

自治体財政 改善のヒント 第19回

公営企業も経営戦略の本質は選択と集中 予算の制約を意識したメリハリが肝要

大和総研 金融調査部 主任研究員 鈴木 文彦

総務省は8月、2017年3月末時点の公営企業の経営戦略策定状況を公表した。全国6758の事業体のうち策定済みは2911事業体で全体の43%だった。水道事業は全国1877事業体のうち策定済みが622事業体で全体の33%にとどまった。このうち末端給水事業を給水人口別にみると、小規模であるほど未着手の割合が高い(図)。

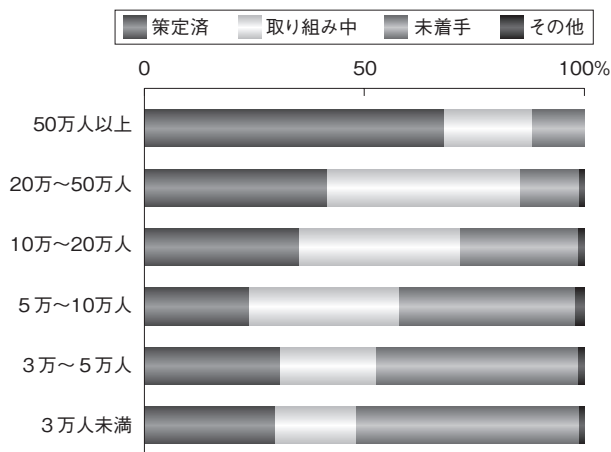
総務省は全国の公営企業に対して20年度を期限に経営戦略の策定を要請している。水道に関しては、厚生労働省から「地域版水道ビジョン」の策定が推奨されている。名称と依頼元が異なるがこれも経営戦略の1つである。水道に限らず公営企業は、経営戦略が言われる前から中長期計画を策定してきた。経営戦略とは経営戦略の考え方に基づいて策定した中長期計画といえる。戦略性に欠ける、従来型の中長期計画とは何が違うのか。

まず、これまでの単なる中長期計画が総花的だったのに対し、経営戦略は選択と集中を旨とする。例えばAとBとCという整備案件があったとする。戦略性のない単なる中長期計画は、それぞれ必要か否かという問いに対して、必要であればすべて計画に盛り込んでいた。これに対して経営戦略は必要な整備案件をすべて盛り込むのではなく、どれを先に実行し、何を後回しにするかを考える。つまり経営戦略とは優先順位を決めることである。

選択と集中から導かれる経営戦略のポイントは2点ある。第1に、経営戦略は予算の制約を前提とする。これまでの中長期計画は、必要な施策を網羅的に盛り込んだうえで投資計画を決定し、次いで財源をいかに確保するかを考える。これに対して、経営戦略は最初に財源を考え、予算の制約を定め、整備案件を優先順位に従って計画に盛り込む。ことわざでいう「入るを量りて出るを制す」の考え方である。

今回、あらためて経営戦略の考え方が出されたのは、高度成長期に集中整備したインフラの老朽化が進んでいることが背景にある。更新需要の拡大が見込まれる一方で、人口減少に伴い料金収入は減少する見通しである。つまり更新期を迎える施設をすべて更新するだけの財源がない。右肩上がりの時代のように人口と料金収入の拡大を見込んであれもこれも整備することはできない。抜本的な発想の転換が必要である。厳しさを増す予算の制約をより一層意識し、とりうる施策を絞り込むことが重要だ。経営戦略とは必要とされる施策のうちあえて何をやめるかを定めることでもある。

図 末端給水事業における経営戦略の策定状況



出所：地方公営企業決算状況調査表（総務省）、公営企業の経営戦略及び新公立病院改革プランの策定状況（総務省）から大和総研作成
給水人口は2016年3月末時点

第2に、経営戦略には経営ビジョンが必ずある。数ある施策のうち何を選ぶかを決めるのに評価軸が必要だからだ。将来のあるべき姿を示す経営ビジョンがその役割を果たす。将来のあるべき姿について、厚労省は13年に公表した「新水道ビジョン」で安全・持続・強靱の3つの観点を掲げている。一言でまとめれば、24時間365日、たとえ災害時においても、すべての住民に安心安全な水を提供することである。

「対策を施さない場合」との比較

将来のあるべき姿と対になるのは「現状」である。これは今現在のこととは限らない。特に対策を打たずに推移した場合に見込まれる将来の姿でもあり、むしろこちらが重要である。仮に設備更新のペースを上げることなく老朽化を進むにまかせた場合、漏水率が将来どれほど悪化するのか。震災時の断水世帯数がどれだけ増えるのか。こうした成り行き予測の結果示される定量指標が、将来のあるべき姿に対する現状を定義する。

将来のあるべき姿と現状とのギャップを「問題」という。経営戦略に盛り込まれる諸施策は、これら問題に対する解決策でなければならない。経営戦略は言わば問題解決の体系である。インフラ老朽化や人口減少という環境変化に対し、いかにして現状のサービス水準を維持するか。この問いに対する回答が経営戦略に含まれる諸施策であり、具体的には浄水場や管路の更新、貯水槽の設置、災害時プランの策定、人材育成などがある。

策定手順も異なる。これまでの中長期計画が施設整備計画を土台に積み上げ方式で策定したのに対し、経営戦略は危機管理計画などの上位計画から具体的な下位計画にブレイクダウンする逆算方式である。経営戦略が言われる以前、中長期計画の策定にあたって、施設整備計画を先に策定していなかったか。財産目録から耐用期限の到来順に更新する前提で整備計画を策定する。整備作業に必要な人員を見積もり、退職予定を勘案して職員計画を作る。そして必要な財源を積算し財政計画を見積もる。最後に、施設整備計画がもたらす効

果をシミュレーションし危機管理計画に反映する。この策定手順だと、施設整備計画が事実上のアクションプランで、収支計画や危機管理計画はこれを踏まえたシミュレーションのようになる。管路耐震化率などの「目標」は以前からあったが、目標から施策を決めたわけではないので、施設整備計画の進捗に基づく将来見通しに過ぎなかった。

それに対して経営戦略は、将来のあるべき姿から逆算して具体的な施策を導く。安全・持続・強靱を、例えば震災時の断水世帯数と復旧日数というような定量指標に置き換える。この場合、はじめに作るのは危機管理計画となる。これが最上位計画となり、人口予測に基づく予算制約を踏まえたうえで、施設更新、修繕、その他施策に配分される。危機管理計画を起点に財政計画、職員計画を経て、施設整備計画と具体化してゆく。

料金値上げで辻つまを合わせてないか

施設整備計画を先に策定し、それに必要な財源をいかに確保するかという従来型の策定思想の行きつく先は料金値上げである。これに対し、経営戦略の発想で施設整備を考えるとダウンサイジングとなる。「入るを量りて出るを制す」と言うように、限られた財源を踏まえ、何をやるかを決めることだからである。これまで拡大してきた市街地だが、人口減少に転じ、住民が少なくなるにつれてスポンジ化が進んでいる。居住区域を集約し住民の移転を促す「コンパクトシティ」政策もダウンサイジングの有力な策のひとつである。給水区域を物理的に狭めるだけでなく、自治体の管理対象を絞り込むダウンサイジングもあり得る。基幹病院へのルート、人口密集地などに優先区域を設定し、更新財源を集中的に投下し、それ以外は延命策を施すにとどめ事後修繕で対応するなどである。端的に言えば、住民負担を増やさぬよう地理的・時間的な優先順位に従って更新と事後修繕のメリハリをつけることが経営戦略の着眼点となる。策定中の「経営戦略」が総花施策の積み上げ方式で策定され、料金値上げで辻つまを合わせていないか点検されたい。

G