

「県水道事業に係る財務事務の執行及び管理の状況について」 **概要版**

## 第 1 外部監査の概要

### 1 選定した特定の事件

県水道事業に係る財務事務の執行及び管理の状況について

監査対象部課は以下のとおりである。

環境生活部 食と暮らしの安全推進課

土木部 河川課

企業局

### 2 特定の事件を選定した理由

宮城県（以下、「県」という。）では、水道法に基づき「宮城県広域的水道整備計画」を昭和 52 年に策定し、水資源の総合的供給体制の確立及び将来の水道用水の需要への対応を進めてきた。当該整備計画では、県内を 6 ブロック（大崎、仙南・仙塩、登米、石巻、栗原、気仙沼）に分割し、それぞれで広域水道の整備を図り、将来的には南部広域圏（大崎、仙南・仙塩）と北部広域圏（登米、石巻、栗原、気仙沼）の 2 圏域への統合を経て、最終的にはその両者の統合により、県下を 1 圏域にまとめる構想となっている。

一方、将来人口減少による水需要予測の減少や水道施設の老朽化に伴う更新投資の増加等、水道事業をとりまく経営環境が厳しくなるものと推測され、水道料金が全国平均の約 1.4 倍、全国第 4 位と高料金である県の状況を考慮すると、水道事業の経営改善は喫緊の課題と考えられる。

また、県が実施している工業用水道事業は県内産業界の生産活動を下支えする社会資本として機能しているが、施設等の経過年数や経営環境は水道事業以上に厳しい状況にあると考えられる。

よって、県水道事業に係る財務事務の執行や管理の状況について、包括外部監査人の立場から検討を加えることは、今後の行政運営にとって有意義と認識し、本年度の包括外部監査の特定の事件として選定した。

## 第2 監査対象の概要

### 1 県水道事業の概要

#### (1) 監査対象部課と事業の関係

水道事業は厚生労働大臣の認可を要し（水道法第6条第1項）、原則として市町村が経営するものとされている（同条第2項）。県内においては、企業団方式による1市1町（石巻市、東松島市）を除いて、各市町村が水道事業を営んでいる。

水道事業と県事務事業の関わりを整理すると、以下のとおりである。

監査対象部課	水道事業との関わり	今回の包括外部監査の対象範囲
環境生活部 食と暮らしの安全推進課	水道施設対策の推進（県水道行政主管）	宮城県広域的水道整備計画
土木部 河川課	水源整備（主にダム事業）	ダム事業評価に係る費用対効果 利水者負担金（歳入）
企業局	大崎広域水道事業 仙南・仙塩広域水道事業	水道用水供給事業 工業用水道事業（水道事業と直接的な関わりはないが、事業として関連性ある点を考慮し、対象範囲に含めた）

水道法上の水道事業と区分するため、今回の包括外部監査の対象範囲については「県水道事業」の用語を使用した。

### 第3 外部監査の結果及び意見

#### I 個別検出事項

今回の監査の過程で発見された個別検出事項については、

- 監査の結果（地方自治法第252条の37第5項）を「指摘」
- 監査の結果に添えて提出する意見（地方自治法第252条の38第2項）を「意見」と記載している。

項目	区分	現状の問題点	解決の方向性
1 ダム事業評価に係る費用対効果			
(1) 想定被害額と被害実績の乖離	指摘	想定被害額と被害実績に10倍以上の乖離が生じているのは明らかに不自然であり、事業を実施しない場合の想定被害額の算定が適切といえるか疑問である。想定被害額、ひいては治水便益の過大評価が懸念される。	治水便益の算定基礎となる想定被害額と水害統計上の被害実績に乖離が生じている場合、その理由について合理的に説明付けする。合理的な説明付けが不可能な場合は、想定被害額の算定方法を適時に見直す。
(2) 事業効果の発現と便益の計上方法の不整合	意見	ダム事業の便益はダム完成後に発現されるものであるから、ダム完成前の整備期間中に便益を計上する方法は不合理である。	不特定容量の便益は、ダム完成後の評価期間の各年度に割り振って計上する。
(3) 身替り建設費による便益の算定	意見	弘川ダムの費用対効果分析において身替り建設費をもって不特定容量の便益を算定するのは不合理である。	費用対効果分析の実効性を確保する観点から、身替り建設費を適用できる場合の条件を明確にする。
2 大規模事業評価に係る費用対効果			
(1) 想定被害算定上の代替性確認の不備	指摘	想定被害の算定は水道利用者における被害を前提としたものであるから、他の水源への切替により利用者に被害が生じない場合まで想定被害額に含めるのは不合理である。想定被害算定上の給水人口に他の水源への切替可能な分まで含まれている場合、当該事業の便益、ひいては費用便益比の過大評価が懸念される。	緊急時バックアップ体制を整備するための基礎情報の一つとして、関係市町村における他の水源への切替可能性について調査、把握する。
3 利水者負担金			
(1) 妥当投資額の算定不備	指摘	河川に係る妥当投資額の過大評価につながる問題が検出された。利水者負担金の過小評価が懸念される。	多目的ダムの費用負担の算定基礎となる妥当投資額は、客観的に合理的と認められる年効用を基礎に算出する。
(2) 余剰水利権の有効活用	意見	ダム完成後に取水実績のない水利権が検出された。上水道利用目的の観点より、ダムの効率的運用が行われているとは認められず、余剰水利権と考えられる。	水利使用許可に際して、水利使用の実行の確実性を慎重に審査する。既存の水利権を有効活用できる環境の整備を図る。

項目	区分	現状の問題点	解決の方向性
4 人件費			
(1) 本局人件費負担と業務割合の不整合	指摘	本局における人件費負担と業務従事状況に不整合が生じており、現行の人件費負担が業務従事状況を適切に反映したものと見えるか疑問である。	各地方公営企業会計が負担する人件費は各事業の業務従事状況の実態を反映させる。
(2) 職員手当支給の合理性	意見	地域手当の趣旨を考慮すると、国家公務員の制度で支給対象外の地域を含む、県内全域を地域手当の支給対象とすることには無理があり、均衡の原則の観点から合理的説明付けが可能か疑問である。	均衡の原則の観点から、手当支給の合理性が認められるか再検討する。 手当支給の合理的な説明付けが難しいものは、手当支給の対象外とする。
(3) 退職手当の一般会計負担	指摘	退職給付費が多額に発生している状況にありながら、地方公営企業会計において経費負担が行われていないのは不適切である。	一般会計と地方公営企業会計の間で退職手当に係る精算ルールを定め、地方公営企業会計において当該事業従事職員に係る退職給付費を適切に負担する。
(4) 技能労務職員の給与水準	意見	技能労務職員の給与水準を県が比較対象として示している民間の従事者と比較すると、相当の乖離が生じている。技能労務職員に係る現行の給料表が均衡の原則の観点から合理的な説明付けができるか疑問である。	均衡の原則の観点から合理的な説明付けができるよう、技能労務職員に係る給料表を見直す。
5 契約事務			
(1) 1 者応札	意見	既存受託者の 1 者応札の傾向が認められるが、応札者を増やし実質的な競争性を確保する観点から、県として適切な措置を講じているといえるか疑問である。	既存受託者の 1 者応札について、発注者の立場で原因分析を行い、考えられる要因と改善方を整理する。
(2) 競争者間の取引に対する不適切な容認	指摘	入札上の競争関係にある事業者間で契約の履行に必要な物件や役務の供給を受けるといふ競争者間の取引には実質的に競争を阻害するという問題が認められ、県がこれを容認しているのは不適切である。	競争入札の透明性確保の観点から、競争者間の取引の制限に関するルールを明確にする。
(3) 委託評価の未実施	意見	継続的かつ多額の委託料を伴う業務委託について、委託評価を実施しない合理的理由があるといえるか疑問である。	定期的に委託評価を行い、次期の委託についての検討の参考とする。
6 公有財産管理			
(1) 合理的理由を欠いた使用料減免	指摘	地方公営企業の事業に供されていることだけを理由に使用料を全額減免する合理的根拠は希薄である。	使用許可時における使用料減免の審査を適切に行う。 使用料を減免する合理的根拠がなければ、適正な使用料を徴収する。
(2) 現物管理の不備	指摘	現物調査の実施状況に関する証跡を確認できず、固定資産の現物管理が適切に行われているといえるか疑問である。	定期的な現物調査を行い、固定資産台帳と現物の整合性を確認のうえ、不整合があれば固定資産台帳を適時に修正する。

項目	区分	現状の問題点	解決の方向性
(3) 固定資産台帳と現物記録の整合性確認の不備	指摘	水道管路に係る固定資産台帳と現物記録の整合性を確認していない。	固定資産台帳の記録の正確性を確保するため、水道管路の現物記録との整合性を確認する。
7 財務会計			
(1) 過年度減価償却費の計上不足	指摘	過年度減価償却費の計上不足額101,073百万円(平成24年度、包括外部監査人の試算)が生じている。	過年度損益修正処理を行い、適切な会計処理に基づく財務諸表に修正する。
(2) 給水収益の年度所属区分の誤り	指摘	工業用水道事業に係る給水収益の年度所属区分に調定基準を適用するのは不適切である。	給水収益の年度所属区分を役務提供基準に見直す。
(3) 会計帳簿作成の正確性と効率性	指摘	固定資産台帳を手書きで作成しており、会計帳簿作成の正確性と効率性の点で問題を有している。	会計記録のシステム化に伴う会計帳簿作成の正確性と効率性の改善効果を十分考慮のうえ、システム投資の可否を判断する。
(4) 一般会計借入金の借入条件の不備	指摘	一般会計からの無利子貸付は適正な利息を支払うことを定めた地方公営企業法第18条の2第2項の規定に反している。 また、返済期日を設定しないのは一般会計からの貸付条件として不適切である。	当該一般会計からの資金拠出は補助や出資ではなく貸付なのであるから、適切な貸付条件を設定する。
8 水道事業者に対する関与			
(1) 広域的水道整備計画の形骸化	指摘	県が広域的水道整備計画の改定に関する期待役割を果たしているといえるか疑問であり、組織運営の合理化と規模の適正化に向けた取り組みを適切に行っているとは考えられない。	形骸化した宮城県広域的水道整備計画の改定ないし新水道ビジョンを踏まえた県ビジョンの策定作業を通して、県の期待役割を十分に発揮する。
(2) 地域水道ビジョン策定の助言不足	意見	地域水道ビジョンを策定している県内水道事業者数の割合は24%と低調であり、県として水道事業者に対して適切な助言を実施していたといえるか疑問である。	県内水道事業者にて水道事業の持続可能性に関する現状評価が適切に実施されているか、県は水道事業者に対して適切に関与する。
9 企業局の中期計画			
(1) 設備投資計画に係る管理指標の未設定	指摘	事業の持続可能性に関する懸念が識別される中、主要な水道設備である水道管路の経年化・耐震化に係る管理指標を設定していないのは不適切である。	設備投資計画を前提とした主要な管理指標を設定し、事業の持続可能性を評価する。
(2) 固定資産の減損	意見	包括外部監査人が試算した結果、「仙南・仙塩広域水道事業」に係る固定資産の減損損失が認識され、多額の減損損失が生じないか懸念される。固定資産の減損会計に係る影響額はなとする県試算が適切といえるか疑問である。	固定資産の「減損の兆候」判定に際しては、固定資産の稼働率にも十分に留意する。
(3) 行革目標の有効性	意見	「企業債残高の削減」を行革目標とするほどの有効性があるといえるか疑問である。	行政改革の成果目標は関連事業の主要施策と関連付けして設定する。

## II 経営形態のあり方と県民への説明責任

個別検出事項に係る主な問題点と解決の方向性を要約すると、以下のとおりである。

	主な問題点	解決の方向性
ダム事業評価に係る費用対効果	治水便益や不特定容量の便益の算定に不備があり、費用対効果の過大評価が懸念される。	便益の算定を合理的な方法に見直す。
大規模事業評価に係る費用対効果	事業効果を表す想定被害算定に際して代替性確認が行われておらず、費用対効果の過大評価が懸念される。	被害軽減に寄与する代替性評価を行い、想定被害額を算定する。
利水者負担金	河川に係る妥当投資額の算定に不備が認められ、利水者負担金の過小評価が懸念される。	妥当投資額は客観的に合理的と認められる年効用を基礎に算出する。
人件費	多額の退職給付費が発生していながら、地方公営企業会計において経費負担が行われていないのは不適切である。	地方公営企業会計において当該事業従事職員に係る退職給付費を適切に負担する。
契約事務	実質的な競争を阻害する競争者間の取引を県が容認しているのは不適切である。	競争者間の取引の制限に関するルールを明確にする。
公有財産管理	地方公営企業の事業に供されていることだけを理由に使用料を全額減免する合理的根拠は希薄である。	使用料減免の審査を厳正に行う。
財務会計	過年度減価償却費の計上不足額 101,073 百万円(平成 24 年度、包括外部監査人の試算)が生じている。	過年度損益修正処理を行い、適切な会計処理に基づく財務諸表に修正する。
水道事業者に対する関与	広域的水道整備計画が形骸化しており、組織運営の合理化と規模の適正化に向けた取り組みが適切に行われていない。	県の期待役割である広域的な事業間調整機能を十分に発揮する。
企業局の中期計画	主要な水道設備である水道管路の経年化・耐震化に係る管理指標が設定されていないのは不適切である。	設備投資計画を前提とした管理指標を設定し、事業の持続可能性を評価する。

個別の内容については、「I 個別検出事項」を参照されたいが、現状認識及び県が取り組むべき課題を包括外部監査人の視点で整理すると以下のとおりである。

### 現状認識

- 県内の水道料金水準は全国平均の 1.4 倍(全国 4 番目)であり、受水費の大半を占める県の水道用水供給事業も少なからず影響を及ぼしている。
- 経営環境の変化(水需要の減少、設備老朽化、技術職員の減少)に対応するための制度改正(運営形態の多様化)は行われており、各事業者の経営判断が求められている。
- 県では経営形態のあり方に関する問題認識は有しているものの、具体的な検討が行われておらず、県民への説明責任を果たしているとは考えられない。

### 県が取り組むべき課題

- 財務報告に係る内部統制の確立
- 本来役割の発揮と事業統合の推進
- 経営能力を発揮するための人的体制の整備

## 1 現状認識

### (1) 県内水道料金の水準

県内水道料金は家庭用料金（10 m<sup>3</sup>）で 2,029 円と、全国平均 1,490 円（公益社団法人日本水道協会調べ）の約 1.4 倍であり、都道府県別では、青森県、山形県、北海道に続き全国第 4 位の高い水準になっている。（平成 24 年 4 月 1 日現在）

### (2) 県の問題認識

企業局では、水道事業を取り巻く経営環境の変化や運営形態の多様化の動きを受けて、広域化等の推進に関する問題認識を有しているものの、具体的な検討までには至っていない。

#### 広域化等の推進

厚生労働省では「水道ビジョン」において、水道の運営基盤（経営基盤及び技術基盤）の強化策として「地域の実情に応じて管理の一体化や事業統合・共同経営等の多様な形態の広域化を進める『新たな概念の広域化の推進』」を掲げ、広域化による持続的な事業運営、給水サービスの維持向上を図ることを推進しています。さらに、事業運営の課題に対応する方策として、「広域化」とともに、「社会情勢に対応した事業形態」、具体的には、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（PFI 法）に基づく手法、水道法における第三者委託制度、地方自治法の公の施設に係る指定管理者制度など、水道事業者等相互や民間業者との間で様々な形態による連携が可能とされたことから、その検討・採用を提案しています。

当局の水道用水供給事業及び受水市町村の水道事業をめぐる環境は厳しく、その対応のために「新たな概念の広域化」等についての検討は、必要なものと認識しています。しかし、「広域化」及び「社会情勢に対応した事業形態」ともに、事業主体又は運営主体の異動を伴うこともあり、現段階で具体的な検討には至っていません。今後、県水道行政担当部課の指導を仰ぎながら、受水市町村とともに、その功罪を見極めつつ、検討を進めていきたいと考えています。

出所：宮城県企業局経営計画（平成 22 年 4 月）

現行の宮城県広域的水道整備計画が「県企業局も参加する企業団方式により平成 12 年以降に全県水道を一本化する構想」でありながら、なぜ県は経営形態のあり方の検討に着手していないか疑問である。経営形態のあり方に関する以下の問題に対して、県民への説明責任を果たしているとは考えられない。

- 県内水道料金が全国平均の約 1.4 倍と高水準で、かつ、広域化の推進による経営努力の余地が想定される中、現在の経営形態で組織運営の合理化及び規模の適正化を図ることが可能か。
- 水道用水供給事業や工業用水道事業を取り巻く経営環境が厳しいと認識している中、現在の経営形態で企業一般に通ずる経営原則としての合理性と能率性を発揮するための人的体制を確保できるか。

## 2 県が取り組むべき課題

県が取り組むべき課題を、経営形態のあり方の検討が進まない背景と関連付けて包括外部監査人の視点で整理すると以下のとおりである。

経営形態のあり方の検討が進まない背景	県が取り組むべき課題
不適切な財務報告に伴う経営監視機能の不全	財務報告に係る内部統制の確立
県の本来役割に対する認識不足	本来役割の発揮と事業統合の推進
検討を推進するための不十分な人的体制	経営能力を発揮するための人的体制の整備

### (1)財務報告に係る内部統制の確立(意見)

個別検出事項「7 (1) 過年度減価償却費の計上不足」に記載のとおり、平成 24 年度水道用水供給事業決算の財務諸表において、過年度減価償却費の計上不足（包括外部監査人の試算額 101,073 百万円）が生じている。当該問題は、以下の点を考慮すると、財務報告に係る内部統制に重要な不備が生じていると考えられる。

- 平成 13 年度包括外部監査ですでに指摘されている問題であり、その後 10 年以上も多額の記載不備が未修正のままとなっていること
- 平成 13 年度包括外部監査に対する措置（平成 14 年 7 月 12 日通知）とされている「最終受水者である県民に対しての説明は不足していたと言わざるを得ず、今後、県民に対してのアカウンタビリティを果たしていくこととした」「庁内外を巻き込んだ水道用水供給事業のあり方研究会を発足させるなど、今後、経営の正常化に向け努力を続けていくこととした」が形骸化していること

不適切な財務報告が行われ、悪化した財務状況が開示されない状況では、経営に対する監視が実質的に機能せず、経営形態のあり方の検討も進まないのは当然といえよう。

内部統制の整備・運用に関する最終責任者は知事であるとの認識のもと、県は当該財務諸表の記載不備を早期解消できなかった原因を究明のうえ、モニタリング（監視）機能の改善を含めて、財務報告に係る内部統制を確立する必要がある。



## (2)本来役割の発揮と事業統合の推進(意見)

水道事業は原則として市町村が経営し、市町村以外の者は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されている（水道法第6条第2項）。

一方、水道用水供給事業の経営主体について水道法上の制限はないが、県が関与する必要性について以下のような説明が行われている。

### 公営企業として実施する必要性

さらに、当局が経営する2つの水道用水供給事業については、それぞれ宮城県が水道法に基づく厚生労働大臣の認可を受け、同時に地方公営企業法（昭和27年法律第292号）の適用を受け、公営企業として実施しています。

水道法上、水道用水供給事業の実施主体に人格上の制限はないことから、この点だけを考えれば、公営企業として実施する必然性は見出せませんが、現実的に現段階では、本事業を実施可能で、かつ、その意思を有するものは、当局以外に存在しないものと認識しています。

また、事業開始に至る経緯を回顧すると、県に対する受水市町村からの水源開発及び水道用水供給の要望に応えるものとして事業化されており、当初から公営企業としての実施が必然であり、現在に至るまでその状況は継続しています。

出所：「宮城県企業局経営計画」（平成22年4月）

この県の説明を踏まえると、水道用水供給事業に県が関与する必要性は「市町村からの要請に基づく水源整備」にあると考えられる。現在、企業局が実施する「大崎広域水道」及び「仙南・仙塩広域水道」とも給水計画と比較すると未整備工事が残っており、当該未整備工事は将来的に水需要により対応する建前となっている。

しかし、人口減少等により長期的な水需要の減少推移が見込まれており、将来的に未整備工事を着工する見通しは不透明であるため、市町村からの要請に基づく水源整備は実質的に完了したものと考えられる。よって、県が実施する水道用水供給事業として、一定の役割は果たしたものといえよう。

このような環境変化の中において、企業局の中期計画上、引き続き水道用水供給事業に県が関与する必要性に関する言及はないことから、経営形態のあり方以前の問題として、県の本来役割に対する認識不足がないか懸念される。

新水道ビジョンに記載された「水道関係者の役割分担」（「8 水道事業者に対する関与」参照）を示されるまでもなく、県の本来役割は水道用水供給事業の現行事業形態の継続ではなく、以下の役割を発揮することが期待されているものとする。

- 水道事業者の持続可能性の問題は水道用水供給事業の経営と切り離せない問題であるとの認識のもと、受水団体が実施する水道事業の持続可能性の評価に対する適切な関与。
- 水源から蛇口までの水道事業経営の一貫性を確保するため、宮城県広域的な水道整備計画が想定している事業統合を推進するための事業者間の調整。

### (3) 経営能力を発揮するための人的体制の整備(意見)

企業局では一般職員と同一の給料表等を定めており、企業職員と一般職員の処遇に実質的な差異を設けていない。これは、企業局職員の大半が知事部局からの異動者であり、知事部局との間で定期的な人事異動が行われるため、人事異動の円滑化という県人事施策上の都合によるものと考えられる。

このような人事施策が行われているため、企業局職員の平均的な水道業務経験年数は低い水準になっている。水道事業ガイドラインに基づく業務指標の1つである「水道業務経験年数度」を仙台市と比較すると以下のとおりである。

業務指標	企業局 (平成 24 年度)	仙台市水道局 (平成 23 年度)
水道業務経験年数度 (年/人) 全職員の水道業務経験年数/全職員数	4.5	17.2

企業局が掲げる「プロフェッショナリズムの再認識と実践」を実質的に推進するためには、職員一人ひとりが企業局の事業である水道用水供給事業や工業用水道事業に対する経営当事者意識を持つことが重要と考える。大半の職員が知事部局からの異動者では、経営に必要な知識・能力を備えた人材が育たないばかりか、水道事業経営の当事者意識が希薄にならないか懸念される。

地方公営企業の制度上の建前が「行政と経営の分離」でありながら、県における実際の運用を見ると、企業一般に通ずる経営原則としての合理性と能率性を発揮するための十分な人的体制といえるか疑問である。もとより、このような人的体制の中で、中長期的な視点で経営形態のあり方の検討を期待すること自体に無理があるのかもしれない。

経営環境への変化に対応するためには、以下のような視点で人的体制の見直しが必要との理解のもと、経営能力を発揮するための人的体制を整備できなければ、県として責任のある事業経営の継続は困難であると考えられる。

	従来	現在
経営環境	水需要の増加 施設の新設・拡張 事業増加に対応した職員配置	水需要の減少 施設の老朽化・更新投資の増加 技術職員の減少
経営上の課題	施設の布設による需要への対応 水源開発	ダウンサイジング 組織運営の合理化・規模の適正化
求められる経営能力	新設や拡張に主眼を置いた効率的な事業経営	独立採算性の確保が厳しい条件下での効率的な事業経営
人的体制	他の公共事業（インフラ整備）と大きな違いはなく、知事部局との人事交流で対応可能。	事業特性を理解し、他の事業者と連携しながら事業目的を達成する体制（＝水道経営のプロ化の必要性）