16.3	83.7	95,000	79.6	95.0
1980	109,738	19,738	90,000	60,000	17,000	13,000	18.0	82.0	83,500	76.1	92.8
1981	111,645	21,645	90,000	50,000	23,000	17,000	19.4	80.6	83,300	74.6	92.6
1982	103,200	24,200	79,000	40,000	23,000	16,000	23.4	76.6	66,400	64.3	84.1
1983	95,800	26,800	69,000	30,000	23,000	16,000	28.0	72.0	54,500	56.9	79.0
1984	96,676	29,676	67,000	30,000	21,000	16,000	30.7	69.3	51,960	53.7	77.6
1985	95,000	36,000	59,000	25,000	21,000	13,000	37.9	62.1	44,600	46.9	75.6
1986	82,000	40,000	42,000	11,000	21,000	10,000	48.8	51.2	33,280	40.6	79.2

[出典] 東京都水道局『事業年報』により作成。

## 2-2 建設投資の動向

- 1990年代以降、高度浄水処理の導入により「原水及び浄水施設費」の金額が増加したが、それと同程度に「配水施設費」も増加した。

表16 東京都水道事業の建設改良費(予算額)の推移(1987-2006)

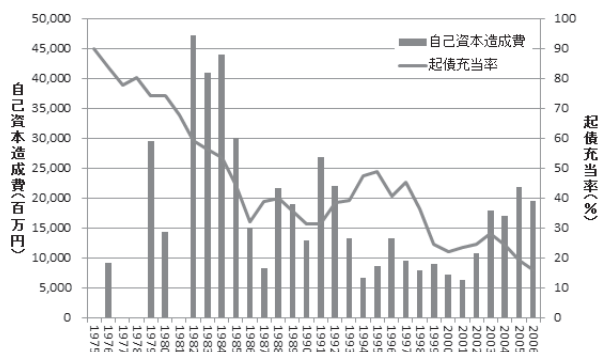
	建設改良費(金額)				構成比			企業債 (借換分除<)	起債充当率 (対建設改 良費)
	合計	原水及び浄 水施設費	配水施設費	営業設備費	原水及び浄 水施設費	配水施設費	営業設備費		
1987	64,000	17,543	41,211	5,246	27.4	64.4	8.2	25,000	39.1
1988	71,000	18,546	46,443	6,011	26.1	65.4	8.5	28,400	40.0
1989	84,000	23,421	52,334	8,245	27.9	62.3	9.8	34,200	40.7
1990	97,300	30,297	56,974	10,029	31.1	58.6	10.3	39,000	40.1
1991	108,498	35,559	67,971	4,968	32.8	62.6	4.6	36,400	33.5
1992	112,817	28,925	74,780	9,112	25.6	66.3	8.1	43,200	38.3
1993	125,153	28,278	86,867	10,008	22.6	69.4	8.0	56,280	45.0
1994	117,427	28,578	78,727	10,122	24.3	67.0	8.6	55,770	47.5
1995	115,068	32,284	76,714	6,070	28.1	66.7	5.3	56,697	49.3
1996	120,050	29,621	81,700	8,729	24.7	68.1	7.3	58,210	48.5
1997	121,385	30,511	81,019	9,855	25.1	66.7	8.1	55,643	45.8
1998	116,340	37,241	73,295	5,804	32.0	63.0	5.0	47,866	41.1
1999	111,281	28,728	77,530	5,023	25.8	69.7	4.5	42,153	37.9
2000	102,274	31,602	64,364	6,308	30.9	62.9	6.2	36,037	35.2
2001	98,664	32,968	58,527	6,869	33.4	59.3	7.0	33,845	34.3
2002	98,392	35,083	55,743	7,566	35.7	56.7	7.7	35,725	36.3
2003	97,856	32,590	56,884	8,382	33.3	58.1	8.6	33,600	34.3
2004	95,716	30,760	57,887	7,069	32.1	60.5	7.4	35,846	37.5
2005	95,231	33,109	54,296	7,826	34.8	57.0	8.2	31,603	33.2
2006	95,019	35,861	52,285	6,873	37.7	55.0	7.2	29,505	31.1

[出典] 東京都水道局『事業年報』により作成。

## 2-3 料金・資金調達の転換

- 東京都では内部資金調達（自己資本造成費）により、起債充当率を低下させる料金・資金調達政策を採用した。

図5 東京都水道事業の自己資本造成費(決算値)(1975-2006年)



[注] 1994年以降は建設積立金への予定処分額である。

[出典] 東京都水道局『事業年報』により作成。

表17 東京都水道事業の自己資本造成費平均額(1975-2006)  
(百万円)

	第0期	第1期	第2期	第3期	第4期
	1975-1978	1979-1985	1986-1993	1994-1998	1999-2006
自己資本造成費	2,280	29,384	17,319	9,120	13,650

[注] 1994年以降は建設積立金への予定処分額である。

[出典] 東京都水道局『事業年報』により作成。

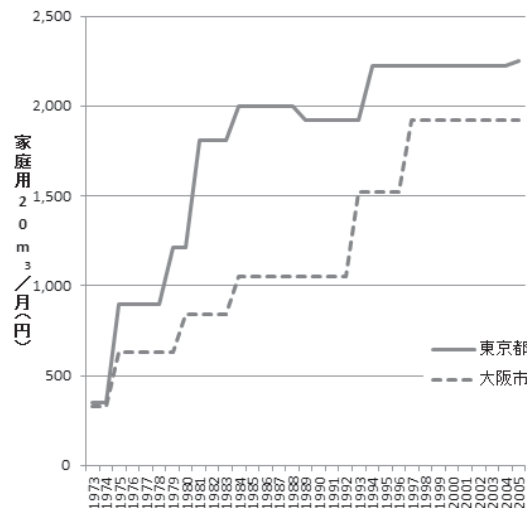
## 2-3 料金・資金調達の転換

- 東京都（口径別料金体系）は1975年の159.57%の料金改定後、1979年、1981年、1984年と定期的に料金改定を行うことで、内部資金調達を可能としてきた。
- なお、1980年代の料金改定は増度を弱める形で実施された。家庭用料金は、この時期、大阪市の2倍弱となっていた。

表18 料金改定の経緯(1973-2005)

東京都			大阪市		
改定時期	改定率	家庭用20m <sup>3</sup> 価格	改定時期	改定率	家庭用20m <sup>3</sup> 価格
		350	1973	48.9%	330
1975	159.57%	900	1975	105.0%	630
1979	37.14%	1,210	1980	33.4%	840
1981	46.8%	1,810	1984	25.6%	1,050
1984	10.5%	2,000	1992	3.0%	1,050
1989	-1.0%	1,918	1993	21.6%	1,520
1994	16.1%	2,220	1997	12.3%	1,920
1997	2.0%				
2005	-2.2%	2,250			

図6 家庭用20m<sup>3</sup>/月料金の推移



[出典] 東京都水道局『事業年報』、大阪市水道局『水道局事業年報』により作成。

### 3 地方公営企業制度の下での大都市水道事業の展開 — 東京都水道事業の広域化を中心に

#### 3-1 基本情報

図7 東京都区部と多摩地区(2010年)



表19 東京都区部と多摩地区の人口推移(1957-66年)

	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
東京都	853	882	911	968	994	1,012	1,043	1,063	1,088	1,100
区部	784	762	783	831	848	861	873	881	890	891
三多摩	111	117	125	134	1,418	153	166	179	194	206
北多摩	69	74	81	88	94	102	113	122	133	142
南多摩	26	27	28	30	32	34	39	39	43	46
西多摩	15	15	16	16	16	17	18	18	18	19
島部	4	4	4	4	4	4	4	4	4	3
	(1957年=100)									
東京都	100	103	107	113	116	119	122	125	127	129
区部	100	97	100	106	108	110	111	112	114	114
三多摩	100	105	112	120	1,279	138	150	161	175	186
北多摩	100	107	116	126	136	148	163	176	192	205
南多摩	100	103	108	114	120	128	149	149	164	174
西多摩	100	101	102	104	105	108	116	116	119	122
島部	100	100	99	95	94	92	90	90	88	86

[出典] 『東京都統計年鑑』各年版(10月1日現在)

表20 多摩地区における市町村水道の供用開始

年度	市町村名
1928年	青梅町
1929年	八王子市
1952年	立川市
1954年	町田町、福生町、武蔵野市、昭島市
1955年	小金井町、羽村町(簡易水道)
1956年	檜原村(簡易水道)
1958年	府中市、国分町
1959年	三鷹市、国立町、東村山町、清瀬町、調布市、小平町、五日市町(簡易水道)
1960年	日野市、稲城町(簡易水道)
1961年	羽村町、清瀬町(簡易水道)
1962年	久留米町、多摩町、大和町(簡易水道)、奥多摩町(簡易水道)
1963年	大和町、瑞穂町、田無町、保谷町、多摩町(簡易水道)
1964年	狛江町、町田市(簡易水道)、日の出村
1965年	村山町、秋多町
1966年	稲城町

[出典] 小原隆吉(1968)「東京都における水道広域化」『水道協会雑誌』406号、29頁に基づき作成

表21 広域化(都営一元化)に向けた動き(年表)

	主要な出来事
	<b>第1期 分水による対応</b>
1962年	北多摩地区7市12町、「北多摩水資源対策促進協議会」を設置し、翌1963年に東京都議会・知事に対して、 <b>水資源確保の陳情</b> を行う。 日本水道協会東京都支部、都に水源確保を要望
1963年	「 <b>三多摩地区給水対策協議会</b> 」(都関係局部長・三多摩地区市町村長)を設置 この頃、「 <b>利根川水系における水資源開発基本計画</b> 」の改定作業(経済企画庁)。東京都は、これへ多摩地区の需要分も要望。11月、経済企画庁の最終案。
1964年	水資源開発審議会(2月)で、東京都の要望を盛り込んだ内容の答申が行われ、同月、閣議決定。これにより三多摩地区の水需要には利根川水系が当てられることとなる。
1965年	都、三多摩地区市町村への <b>用水供給施設の建設の認可</b> を得る(第2次利根川系拡張事業とあわせて施行)。1965年度から71年度までを工期に事業着手。 12月の東村山市を皮切りに、都は、 <b>臨時分水</b> を開始。
	<b>第2期 都営一元化の決定</b>
1967年	<b>美濃部亮吉</b> 、東京都知事に当選(～1979年)。
1968年	<b>水道事業再建調査専門委員</b> に委嘱。7月、 <b>第一次助言</b> で「都営一元化」を提言。
1969年	<b>三多摩市町村水道問題協議会</b> が発足(北多摩水資源促進協議会を拡大)。 「 <b>三多摩市町村水道事業の格差是正に関する陳情書</b> 」並びに「 <b>同請願書</b> 」を都知事・都議会に提出。 2月、水道事業調査会に「三多摩地区と23特別区の水道事業における格差の是正のためにどんな措置をとるべきか」を諮問。
1970年	1月、水道事業調査会(「 <b>三多摩地区と23特別区との水道事業における格差是正に関する助言</b> 」)が水道事業一元化の助言を行う。三多摩市町村水道問題協議会も一元化を希望。 7月、 <b>多摩水道対策本部</b> (2部4課)を設置。
1971年	12月、「 <b>多摩地区水道事業の都営一元化基本計画</b> 」を策定・公表。 多摩ニュータウン水道事務所を、多摩水道対策本部に設置。
1972年	2月、都と三多摩市町村水道問題協議会が <b>都営一元化を原案どおり合意</b> 。
1973年	5月、全日本自治団体労働組合東京都本部( <b>自治労都本部</b> )の要望を受け入れ、 <b>基本計画の一部を修正</b> (逆委託・職員引継ぎ実施せず)、三多摩市町村水道問題協議会臨時会で確認。

(次スライドに続く)

	主要な出来事
	<b>第3期 都営一元化の実施</b>
1973年	11月、小平市ほか3市を統合( <b>第1次統合</b> )。
1974年	6月、 <b>第2次統合</b> 10月、日の出町・五日市町を加えた計画対象区域30市町村とする基本計画の一部修正。
1975年	2月、 <b>第3次統合</b> 9月、 <b>第4次統合</b>
1976年	2月、 <b>第5次統合</b>
1977年	4月、 <b>第6次統合</b>
1979年	<b>鈴木俊一</b> 、東京都知事に当選(～1995年)
1982年	4月、 <b>第7次統合(以降、2000年まで新規の統合は行われない)</b>
	<b>第4期 都営一元化の見直し</b>
1994年	11月、「 <b>多摩地区都営水道事業の今後の方向のとりまとめ</b> 」
1995年	3月、多摩都市整備本部から協議申し入れ。多摩ニュータウン水道事業一元化検討委員会を多摩水道対策本部に設置。 <b>青島幸男</b> 、東京都知事に当選(～1999年)
1996年	3月、 <b>東京都行政改革大綱</b> の策定。その中で、「 <b>多摩地区水道事業経営のあり方についてその執行体制を含めて検討すること</b> 」が求められた。 12月、未統合5市に対する統合意思確認。調布市(1999年度末)、三鷹市(2001年度末)に統合するが、他3市は統合の意思はないとした(1997年3月)。
1998年	4月、多摩ニュータウン水道事業を東京都水道事業に統合(直営)。 5月、調布市から個別協議の申し入れ。 7月、事務委託制度の見直しを含めた基本計画策定のための事前調査の実施。 12月、「 <b>東京都行政改革プラン</b> 」を策定。多摩地区水道事業の経営改善の目標として、統合市町事務委託制度の見直し、多摩地区水道事業の都営一元化基本計画の見直し、臨時分水制度の見直しがあげられた。
2000年	4月、 <b>第8次統合(調布市)</b>
2002年	4月、多摩水道対策本部から <b>多摩水道改革推進本部へ組織改編</b> <b>第9次統合(三鷹市)</b>
2003年	4月、「 <b>多摩地区水道経営プラン21</b> 」の決定 6月、「 <b>多摩地区水道経営改善基本計画</b> 」発表

[出典]『東京都近代水道百年史 部門史』267-273、296-302、『多摩地区都営水道40年』を基に作成。

## 3-2 広域化の過程

- 広域化の議論の発端
  - 1963年、多摩地区での水不足、市町村より多摩川寡占への異議
  - 1965年、多摩地区への分水開始で一応の解決〔市町村公営原則の維持〕
  - 分水後、分水料金に伴う区部と多摩地区との料金格差が問題化
- 業界レベルでの広域水道体論の展開と論理の競合
  - 1965年、業界レベルでの審議機能を公害審議会水道部会に一元化し「水道の経営のあり方とその経営方式について」を諮問(翌1966年8月に答申)。
  - 1966年、地域ブロック単位での末端給水までの広域化(「公社、公団等の方式が適当」)が答申され、広域化補助金が創設された。
  - 但し、地方自治の論理に基づく強力な異論が存在し、論理は競合していた。
    - 公害審議会答申翌年の1967年に行われたシンポジウムで、当時の自治省財政局公営企業第二課長であった亀谷は、経営合理化という目的のみで既存の市町村水道事業を統合することは困難であるという見通しを示している。そして、市町村公営の歴史的な経過を無視すべきではない旨の発言を行っている(「第18回全国水道研究発表会シンポジウム速記録」『水道協会雑誌』第398号:80-82)。
    - 当時の自治省関係者へのインタビューによれば、「自治省側は、広域化は必要であるけれども、住民サービスであるという観点からあくまでも市町村を基本に据えることを主張していた。厚生省との間で、自治体を巻き込みながら長い間議論をした。水道法上の「市町村公営」の条文の存置を自治省は主張していた」(2009年7月21日)

## 3-2 広域化の過程

- 東京都政調査会と三多摩格差
  - 1955年、大内兵衛、高橋正雄、小森武らが、都労連とともに設立(源川真希2007『東京市政』)。この都政調査会メンバーを中心に美濃部擁立が決定され、また、当選後は、美濃部のブレンとなった⇒「テクノクラートの効率性と個人的人脈」(ハイン2007『理性ある人びと 力ある言葉』)
    - 「小森さんは、実態は分かっている、美濃部さんが知事になるずっと前から僕らのこと知っていたんだから…。(中略)小森さんは、美濃部都政のバックにいたわけであるから、われわれも実はバックとの連絡は取っていたのです。だけど、美濃部さんの方が、また妙なことを言い出すもんだからね、実は彼らも困ってはいたんです。」(中島・元水道局長の回顧インタビュー)
  - 1963年、「三多摩の都市化と行政水準」(『都政』8巻3号)以来、11回の特集(～1971年)。
- 改革の推進力
  - 美濃部革新知事(1967～1979)の主導⇒1969年、高橋委員会(委員長:高橋正雄・九大名誉教授)の発足と「助言」の公表
  - 水道局幹部は「市町村公営原則」に配慮しながらも一元化を想定していた
    - 「あくまでも、水道事業が、各市町村の自治の上になつて経営している固有事務であるから、私どもがとやかくいふべきではないということなんです」(小原・元水道局長/当時計画部長の座談会での発言)
    - 「知事から突然に、水道局は三多摩のことも考えなさい、と発言があり、その席に参加していた一同誰も一言も発することがなかったのがあります。水道は市町村経営が前提であつて、その監督官庁は衛生局であり、市町村行政全般は総務局がみるという、これを皆承知でありながら何の発言もなく、その話は水道局に負わされてその場は終わってしまったのでした。」「財政負担は別として、都の組織の一員である水道局としては、水不足の時と同様放っておけないのでいろいろと協議した結果、市有との格差是正は一元化して経営する以外にないということで、こんな考えは以前からあつた訳ですが、広く各界の意見を聴きたいとして、ひとまず水道事業専門委員による調査会(高橋調査会)に諮問し、この解決策を求めました。」(國分・元水道局長の回顧)
    - 「高い料金を解消するために、安い料金の水道局に統合する訳だから、区部の水道使用者は余程の負担を強いられることになる。それほど重要な意味があるのに、答申書では「一般会計からの出資あるいは補助等を考慮すべきである。」と述べているにすぎない。それでも、局は副知事や財務当局に幾度となく資金の繰り入れを要求し続けた。その結果は、わずか2～3年、申し訳程度の措置をしただけで終わった。区部の水道使用者に「申し訳ない。」とお詫びをし、この件は忘れていと思う」(船木・元水道局長の回顧)



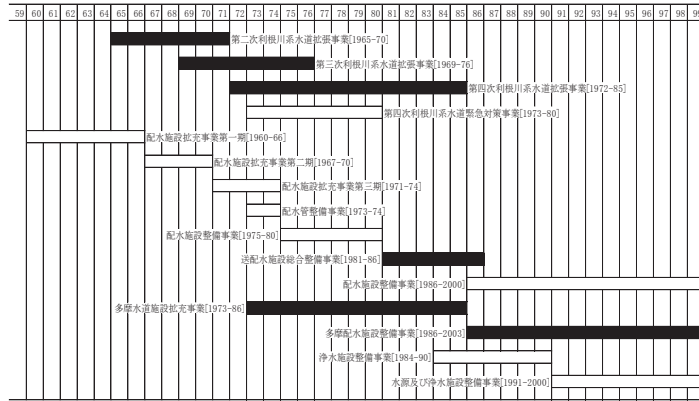
## 3-2 広域化の過程

- 高橋委員会「助言」(1970年)と水道局「都営一元化基本計画」(1971年)
  - 「助言」⇒水資源確保、料金格差是正、経営効率(重複投資防止)に力点、都営一元化を提言。
  - 「基本計画」⇒「助言」を受けて水道局が作成、「助言」から変化⇒「助言」にはみられなかった水道施設整備計画への言及⇒「格差」をより広く理解
    - 水資源の確保・相互融通：第四次利根川系拡張事業(1972-1986)
    - 配水施設：統合水道施設拡充計画(1972-1975)→市町の地域における配水施設整備(統合時、普及率85%)、普及、均てん化、区市町間の基幹配水管の相互連絡・相互融通
- 自治労都本部の反対と妥協
  - 「都営一元化基本計画」について、三多摩水道問題協議会との協議も整った後に、自治労都本部が、「自治権侵害」を理由に反対した。
    - 「自治労としては自治権の侵害ということを表に掲げて、水道は元々市町村の仕事であると、それを都が一括して行うのはとんでもない話だ等々、反対してきた訳で、いろいろな形で話し合いを持ちました。そのほかに各市町村水道の部課長が都の職員になることによる自分たちの身分、格付け、急よが大きく変わるという不安感もあった。そこで、表向きは協議会で合意しているが、組合が絶対反対ということもあって、多くの管理職員も一般的には尻込みしていて、完全統合という形での統合には影響もあったのではないかと思います。」(小松・元水道局長の回顧)
  - 市町村職員をそのままとすることとし、都水道局から市町村へ、直悦住民に関係する業務を委託することとし、妥協が成立した(事務委託方式)。

## 3-3 広域化決定後の変化

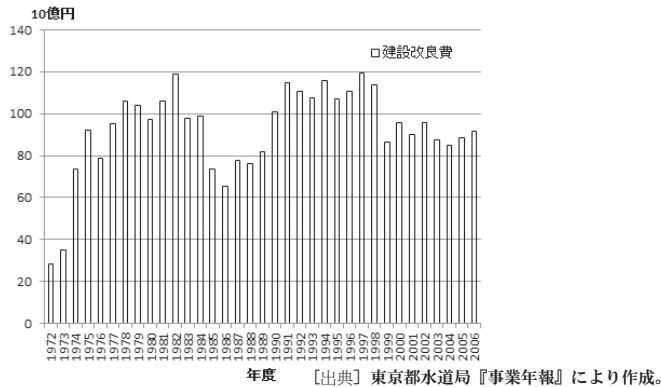
- 1973年の都営一元化の決定以後
  - 第1回統合は1973年に実現し、その後、1982年までに25市町が統合。
  - それ以降、2000年まで新たに統合された市町は存在せず、最後に統合された市町は2002年(三鷹市)、3市町は統合せず。
  - 多摩水道対策本部において、市町との調整、予算管理、施設整備、等を担当。
- 都営一元化後の建設事業⇒「基本計画」にみられた安定給水実現のための建設事業は継続・拡大された。
  - 必要となる給水量は、区部と合わせて利根川系拡張事業によって確保された。また、同事業では、利根川系と多摩川系を有機的に相互連携させるための諸施設も整備された。
  - 「一元化基本計画」には「多摩地区統合水道施設拡充計画」が組み込まれ、統合の当初から市町内の給水普及向上と配水の均てん化が図られた。その後、市町域を超えた基幹配水拠点施設の整備推進のため「多摩水道施設拡充計画」に名称変更、さらに「多摩配水施設整備事業」として継続された。
  - 旧市町から引き継いだ水道施設の一体的な再編が取り組まれた。普及率が100%に達した1988年以後にも、そうした送配水管の整備や拠点施設の整備は継続された。

図8 東京都水道局の主要建設事業(1959-1999)



【出典】『東京都近代水道百年史資料・年表』を基に作成。

図9 東京都水道局の建設改良費(1972-2006)



【出典】東京都水道局『事業年報』により作成。

### 3-3 広域化決定後の変化

- 都営一元化により料金格差は解消。しかし、都営一元化開始2年後の1975年の大幅改定後も1994年までは定期的に料金改定が実施され、多摩地区の料金水準が低下したわけではなかった(供給単価は1984年頃以降は安定)。
- 第四次利根川系拡張事業の終了する1980年代半ばまで給水原価は急上昇したが、その後は安定。
- もっとも、広域化の実現にも関わらず、他都市に比べて必ずしも給水原価が低いわけではなかった。

表22 料金改定の推移

改定時期	改定率	知事
1956	36.0%	安井
1966	35.4%	東
1968	36.6%	美濃部
1975	159.6%	美濃部
1978	37.1%	美濃部
1981	46.8%	鈴木
1984	10.5%	鈴木
1989	-1.0%	鈴木
1994	16.1%	鈴木
1997	2.0%	青島
2005	-2.2%	石原

図10 供給単価の推移

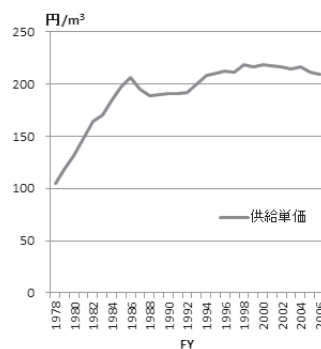


表23 給水原価の推移(1965年度-2005年度)

団体名	1965	1975	1985	1995	2005
東京都	34.72	77.70	200.34	215.05	185.73
札幌市	19.41	52.22	147.69	209.35	229.75
川崎市	24.58	77.73	163.76	203.94	179.07
横浜市	24.93	81.37	177.33	194.51	198.48
名古屋市	27.56	80.59	176.97	178.65	177.44
京都市	27.89	63.59	116.45	150.21	168.57
大阪市	18.93	65.24	118.52	161.59	160.55
神戸市	32.73	87.07	164.11	212.60	194.64
広島市	22.62	63.58	155.74	164.56	164.04
北九州市	30.34	68.39	129.55	159.94	154.27
福岡市	25.01	61.34	188.73	258.17	240.28

【出典】東京都水道局資料から独自作成

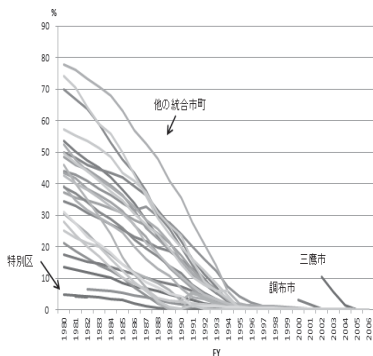
【出典】『地方公営企業年鑑(各年度版)』により作成

【出典】『地方公営企業年鑑(各年度版)』により作成

### 3-3 広域化決定後の変化

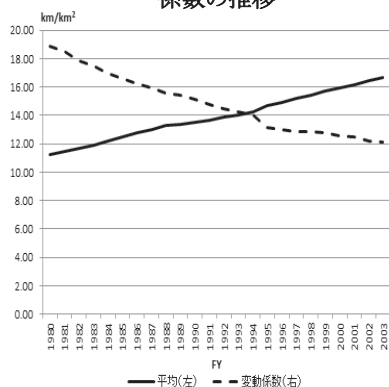
- 安定給水のための継続的な配水施設等整備のため、水道システムの質は向上した。
- 老朽化に弱く耐震性に乏しい石綿管の取替は、未統合市よりも統合市町の方が速く進んだ。
- 給水サービスの水準を示す配水管密度の多摩地区・特別区間での格差は縮小した。
- 多摩地区の給水区域の編入とは関係なく、着実に漏水率は低下した

図11 石綿管率の推移



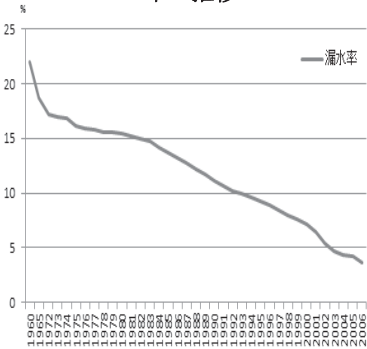
[出典] 東京都水道局資料から独自作成

図12 配水管延長密度の平均・変動係数の推移



注: 配水管延長密度 = 配水管延長 ÷ 給水区域面積  
[出典] 東京都水道局資料から独自作成

図13 東京都水道局における漏水率の推移



[出典] 東京都水道局『事業年報(各年度版)』から作成。

### 3-3 広域化決定後の変化

- 環境変化・新たな圧力(経営効率化/人員不足)
- 都市専門官僚のイニシアティブ
  - 水道局主導で開始⇒1994年、多摩水道対策本部内の関連職員(調整部・施設部)によって「多摩地区都営水道事業の今後の方向」がまとめられる⇒それまでの運営経験から、市町単位が残された「事務委託方式」の問題点を挙げた。
  - その後「行革大綱」「行革プラン」で全庁的に確認され、市町との個別交渉へと進む。
  - 2003年、水道局内で『多摩地区水道経営改善基本計画』を策定⇒「今後の方向」とほぼ同一の問題認識に立ち事務委託方式の廃止を決定(その後、個別交渉により2013年にすべて解消)
  - 水道システム整備の進捗が官僚制内部で次の課題を生み出し、「事務委託方式」がその障害に。
  - 他方、水道システム衡平化によって「自治」に依拠した反対論は強まらず。
- 「公平性」の論理によって実現した広域化であったが、それは不完全なものであった。その後の都市専門官僚の「頑健さ」と「公平さ」を求める継続的な活動によって、完全な広域化が実現した。

表24 「多摩地区都営水道事業の今後の方向」における多摩地区水道事業の問題点

施設の整備	施設の整備拡充	各市町からの引き継いだ小規模施設が多いことから、施設等の相互融通や耐震性・漏水防止対策等で立ち遅れている。
	バックアップ機能	給水拠点間の相互融通などバックアップ機能の整備は十分ではない。
	市町域間配水管網	市町域内の整備が優先され、市町域内で完結した配水管網となっている。配水管もの広域的整備が立ち遅れ、配水の均てん化や市町間の相互融通が困難。
	給水区域の拡張	大規模地域開発に併せて給水区域拡張の必要がある。
施設の整備管理体制	広域施設の管理体制	水運用施設の管理者が都と市町に分かれており、一貫した管理体制となっていない。局内でも浄水管理事務所と多摩水道対策本部が管理し管理体制が複雑。
	小規模浄水・配水施設	有人管理施設を1市町1施設を目標に集中化してきたが、さらに各市町域内にとらわれない管理の集中化が必要である。
	施設情報の収集設備	管理に必要な情報が十分に収集されていないため、運転管理状況が把握できない。広域的な水運用が難しい。
	休日・夜間の事故対応	漏水事故等の即応体制が十分ではない。
	水質の管理体制	水質職員が1名体制である市町がある。作業量の増加に弾力的な対応ができず、職員の指導・育成が困難に。また、高度化する基準に対応する検査体制の確立が必要である。
広域水道としての一体性及び効率性	営業窓口の広域的サービス	自己区域内の住民に対する窓口サービスのみを担当するため、市町を超えたユーザーサービス機能が未整備である。
	業務運営の効率性(組織・人員配置、予算管理)	施設管理・営業事務が市町単位で運営されているため、小市町でも一定規模の組織が必要となり簡素化に限界がある。統合時の職員定数が残っているため、職員数について市町間に不均衡がみられる。また、事務委託予算のために市町は管理要員を置く必要がある。
	業務の執行体制	市町では人事ローテーションのため水道事業に対する専門的知識を有する職員が確保されにくい。
	工事施行の弾力性	工事量の増減に対して、市町間で弾力的に対応できない。
	都と市町、市町相互間の協力関係	一体となって全都民に同一サービスを提供し、同一負担を求めることが都営一元化の目的であるが、市町は、自市中心の考え方になりがちであり、市町域を超えた水運用に消極的な姿勢がみられるなど問題がある。

## 4 まとめと展望

### 4-1 まとめ

1. **地方公営企業法の制度設計**は、すでに成立していた大都市水道事業の技術官僚的な安定給水志向の事業運営と、旺盛な資金需要を前提とし、また、先行する地方自治法、地方財政法、地方公務員法に方向づけられながら確定された。その内容は、①企業債による資金調達と減価償却費によるその償還という資金調達方式を含む「独立採算制」(後に経費負担区分を導入)の採用と、②地方公共団体の本来業務そのものとみなされるがゆえに間接経営方式をとらずに「直営方式」を採用したこと(後に経営の専門化の手法として管理者の権限を強化)、であった⇒関連性の低い事業の「外部化」ではなく、財政運営と組織の内部的な「自立」と「地方公共団体との一体性」とを調和させる制度設計であった。
2. そうした制度設計の下で、制度利用者である東京都水道局では、**幹部人事の「自立」**を維持してきた。1960年代後半以降、料金による資金調達の必要性が高まる中で財務技術に長けた事務系局長を誕生させると同時に、技監との両頭体制(後に多摩対策本部長との三頭体制)を採用した。
3. **財政運営の面**では、配水小管整備や改良事業に充てる事業費を料金によって調達する「自己資本造成費」を制度化し、それを「実体資本維持説」に基づく「都民の水道」という理念によって説明した。また、業界レベルの規範(「水道料金算定要領」)にも影響を与えていった。同時に、1980年代半ば以降には、「実体資本維持」を実現するため、水道システムの頑健さ(水源間の相互融通や給水ルートの二重化等)を目的に積極的な建設投資を維持する一方で、改良事業の比重が高まるのに合わせて料金による資金調達の比重を高めていった。それは、後に、元利償還負担の低減をもたらし、現在の投資余力をもたらした。
4. **広域化の面**では、革新都政を支持する勢力の「公平」(＝三多摩格差の是正)の理念を駆動力として改革が実現されたが、それは、「市町村公営原則」に依拠する勢力の反対により不完全なものとならざるを得なかった。料金格差是正という「公平」を、水道システムの「均てん化」に翻訳した東京都水道局は、多摩地区の水道施設に対しても積極的な投資を行い、その水準を高めた。それが一定レベルに達することで、さらなる広域化(水道システムの一元管理)の必要は高まり、他方で、市町村側の職員不足という背景があったとはいえ、「市町村公営原則」に依拠した反対に力を与えることはなかった。「公平」の理念に開始された広域化プロジェクトは、「技術的」専門性に基づく継続的な事業運営によって、経済的合理化(効率化/節約)への潜在力をもつ広域水道事業体をもたらした。

## 4-2 若干の展望

1. 地方公営企業法の制度設計は、資金調達手段としての「独立採算制」と、組織・人的な自立としての「直営方式」とからなる。特に地域の中核となりうる事業体においては、短期的な経済合理性を離れた事業運営を実践するために、組織・人的な「自立」による(財務技術を含む)専門性と独自の伝統を蓄積していくこと(首長・議会からの一定程度の継続的な「自立」)が重要ではないだろうか。それが中長期的には経済合理化をもたらすことの可能性を軽視するべきではない。
2. 地方公共団体の本来業務の担い手にとっての資金調達手法と、経営の専門化の手法として地方公営企業が制度設計された点は、もちろん現在において何が本来業務であるかの再検討は必要であろうが、外部化・民営化の潮流の中で再確認される必要があるのではないだろうか⇒施設所有で十分か?
3. もし大都市でPPPを導入せざるを得ないとしても、それが本来業務であることに立脚し、例えば、
  - ① 本来業務を担う経営原則(cf. Berliner Betriebe-Gesetz⇒社会・環境・構造政策の配慮、コスト縮減・顧客志向・環境親和、共同経済原則の配慮の下での商業原則的な運営、競争分野への参入許容と会計分離、等)を確立し、それが担保される組織的な基礎(例えば、既存の事業体を中心とすること、外部資金導入に何らかの制約を設けること、重要意思決定への専門官僚の関与の可能性を残すこと、等)を考慮すること
  - ② 本来業務と競争分野の業務とを、少なくとも区分経理し、料金算定の基礎を明確にする仕組みとすること
  - ③ 施設更新時代には内部資金調達が中心となっている現実を踏まえ、料金に含まれる資産維持費分を確実に更新財源等に充当する仕組みとすること(地方公共団体側で更新財源の一部負担や契約満了時の買取を想定するのであれば、起債償還原資のみを最低限の対価とするのでは不十分ではないか)
  - ④ 原価に基づく料金設定(料金水準・料金体系)の規制を、明確な基準に基づいて行いうるようにすること(議会で決定や企業内での決定の依拠すべき基準を事前に明らかにすること)
  - ⑤ サービス水準だけでなく、資金調達・投資を含む財政運営の点もモニタリングすることとし、そのための人材を市役所内(特に財政部門)に育成すべきこと、  
など、直営方式の理念とその下での事業運営の経験を活かす制度設計の検討を要するのではないか。
4. なお、条件不利地域の中小規模事業者、下水道事業、等の財政的自律性の低い事業領域では事情が異なる。今後の課題としたい。

# 公営企業の経営改革の 取組について

平成26年10月21日  
総務省自治財政局公営企業課  
藤原 俊之

## 地方公営企業の役割

地方公共団体は、一般的な行政活動のほか、水の供給や公共輸送の確保、医療の提供、下水の処理など地域住民の生活や地域の発展に不可欠なサービスを提供する様々な事業活動を行っている。こうした事業を行うために地方公共団体が経営する企業活動を総称して「地方公営企業」と呼び、サービスの生産提供に要する経費は、対価として受益者から受け取る料金収入により賄うことを原則とした、自立的な生産経済活動を行う。

事業全体に占める地方公営企業の割合

(平成24年度地方公営企業決算の概況より)

事業	指標	全事業	左記にしめる 地方公営企業の割合	地方公営企業の 事業数 (総数8,724)
水道	現在給水人口	1億2,541万人	99.5%	2,122
工業用水	年間総配水量	44億53百万m <sup>3</sup>	99.9%	153
鉄道	年間輸送人員	230億42百万人	13.3%	10
自動車運送	年間輸送人員	44億37百万人	20.9%	31
電気	年間発電電力量	8,219億55百万kWh	1.0%	65
ガス	年間ガス販売量	1兆5,205億MJ	2.4%	29
病院	病床数	1,578千床	12.4%	643
下水道	汚水処理人口	1億1,138万人	91.3%	3,633

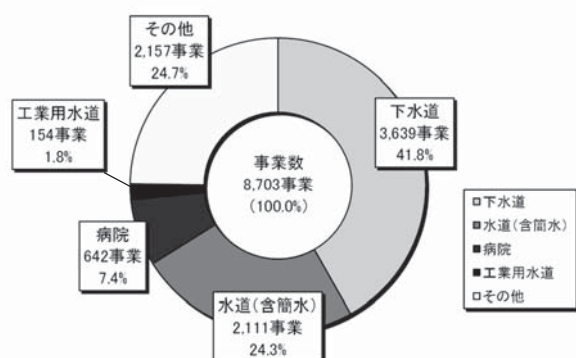
その他に、軌道、船舶、港湾整備、市場、と畜場、観光施設、宅地造成、有料道路、駐車場、介護サービスなどの事業がある。

## 地方公営企業の事業数

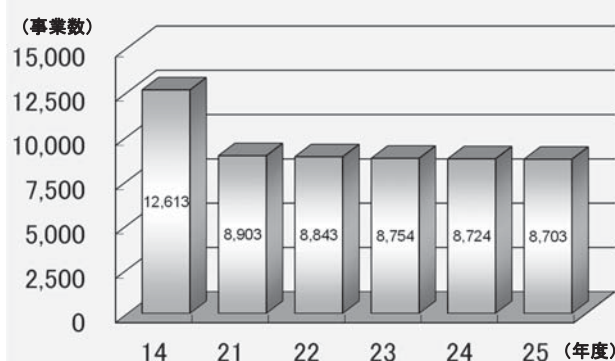
事業数は、平成25年度末現在8,703事業で、事業別にみると、下水道事業が最も多く、次いで水道事業、病院事業となっている。

平成14年度をピークに、市町村合併や経営の見直し等により、毎年減少しており、5年前の平成21年度の事業数との比較では、200事業、2.2%減少となっている。

地方公営企業の事業数の状況(平成25年度末)



地方公営企業の事業数の推移



2

## 地方公営企業の職員数

職員数は、平成25年度末現在34万5,832人で、平成12年度をピークに減少していたが、病院事業における医療提供体制の充実等により13年ぶりに増加している。

事業別にみると、病院事業が最も多く、次いで水道事業、下水道事業、交通事業となっている。

地方公営企業の職員数の推移

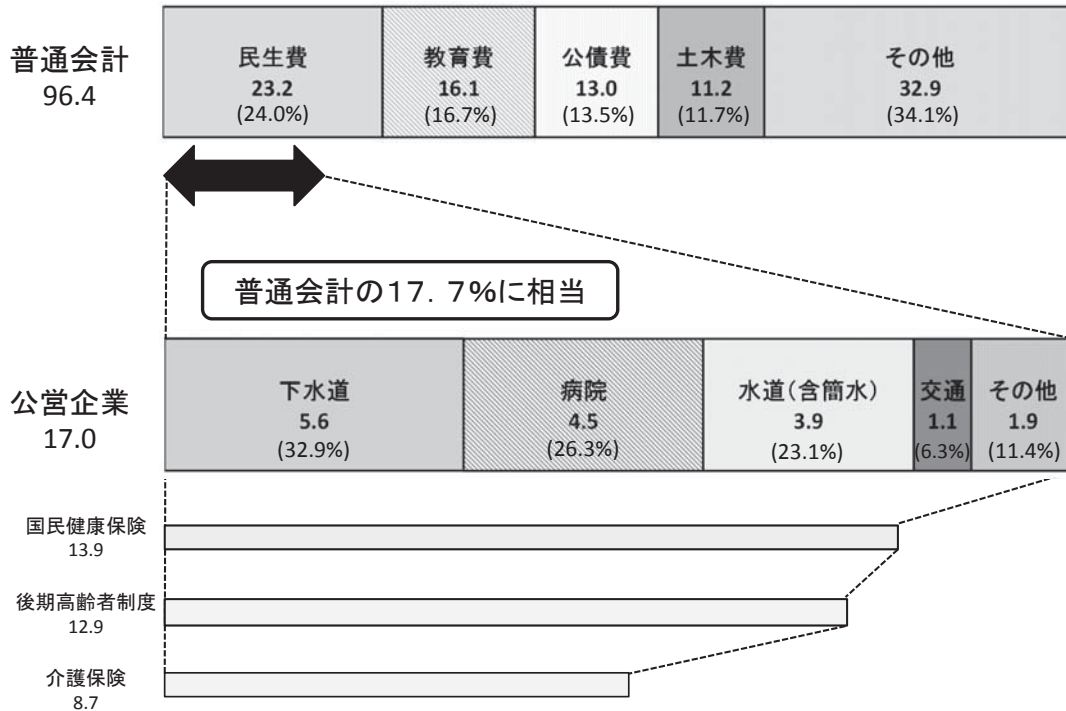
(単位：人、%)

事業	年度					対前年度比較		(参考) 対平成21年度比較	
	21	22	23	24	25	増減数 (C)-(B)	増減率 (C)-(B) / (B)	増減数 (C)-(A)	増減率 (C)-(A) / (A)
	(A)			(B)	(C)				
水道(含簡水)	51,655	50,023	49,105	48,030	47,108	△ 922	△ 1.9	△ 4,547	△ 8.8
工業用水道	1,836	1,775	1,738	1,725	1,693	△ 32	△ 1.9	△ 143	△ 7.8
交通	28,389	27,978	27,330	26,701	26,741	40	0.1	△ 1,648	△ 5.8
電気	1,899	1,811	1,793	1,776	1,793	17	1.0	△ 106	△ 5.6
ガス	1,211	1,133	1,106	1,082	1,048	△ 34	△ 3.1	△ 163	△ 13.5
病院	223,797	218,654	218,553	218,254	221,774	3,520	1.6	△ 2,023	△ 0.9
下水道	32,111	31,044	30,347	29,597	28,860	△ 737	△ 2.5	△ 3,251	△ 10.1
その他	18,947	18,607	17,836	17,118	16,815	△ 303	△ 1.8	△ 2,132	△ 11.3
合計	359,845	351,025	347,808	344,283	345,832	1,549	0.4	△ 14,013	△ 3.9

3

## 公営企業の決算規模(平成24年度)

(単位:兆円)



4

## 地方公営企業の経営状況

公営企業全体の総収支は、5,081億円で、前年度に比べ150億円、2.9%減少しているが、平成13年度から13年連続で黒字となっている。

また、黒字事業は7,625事業(事業数全体の88.3%)で、前年度に比べ95事業の減少となっている。一方、赤字事業は1,014事業(同11.7%)で、前年度に比べ74事業の増加となっている。

### 全体の経営状況

(単位:事業、億円)

区分	24			25			増減額 (B) - (A)		
	法適用	法非適用	合計	法適用	法非適用	合計	法適用	法非適用	合計
黒字事業数	2,172 (72.8%)	5,548 (97.7%)	7,720 (89.1%)	2,135 (70.7%)	5,490 (97.7%)	7,625 (88.3%)	△ 37	△ 58	△ 95
黒字額	5,702	1,371	7,074	5,987	1,357	7,343	285	△ 15	270
赤字事業数	810 (27.2%)	130 (2.3%)	940 (10.9%)	885 (29.3%)	129 (2.3%)	1,014 (11.7%)	75	△ 1	74
赤字額	1,328	515	1,843	1,828	434	2,262	500	△ 81	420
総事業数	2,982	5,678	8,660	3,020	5,619	8,639	38	△ 59	△ 21
収支	4,374	857	5,231	4,159	923	5,081	△ 215	66	△ 150

(注) 1. 事業数は、決算対象事業数(建設中のものを除く。)であり、年度末事業数とは一致しない。

2. 黒字額、赤字額は、法適用企業にあっては純損益、法非適用企業にあっては実質収支であり、他会計繰入金等を含む。

3. ( )は、総事業数(建設中のものを除く。)に対する割合。

5



## 地方公営企業の料金収入の状況

全体の料金収入は、8兆9,414億円で、前年度に比べ141億円、0.2%増加している。  
 なお、過去5年間の推移をみると、平成21年度の料金収入と比較して112億円、0.1%減少となっている。

事業別では、下水道事業を除く法適用事業では料金収入が収益の中心となっているが、下水道事業では半分を下回り、その他事業も7割程度となっている。

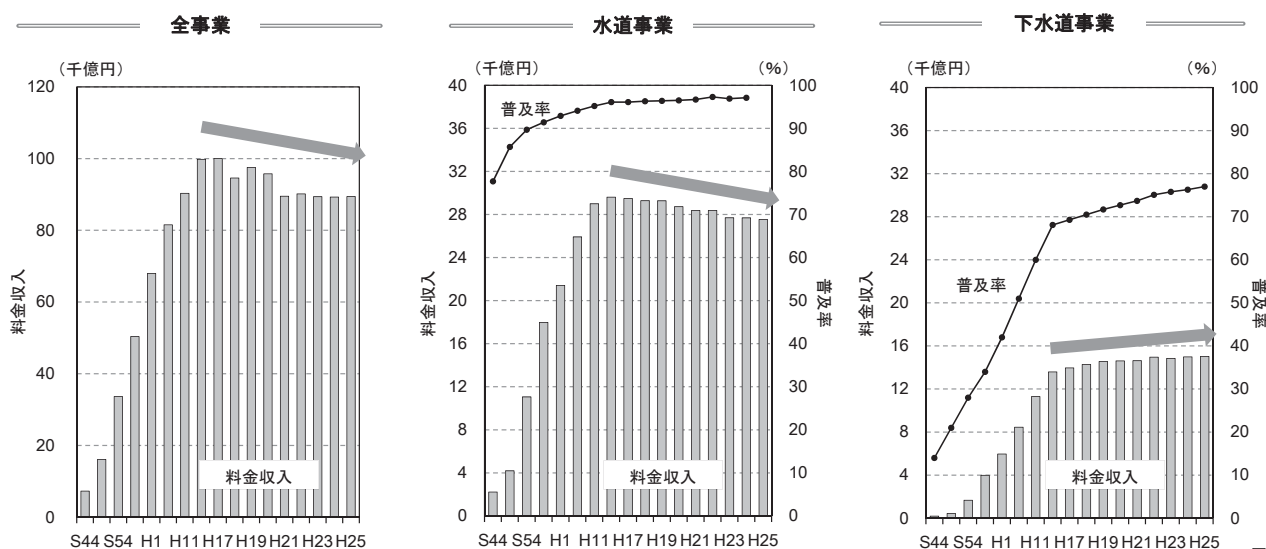
		法適用企業			法非適用企業			合 計			
事業	区分 年度	24	25	増減額 (B) - (A)	24	25	増減額 (D) - (C)	24	25	増減額 (F) - (E)	増減率 (F) - (E) / (E)
		(A)	(B)		(C)	(D)		(E)	(F)		
水道（含簡水）		27,065 (91.2%)	26,927 (90.6%)	△ 138	627 (71.4%)	611 (70.6%)	△ 15	27,691 (90.6%)	27,538 (90.1%)	△ 153	△ 0.6
工業用水道		1,293 (89.0%)	1,271 (87.6%)	△ 22	-	-	-	1,293 (89.0%)	1,271 (87.6%)	△ 22	△ 1.7
交 通		6,486 (85.5%)	6,609 (85.6%)	123	38 (43.7%)	40 (46.3%)	2	6,524 (85.0%)	6,649 (85.2%)	125	1.9
電 気		661 (92.3%)	704 (93.0%)	43	64 (91.7%)	91 (94.8%)	27	724 (92.2%)	795 (93.2%)	71	9.7
ガ ス		920 (90.8%)	956 (92.7%)	36	-	-	-	920 (90.8%)	956 (92.7%)	36	3.9
病 院		32,087 (81.4%)	32,205 (81.4%)	119	-	-	-	32,087 (81.4%)	32,205 (81.4%)	119	0.4
下 水 道		9,094 (53.4%)	9,400 (53.3%)	306	5,895 (42.5%)	5,694 (42.0%)	△ 200	14,989 (48.5%)	15,095 (48.4%)	106	0.7
そ の 他		2,178 (71.4%)	1,925 (71.0%)	△ 253	2,867 (69.0%)	2,980 (69.2%)	112	5,045 (70.0%)	4,905 (69.9%)	△ 140	△ 2.8
合 計		79,783 (79.8%)	79,998 (79.6%)	215	9,491 (49.8%)	9,417 (49.8%)	△ 74	89,273 (75.0%)	89,414 (74.9%)	141	0.2

(注) ( ) 内の数値は、総収益に占める料金収入比率である。

6

## 地方公営企業の料金収入の推移

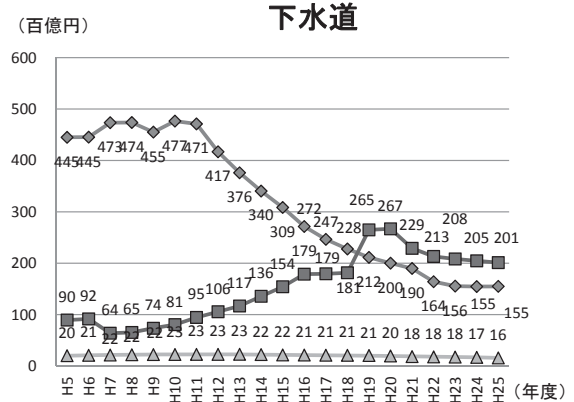
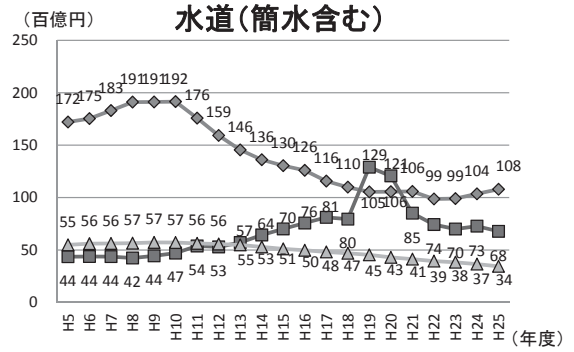
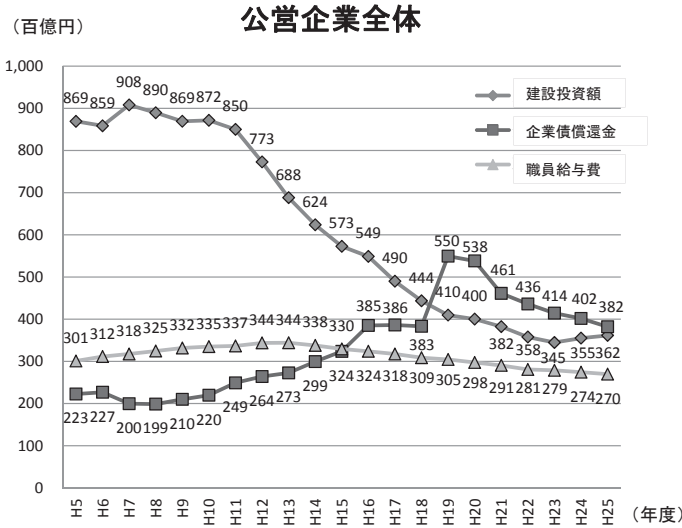
- 水道事業の料金収入は有収水量の減少により減少傾向にある。
- 普及段階にある下水道事業は微増しているが、今後は水道事業と同様に減少に転じることが想定される。
- 料金の取扱いの検討に際しては、有収水量の減少を前提とする必要があるのではないかと。



7

## 公営企業に関する建設投資費の推移

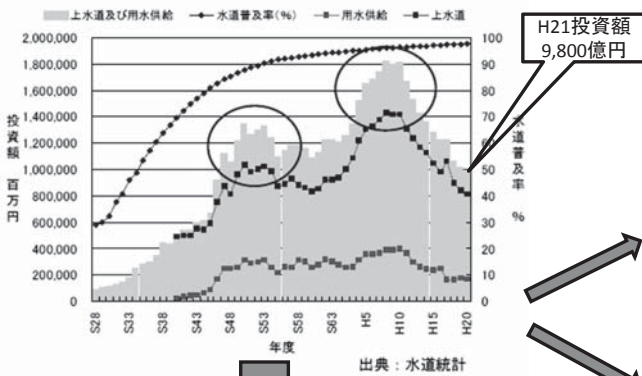
- 平成11年度から連続で減少していたが、施設の更新需要の高まりにより、平成24年度から2年連続で増加している。



8

## 水道事業の更新投資の推計

水道への投資額の推移(平成20年価格)

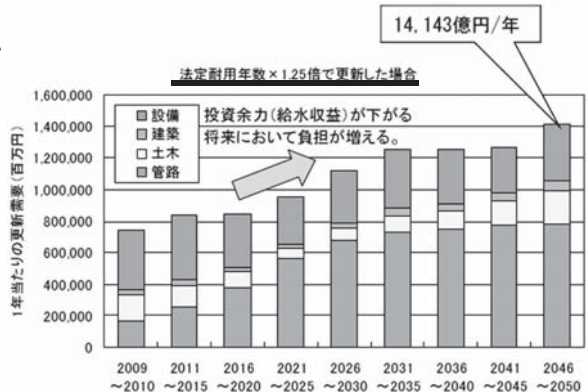
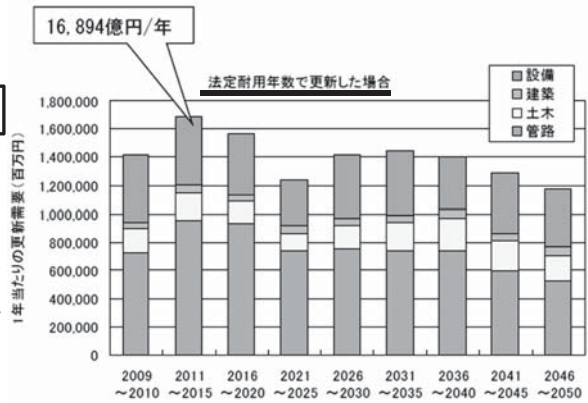


平成20年度末資産額 46.7兆円

【更新の現状】※日本水道協会調べ

	H21	H22	H23
水道管の更新率(%)	0.87	0.79	0.77
法定耐用年数を 超えた水道管(%)	7.1	7.8	8.5

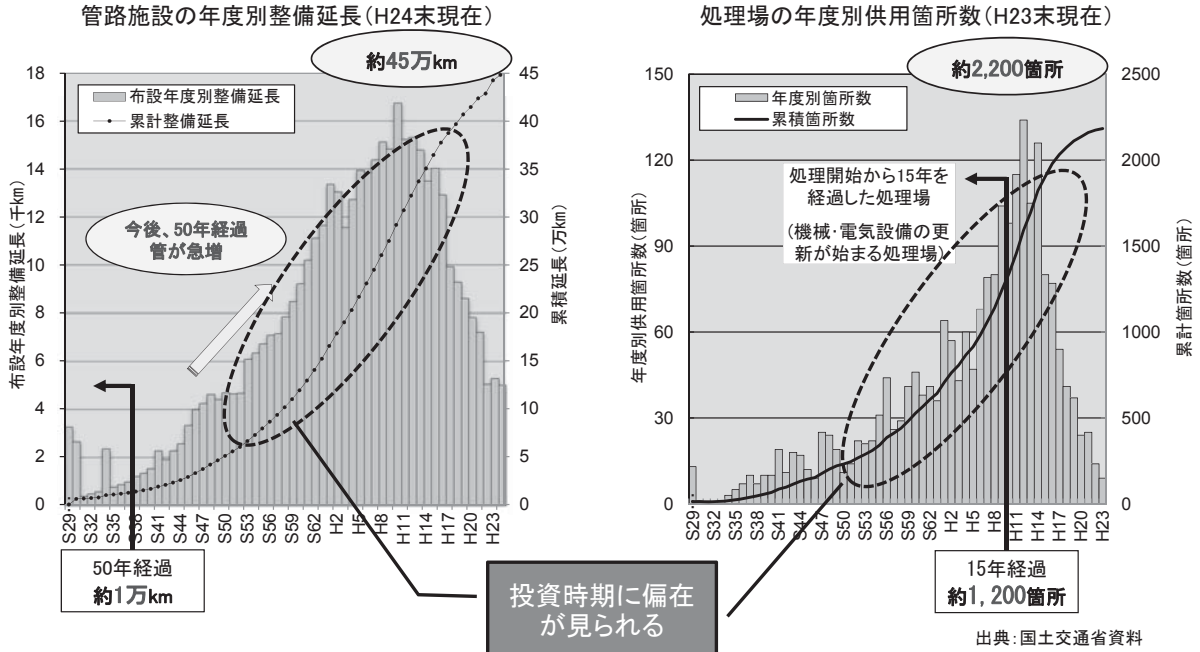
減少 (更新率)  
増加 (耐用年数超過)



9

## 下水道ストックの現状

- 管路延長は約45万km、処理場数は約2,200箇所など下水道ストックが増大。
- 下水道施設は、常時稼働しているため、年数とともに老朽化が着実に進行。
- 今後、改築需要のピークを迎える。



10

## 管路の老朽化等に起因した障害の発生事例①

- 市民生活に影響を及ぼす断水や道路陥没などの障害に至った事例も発生。
- 老朽化した管路の使用、腐食しやすい土壤に管路が埋設されていることなどが原因。

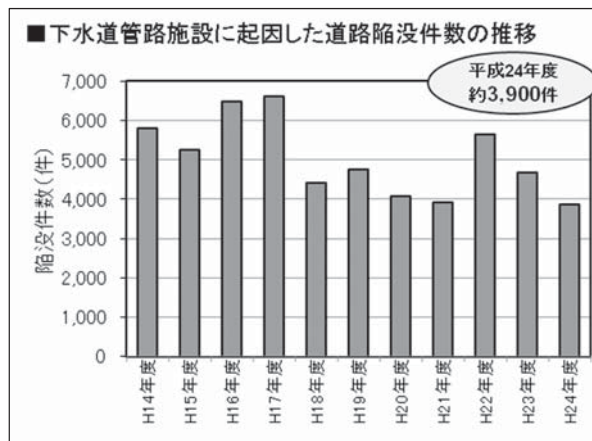
### A 水道事業

ゴム可とう管の破断による配水管からの漏水

- 管路更新率0.94の水道事業
- 布設後38年経過した500mm管にて漏水が発生(毎時150~200トン)
- 市の約半数である約10,000戸(約30,000人)で減断水
- 発生から復旧まで約6日
- 断続的な応急給水の実施(基幹病院にはピストン輸送)



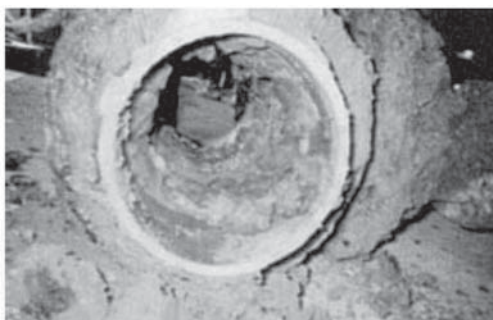
※写真はイメージ



11

## 管路の老朽化等に起因した障害の発生事例②

<b>B水道事業</b>	配水管の腐食による破損	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 配水管の破損により、約1,500戸で断水及び濁水</li> <li>○ 破損した配水管から噴出した水が土砂を巻き込みガスを破損し、約14,800戸でガス供給も停止(ガス事業者に損害賠償)</li> <li>○ 発生から復旧まで約1日</li> </ul>
<b>C水道事業</b>	老朽化に伴う配水管の破損	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 配水管の破損により、約33,000戸(約74,000人)で赤水や濁水、断水等</li> <li>○ 発生から復旧まで約1日</li> </ul>
<b>D水道事業</b>	配水管の破損	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 冠水による幹線道路通行止め(3時間)</li> </ul>
<b>E下水道事業</b>	下水道管の腐食による破損	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 布設後33年経過した鉄筋コンクリート管の破損</li> <li>○ 長さ約10メートル、幅約6メートルにわたる中央分離帯の陥没</li> <li>○ 発生から緊急復旧まで約1ヶ月半</li> <li>○ 下水道管の補強工事と道路機能の復旧まで約4ヶ月</li> <li>○ 復旧工事期間中における夜間交通規制の実施</li> </ul>



※写真はイメージ

12

## 震災対策に取り組む団体の事例

### 1 水管橋の地震・津波対策

- ・耐震性のない水管橋の横過トンネル化



### 2 管路の耐震化・老朽化対策

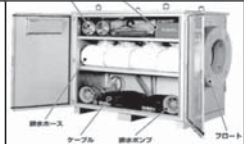
- ・老朽化対策とあわせた管路の耐震化
- ・老朽管路の総合評価と優先度の決定
- ・耐蝕、被覆による管路の長寿命化



### 3 工業用水給水のバックアップ対策

- ・給水ルートの2重化とループ化
- ・他管理者の管路との接続給水
- ・緊急給水設備の整備

- ・災害時支援協定の締結
- ・工業用水被災時の復旧訓練
- ・工業用水管路の復旧資材の備蓄



13

## 経済財政運営と改革の基本方針2014(平成26年6月24日閣議決定)(抄)1/2

### 経済再生と財政健全化の好循環 — 社会資本整備 —

#### (基本的な考え方)

社会資本整備については、厳しい財政状況の下、国民生活の将来を見据えて、既設施設の機能が効果的に発揮されるよう計画的な整備を推進する必要がある。

また、国際競争力の強化、地域の活性化、国土強靱化(ナショナル・レジリエンス)、防災・減災対策、老朽化対策等の諸課題に対して一層の重点化を図りつつ、人口減少・高齢化、財政制約の下、民間活力の最大限の発揮等による効率化を図りながら、マネジメントを重視した社会資本整備を計画的に推進することが求められる。

このため、集約・活性化、都市・地域再生等の観点からの社会資本の整備目標についての重点化・優先順位付け、インフラの利用の在り方、効果的・効率的な政策手段の在り方等について見直しを行い、以下の取組を推進する。

#### (民間能力の活用等)

民間の資金・ノウハウを活用し、できるだけ税財源によらずに効果的・効率的なインフラ整備・運営を可能とするため、集中強化期間や数値目標を設定し(コンセッション方式について今後3年間で2～3兆円)、その実現に向けて国・地方が連携して取り組むことで、「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプラン」の実行を加速する。

コンセッション方式を空港、上下水道、道路等へ積極的に導入するとともに、道路上部空間の利用等により、都市再生と一体的な高速道路の大規模改修を可能とする法律の改正を踏まえ、PPPを活用した具体的な事業実施に向け、民間投資を喚起する観点からの容積率の緩和等を含め、検討を加速する。地方公共団体へインセンティブとなるよう官民連携効果の高い投資へ重点化する。

収益施設等を活用したPPP/PFI事業による維持管理・更新を推進するとともに、公営住宅分野において事業に先立ってPPP/PFIの導入を検討する地方公共団体の取組を推進する。

地方公共団体の取組を支援するため、国の体制を強化するとともに、国と地方公共団体が連携しつつ、地方公共団体におけるPPP/PFI事業の案件形成機能の強化・充実を図る。

また、地域金融機関における取組強化、上場インフラファンド等の市場創設・整備等を通じてPPP/PFI市場への民間資金の流入を促進する。

14

## 経済財政運営と改革の基本方針2014(平成26年6月24日閣議決定)(抄)2/2

#### (民間能力の活用等)続き

地方公共団体におけるPPP/PFIの推進を支援するため、固定資産台帳を含む地方公会計や公営企業会計の整備推進等を通じ、地域企業を含めた民間事業者によるPPP/PFI事業への参入を促進する。また、地方公共団体が行う公共施設等運営権方式の準備事業等に関する負担について、支援の在り方を検討する。

社会資本整備等を支える技術者、技能労働者等が不足することなく、中長期的な担い手として役割を果たせるよう、建設産業の海外展開の支援も図りつつ、技術者、技能労働者等の処遇の改善、教育訓練の充実強化、建設生産システムの省力化・効率化等を推進する。

### 経済再生と財政健全化の好循環 — 地方財政制度 —

#### (地方財政改革の推進)

公営企業等については、公営企業の経営に係る新たな考え方や第三セクター等の経営改革に関するガイドラインを示すことを始め適切な支援を行い、公営企業・第三セクター等の徹底した効率化・経営健全化を図る。

「公立病院改革プラン(5か年計画)」に基づく取組の成果を総務省・厚生労働省が連携して評価した上で、地域医療構想の策定に合わせ、今年度中に、新たな公立病院改革ガイドラインを策定する。

#### (地方財政の透明性・予見可能性の向上による財政マネジメントの強化)

以下の取組を促進し、地方公共団体に関する財政マネジメントの強化を図る。

各地方公共団体の財政状況が一層比較可能となるよう、統一的な基準による地方公会計の整備を促進する。あわせて、ICTを活用して、固定資産台帳等を整備し、事業や公共施設等のマネジメントも促進する。

現在、公営企業会計を適用していない簡易水道事業、下水道事業等に対して同会計の適用を促進する。

公共施設等の全体の状況を把握し、長期的な視点に立って、更新・統廃合・長寿命化など総合的かつ計画的な管理を行うため、各地方公共団体における「公共施設等総合管理計画」の策定を促進する。

15

# 「日本再興戦略」改訂2014—未来への挑戦—(平成26年6月24日閣議決定)(抄)

## 5. 立地競争力の更なる強化

### 5-1. 「国家戦略特区」の実現/公共施設等運営権等の民間開放(PPP/PFIの活用拡大)、空港・港湾など産業インフラの整備/都市の競争力の向上

#### (3) 新たに講ずべき具体的施策

##### iii) PPP/PFIの活用

公共施設等運営権方式については、厳しい財政状況の下での効果的・効率的なインフラ整備・運営を可能とするとともに、民間企業に大きな市場と国際競争力強化のチャンスをもたらす観点から、「取組方針」に基づき、2016年度末までの3年間を集中強化期間と位置づけるとともに以下の取組を行い、その進捗をフォローアップする。

#### ① 集中強化期間における重点分野、件数等の数値目標の明示

- 集中強化期間における公共施設等運営権方式を活用したPFI事業の案件数について、重点分野毎の数値目標(空港6件、上水道6件、下水道6件、道路1件)を設定する。また、公共施設等運営権方式を活用したPFI事業について2022年までの10年間で2~3兆円としている目標を集中強化期間に前倒しする。

#### ② 事業環境整備等

- 公共施設等運営権方式を活用する場合の会計上の処理方法において、更新投資の償却や税金などの費用処理について実務的な観点から整理を行う。
- 地方公共団体の事業実施に向けて、公共施設等運営権制度における指定管理者制度や地方公営企業法上の取扱い等について、通知の発出やガイドライン・手引き等の改訂等を行う。
- 水道分野において、既存の事業とイコールフットイングを図るため、既存の制度を公共施設等運営権方式へ適用する仕組みを検討す

#### ③ 制復活用のためのインセンティブ付与

- 地方公共団体が行う公共施設等運営権方式の準備事業等に関する負担について、国・地方による支援の在り方を検討する。
- 地方公共団体が管理する公共施設等に関して、標準的な整備手法による資産台帳整備やアセットマネジメントのための仕組みづくりについて、達成目標の設定や支援の方策を検討する。

#### ④ 運営権事業推進のための体制強化

- 関係府省において、法務、会計等の専門人材を民間からの登用を推進するなど、体制の強化を図る。

16

## 総務省による地方公営企業の改革に向けた取組み

- 公営企業は住民生活に身近な社会資本を整備し、サービスを提供する役割を果たしており、将来にわたりその本来の目的である公共の福祉を増進していくためには、経営環境の変化に適切に対応し、そのあり方を絶えず見直ししていくことが不可欠。

### <公営企業を取り巻く環境>

- 人口減少 □インフラ強靱化、大量更新期の到来 □財政健全化法の施行 □地方分権改革

#### 経営手法の検討

- **公営企業の抜本改革**  
(平成21~25年度)  
→「公営企業の経営に当たっての留意事項について」(平成21年7月8日付通知)  
→第三セクター等改革推進債  
(平成21年度~平成25年度)  
※平成28年度までの経過措置(平成26年4月施行)  
(平成26年度~)  
→「公営企業の経営に当たっての留意事項について」(平成26年8月29日付通知(「留意事項通知」))。  
事業・サービスの必要性の検証等、経営のあり方について引き続き不断の見直しが必要。

#### 経営状況の把握

- **地方公営企業会計基準の見直し**  
(平成26年度予算・決算から)  
→損益、資産等の正確な把握。
- **公営企業会計の適用拡大**  
(研究会報告書(平成26年3月)、  
「骨太の方針2014」(平成26年6月))  
→今後の取組の考え方をロードマップとして提示(平成26年8月29日付)。  
経営状況等をより的確に把握するため、公営企業会計の適用拡大。下水道事業及び簡易水道事業について、重点的に推進。  
※ 来年1月を目途に要請(予定)。

#### 経営戦略の構築

- **資本制度の見直し**  
(平成24年4月から)  
→経営の自由度を高め、議会・住民によるガバナンスを強化。
- **経営戦略に基づく経営**  
(研究会報告書(平成26年3月)、  
「骨太の方針2014」(平成26年6月))  
→中長期的な視点に立った「経営戦略」の策定等を要請(「留意事項通知」)。  
住民サービスを安定的に継続するために、財務の健全性とインフラ更新の両立を図ることが必要。

17

## 地方公営企業の抜本的改革等の取組状況(平成25年4月1日現在)

事業廃止 (平成16年度(※)からの実施数)		民営化・民間譲渡 (平成16年度(※)からの実施数)		指定管理者制度 (導入数)		PFI (導入数)		公営企業型地方独立行政法人(導入数)	
318事業(190事業)		244事業(90事業)		739事業(135事業)		56事業(12事業)		37法人(26事業)	
県・政令市等	市町村等	県・政令市等	市町村等	県・政令市等	市町村等	県・政令市等	市町村等	県・政令市等	市町村等
30(14)	288(176)	39(17)	205(73)	116(19)	623(116)	29(5)	27(7)	20(13)	17(13)
宅地造成	82(56)	介護	123(47)	介護	205(38)	下水道	22(6)	病院	37(26)
観光施設その他	54(27)	病院	29(12)	観光施設その他	170(39)	病院	13(1)		
介護	46(24)	観光施設その他	24(7)	駐車場	152(18)	水道	10(4)		
病院	41(18)	交通	23(6)	病院	72(16)	観光施設その他	4(0)		
簡易水道	29(19)	ガス	17(3)	港湾整備	32(5)	工業用水道	2(1)		
駐車場	17(13)	電気	8(4)	下水道	32(1)	港湾整備	2(0)		
と畜場	9(6)	市場	7(4)	市場	31(13)	市場	1(0)		
水道	8(5)	駐車場	5(3)	と畜場	23(2)	宅地造成	1(0)		
交通	7(5)	と畜場	3(2)	簡易水道	7(0)	駐車場	1(0)		
電気	7(4)	宅地造成	3(2)	宅地造成	7(0)				
下水道	6(5)	工業用水道	1(0)	水道	4(1)				
市場	6(5)	港湾整備	1(0)	工業水道	2(1)				
港湾整備	4(2)			交通	2(1)				
工業用水道	1(1)								
有料道路	1(0)								

(※)平成16年度から調査開始(「地方公営企業の経営の総点検について」(平成16年4月13日付け総務省自治財政局公営企業課長通知)に基づくもの)  
 (※)()内の数値は、平成21年4月2日から平成25年4月1日の実績で内数。

### ＜参考＞公営企業における三セク債の活用状況(件数:H21年度～H25年度の累計)

病院				土地関係	交通その他	合計
地方独法化	広域連合化	廃止	小計			
9	4	6	19	12	3	34

18

## 平成24年度決算に基づく健全化判断比率等の概要(確報値)

平成25年11月29日公表

### 資金不足比率

経営健全化基準以上である会計

156会計(H19)→61会計(H20)→49会計(H21)→38会計(H22)→36会計(H23)→20会計(H24)

- 全6, 806公営企業会計(※23年度決算:全6, 956公営企業会計)
- 資金の不足額がある公営企業会計は69会計(※23年度決算:88会計)

### ◆ 経営健全化基準以上である公営企業会計数

	都道府県	政令市	市区町村	一部事務組合等	合計	H19年(参考)
水道事業	0 / 25	0 / 19	0 / 1,211	0 / 95	0 / 1,350	3 / 1,406
簡易水道事業	0 / 1	0 / 6	0 / 789	0 / 4	0 / 800	6 / 937
工業用水道事業	0 / 41	0 / 9	0 / 95	0 / 9	0 / 154	0 / 150
交通事業	0 / 3	3 / 21	0 / 61	0 / 3	3 / 88	17 / 97
電気事業	0 / 25	0 / 5	0 / 30	0 / 3	0 / 63	1 / 64
ガス事業	0 / 0	0 / 1	0 / 28	0 / 0	0 / 29	0 / 35
港湾整備事業	0 / 34	0 / 4	0 / 38	0 / 6	0 / 82	0 / 73
病院事業	0 / 39	0 / 16	4 / 480	0 / 77	4 / 612	53 / 668
市場事業	0 / 9	1 / 18	1 / 133	0 / 10	2 / 170	9 / 178
と畜場事業	0 / 1	0 / 7	1 / 37	0 / 10	1 / 55	3 / 65
宅地造成事業	0 / 50	0 / 22	2 / 358	2 / 8	4 / 438	27 / 539
下水道事業	0 / 45	0 / 30	0 / 2,461	0 / 21	0 / 2,557	13 / 2,741
観光施設事業	0 / 5	0 / 5	5 / 272	0 / 1	5 / 283	22 / 350
その他事業	0 / 15	0 / 0	1 / 71	0 / 39	1 / 125	2 / 145
合計	0 / 293	4 / 163	14 / 6,064	2 / 286	20 / 6,806	156 / 7,448

(注)分母は事業種類別の公営企業会計数である。

19

# 地方公営企業会計制度等の見直しの全体像

## I 資本制度の見直し

改正済(※1)  
(H24.4.1から適用)

※1 地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律(第1次一括法)  
(平成23年法律第37号)により地方公営企業法を改正

## II 地方公営企業会計基準の見直し

改正済(※2)  
(H26予決算から適用)

※2 地方公営企業法施行令等の一部を改正する政令(平成24年政令第20号)により地方公営企業法施行令等を改正

### ○ 会計基準の見直し

- 1 借入資本金
- 2 補助金等により取得した固定資産の償却制度等
- 3 引当金
- 4 繰延資産の見直し
- 5 たな卸資産の価額
- 6 減損会計
- 7 リース取引に係る会計基準
- 8 セグメント情報の開示
- 9 キャッシュ・フロー計算書
- 10 勘定科目等の見直し
- 11 組入資本金制度の廃止(資本制度の見直しの積み残し)

### ○ 会計変更に伴う経過措置等

## III 財務規定等の適用範囲の拡大等

- 簡易水道事業・下水道事業等への財務規定等の適用拡大

平成26年8月ロードマップを提示。  
平成27年1月頃、要請予定。

20

# I . 資本制度の見直し

「地方公営企業会計制度等研究会報告書」(平成21年12月)の提言を踏まえ、及び「地方分権改革推進計画」(平成21年12月閣議決定)に基づき、地方公営企業の経営の自由度を高める等の観点から、公営企業における「資本制度」を見直すこととし、以下のとおり地方公営企業法を一部改正。

『地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律(第1次一括法)』による地方公営企業法の一部改正の概要

成立:平成23年4月28日(公布:平成23年5月2日)

施行日:平成24年4月1日

- ①法定積立金(減債積立金、利益積立金)の積立義務を廃止。
- ②条例の定めるところにより、又は議会の議決を経て、利益及び資本剰余金を処分できることとする。
- ③経営判断により、資本金の額を減少させることができることとする。

### ○地方公営企業法第32条及び第32条の2(資本制度の改正関係)

	① 利益の処分	② 資本剰余金の処分	③ 資本金の額の減少
改正前	①1/20を下らない金額を減債積立金又は利益積立金として積立 ②残額は議会の議決により処分可	①原則不可 ②補助金等により取得した資産が滅失等した場合は可 ③利益をもって繰越欠損金を補填しきれなかった場合は可	不可
改正後	条例又は議決により可	条例又は議決により可	議決により可

➡ 利益、資本剰余金の処分が、条例又は議決により可能となったことに伴い、政省令の関係規定を整備(削除)。21



## Ⅱ 地方公営企業会計基準見直しの概要と意義

### 【見直しの趣旨】

- 民間の企業会計基準が大幅に変わるとともに、他の公的部門(地方独法、地方公会計等)も企業会計原則を基本とした考え方を取り入れる中において、できる限り企業会計基準との整合を図るための改正を行った。
- 併せて、地方分権改革の観点から、住民等への情報開示の拡大や経営の自由度の向上を図るための改正を行った。

### 【主な見直し内容】

- ① 従来は「資本」に計上されていた建設改良に要する企業債・借入金(=借入資本金)を「負債」に計上。
- ② 資産価値の実態を適切に反映できず、その適用が地方公営企業の任意とされていた「みなし償却制度」を廃止。
- ③ 従来は計上が任意とされていた引当金(退職給付引当金、貸倒引当金等)の計上を義務化。

⇒ 地方公営企業の経営実態がよりの確に把握できるようになるとともに、他の公営企業や他のセクターと比較しやすく、住民等にも分かりやすいものとなる。

【(参考)新会計基準適用前後の貸借対照表のイメージ】

固定資産 92,000	固定負債 5,000
	流動負債 20,000
	資本金 35,000
	資本剰余金 30,000
流動資産 8,000	利益剰余金 10,000



固定資産 82,000	固定負債 42,000
	流動負債 25,000
	資本金 5,000
	利益剰余金 18,000
流動資産 8,000	

【変化の主な要因】

- ・借入資本金を負債に計上
- ・退職給付引当金を負債に計上
- ・みなし償却制度の廃止により、固定資産が減少

22

## Ⅲ 財務規定等の適用範囲の拡大

### 【現状】

地方公営企業の約2/3は官庁会計方式で計理が行われており(法非適用)、経営状況の把握・分析が難しい。

### 【課題】

- ① 大量更新時代を迎える公営企業施設の維持管理や更新には多額の費用を要する一方で、国・地方の財政が厳しさを増す現在、地方公営企業に対する一般会計負担の更なる拡大には限界がある。
- ② こうした中、住民向けサービスの安定的供給に支障が生じないように施設の更新投資を着実に進めていくためには、そのための費用把握・財源確保を適時適切に行うことが重要。
- ③ 更新投資のための費用把握・財源確保のためには、その前提として、現在保有している資産の価値、及び当該資産に対応する財源を把握し、適正な料金水準を設定することが必要。

⇒ 資産価値や事業毎の損益が明確にならない単式簿記・現金主義の官庁会計方式には限界がある。  
地方公営企業法に基づく企業会計方式の活用を一層促す必要がある。

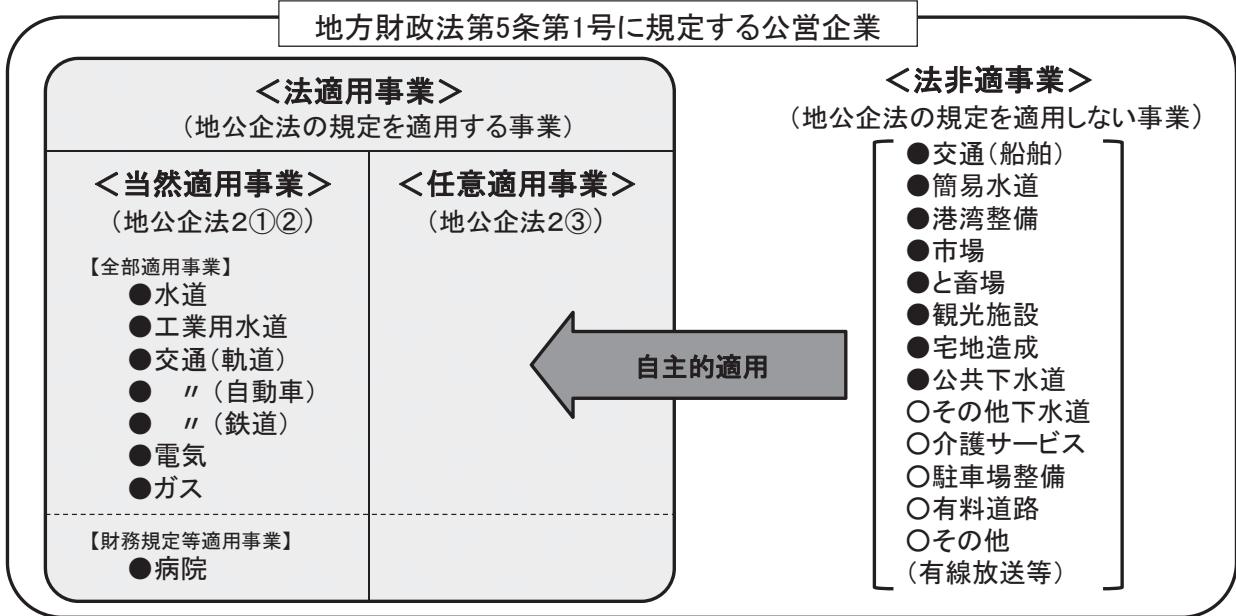
【下水道事業で想定される損益構造】

費用	収益
一般費用	料金収入
	一般会計繰入(基準内)
減価償却費	基準外繰入または損失

- ◆ 下水道事業は地方公営企業法・任意適用事業であり、約9割を占める法非適用企業の計理は官庁会計方式で行われている。
- ◆ 企業会計方式で下水道事業の財務諸表を作成した場合、以下のような経営の実態が明らかになる可能性あり。
  - ・従来の建設投資に係る減価償却費が膨大。
  - ・費用を賄うだけの料金収入が確保できていない。
  - ・損失を埋めるために多額の基準外繰入が行われている。

⇒ 企業会計方式は、公営企業の経営実態を住民等にも知ってもらうためのツール 23

## 地方公営企業法の適用範囲(現行)



※ ●のついたものは、地財法第6条に規定する特別会計設置義務のある公営企業

※ 地方団体では、法非適用事業に地方公営企業会計を自主的に任意適用することが望まれる。  
(簡易水道、下水道の任意適用には特別交付税措置)

24

## 地方公営企業の法適用状況

公営企業全体8,703事業のうち、法適用事業は、平成25年度は前年度に比べ37事業の増加となり、3,033事業(事業数全体の34.9% H24比0.6ポイント増)となっている。

事業別・法適用事業数割合

(単位:事業)

事業	法適用企業			法非適用企業			計			法適用企業の割合 (a)/(b) (%)
	24	25(a)	増減	24	25	増減	24	25(b)	増減	
水道	1,377	1,377	0	745	734	△ 11	2,122	2,111	△ 11	65.2%
うち簡易水道	23	25	2	745	734	△ 11	768	759	△ 9	3.3%
工業用水道	153	154	1	0	0	0	153	154	1	100.0%
交通	55	53	△ 2	38	38	0	93	91	△ 2	58.2%
電気	26	28	2	39	51	12	65	79	14	35.4%
ガス	29	28	△ 1	0	0	0	29	28	△ 1	100.0%
病院	643	642	△ 1	0	0	0	643	642	△ 1	100.0%
下水道	502	538	36	3,131	3,101	△ 30	3,633	3,639	6	14.8%
その他	211	213	2	1,775	1,746	△ 29	1,986	1,959	△ 27	10.9%
合計	2,996	3,033	37	5,728	5,670	△ 58	8,724	8,703	△ 21	34.9%

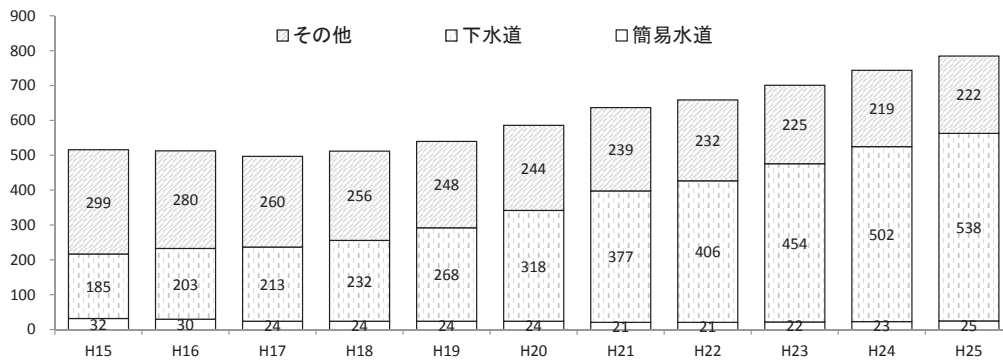
25

## 地方公営企業法任意適用(財務適用等)事業数の推移

任意適用対象事業のうち、実際に適用している事業数の割合は、過去10年間増加しているが、対象事業数全体の12.2%にとどまっている。

事業別・法任意適用事業数割合

事業名	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	(参考)H25任意の割合	
												事業総数	うち法適用
簡易水道	32	30	24	24	24	24	21	21	22	23	25	759	3.3%
下水道	185	203	213	232	268	318	377	406	454	502	538	3,639	14.8%
その他	299	280	260	256	248	244	239	232	225	219	222	2,055	10.8%
合計(A)	516	513	497	512	540	586	637	659	701	744	785	6,453	12.2%
任意適用対象事業(B)	9,460	8,234	7,009	6,971	6,870	6,770	6,620	6,572	6,496	6,472	6,453		
割合(A/B)	5.5%	6.2%	7.1%	7.3%	7.9%	8.7%	9.6%	10.0%	10.8%	11.5%	12.2%		



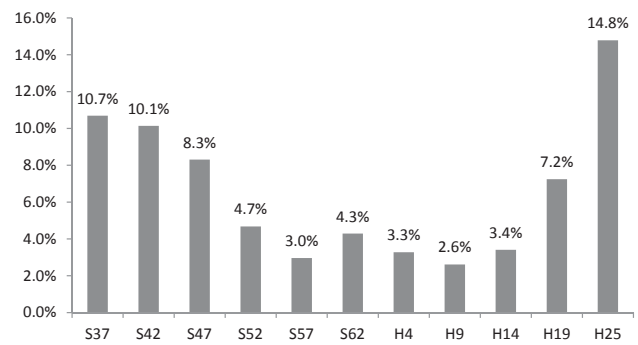
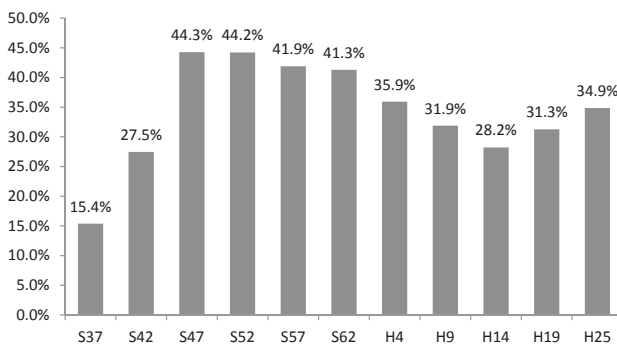
26

## 地方公営企業法適用事業割合の推移(全事業・下水道事業)

地方公営企業法適用事業割合については、昭和47年度以降は、全事業・下水道事業ともに平成14年度にかけて下降傾向にあるものの以降10年間は上昇している。

法適用事業割合(全事業・下水道事業)

事業名	S37	S42	S47	S52	S57	S62	H4	H9	H14	H19	H25
全体事業数(A)	5,371	6,171	6,792	7,243	7,853	8,177	9,686	11,048	12,613	9,210	8,703
下水道事業数(a)	159	217	349	620	1,046	1,282	2,594	4,173	4,902	3,701	3,639
法適用事業数(B)	826	1,695	3,006	3,203	3,289	3,376	3,480	3,522	3,560	2,880	3,033
下水道事業数(b)	17	22	29	29	31	55	85	109	167	268	538
全事業法適用割合(B/A)	15.4%	27.5%	44.3%	44.2%	41.9%	41.3%	35.9%	31.9%	28.2%	31.3%	34.9%
下水道事業法適用割合(b/a)	10.7%	10.1%	8.3%	4.7%	3.0%	4.3%	3.3%	2.6%	3.4%	7.2%	14.8%



法適用割合【全体】

法適用割合【下水道】

27

## 地方公営企業法の適用に関する研究会(概要)

### 趣旨目的

地方公営企業会計制度については、地方公営企業会計制度研究会報告書(平成21年12月)において今後の見直しにあたっての基本的な考え方が報告されている。

これを受け、総務省においては、資本制度の見直し、会計基準の見直しを行うことにより、公営企業を取り巻く環境が著しく変化する中において、引き続き公営企業が住民サービスを安定的に提供するような環境整備を行ってきたところである。

そのように整備された会計制度をどの範囲の事業に適用させるべきか、残された課題である財務適用範囲の拡大については、昨年度自治総合センターにおいて開催された研究会においても、メリット及び課題等の整理とともに、その検討の必要性が提言されている。

これらの報告等を踏まえ、本研究会では、専門的かつ優れた見識を有する者により、今後の地方公営企業法の適用に関する検討を行うことを目的とする。

### 構成員

座長 鈴木 豊 (青山学院大学名誉教授、東京有明医療大学客員教授)  
 江戸川 泰路 (新日本有限責任監査法人 パートナー 公認会計士)  
 遠藤 誠作 (北海道大学大学院公共政策学研究中心研究員)  
 柿崎 平 (日本総合研究所 部長兼上席主任研究員)  
 菊地 明敏 (岩手県北上市上下水道部上水道課長)  
 小西 砂千夫 (関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部教授)  
 小室 将雄 (有限責任監査法人トーマツ 公認会計士)  
 鈴木 勲 (地方公営企業連絡協議会副会長、浜松市水道事業及び下水道事業管理者)  
 古谷 義幸 (神奈川県秦野市長)  
 山崎 一雄 (北海道京極町長)

### スケジュール

平成25年7月4日(木)に第1回研究会を行い、平成26年3月11日(火)まで全5回の研究会を行った。  
 平成26年3月に報告書を公表。  
 研究会ホームページ(総務省ホームページ内)  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/chihoukoueikigyohou/index.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/chihoukoueikigyohou/index.html)

28

## 地方公営企業法の適用に関する研究会 報告書の概要

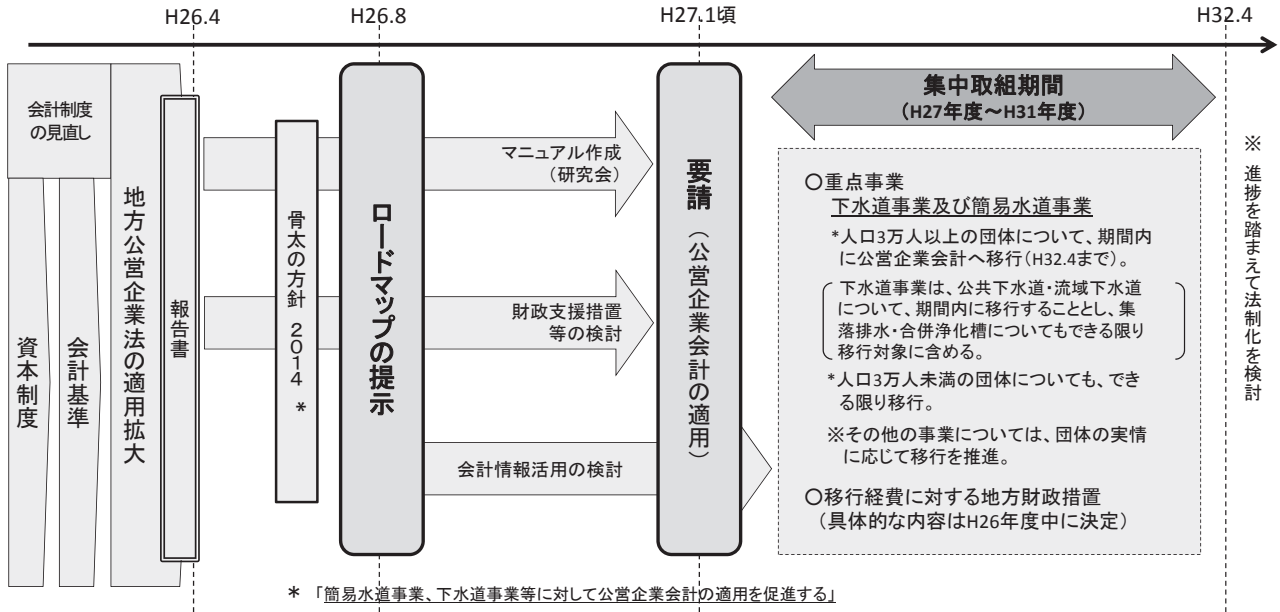
- 普及・拡大から経営の時代への転換期を迎え、地方公営企業がサービスを持続的・安定的に供給するためには、経営情報的確な把握や経済性の発揮、企業間での経営状況の比較等が求められる。その前提として財務規定等の適用が不可欠。
- 特に経営管理の必要性の高まりが顕著な簡易水道事業・下水道事業は、適用範囲拡大の対象とすべき。
- 様々な課題に対応し、適用範囲の拡大を円滑かつ着実に進めるため、法制化の時期も含めたロードマップを早急に示すべき。

<p><b>1 はじめに</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 本研究会の目的 ・ 地方公営企業法の概要 ・ 法適用の状況</li> <li>・ 法適用範囲の拡大に関するこれまでの議論の流れ</li> </ul>	<p><b>⑤ 小規模事業への対応(一定規模以上の事業・団体から順を追うなど、段階的に法適用を進めていく必要)</b></p>
<p><b>2 財務規定等の適用範囲の拡大の背景と意義</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地方公営企業を取り巻く環境の変化</li> <li>①人口減少、②資産の増・老朽化、更新需要等の高まり、③料金収入の減等をはじめとする厳しい財政事情、④情報公開の要請、⑤地方公営企業会計改革等の進展等</li> <li>・ 財務規定等の適用範囲の拡大の意義</li> <li>①損益・ストック情報の把握により適切な経営計画等を策定、②企業間での経営状況の比較、③経営の自由度向上による経営効率化、④住民・議会によるガバナンスの向上 等</li> </ul>	<p><b>5 地方公共団体の懸念に対する見解</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 財務規定等の適用の前後で一般会計からの繰入れに対する考え方が変化するものではない。</li> <li>・ 任意適用の基準である70～80%以上の経費回収率の基準は見直す必要があるのではないか。</li> </ul>
<p><b>3 地方公営企業の現状</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 各事業の現状・内容、法適用範囲の拡大に当たっての留意点</li> <li>・ 地方公共団体への意見調査結果</li> </ul>	<p><b>6 今後の法適用範囲の拡大に関する考え方</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 基本的に全ての事業について財務規定等を適用すべき。</li> <li>・ 資産が増大・老朽化し、また住民に不可欠なサービスとして定着するなど、簡易水道事業・下水道事業については、その経営管理の必要が高まっており、財務規定等を適用することが特に必要な事業といえる。</li> <li>・ 地方公共団体等と意見交換を行いつつ、様々な課題に対応し、財務規定等の適用範囲の拡大を円滑かつ着実に進めるため、法制化の時期も含めた今後のロードマップを早急に示すべき。</li> </ul>
<p><b>4 適用範囲の拡大にあたっての課題と対応</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 移行体制に係る支援の強化が必要(マニュアル整備、アドバイザー派遣事業の強化、都道府県等と連携した移行体制構築)</li> <li>② 財政的支援の強化が必要(既存の財政措置の拡充、必要経費を複数年度で負担する仕組みの検討)</li> <li>③ 固定資産をはじめとする会計情報整備の手法の提示が必要</li> <li>④ 十分な移行期間の確保が必要</li> </ul>	<p><b>7 その他</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 新たな地方公営企業会計基準との関係</li> <li>・ 固定資産台帳の整備、施設等の更新計画の策定</li> <li>・ 財務規定等、地方公営企業会計による会計情報の活用</li> </ul>

29

# 公営企業会計の適用拡大に向けたロードマップ

## ○公営企業会計の適用拡大



## ○地方公営企業会計の整備促進



30

# 地方公営企業法の適用に関する実務研究会(概要)

## 趣旨目的

地方公営企業会計制度について、総務省においては、資本制度の見直し、会計基準の見直しを行い、公営企業を取り巻く環境が著しく変化する中において、引き続き公営企業が住民サービスを安定的に提供するための環境整備を行ってきたところである。そのように整備された会計制度をどの範囲の事業に適用させるべきか、残された課題である財務適用範囲の拡大については、昨年度、総務省において「地方公営企業法の適用に関する研究会」を開催し検討を行った。同研究会の報告書では、公営企業の有する施設の維持管理・更新等が喫緊の課題となっている中、特に簡易水道事業、下水道事業については財務規定等の適用の必要性が高いと報告されている。

また、固定資産情報の整備・台帳整備の手法を示すことを中心とした法適用のマニュアルを整備する必要性についても触れられている。

こうした報告等を踏まえ、財務規定等の適用を円滑かつ着実に推進するため、本研究会では、地方公営企業の財務適用等の適用に関する実務的な取扱いの整理を行い、その内容を手引きとしてとりまとめる。

## 委員名簿(敬称略、委員は五十音順)

座長 鈴木 豊 (学校法人青山学院常任監事、青山学院大学名誉教授)  
 金子 靖 (有限責任あずさ監査法人 パートナー 公認会計士)  
 川崎 賢一 (北海道勇払郡安平町水道課 参事)  
 小室 将雄 (有限責任監査法人トーマツ パートナー 公認会計士)  
 高橋 晶子 (新日本有限責任監査法人 シニアマネージャー 公認会計士)  
 藤森 亨 (岡山県備前市まちづくり部 下水道課長)

## スケジュール等

平成26年6月17日(火)に第1回研究会を行い、7月29日(火)の第3回研究会で中間的な論点整理を行った。全6回程度開催予定。座長は、必要があると認めるときは、必要な者に研究会への出席を求め、その意見を聴取することができる。研究会の庶務は総務省自治財政局公営企業課が行う。研究会ホームページ(総務省ホームページ内)  
[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/chihoukoueikigyohou\\_jitsumu/index.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/chihoukoueikigyohou_jitsumu/index.html)

31

## 地方公営企業法の適用に関する実務研究会 中間まとめ(平成26年10月) 概要

### ＜基本的な考え方＞

- 公営企業会計の適用(財務規定等の適用)には相当程度の事務量が生じることから、適用に取り組む地方公共団体は、所要の事務量を速やかに把握した上で、それを基に必要な期間を見込み、予算(費用)、人員の確保等に取り組むことが必要。
- 移行事務の中でも負担が多いとされる固定資産情報整備については、貸借対照表・損益計算書を適正に作成し、資産の現状把握を合理的に行うことが可能な水準の精度であることが必要。一方で、地方公共団体の過度な負担とならないことも必要。この両者を満たす水準の精度で行うことを基本とすることが妥当。

### 第1. 研究会の目的

- ・ 平成25年度の「地方公営企業法の適用に関する研究会」の成果を踏まえて、適用に当たっての実務的な取扱いについて整理を行うもの。
- ・ 経営環境が厳しさを増していること等から、「骨太の方針2014」「留意事項通知」等を踏まえて、公営企業会計の適用に取り組むことが必要。

### 第2. 「中間まとめ」について

- ・ 総務省が公表した「ロードマップ」では、人口3万人以上の地方公共団体が行う下水道・簡易水道を重点として平成31年度末までに公営企業会計を適用することとしている。地方公共団体は速やかに取組を開始することが必要。
- ・ 地方公共団体が速やかに諸準備に着手できるよう、移行事務の全体像や規模、固定資産情報整備の標準的な水準等について、「中間まとめ」を取りまとめ。
- ・ 先行団体にあっても、「中間まとめ」を参考に、固定資産台帳の一層の充実・精度向上等に取り組むことを期待。

### 第3. 移行事務の全体像と必要な期間等

- ・ 移行に要する期間、予算、人員等は団体によって異なるが、既適用団体の平均期間が2年7カ月など、相当の規模。先進事例等も参考にすることが必要。

### 第4. 固定資産情報の整備

- ・ 貸借対照表・損益計算書を適正に作成できることを基本として、資産の状況(老朽化の現状等)を合理的に把握できる水準であることが必要。
- ・ 整備、メンテナンスには相当程度の事務量が生じることから、実施可能性に配慮して、過度に精緻な水準を求めるべきではない。
- ・ 上記の考え方に照らして、固定資産台帳の登録単位、記載項目の標準的な水準を定めることを基本。
- ・ 移行時に、取得時の時期・価額が不明な資産は、「地方公営企業資産再評価規則」を基本として、合理的に取得時期・価額を算定し、固定資産台帳に記載。

### 第5. その他

- ・ 公営企業会計の適用と地方公営会計の関係が、分かりやすく、また、整合したものとすることが必要。
- ・ 総務省は、固定資産台帳の様式例の改定、質疑応答集の公表、先進事例の紹介等、地方公共団体をこれまで以上に強力に支援することが必要。
- ・ 都道府県は、公営企業会計を適用する市町村に対して、先進事例の紹介、アドバイザーの派遣等、実効性のある支援を行うことが必要。

### 第6. 本研究会の今後の検討予定

- ・ 本研究会は、固定資産台帳等の整備についての考え方等の具体化、分かりやすいマニュアルの策定等に取り組む、平成26年度中に成果を取りまとめる。

32

## 固定資産台帳の登録単位・記載項目の標準的な水準等

### 登録単位

- ① 固定資産の種別(耐用年数)及び取得年度に応じて分類。
- ② ①の分類に加えて、各地方公営企業が自らの固定資産の実情、老朽化等を把握するために必要な水準と考えられる、より合理的な分類区分(例:工事、取替、設計、管理、区域等)を設定し、当該区分で分類。

#### 【移行時の取扱い】

過去に取得した固定資産の情報が十分に把握できない等の地方公共団体は、固定資産の種別及び取得年度に応じた分類(上記①の分類)のみを行う簡易的手法を採用することもやむを得ないが、移行後に取得した固定資産は原則どおりに記載することが必要。

### 記載項目

- ① 固定資産台帳において個別の固定資産を特定するとともに、その現状を把握するために必要な項目
    - ・ 番号、名称、所在地、固定資産番号・種別・区分(固定資産勘定科目)、構造・形状寸法・能力、工事・契約・図面番号 等
  - ② 資産の現在の経済的価値の把握、投資資金の期間配分額(減価償却費)の算定のために必要な項目
    - ・ 帳簿価額、取得年月日、取得価額、取得財源、耐用年数、経過年数、残耐用年数、整理科目(勘定科目)、除売却情報 等
  - ③ 期間配分額(長期前受金戻入)算定のために必要な項目
    - ・ 長期前受金の額、長期前受金戻入額、長期前受金収益化累計額、長期前受金残存価額
  - ④ 資産の経済的価値等に異動が生じた場合にその内容を正確に把握するために必要な項目
    - ・ 増減情報(増減が生じた年月日、増減理由(修繕・改修等を行っている場合にはその内容を含む。)、増減額、増減内訳)
- ※ ①は固定資産台帳と資産の管理台帳等の連携、コードでの管理、別台帳での管理等による記載の合理化、簡略化等が可能。  
登録単位によって記載する項目に差異が生じる。  
※ 各地方公共団体の実情に応じて、さらに詳細な項目を記載することにより、資産の現状をより精緻に把握することは可能。

#### 【移行時の取扱い】

過去に取得した固定資産の情報が十分に把握できない等の場合は、貸借対照表・損益計算書を合理的な水準で作成するために必要な項目のみを記載し、他の項目の記載は省略することもやむを得ないが、移行後に取得した固定資産は原則どおりに記載することが必要。

33

## インフラ更新時代における公営企業の経営戦略構築支援

○公営企業は住民生活に身近な社会資本を整備し、サービスを提供する役割を果たしているが、施設等の大量更新期を迎えつつある中、将来にわたりその本来の目的である公共の福祉を増進していくためには、適切なインフラ更新と財務の健全性と確保の両立を図るための経営戦略の構築が必要である。

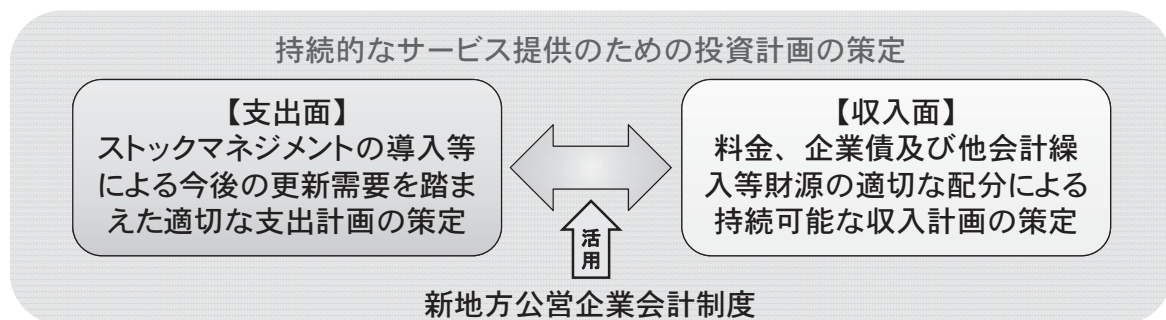
○本事業は、総務省において、施設等の更新投資をはじめとする将来の支出額の適切な推計方法と料金の財源確保のあるべき姿について調査・検証し、各公営企業における経営戦略の検討及び実行にあたってのガイドライン（指針）を平成25年度中に示すものである。

○各公営企業が経営戦略構築の一貫として、策定されたガイドラインに沿った投資計画を策定することで、①安定的な公営企業サービスの提供、更には、②適切な更新投資需要を引き出すことによる経済の活性化などの効果が見込まれる。

＜公営企業を取り巻く環境＞

□人口減少 □インフラ強靱化、大量更新期の到来 □財政健全化法の施行 □地方分権改革

＜ガイドラインのイメージ＞



34

## 公営企業の経営戦略の策定等に関する研究会

### 1 設立の趣旨

公営企業は、地域において住民の暮らしを支える重要な役割を担っているが、現在、高度経済成長期以降に急速に整備された社会資本が大量に更新時期を迎えつつあり、人口減少に伴う収入減等も見込まれる等、経営環境は厳しさを増している。

こうした状況下で、将来にわたって安定的に事業を継続していくためには、各企業の実情に対応した中長期的な視野に立った経営の基本計画である「経営戦略」を策定し、それに基づき経営基盤の強化を図ることが必要である。

このため、「公営企業の経営戦略の策定等に関する研究会」を開催し、以下の点をはじめとする公営企業の経営戦略策定に係る論点について、関係者の意見を伺いながら検討を行うこととする。

#### 1. 財政(財源)に係る論点

- 中長期的な財政(収入)の見通しを示した「財政計画」策定に係る考え方、留意点等。
- 「財政計画」を構成する3つの財源(料金・企業債・繰入金)を均衡が取れた形で適切に確保するための考え方、留意点等。

#### 2. 投資に係る論点

- 限られた財源の中で公営企業が経営を維持するために必要な投資水準を確保するための「投資計画」策定に係る考え方、留意点等。
- 「投資計画」と「財政計画」の間で財政ギャップが生じた場合に解消するための考え方、手順等。
- 地方公共団体がストックマネジメント等に取り組むための簡便な手法・留意点等(小規模団体等でも対応可能な手法等)。

⇒ 「投資計画」と「財政計画」を一致させる形で「経営戦略」を策定するための手順、留意点等を取りまとめる。

### 2 委員名簿 (五十音順、敬称略)

石井 晴夫	東洋大学経営学部教授	高端 正幸	新潟県立大学国際地域学部准教授
石原 俊彦	関西学院大学大学院教授	滝沢 智	東京大学大学院教授
井手 秀樹	慶応義塾大学商学部教授	沼尾 波子	日本大学経済学部教授
宇野 二郎	札幌大学法学部教授	根本 祐二	東洋大学経済学部教授
大木 節裕	横浜市財政局財政部長	堀場 勇夫	青山学院大学経済学部教授(座長)
奥野 信宏	中央大学総合政策学部教授	水田 雅博	京都市公営企業管理者上下水道局長
神尾 文彦	野村総合研究所社会システムコンサルティング部長	山崎 武史	公認会計士
倉本 宜史	甲南大学マネジメント創造学部講師	渡部 厚志	松江市上下水道事業管理者上下水道局長

### 3 スケジュール等

- 平成25年12月に研究会を設置し、平成26年3月に報告書を公表。
- 「財政計画」「投資計画」の各々について、専門性の高い検討を集中的に行うために、ワーキンググループを設置。
- 研究会ホームページ(総務省ホームページ内): [http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/kenkyu/koueikigyou/index.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/koueikigyou/index.html)

35

## 「公営企業の経営に当たっての留意事項について」(平成26年8月29日付通知)の概要

### 1. 基本的な考え方

- 平成21年度から集中的に推進してきた公営企業の抜本改革の取組は、予定どおり平成25年度末で一区切り。
- 人口減少、施設老朽化等、経営環境が厳しさを増す中で、サービスの安定的な継続のためには、平成26年度以降も、不断の経営健全化等が必要。(事業の意義・必要性がない場合には廃止し、採算性に応じて民営化・民間譲渡等を検討。)
- 中長期的な経営の基本計画である「経営戦略」を策定し、経営基盤強化と財政マネジメントの向上に取り組むことが必要。
- 損益・資産等の的確な把握のため、地方公営企業法の適用による公営企業会計の導入が必要。特に、簡易水道・下水道は、基本的に必要。

### 2. 計画的経営の推進 ～「経営戦略」の策定～

- ・ 将来にわたり事業を安定的に継続するため、「経営戦略」を企業ごとに策定し、これに基づく計画的な経営が必要。〈期間：10年以上を基本〉

(「経営戦略」の主な内容)

- ・ 企業及び地域の現状と将来見通しを踏まえたもの
- ・ 「投資試算」(施設・設備投資の見通し)、「財源試算」(財源の見通し)等で構成される「投資・財政計画(収支計画)」
- ・ 「投資試算」等の支出と「財源試算」が均衡するよう、施設・設備のサイズダウン、効率的配置、PPP/PFIをはじめとする民間的経営手法の導入や事業の広域化等の取組、財源面の見直しを検討
- ・ 組織、人材、定員、給与について、効率化・合理化の取組を検討
- ・ ICTの活用、資金不足比率、資金管理・調達、情報公開、防災対策等

※3～5年に一度見直しを行う等、適切な事後検証、更新等を行う

### 3. 公営企業の経営に係る事業別の留意事項

「経営戦略」の策定等に当たっての、水道事業、下水道事業をはじめとする事業ごとの留意点。

### 4. 「資金不足等解消計画」策定上の留意事項

### 5. 「経営健全化計画」策定上の留意事項

地方債同意等基準に定める「資金不足等解消計画」や、健全化法に基づき、資金不足比率が経営健全化基準以上である公営企業が策定する「経営健全化計画」は、「経営戦略」の考え方等を基本として策定。

### 6. その他

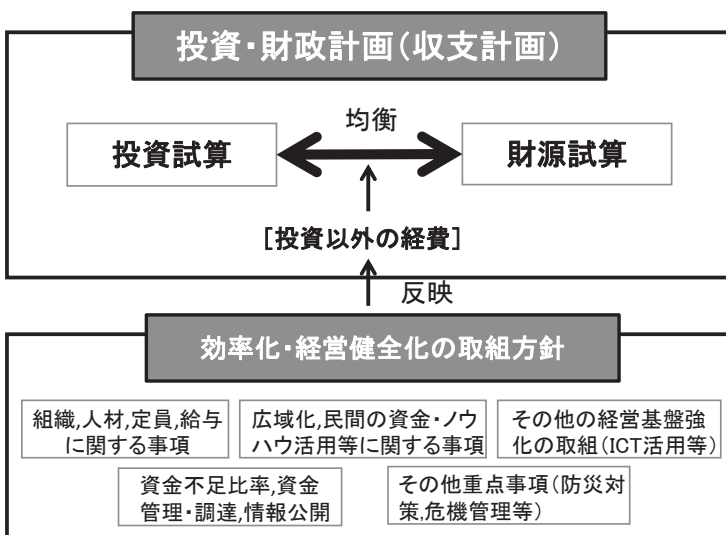
- ・ 市町村の公営企業に対する都道府県の支援、消費税の適正な転嫁、「インフラ長寿命化基本計画」等との関係等を記載。
- ・ 総務省においては、必要な支援を継続的に行っていく予定。

36

## 「経営戦略」についての基本的な考え方と構成

- 「経営戦略」は、各公営企業が、将来にわたって安定的に事業を継続していくための中長期的な経営の基本計画。
- 「経営戦略」は、「投資試算」(施設・設備投資の見通し)等の支出と「財源試算」(財源の見通し)を均衡させた「投資・財政計画」(収支計画)が中心。
- 組織効率化・人材育成、広域化、PPP/PFI等の効率化・経営健全化の取組方針を記載。

### 経営戦略[イメージ]



### 経営戦略の特徴(想定)

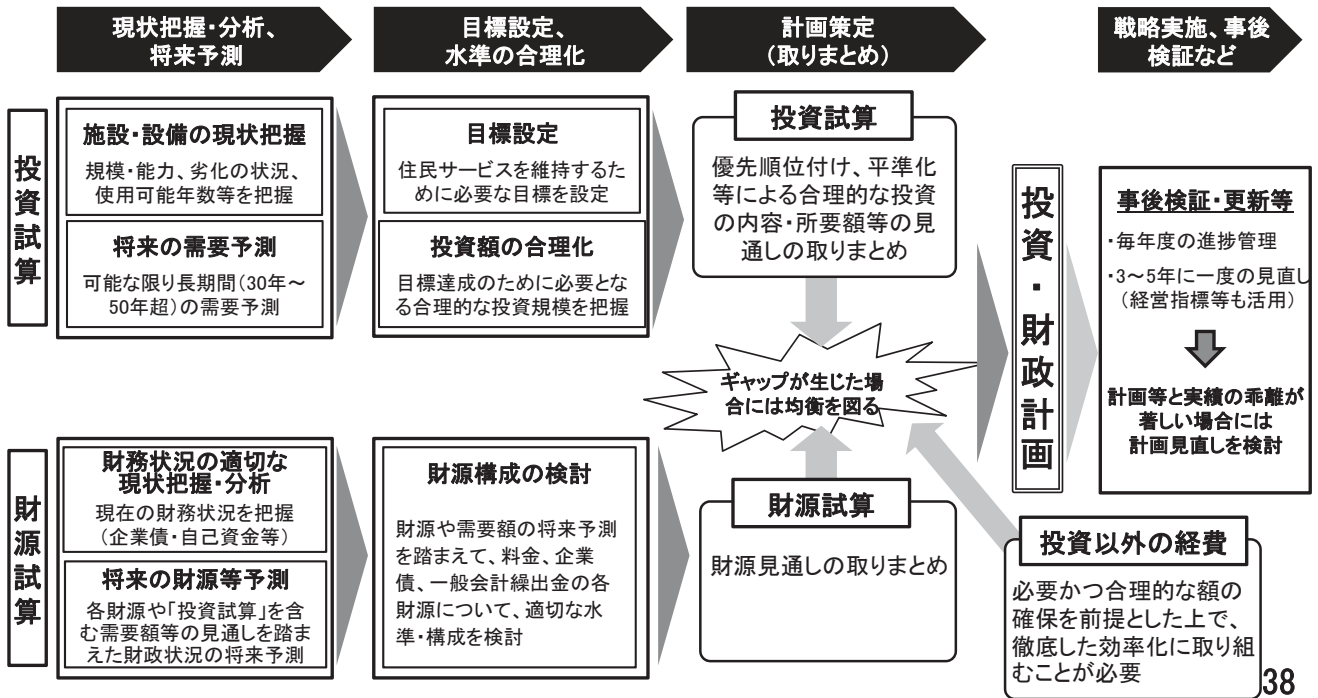
- ① 特別会計ごとの策定を基本とすること。
- ② 企業及び地域の現状と、これらの将来見通しを踏まえたものであること。
- ③ 計画期間は10年以上を基本とすること。
- ④ 計画期間中に必要な住民サービスを提供することが可能となっていること。
- ⑤ 「投資試算」をはじめとする支出と「財源試算」により示される収入が均衡した形で「投資・財政計画」が策定されていること。
- ⑥ 効率化・経営健全化のための取組方針が示されていること。

37



## 「投資・財政計画」(収支計画)策定までの流れ①

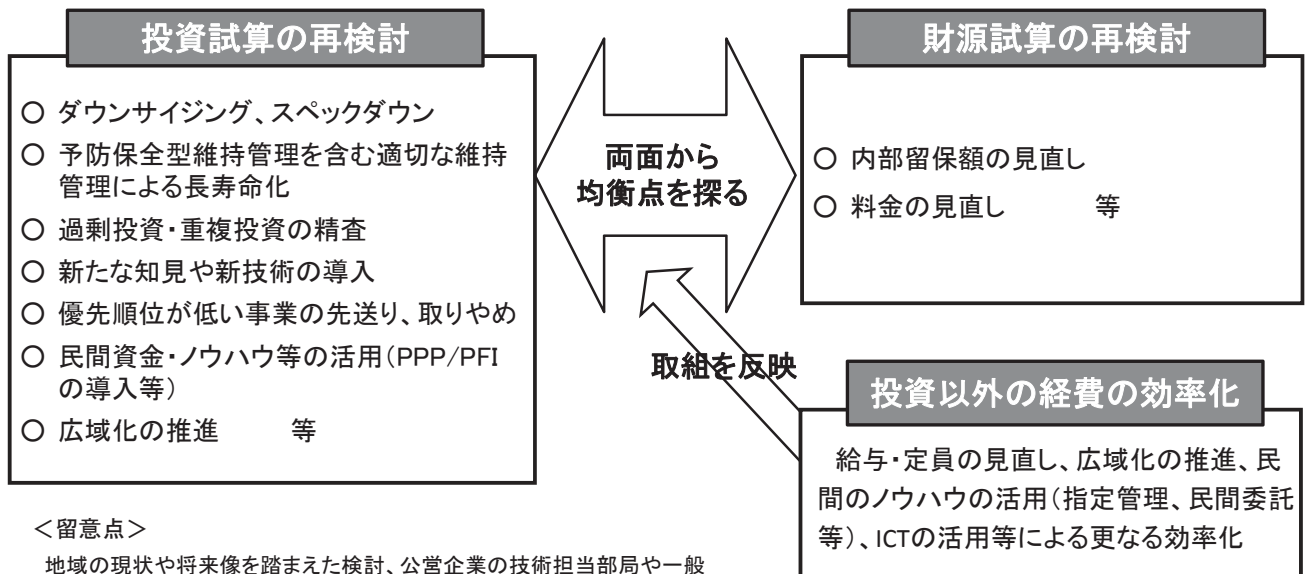
「経営戦略」の中心となる「投資・財政計画」は、施設・設備の合理的な投資の見通しである「投資試算」等の支出と、財源見通しである「財源試算」が均衡するように調整した収支計画。



38

## 「投資・財政計画」策定までの流れ② (投資試算等と財源試算の整合性検証)

- 「投資試算」等の支出と「財源試算」にギャップがある場合には、以下のようにギャップ解消に取り組むことが必要。
- 投資以外の経費について、必要かつ合理的な額の確保を前提とした上で、更なる効率化に取り組むことが必要。



### <留意点>

地域の現状や将来像を踏まえた検討、公営企業の技術担当部局や一般会計の企画・財政担当部局をはじめとする地方公共団体全体の関係部局との連携、議会・住民への十分な説明等が必要。

39

## 民間的経営手法等の導入

<b>PFI</b>	<b>新たなマネジメント手法の導入</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○東京都水道局の金町浄水場常用発電PFI事業</li> <li>○横浜市環境創造局改良土プラント増設・運営PFI事業</li> <li>○鯖江市のPFI手法に基づく駐車場整備事業</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○静岡市下水道事業におけるアセットマネジメント手法の導入</li> <li>○宮崎県上下水道局の簡易水道事業の法適用化</li> <li>○紫波町下水道事業の公営企業法適用化</li> <li>○埼玉県病院事業における管理者制度の導入</li> </ul>
<b>指定管理者制度・民間委託</b>	<b>資産の有効活用・新技術の活用</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○黒川地域行政事務組合公立黒川病院の指定管理者制度導入</li> <li>○三春町における法適化(下水道、宅地造成)と民間委託(上下水道施設、宅地造成経理)</li> <li>○太田市の上下水道事業包括業務委託</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○阪神水道企業団の浄水池上部空間における商業施設誘致</li> <li>○函館市電の停留所ネーミングライツの売却</li> <li>○川崎市上下水道局のマイクロ水力発電事業</li> <li>○橋原町の風力発電収入を生かした循環型まちづくり</li> </ul>
<b>民間企業との共同出資・民間譲渡</b>	<b>独立行政法人化・広域化</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○広島県企業局における水道三セク会社に対する民間との共同出資</li> <li>○呉市市営バスの民間譲渡</li> <li>○名古屋市西部医療センター城西病院の民間譲渡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○山形県・酒田市の病院経営統合と地方独立行政法人化</li> <li>○北九州市と水巻町との上水道事業統合</li> <li>○置賜地域の医療機能の再編・ネットワーク化</li> </ul>
<b>防災対策の充実</b>	<b>国際交流・海外展開</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○東京都、埼玉県、川崎市の非常時における水の相互融通</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○東京都水道局や横浜市水道局の国際貢献(研修員受入れ、職員派遣等)や会社設立等による海外展開</li> </ul>

地方公営企業における民間的経営手法の取組事例集(平成24年10月改訂)(総務省)

40

## (事例1)東京都水道局金町浄水場常用発電PFIモデル事業

### 1 PFI事業の状況等

- 常用発電設備の設置  
より災害に強い水道の構築を目指す施策の一環として、万一の事故や震災時においても、浄水場の運転に必要な電源を確保するため、都市ガスを主燃料とする常用発電設備を主要な浄水場に設置し、電源の2系統化を図る。
- 目的  
常用発電設備の設置及び管理に当たり、多様な経営手法の「選択」の一環としてPFIを導入していくことは、事業経営の効率化を図り、水道財政の安定化に資するものと期待できる。
- PFI事業の経緯
  - ・平成10年10月 基本計画を策定
  - ・平成11年1月 実施計画策定 公募開始
  - ・平成11年7月 事業予定者決定
  - ・平成11年10月 契約締結
  - ・平成12年10月 供給開始

### 2 PFI事業の条件

- ・事業内容 事業会社が設備を設置、所有及び運営し、電力と蒸気を供給。事業終了後、事業会社が原状復帰(BOO方式)
- ・事業期間 平成11年10月19日から平成32年10月2日まで(運転開始日は、平成12年10月3日)
- ・事業費 253億円(事業会社等に支払う20年間の経費)
- ・事業会社 A株式会社
- ・選定上の留意点
  - ア 公共性確保と経済性発揮の両立
  - イ 民間事業者の創意工夫の尊重
  - ウ 事業者の選定過程における、透明性、公平性、競争性の確保

### 3 結果

- 民間ノウハウの活用による建設・運営コストの削減
- ・民間資金の活用による建設資金の平準化
  - ・公共が施設を建設し民間に運転・管理を委託する方式と比べて、リスクの明確な移転が可能
  - ・コスト削減効果(20年間のトータルコスト試算)

PFIで実施	直営で実施した場合	効果
253億円	267億円	14億円(5%)

41

## (事例2)北九州市と水巻町との上水道事業統合

### 1 導入目的等

- 導入目的
  - ・ 水巻町は一日最大給水量(9,000m<sup>3</sup>)の約9割を北九州市から購入。
  - ・ 現状、北九州市の1.8倍という高い水準の水道料金設定。
  - ・ 町民から水道料金の値下げを求める意見が多く、北九州市に対し、上水道事業の統合を要望。

### 2 概要

- 統合の条件
  - ・ 統合の方法:水巻町は水道事業を廃止し、北九州市が給水区域を拡張。
  - ・ 財産の譲受:水巻町の水道資産を無償で譲受。
  - ・ 組織の体制:円滑な業務移行を行うため、当面の間、水巻町職員がサポート。
  - ・ 事務の受託:水巻町から下水道料金徴収事務を受託。
- 維持管理方法
  - ・ 管路(送、配、給水管)の維持管理については、北九州市が実施。
  - ・ 円滑な移行を図るため、突発事故、断水、検針業務、住民問合せ対応等については、当面の間水巻町職員が支援。
- 統合のスケジュール
  - ・ 平成24年2月 水道事業の統合に係る基本協定の締結
  - ・ 平成24年6月 6月定例会に議案上程
    - ①水道事業設置条例に変更(給水区域の拡張)
    - ②水道条例の変更
    - ③公の施設の区域外設置
  - ・ 平成24年7月 厚生労働省への水道法の手続(事業変更届)
  - ・ 平成24年10月 事業統合

### 3 見込まれる効果

- ・ 水巻町の水道料金の引き下げに貢献(平成26年度中の料金改定を予定)。
- ・ 北九州市における施設稼働率の向上に貢献。

42

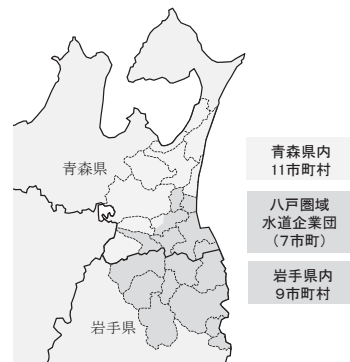
## (事例3)八戸圏域水道企業団を中心とした新たな水道広域化の展開

### 1 概要

北奥羽地区では、人口減少に伴う給水収益の減少、施設の老朽化に伴う更新費用の増加、団塊世代の退職に伴う職員の不足等の諸課題に対応するため、八戸圏域水道企業団を中心として県境をまたいだ広域連携が展開されている。事業統合にこだわらない多様な形態での新たな水道広域化の先進事例として注目を集めている。

### 2 水道広域化の流れ

- 昭和61年4月 青森県南の水道事業を統合し、八戸圏域水道企業団として事業開始
- 平成13年4月 企業団に八戸市、階上町、南部町の簡易水道事業を統合
- 平成17年3月 企業団に八戸市の簡易水道事業を統合
- 平成20年1月 青森県南及び岩手県北の水道事業体により北奥羽地区水道事業協議会設立
- 平成24年4月 企業団に八戸市の簡易水道事業を統合
- 平成25年4月 協議会に管工組合や水質検査機関、検針・料金徴収関係企業が準会員として参加
- 平成26年4月 企業団に南部町の簡易水道事業を統合



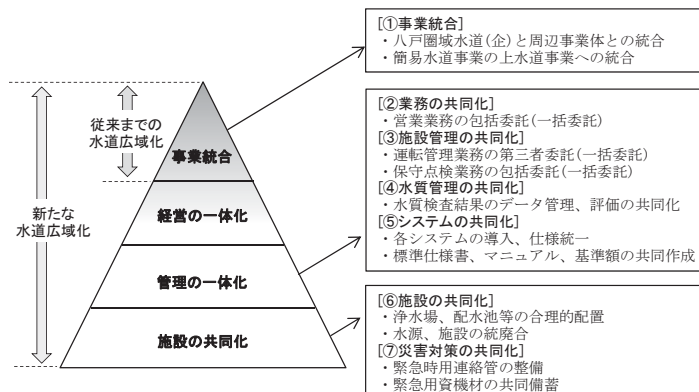
### 3 北奥羽地区水道事業協議会について

#### ○ 会員構成

- ・ 正会員 : 21水道事業体 (青森県内12、岩手県内9)
- ・ 準会員等 : 15団体

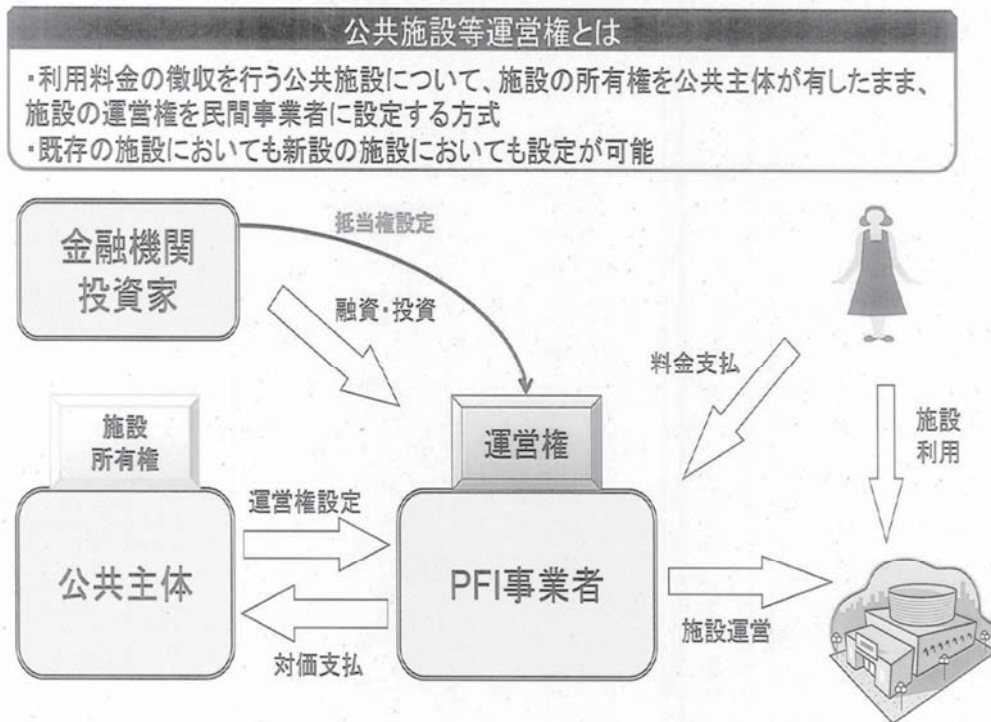
○ 平成26年6月以降、以下のテーマ毎に専門部会を設置し検討を進め“できるところから”広域化

- ・ 施設の共同化 (水源・施設)
- ・ 水質データ管理の共同化
- ・ 施設管理の共同化 (設備台帳の整理)
- ・ システムの共同化 (管路情報システム・料金管理システム・財務会計システム)



43

## 公共施設等運営権(コンセッション方式)



44

### PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプラン(概要)

平成25年6月6日  
民間資金等活用事業推進会議

民間と地域の双方にとって魅力的なPPP/PFI事業として、今後10年間(平成25～34年)で12兆円規模に及び下記の類型による事業を重点的に推進することとし、目指す類型ごとの事業規模及びその推進のための具体的取組は、下記のとおり。

#### (1) 公共施設等運営権制度を活用したPFI事業 : 2～3兆円

<具体的取組>

- 空港、上下水道事業における運営権制度の積極的導入 等

#### (2) 収益施設の併設・活用など事業収入等で費用を回収するPFI事業等 : 3～4兆円

<具体的取組>

- 高速道路(特に大規模改修が必要な首都高)など、公共施設の維持・更新にPPP的手法の導入検討 等

#### (3) 公的不動産の有効活用など民間の提案を活かしたPPP事業 : 2兆円

<具体的取組>

- 民間提案に係るガイドラインの発出や提案窓口の整備
- 政府横断的な案件形成支援のため、英国のInfrastructure UKを参考とした官民連携体制の構築 等

#### (4) その他の事業類型(業績連動の導入、複数施設の包括化等) : 3兆円

<(1)～(4)の類型を通じた具体的取組>

- PPP/PFIの抜本改革に重点的に取り組む各省庁及び地方公共団体に対する適切な評価を踏まえた各種補助金・交付金の重点化 等

(参考)

- 我が国におけるPFI法制定後のPFI事業の実施状況(平成11年度～24年度)  
418件(実施方針を公表した件数)、契約金額約4兆1千億円
- 世界の空港での直近18年間のコンセッションの状況(1995年～2012年)  
24件、1,074万ドル(約10兆円)
- 英国における直近10年間の上下水道、空港等のPPP/PFI事業(2003年～2012年)  
約2兆円

10～12  
兆円\*

※事業規模目標については、民間の提案、イニチアチブを最大限尊重することから、具体の事業計画を精緻に積み上げたものではなく、各府省による取組の推進やインフラ投資市場の活性化等が図られることを前提に、官民で共有するべきものとして設定したものである。

45

## 集中強化期間の取組方針について(概要)

平成26年6月16日  
民間資金等活用事業推進会議

「PPP/PFIの抜本改革に向けたアクションプラン」の取組を加速化し、地域における事業機会の創出や効率的なインフラ運営、サービスの向上、さらには、民間投資の喚起による経済成長を実現するため、公共施設等運営権方式について、集中強化期間・重点分野・数値目標を設定し、アクションプランの事業規模目標(10年間で2~3兆円)を前倒しし、政府一体となって取り組む。

### ○重点分野及び数値目標

集中強化期間

向こう3年間(平成26年度から28年度)

重点分野

空港、水道、下水道、道路

数値目標

(1)事業規模目標 : 2~3兆円(今後10年間の目標を前倒し)  
(2)事業件数目標 : 空港6件 水道6件 下水道6件 道路1件

### ○重点的な取組

#### 【事業環境の整備等】

- ・ 関空・伊丹空港及び仙台空港に係る公共施設等運営権の設定による事業の着実な実施
- ・ 地方道路公社の有料道路事業における公共施設等運営権方式の導入に向けた法制上の措置
- ・ 会計処理の整理、指定管理者制度との適用関係の明確化等、事業環境の整備

等

#### 【地域への支援等】

- ・ 地方公共団体への働きかけ等による制度趣旨の理解や事業推進に向けた機運の醸成
- ・ 地方公共団体が行う公共施設等運営権方式の準備事業等に関する負担についての支援のあり方の検討
- ・ 地域企業のノウハウ習得、地域人材の育成、民間資金等活用事業推進機構の活用等

等

※ 事業規模目標は、民間の提案、イニシアチブを最大限尊重することから、具体的な事業計画を精緻に積み上げたものではなく、各府省による取組の推進やインフラ投資市場の活性化等が図られることを前提に、官民で共有するべきものとして設定。

※ 事業件数目標は、地方公共団体が事業主体であること等を踏まえ、個別案件の状況を斟酌しつつ、事業実施の決定に至る前の段階の案件についても対象とすることとし、①集中強化期間に実施契約を締結する予定の案件、②実施方針公表段階となる予定の案件のほか、③事業実施に向けて具体的な検討を行っている段階の案件を対象。

46

第5部 社会保障改革と地方財政  
(今年度の研究のまとめ)

# 平成27年度社会保障の充実等について

平成27年1月29日  
 総務省自治財政局調整課  
 徳大寺 祥宏

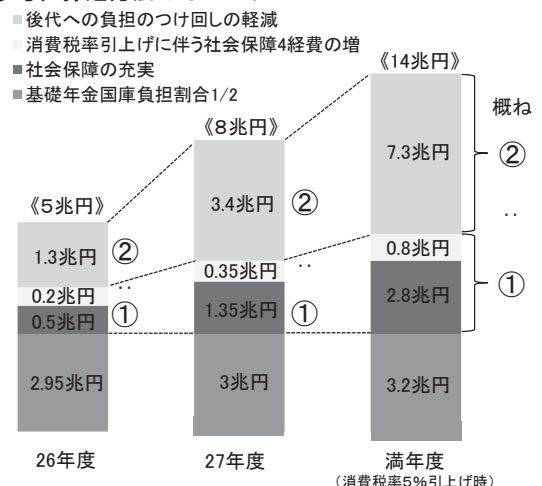
## 平成27年度の社会保障の充実・安定化について

- 消費税率引上げによる増収分は、全て社会保障の充実・安定化に向ける。
- 社会保障の安定財源確保と財政健全化の同時達成を目指す観点から、平成27年度の増収額8兆円程度については、
  - ① まず基礎年金国庫負担割合2分の1に3兆円程度を向け、
  - ② 残額を満年度時の
    - ・「社会保障の充実」及び「消費税率引上げに伴う社会保障4経費の増」と
    - ・「後代への負担のつけ回しの軽減」
 の比率（概ね1：2）で按分した額をそれぞれに向ける。

〈27年度消費増収分の内訳〉 《増収額計：8兆円程度》

○基礎年金国庫負担割合2分の1 <small>(平成24年度・25年度の基礎年金国庫負担割合2分の1の差額に係る費用を含む)</small>	3兆円程度
○社会保障の充実 ・子ども・子育て支援の充実 ・医療・介護の充実 ・年金制度の改善	1.35兆円程度
○消費税率引上げに伴う社会保障4経費の増 ・診療報酬、介護報酬、年金、子育て支援等についての物価上昇に伴う増	0.35兆円程度
○後代への負担のつけ回しの軽減 ・高齢化等に伴う自然増を含む安定財源が確保できていない既存の社会保障費	3.4兆円程度

(参考) 算定方法のイメージ



(注) 金額は公費(国及び地方の合計額)である。

## 平成27年度における「社会保障の充実」の考え方

○ 消費税率10%への引上げが平成29年4月に延期されたことに伴い、平成27年度の「社会保障の充実」に充てられる消費税増収分は、1.35兆円(※)となるため、施策の優先順位を付けることで対応する。

※ 消費税増収分のほか、社会保障改革プログラム法等に基づく重点化・効率化による財政効果を活用し、平成27年度の「社会保障の充実」の規模は合計1.36兆円

### 優先的に取り組む施策

#### ① 子ども・子育て支援の充実

政府を挙げて取り組んでいる「すべての女性が輝く社会の実現」にとって重要な施策であり、平成27年4月から予定どおり新制度を実施する。

市町村計画の実現に必要な「量的拡充」に加え、0.7兆円ベースの「質の改善」をすべて実施するため、約5,100億円を措置

#### ② 医療・介護サービス提供体制改革の着実な実施

団塊の世代が75歳以上となり、医療・介護等の需要の急増が予想される2025年に向け、医療・介護サービス提供体制の改革を本格的に進める。

地域医療介護総合確保基金について、医療分として前年度同額の約900億円に加え、新たに介護分として約720億円を措置  
介護職員について月額1万2千円相当の処遇改善に必要な約780億円を措置  
認知症施策等の推進のために約240億円を措置

#### ③ 国保への財政支援の拡充

将来にわたり国民皆保険を堅持するため、喫緊の課題である国保制度の改革に必要な不可欠な国保への財政支援を拡充し、財政基盤の強化を図る。

低所得者対策の強化のための財政支援として約1,700億円を措置するとともに、財政安定化基金の創設のために約200億円を措置

### 限られた財源の中で上記の対応を行うための方策

○ 年金関係の充実(低所得者への福祉的給付、受給資格期間の短縮)について、法律の規定どおり、消費税率10%への引上げ時(平成29年4月)に実施。

○ 介護保険の1号保険料の低所得者軽減強化について、2段階に分けて実施することとし、第一弾として平成27年4月からは特に所得の低い方々を対象に一部実施し(所要額約220億円)、消費税率10%への引上げ時(平成29年4月)に完全実施。

2

## 平成27年度における「社会保障の充実」(概要)

(単位: 億円)

事項	事業内容	平成27年度 予算案 <sup>(注1)</sup>			(参考) 平成26年度 予算額	
		国分	地方分			
子ども・子育て支援	子ども・子育て支援新制度の実施	4,844	2,195 <sup>(注2)</sup>	2,649	2,915	
	社会的養護の充実	283	142	142	80	
	育児休業中の経済的支援の強化	62	56 <sup>(注4)</sup>	6	64	
医療・介護	医療・介護サービスの提供体制改革	病床の機能分化・連携、在宅医療の推進等				
		・ 地域医療介護総合確保基金(医療分)	904	602	301	(注5) 544
		・ 平成26年度診療報酬改定における消費税財源の活用分	392	277	115	353
		地域包括ケアシステムの構築				
	・ 地域医療介護総合確保基金(介護分)	724	483	241	—	
	・ 消費税財源の活用による平成27年度介護報酬改定における介護職員の処遇改善等	1,051	531	520	—	
	・ 在宅医療・介護連携、認知症施策の推進など地域支援事業の充実	236	118	118	43	
	医療・介護保険制度の改革	国民健康保険等の低所得者保険料軽減措置の拡充	612	0	612	612
		国民健康保険への財政支援の拡充	1,864	1,032	832	—
		被用者保険の拠出金に対する支援	109	109	0	—
高額療養費制度の見直し		248	217	31	42	
介護保険の1号保険料の低所得者軽減強化	221	110	110	—		
難病・小児慢性特定疾病への対応	難病・小児慢性特定疾病に係る公平かつ安定的な制度の確立等	2,048	894	1,154	298	
年金	遺族基礎年金の父子家庭への対象拡大	20	20	0	10	
合計		13,620	6,786	6,833	4,962	

(注1) 金額は公費(国及び地方の合計額)。計数は、四捨五入の関係により、端数において合計と合致しないものがある。

(注2) 上記の社会保障の充実と税制抜本改革法に基づく低所得者に対する逆進性対策である「簡素な給付措置(臨時福祉給付金)」(1,320億円)をあわせて一体的に、消費税増収分と社会保障改革プログラム法等に基づく重点化・効率化による財政効果を活用して財源を確保。

(注3) 「子ども・子育て支援新制度の実施」の国分について、平成27年度は全額内閣府に計上、平成26年度は1,043億円は内閣府、304億円は厚生労働省に計上。

(注4) 「育児休業中の経済的支援の強化」の国分のうち、雇用保険の適用分(55億円)は厚生労働省、国共済組合の適用分(1億円)は各省庁に計上。

(注5) 平成26年度における「地域医療介護総合確保基金(医療分)」については、上記に加え、公費360億円の上乗せ措置を別途実施し、基金規模は合計904億円。

3



# 地域包括ケアシステムの構築

団塊の世代が75歳以上となり医療・介護等の需要の急増が予想される2025(平成37)年を目途に、医療や介護が必要な状態になっても、できるだけ住み慣れた地域で自分らしい暮らしを人生の最期まで続けることができるよう、医療・介護・予防・住まい・生活支援が包括的に確保される「地域包括ケアシステム」の構築に向けて取組を進める。

## I 介護サービスの充実と人材確保

### (1) 地域医療介護総合確保基金(介護分) 724億円

○ 平成26年6月に成立した医療介護総合確保推進法に基づき、各都道府県に設置した地域医療介護総合確保基金(介護分)を活用し、介護施設等の整備を進めるほか、介護人材の確保に向けて必要な事業を支援する。

#### ① 介護施設等の整備に関する事業

地域密着型特別養護老人ホーム等の地域密着型サービスの施設の整備に必要な経費や、介護施設(広域型を含む)の開設準備等に必要な経費、特養多床室のプライバシー保護のための改修など介護サービスの改善を図るための改修等に必要な経費の助成を行う。(634億円)

#### ② 介護従事者の確保に関する事業

多様な人材の参入促進、資質の向上、労働環境・処遇の改善の観点から、介護従事者の確保対策を推進する。(90億円)

※基金の負担割合  
国2/3 都道府県1/3

### (2) 平成27年度介護報酬改定における介護職員の処遇改善等 1,051億円

○ 介護報酬改定において、介護職員の処遇改善等を行う。

- ・1人あたり月額1万2千円相当の処遇改善(784億円<改定率換算で+1.65%>)
- ・中重度の要介護者や認知症高齢者等の介護サービスの充実(266億円<改定率換算で+0.56%>)

(参考:改定率)  
改定率▲2.27%  
(処遇改善:+1.65%、介護サービスの充実:+0.56%、その他:▲4.48%)

## II 市町村による在宅医療・介護連携、認知症施策の推進など地域支援事業の充実 236億円

○ 平成30年度までに全市町村が地域支援事業として以下の事業に取り組み、必要な財源を確保し、市町村の取組を支援する。

### 在宅医療・介護連携(26億円)

地域の医療・介護関係者による会議の開催、在宅医療・介護関係者の研修等を行い、在宅医療と介護サービスを一体的に提供する体制の構築を推進

### 認知症施策(56億円)

初期集中支援チームの関与による認知症の早期診断・早期対応や、地域支援推進員による相談対応等を行い、認知症の本人の意思が尊重され、できる限り住み慣れた地域のよい環境で自分らしく暮らすことができる地域の構築を推進

### 地域ケア会議(47億円)

地域包括支援センター等において、多職種協働による個別事例の検討等を行い、地域のネットワーク構築、ケアマネジメント支援、地域課題の把握等を推進

### 生活支援の充実・強化(107億円)

生活支援コーディネーターの配置や協議体の設置等により、担い手やサービスの開発等を行い、高齢者の社会参加及び生活支援の充実を推進

※1 平成30年度からの完全実施に向けて段階的に予算を拡充。平成26年度予算では認知症施策及び生活支援の充実・強化に43億円を確保。

※2 上記の地域支援事業の負担割合は、国39%、都道府県19.5%、市町村19.5%、1号保険料22%(公費割合は78%)。

※3 併せて、介護予防・日常生活支援総合事業を推進する。

# 国民健康保険への財政支援の拡充

○ 保険料の軽減対象者数に応じた保険者への財政支援について、拡充を行う。

(拡充の内容)

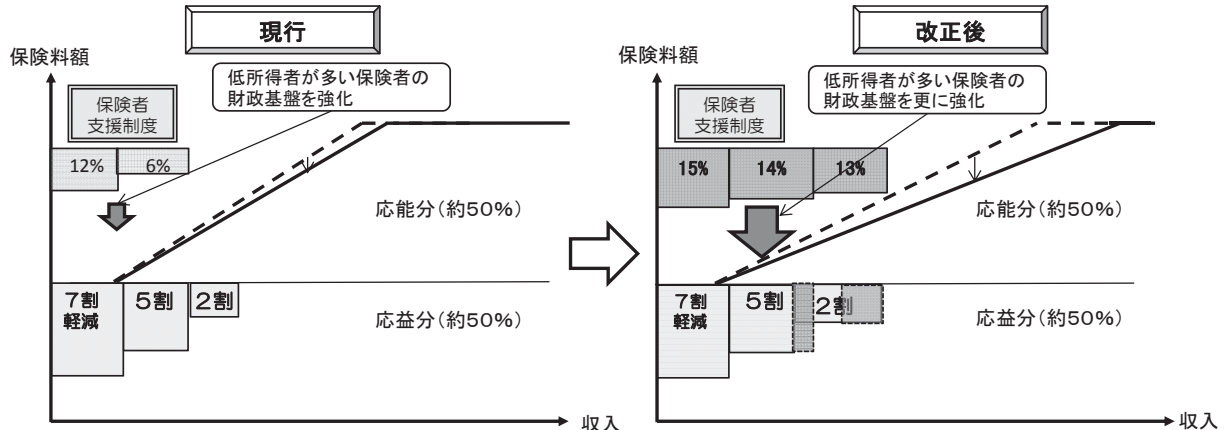
- ① 現在、財政支援の対象となっていない2割軽減対象者についても、財政支援の対象とするともに、軽減対象の拡大に応じ、財政支援の対象を拡大する。
- ② 現行の7割軽減・5割軽減の対象者数に応じた財政支援の補助率を引き上げる。
- ③ 財政支援額の算定基準を平均保険料収納額の一定割合から、平均保険料算定額の一定割合に改める。

※ 収納額 = 算定額 - 法定軽減額 - 未納額

【現行】 軽減対象者1人当たりの支援額 = 平均保険料 **収納額** の12%(7割軽減)、6%(5割軽減)

【改正後】 軽減対象者1人当たりの支援額 = 平均保険料 **算定額** の15%(7割軽減)、14%(5割軽減)、13%(2割軽減)

※ 所要額(公費)1,664億円(国:1/2、都道府県:1/4、市町村:1/4)



## ○ 財政安定化基金の創設

財政の安定化のため、給付増や保険料収納不足により財源不足となった場合に備え、一般財源からの財政補填等を行う必要がないよう、都道府県に財政安定化基金を設置し、都道府県及び市町村に対し貸付・交付を行うことができる体制を確保。

※ 所要額(国費)200億円(今後も積み増す予定)

# 介護保険の1号保険料の低所得者軽減強化

介護保険の1号保険料について、給付費の5割の公費とは別枠で公費を投入し、低所得の高齢者の保険料の軽減を強化

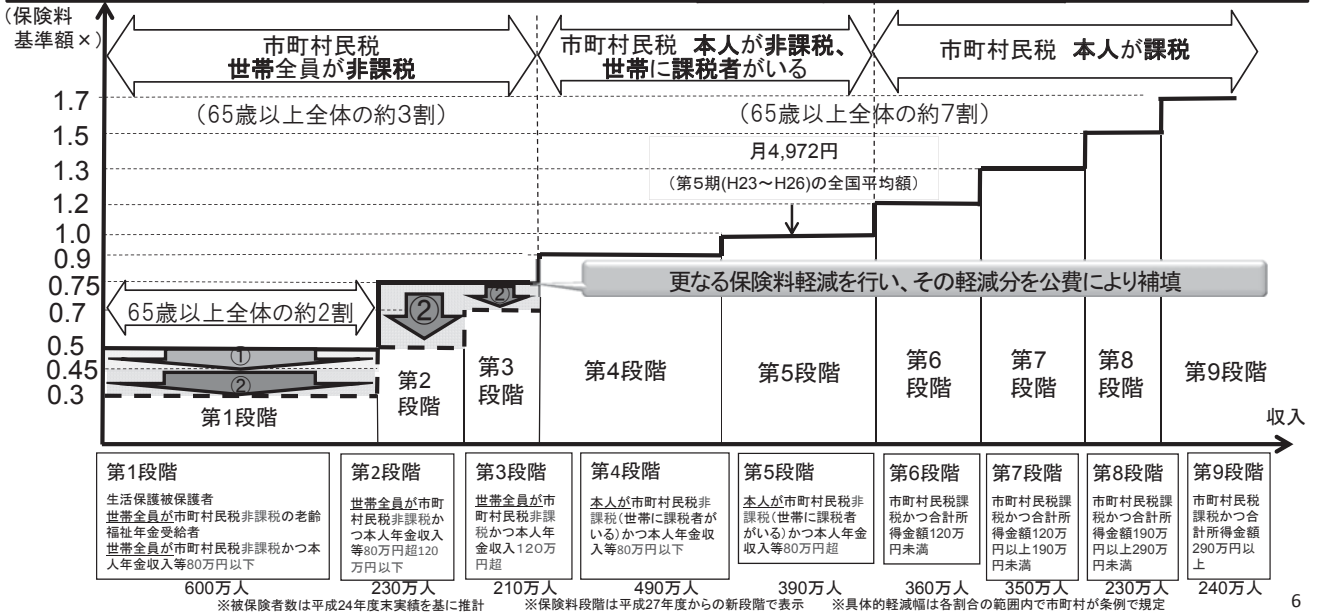
①平成27年4月(所要額:221億円)  
第一弾として、市町村民税非課税世帯のうち特に所得の低い者を対象(65歳以上の約2割)

②平成29年4月(所要見込額:約1,400億円)  
消費税10%引上げ時に、市町村民税非課税世帯全体を対象として完全実施(65歳以上の約3割)

	保険料基準額に対する割合
第1段階	現行 0.5 → 0.45

	保険料基準額に対する割合
第1段階	0.45 → 0.3
第2段階	現行 0.75 → 0.5
第3段階	現行 0.75 → 0.7

※公費負担割合  
国1/2、都道府県1/4  
市町村1/4



## 社会保障・税一体改革による社会保障の充実に係る実施スケジュールについて

○ 消費税率の10%への引上げを平成29年4月から実施することを踏まえ、社会保障の充実に「基本方針」(平成26年12月24日閣議決定※)に沿って着実に推進。

	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度
消費税	●8%への引上げ	○	○	●10%への引上げ	
子ども・子育て支援		●予定通り27年4月から実施	●子ども・子育て支援新制度		
	●育児休業中の経済的支援の強化				
医療・介護	●診療報酬改定	●介護報酬改定	●診療報酬改定		●診療報酬改定 ●介護報酬改定
	●(医療分)	●(介護分)	●地域医療介護総合確保基金		
	●国保等の低所得者保険料軽減措置の拡充		●国保への財政支援の拡充		
		●高額療養費の見直し		○後期高齢者の保険料軽減特別の見直し	
		●地域支援事業の充実			
	一部実施	●介護保険1号保険料の低所得者軽減強化	●完全実施		
		●難病・小児慢性特定疾病に係る公平かつ安定的な制度の確立等			
年金		○消費税率引上げ延期を踏まえ、29年4月から実施		●年金生活者支援給付金	
				●受給資格期間の短縮	
		●遺族基礎年金の父子家庭への拡大			

※「基本方針」(平成26年12月24日閣議決定)抜粋

消費税率10%の実現は平成29年4月となるが、子育て支援、医療、介護など社会保障の充実にについては、可能な限り、予定通り実施する。誰もが安心できる持続可能な社会保障制度の確立を目指し、引き続き、その改革に取り組む。

## 社会保障・税一体改革による社会保障制度改革の今後の進め方について

	主な実施事項
平成27年 1月～3月	○医療保険制度改革関連法案の提出(平成27年の通常国会) ・法案成立後、同法に基づき各種改革を順次実施
平成27年度	○子ども・子育て支援新制度の施行(平成27年4月～) ・待機児童解消等の量的拡充や保育士の処遇改善等の質の改善を実施 ○医療介護総合確保推進法の一部施行 ・都道府県において、地域医療構想を策定し、医療機能の分化と連携を適切に推進(平成27年4月～) ・地域包括ケアシステムの構築に向けた地域支援事業の充実(平成27年4月～) ・低所得者への介護保険の一号保険料軽減を強化(平成27年4月より一部実施、平成29年4月より完全実施) ・一定以上の所得のある介護サービスの利用者について自己負担を1割から2割へ引上げ等(平成27年8月～)
平成29年度	○年金関連法の一部施行 ・年金を受給している低所得の高齢者・障害者に対して月額5000円の福祉的給付等を支給(平成29年4月～) ・老齢基礎年金の受給資格期間を25年から10年に短縮(平成29年4月～)
平成30年度	○国民健康保険の財政運営責任等を都道府県に移行し、制度を安定化(平成30年4月～、医療保険制度改革関連法案関係) ○医療計画・介護保険事業(支援)計画・医療費適正化計画の同時策定・実施(平成30年4月～)

※1 ①厚生年金と共済年金の一元化及び②短時間労働者に対する厚生年金・健康保険の適用拡大については、予定どおり実施(①平成27年10月～、②平成28年10月～)。

※2 年金制度については、平成26年財政検証を踏まえた制度改革を検討中。

## 第2章 平成27年度の社会保障改革と地方財政—消費税率引上げ見送りの影響

### 平成27年度の社会保障改革と地方財政—消費税率引上げ見送りの影響

小西 砂千夫（関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部 教授）

#### 1. 社会保障改革の経緯

##### 1) 社会保障改革の始まりから消費税率引上げ案の決定まで

社会保障改革は、福田康夫内閣が設置した社会保障国民会議に遡るとされる。小泉純一郎内閣と安倍晋三内閣（第1次）は、小さな政府を指向した経済政策を行い、社会保障もまた構造改革の対象とされたが、福田内閣では、増税によって財源を確保して社会保障制度を盤石なものとするのが国民の安心安全を守るとの発想に立って、社会保障国民会議によって目指すべき社会保障制度の姿と財源のあり方を検討した。続く麻生太郎内閣の際に社会保障国民会議の報告書が取りまとめられた。

麻生内閣は、政権発足後ほどなくしてリーマンショックに見舞われ、その対応として経済対策を行ったが、平成21年度税制改正法では、附則104条によって、高齢化3経費（年金、医療及び介護）と子育て支援（少子化に対処するための施策）からなる社会保障4経費の費用の見通しを踏まえて、平成23年度までの必要な法制上の措置を講じるとすることで、消費税率引上げと伴う税制抜本改革の実施を法律のなかで明言した。ここに、後に社会保障・税一体改革と呼ばれる枠組みが整えられることとなった。

その後、「安心社会実現会議」が社会保障改革の理念を取りまとめたものの、平成21年の政権交代によって、具体的な検討の再開は22年10月まで待たなければならなかった。紆余曲折を経て、平成23年7月に社会保障・税一体改革成案によって国・地方分あわせて消費税率を10%に引き上げることと併せて社会保障改革の骨格を定め、さらに12月の素案では、消費税率引き上げ分の国と地方の配分が決定された。

##### 2) 社会保障改革の進め方と枠組みの決定

平成24年2月17日には社会保障・税一体改革大綱が閣議決定され、法案が策定されて年度末に国会に提出された。平成24年5月から始まる社会保障・税一体改革関連法案の国会審議では、自民党・民主党・公明党の3党合意にもとづいて、社会保障制度改革推進法（自民党・民主党・公明党の3党合意に基づく議員立法）によって、社会保障改革の「基本的な考え方」、年金、医療、介護、少子化対策の4分野の「改革の基本方針」を明記するとともに、社会保障改革の具体的な内容を検討するための社会保障制度改革国民会議の設置を規定するとともに、消費税率を平成26年4月からと27年10月からの2段階で5%から8%、そして10%に引き上げることと定めた税制抜本改革法（社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律）を成立させている。さらに、社会保障改革のうち、子ども・子育て関係では子ども・子育て支援関連3法、年金関係では年金関連4法が同日の8月22日に成立している。

その後、平成24年12月の政権交代を挟んで、社会保障制度改革推進法にもとづいて設置された社会保障制度改革国民会議は、25年8月に総論のほか、少子化、医療、介護、年金の各分野の改革の方向性を提言した報告書を取りまとめた。それを受けて、政府は平成25年10月の臨時国会に、社会保障制度改革の全体像・進め方を明らかにするための「社会保障改革プログラム法案」（持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律案）を提出した。同法案は、社会保障4分野の講ずべき改革の措置等について、消費税率引上げによる増収のタイミングと整合的な社会保障4分野にかかる各制度改正のスケジュール等や改革推進体制の整備等について規定している（12月に成立）。

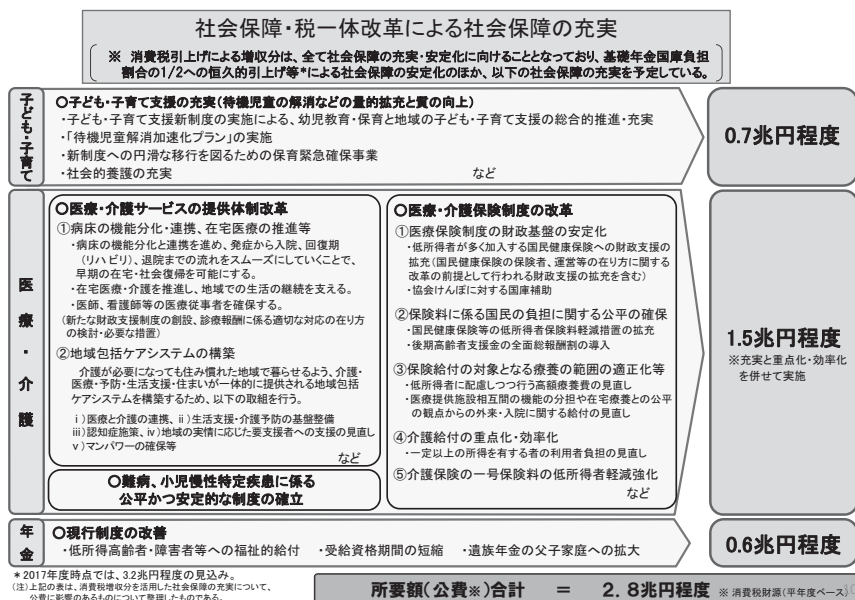
社会保障改革プログラム法は、講ずべき社会保障制度改革の措置等として、「受益と負担の均衡がとれた持続可能な社会保障制度の確立を図るため、医療制度、介護保険制度等の改革について、①改革の検討項目、②改革の実施時期と関連法案の国会提出時期の目途を明らかにするもの」とされている。そのうえで、社会保障の4分野については

- 少子化対策（既に成立した子ども・子育て関連法、待機児童解消加速化プランの着実な実施等）
  - 医療制度（病床機能報告制度の創設・地域の医療提供体制の構想の策定等による病床機能の分化及び連携、国保の保険者・運営等の在り方の改革、後期高齢者支援金の全面総報酬割、70～74歳の患者負担・高額療養費の見直し、難病対策等）
  - 介護保険制度（地域包括ケアの推進、予防給付の見直し、低所得者の介護保険料の軽減等）
  - 公的年金制度（既に成立した年金関連法の着実な実施、マクロ経済スライドの在り方等）
- ※医療サービスの提供体制、介護保険制度及び難病対策等については平成 26 年通常国会に、医療保険制度については平成 27 年通常国会に、必要な法律案を提出することを目指すとした。

### 3)事業費の枠組み

全体事業費の枠組みは、図 1 で示したように、「子ども・子育て支援の充実」（待機児童の解消などの量的拡充と質の向上）で 0.7 兆円程度、医療・介護では、「医療・介護サービスの提供体制改革」「医療・介護保険制度の改革」「難病、小児慢性特定疾患に係る公平かつ安定的な制度の確立」で 1.5 兆円程度、年金では現行制度の改善で 0.6 兆円程度とされ、その合計は 2.8 兆円である。そのうち、医療・介護関係は、単純の充実による増額分だけでなく、重点化と・効率化に伴う事業費の圧縮分の純計分であることに特に注意が必要である。

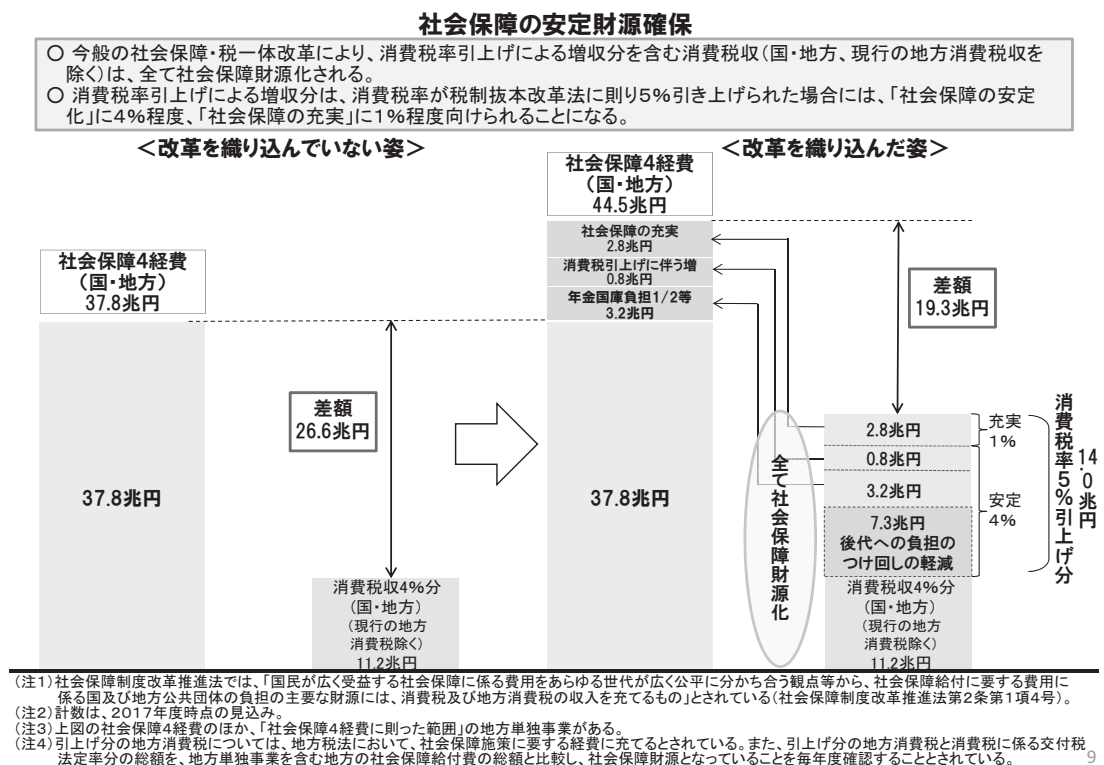
図 1 社会保障・税一体改革による社会保障の充実



出所)厚生労働省「社会保障改革の実施状況と今後の進め方(参考資料)」、平成 26 年 2 月 14 日、第 1 回社会保障制度改革推進本部

図2は、社会保障の安定財源確保のために、どのように消費税を充当するかを説明したものである。そこでは、「一般の社会保障・税一体改革により、消費税率引き上げによる増収分を含む消費税収（国・地方、現行の地方消費税収を除く）は、全て社会保障財源化される」「消費税率引き上げによる増収分は、消費税率が税制抜本改革法に則り5%に引き上げられた場合には、「社会保障の安定化」に4%程度、「社会保障の充実」に1%程度向けられることになる」と説明されている。すなわち、平成29年度の時点での推定で、社会保障4経費（国・地方）は37.8兆円であるのに対して、消費税収4%分（国・地方、1%の地方消費税分を除く）は11.2兆円であり、その差は26.6兆円もある。それに対して、消費税率5%分引き上げた際には、社会保障の充実に、図1で示したように2.8兆円を充当し、基礎年金の国庫負担の割合を3分の1から2分の1に引き上げるに必要な財源として3.2兆円、そして公経済負担分と呼ばれる消費税率引き上げに伴う給付単価の見直しなどによる増が0.8兆円と見積もられ、社会保障4経費の国・地方分は、37.8兆円にそれら3つを加えた44.5兆円となる。それと5%引き上げ後の消費税（国・地方）分との差額は19.3兆円もあり、消費税率10%（国・地方分）は、地方消費税1%分を除きすべて社会保障財源化されている。引き上げ分5%のうち、充実分は1%であり、残り4%分は制度の安定分と説明されており、図中で7.3兆円とあるのは、従来、赤字国債等でファイナンスしてきた額であって、抜本税制改正によって消費税（国・地方）分が財源として充当される分として、将来に負担を先送りする額の軽減であるといえる。

図2 社会保障の安定財源確保



出所)厚生労働省「社会保障改革の実施状況と今後の進め方（参考資料）」、平成26年2月14日、第1回社会保障制度改革推進本部

平成26年2月14日の第1回社会保障制度改革推進本部では、社会保障改革プログラム法をもとに、図3のようにさらに精緻に社会保障制度改革を進める工程表を、平成26～29年度までの間に示している。平成29年度は、27年10月1日に引き上げられる予定であった消費税の税収が、増収効果を織り込んで平年度化する年度であり、税収の増として期待される額と確保される時期が、社会保障制度改革の改正によって必要となる財政需要の増と必要とされる時期に対して整合的になるように制度が設計されている。図3では、社会保障制度改革のために所要となる法律の改正の時期が明記されている。たとえば、医療保険制度改革については、必要な法律案の27年通常国会への提出を目指すとしてされている。

図3 持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律による社会保障制度改革の工程表(平成29年度まで)

		25年度	26年度	27年度	28年度	29年度
少子化対策			<ul style="list-style-type: none"> <li>子ども・子育て支援法に基づく保育緊急確保事業、子どものための教育・保育給付及び地域子ども・子育て支援事業(含:待機児童解消加速化プラン)</li> <li>社会的養護の充実</li> </ul>			
		※次世代育成支援対策推進法(26年度末までの期限立法)の延長を検討		※30年度～次期医療計画		
医療制度	医療サービス等の提供体制	現行医療計画(～29年度) 必要な措置を29年度までを目途に順次講ずる				
	医療保険	<b>▲ 必要な法律案の26年通常国会への提出を目指す</b> 【検討事項】 <ul style="list-style-type: none"> <li>①病床の機能分化・連携及び在宅医療・在宅介護の推進               <ul style="list-style-type: none"> <li>・病床機能に関する情報を都道府県知事に報告する制度の創設</li> <li>・地域の医療提供体制の構想の策定及びこれを実現するために必要な方策(必要な病床の適切な区分の設定、都道府県の役割の強化等)</li> </ul> </li> <li>②地域における医師、看護師等の医療従事者の確保及び勤務環境の改善</li> <li>③医療従事者の業務の範囲及び業務の実施体制の見直し など</li> </ul>				
	難病対策・小児慢性特定疾患対策	<b>▲ 必要な法律案の27年通常国会への提出を目指す</b> 【検討事項】 <ul style="list-style-type: none"> <li>①医療保険制度等の財政基盤の安定化               <ul style="list-style-type: none"> <li>・国保に対する財政支援の拡充</li> <li>・国保の保険者、運営等の在り方に関し、上記の国保に対する財政支援の拡充により、国保の財政上の構造的な問題を解決することとした上で、国保の財政運営をはじめとして都道府県が担うことを基本としつつ、保険料の賦課徴収、保健事業の実施等に関する市区町村の役割が積極的に果たされるよう、都道府県・市区町村で適切に役割分担するために必要な方策</li> <li>・平成25年健保法等改正法附則2条に規定する所要の措置(協会けんぽの国庫補助率や高齢者の医療の費用負担の在り方)</li> <li>※上記措置の実施状況等を踏まえ、高齢者医療制度の在り方等について、必要に応じ検討</li> </ul> </li> <li>②保険料に係る国民の負担に関する公平の確保               <ul style="list-style-type: none"> <li>・国保・後期高齢者医療制度の保険料に係る低所得者の負担の軽減</li> <li>・後期高齢者支援金の全面総報酬割の導入</li> <li>・所得水準の高い国保組合に対する国庫補助の見直し</li> <li>・国保の保険料の賦課限度額・被用者保険の標準報酬月額の上限額の引上げ</li> </ul> </li> <li>③保険給付の対象となる療養の範囲の適正化等               <ul style="list-style-type: none"> <li>・低所得者の負担に配慮しつつ、70～74歳の一部負担金の取扱い及びこれと併せた負担能力に応じた負担を求める観点からの高額療養費の見直し</li> <li>・医療提供施設相互間の機能の分担を推進する観点からの外来に関する給付の見直し及び在宅療養との公平を確保する観点からの入院に関する給付の見直し など</li> </ul> </li> </ul>				
介護保険制度	第5期介護保険事業計画(～26年度) <b>▲ 必要な法律案の26年通常国会への提出を目指す</b> 【検討事項】 <ul style="list-style-type: none"> <li>①地域包括ケアシステムの構築に向けた地域支援事業の見直し               <ul style="list-style-type: none"> <li>・在宅医療・在宅介護の提供に必要な関係者の連携の強化</li> <li>・高齢者の自立した日常生活の支援・介護予防に関する基盤整備</li> <li>・認知症である者に係る必要な施策</li> </ul> </li> <li>②地域支援事業の見直しと併せた地域の実情に応じた要支援者への支援の見直し               <ul style="list-style-type: none"> <li>※後期高齢者支援金の全面総報酬割に係る検討状況等を踏まえ、介護納付金の総報酬割について検討し、必要な措置を講ずる</li> </ul> </li> <li>③一定以上の所得を有する者の利用者負担の見直し</li> <li>④いわゆる補給給付の支給の要件に資産を勘案する等の見直し</li> <li>⑤特別養護老人ホームに係る施設介護サービス費の支給対象の見直し</li> <li>⑥一号被保険者の介護保険料に係る低所得者の負担の軽減</li> <li>⑦介護報酬に係る適切な対応の在り方 など</li> </ul>					
公的年金制度	第6期介護保険事業計画(～29年度) <b>▲ 必要な法律案の27年通常国会への提出を目指す</b> 【検討事項】 <ul style="list-style-type: none"> <li>①マクロ経済スライドに基づく年金の額の改定の在り方</li> <li>②短時間労働者に対する厚生年金保険・健康保険の適用範囲の拡大</li> <li>③高齢期における職業生活の多様性に並び、一人一人の状況を踏まえた年金受給の在り方</li> <li>④高所得者の年金給付の在り方・公的年金等控除を含めた年金課税の在り方見直し</li> <li>⑤その他必要な事項</li> </ul>					

※本工程表は、持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律に盛り込まれた講ずべき社会保障制度改革の措置等のうち、講ずる時期等が明示されている措置・検討事項の内容について記載したものである。

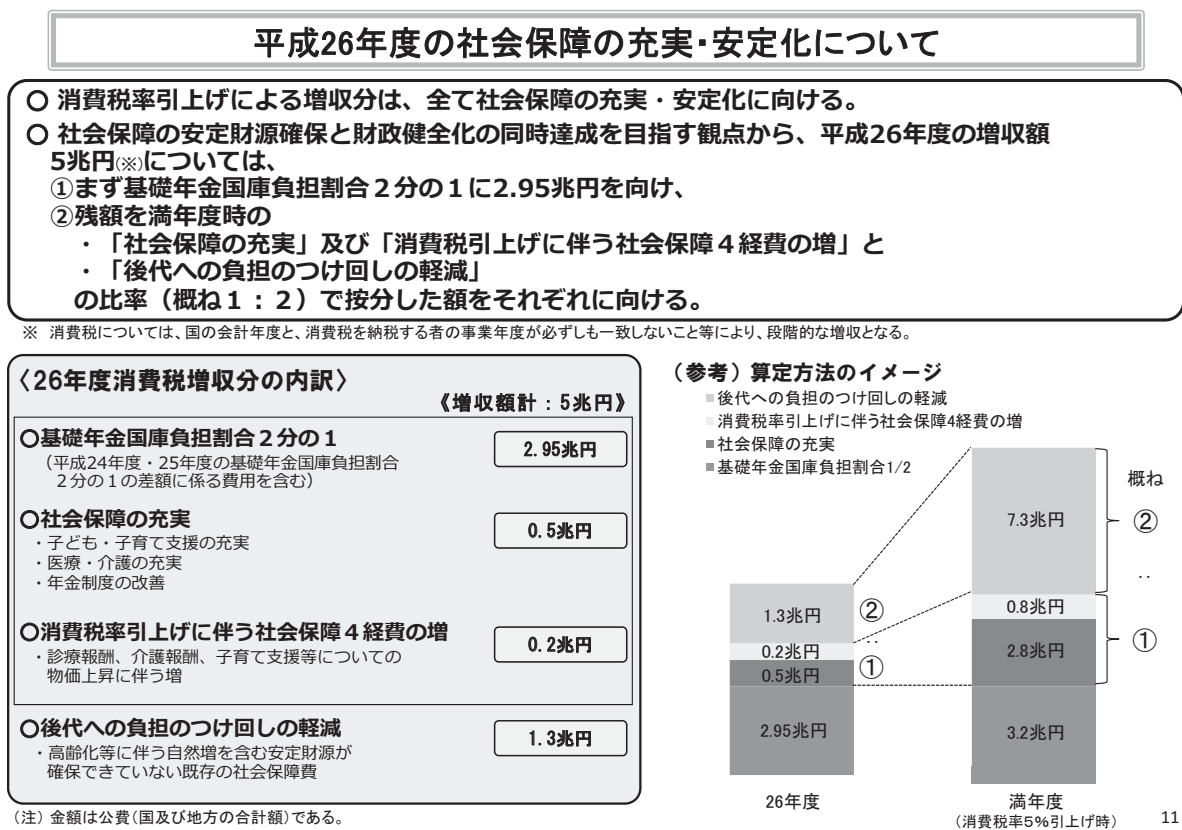
出所)厚生労働省「社会保障改革の実施状況と今後の進め方(参考資料)」、平成26年2月14日、第1回社会保障制度改革推進本部

4)平成26年度の予算措置

消費税率が平成26年4月1日に5%から8%に引き上げられたことに伴う増収分は5兆円と見積もられた。それに対して、基礎年金の国庫負担割合を2分の1に引き上げるに必要な財源である2.95

兆円に充当し（引上げ分が5%となる満年度には3.2兆円）、残る額については、社会保障の充実分（子ども・子育て支援の充実、医療・介護の充実、年金制度の改善）に0.5兆円、消費税率引上げに伴う公経済負担分（診療報酬、介護報酬、子育て支援等についての物価上昇に伴う増）に0.2兆円とし、残る額は制度の安定分に充当されることとなった。すなわち、社会保障の充実分＋公経済負担分と制度の安定分に充当される額との割合は、2：1となる。この割合は、消費税率を5%引き上げたときの満年度時点における比率（社会保障の充実分2.8兆円＋公経済負担分0.8兆円と、制度の安定分に充当される額7.3兆円）に同じ比率に設定されている。その考え方は図4で示されている。

図4 平成26年度の社会保障の充実・安定化について



出所)厚生労働省「社会保障改革の実施状況と今後の進め方（参考資料）」、平成26年2月14日、第1回社会保障制度改革推進本部

図4で示されたように、平成26年度における社会保障の充実に充当できる財源は国・地方を合わせておおむね5,000億円とされた。その内訳が表1に示されている。そのうち、全体の6割程度の3,000億円程度が子ども・子育て支援の充実に充当され、なかでも2,915億円は「待機児童解消の推進と地域の子ども・子育て支援の充実（「待機児童解消加速化プラン」の推進、保育緊急確保事業の実施）」に充てられる。年金制度の改善は遺族基礎年金の父子家庭への対象拡大であるが、予算額は国費のみの10億円である。残る額は医療・介護の充実である。

医療・介護の充実において、事業費は298億円と比較的小規模であるが、注目されるのが難病・小



児慢性特定疾患への対応分であり、医療費助成について、難病の都道府県の超過負担分の解消を図るとともに、公平かつ安定的な制度の確立をめざし、医療費助成の法定給付化、医療費助成の対象疾患の拡大、自己負担の割合の引下げ（3割→2割）、自己負担限度額等の設定などからなる。

表 1 平成 26 年度における「社会保障の充実」(概要)

## 平成26年度における「社会保障の充実」 (概要)

事 項		事 業 内 容	計 (注1)	(単位:億円)	
				国分	地方分
子ども・子育て支援の充実		待機児童解消の推進と地域の子ども・子育て支援の充実 (「待機児童解消加速化プラン」の推進、保育緊急確保事業の実施)	2,915	1,348 (注3)	1,568
		社会的養護の充実	80	40	40
		育児休業中の経済的支援の強化	64	56 (注4)	8
医療・介護の充実	医療・介護サービスの提供体制改革	病床の機能分化・連携、在宅医療の推進等 (1) 消費税財源の活用による診療報酬の改定 (2) 新たな財政支援制度の創設(※)	353 544	249 362	105 181
		地域包括ケアシステムの構築 (認知症に係る地域支援事業の充実等)	43	22	22
	医療保険制度改革	国民健康保険等の低所得者保険料軽減措置の拡充	612	0	612
		高額療養費制度の見直し	42	37	5
	難病・小児慢性特定疾患への対応	難病・小児慢性特定疾患に係る公平かつ安定的な制度の確立等	298	126	172
年金制度の改善		遺族基礎年金の父子家庭への対象拡大	10	10	0
合 計			4,962	2,249	2,713

※ 医療提供体制改革のための新たな財政支援制度(基金)については、上記に加え、公費360億円の上乗せ措置を別途実施。その結果、基金規模は合計904億円。

(注1) 金額は公費(国及び地方の合計額)である。

(注2) 計数は、それぞれ四捨五入の関係により、端数において合計と合致しないものがある。

(注3) 「保育緊急確保事業」の国分(1,043億円)は内閣府、保育所運営費の国分(304億円)は厚生労働省に計上。

(注4) 「育児休業中の経済的支援の強化」の国分のうち、雇用保険の適用分(55億円)は厚生労働省、国共済組合の適用分(1億円)は各省庁に計上。

3

出所)厚生労働省「社会保障改革の実施状況と今後の進め方」、平成 26 年 2 月 14 日、第 1 回社会保障制度改革推進本部

平成 26 年度の地方財政対策においては、社会保障改革に伴う所要の財源が確保されなければならない。国と地方を通じた基礎的財政収支の赤字の対 GDP 比が、2010 年度に比べて、2015 年度には半減、2020 年度には黒字化をめざすという財政再建の目標が設定されているなかで、地方財政については、平成 22 年度の「財政運営戦略」以来、「交付団体をはじめ地方の安定的な財政運営に必要な地方の一般財源の総額については、前年度の地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保」することが、予算編成における方針とされてきた。ただし、社会保障改革で消費税率の引上げ分を財源としているように、別途、財源を確保した場合にはその方針の例外とされてきた。したがって、平成 26 年度の地方財政計画では、交付団体ベースの一般財源において、社会保障改革に伴う地方の一般財源の所要額の増分を上回る額が確保されなければならない。

平成 26 年度において、不交付団体水準超経費を除く一般財源の総額は、対前年度で 4,251 億円の増額となった。それに対して、社会保障改革に伴う地方財政負担分は、

- ・社会保障の充実分 2,713 億円
- ・社会保障 4 経費の公経済負担増分 778 億円

であり、その合計は 3,419 億円であって、その額を上回る一般財源の増額があったことで、社会保障改革に伴う地方負担分に適う財源の確保がされたといえる。

## 2. 消費税率引上げ延期による影響

安倍首相は、現下の経済情勢を考慮し、平成 27 年 10 月に予定されていた消費税率 10%の引上げを 29 年 4 月に延期することとした。それに伴って、増収のタイミングが変わったことで、社会保障改革は影響を受けることとなった。

平成 26 年 12 月 24 日に閣議決定された「基本方針」では、社会保障改革について、「6. 暮らしの安心確保」において、「消費税率 10%の実現は平成 29 年 4 月となるが、子育て支援、医療、介護など社会保障の充実については、可能な限り、予定通り実施する。誰もが安心できる持続可能な社会保障制度の確立を目指し、引き続き、その改革に取り組む」とされている。

さらに、平成 26 年 12 月 27 日に閣議決定された「平成 27 年度予算編成の基本方針」においては、「I 経済再生と財政健全化の好循環」における「1 現下の財政状況」において、「急速な高齢化を背景とする社会保障経費の増加、リーマンショック後の経済危機への対応、名目経済成長率の低迷等もあり、財政状況は大幅に悪化した。公的債務残高は GDP の 2 倍程度までに累積しており、極めて厳しい状況にある。／国の一般会計は、社会保障経費や国債費の増大により政策の自由度が低下し、赤字国債の発行を通じ次世代に負担を先送りする構造となっている」として、社会保障経費の増大が財政悪化の要因の一つであると認識されている。

また、「2 経済財政運営の基本的考え方」では「社会保障を次世代に引き渡していく責任を果たすとともに、国際社会における信認を確保するため、消費税率の 10%への引上げは平成 29 年 4 月に確実に実施する」「財政健全化の旗を降ろすことなく、国と地方を合わせた基礎的財政収支を 2020 年度（平成 32 年度）までに黒字化するという目標を堅持する。／平成 27 年度予算等を踏まえて、経済再生と財政健全化の両立を実現すべく、2020 年度（平成 32 年度）の黒字化目標の達成に向けた具体的な計画を平成 27 年の夏までに策定する」としている。すなわち、消費税率の引き上げを着実に実施し、「財政運営戦略」以来、掲げてきた 2020 年の国・地方を通じた基礎的財政収支の黒字化という目標は、消費税率引き上げ延期にもかかわらず変更しないとしている。

ついで、「II 平成 27 年度予算の基本的考え方」の「1 歳出の重点化・効率化と財政の信認確保」においては、「国の一般会計において、非社会保障経費については、全体としては平成 26 年度に比べてできる限り抑制し、社会保障経費についても、いわゆる「自然増」も含め聖域なく見直し、効率化・適正化を図り、平成 26 年度からの増加を最小限に抑える。その際、消費税率 10%引上げ時に想定されていた施策について消費税率 8%を前提に優先順位付けを行う」とし、社会保障経費の自然増に対しても聖域なく見直して抑制を図る方針が打ち出されている。また、消費税率の引き上げ延期にもなって、10%引上げ時に実施が想定されていた施策について優先順位をつけて見直すこととされている。その結果、前年度までの社会保障改革のスケジュールは一部修正されることとなった。

さらに、「2 主な歳出分野における取組」の「(1)社会保障改革」においては、「世界に冠たる社会保障を次世代にしっかり引き渡していくため、中期的に受益と負担の均衡を目指しながら、持続可能な社会保障制度の確立に向けて着実に取組を進める。／消費税率 10%の実現は平成 29 年 4 月となるが、子育て支援、医療、介護など社会保障の充実については、可能な限り、予定通り実施する。／医

療・介護を中心に、社会保障給付について、都道府県ごとの医療提供体制と地域の医療費の差にも着目した医療費の適正化の推進、介護職員の処遇改善等の推進と経営状況等を踏まえた介護報酬の適正化、協会けんぽに対する国庫補助の安定化と超過準備金が生じた場合の特例措置、生活困窮者に対する自立支援の強化と生活保護の適正化に取り組むなど、徹底した効率化・適正化を行うことで極力全体の水準を抑制する。／また、消費税率8%への引上げによる財源を活用し、子育て支援など社会保障の充実を図りつつ、高齢世代への給付が中心となっている構造を見直し、全世代型の社会保障への転換を進める」とされている。

消費税率10%の引上げの影響は、予定されていた歳入フレームの変更を余儀なくした。平成27年度において増収予定額は1.8兆円程度を予定していたが、1.35兆円程度と縮小された枠のなかで実施されることとなった。子ども・子育て関連3法の成立に伴う新制度の施行や、改正次世代育成支援対策推進法の施行は平成27年度であり、27年度の社会保障改革では、子育て支援政策が中心となることが予定されていたことから、予算編成方針でもそれらは可能な限り予定通り実施すると明記された。その一方で、医療費の適正化の推進や介護報酬の適正化、生活保護の適正化などでは給付水準等の抑制方針が打ち出されている。また、高齢世代の給付が中心の構造から、子育て支援の充実を図ることで、全世代型の社会保障への転換の方針が打ち出されている。

### 3. 平成27年度の社会保障改革の全体像と地方財政

消費税率10%への引上げが平成29年4月に延期されたことに伴い、社会保障改革の見直しにあたっては、施策の優先順位を付けることで対応することとされた。優先的に取り組む施策は、図5で示したように、

#### ①子ども・子育て支援の充実

政府を挙げて取り組んでいる「すべての女性が輝く社会の実現」にとって重要な施策であり、平成27年4月から予定どおり新制度を実施する。→市町村計画の実現に必要な「量的拡充」に加え、0.7兆円ベースの「質の改善」をすべて実施するため、約5,100億円を措置

#### ②医療・介護サービス提供体制改革の着実な実施

団塊の世代が75歳以上となり、医療・介護等の需要の急増が予想される2025年に向け、医療・介護サービス提供体制の改革を本格的に進める。→地域医療介護総合確保基金について、医療分として前年度同額の約900億円に加え、新たに介護分として約720億円を措置。介護職員について月額1万2千円相当の処遇改善に必要な約780億円を措置。認知症施策等の推進のために約240億円を措置

#### ③国保への財政支援の拡充

将来にわたり国民皆保険を堅持するため、喫緊の課題である国保制度の改革に必要な国保への財政支援を拡充し、財政基盤の強化を図る。→低所得者対策の強化のための財政支援として約1,700億円を措置するとともに、財政安定化基金の創設のために約200億円を措置とされている。

また、限られた財源のなかで①～③の対応のための方策として、「年金関係の充実（低所得者への福祉的給付、受給資格期間の短縮）について、法律の規定どおり、消費税率10%への引上げ時（平成29年4月）に実施」「介護保険の1号保険料の低所得者軽減強化について、2段階に分けて実施することとし、第一弾として平成27年4月からは特に所得の低い方々を対象に一部実施し（所要額約220億円）、消費税率10%への引上げ時（平成29年4月）に完全実施」の2つを挙げている。

財源面では、消費税率を10%に引き上げていた場合に1.8兆円と見積もられていた増収額は1.35兆円であったが、平成27年度の社会保障の充実分は1兆3,620億円とされた。その内訳は、

- ①子ども・子育て支援等の26年度措置分：約5,000億円
- ②①のうち26年度途中からの実施であった難病対策等の平年度化分：約2,000億円（高額療養見直しで約200億円、難病対策で約1,800億円）
- ③平成27年度から新規実施若しくは拡充された項目分：約6,620億円（国保財政対策で約1,860億円、介護保険料軽減で約220億円、子ども・子育ての支援の量と質の拡充で約2,100億円、医療・介護関係では介護報酬改定（処遇改善等）で約1,050億円、基金（介護分）・認知症対策等で約1,380億円）

である。なお、上記の社会保障の充実（13,620億円）と、税制抜本改革法に基づく低所得者対策に対する逆進性対策である「簡素な給付措置（臨時福祉給付金）」（1,320億円）をあわせて一体的に実施することとし、その財源として、消費税増収分（1.35兆円）と社会保障改革プログラム法等に基づく重点化・効率化による財政効果（▲0.14兆円）を活用して確保している。

図5 平成27年度における「社会保障の充実」の考え方

### 平成27年度における「社会保障の充実」の考え方

○ 消費税率10%への引上げが平成29年4月に延期されたことに伴い、平成27年度の「社会保障の充実」に充てられる消費税増収分は、1.35兆円(※)となるため、施策の優先順位を付けることで対応する。

※ 消費税増収分のほか、社会保障改革プログラム法等に基づく重点化・効率化による財政効果を活用し、平成27年度の「社会保障の充実」の規模は合計1.36兆円

#### 優先的に取り組む施策

##### ① 子ども・子育て支援の充実

政府を挙げて取り組んでいる「すべての女性が輝く社会の実現」にとって重要な施策であり、平成27年4月から予定どおり新制度を実施する。

市町村計画の実現に必要な「量的拡充」に加え、0.7兆円ベースの「質の改善」をすべて実施するため、約5,100億円を措置

##### ② 医療・介護サービス提供体制改革の着実な実施

団塊の世代が75歳以上となり、医療・介護等の需要の急増が予想される2025年に向け、医療・介護サービス提供体制の改革を本格的に進める。

地域医療介護総合確保基金について、医療分として前年度同額の約900億円に加え、新たに介護分として約720億円を措置  
介護職員について月額1万2千円相当の処遇改善に必要な約780億円を措置  
認知症施策等の推進のために約240億円を措置

##### ③ 国保への財政支援の拡充

将来にわたり国民皆保険を堅持するため、喫緊の課題である国保制度の改革に必要な不可欠な国保への財政支援を拡充し、財政基盤の強化を図る。

低所得者対策の強化のための財政支援として約1,700億円を措置するとともに、財政安定化基金の創設のために約200億円を措置

#### 限られた財源の中で上記の対応を行うための方策

○ 年金関係の充実（低所得者への福祉的給付、受給資格期間の短縮）について、法律の規定どおり、消費税率10%への引上げ時（平成29年4月）に実施。

○ 介護保険の1号保険料の低所得者軽減強化について、2段階に分けて実施することとし、第一弾として平成27年4月からは特に所得の低い方々を対象に一部実施し（所要額約220億円）、消費税率10%への引上げ時（平成29年4月）に完全実施。

出所)厚生労働省「平成27年度 社会保障の充実・安定化について」、平成27年1月13日、第3回社会保障制度改革推進本部

平成27年度の抜本税制改革による消費税増収分は8兆円程度と見積もられている。その財源配分

の考え方については、図 4 で示された平成 26 年度分を継承し、まず、基礎年金の国庫負担割合を 2 分の 1 に引き上げるに必要な財源である 3 兆円（26 年度は 2.95 兆円）に充当し、残る額について社会保障の充実分＋公経済負担分と差額に充当される額との割合を、1：2 で配分することとしている（図 6）。

その結果、社会保障の充実分は 1.35 兆円であり、子ども・子育て支援の充実、医療・介護の充実、年金制度の改善に充当される。また、公経済負担分は 0.35 兆円であり、診療報酬、介護報酬、年金、子育て支援等についての物価上昇に伴う増に充当される。この 1：2 という割合は、消費税率の 10% への引き上げ時である満年度における比率に準じたものである。

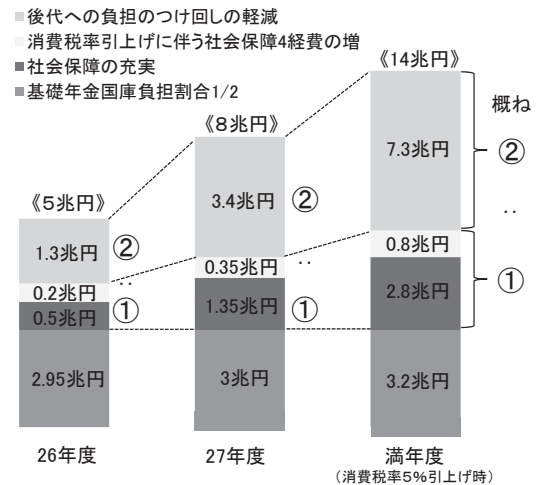
図 6 平成 27 年度の社会保障の充実・安定化について

### 平成27年度の社会保障の充実・安定化について

- 消費税率引上げによる増収分は、全て社会保障の充実・安定化に向ける。
- 社会保障の安定財源確保と財政健全化の同時達成を目指す観点から、平成27年度の増収額 8兆円程度については、
  - ① まず基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 に 3 兆円程度を向け、
  - ② 残額を満年度時の
    - ・「社会保障の充実」及び「消費税率引上げに伴う社会保障 4 経費の増」と
    - ・「後代への負担のつけ回しの軽減」
 の比率（概ね 1：2）で按分した額をそれぞれに向ける。

〈27年度消費増収分の内訳〉	
《増収額計：8兆円程度》	
○基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 <small>（平成24年度・25年度の基礎年金国庫負担割合 2 分の 1 の差額に係る費用を含む）</small>	3兆円程度
○社会保障の充実 ・子ども・子育て支援の充実 ・医療・介護の充実 ・年金制度の改善	1.35兆円程度
○消費税率引上げに伴う社会保障 4 経費の増 ・診療報酬、介護報酬、年金、子育て支援等についての物価上昇に伴う増	0.35兆円程度
○後代への負担のつけ回しの軽減 ・高齢化等に伴う自然増を含む安定財源が確保できていない既存の社会保障費	3.4兆円程度

（参考）算定方法のイメージ



(注) 金額は公費(国及び地方の合計額)である。

出所)厚生労働省「平成 27 年度 社会保障の充実・安定化について」、平成 27 年 1 月 13 日、第 3 回社会保障制度改革推進本部

平成 27 年度予算における社会保障の充実、図 6 で示されたように、国・地方を合わせて 1.35 兆円となるが、消費増収分のほかに社会保障改革プログラム法等に基づく重点化・効率化による財政効果を活用することとし、その規模は表 2 で示したように 1 兆 3,620 億円とされた。その内訳は子ども・子育て支援新制度の実施に 4,844 億円、医療・介護関係では病床の機能分化・連携、在宅医療の推進等として地域医療介護総合確保基金（医療分）で 904 億円、地域包括ケアシステムの構築では地域医療介護総合確保基金（介護分）に 724 億円、消費増収財源の活用による平成 27 年度介護報酬改定

における介護職員の処遇改善等で 1,051 億円、医療・介護保険制度の改革では、国民健康保険等の低所得者保険料軽減措置の拡充に 612 億円、国民健康保険への財政支援の拡充に 1,864 億円であり、難病・小児慢性特定疾病に係る公平かつ安定的な制度の確立では、26 年度中に実現した制度改正から平年度化することで事業費が 2,048 億円に拡大している。

それらの合計額である充実額は、国と地方の財源の内訳では、国分 6,786 億円に対して、地方分は 6,833 億円となり、事業によってもっぱら国が負担するものもあるが、結果的にはほぼ折半するかたちになっている。平成 26 年度の地方負担分は 2,713 億円であったから、27 年度にかけての負担増は 4,120 億円となる。

一方、平成 27 年度の地方財政対策によれば、地方の一般財源は、水準超経費部分を除いて、26 年度と比較して、7,408 億円の増額となっている。また、地方財政計画の歳出に計上される平成 27 年度の社会保障の充実（地方費）は、

- ・社会保障の充実分 6,554 億円（②2,713 億円）
- ・社会保障 4 経費の公経済負担増分 855 億円（②778 億円）

であり、両方を合計した 26 年度からの増額分は、3,948 億円程度である。それは、地方財政計画の歳出（水準超経費を除く）の増額である 1 兆 4,600 億円程度のなかで吸収されている。このように、地方財政計画の歳出に、消費税・地方消費税の引上げに伴う社会保障の充実分等の所要額を計上し、所要の財源を確保している。

表 2 平成 27 年度における「社会保障の充実」(概要)

平成27年度における「社会保障の充実」(概要)					(単位:億円)	
事 項	事 業 内 容	平成27年度 予算案 <sup>(注1)</sup>		平成28年度 予算額 <sup>(参考)</sup>		
		国分	地方分			
子ども・子育て支援	子ども・子育て支援新制度の実施	4,844	2,195	2,915		
	社会的養護の充実	283	142	80		
	育児休業中の経済的支援の強化	62	56 <sup>(注4)</sup>	64		
医療・介護	医療・介護サービスの提供体制改革	病床の機能分化・連携、在宅医療の推進等 ・ 地域医療介護総合確保基金(医療分) ・ 平成26年度診療報酬改定における消費税財源の活用分	904	602	301	(注5) 544
		地域包括ケアシステムの構築 ・ 地域医療介護総合確保基金(介護分) ・ 消費税財源の活用による平成27年度介護報酬改定における介護職員の処遇改善等 ・ 在宅医療・介護連携、認知症施策の推進など地域支援事業の充実	724	483	241	
	医療・介護保険制度の改革	国民健康保険等の低所得者保険料軽減措置の拡充	612	0	612	612
		国民健康保険への財政支援の拡充	1,864	1,032	832	—
		被用者保険の拠出金に対する支援	109	109	0	—
		高額療養費制度の見直し	248	217	31	42
	難病・小児慢性特定疾病への対応	介護保険の1号保険料の低所得者軽減強化	221	110	110	—
		難病・小児慢性特定疾病に係る公平かつ安定的な制度の確立等	2,048	894	1,154	298
	年金	遺族基礎年金の父子家庭への対象拡大	20	20	0	10
	合 計		13,620	6,786	6,833	4,962

(注1) 金額は公費(国及び地方の合計額)。計数は、四捨五入の関係により、端数において合計と合致しないものがある。  
(注2) 上記の社会保障の充実と税制技術改革法に基づく低所得者に対する逆進性対策である「簡素な給付措置(臨時福祉給付金)」(1,320億円)をあわせて一体的に、消費税増収分と社会保障改革プログラム法等に基づく(重点化・効率化による財政効果を活用して財源を確保。  
(注3) 「子ども・子育て支援新制度の実施」の国分については、平成27年度は全額内閣府に計上、平成26年度は1,043億円は内閣府、304億円は厚生労働省に計上。  
(注4) 「育児休業中の経済的支援の強化」の国分のうち、雇用保険の適用分(55億円)は厚生労働省、国共済組合の適用分(1億円)は各省庁に計上。  
(注5) 平成26年度における「地域医療介護総合確保基金(医療分)」については、上記に加え、公費360億円の上乗せ措置を別途実施し、基金規模は合計904億円。

0

出所)厚生労働省「平成 27 年度 社会保障の充実・安定化について」、平成 27 年 1 月 13 日、第 3 回社会保障制度改革推進本部

図7は、消費税率の引き上げを平成29年4月に延期したことに伴って変更された、社会保障・税一体改革による社会保障の充実に係る実施スケジュールを示している。子ども・子育て支援新制度は、予定どおり平成27年4月から実施とされている。その反面で、年金関係の年金生活者支援給付金と受給資格期間の短縮については、消費税率引き上げ延期を踏まえて、29年4月からの実施とされ、医療・介護関係では介護保険1号保険料の低所得者軽減強化は、既述のように一部実施にとどめ、完全実施は29年4月まで先送りにしている。

図7 社会保障・税一体改革による社会保障の充実に係る実施スケジュールについて

社会保障・税一体改革による社会保障の充実に係る実施スケジュールについて

○消費税率の10%への引上げを平成29年4月から実施することを踏まえ、社会保障の充実に「基本方針」(平成26年12月24日閣議決定※)に沿って着実に推進。

	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度
消費税	●8%への引上げ	○		●10%への引上げ	
子ども・子育て支援		●予定通り27年4月から実施	子ども・子育て支援新制度		
	●育児休業中の経済的支援の強化				
医療・介護	●診療報酬改定	●介護報酬改定	●診療報酬改定		●診療報酬改定 ●介護報酬改定
	●(医療分)	●(介護分)	地域医療介護総合確保基金		
	●国保等の低所得者保険料軽減措置の拡充		国保への財政支援の拡充		
		●高額療養費の見直し		○後期高齢者の保険料軽減特例の見直し	
		●地域支援事業の充実			
	一部実施	●介護保険1号保険料の低所得者軽減強化		●完全実施	
	●難病・小児慢性特定疾病に係る公平かつ安定的な制度の確立等				
年金		○		●年金生活者支援給付金	
		○消費税率引上げ延期を踏まえ、29年4月から実施		●受給資格期間の短縮	
	●遺族基礎年金の父子家庭への拡大				

※「基本方針」(平成26年12月24日閣議決定)抜粋

消費税率10%の実現は平成29年4月となるが、子育て支援、医療、介護など社会保障の充実にについては、可能な限り、予定通り実施する。誰もが安心できる持続可能な社会保障制度の確立を目指し、引き続き、その改革に取り組む。

出所)厚生労働省「社会保障制度改革のスケジュール等について」、平成27年1月13日、第3回社会保障制度改革推進本部

4. 個別分野での課題

1)医療保険制度改革

平成27年においては、社会保障改革の一環として、医療保険制度の大幅見直しのための法案が通常国会に提出される見込みである。そのなかでもとりわけ重要と考えられる国民健康保険の安定化、高齢者医療の後期高齢者支援金の総報酬割の導入、協会けんぽの国庫補助率の安定化、医療費適正化

計画の見直しについての骨子は次のとおりである。

#### ①国民健康保険の安定化

国保への財政支援の拡充等により、財政基盤を強化する。具体的には、平成 27 年度から保険者支援制度の拡充（約 1,700 億円）を実施する。これに加えて、更なる公費の投入を平成 27 年度（約 200 億円）から行い、平成 29 年度には、高齢者医療における後期高齢者支援金の全面総報酬割の実施に伴い生じる国費を優先的に活用し、約 1,700 億円を投入する（公費追加の投入方法として、国の国保財政に対する責任を高める観点からの財政調整機能の強化、自治体の責めによらない要因による医療費増・負担への対応、医療費の適正化に向けた取組等に対する支援、財政安定化基金による財政リスクの分散・軽減等を実施する）。

また、平成 30 年度から、都道府県が財政運営の責任主体となり、安定的な財政運営や効率的な事業運営の確保等の国保運営について中心的な役割を担うこととし、制度の安定化を図る（具体的には、都道府県は県内の統一的な国保の運営方針を定め、市町村ごとの分賦金決定及び標準保険料率等の設定、保険給付に要する費用の支払い、市町村の事務の効率化・広域化等の促進を実施する。市町村は、地域住民と直接顔の見える関係の中、保険料の徴収、資格管理・保険給付の決定、保健事業など、地域におけるきめ細かい事業を引き続き担う。引き続き、地方との協議を進める）。

財政運営に当たっては、都道府県が医療費の見込みを立て、市町村ごとの分賦金の額を決定することとし、市町村ごとの分賦金の額は、市町村ごとの医療費水準及び所得水準を反映する。国の普通調整交付金については、都道府県間の所得水準を調整する役割を担うよう適切に見直す。保険給付に要した費用は都道府県が市町村に対して確実に支払う。

#### ②高齢者医療における後期高齢者支援金の全面総報酬割の導入

被用者保険者の後期高齢者支援金について、より負担能力に応じた負担とし、制度の持続可能性を確保する観点から、総報酬割部分（現行制度では 3 分の 1）を平成 27 年度に 2 分の 1、平成 28 年度に 3 分の 2 に引き上げ、平成 29 年度から全面総報酬割を実施する。

被用者保険の負担が増加する中で、抛出金負担の重い被用者保険者への支援を実施する。（平成 27 年度は約 110 億円。全面総報酬割が実施される平成 29 年度には約 700 億円の見込み。これに加え、既存の高齢者医療運営円滑化等補助金が後期高齢者支援金部分の縮減に対応して、平成 27 年度は約 200 億円。平成 29 年度は約 120 億円の見込み。）

#### ③協会けんぽの国庫補助率の安定化と財政特例措置

国庫補助率の特例措置が平成 26 年度末で期限切れとなる協会けんぽについて、国庫補助率を当分の間 16.4%と定め、その安定化を図る。ただし、現下の経済情勢、財政状況等を踏まえ、準備金残高が法定準備金を超えて積み上がっていく場合に、新たな超過分の国庫補助相当額を翌年度減額する特例措置を講じる。

#### ④医療費適正化計画の見直し

都道府県が、医療機能の分化・連携、地域包括ケアシステムの構築を図るために策定される地域医療構想と整合的な目標（医療費の水準、医療の効率的な提供の推進）を計画の中に設定し、国においてこの設定に必要な指標等を定めることとする。

上記の見直しにあわせて現行の指標(特定健診・保健指導実施率、平均在院日数等)について必要な



見直しを行うとともに、後発医薬品の使用割合等を追加する。

計画について、毎年度の進捗状況管理、計画期間終了前の暫定評価等を行い、目標が実績と乖離した場合は、都道府県はその要因分析を行うとともに、必要な対策を検討し、講ずるよう努めるものとする。

都道府県は地域医療構想の策定後、同構想と整合性が図られるよう医療費適正化計画を見直すこととし、第3期計画（平成30～35年度）を前倒して実施する。

以上の医療制度改革の4項目のなかでも、国民健康保険の財政運営の責任主体を、平成30年度から都道府県とすることは、昭和36年の国民皆保険の成立以来のわが国医療保険制度における大転換であるといえる。戦後改革において基礎自治体中心主義が打ち出され、国民の健康保持を支援する等のサービスは基礎自治体である市町村の責務とされたことから、国民健康保険事業はもっぱら市町村が担ってきた。これまでは保健サービスを担う市町村が国民健康保険を担うことで、住民の健康増進が国民健康保険事業特別会計の保険財政の健全化につながるという観点で有益とされてきた。しかしながら、少子・高齢化、過疎化の深刻化と人口減少社会の到来のなかで、市町村を国民健康保険の保険者とするものの限界がささやかれてきた。そのなかで、都道府県が医療費適正化において主導的役割を果たすことが期待されているなかで、国民健康保険の財政運営の責任を都道府県に移管するという大きな方向転換が行われることは大いに注目される。

なお、平成27年2月12日には 国民健康保険制度の基盤強化に関する国と地方の協議の場（国保基盤強化協議会）において「国民健康保険の見直しについて（議論のとりまとめ）」について合意され、それに基づいて制度改革のための所要の改正法案が平成27年通常国会に提出されることとなった。制度改革にむけて大きく前進したといえる。

## 2)医療・介護分野での課題

平成27年4月から、医療介護総合確保推進法が一部施行され、そのなかで、都道府県において地域医療構想を策定し、医療機能の分化と連携を適切に推進し、地域包括ケアシステムの構築に向けた地域支援事業の充実を行い、低所得者への介護保険の一号保険料軽減の強化を一部実施（平成29年4月より完全実施）、一定以上の所得のある介護サービスの利用者について自己負担を1割から2割へ引上げ等（27年8月から）とされている。

医療・介護分野では、充実だけでなく重点化・効率化を含めて総合的に改革を実施することとなっている。そうした趣旨が十分理解され、制度の見直しが順調に定着するかどうかについては十分な注意が必要である。介護分野では地域包括ケアシステムの構築、医療関係では医療費適正化の観点から病床の機能分化・連携、在宅医療の推進等が進められようとしているが、その課題は重い。

## 3)子ども・子育て支援

子ども・子育て支援新制度が平成27年4月から実施され、待機児童解消等の量的拡充や保育士の処遇改善等の質の改善が実施される。大きな制度改革を伴うだけに、新制度へのスムーズな移行がされるかどうかについては十分な注意が必要である。

平成27年度の社会保障の充実分としては、待機児童の解消に向けて、各自治体が事業計画で見込んだ「量の拡充」に要する経費に加え、消費税10%満年度時に必要とされる0.7兆円ベースでの「質の改善」に要する経費（27年度所要額）については、全て実施できるよう財源が確保された。

これまで、待機児童の解消や子育て支援のため、保育所運営費等の国の制度に基づき実施する事業のみならず、地方団体は、認可外保育所への運営費補助をはじめとして、様々な単独事業と組み合わせて住民サービスを実施してきた。

子ども・子育て支援新制度の施行と、そのための財源確保により、これまでは地方団体の任意の補助（単独事業）であった小規模な保育施設への運営費支援が、一定の枠組みの元で、「地域型給付」として、二分の一の国負担による費用負担のもとで、給付対象化された。

同様に、新制度における市町村事業である「地域子ども・子育て支援事業」では、子育て相談などの利用者支援や子育て支援拠点の運営費など、先進的な自治体が独自に行ってきた事業も法律上の事業として位置付けられ、国庫補助金の対象となることとなった。

さらに、地域子ども・子育て支援事業では、小学生が利用する「放課後児童クラブ」（児童福祉法に規定する放課後児童健全育成事業）に関しても、新制度の施行に伴い、原則として19人以上のクラブを補助対象とするとの従来の国庫補助要件が撤廃され、過疎地等での小規模クラブに対しても国庫補助が行われることとなった。

## 5. 平成28年度以降の課題

図8は、社会保障・税一体改革による社会保障制度改革の今後の進め方について、年度別に課題をあげたものである。大きな制度改革上の課題では、平成27年の通常国会に提出される医療保険制度改革であるといえる。また、介護保険における地域包括ケアシステムの構築もそれが画餅に終わらないようにすることも重い課題である。また、今後の進め方をみるなかで、平成27年度が社会保障改革全体にとっても最重要な年度であるといえる。

図8 社会保障・税一体改革による社会保障制度改革の今後の進め方について

### 社会保障・税一体改革による社会保障制度改革の今後の進め方について

	主な実施事項
平成27年 1月～3月	○医療保険制度改革関連法案の提出(平成27年の通常国会) ・法案成立後、同法に基づき各種改革を順次実施
平成27年度	○子ども・子育て支援新制度の施行(平成27年4月～) ・待機児童解消等の量的拡充や保育士の処遇改善等の質の改善を実施 ○医療介護総合確保推進法の一部施行 ・都道府県において、地域医療構想を策定し、医療機能の分化と連携を適切に推進(平成27年4月～) ・地域包括ケアシステムの構築に向けた地域支援事業の充実(平成27年4月～) ・低所得者への介護保険の一号保険料軽減を強化(平成27年4月より一部実施、平成29年4月より完全実施) ・一定以上の所得のある介護サービスの利用者について自己負担を1割から2割へ引上げ等(平成27年8月～)
平成29年度	○年金関連法の一部施行 ・年金を受給している低所得の高齢者・障害者に対して月額5000円の福祉的給付等を支給(平成29年4月～) ・老齢基礎年金の受給資格期間を25年から10年に短縮(平成29年4月～)
平成30年度	○国民健康保険の財政運営責任等を都道府県に移行し、制度を安定化(平成30年4月～、医療保険制度改革関連法案関係) ○医療計画・介護保険事業(支援)計画・医療費適正化計画の同時策定・実施(平成30年4月～)

※1 ①厚生年金と共済年金の一元化及び②短時間労働者に対する厚生年金・健康保険の適用拡大については、予定どおり実施(①平成27年10月～、②平成28年10月～)。

※2 年金制度については、平成26年財政検証を踏まえた制度改革を検討中。

0

出所)厚生労働省「社会保障制度改革のスケジュール等について」、平成27年1月13日、第3回社会保障制度改革推進本部

財政再建の目標である 2020 年度に国・地方を通じた基礎的財政収支の黒字化の達成のために、社会保障給付の水準抑制が大きな課題とされている。その一方で、子ども・子育て支援新制度では、消費税率の引き上げに伴って、量的拡充と質の改善で 0.7 兆円の財源が確保されているが、消費税率引き上げによる増収以外の財源の確保も重要とされている。しかしながら、昨今の財政状況のなかで、社会保障制度の充実のためのさらなる財源確保は、容易に実現できない状況にある。

また、地方財政については、社会保障にかかる単独事業のための財源確保も重要な課題である。平成 23 年 12 月に、社会保障・税一体改革素案をまとめ、消費税率引き上げ分の国と地方の配分が決定されたが、その際、地方消費税の税率引き上げと地方交付税の財源となる消費税に割合を定めるに際しては、社会保障 4 経費の社会保障給付における地方の単独事業分の財源枠を想定して決定している。

子ども・子育て支援新制度では、既述のように、いわば制度が底上げされることにより、地方団体が単独事業で行ってきた事業に対しても国庫補助が行われることとなり、一部の自治体では、国庫補助の導入により浮いた財源を活用して、さらなる住民サービスの向上等を行うことが可能となるともいえるが、平成 26 年度から始まった社会保障改革における地方財政における財源枠の確保では、もっぱら補助事業に係る部分だけが考慮され、単独事業分の財源確保が十分にされたとはいえない。消費税率引き上げの国・地方分の配分を決定した経緯に照らしても、また地方分権改革の推進を財政面で保障する意味でも、あるいは社会保障改革を通じてあるべき社会サービスの提供を行うという観点に照らしても、地方単独事業に係る財源枠の確保は、地方財政運営においては、中長期的に見て最重要課題であるといえる。

## 委員名簿等

今後の社会保障制度改革に対応した地方行財政制度のあり方に関する調査研究  
(平成26年度 地方行財政ビジョン研究会)

委員名簿

平成27年3月末日現在

委員長	小西 砂千夫	関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部教授
委員	伊集 守直	横浜国立大学経済学部准教授
	井手 英策	慶応義塾大学経済学部教授
	宇野 二郎	札幌大学法学部法学科教授
	関口 智	立教大学経済学部経済政策学科教授
	相馬 直子	横浜国立大学大学院国際社会科学研究院准教授
	高端 正幸	新潟県立大学国際地域学部国際地域学科准教授
	田邊 國昭	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	冨江 直子	茨城大学人文学部社会科学科准教授
	中野 妙子	名古屋大学大学院法学研究科准教授
	西岡 晋	金沢大学人間社会研究域法学系教授
	沼尾 波子	日本大学経済学部教授
	古市 将人	帝京大学経済学部経済学科講師
	佐藤 文俊	自治財政局長
	橋本 嘉一	大臣官房審議官（財政制度・財務担当）
	亀水 晋	大臣官房審議官（公営企業担当）
	内藤 尚志	自治財政局財政課長
	境 勉	自治財政局調整課長
	前田 一浩	自治財政局交付税課長
	滝川 伸輔	自治財政局地方債課長
	大村 慎一	自治財政局公営企業課長
	廣澤 英治	自治財政局公営企業課公営企業経営室長
	大沢 博	自治財政局公営企業課準公営企業室長
	原 邦彰	自治財政局財務調査課長
	笠置 隆範	自治財政局財政課参事官
	鈴木 善彰	一般財団法人地方自治研究機構調査研究部長兼総務部長
事務局	尾崎 祐子	自治財政局調整課課長補佐
	石井 友浩	自治財政局調整課総務事務官
	山口 篤行	一般財団法人地方自治研究機構調査研究室長兼総務室長
	羽田 康宏	一般財団法人地方自治研究機構調査研究部研究員

## 平成26年度の開催経緯

委員会	テーマ・報告者	報告書該当部分
第1回委員会 (平成26年6月13日)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○「地方分権改革の推進について」 森 源二 内閣府地方分権改革推進室参事官</li> <li>○「地方財政制度の確立期における課題の今日的視点」 小西 砂千夫 委員長 関西学院大学大学院 経済学研究科・人間福祉学部教授</li> </ul>	<p>第1部 第2章</p> <p>第1部 第1章</p>
第2回委員会 (平成26年7月29日)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○「介護保険法の改正について」 徳大寺 祥宏 総務省自治財政局調整課課長補佐</li> <li>○「生存権論における個人と社会」 富江 直子 茨城大学人文学部社会科学科准教授</li> </ul>	<p>第3部 第4章</p> <p>第3部 第1章</p>
事例視察 (平成26年8月18・19日)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○「生活保護に係る実態調査」</li> </ul>	<p>第3部 第3章</p>
第3回委員会 (平成26年9月25日)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○「地方財政健全化の取組について」 村田 崇 総務省自治財政局財務調査課理事官</li> <li>○「憲法による社会保障法制に対する規律－憲法25条・14条を中心に」 中野 妙子 名古屋大学大学院法学研究科准教授</li> </ul>	<p>第2部 第1章</p> <p>第3部 第2章</p>
第4回委員会 (平成26年10月21日)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○「公営企業の経営改革の取組について」 藤原 俊之 総務省自治財政局公営企業課理事官</li> <li>○「地方公営企業制度と直営方式」 宇野 二郎 札幌大学法学部法学科教授</li> </ul>	<p>第4部 第2章</p> <p>第4部 第1章</p>
第5回委員会 (平成26年1月29日)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○「平成27年度地方財政対策について」 梶 元伸 総務省自治財政局財政課財政企画官</li> <li>○「平成27年度社会保障の充実等について」 徳大寺 祥宏 総務省自治財政局調整課課長補佐</li> <li>○「平成27年度の社会保障改革と地方財政－消費税率引上げ見送りの影響」 小西 砂千夫 委員長 関西学院大学大学院 経済学研究科・人間福祉学部教授</li> </ul>	<p>第2部 第2章</p> <p>第5部 第1章</p> <p>第5部 第2章</p>

今後の社会保障制度改革に対応した  
地方行財政制度のあり方に関する調査研究

—平成 27 年 3 月発行—

一般財団法人 地方自治研究機構

〒104-0061

東京都中央区銀座 7-14-16 太陽銀座ビル 2 階

電話 03-5148-0661(代表)