

公営企業の経営戦略とマネジメント ～時代の変化に対応する経営を考える～

PwC アドバイザリー合同会社 PPP・インフラ部門
シニアマネージャー 大塚 淳

1. 公営企業における経営戦略

全国の公営企業では、ほぼ例外なく、ヒトの面では熟練職員の高齢化が進んでおり、モノの面では施設の老朽化が多く、事業で生じており、カネの面では人口減少に伴う収入低下や更新投資需要の増大に伴う資金需要の増加があり、厳しいかじ取りを迫られている状況にある。

そのため、総務省では各自治体の公営企業に平成32年度までに経営戦略策定を求めており¹、差策定に向けたガイドラインや参考事例を提供

している。これに基づき、事業ごとに策定が進められ既に策定された例も出てきている。

経営戦略を有効にするためには、ヒト・モノ・カネの課題解決に資することはもちろんのこと、それが組織に浸透し実践されることが肝要である。

策定して終わりにならないように、本稿では実践するための戦略策定やマネジメント方法の要点について論じることとする。

(1) 経営戦略の意味・位置づけ

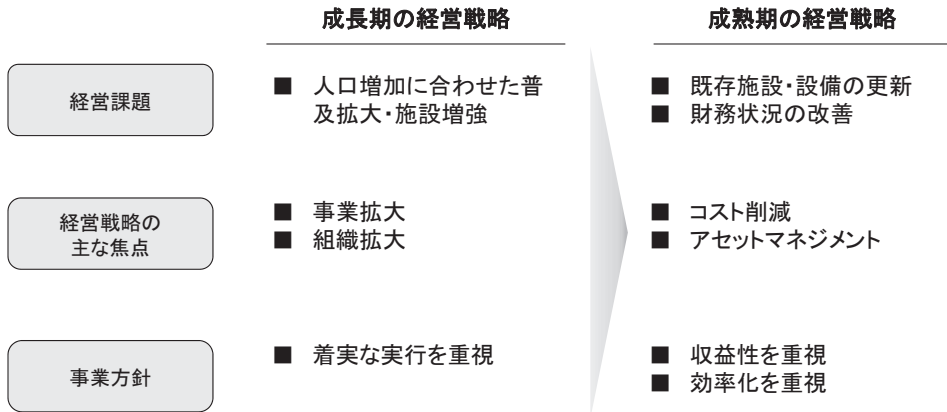
経営戦略については様々な研究がなされてお

表1 公営企業と民間企業の経営戦略の位置づけの違い

	公営企業	民間企業
事業内容	・ 公共性の高い事業	・ 営利事業
事業環境	・ 独占性が高い ・ 事業は基本的に変わらない(付帯事業等を追加することはある)	・ 競争が激しい ・ 事業は状況に応じて変更することがある
経営戦略の焦点	・ 事業の持続可能性の向上 ・ 収益の安定	・ 競合企業との差別化 ・ 収益の拡大
対象期間	・ 短期～中長期	・ 短期(一部5年程度の中期もあるが抽象的になる)

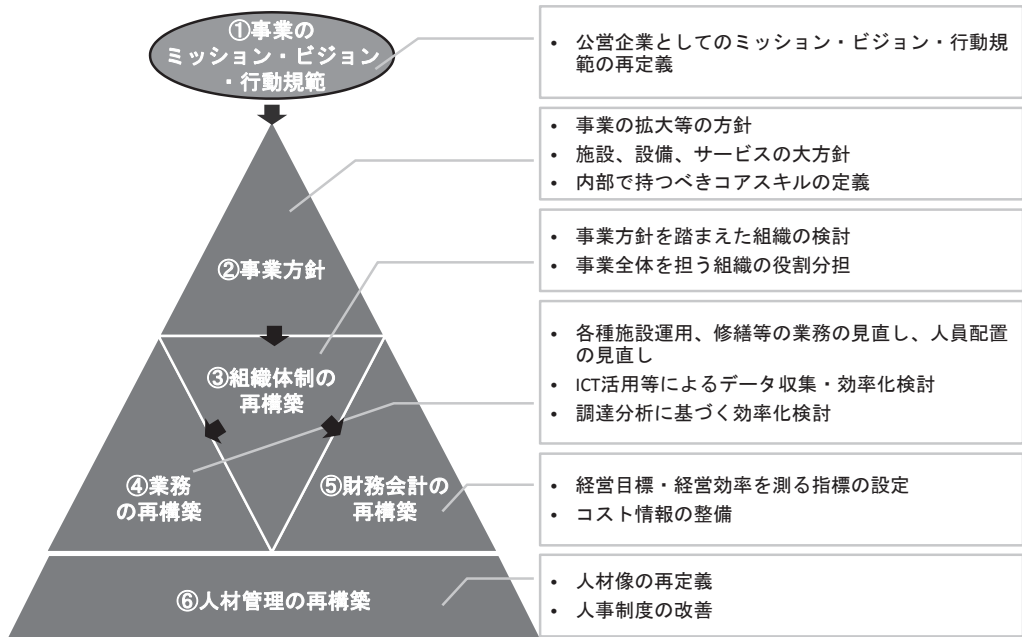
※ PwC アドバイザリー合同会社作成

図1 経営戦略の時代における変化



※ PwC アドバイザリー合同会社作成

図2 経営戦略の基本要素



※ PwC アドバイザリー合同会社作成

り、一説では第一次世界大戦・第二次世界大戦等の戦争における戦略がビジネスの分野に派生してきたと言われている。ただ、競争企業との競争が前提となる民間企業と異なり、公営企業では経営戦略の意味合いが異なる。そのため、公営企業にとっての経営戦略は、公営企業が対

象とする公共サービスについてヒト・モノ・カネの経営資源をどのように配分するか、その計画を経営戦略と呼ぶのが分かりやすい。その他にも公営企業にとっての経営戦略は民間企業の経営戦略と違いがあり、事業が基本的には変化せず独占性や公共性が極めて高い。そのため、

競争が激しく事業環境が日々変化する民間企業の経営戦略は比較的短期であることに對し、公営企業の経営戦略は短期だけでなく中長期で策定することにより特徴があると言える。

また、公営企業の経営戦略は時代の変遷とともに重要な要素が変化してきていると考えることができる。70年代や80年代においては高度成長期を背景に施設を整備し利用できる住民・地域の拡大が重要課題であった。その後、拡大については概ね達成し、整備した施設やサービスを限られた資金でやりくりすることが焦点になった。

成熟期の現在においては冒頭で示したヒト・モノ・カネの課題が顕著になりかつてない難局面を迎えている。そのため、現在の経営戦略での焦点はコスト削減や既存施設・設備を延命化し合理化を目指すアセットマネジメント／ストックマネジメントの側面が強くなっている。

経営指標も普及率等に基づく着実な実行から収益性や効率化を追求する指標が中心に変わっている。

(2) 公営企業にとっての経営戦略の構成要素

経営戦略では、ガイドラインが示すヒト・モノ・カネの分析に基づいた検討が求められるが、その根幹になる公営企業としての社会的使命や基本目標を示すミッション・ビジョンや組織としての行動規範を再定義することで芯の通った経営戦略を策定することができる。これらを踏まえて事業方針を整理し、施設・設備・サービスの大方針や内部で維持すべきコアスキルを整理することとなる。

この事業方針に基づいて組織体制を再構築し、さらにその組織に基づいた業務の再構築、財務会計管理のあり方や人材管理へと展開していくことになる。

(3) 経営戦略の立て方のポイント

ヒトの面では、組織の骨格である各部署の役割分担について整理を行うことが考えられる。組織の役割分担は事業の状況に応じて変化することも考えられ、例えば普及拡大時には整備が中心になることから整備専門の部署と維持管理の部署を分けることが考えられるが、概成時には維持管理を行いながら、長寿命化検討や改築更新等に取り組むことになることからこれらの役割を一体にした方が業務上効率的になる可能性がある。

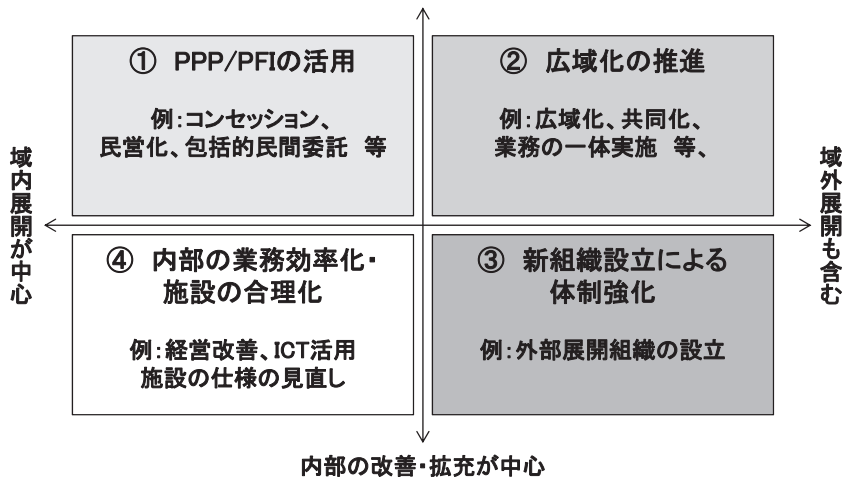
また、人材という観点では年齢構成の分析により職員の高齢化について確認することが挙げられる。専門性の高い熟練職員の退職は経営上のリスクの一つであり、どのような分野のノウハウの低下が懸念されるか明らかにする。

加えて、今後の業務量に関する予測を行い、増減するサービスや改築更新等の業務を踏まえて人員の過不足を検討すること重要になる。人員の不足が見込まれる場合には部署間の配分の見直し、組織の改編や業務効率化、民間活用等を検討することになる。

モノの面では、施設・設備等の更新需要の把握が必要になるが、できるかぎり長寿命化等のアセットマネジメントの取組みを踏まえた実態に即した計画が求められる。また、中長期的なレベルで普及率や稼働率の分析も重要になる。人口動態等を踏まえて今後の予測も行い、将来的な統廃合の可能性やダウンサイジングの可能性についても確認することが求められる。

カネの面では、全体的な収支を分析した上で原価や企業債残高の水準について類似団体との比較を通じて課題を把握することが出発点になる。また、更新需要を踏まえた将来の収支予測は10年以上とガイドラインで定めているが、10

図3 事業方針の例
外部の力・資源を活用



※ PwC アドバイザリー合同会社作成

年間収益が良くその後悪化傾向に陥る場合もあり、少なくとも試算上は施設の更新投資のサイクルを考慮すると事業にもよるが50年程度の期間で算出することが望まれる。

また、事業によっては使用料の分析も重要であり、今後の更新投資を見込んだ資産維持費が十分に考慮された金額になっているかを分析する等適切な料金水準の把握が欠かせない。

(4) 事業方針の例

前述の分析で明らかになった課題を踏まえて事業方針を定めることになる。事例も踏まえると図3のように大きく4象限に分けることができる。

PPP/PFIについては多くの事業で包括的民間委託等の活用が拡大しているが、さらに事業全体の課題解決に位置付けることを示している。

例えば、施設の老朽化が進みストックマネジメントの実践や改築更新等の業務が増加する場合、現状の組織体制では対応が困難になるため、その対応策としてPPP/PFIを活用することが

考えられる。下水道管路の包括的民間委託や港湾運営における民間出資会社の活用がこれにあたる。

広域化の推進では、既存の自治体域内では効率化や実施体制に限界がある場合に施設効率を向上することや規模のメリットを生かして効率化を進めることになる。ただし、事業として統合する場合は時間と労力が大きく必要になるため、まずは調達や施設の共同管理等比較的導入が容易なところから手を付けながら徐々に拡大することも現実解として求められよう。

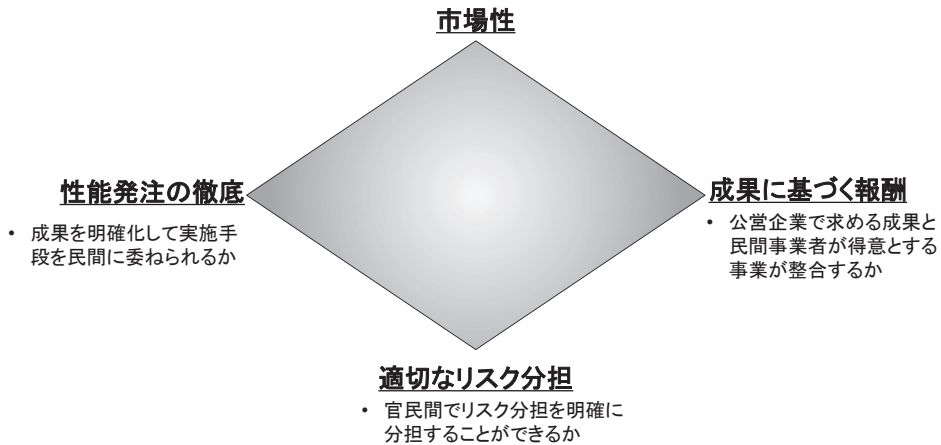
また、横浜市等の一部の大都市では新組織を設立し、その新組織に上下水道事業の一部を委ねるとともに市域外への展開を実施することで体制や効率性の確保を目指す例が出ている。

加えてこれらの取組みとは別に組織内で業務効率化等を進める取り組みももちろん一つの方針であり、既存事業内で業務効率化やICT活用、施設の合理化等を推し進めることが可能である。

いずれの大方針を採用するかは課題、現状の

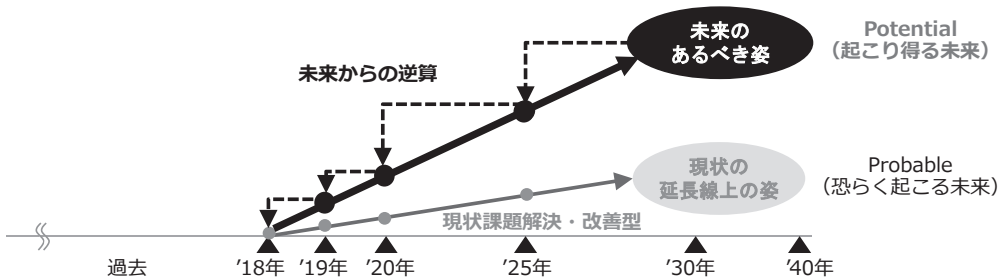
図4 PPP/PFIの導入検討の観点例

- 対象になる事業を担う企業が市場に十分存在するか



※ PwC アドバイザリー合同会社作成

図5 将来の変化の考え方の概念図



- 起こり得る未来に対応するための組織のあるべき姿から逆算し組織戦略を策定することで、**年度・短期・中期・長期戦略がすべて同じストーリーラインに基づき策定されるため、一貫性のある組織戦略構築が可能となる。**
- しかし、これまでとは比較にならないようなスピードで変化を続けるこの時代において、「**起こり得る未来**」は日々変化を続けることを頭に入れ、**組織戦略の計画・実行・見直しを繰り返していく必要がある。**

※ PwC アドバイザリー合同会社作成

体制、周辺自治体等との関係性等に応じて異なる。例えば、比較的小さい自治体で自らの管理が困難になってくる場合は、① PPP/PFI の活用や②広域化の推進の中で周辺自治体と協働による運営が考えられる。

ただし、PPP/PFI も万能ではないため、図4で示すような基準に当てはめてみて自らの事業に有効かを見極めることが重要になる。

また、複数の組み合わせも考えられる。大都市の場合は③新組織設立による体制強化を推進するとともに、②広域化の推進の中で中心的な役割を果たしていくことも考えられる。どのような大方針を選ぶのか正解はないが、課題解決に資するものであり、かつ庁内で賛同が得られるような前向きなビジョンとして位置付けることが、その後の推進を見据えても重要である。

表2 各事業で起こりうる変化

事業	起こりうる変化の例
水道	➢ ICT等による管理の効率化 ➢ 通信や他のユーティリティ事業との連携強化・サービス拡充 ➢ 分散化技術の導入 等
下水道	➢ ICT等による管理の効率化 ➢ 地域熱暖房等との連携 ➢ 通信や他のユーティリティ事業との連携強化・サービス拡充 等
交通事業	➢ EV等新しい動力の普及 ➢ 自動運転の普及や相乗り等に伴う交通体系の変化 等
電気事業	➢ 自由化の進展に伴う寡占化・新興事業者の台頭 ➢ 通信や他のユーティリティ事業との連携強化・サービス拡充 等
ガス事業	
港湾整備事業	➢ 世界における貿易の中心地の変化 ➢ 物流の主要企業や物流ルートの変化 等

※ PwC アドバイザリー合同会社作成

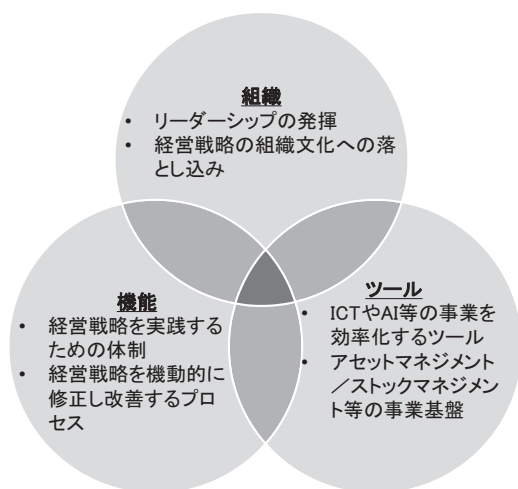
加えて、大きな変化を伴う場合は住民や議会の賛同が得られることも重要になる。矢巾町の水道事業では事業の合理化を進めるにあたり住民参加の会議体を設置し、この会議体との検討を通じて案を具体化している

(5) 将来の変化を踏まえた経営戦略の考え方

また、公営企業のなかでも上工下水、電気、ガス、交通等の事業では今後5年、10年の間に大きな変化が生じる可能性があり、その変化を見据えて事業方針を立案することが重要になる。図5で示すように今後起きる変化を見据えてそれに備えられるように準備をしていくことで変化への適応が可能になる。

起こりうる変化の例としては、表2に示すようにICT等による効率化はもちろんのこと異業種同士の連携拡大や事業環境を大きく変える新技術の導入、市場の大幅な変化等が挙げられる。海外では電気事業とガス事業の連携やICT活用等は実際に進んでおり日本でも同様の変化が起こることは十分に考えられる。

図6 マネジメントの主要要素



※ PwC アドバイザリー合同会社作成

2. 経営戦略を実践するマネジメント

(1) マネジメントの構成要素

策定した経営戦略は実践して適宜修正を繰り返すマネジメントが欠かせない。経営戦略と同様にマネジメントにも様々な解釈があるが、ここでは経営戦略を達成するために組織の経営資

源を効率的に活用し、様々な管理を実施する事とする。

マネジメントの研究で著名なドラッカー氏によれば、マネジメントとは「組織に成果をあげさせるための組織、機能、ツール」²とされているため、図6で示すような要素が具体的な構成要素として考えられる。以下、特に重要と考える要素について説明する。

(2) リーダーシップの発揮

公営企業では、事業の管理者を設置し管理者に基づき経営責任を明確化し、リーダーシップが発揮しやすいように制度設計がされているが、一般部門との人事異動の仕組みの上に成り立っている組織の場合、首長に代わってリーダーシップを発揮することは容易ではない。そのため、公募制等を採用し外部から経営に長けた人材を募ることも一案になる。奈良市や大津市のように企業局において民間企業出身の管理者を任命し事業改革を進めてきた例もある。

また、日本では民間企業でもボトムアップ型の推進例は多く、役職にとらわれず推進し、周辺職員を巻き込んでいくようなアプローチも現実的な方法であろう。

(3) 組織文化への落とし込み

経営戦略に関わらず新しい取り組みを組織に落とし込むことは容易ではない。この原因は図7に示すように意欲・スキル・知識・情報に大別することができる。そのため、自らの組織において生じうる阻害要因を予測し、それぞれに向けた対応策を準備しておくことが重要である。

最も難易度が高いのが意欲に起因する課題であり、管理者や幹部のサポートが欠かせない。また、基本的に公的使命への意識が高い職員が集まっていることを考えれば、検討作業に巻き込むことで理解や意識の変化を促すことも有効になると思われる。

(4) ツールとしての ICT 等の活用のあり方

昨今、ICT、AI、アセットマネジメント、スマート化、センサー技術等の重要性が説かれるが、これらが経営戦略においても有効であることは論を待たない。ただし、導入に向けて綿密な計画が必要であり、効果が出るまでに相応の労力が重要になることにも目を向ける必要がある。効率化がされる要素がある一方で、新規に追加される業務もあり、かつ導入に向けた準備

図7 経営戦略の阻害要因と対応策の例

経営戦略実行の阻害要因	対応策案
やりたくない ⇒意欲に原因	・ 管理者や幹部による指示 ・ 給与制度・評価制度による意欲向上 ・ 経営戦略に貢献する取組みに関する表彰 ・ 共同作業による意識の変化
できない ⇒スキルに原因	・ 経験者の登用 ・ 人事制度変更によるキャリアパスの多様化 ・ ICT等による業務支援
知らない ⇒知識・情報に原因	・ 説明会の実施 ・ 共同作業による理解の促進

※ PwC アドバイザリー合同会社作成

は外部も含めた専属のメンバーの配置が必要になることが多い。

(5) 経営戦略を実践するための組織のあり方

経営戦略の実施においては多くの事業において企画、経理、計画、設計、維持管理、運用等横断的な取組みになるケースが多いことが想定される。そのため、実践する組織も既存の組織を横断した体制になることが多いと思われる。新しい取り組みでは組織の縦割りの弊害を抑えて実践することが重要になるため、このような組織横断型の専門組織が有効になると考えられる。このような組織をより有効に機能させるためには、設置する専門組織ごとに詳細な計画を立案するとともに、それを実践するための人的資源を割り当てることが肝要である。既存業務はそのままで新しく役割が増えるだけでは、個人の負担だけ増加する事態を招き、持続可能性が低下して実践されにくくなってしまう。

(6) 経営戦略を機動的に修正する機能

経営戦略は最初から最適解が策定できるとは限らず適宜修正することが重要である。また、先述の通り公営企業の事業は将来的に変化が生じる可能性がありこうした変化への対応を進めることも重要な機能になる。このための対応策の一つになりうるのがチェックのための機関を設けることである。

例えば、仙台市の下水道事業では中期経営計画の中で内部監査を位置づけ、定期的に中期経営計画の取組状況や計画の有効性をチェックし、機動的な見直しを行うようにしている。このような機能を持たせる組織が他の経営戦略でも求められる。

3. 終わりに

冒頭でも述べたように、公営企業を取り巻く

環境は収入減・職員高齢化・投資増大と三重苦の状況にあり公営企業の経営環境としては最も難しい局面にあると言える。

そのため、こうした経営戦略の実践は決して容易なことではなく、これに取り組む苦労は想像に難くない。

首長による取組みのサポートや管理者によるリーダーシップの発揮が期待される。

注

- 1 「経営戦略」の策定推進について」（平成28年1月26日付け総財公第10号、総財営第2号、総財準第4号、総務省自治財政局公営企業課長、同公営企業経営室長、同準公営企業室長通知。）
- 2 「「マネジメント」1973年。P.F.ドラッカー著、上田惇生訳、ダイヤモンド社。」

