

2019年8月18日

**国は、生存権と公共の福祉を破壊するために何をしているか？**

## **水道・下水道財政をどうしているのか？**

政策レポート 甲府市議会 山田厚

### **「人口減少」と「管路の老朽化」問題より、国の悪政に注視を！**

水道・下水道会計の困難さは「人口減少」と「更新が必要な管路の老朽化」の問題とされています。確かにその要因もありますが、それ以上に困難な事態を迎えているのは国の地方公営企業に対する悪政と、それに追隨して地方自治の原則を忘れ、民営化・広域化を進める自治体当局のやり方です。

このレポートでは、ほとんど注目されていない地方公営企業会計制度と地方交付税について考えていきます。

### **崩されている公営企業会計の法的基本原則とは**

#### **住民の生存権と公共の福祉のための自治体の水道・下水・病院**

水道・下水道は、医療・社会保障と同じく、住民の生存権と公共の福祉を維持・向上させるためのものです。国はもとより、自治体の基本的役割です。

##### **地方自治法 総則**

第1条の2 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。

そのため、公共の福祉の増進を目的とする、自治体の地方公営企業としての自治体の水道・下水道・病院などがあるのです。

##### **地方公営企業法（経営の基本原則）**

地方公営企業は、常に企業の経済性を発揮するとともに、その本来の目的である公共の福祉を増進するように運営されなければならない。

つまり、憲法の**生存権**（第25条）から規定された（国の義務）からはじまり、地方自治法の自治体の基本である「住民の福祉の増進」をうけて、地方公営企業法の（経営の基本原則）としての「本来の目的である**公共の福祉を増進する**」機能をもつものなの

です。

## 国・自治体からの公的財政からの自治体病院への繰り入れが不可欠

地方公営企業は、公共の福祉を増進するように運営されるものですから、国や自治体の公的な財政によって維持する必要があります。そこで収入源も2つとなります。

### 地方公営企業会計の2つの基本的な収入源とは

- ① 使用料など住民負担、診療報酬・患者負担からの収入
- ② 公的な他会計からの収入
  - 1) 国の国庫補助金
  - 2) 自治体の一般会計繰入金（一般会計には地方交付税が収入として交付されている）

これはよく言われる「赤字補填」とはまったく別なものです。自治体からの**一般会計繰入金**とは地方公営企業にとっては毎年度の恒常的な収入であり、そのため法令上に定められた**総務省繰出基準**もあるのです。

また、その基準に合わせて**地方交付税**〔全国の行政水準を均等にするための自治体共有の財源であり、それを国が自治体に交付する税〕が自治体に交付されます。

その地方交付税からの収入が自治体の地方公営企業を維持するための公的な収入源ともなっているのです。

法的には地方財政法から、一般会計繰出金の根拠と恒常的な「**2つの経費負担区分**」の原則がはじまり、水道も下水道も自治体病院も地方公営企業法でもそのことが規定されています。

### 地方公営企業法 （経費の負担の原則）

第17条の2 次に掲げる地方公営企業の経費で政令で定めるものは、地方公共団体の一般会計又は他の特別会計において、出資、長期の貸付け、負担金の支出その他の方法により負担するものとする。

- 1 その性質上当該地方公営企業の経営に伴う収入をもつて充てることが**適当でない経費**
- 2 当該地方公営企業の性質上能率的な経営を行なつてもなおその経営に伴う収入のみをもつて充てることが**客観的に困難であると認められる経費**

そこで、一般会計の繰出金と地方公営企業会計への繰入金における関係とは、どのようなかです。それは権利と義務の関係となるのです。

- ・地方公営企業会計からすると一般会計の繰入金は **権利** です。
- ・自治体の一般会計からすると公営企業会計への繰出金は **義務** となります。

参照『質疑応答 公営企業実務提要』 ぎょうせい

この「地方公営企業繰入金の権利」と「一般会計繰出し金義務」の関係は安倍政権のもとでかなりあいまいにさせられ、ほとんど忘れ去られています。

しかし、この基本原則にもとづけば、水道事業の場合、「水源施設の建設改良費」「耐震化などの災害対策費」「高料金対策に要する経費」などを水道会計のみで負担すること、そのしわ寄せを水道料金の引上げに連動させては間違いなのです。

## 会計制度改悪で「大赤字」「経営危機」が演出された

そこでさらに悪政を發揮しているのが2014年度からの地方公営企業会計制度の改悪です。その役割とは？とにかく自治体病院・水道・下水道の「大赤字」を演出したいのです。

### 粉飾される『大きな赤字』の主なやり方とは

#### ①一般会計繰入金を財務諸表に収入として入れないで『赤字』化にする

地方公営企業会計の収入は、診療報酬・患者、使用料・市民からの収入だけでなく、国や自治体から会計からの収入も毎年度あります。自治体では、義務として一般会計から総務省の繰出基準に基づいて自治体病院に会計に繰入れます。そのため国は地方交付税を自治体に交付しています。自治体病院は、一般会計からの繰入金を権利として毎年度収入に入れます。

この毎年度、法的に決められていて確実に入ってくる収入〔流動資産〕を、新会計制度では、あいまいにして、しかも帳簿上の財務諸表にいれない仕組みにして「赤字」にします...

#### ②借入資本金を固定負債・流動負債として『赤字』化にする

特に、問題なのは、施設を整備するための大きな借入金である企業債の扱いです。それまでの地方公営企業会計制度では、「借入資本金」として民間の長期借入金と異なる扱いをしてきました。なぜならいままでの政府の説明あるように、民間と異なり株式の発行もなく企業債で設備投資＝資本形成するからです。

### これまでの自治省の公的説明による企業債の性格

**問** 資本の構成の要素として企業債が含まれているが、負債とするべきではないのか。

**答** 地方公営企業は、建前上事業資金の源泉を企業債に求めるものであり、従って実体資本の構成要素をなすものであるから、建設改良のために発行した企業債を資本として整理することとしたものである。 『地方公営企業関係法令実例集』自治省公営企業第一課編

その企業債の発行は、地方公営企業会計ではなく自治体の権限で行うものであり、その企業債の元利の返済金の2/3がまたは1/2が自治体の一般会計からの繰出額として毎年度義務付けられているからです。

さらに、その繰出額の60%が地方交付税で交付されているからです。つまり民間の長期借入金と異なる性格と運営があるからです。

それを、2014年度からの会計制度では借入資本金〔資本〕を廃止して長期借入金〔負債〕として**一年以内に返済する企業債を流動負債に、それ以外を固定負債**として表記することにしました。これは大きな負債額となります。

しかも確実に**毎年度一般会計から繰入られる収入(流動資産)**を財務諸表にいれないのです。

### ③職員全員が「自己都合退職」するとして『赤字』にする

さらにひどい会計表記があります。いうまでもなく地方公営企業の自治体職員は雇用保険もなく失業給付もない終身雇用制です。それを『簡便法』というやり方で、定年退職者を除いて年度内で病院職員全員が自己都合退職したと想定し、その退職金の合計額を負債として計上しました。

この新たに会計に義務付けられた「**退職給付引当金**」は実際の現金支出がなくても、帳簿上の大きな固定負債となります。

#### 地方公営企業職員の退職金は一般会計で支出すべきです

- 自治体が責任をもつ地方公営企業会計の退職給付引当金ですから、ここからも**一般会計**でできる限り財政対応すべきです。
- 甲府市の場合は、病院も含めて公営企業会計職員の退職金は全額一般会計で支払うとして、この引当金による負債額はありません。
- 最悪の場合でも、この退職給付引当金は**一般会計職員と公営企業会計職員は人事異動が頻繁**ですから、しっかり一般会計で対応させ**在職期間の年数かける職員数＝引当金**として計算すべきです。

#### ④同じ事業活動の財政状況でも「改正」で経営分析指標は『大赤字』に

この新会計制度によって、今までと同じ事業活動をおこない、同じ財政状況で、同じ現金収支であっても、激しい赤字傾向が帳簿上で演出されます。

例えば、市立甲府病院の平成 26 年度の決算の数字を用いて改正会計制度と前会計制度で分析指標を比較すると、同じ事業内容と財政状況であっても次のように「大きな赤字傾向」になります！

##### 市立甲府病院の前会計制度と新会計制度による分析指標の相違と「赤字化」

分析指標	現会計→新会計	指標からの判断
流動負債構成比率	8.6%→16.4%	流動負債が大きいと高くなる
自己資本構成比率	19.8%→12.4%	自己資本が減少に
固定比率	446.7%→720.8%	自己資本が少ないと高くなる
固定資産対長期資本比率	96.8%→111.2%	100%以上で経営が不安定性に
酸性試験比率	112.5%→60.9%	100%以下で経営の不安定性に
現金預金比率	8.6%→4.7%	減少傾向で現金預金が足りず
負債（総額）比率	405.1%→706.9%	負債が大きくなると数字が大きくなる
給与費比率	(58.8) →61.0%	給与が上がっていないのに

流動比率                      前会計 121.3% ⇒ 現会計 65.2%

市立甲府病院経理係 2016 年作成

#### 一般的な経営分析は、まず流動比率をみることで「赤字危機」の認識に

一般論として、まず民間経営の分析に使われるのが、「流動比率」です。これは一年以内に現金化できる流動資産（現金・預金・売掛金・棚卸資産）と一年以内に返済義務がある流動負債を比較するだけのものです。

$$\boxed{\text{「流動比率」} = \text{流動資産} \div \text{流動負債}}$$

業種などによって異なりますが一般的に流動比率は 120%以上とされています。「必ず支払う予定額以上に現金がないと困る」のは当然だからです。

今回の新会計制度で流動負債が大きく表現され、その一方で流動資産が現実より、少

なく演出されるのは財務諸表に正確に記載しないことであり、同時に、一般的にわかりやすく経営上の「赤字」「危機状態」が演出されることとなります。

例えば、市立甲府病院の場合には

流動比率 前会計 121.3% ⇒ 新会計 65.2%

一般的に、企業会計だけしか知らない人が、市立甲府病院の「流動比率65%」だけを見たのなら必ず「これでは現金ショートだ！危機的状态だ！」と驚くこととなります。

この演出によって、さらに「赤字危機」が強調されることになり、自治体病院の統廃合・廃院・民営化の方向にすすまされてしまいます。

●水道・下水道会計でも同じです。**甲府市の水道と下水道の流動比率**を、比較するといきなり、2014年度から財政悪化しています。

流動比率	2013年度		2014年度		2018年度
水道	812%	➡	424%	→	508%
下水道	171%	➡	43%	→	51%

甲府市の水道は水源の自然環境に恵まれているためにいつも黒字ですが、それでも流動比率は半分に「悪化」して演出されます。下水道は「これでは現金ショートで破たんしている」と演出されます。

●また、注意すべきは、これらの一般会計からの繰入金を財務諸表にいれないのは、もちろん『大赤字』みせるための演出であり粉飾です。しかし、それだけではなく公的な繰入出金を形がい化させ法令上からもなくす改悪を考えているとみるべきです。それはすでに始まっている公営企業会計への地方交付税の減額傾向からも分ります。

## ⑤現会計制度は民間の企業会計原則からも逸脱している異常な制度

新会計制度は「民間の企業会計との整合性」をはかるものとされていますが、実際には民間の企業会計のルールもあいまいして、企業会計の原則からみても間違っているのが新会計制度です。

しかも、公営企業会計の会計制度ですから水道・下水・交通などの会計にも適用され「赤字」「財政難」が強調され、まず使用料の大幅値上げを行うツールになっています。

企業会計の諸原則からも 新会計制度  
はおかしい！

・ **真实性・明瞭性の原則**では、財政・経営状態を不明瞭にして実態以上に負債をふやし多く見せ、公的な一般会計繰入金や補助金を見えなくしています。

・ **正規の簿記の原則**では、公費の繰入部分が見えず、すべての経営活動（収支）が正確に網羅されているとはいえません。

・ **明瞭性の原則**では、企業の真実の姿をできるだけ明瞭で分かりやすく形で反映するものとして財務諸表つくることですが、ますます企業会計はわかりにくくなっています。そして「判断を誤りやすく」させています。

・ **継続性の原則**では、「処理の原則及び手続を毎期継続して適用し、みだりにこれを変更してはならない」ものを法的に変更させました。これは毎年度の比較をできなくさせ、会計上の傾向と一貫性をつぶします。※従来の経営

分析指標からまったく異なる指標となります。

・ **保守主義の原則**では、「損失は予想すれども、利益は予想すべからず」という思想からです。

しかし全員が自己都合退職を想定する退職給付引当金などの極端で作爲的なやりかたは、保守主義ではなく真实性の原則に反するといえます。

・ **単一性の原則**では、企業が会社内部で作成する会計帳簿は一つだけしか認めないとする原則で、いわゆる二重帳簿など不正な経理をしないことです。公営企業では税金対策もありませんから、もともと二重帳簿などは必要ではありません。しかしこの新会計制度では、経営の現状の実態が見えないだけに、正確に事態を把握する帳簿も必要となる可能性があります…。

そして「このままでは大幅な使用料値上げになるので官民連携・広域連携」として、本来の水道法が定める「市町村〔自治〕経営の原則」や「住民のライフライン」を危うくする事態はじまったのです。この「広域」「民営化」「経営形態の見直し」に向けての大きな役割をはたしているのが、現会計制度です。

また総務省は、当初より公営企業会計にとどまらず自治体が行っている「介護事業」「駐輪場」などの小さな特別会計にも、この現会計制度を使うべきとしています。

つまり、生存権・公共の福祉と地方自治・住民安全が崩され、社会資本を投げ出し大企業のもうけ先＝営利市場化が目指されています。

## 地方交付税の機能が崩され、自治体の基本も危うく

### 地方自治と地方公営企業の基本原則を崩す、国の地方交付税の変質化

この2014年の「改正」会計制度と連動して地方交付税の変質化＝原則的な機能の破壊もはじまっています。

#### そもそもの地方交付税の原則とは

・地方交付税とは、全国の自治体が、格差なく等しく一定の水準・基準を維持する行政をおこなうために 自治体財政の不均衡を是正し自治体の自立性・独立性を維持するための交付です。

**地方交付税法（目的） 第1条** この法律は、地方団体が自主的にその財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能をそこなわずに、その財源の均衡化を図り、及び地方交付税の交付の基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障することによって、地方自治の本旨の実現に資するとともに、地方団体の独立性を強化することを目的とする。

- ・そのため、自治体財政が基準より豊かな自治体には交付されません。全国の都道府県では東京都のみで、あとは地方交付税の交付自治体です。
- ・この地方交付税の財源は、国のものではなく「自治体全体の独立財源」であり、プールされ、算定基準に基づいて配分されるものです。
- ・地方交付税は全国平均で自治体収入の19%にもなる重要な収入源です。

### この地方交付税が、小泉改革さらには安倍政権下で変質化しています

この大切な地方交付税が、小泉改革さらには安倍政権下で変質化しています。地方の財源である地方交付税を、国の政策方針に基づいて勝手な算定をはじめ、地方交付税額そのものも削減してきています。

つまり、国の悪政を、自治体に強い、そして地方公営企業に強いのです。

- 毎年地方交付税の案内である『平成31年度の地方交付税のあらまし』には、おおよそ地方交付税の基本原則から外れたことが公然と記載されています。



『平成31年度の地方交付税のあらまし』より

地方交付税制度研究会編

(3) 地方交付税制度には地方行革を促す仕組みが内在

各団体の普通交付税額＝基準財政需要額－基準財政収入額

基準財政需要額：標準的な人件費・行政経費を算入

⇒ 各地方団体の実人員、実経費を算入しているものではない

⇒ 行革努力をした分だけ他の行政施策に活用し得る財源が確保される

基準財政収入額：標準的な税率、徴収率で地方税収入を算入

⇒ 標準的な徴収率を上回った部分、超過課税、法定外税等は手元に残る

⇒ 標準的な徴収率を達成できない団体はその分一般財源が減

各団体の普通交付税額の決定は例年7月

(決定期限は8月31日：交付税法第10条第3項)

各団体においては年度途中の状況の変化に対応するために、それぞれの財政状況を踏まえつつ、9月、12月、2月補正予算等の対応

⇒ 普通交付税額は、各団体の収支差を補填するものではない。

「地方交付税制度には地方行革を促す仕組みが内在」として、広域化・圏域化・民間委託化・機械化・職員削減化を内容にしています。

「普通交付税額は、各団体〔自治体〕の収支差を補填するものではない」などと本来の機能まで崩れています。

●水道・下水道事業ではどうか？ 国の悪政を地方交付税で競争を強い、強制的に自治体に行わせようとしています。

## 『平成31年度の地方交付税のあらまし』より

### 水道・下水道事業の広域化等の推進

人口減少や施設の老朽化等に伴い、水道・下水道事業を取り巻く経営環境が厳しさを増す中、持続的な経営を確保する観点から、広域化等の推進及び着実な更新投資の促進を図るため、地方財政措置を講ずる

#### 1. 水道事業 (下線部分が主な拡充箇所)

##### (1) 広域化の推進

###### ① 広域化に係る事業に対する地方財政措置

###### i) 対象事業

複数市町村における広域化に伴い必要となる施設の整備について、経営統合だけでなく、施設の共同設置や事務の広域的処理等の地方単独事業も対象

###### ii) 財政措置

地方負担額の1/2に一般会計出資債(交付税措置率60%)、1/2に水道事業債(交付税措置なし)を充当

###### ② 都道府県の広域化に関する計画策定等に要する経費について普通交付税措置

##### (2) 着実な更新投資の促進

###### ① 水道管路耐震化事業(※)について、期限を平成35年度まで5年間延長

※通常事業分(過去3カ年の事業費の平均)に上積みして実施する事業費に係る地方負担額の1/4に一般会計出資債(交付税措置率50%)、3/4に水道事業債(交付税措置なし)を充当

###### ② ①のうち、経営条件の厳しさを示す指標等が一定水準以上の団体については、上積み事業費に係る地方負担額の1/2に一般会計出資債(交付税措置率50%) 1/2に水道事業債(交付税措置なし)を充当

#### 2. 下水道事業

##### (1) 広域化・共同化に係る事業に対する地方財政措置

###### ① 対象事業

複数市町村及び市町村内における広域化・共同化に伴い必要となる施設(終末処理場、接続管渠等)の整備

###### ② 財政措置

地方負担額の100%に下水道事業債を充当し、処理区域内人口密度に応じ、元利償還金の28～56%を普通交付税措置(通常の建設改良事業においては16～44%(事業費補正分))

##### (2) 都道府県の「広域化・共同化計画」策定等に要する経費について普通交付税措置

※ このほか、上水道・下水道事業において、事業統合に伴い、高料金対策・高資本費対策の措置額が統合前の合算額を下回る場合について、激変緩和措置を講ずる。

## 強引に広域化・民営化に走る自治体はどうするか？

●自治体の中には、国の悪政の方針を受けて先走る自治体も現れてきます。この場合財政的には、その地方公営企業会計の先行きの困難さ、**現会計制度を使い強調**していきます。

●政策的に民営化・広域をより強引に進めたい自治体では、地方公営企業への交付する操出基準算定を無視して、**一般会計操出金を意図的に減額し、具体的に赤字を強いるやり方**もするのです。

●このやり方も、自治体病院はすでに行われており、病院の民営化・廃院が行われてきました。

地方交付税自体も、その算定に教育費・厚生労働費・産業経済費・総務費・その他と一緒に「まとめて自治体に交付」されるもので、各事業への財源の使い道は、各自自治体の自主的な判断に任されるからです。

●市立甲府病院では、行政当局に廃院や民営化の強い意思はなくても、行政費用を他の事業に傾けるために操出基準額以下の一般会計操出額をこの間行ってきています。

**操出基準額**と**実際の操出額**の差額は、毎年度繰り返され、多い年度では1億7000万円にもなり2006年度～2018年度までで13億9560万円にもなっています。市立甲府病院の赤字の大きな要因ともなっているのです。市議会で毎年是正を要求するのですが、この間「悪慣習」が続いています。

●もし、自治体当局が悪質で、水道・下水道の大がかりな広域化・民営化を先行して進めたいのなら、事前の財政上のやり方として

- ・ **現会計制度の「赤字」を強調**します
- ・ 「今でも、どうにもならない財政状態だから」として水道料金・下水道料金を**連続して引き上げます**
- ・ そして操出基準額を意図的に削減して**実質の赤字状態**を作ります
- ・ 部分的な民営化・広域化・公的な機能の低下、職員数の削減を行い**経費削減の具体化を宣伝**します。

私たちは、地方公営企業会計・地方交付税の財政上の基本からもしっかり、住民と共に憲法を守る生存権・公共の福祉・地方自治の確立の闘いとして取り組んでいかなければなりません。

.....**※なお、消費税増税で、水道・下水道でも大きな額ではなくても、負担が強まります。**.....

.....**2018年度の甲府市の場合、水道は3.30万、下水道は1.251万円でした。**.....