

地方公営企業における経営改革

Management Reform by Local Public Enterprises

平成16年4月に総務省から地方公営企業の経営に関する総点検の通知が出された。その中で、最も重要なものは中期経営計画だ。地方公営企業における中期経営計画の策定のポイントは、(1)戦略性、(2)使命の明確化、(3)多様な視点のバランスと筋書き、(4)責任者の明確化、(5)毎年度の業績評価による着実な計画だ。「(2)使命の明確化」については、公共性と経済性を両立する地方公営企業においては、十分に議論をし、民間企業と異なることを明示することが必要だ。「(3)多様な視点のバランスと筋書き」のある計画とするためには、バランス・スコアカードを活用することが有効だ。ニュージーランド保健省では、全国の病院機能を管理するツールとしても使われている。

このような計画を策定するためには、組織の内部と外部の現状を分析することが不可欠だ。その際、客観的データなどによる事実の確認が重要だ。特に、内部の分析については、ハード面以外の分析は軽んじられてきた傾向が強い。重要な経営資源である「ひと」の分析は不可欠だ。また、「かね」に関する分析は、自立する地方公営企業を目指すため、様々な改善策を考えるためのベースとなる総資本経常利益率、長期的な視野のもと起債に頼らない経営を実現していくためのDSCR、企業債キャッシュフロー比率などが有効だ。

住民が将来にわたっても安心してサービスを楽しむために重要なことを明確にし、その実現に向けて優先すべきこと、重要なことを明確にした計画を、地方公営企業のトップの責任と職員の参画によって策定することが重要だ。



A notice requesting local public enterprises to conduct a full check over their management was released by the Ministry of Internal Affairs and Communications in April 2004. The most important matter among subjects for such overhaul was the formulation of a medium-term management plan. Points to be checked in formulating such medium-term management plan by local public enterprises were (1) strategy, (2) clarification of missions, (3) balance and outline of diversified viewpoints, (4) clarification of responsible persons, and (5) sure and steady plans based on assessment of each year's business performance. On the issue of the foregoing "(2) clarification of missions", it is necessary for a local public enterprise, which has a compatible object to realize both its public nature and economic efficiency, to fully discuss and clearly demonstrate that its missions are different from those of private enterprises. To make a plan with "(3) balance and outline of diversified viewpoints", it is effective to use Balanced Scorecard. In the Ministry of Public Health of New Zealand, such cards are used also to manage hospital businesses nationwide.

To formulate this kind of plan, it is indispensable to analyze the organization's current internal and external status. In doing so, it is fundamental to verify the facts using objective data. In particular, concerning the analysis of internal matters, analysis of items other than the hardware side tends to have been taken lightly. The analysis of "manpower", which is a critical management resource, is absolutely necessary. In addition, for conducting analysis of "capital", effective indicators are (1) rate of ordinary income to total capital, which is the basis for planning various remedial measures aimed at becoming an independent local public enterprise, and (2) DSCR (debt service coverage ratio) and rate of cash flows to enterprise bonds, which is necessary, from a long-term viewpoint, to achieve management which does not rely on bond issuance.

The plan should clearly contain the important matters which enable residents to receive the full benefit of services provided by a public enterprise in the future, and the priority and fundamental matters to achieve them. The responsibility of a public enterprise's top management, and the participation of its employees in the plan is of the essence.

1 | はじめに

現在、地方公営企業を取り巻く経営環境は大きく変化している。少子高齢化の進展～人口の減少による利用者の減少などにより、料金収入の伸びを見込むことは難しくなっている。一方、多様化・高度化する住民や利用者のニーズにこたえるような施策・サービスの充実も求められる。また、今後も継続して施設の維持管理や、老朽化する施設の計画的な更新のための投資が引き続き必要だ。さらに、環境問題、地震、テロ等のリスク対策なども求められている。

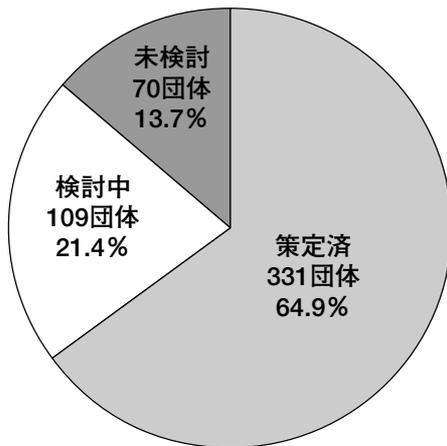
このような状況の一方で、国、地方自治体とも財政難に直面している。このため、地方公営企業に対する公的な補助金等は削減傾向だ。また、平成16年4月より地方独立行政法人法が施行されるなど、地方公営企業もこれまで以上に経済的な自立が必要になってきている。

もともと地方公営企業は、経営に当たっては、独立採算性の原則のもと「経済性の発揮と公共の福祉の増進を図ること」（地方公営企業法）が定められている。すなわち、企業体として「経済性」を確保するだけでなく、公的セクターとしての「公共性」も確保し、バランスのとれた経営が求められているのだ。その点で、通常の民間企業経営や自治体経営よりも難しい面があるとも言える。このような背景の下、平成16年4月に総務省は、改めて地方公営企業の経営全般について総点検を行い、さらなる経営改革を推進するようという通知を行った。その内容は、1) 地方公営企業の総点検、2) 中期計画の策定、業績評価等による経営基盤の強化、3) 透明性の向上、の3つから成る（図表1）。やや古いが、考え方は、今も基本的なものとして踏まえるべきものだ。

これらのうち、(1) と (2) は、各地方公営企業のサービスや経営を改善改革する手法について様々な面から

図表 1 総点検の概要

<p>(1) 地方公営企業の経営の総点検</p> <p>近年の地方公営企業の経営状況が依然として厳しいことを踏まえ、改めて地方公営企業の経営全般について、総点検チェックリストが示されている。</p> <p>(2) サービス供給の在り方の再検討と民間的経営手法の導入促進</p> <p>1. サービス供給の適否の再検討</p> <p>サービス供給自体の継続の必要性和公営企業形態でのサービス供給の必要性について改めて検討するよう要請している。</p> <p>2. 民間的経営手法の導入促進</p> <p>公営企業形態でサービス供給を継続する場合であっても、経営の活性化、効率化を進めるため民間的経営手法の導入促進を要請している。</p> <p>サービス供給手法は、地域の実情等を考慮し各団体が主体的に決定すべきものであることに留意しつつ、抜本的な再検討を行うよう要請している。</p> <p>(3) 計画性・透明性の高い企業経営の推進</p> <p>1. 中期経営計画の策定</p> <p>住民生活に不可欠なサービスを安定的に供給する地方公営企業では、経営基盤強化の観点から中期経営計画の策定が不可欠。</p> <p>2. 業績評価の実施</p> <p>中期経営計画の実効性をあげるため、計画の達成度を評価し、また、計画と実績の差異の原因を分析し、企業経営に反映させることが必要。</p> <p>評価過程への学識経験者や地域住民の参加により、客観性が確保されるよう留意することが必要。</p> <p>3. 積極的な情報開示</p> <p>企業情報をわかりやすい形で地域住民等に示すことにより、説明責任を果たすことが必要。</p> <p>類似団体や民間企業の対応するデータを添える等、住民が理解・評価しやすいよう工夫することが必要。</p>
--



資料：地方公営企業の経営基盤強化への取組状況
(平成17年11月1日現在調査)

行うことを示しているものだ。民間事業者とのコスト比較やサービス水準の比較など、公営企業内部を分析し直さなければできないものもある。このチェックリストに掲げられている項目をすべてしっかりとやれば、優れた地方公営企業経営が実現できるだろう。しかし、現実的には、限られた資源の中で実施していくためには、各地方公営企業で重要な部分を検討し、それから実施していくことが必要だ。

このため、総点検の(3)にあげられていること、すなわち、地方公営企業の中期的な取組を示す中期経営計画を策定することが、特に重要だ。しかし、2005年11月現在の策定状況は7割未満にとどまっており、検討さえしていないところが1割強ある。

総務省の総点検の内容は、現在もチェックリストとして有用だ。総点検チェックリストにあげられていることをすべて実施していれば、間違いなく経営改善を進めることができるだけでなく、全国的にも先進的な事例となるだろう。しかし、チェックリストだけでは、何をどうしたらよいか分からない、点検や見直しのポイントや手法が分からないというのが、現場の正直な声だ。中期経営計画についても、整備計画などは立案しやすいが、組織内部の経営計画などはどのように策定すればよいのかが分かりにくいようだ。

本稿では、総務省の総点検を具体的に進めていくための参考とするべく、実効性のある中期経営計画策定のポ

イントと、民間的経営手法の導入、外部化・民営化の検討方法について、整理する。

2 | 中期経営計画の策定のポイント

地方公営企業における中期経営計画の策定のポイントは、(1) 戦略性、(2) 使命の明確化、(3) 多様な視点のバランスと筋書、(4) 責任者の明確化、(5) 毎年度の業績評価による着実な計画の遂行の5つだ。

(1) 戦略性

戦略とは、民間企業では頻繁に使われるが、行政では余り使われないと認識されがちだ。しかし、実際には、「産業振興戦略」「〇〇市都市創造戦略」などのように使われている。近年では、「戦略計画」を策定する地方自治体もある。重要なことは、計画の内容が本当に「戦略的」かどうかだ。

地方公営企業が中期経営計画を策定する際に「戦略的」に考えると、下記のようなものだ。

①最終的な目標、将来的な目標、目指す姿を明確にすること

計画策定の最初に行うべきことは、計画期間や長期的な視点から、組織の目指す将来像などを明確にすることだ。地方公営企業の場合、目前にやらなければならない事業、例えば未整備地域への施設の敷設や施設の耐震化、老朽施設の更新などが山のようにあることが多い。このため、目指す姿が明確でなくとも、仕事はあるのだ。日々の業務を遂行する上ではそれでも問題はないかもしれない。しかし、中期的な経営計画を策定する上では、それらの事業のうち、どれを優先的に行うべきなのかなどを定めることが必要だ。そのためには、将来的な目標や目指す姿を明確にすることが、次の「使命の明確化」とあわせて極めて重要だ。

②最終的な目標を達成するために、一貫した組織の活動の筋書を作成すること

目指す姿や最終的な目標が明確になれば、その実現に向けた筋書が必要だ。そのとき、筋書に反するものを書かないことはもちろんのこと、目標と関係のないことも

書かない。この作業を行うと、必要なことをふまえて、将来的な目標や目指す姿を変更しようとする動きが必ず出る。これでは戦略にならない。あくまでも目標ありきで考え、それ以外のものは掲載しない。それぐらい徹底すれば、将来の目標や目指す姿がどれだけ大事かが認識でき、真剣に議論することが可能だ。

③筋書と関係のあるものを優先的・重点的に実現していくこと

戦略的とは、筋書と関係のあるものを優先的・重点的に実現していくことだ。それらの事項に経営資源を集中することだ。筋書に反するものは、削減、休止、廃止、筋書には関係ないが必要なものについては、現状維持、削減とし、重要なところに「ひと」と「かね」を集中することが必要だ。

④実現のための進行管理、改善策は継続的に実施すること

戦略的とは計画を策定するだけではない。策定した計画を実施し目標を実現することが戦略だ。このため、実現に向けた進行管理を定期的に行い、その状況に応じた改善策を継続して実施することが必要だ。

(2) 使命の明確化（公共性と経済性のバランス）

使命とは、組織の存在意義である。仮に組織がなかつ

たとしたら、どのようなマイナスが生じるか、そのマイナスが生じるということは、それが組織の存在意義と考えられる。

地方公営企業は、行政組織でありながら、企業としての特徴も有しており、経済性と公共性を両立することが求められている。それが民間企業とは異なる点であり、まさしく使命だ。一方で『官から民へ』の流れは、その地方公営企業でも現れている。例えば、それまで地方公営企業が実施してきた電気事業やバスなどの交通事業を民間企業に運営を任せたり、売却したりするなどの流れだ。民間でできることは民間に任せ、公共性の高いものは地方公営企業がサービスを供給するというのが基本的な考えになっている。ここでいう「公共性」とは何か。

電気事業の場合は、地方公営企業では、原子力ではなく風力や水力などの自然エネルギーを活用した発電を行っていることが、公共性の議論の際には重要となっている。発電効率は悪いが地球環境に優しい自然エネルギーを活用することが、地方公営企業が行うことの意義だ。このように考える根底には、民間企業は効率性や利益を追求したり、採算の悪いものは切り捨てたりするという先入観がある。

図表2 サントリー株式会社の利益三分主義

サントリーの社会・文化活動の原点は、創業者鳥井信治郎の「利益三分（さんぶん）主義」の精神にさかのぼります。事業による利益の3分の1は社会に還元し、3分の1は顧客へのサービス、そして残り3分の1を事業拡大の資金とするという信念の信治郎が社会福祉活動として1921年に設立した「邦寿会」は、現在も特別養護老人ホームや保育園を運営しています。

資料：サントリー株式会社HP http://www.suntory.co.jp/eco/report2004/report2_01.htmlより引用

図表3 トヨタ自動車株式会社の基本理念

1. 内外の法及びその精神を遵守し、オープンでフェアな企業活動を通じて、国際社会から信頼される企業市民を目指す
2. 各国、各地域の文化、慣習を尊重し、地域に根ざした企業活動を通じて、経済・社会の発展に貢献する
3. クリーンで安全な商品の提供を使命とし、あらゆる企業活動を通じて、住みよい地球と豊かな社会づくりに取り組む
4. 様々な分野での最先端技術の研究と開発に努め、世界中のお客様のご要望におこたえする魅力あふれる商品・サービスを提供する
5. 労使相互信頼・責任を基本に、個人の創造力とチームワークの強みを最大限に高める企業風土をつくる
6. グローバルで革新的な経営により、社会との調和ある成長を目指す
7. 開かれた取引関係を基本に、互いに研究と創造に努め、長期安定的な成長と共存共栄を実現する

資料：トヨタ自動車株式会社HP <http://www.toyota.co.jp/vision/philosophy/>より引用

図表4 島根県企業局の使命

<p>企業局の使命とビジョン</p> <p>島根県企業局は、私達の使命とビジョンを次のように認識しています。これを職場全体で共有し、事業を展開して参ります。</p> <p>島根県企業局の存在意義は</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 県民の安定した生活基盤を最大限の企業効率性で確保・提供 ● 島根県の長期的課題（自立）達成に向け、島根県企業局として独自の役割発揮（主体性・自立性の確立） <p>そのためのキーワード</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 徹底した顧客（県民）志向＝安全・安定・低コストの商品提供 ● 強みを活かし、市場競争で優位な企業体質・組織づくり ● 公企業として徹底した法令遵守・情報提供で県民理解・ビジネスモデルの提供
--

資料：『島根県企業局経営計画』（平成18年3月）より http://www.pref.shimane.lg.jp/kigyokeiei_keikaku/saktei.html

しかし、例えば、サントリーは、創業当初から「利益三分主義」を掲げ、事業による利益の3分の1は社会に還元し、3分の1は顧客へのサービス、そして残り3分の1を事業拡大の資金とするという信念がある（図表2）。今でいうCSRの先駆けだ。トヨタ自動車では、その基本理念に、企業活動を通じて、経済・社会の発展に貢献すること、住みよい地球と豊かな社会づくりに取り組むことなどを掲げている（図表3）。両社とも、社会や地球に対する貢献を企業理念に掲げているのだ。

一方、一般的な地方公営企業の使命や経営理念には、地域の発展に資する基盤を整備する、地球環境の保全に貢献する、などが掲げられている。しかしこれでは先に挙げた2社とほとんど変わらない。地方公営企業が存続したり、その事業を継続することの理由としては不十分だ。

民間企業で経済的に自立することは、組織として存続するためには当然のことだ。その上で社会や顧客に何をするのかを明確にすることに意義がある。逆に、地方公営企業が、地域や地球環境に貢献することは当然のことと考えられる。当然のことは書かなくて良いとすれば、例えば、島根県企業局の経営計画の使命、ビジョンに「県民の安定した生活基盤を最大限の企業効率性で確保・提供」や「市場競争で優位な企業体質・組織づくり」と

あるのは、1つの在り方だ（図表4）。

では、地方公営企業における経済性とは何か。利益を追求する、低コストで事業・業務を行う、費用対効果の高い事業を行うなどが考えられる。地方公営企業の場合、利益を追求することは、否定されがちである。しかし、利益を単年度の利益とした場合、一般的な公営企業であれば追求するべきだ。15～20年後には、毎年、現在の数倍の額になると予想される更新投資が控えており、それに向けた内部留保資金を確保することが必要だからだ。

低コストで事業・業務を行うことは必ずしも良くない。地域、社会にとって必要なものを必要なだけ整備するためには、必要なコストをかける必要がある。

そこで、費用対効果の高いものが経済性である、という考えに行きつく。例えば、水道事業では、「水道事業の費用対効果分析マニュアル（案）」があり、これにのっとり、水道事業の費用対効果を分析することが考えられる。これは1つの方法であるが、費用対効果が高ければ、整備量は問わないということではない。地域のニーズに合ったもの、まちづくりなどに必要なものを整備・建設することが必要だ。ここに公共性の考え方が入ってくる。

地方公営企業の使命を明確にするとき、公共性も経済性も両立することが前提であるが、単に地域の活性化や地球環境の保全への貢献などを掲げるだけでは不十分だ。

経済的な自立も前提として、「地方公営企業が民間企業か」という対立構造でなく、「民間ができることは民間で」という単純な発想でもなく、「住民や地域、社会のニーズにこたえるためには、官民がどのように役割分担をしていくべきか」という視点で十分に議論した上で、地方公営企業の使命や役割を明確にすることが必要だ。

(3) 計画のバランス

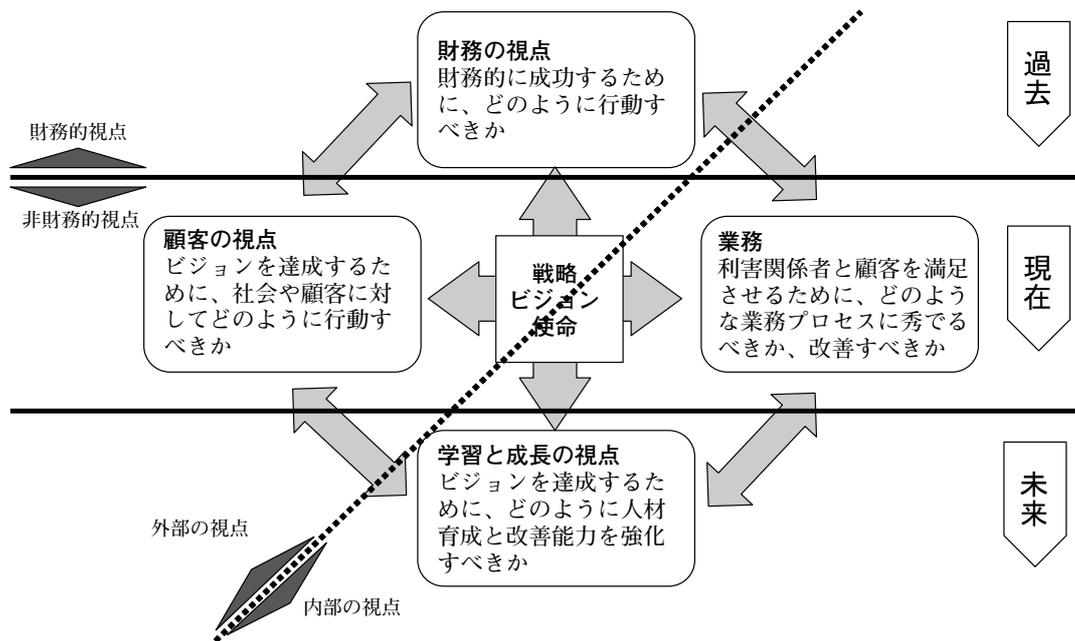
中期経営計画を策定するときの3つ目のポイントは、「計画のバランス」だ。従来、地方公営企業の中期計画は、施設・設備に重点をおいた整備計画が中心だった。近年、水道事業ならおいしい水プロジェクト、病院事業なら将来の需要予測をふまえた医師、看護師等の確保計画、交通事業ならサービス向上と効率性向上を定めた計画など、ソフト面を重視した計画も出てきている。総点検で示されている中期経営計画は、住民生活に不可欠なサービスを安定的に供給するため、経営基盤強化の観点から策定する計画だ。施設整備とサービス向上など、ハードとソフトの両方が計画されている必要がある。また、施設やサービスなど地方公営企業の外部に関することだけでは、

経営基盤強化にはならない。組織の内部に関する計画も必要だ。経営の効率化や人材育成などだ。

このようなハードとソフト、組織の外部と内部の計画を策定する際には、バランス・スコアカード (BSC) が有効だ (図表5)。組織の戦略遂行及び業績マネジメントのツールとして、日本のみならず、世界各国の民間企業、米国、英国等の国、地方自治体等で多数導入実績のある強力なツールだ。また、「地方公営企業における行政経営評価に関する報告書 (21世紀を展望した公営企業の戦略に関する研究会)」の中でも、地方公営企業の行政経営手法の1つとして紹介されたものだ。

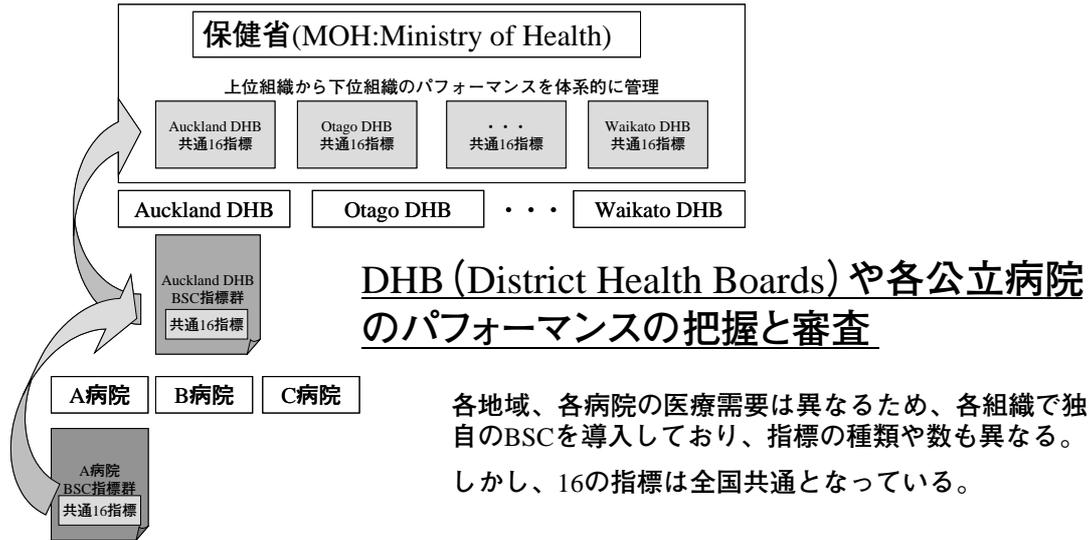
BSCの基本的な構造は、「財務」、「顧客」、「内部プロセス」、「成長と学習」という4つの視点から、戦略を達成するための目標を設定し、定期的 (毎月、年4回など) にその業績を評価していくものだ。4つのどれかに重点をおくのではなく、4つの視点すべての目標を達成していくのだ。確かに、民間企業では財務に関する目標が最も重要である。しかし、そのためには顧客満足度を高める、顧客満足度を高めるためには業務プロセスを改善す

図表5 バランス・スコアカードの基本的な概念図



資料：「バランス・スコアカード」キャプラン／ノートン

図表6 ニュージーランド保健省におけるBSC活用イメージ



資料：New Zealand Ministry of Healthより三菱UFJリサーチ&コンサルティングが作成

図表7 ニュージーランド保健省の共通指標

財 務	プロセスと効率性	医療の質と患者の満足度	組織の健全性
投入した資金に対する収益	資源利用率	患者の満足度	職員の離職率
総収入に対する営業利益	契約に関する業績	30日以内での苦情処理率	職員の定着度
投入した資金に対する総収入	患者のケースごとに調整した平均の入院日数	緊急優先時間	病欠率
負債資本比率	日帰り入院の割合	病院内での輸血感染症	業務負傷率

資料：New Zealand Ministry of Healthより三菱UFJリサーチ&コンサルティングが作成

る、業務プロセスを改善するためには、社員の能力を向上する必要がある、などのように相互に関係がある。地方公営企業の場合、財務を経営性、顧客を公共性と置き換えることにより、経済性と公共性の両立を戦略として明示することが可能だ。この点において、民間企業や一般会計部門よりも、地方公営企業においてBSCを適用することがふさわしいと考えられる。

米国や英国などの公的機関でBSCを導入している事例は多いが、近年、我が国でも増えてきている。地方公営企業では、島根県企業局や三重県病院事業庁、宇都宮市上下水道局などだ。

国全体の医療をBSCで管理している国が、ニュージーランドだ（図表6）。ニュージーランド保健省では、BSCの4つの視点ごとに4つの共通目標（指標）を設定し、国

内の全病院のパフォーマンスの向上を目指している。ただし、各地域、各病院の医療需要は異なるため、それぞれの組織に応じて目標・指標を設定している（図表7）。

各地域の病院を統括するDHB（District Health Boards）は、3か月に一度、保健大臣にBSCの結果を報告し、結果が悪い場合は保健大臣から指導が入る。

なお、保健省は、BSCによる効果として、①各病院が自身の業績を把握することが可能、②他の病院と比較することで各病院の改善点が明確、③全体の管理や運営が効率的かどうかの把握が可能、④フォーラムが設置されるなど、病院間でのコミュニケーションの確実な増加、をあげている。

（4）責任者の明確化

中期経営計画を策定する際の最後の段階で、責任者を

明確にすることは重要だ。まず、経営計画の責任者を明確にする。普通に考えれば、地方公営企業の事業管理者だが、経営会議などがあれば、そのメンバーも含めることも考えられる。責任者を明確にすることにより、計画の推進に対する責任も明確になる。

計画全体の責任者の明確化は比較的簡単だ。もっと重要なのは、計画に書かれた具体的な施策や事業の責任者だ。目標や施策、スケジュールまで定めても、責任者を書かなければ計画推進の担保とならない。具体的な事業やアクションプランの横に、担当課長を書きただけだ。

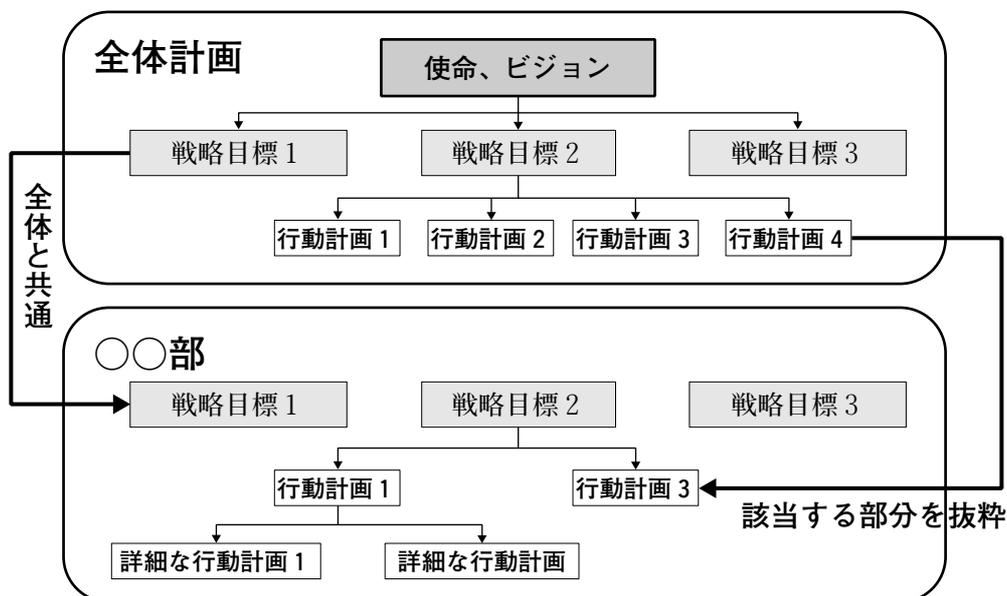
これを中期経営計画の中に明示していくことも一つの方法だが、縦割り文化の組織である地方公営企業の場合、組織別に再整理する方が実際には動きやすいものと考えられる。部門別行動計画として、中期経営計画を落とし込むのだ。部門別行動計画を寄せ集めたものが地方公営企業全体の中期経営計画となるのではない。企業全体の中期経営計画で定められた目標について、各部門がどのような役割を果たしていくのかを検討する必要がある。全体計画を部門別の計画に落とし込むイメージは、図表8の通りである。重要な点は、全体の目標と部ごとの目標を同じにすることだ。

(5) 毎年度の業績評価による着実な計画の遂行

中期経営計画を立案した後は、その実現に向けた進行管理を行うことが重要だ。BSCで中期経営計画を立案した場合は、進行管理も比較的容易である。BSCは、戦略立案のためだけのツールではない。「バランス・スコアカードの基本的な概念図」で示したとおり、ビジョンや戦略を実現するために、具体的な目標を立て、その実現に向けて業績評価を定期的に行っていくものだ。すなわち、経営戦略計画にBSCを適用することにより、計画の策定と同時に、戦略の実行・目標管理システムが一体的に構築することが可能なのだ。具体的に業績評価マネジメントを行っていく際に必要なものは、年次業績計画書と年次業績報告書だ。中期経営計画策定後、個々の行動計画(アクション・プラン)の業績目標(目標値)を設定し、それをとりまとめたものが「年次業績計画書」となる(図表9)。

実は、地方公営企業にはこのような仕組みが既に整備されている。「〇〇事業年報」などだ。しかし、その内容が中期経営計画とリンクされていないため、単に一定の指標を羅列していることが多い。「〇〇事業年報」を上述の2つのものを取り入れたものに変更し運用していくこ

図表8 経営戦略計画と部門別行動計画の関係の例



図表 9 年次業績計画書と年次業績評価書の概要

年次業績計画書	<ul style="list-style-type: none"> ○ 当該年度に実施する事業計画書 ○ 経営戦略計画の内容を具体的にどのように進めていくのかを、具体的に示すもの ○ 前年度の業績評価の結果をふまえ、改善策を検討の上策定するものであるため、前年度と同じ内容となることはない
年次業績報告書	<ul style="list-style-type: none"> ○ 当該年度の業績計画の進行、達成度を評価したもの ○ 年次業績計画書とともに、毎年、公表する

とが望まれる。

総務省の通知でも、積極的な情報開示を行うことを求めている。正確にはアカウンタビリティと言うべきだ。「〇〇事業年報」は確かに情報を開示しているが、一般住民が見ても内容がよく分からないものだ。住民に分かりやすい形で示すことがアカウンタビリティだ。地方公営企業の中には、財務指標を分かりやすく説明した資料を作り出しているところもあるが、単に指標を説明するだけでなく、中期経営計画で示した将来像とリンクさせた形で説明することの方が望ましい。

3 | 中期経営計画策定のための現状分析の方法

中期経営計画を策定する基本は、現状分析だ。当然のことだが、手間をかけて分析することが必要だ。

(1) 現状分析

中期経営計画を策定するためには、しっかりとした現状分析が必要だ。現状分析とは、地方公営企業という組織の内部の状況と、組織をとりまく地域や社会など、外部の現状に関する分析だ。

① 組織内部の現状分析

組織内部の現状分析は重要だが、一般的には軽んじられている、または不十分なことが多い。組織内部の現状分析とは、組織の経営資源分析だ。すなわち、「ひと・もの・かね」の現状の分析だ。

最初の「ひと」の分析だが、残念ながら多くの地方公

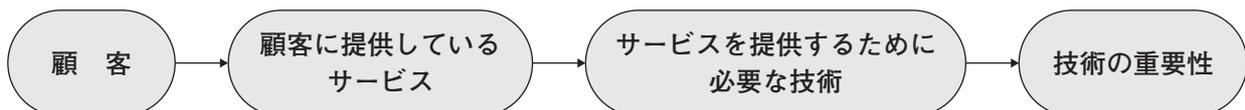
営企業では行われていない。職員の状態や考えていること、保有する技術力、満足度などに関することは、何となく分かっているような気がするだけに十分な分析をしない傾向が強い。現状が分からなければ、職員の何をどの水準までどう改善するのかを明確にすることは不可能だ。「ひと」に関する分析項目としては、職員の数、労働生産性、職員や部門の保有する技術、トップのリーダーシップ、全職員の意識、組織文化などがある。これらの後ろの項目ほど分析されないが、いずれも重要だ。

職員の数については、例えば病院であれば、将来の医療ニーズ、公立病院の果たす役割（使命）をふまえながら不足する医療職にどう対応していくのかなどを検討することが必要だ。すなわち、現在の状態だけでなく、将来の見通しも現状分析に含まれるということだ。

技術力については、今後、職員数が減っていく中で、どの技術力を保有しつづけるのかを判断し、そこに人を集中することが重要だ。このとき、地方公営企業が保有し続けた方がよいもの、民間企業等に任せても良いものを、将来を見通して判断することが必要だ。技術力を分析する手順は図表10の通りだ。

顧客に提供しているサービスから「サービスを提供するために必要な技術」を抽出することが重要だ。職員の職種別に抽出しがちだが、技術力は「ひと」に関する分析であるため、出発点を「ひと」以外とし、抽出することが必要だ。現在保有していないが必要な技術力の存在

図表10 顧客からアプローチする技術力分析の概念図



を点検するためだ。その技術力の重要性を分析することが最も重要だ。今後、職員数が減少することをふまえると、地方公営企業が保有し続ける技術力とそうでない技術力を分析することが必要だ。いま保有しているから将来的にも保有し続けるという議論は成立しない。住民にとって、地方公営企業がその技術を保有しつづけ、サービスを提供することが良いのか、民間企業等が提供することが良いのかを議論することが必要だ。そのときに地方公営企業の職員による理屈ではなく、実際の顧客の意見を聞くということ、事実を確認することが不可欠だ。職員による理屈だけであれば、「公共性」を掲げればすべて必要と言うことが可能だ。しかし、それでは「分析」とは言えない。抽出した技術力一つ一つについて、地方公営企業がよいのか、優れているのか、将来的に必要なのかを、裏付けを取りながら、分析することが必要だ。このような分析をすれば、どの技術に資源を集中し、それ以外の技術は民間に任せる、すなわち地方公営企業からはその技術力が無くなるということを説明することができる。

職員意識調査を実施することは、事業管理者や部長級が、組織の現状を知るためには非常に有用だ。職員意識調査の調査項目の例としては、図表11の項目がある。これらの項目について、組織全体と部署別に分析するだけで、様々なことが分かるだろう。想像していた結果の部分と、そうでないことが必ず顕在化する。

地方公営企業については、「もの」に関する現状分析は、比較的行われている。施設・設備の現状分析としては最

先端機器・設備の導入、施設の耐震化など、事業により様々な分析が行われる。ほとんどは、整備二ーズからの分析で、今後の施設整備計画に直接関わるものだ。このことは必要なことであるが、これを財務的な観点とリンクさせて分析することは、なかなか難しいようだ。地方公営企業のうち、上下水道事業や電気事業、交通事業などのようなインフラ整備を伴うものは、高度経済成長時代に多くの施設を整備した。これらの施設は、あと15年後ぐらいをピークに一斉に更新時期を迎えると予想される。耐用年限直後にそのまま更新投資を行うと一時期に更新投資が集中することが予想されるが、これを実額どの程度必要なのかについては、少なくとも公表している例は余りない。現在かかっている毎年の更新投資額の3～4倍の額が必要となることも考えられる。整備二ーズからのみの分析では、このような将来に備えた分析ができない。「もの」の分析は、必要とする「かね」も莫大なため、これらをリンクした分析が必要だ。

「かね」に関する現状分析についても、地方公営企業年鑑の指標などを中心に様々な分析がされている。しかし、事業管理者などトップ層が見るべき指標は、少なくするべきだ。民間企業がよく使う指標である「総資本経常利益率（ROA：以下ではROA）は、経営課題抽出の基礎的データとして活用できる点で有用だ。総務省の研究会・20世紀を展望した公営企業の戦略に関する研究会の報告書「地方公営企業における行政経営評価に関する報告書」においても、地方公営企業の収益性を示す指標案の最初にあげられている指標だ。ROAは、資本収支と経常収支

図表11 職員意識調査項目の例

- ◎ 組織経営に関する項目に関する重要度と現状満足度
 - ・ 組織の安定性、組織の戦略・使命、仕事内容、組織風土、対人関係、環境、待遇等
- ◎ 上司に期待する能力に関する重要度と現状満足度
 - ・ 情報提供、情報収集、評価、動機づけ、等
- ◎ 所属する地方公営企業に期待することに関する重要度と現状満足度
 - ・ 顧客志向、業務効率、目標達成、相互理解、等
- ◎ 組織の上下、横のコミュニケーションの現状満足度
- ◎ 総合満足度

を一体で管理することができる指標だ。企業に投下された総資本（総資産）が、利益獲得のためにどれほど効率的に利用されているかを表す経営指標で、通常、図表12のように「回転率」×「経常利益率」に分解される。地方公営企業で言えば、保有している施設（浄水場、線路、発電所、管路など）の総資産が、地方公営企業の適正な利益確保のためにどれほど効率的に利用されているかを示す指標だ。

これ以外に、地方公営企業では一般には使用されていないが、トップが将来を見通した財務の状況を知ることができるものとして、DSCR（Debt Service Coverage Ratio）と企業債キャッシュフロー比率がある（図表13）。

いずれの指標も企業債とキャッシュフローに着目しているが、その根本にある問題意識は、将来の莫大な更新投資に対する備えができていのかどうかということだ。起債に頼った経営では、将来は破綻を来すおそれが高い。地方公営企業と民間企業の経営に対する考え方で根本的に異なる点は、借入金に対する捉え方だ。地方公営企業の場合、資本収支で資金が不足する場合、企業債により市場機能によらずに資金を調達することが可能だ。これは、地方公営企業は独立採算事業と言いながら、実は行政の保証を信用担保として、実質的には独立していないことを意味している。将来の地方独立行政法人化や民営

化などをふまえ、地方公営企業は、真の意味で独立採算事業を目指すのであれば、企業債の返済能力を認識することが必要だ。

DSCRが1未満ということは、当該年度の元利支払所要額が払えないということの意味する。民間企業では1.3～1.6が必要とされているが、地方公営企業では1を下回るところが多い。企業債キャッシュフロー比率は、地方公営企業では、10倍をはるかに超えるなど、民間企業からみると債務を返済できるのかどうか不透明な財務状況となっているものも多い。

②組織を取り巻く外部環境の現状分析

組織を取り巻く外部環境については、地方公営企業の事業の種類により異なるが、一般会計部門の総合計画などを策定するときと同様のアプローチで行うことが基本だ。すなわち、環境重視やICTの急速な進展などの「社会環境の変化」、人口や利用者数などの「需要構造の変化」、関連する「法改正や国の動き」などである。地方公営企業が一般会計部門と異なる点は、民間企業と競合しているサービスを提供していることだ。このため、外部環境の分析には、「関係する市場や民間企業の動向」の把握も必要だ。そして、一番忘れてはならないのが、「利用者ニーズの把握」だ。利用者が何を求めているのか、何を重要と考えているのかを、職員の思いこみではなく、事実を確認することが必要だ。

図表12 総資本経常利益率（ROA）

$$\frac{\text{経常利益}}{\text{総資本 (総資本経常利益率) ROA}} = \frac{\text{総収入}}{\text{総資本 (総資産回転率) \to 効率性}} \times \frac{\text{経常利益}}{\text{総収入 (売上高利益率) \to 収益性}}$$

図表13 DSCRと企業債キャッシュフロー比率

DSCR (Debt Service Coverage Ratio)	当該年度の企業債元利返済前キャッシュフローが、当該年度の元利支払所要額の何倍かを示す比率
企業債キャッシュフロー比率	フリーキャッシュフロー（営業利益に減価償却費等を加え、設備投資額と運転資本の増加を差し引いたもの：純現金収支）をすべて企業債の償還に充てると何年で返済できるかをみる指標

例えば、水道事業において、「今後水道に望むことは何か」という質問に対して、水道料金を下げると回答する人はどの程度いるだろうか。一般的に、水道局に入ってくる苦情や要望には料金の値下げも多い。このため、アンケート結果においても料金値下げに対する要望は高いと予想しがちだ。しかし、例えば、ホームページで公開されている松江市水道局が行った調査結果（図表14）を見ると、「今後水道に望むこと」という質問に対して、安全な水道が300人弱、おいしい水の供給が約230人であるのに対して、水道料金の軽減は約10人にとどまっている。職員の思いこみではなく、確実なニーズ把握を定期的に行うことが必要だ。

③SWOT分析

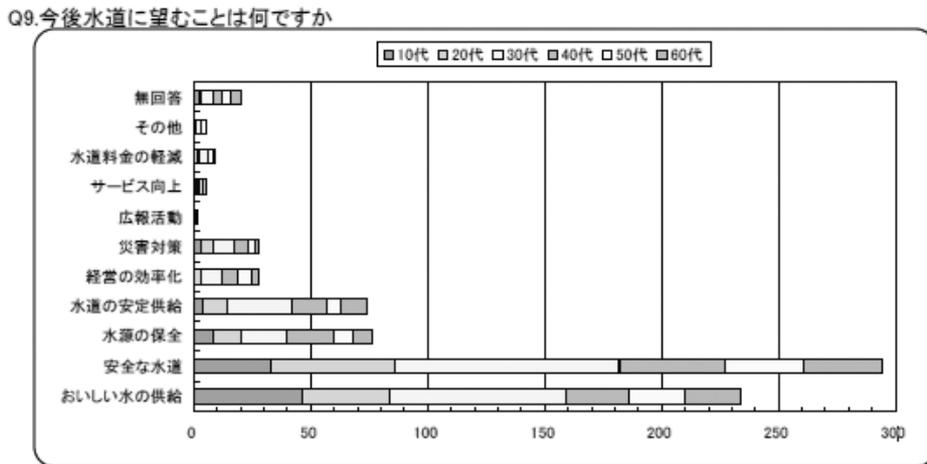
上記の組織内部の現状と外部環境の現状分析ができれば、SWOT分析を行うのが定石だ。Strength（強み）とWeakness（弱み）は組織内部の現状分析から、Opportunity（機会）とThreat（脅威）は外部環境の現状分析がベースとなる。SWOT分析は、民間企業の経営戦略の教科書に必ず出てくるものだが、基本的な考え方は、「強みと機会を生かし、弱みと脅威を克服する」ということだ。

ここで重要な点は、強みと弱み、機会と脅威をどう判断するかだ。

強みを単に特長と捉えているだけでは不十分だ。民間企業の場合は、例えば収益を生み出す技術のうち、他社より優れているものが強みだ。収益を生み出さない、むしろ赤字になるような資源があるが、それを使わなければ商品が提供できないもの（例えば、既に競争に負けた商品をヒットさせるためにはかなりの「かね」を投入しなければならぬことなど）があるとすれば、それが弱みだ。地方公営企業の場合は、「収益を生み出す」という考えを当てはめるのではなく、経営資源（ひと、もの、かね）が「利用者にとって価値があるかどうか」で判断する。例えば、挨拶もろくにできない顧客志向の欠けた職員は利用者にとって価値はなく、まさしく組織の弱みだ。大都市部における高度浄水処理という技術は、水道のおいしさを高め、においを消し、安全性も高めるもので、利用者にとって価値があり、強みだ。もうひとつ、強みと弱みを検討する際に必要な点は、比較する相手を決めることだ。例えば、アウトソーシングをするかどうか、民営化するかどうかを議論するような技術であれば、相手は民間企業である。病院や水道事業を広域化するかどうかを議論する場合は、他の自治体や、市と県の比較となる。これらのベースになるのが、組織内部の現状分析だ。

機会と脅威は、外部の現状分析をもとに判断する。た

図表14 「今後、水道に望むこと」意識調査結果（松江市）



資料：第2回松江市水道事業経営問題研究会・配付資料・資料番号11 (<http://www.water.matsue.shimane.jp/oshirase/kenkyukai04.htm>)

だし、地方公営企業の場合は、機会と脅威のとらえ方で民間企業と異なることに注意が必要だ。民間企業における機会とは、商品やサービスがさらに売れる可能性のある社会的な動きで、脅威とは逆に売れなくなる可能性のある動向だ。地方公営企業の場合、行政が提供しているという特殊性からこのように考えることはやや危険だ。機会を「社会的なニーズの増加」、脅威を「社会的なニーズの減少」と捉えた方がよい。

4 | 中期経営計画における目標設定

以下では、BSCの4つの視点（財務、顧客、業務プロセス、学習と成長）ごとに地方公営企業としてどのような戦略目標を設定するのかを簡単に整理する。なお、前述の通り、BSCを適用する場合でも、この4つの視点にこだわる必要はない。海外のほとんどの公的機関では、独自の4つの指標にアレンジして使用している。

以下では、基本の4つの視点毎に地方公営企業ではどのような戦略目標を設定するのかを簡単に整理する。

(1) 財務の視点

財務の視点については、地方公営企業年鑑に取り上げられているような指標や、水道事業者であれば、平成17年1月17日に「水道事業ガイドライン（JWWA Q100）」が日本水道協会規格として制定されたPI（業務指標）の中に多数ある。しかし、多数の指標で管理すればよいのではない。民間企業の場合、現場レベルまでいけば多数あるが、経営目標に使う指標は少ない。実際にPIを比較的早く公表した東京都水道局では、東京都水道事業経営問題研究会の中で、PIについて説明をしたときに、委員

から分かりにくいという意見が出ている。

【PIに対する意見として】

「今大受けに受けているのは、水道事業者の間の、プロの人たちの玄人好みとしてはとっても受けるんだと思うんですけども、都民としてはもっともっと単純に、明確にこれで水道がおいしくなりましたとか、震度7でも8でもが来ても、東京の水道管は破裂しないし、大丈夫なんだとかというような、もう単純、明快な資料があったり説明があったりとかというふうにならないとよくわかってこない」（NPO法人理事長）
 「説明責任との関係で、改めて、実はガイドラインの指標を伺っていて、これはわかりにくいなと思った」（大学教授）
 「各国の項目数をお聞きして思ったんですけども、多すぎるからわかりにくいというのもすごくある」（一級建築士）

資料：第13回 東京都水道事業経営問題研究会
http://www.waterworks.metro.tokyo.jp/jigyo/mp_s/kaisai_k13.htm
 速記録より抜粋

数を絞る場合、前述のROAは一つの有力な候補だ。ROAによる分析によるメリットは、ROAに最終的な目標を置き、そのための手段として、ROAを分解した「効率性」と「収益性」のそれぞれについて、改善・向上方策をブレークダウンしていくことにより、戦略課題を検討することが可能となることだ。例えば、図表15のように戦略課題を整理することができる。指標を改善するためには、多方面において具体的な解決策を講じなければ実現できない。

(2) 顧客の視点

この視点では、まず顧客満足度を指標に据えるべきだ。顧客の意識を端的に示すものが重要だ。目標は、当然満

図表15 ROAを総資産回転率と経常利益率に分解して検討される解決方策（例）

ROAの分解要素	解決方策（例）
回転率の上昇 （総資本の抑制）	<ul style="list-style-type: none"> ○ 浄水施設、管路等の更新時期の延長 ○ 低コストの更新投資 ○ 更新投資の平準化 ○ 保有資産の処分 <p style="text-align: right;">など</p>
経常利益率の上昇 （収入の確保、費用の削減）	<ul style="list-style-type: none"> ○ アウトソーシングによる人件費・物件費の削減 ○ 金利負担の軽減 ○ 料金体系の見直し ○ 新たな収入源の確保 <p style="text-align: right;">など</p>

足度の向上だが、どのようにすれば満足度が向上するのかを分析することが重要だ。例えば、水道事業において、水道料金負担の適正化や水道水の高品質化、サービスの高品質化などを行えば顧客満足度が向上すると考えることが多いが、本当にそうかを確認することが重要だ。地方公営企業職員による思いこみによることが多い。実際、私が関わったところ（複数）では、これらの項目と満足度には強い相関を認められなかった。つまり、水質をいくら良くしてもサービスを高品質化しても満足度は向上しない。先に述べた「筋書」がかけないのだ。計画策定時には、このような事実の確認は必須だ。

(3) 業務プロセスの視点

この視点では、業務の効率化に関する項目を目標として設定することが多いが、注意が必要だ。「業務を効率化する」という目標では、具体的な内容が明確でなく、結局、目標としての意味をなさない。職員の労働生産性を向上する、民間委託の透明性を確保するなどの具体的な内容を明確にする必要がある。地方公営企業における業

務プロセス面での課題を正確に分析した上で具体的な目標を設定する。ただし、民間委託件数や民間委託額など、民間委託を推進することが目標となるのも再考する必要がある。民間委託してもコストが下がるとは限らない。民間委託可能な業務を洗い出すとともに、地方公営企業が行う場合と民間企業が行う場合とでどちらがコストが低いのかを検討する必要があるとともに、リスク管理の観点からも、すべてを民間委託するのがよいかどうかも検討した方がよい。

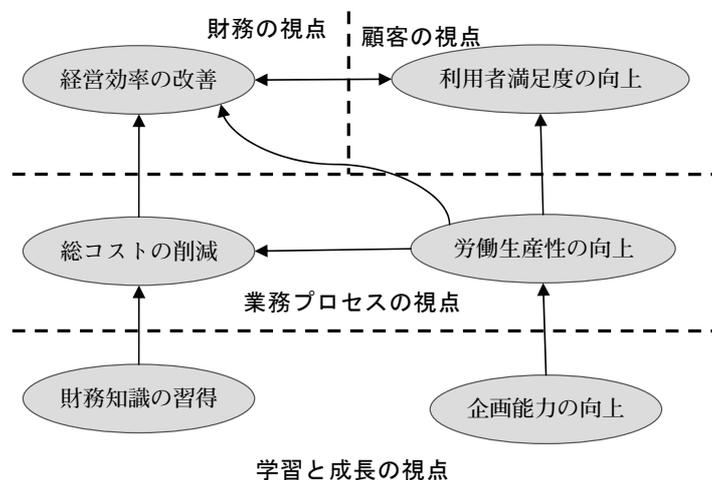
業務プロセスの視点における目標設定は、実は最も難しい。組織内部のことなので、安易な目標を設定しがちであるが、目標設定に当たっては十分な現状分析と議論が必要だ。ただし、水道事業の場合、業務プロセスについては、前述の「水道事業ガイドライン (JWWAQ100)」に示されているPI（業務指標）を活用することは有効だ。

(4) 学習と成長の視点

この視点では、職員の意識改革やスキル向上などに関する目標が設定されるべきであるが、ここでも注意が必

図表16 地方公営企業におけるBSCの戦略目標の例

	戦略目標	業績指標（目標値）
財務の視点	経営効率を改善する	ROA（1%向上）
顧客の視点	利用者満足度を向上する	利用者満足度（10%向上）
業務プロセスの視点	労働生産性を向上する 総コストを削減する	労働生産性（2倍） 総コスト（10%）
学習と成長の視点	財務に関する知識を習得する 企画能力を向上する	財務研修受講者数（全員） 1人1改善の提案と実施



要である。例えば、「職員の意識改革」や「技術力の継承・向上」、「計画的な人材育成」という目標では、具体性に欠ける。職員のどのような意識を改革するのか、継承していくべき技術は何かを明確にすることが必要だ。あれもこれもではなく、この3年間ではこの意識を変えるというように明確にしなければならない。「職員の意識改革」は、長年行政組織内で言われ続けてきた課題だが、有効な手だてがとられてきていない課題でもあるためだ。自らの業務を分析する技術を身につける、自分の業務について一人1つは改善するなどのような業務直結のものでもよいし、ROAなどの財務に関する知識を身につけるというものでもよい。可能な限り具体的な目標が望ましい。

これまでの4つの視点における戦略目標と業績指標を整理した例としては図表16のようになる。戦略目標は、多く設定しない方がよい。一つの視点につき、数個が目安だ。そうでなければトップレベルでの進行管理が大変になる。財務に関する知識を身につけるといった目標が、最終的には使用者の満足度を高め、地方公営企業の財務状況を改善することに役に立つということを明確にする

ことができ、今自分たちが行っている改革が全体のどこに位置づけられているのかを明示することができるのが戦略マップの優れた点だ。

5 | まとめ

これから求められる地方公営企業の中期経営計画は、単なる施設の整備計画でもなく、既存の計画や施策を列挙するだけでのものでもない。限られた経営資源、今後減少することが予想される経営資源、老朽化する経営資源の現状をしっかりと把握し、将来にわたっても住民が安心して提供するサービスを享受するために重要なことを明確にし、その実現に向けて優先すべきこと、重要なことを明確にした計画だ。あわせて、進行管理の仕組みも構築することが重要だ。それは、単純なものでもないし、同じ事業を提供する他の地方公営企業とは似ることのない計画となるはずだ。まずは、そのような計画を策定できる組織内の体制づくり（経営層の責任の明確化とリーダーシップ）と職員の能力向上からはじめることが必要だ。