地方公営企業の経済学（下）

衣　笠　達　夫

目　　次

はじめに
第１章　地方公営企業とはなにか
　第１節　地方公営企業とはなにか
　第２節　地方公営企業の歴史的変遷
　第３節　地方公営企業とは結局，なにか
第２章　地方公営企業の法律上の位置づけ
　第１節　地方公営企業と地方公営事業
　第２節　地方公営事業の範囲，目的
　第３節　地方公営企業の制度
　第４節　地方公営企業の特徴
第３章　経営形態と経営原則
　第１節　公企業の種類
　第２節　理論的な経営原則
第４章　地方公営企業の生産関数
　第１節　地方公営企業の生産関数の推定
　第２節　生産関数の推定結果とその考察
第５章　負担区分と財務
　第１節　地方財税制度との関係
　第２節　企業債
　第３節　財務

以上　追手門学院大学　経済論集　第44巻２号　pp.68-89（2010）

以下　本号

第６章　料金設定
　第１節　地方公営企業の料金とは
　第２節　総括原価方式
　第３節　アバーチ・ジョンソン効果

第4節　料金問題の今後の対策
第5節　二部料金
第7章　公営企業管理者
第1節　管理者制度
第2節　管理者と首長，議会との関係
第3節　管理者の権限とその地位
第8章　新しい規制方式と今後の地方公営企業
第1節　インセンティブ方式
第2節　プライスキャップ規制
第3節　ヤードスティック方式
第4節　地方公営企業へのインセンティブ規制の適用
第9章　2011年度地方公営企業の概要
第1節　地方公営企業数
第2節　職員数
第3節　決算規模
第4節　公営企業全体の経営状況
第5節　料金収入
第6節　企業債
第7節　他会計繰入金
第8節　建設投資額
第9節　累積欠損金
第10節　不良債務
第10章　地方公営企業の改革
第1節　民営化と規制緩和政策の原点
第2節　料金設定の見直し
第3節　地方公営企業の経営原則と公共性
第11章　地方公営企業の新たな役割
第1節　現行事業の成熟化と新たな役割の模索
第2節　自治体の総合的政策判断と地方公営企業

第６章　料金設定

第１節　地方公営企業の料金とは

地方公営企業がサービスを提供する領域は，市場原理が機能しない領域であることから，市場の代替として，①社会全体が欲しているであろう供給量と，②個人が支払って良いと思われる価格を，供給者である地方公営企業自らが推測し決定している．つまり，サービスの供給者である地方公営企業自らが，消費者の「willingness to pay」の推測を行っていることになる．

１　原価主義

原価主義は，独占的価格となる地方公営企業の料金に対し，「企業として原価を償い生産を継続するに足る程度の水準があれば良い．」という枠をはめることにより，不当な儲けすぎを排除するものである．つまり，「経営に要する費用」（一般行政部門からの外部性等による負担部分を除く．）＝「料金対象経費」とする考え方である．この原価主義によることで以下のような効果が得られ，公正妥当な料金対象経費の積算が可能となるのである．

①　独占による不当な利潤の上乗せという影響を排除することができる．
②　経費項目を明確にできるため，無用な経費の混入を避け易く，料金対象経費を明確にできる．
③　経費の性質分析を前段階で行ってから積算するので，一般行政部門の負担部分の分離が明確にできる．

２　三段階の決定基準

一般に，市場競争原理の働かない独占体制において，サービスの供給者と価格決定者が同一である場合，サービスの価格は不公正，不公平となる

恐れが大きい．そこでこのような弊害を回避するために，地方公営企業の価格決定には厳しい規律が課せられている．その規律とは，地方公営企業法第21条第2項であり，料金は，①公正妥当なものでなければならず，②能率的な経営の下における適正原価を基礎とし，③健全な運営を確保できるものでなければならない．

とされている．したがって妥当な料金決定に際しては，この三段階における決定基準が求められてくる．[1)]

（1）料金の公正妥当なこと

「公正妥当」という意味は，公営企業がその料金で原価を償い，サービスを生産・販売していけるものであり，同時に消費者は料金にふさわしいサービスの提供を受けることができる，生産者・消費者の両者に，調和の取れたものでなければならない，とされている．さらに公営企業の料金体系を利用して，所得の再分配など利用しようとする場合，料金体系全体として調和の取れたものでなければならないともされる．

（2）能率的経営を前提としての原価主義

決定基準の第2は「原価主義」である．これには「能率的経営」という但し書きが付く．放漫経営の結果までを償うことは許されない．この点が昨今の「地方公営企業へ企業経営を導入する」という傾向へつながっている．

ところでこの「原価主義」にはややもすれば誤解が伴う．消費者は「サービスの利用料金は安ければ安いほどよい．」と考えがちであるが，これは間違いである．原価を償えないような安い料金では，公営企業のサービス供給は長続きしない．もちろん一般会計から補填すべき赤字（経費の負担区分に基づく）もあるが，すべての赤字を一般会計から補填すればよいというものでもない．

また，「原価主義」は，原価を総合的に考えても良く，個別のサービスごとに，原価に基づく価格設定をしてもよいとされている．

（3）事業報酬（健全な運営の確保）

公営企業の「原価主義」における原価は，事業報酬や資本報酬を含んでいない．この点が，公益事業料金において一般に使用される，適正利潤を含んだ意味での「総括原価」よりも狭い意味で使用される．しかし公営企業が長期にわたって健全な経営を確保し，消費者の需要に応えるためには事業報酬が必要である．それは利潤を挙げ，株主配当や職員の給与の増額に資するためのものではなく，膨大な固定設備の更新ための，長期投資に使用する内部留保と考えるべきである．危険や災害に備え，円滑に再投資していくためには自己資本の充実を図る必要がある．

公営企業理論において事業報酬をどのように料金に参入するかは，いまだ定着した考えはない．これには前述の公益事業の総括原価方式が参考になろう．

3　料金決定の制度の概要[2)]

水道事業を例に取りつつ，料金決定の制度を概観してみよう．

水道事業は，まず水道事業の基本法たる水道法によって規制される．次に第２章で説明したように地方自治法によって規制される．最後にもちろん地方公営企業法によって規制される．これらが水道事業の制度としての根拠法令である．また，料金の決定については議会の議決が必要であり，水道法を管轄している厚生労働省へ届ける必要がある．この根拠は水道法第 14 条第２項にある．

また，地方公営企業が供給しているサービスの料金は原価主義によって算定される．この原価主義の根拠は水道法第 14 条第４項にある．これらの関係を次の図 6-1 に簡略に示した．

水道事業（地方公営企業）
（各根拠法令）

水 道 法	地方自治法	地方公営企業法
供給規程（14 条）	料金徴収の根拠（225 条）	料金算定の原則（21 条）

料金の届出と認可

条例に規定
（議会の議決が必要）



厚生労働省に届出と認可

備考　水道法 第 14 条（供給規定）第 2 項
　地方公共団体たる水道事業者は，料金を変更したときは，厚生労働省令の定めるところにより，その旨を厚生労働大臣に届け出なければならない．

　　水道法 第 14 条（供給規定）第 4 項
厚生労働大臣は，前項の認可の申請が次の各号に適合していると認めるときは，その認可を与えなければならない．
一　料金が，能率的な経営の下における適正な原価に照らし公正妥当なものであること．
二　料金が，定率又は定額をもつて明確に定められていること．
三　水道事業者及び水道の需要者の責任に関する事項並びに給水装置工事の費用の負担区分及びその額の算出方法が，適正かつ明確に定められていること．
四　特定の者に対して不当な差別的取扱をするものでないこと．

図 6-1　水道事業

第 2 節　総括原価方式

1　総括原価方式の特徴

公益事業における総括原価方式とは，適正な原価（効率的に事業が行われた場合に要するであろう総費用）に，適正な事業報酬（事業の健全な維持・発展に必要な資本調達上のコスト）を加えたものが，総収入に見合うように料金を設定する方式である．最近では地方公営企業においても，この方式を採用する例が出てきた．

まず図 6-2 のように，人件費，修繕費，減価償却費などで構成される営業費用と，資本費用で構成される総原価を確定させる．資本費用はいくつかの計算方法があるが，資本費用＝支払利息＋資本的収支不足額（すなわ

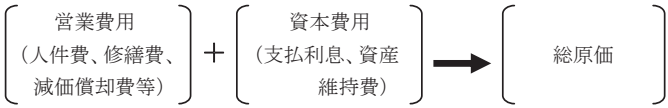

図 6-2　総括原価方式の図解

ち資産維持費）－減価償却費等が一般的な計算方法である．この総原価は，［公営企業としてなすべき努力を行った上での］原価として定義される．

この総原価に適正利潤（事業報酬）を加えたものが，「総括原価」として定義される．この総括原価を地方公営企業の課す料金でどこまで回収するかが，料金問題である．

2　総括原価方式の計算方法[3)]

第３章で述べたように，独立採算制の解すなわち平均費用価格が，現実的に妥当な価格形成政策となる．この場合，適正利潤（事業報酬）の計算が問題となる．

第１の方法は，旧来，実施されてきた「積み上げ方式」である．料金算定期間直前の資本と負債の構成とその額を前提として，それぞれに必要な事業報酬を算定し，これを加算する，という方法である．この方法は，料金算定期間直前の資本構成に応じて支払利息や配当金（納付金）等を算定し，その合計額を事業報酬とする．このため資本と負債の組み合わせが最低の費用となるような，最適構成ができない．これが資金調達を効率化する誘因を，公営企業側に引き起こさないというううらみを持つ．

この欠点を修正するために採用されてきたのが，第２の公正報酬率規制方式である．この方式は，事業に投下された「真実かつ有効な財産価値」（事業資産）に対して，一定の報酬率を乗じた額を事業報酬とするやり方である．この場合，事業資産とは，公営企業の事業運営に必要な資産のみを指し，それ以外の資産を除いた，一般に貸借対照上の固定資産である．ま

た，未完成設備および建設仮勘定のうち，未稼働の資産を除いたものである．ただし運転資本とその他資本（特に収益姓のない出資勘定）を含む．この事業資産をレートベース（V）と呼び，これに公正報酬率（φ）を乗じる．

公正報酬率の算式は以下である．ここでDは負債資本，iは利子率，Eは自己資本，fは利益率である．利子率には長期資金借入利子率，利益率には長期預金利子率などが用いられる．

$$\text{公正報酬率：}\varphi=\frac{D}{V}i+\frac{E}{V}f$$

次に，料金収入として回収が認められる分をTRとすると，公正報酬率規制では，　　$TR \leq E +（\hat{V} - D）\varphi$

でフルコストが計算される仕組みである．ここで，E：営業費，$\hat{V}$：使用資産価値額，D：減価償却累計額，φ：公正報酬率である．上式では（$\hat{V} - D$）がレートベース（V）と呼ばれる部分である．

3　総括原価方式（公正報酬率規制）のメリットとデメリット

この総括原価方式のメリットは

① 料金算定の根拠が比較的分かりやすい．

② 事業者が過大な利益あるいは損失を生じることなく公正な報酬を確保できる．

③ 消費，者が過大な料金負担を負うことがない．

④ 安全性やサービス向上のための長期的な設備投資への誘因が働く．

等がある．

その反面，総括原価方式には，以下のような問題点が指摘されている．

① 事業者の効率化努力により原価が節減されれば，それに応じて料金を引き下げることとなるため，効率化のインセンティブが働きにくい．

② 行政当局は，事業者の申請内容に基づき，その原価が適正かどうかを判断するが，原価に関する情報は事業者に偏在していること（いわゆる「情報の非対称性」）により，その原価が徹底した事業の合理化を前提とした，適正な原価であるかどうかを判断することが難しい．
③ 行政当局側の査定コストや申請者側の資料提供コストが膨大になる．
④ 基本的には，共通費を含めて全ての費用を各サービスに按分・配賦した上で特定の料金設定がなされること，申請や査定に時間がかかること等により，事業者が物価上昇等の経済情勢や，市場の変化に応じて柔軟に料金設定することが困難である．
⑤ 事業報酬が事業に投下された資産の価値に対して，一定の報酬率を乗じて算出する方式（公正報酬率規制．我が国でも電気・ガス料金，大手民鉄運賃等で採用されている）の場合には，過度に資本集約的な生産方法を採用しようとする誘因が与えられる可能性がある．（後述する．）
等である．

さらにこれら以外にも，
⑥ 原価等の裏付けに基づく価格設定方式をとっているものの，運用上必ずしも原価等の実態を反映していない．あるいは，その決定に至るプロセスが必ずしも透明でない．
という指摘もある．

第３節　アバーチ・ジョンソン効果

１　アバーチ・ジョンソン効果の概要

アバーチ・ジョンソン効果とは，公正報酬率規制下の被規制企業である地方公営企業や公益事業などが，必要以上に多くの事業資産を保有することによって利益を増やそうとする現象である．このアバーチ・ジョンソン効果が働く場合，被規制企業は最適な水準以上に事業資産を保有すること

になり，総括原価が引き上げられ，その結果，サービスの価格は割高になってしまう．

公正報酬率規制は，完全競争における均衡価格に含まれる正常利潤を基礎とした概念である．それは投下資本の長期利子率に見合う水準の，資本の機会費用を確保できる利潤である．すなわち，公正報酬率規制は，事業資産が最適な水準であり，営業費用が完全に効率的な事業活動のもとで発生した費用水準であり，公正報酬率が資本の機会費用に等しい水準であれば，平均費用価格規制と同じ効果を持つ価格規制である．

しかし，さまざまな理由により，現実には平均費用価格規制よりも高い価格水準，となってしまうことが明らかになっている．

2　アバーチ・ジョンソン効果の具体例

地方公営企業や公益事業などの被規制企業に，公正報酬率規制を実施した場合，この制約に従う利潤最大化企業は，報酬額をより多く確保するために事業資産を過大に保持しようとする．その結果，ある産出量のもとで費用最小化する投入要素比率ではなく，資本にかたよった投入要素比率を選択するという指摘がある．これは Averch-Johnson（1962）のモデルとして有名である．この解説は Joskow/Noll（1983）が詳しい．また日本語の解説は植草（1991）がある．

ところでこのアバーチ・ジョンソン効果については，様々な理論的，実証的研究が行われたが，わが国については少ない．衣笠（2005）では日本の都市ガス産業のアバーチ・ジョンソン効果の存在の有無を，費用関数に制約条件を含んだ分析方法で考察した数少ない例である．この分析からはアバーチ・ジョンソン効果が明らかに存在しているという結果が得られている[4)]．

第４節　料金問題の今後の対策

１　事業の一層の効率化を図るための諸措置

現行の総括原価方式については，以上のような長所，短所があるが，その長所を生かしつつ短所を改善するために，原価の裏付けに基づく総括原価主義の枠内で事業の性格に応じて，以下のような措置を進めていくことが必要である．

（1）原価算定期間の長期化

現在，公共料金ではその特性に応じて，概ね１年から５年程度まで様々な原価算定期間が設けられている．原価算定期間については，料金の長期安定性の観点からは長期間でとることが望ましいが，その場合，各回ごとの料金改定率が大きくなる可能性がある．他方，需要見込み等についての予測の確実性を考慮すれば，短期間でみるのが望ましい．

しかし，技術革新の余地が少なく，成熟度が高い事業（例えば水道事業やバス旅客運輸事業など）においては，原価算定期間の翌年から赤字が生じ，料金改定が頻繁でありかつ恒常化している場合がある．このような場合，料金改定の周期が長期化すればするほど，各改定期の間において，事業の効率化へのインセンティブが働くと考えられている．成熟度の高い地方公営企業においては，適切な範囲で各事業の料金改定周期の長期化に努めるべきである．

（2）改定価格のフォローアップや情報公開

現在，地方公営企業の供給するサービスの価格の改定においては，改定の根拠等を精査し踏み込んで査定がなされている．しかし料金の改定がなされた後，査定に織り込まれた効率化努力が実際にどの程度実現しているかどうか，また，料金改定時に示されたサービスや労働条件の改善目標が確実に実施されているかどうか等についてのフォローアップが必ずしも十

分ではない．このフォローアップを行うことである．

また，現在の公営企業の価格の改定は，事業者の申請に基づき行われる（申請主義）ため，引下げが行われにくい等の問題がある．このため，情報公開の観点からも，経営状況や料金の妥当性を検証する仕組みを検討する必要がある．

（3）適正な事業報酬の設定

① 総括原価方式においては，事業の健全な維持・発展のために，最低限の適正な報酬を得ることが認められている．その報酬率については，例えば景気低迷期に一般民間企業の実態と乖離した報酬率を設定することは，料金の高止まりを招くという考え方がある一方，公共料金関連事業の安定性を考慮すると，景気変動にとらわれずに安定的な報酬率を保証することがあってもよい，とする考え方もある．

② 従来，報酬率は必ずしも柔軟に設定されてきたとはいえず，結果として水準が高止まりする可能性もあった．したがって，柔軟に適正な報酬率を設定していくことが必要である．特に，現在のような金利の低い経済状況においてその必要性は高い．

また，地方公営企業の関係事業は，参入規制や需給調整の存在等により，事業のリスクが一般民間企業に比べて低い場合が多いことから，そのようなリスクの程度を反映しつつ，報酬率を設定することが望ましい．

第 5 節　二部料金

第 3 章において理論的な Ramsey 価格を考え，本章では法規制上の料金設定を考えた．そこで本章の最後に，地方公営企業において具体的に採用されている二部料金を Ramsey 価格から導いてみたい．

1　Ramsey 価格

企業が利潤 π を許されており，それを制約条件としつつ，社会的余剰を最大化していると考えよう．（もちろんこの逆でも良い．一定の社会的余剰を実現することを条件に，利潤を最大化して良いと考えても良い．）するとこの企業の目的関数と制約条件は次のように表現できる．

$$\text{Max } W = \int_0^Y P(Y)dY - C(Y), \quad \text{subject to } \pi = PY - C(Y) \tag{6-1}$$

これをラグランジュ乗数を用いて表現すると

$$L = (\int_0^Y P(Y)dY - C(Y)) + \lambda(P(Y)Y - C(Y) - \pi) \tag{6-2}$$

ただしここで L はラグランジアン，λ はラグランジュ乗数である．ここで λ を重みと考えると，社会的余剰最大化するウエイトと利潤を最大化するウエイトが 1 対 λ ということになる．ここで第 3 章よりも，費用関数と需要関数を具体化する．

費用関数　$C = K + cY$　（6-3）

ここで K は固定費用である．

需要関数　$P = a - bY$　（6-4）

これらを（6-2）へ代入し，（6-2）を Y で偏微分して 0 とおくと

$$P = c + (\frac{\lambda}{1+\lambda})bY$$

さらに（6-4）を用いて　$$P = \frac{1}{(1+\frac{\lambda}{1+\lambda})}[c + (\frac{\lambda}{1+\lambda})a] \tag{6-5}$$

が得られる．これが第 3 章の *Ramsey 価格*（3-6）式である．

（6-5）式において λ を動かしてみる．$\lambda = 0$ とすると（6-5）式は $P = c$ となり，これが限界費用価格になる．$\lambda \to +\infty$ とすると（6-5）式は $P = \frac{a+c}{2}$ となり，これは制約条件のないときに利潤を最大にする独占企業の解になる．

ケース①

限界費用価格のとき（$P=c$，$Y=\frac{a-c}{b}$），$PY-K-cY=-K$ となり，固定費用に等しい損失が発生する．

ケース②

独占企業の解のとき（$P=\frac{a+c}{2}$，$Y=\frac{a-c}{2b}$），$PY-K-cY=\frac{(a-c)^2}{4b}-K>0$ となり，固定費用も回収できる．

2　平均費用価格（独立採算制の解）

平均費用価格では $AC=\frac{K+cY}{Y}$ となるべきである．したがって，

$$\frac{K+cY}{Y}=\frac{1}{(1+\lambda^*)}[c+(\lambda^*)a] \quad \text{ただしここで } \lambda^*=\frac{\lambda}{1+\lambda} \qquad (6\text{-}6)$$

これをとくと $P_{AC}=a-b[\frac{1+\lambda^*}{(a-c)\lambda^*}]K$，$Y_{AC}=[\frac{1+\lambda^*}{(a-c)\lambda^*}]K$ である．このとき

$P_{AC}Y_{AC}-K-cY_{AC}=\frac{K}{\lambda^*}[1-\frac{b(1+\lambda^*)^2}{(a-c)^2\lambda^*}K]=0$ となるべきであるから，

$K_{AC}=\frac{(a-c)^2\lambda^*}{b(1+\lambda^*)^2}$ が成立するはずである．これは平均費用価格表示の固定費用である．

これは『平均費用価格を設定するとき，固定費用 K の分配を考慮する必要がある』ことを示している．ところでここで $\lambda=1$ とおくと（すなわち，社会的余剰最大化と利潤最大化とのウエイトを等しくすると），$\lambda^*=1/2$ になるから，

$P_{AC}=\frac{a+2c}{3}$，$Y_{AC}=\frac{2(a-c)}{3b}$，さらにこのとき $K_{AC}=\frac{2(a-c)^2}{9b}$ となる．(6-7)

第１節と２節をまとめると，以下になる．ただし明らかに $a>c$ である．

独占価格 $P=\frac{a+c}{2}>$ 平均費用価格 $P_{AC}=\frac{a+2c}{3}>$ 限界費用価格 $P=c$ (6-8)

3　固定費用の分配

固定費用 K を基本料金で回収する部分 $(1-\alpha)K$ と，従量料金で回収する部分 αK とに分配する．限界費用価格を β だけ増加させて，この部分で αK を回収すると考える（$1 \geq \alpha \geq 0$）．

$c+\beta = a-bY$，$\beta Y = \alpha K$ だから，$\beta = \dfrac{(a-c)-\sqrt{(a-c)^2-4b\alpha K}}{2}$ となり，従量料金は $P_1 = c+\beta = \dfrac{(a+c)-\sqrt{(a-c)^2-4b\alpha K}}{2}$ で，

$Y_1 = \dfrac{(a-c)-\sqrt{(a-c)^2-4b\alpha K}}{2b}$ となる．

上の（6-7），（6-8）式から考えれば，この価格 P_1 は a と c の関数で表現されるべきである．すると $\sqrt{\ }$ の中の $4b\alpha K$ は α と $(a-c)^2$ の関数で表現されるべきものになる．様々な表現をとることができるが，ここでは最も簡単に（6-7）の，平均費用価格表現の固定費用 $K_{AC} = \dfrac{2(a-c)^2}{9b}$ を用いて，以下に置き換える．

$$4b\alpha K = 4b\alpha \frac{2(a-c)^2}{9b} \quad (1 \geq \alpha \geq 0) \qquad (6\text{-}9)$$

すると $P_1 = \dfrac{1}{2}[(a+c)-(a-c)\sqrt{1-8/9\,\alpha}]$ が得られる．

ここで明らかに $a > c$ だから $a = t + c$（$t \geq 0$）と置き換えると，

$$P_1 = \frac{1}{2}[1-\sqrt{1-8/9\,\alpha}]t + c \qquad (6\text{-}10)$$

となる．（6-8）も同様に変換すると以下になる．

独占価格 $P = \dfrac{t}{2}+c >$ 平均費用価格 $P_{AC} = \dfrac{t}{3}+c >$ 限界費用価格 $P = c$

すると（6-10）から以下のことがわかる．

① $\alpha = 0$ のとき（従量料金ではまったく固定費用を回収しないとき），限界費用価格 $P = c$ になる．このとき基本料金ですべての固定費用を回収

しなければ，公営企業は赤字になる．

② $\alpha = 1$ のとき（従量料金で，すべての固定費用を回収しようとするとき），平均費用価格 $P_{AC} = \frac{t}{3} + c$ になる．このとき基本料金は必要がない．

③ この中間に，従量料金によって固定費用の一部を回収し，基本料金で固定費用の残りの部分を回収することができる，様々な料金範囲がある．

4　平均費用価格における固定費用

最後に，（6-10）式によって固定費用を回収しようとすればどのようになるのか，考えてみよう．すなわち上記の①と②の間の③を考察する．（6-10）式の $P1$ と α の図を描く．（6-10）より $\frac{\partial P_1}{\partial \alpha} \geq 0$ ，$\frac{\partial^2 P_1}{\partial \alpha^2} \geq 0$ だから，（6-10）は下図になる．

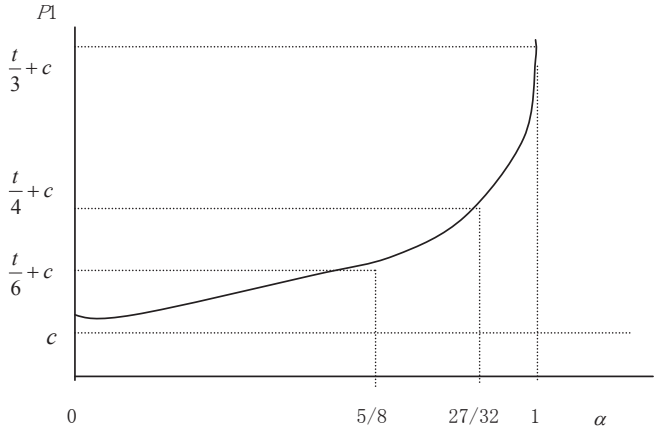

図 6-3　従量料金（6-10）の動き

図 6-1 の前提条件は，『地方公営企業の目的関数を社会的余剰最大化と利潤最大化とで作成し，その両者のウエイトを等しくする.』である．

この図から興味深いことがわかる．

① $\alpha = 27/32$ すなわち固定費用のうち約 84.4％を，従量料金で回収しよう

とすれば，$P_1=\frac{t}{4}+c$ と少し高めの価格設定になる．

② $\alpha=5/8$ すなわち固定費用のうち 62.5％を，従量料金で回収しようとすれば，$P_1=\frac{t}{6}+c$ と平均費用価格（$P_1=\frac{t}{3}+c$）の半分程度の価格設定になる．

③ $\alpha=63/128$ すなわち固定費用のうち約 49.2％を，従量料金で回収しようとすれば，$P_1=\frac{t}{8}+c$ と平均費用価格（$P_1=\frac{t}{3}+c$）の約 38％程度の価格設定になる．

④ もちろん上記①－③のいずれの場合にも，残りの固定費用は基本料金で回収しなければならない．しかし $P1$ と α の図が図 6-1 のように，上方に急速に上昇していく形状（逓増的）であるため，従量料金を低く抑え，基本料金で固定費用を回収するやり方が，結局は価格全体（基本料金＋従量料金）を低く抑えることになる．

例えば $\alpha=63/128$ の場合，平均費用価格（基本料金を課さなくても固定費用を回収できる価格）の 40％程度の従量料金で，従量部分の費用すべて及び固定費用のうちの約半分を回収できることになる．

また，政策的には様々な二部料金体系が考えられるが，理論的には従量料金は逓増的な方が，「社会的余剰最大化」から考えると望ましいことがわかる．

註

(1) 以下は満田／松崎／室田（2002）を参考にした．

(2) 以下は森脇／森（1999）を参考にした．

(3) 以下は植草（1991），江副（1994）を参考にした．

(4) 一般に公正報酬率は，資本勘定における自己資本と負債資本とによって個別に決定される．自己資本に対する公正報酬率は，各企業の自己資本利益率を上限として，公社債利回りおよび定期預金金利を下限として，この間で決められている．負債資本に対する公正報酬率は，利子率の概念から各企業の社

債・借入金の平均金利をベースにして決められている．さらにこの二つのデータから，一般的には自己資本と負債資本のウエイトを１対１として算定される．（植草／松川（1994）p.160）

参考文献

［1］井上孝男『公営企業』（現代地方財政講座）ぎょうせい（1985）.
［2］植草　益『公的規制の経済学』筑摩書房（1991）.
［3］植草益，松川勇　第５章「料金規制の理論と実際」『電力』（講座公的規制と産業）NTT 出版（1994）.
［4］江副憲昭『市場と規制の経済理論』中央経済社（1994）.
［5］衣笠達夫『公益事業の生産性分析』中央経済社（2005）.
［6］満田　誉，松崎　茂，室田哲男『地方公営企業』ぎょうせい（2002）.
［7］森脇晴記・森　浩志『図解　地方公営企業の財政制度』（改訂版）．ぎょうせい（1999）.
［8］Averch, H., L. L. Johnson “Behavior of the Firm under Regulatory Constraint”, *American Economic Review*, 52(4),（1962）pp.1053-1069.
［9］Joskow, P. L. and R. G. Noll “Regulation in Theory and Practice: An Overview”, in Fromm, G.（ed.）*Studies in Public Regulation*,（1983）pp.1-78.

参　考

【水道法】

第 14 条（供給規定）

水道事業者は，料金，給水装置工事の費用の負担区分その他の供給条件について，供給規程を定めなければならない.

２　地方公共団体たる水道事業者は，料金を変更したときは，厚生労働省令の定めるところにより，その旨を厚生労働大臣に届け出なければならない.

３　地方公共団体以外の水道事業者は，供給条件を変更しようとするときは，厚生労働大臣の認可を受けなければならない.

４　厚生労働大臣は，前項の認可の申請が次の各号に適合していると認め

るときは，その認可を与えなければならない．

一　料金が，能率的な経営の下における適正な原価に照らし公正妥当なものであること．

二　料金が，定率又は定額をもつて明確に定められていること．

三　水道事業者及び水道の需要者の責任に関する事項並びに給水装置工事の費用の負担区分及びその額の算出方法が，適正かつ明確に定められていること．

四　特定の者に対して不当な差別的取扱をするものでないこと．

5　水道事業者は，供給規程を，その実施の日までに一般に周知させる措置をとらなければならない．

【地方自治法】

第 225 条（使用料）

普通地方公共団体は，第 238 条の 4 第 4 項の規定による許可を受けてする行政財産の使用又は公の施設の利用につき使用料を徴収することができる．

【地方公営企業法】

第 21 条（料金）

地方公共団体は，地方公営企業の給付について料金を徴収することができる．

2　前項の料金は，公正妥当なものでなければならず，かつ，能率的な経営の下における適正な原価を基礎とし，地方公営企業の健全な運営を確保することができるものでなければならない．

第７章　公営企業管理者

第１節　管理者制度

地方公営企業には民間企業と異なって，その組織上きわめて興味深い制度がある．これが公営企業管理者の制度である．管理者は地方公共団体の長によって任命される，任期４年の特別職で，広範な権限を保有する．

１　管理者の設置

地方公営企業は，広い意味では地方公共団体の行政活動の一環である．しかし同時に「企業」という性格を持っている．そこで，地方公営企業が企業としての独立性を確保して，経済性を発揮するためには，一般行政の運営から切り離す必要がある．さらに専任で経営に携わる管理者を置き，日常の業務を地方公共団体の長から切り離して，すべてこの管理者に委ねるのが最善の経営方法である．この考え方から地方公営企業の長として管理者の設置制度が考えられた．地方公営企業法では管理者という制度を設け，管理者に地方公営企業について，大幅な権限を与えている．

地方公共団体の行政活動は，都道府県は知事，市町村は市町村長によって統括され，知事や市町村長は地方公共団体を統括する．これに対して長とは独立した執行機関として，選挙管理委員会，教育委員会，公安委員会，人事委員会，監査委員会等の行政委員会がある．これらの委員会はその組織を便宜上，公共団体の建物の中においているとはいえ，その活動や権限は公共団体の長とは完全に独立している．

しかし公営企業の管理者は，行政委員会のような，地方自治法上の独立の執行機関ではない．管理者の基本的性格は，あくまでも地方公共団体の長の補助職員である．しかし長の一般的な指揮監督を受けることなく，地

方公営企業の業務の遂行に関する大幅な権限を，法律によって直接与えられた機関である．一般には首長に留保された権限を除き，地方公営企業の業務の遂行を代表することができる．これが一般の補助職員と管理者とが決定的に異なる点である．

一般の補助職員の場合は，総務部長，企画部長あるいは総務局長，土木局長といった高級職員のみならず，副知事，助役，出納長，収入役といった特別職でも，一般的には独自の権限がなく，広く全般にわたって長の指揮・監督を受ける．これに対して公営企業管理者は，企業の日常の業務については広範な権限が与えられている．つまり管理者は，建前では首長の補助職員でありながら，地方公営企業の経営に関しては，実質上は独立の執行機関に匹敵する地位に立っている．

2　管理者の選任

地方公営企業法では，公営企業法における法定事業ごとに，また法定事業以外でも，地方公営企業法の規定を全部適用する事業についても，その事業ごとに管理者を設置することとされている（公営企業法　第7条）．これは管理者必置制と呼ばれる．しかし小規模の地方公営企業では，必ずしも管理者をおかなくても良い制度があり，条例で管理者をおかないことができるとされている．この場合には管理者の権限は，長が行使する．

なお，小規模の事業とは職員数・施設の規模のうち，どちらかが次に示すもの以上でないもの，とされている．

(1) 水道事業（簡易水道事業を除く）：

常時雇用される職員の数が200人以上であり，かつ，給水戸が50,000戸（水道用水供給事業では給水能力が1日20万立米）以上であるもの．

（2）工業用水道事業：

常時雇用される職員数が100人以上であり，かつ，給水能力が1日50万立米以上であるもの.

（3）軌道事業，自動車運送事業または地方鉄道事業：

これらの事業を通じて常時雇用される職員の数が200人以上であり，かつ，事業の用に供する車両の数が150両以上であるもの.

（4）電気事業：

常時雇用される職員の数が100人以上であり，かつ，発電所の最大出力の合計が5万KW以上であるもの.

（5）ガス事業：

常時雇用される職員の数が100人以上であり，かつ，現に供給している供給戸数が2万戸以上であるもの.

また，管理者は事業ごとにおくことが原則であるが，2以上の事業を通じて管理者を1人で済ませることもできる．類似の事業は1人の責任者で1つの組織として経営したほうが，より能率的で合理的なこと，あるいは，各事業を一括して企業局をおくような場合には，管理者は1人としたほうが，意思決定が早い．このような場合，管理者は1人になることが多い.

地方公営企業法では，水道事業と工業用水道事業，軌道事業，と自動車運送事業と地方鉄道事業のうち，2つ以上の事業をあわせて経営する場合には，「これらの事業を通じて管理者1人をおくことを常例とする」という規定もある．大規模な都市の場合には，水道事業管理者，交通事業管理者，病院事業管理者など，複数の管理者が選任されることが多いが，都道府県

では１人の地方公営企業管理者が複数の地方公営企業を管理することが多い．

ところで管理者は常勤の特別職とされているが，首長がその任命にあたって議会の同意を得る必要はない．すなわち一般職だと地方公務員法などによって任用に関する制約があり，特別職でも副知事や助役などには議会の同意が必要であるが，管理者は議会の同意の必要のない特別職である．任期は４年（再任可）で，身分保障の規定もある．

第２節　管理者と首長，議会との関係

１　管理者と地方公共団体の長

地方公共団体の長は，管理者を任命し，法的事由に該当する場合には，罷免または懲戒処分を行うことができる．しかし業務の遂行については，長には包括的，一般的な指揮監督権はなく，対議会関係，過料賦課の権限が留保されているだけである．

しかし地方公営企業も行政活動の一環であることから，公共団体の長も最終責任は負わなければならない．したがって次の２種の場合には，長は管理者に対して必要な指示を行うことができるとされている．

① 住民の福祉に重大な影響がある業務の遂行に関して，住民の福祉を確保するために必要がある場合．
② 地方公営企業の業務と他の事務との調整を図るための必要がある場合．

以上をまとめると，地方公共団体の長が地方公営企業管理者に対して留保している権限は，以下のようなものである．

① 管理者に対する任命権者としての権限．
② 地方公営企業の業務が公共の福祉に重大な影響があると判断される場合の調整・指示権限．
③ 地方公営企業の予算を策定し，議会に議案として提出し，決算監査を

行い，議会の審議に付す権限.

地方公営企業の予算の原案は管理者が作成するが，長にそれを調整する機会を与えている．また，出納，決算の作成はいずれも管理者の権限である．管理者が決算を長に提出した後は，監査委員や議会に対する対処はすべて長が行うこととなっている.

④　過料を課すること.

地方公営企業の企業用資産の管理や料金・手数料の徴収は管理者の権限である．しかし過料を課する権限は，これが行政罰であること，その収入は企業会計に含めるべきでないことなどから，長の権限に留保されている．また，下記の３種の事務は長の同意が必要とされている.

⑤　管理者に事故があるとき，または管理者が欠けたときの職務執行者の指定.

⑥　地方公営企業の主要職員の指定，任免.

⑦　出納取扱金融機関の指定.

さらに下記については，長に報告または提出しなければならない.

⑧　予算の弾力条項の発動，予算の繰越使用

⑨　毎月の経理状況，半期ごとの業務状況説明書

このほか，下記については長の名によって申請しなければならない.

⑩　企業債の許可申請

⑪　各事業法に定める許認可事項で，大臣権限のもの

このように幾つかのこまごまとした権限は長に留保されているが，地方公営企業の管理者に対する，地方公共団体の長の権限は，一般には調整・指示権であり，通常の補助機関に対する指揮・監督権と比較して，かなり小さい．これは地方公営企業の経営については，管理者に大きな権限を委ねていることと裏腹の関係にある.

2　管理者と議会

地方公営企業の機動的な運用を確保するために，議会の地方公営企業に対する関与はかなり限定されている．一定規模以上の資産を取得・管理・処分するさいの事務執行，条例で定められている地方公共団体の事務に属する損害賠償・審査請求などのわずかなものが，議決事項として挙げられているだけである．一般には，議会は地方公営企業の予算と決算審査を通じて，民意を反映すると考えられており，この立場は民間企業における「株主総会と同じ立場」であると考えられている．

第３節　管理者の権限とその地位

管理者は地方公営企業の予算の原案を作成し，決算を調製し，議会の議決事項についてはその議案の作成に関する資料を作成する権限を保有する．さらに地方公営企業の職員の任免その他，身分取り扱いに関する事項を掌握し，資産を取得・管理・処分する権限を有する．また，業務遂行に関する契約の締結，料金及び料金以外の金銭の徴収，一次的な借り入れ，職員の給与その他の労働協約の締結など，大きな権限を保有している．以上のように，実質的には地方公営企業の業務遂行にあたっては，当該地方公共団体を代表する立場にある．これが「民間企業の代表者とほぼ同一権限がある.」とされる根拠である．

具体的には地方公営企業管理者は，大きく分けて，下記の５つの権限がある．

① 資産の取得・処分については，一般行政の場合には，重要なもの，大きいものは，議会で一件一件議決を取らなければならない．しかし，地方公営企業の用に供する資産の取得・処分については，一件議決は必要とされていない．もちろん，条例で定められた重要なものの取得・処分については，あらかじめ予算で定めておかなければならない．

② 契約の締結については，一般行政の場合には，大きい重要な契約については，議会で一件議決を必要とする．しかし公営企業では，支出予算，継続費，債務負担行為として，予算の定めるところによって，管理者限りで行うことができる．

③ 負担つき寄付または贈与の受領，損害賠償の額の決定，審査請求，その他の不服の申し立て，訴えの提起，和解，斡旋，調停，仲裁については，とくに常例で定めるもの以外は，管理者限りで処理することができる．

④ 職員の損害賠償の免除については，常例で定めるものを除き，管理者限りで決定できる．

⑤ 行政財産の目的外使用の場合の使用料は，条例によらないで管理者が定めることができる．

参考文献

[1] 井上孝男『公営企業』（現代地方財政講座）ぎょうせい（1985）．
[2] 衣笠達夫「地方公営企業の生産関数の推定」『地域学研究』38(3)，(2008)，pp.599-614.
[3] 衣笠達夫「地方公営企業の複数生産物の距離関数と Ray 生産関数の推定」『公益事業研究』60(4)，(2009)，pp.312-323.
[4] 満田　誉，松崎　茂，室田哲男『地方公営企業』ぎょうせい（2002）．
[5] 森脇晴記・森　浩志『図解　地方公営企業の財政制度』（改訂版）．ぎょうせい（1999）．

第８章　新しい規制方式と今後の地方公営企業

第１節　インセンティブ規制[1)]

第６章で見てきた公正報酬方式は企業側の費用削減努力を促すことができなかった．これを克服するために考えられたのがインセンティブ規制である．以下，その代表的なプライス・キャップ規制とヤードスティック規制の２つを簡単に紹介し，どのような分野で適用されてきたかを概観する．

第２節　プライスキャップ規制

１　定義

プライスキャップ規制方式は，『外生的な数字に基づき価格の上限を定めることにより，事業の効率化を促す価格設定方式』である．例えば，料金の平均水準の変化率が，物価上昇率から当該事業の生産性向上率を控除すること等により，設定される料金改定率の上限までの範囲内であれば，事業者は自由に料金改定できるというものである．

プライスキャップ規制は，原価の積上げという原価主義によらず，外性的な数字に基き価格の上限を定めることにより事業の効率化を促す方法である．具体的には料金の改定率を，物価上昇率（RPI）から事業の生産性向上率（X）を引いたもの，以下に抑えるものである（料金改定率＝ $RPI - X$）．この方式は，改定率上限の範囲内であれば，個別の料金を事業者の判断で決定できるということで，事業者の経営効率化へのインセンティブを促そうというものである．

２　プライスキャップ規制の考え方

事業者が提供する，規制対象の全サービスの加重平均価格を算定し，改定期間を１年とすると，１年後に改定するこの平均価格の変化率は，年間

の消費者物価指数の変動範囲内に納め，しかも生産性向上率を差し引いたものを上限とする．次式にその例を示した．

$$P_t = P_{t-1}(1 + PRI - X)$$

（ここで P：全料金の加重平均，PRI：物価上昇率，X：生産性向上率）

現状を勘案して，この原型には次のような工夫が加えられている場合がある．

$$P_t = P_{t-1}(1 + PRI - X) + Y + Z + K$$

（ここで Y：単位当たり制度変更費用，Z：単位当たり原料調整費用，K：単位当たり投資調整費用）

具体的には，Y は事業者努力では削減できない費用（例：付加価値税の変更に伴う費用等），Z は購入原料等事業者努力で対応できない費用，K はプライスキャップ規制が生産性向上を義務付けた結果，必要となった「投資インセンティブを確保するための費用」である．プライスキャップ規制は，上限の範囲内における各事業者の競争を通じた，適切な価格設定を意図したもので，独占状態から競争状態へ移行しつつある市場構造に適合した価格設定方式であり，競争状態に移行するまでの，過渡的な性格の強い仕組みである．すなわち，一部の事業分野に競争が起こりつつあるが，他の事業分野にはいまだ自然独占性を残すような産業分野において，有効に機能しえるものである．これまで電気通信事業のように技術革新が急速に進み，競争が急速に進展している産業で，プライスキャップ規制は広範に用いられてきた．しかし，いずれ一定規模以上の市場シェアを持つ事業者が存在しなくなるなど，完全競争状態になったと判断された時点で撤廃・自由化されることが好ましい制度である．

現在，イギリスで実施されているプライスキャップ規制は，大きく，「タリフ・バスケット型規制」と「平均収入型規制」に分けられる．タリフ・

バスケット型規制では，生産される特定の品目について，基準年度に基準価格で販売されるものと同じ数量の組合せが新しい価格で販売された場合に，消費者の支出が基準年度の支出を上回らないことが条件である．「平均収入型規制」では当該年度の平均収入が基準年度の平均価格を上回らないことが条件である．

プライスキャップ規制は，タリフ・バスケット型の規制をとる場合には経済厚生が増大するが，平均収入型規制をとる場合には消費者余剰が低下するため，消費者余剰と生産者余剰の単純和としての社会的余剰の大きさは判断することができないとされている．なお，日本の電気通信事業における現行の規制方式はタリフ・バスケット型を採用している．

上記のように，プライスキャップ規制の規制式に X 項以外の項（Y，Z，K 項）が加わると，規制機関が事業者の詳細な費用情報を必要とするため，プライスキャップ規制の長所である規制コストの減少が図れなくなるという問題が生じる．こうした点を解決するため，算式の外からプライスキャップ規制を補完する方法が考えられる．そのような方法の一つとして，市場参入権の競争入札方式が挙げられる．同方式の下では，サービスの供給価格を各入札者に応札させ，競争市場に類似したシステムを規制機関が提供することにより，情報の非対称性の問題が緩和される．

3　プライスキャップ規制のメリットとデメリット

プライスキャップ規制のメリットとデメリットはほぼ研究しつくされている．下記に列挙しよう．

(1) プライスキャップ規制のメリット

① たとえ事業者の利潤が発生及び増大しても，次に X の値が改定されるまでの，事前に規定された一定期間は料金の改定がないために，当該期

において消費者に還元する必要がなく，事業者には費用節減のインセンティブが働くことになる．

② 規制機関と被規制事業者との間の，情報の非対称性の問題に対し，事業者の費用構造や需要動向に関する真の正確な情報を把握することを必ずしも目的とせず，料金変更の際に原価の査定や共通費配賦のためのプロセスが不要であるため，公正報酬率規制に比べて運用が容易で規制コストが小さい．

③ 事業者に料金設定上のフレキシビリティが与えられることにより，価格再調整（リバランシング）が促進され，効率的な料金体系が実現される．

④ 総括原価方式の一形式である公正報酬率規制とは異なり，被規制事業者の保有する事業資産に一定率をかけて，公正報酬を算定する費用積上的方法をとらず，物価水準の変化と連動した，料金水準の上限を規定するため，アバーチ＝ジョンソン効果が生じない．

⑤ 上限認可制が上限の改定を申請に基づいて行うのと比べ，上限の設定に際して外生的な消費者物価指数を用い，一定期間ごとに自動的に改定を行うため，消費者物価指数の現実の動きに応じて上限が確実に見直され，デフレ下においても公共料金の低廉化が図られる．

(2) プライスキャップ規制のデメリット

① 被規制事業者が，上限価格下に残された余剰を全て追求する場合は，サービスの質の低下や投資誘因の減退が生じる恐れがある．サービスの質の低下への対応策として，質に関する指標の公表，プライスキャップ規制への質の明示的な取り込み，顧客補償制度の創出，サービスの質に関する最低限度の直接規制導入等が考えられる．投資誘因の減退に対する対応策として，算出式における投資調整条項（K 項）による調整が考えられる．

② 規制市場と非規制市場に同じX値を適用するケースでは，事業者が共通費を持つならば略奪的価格設定の誘因が生じる．この点については，非規制市場のサービスを会計的に区分することや，サブ・バスケットの設定などの対応策が考えられる．

③ 技術進歩により急激な費用低下が生じている分野，あるいは市場構造が競争的でない分野においては，事業者に過大な利潤をもたらす恐れがある．

第3節 ヤードスティック規制

プライスキャップ規制を補完する方法としてはヤードスティック規制が考えられる．ヤードスティック規制は，「市場に参入している事業者同士を比較することで各事業者に経営効率化のインセンティブを与えるものである．この方式を被規制事業者に適用する場合に必要となる費用情報は，公正報酬率規制の下での事業者の料金設定において監査が必要となる費用項目と関連しており，情報入手コストは公正報酬率規制と同程度に生じる．このため，プライスキャップ規制をヤードスティック方式で補完させた場合は，プライスキャップ規制の特徴である規制コストが小さいというメリットを減少させることになる．

1 ヤードスティック方式の定義

ヤードスティック方式は，原価主義を踏襲しながらも，事業者間の擬似的な競争状態を作り出すことによって市場原理の代用とする手法の一つである．

具体的には，似たような状況にある複数企業において各費用の基準を作成し，その基準を上回る分については料金対象経費に組み込めないとするというものである．こうすることによって，基準を超える非効率部分については料金を回収できないことから，必然的に効率化を促進しようという

ものである．

2　ヤードスティック方式の考え方

ヤードスティック規制方式は，「同一サービスを提供する事業者の間で，最も生産性の高い事業者を基準とする料金規制を課す規制方式」である．これにより料金が高い企業は一定期間中にその基準料金に追いつく必要があり，被規制企業に対して生産性向上によるコスト削減を促す意図がある．また，基準となった企業が期間中にさらなる生産性を向上させ，コスト削減を実現した場合の利潤は，事業者の報酬となることから，すべての事業者に生産性を向上させるインセンティブがあることになる．

現在，電力料金やガス料金の引き上げの際に，電力・ガス各社の経営努力を査定し，総括原価から減額していく制度が採用されている．経営努力が足りない企業は減額率が大きくなり，料金の引き上げが大きく抑制される一方，経営努力による生産性向上を図っている企業は，総括原価からの減額が少なくなる仕組みとなっている．

3　ヤードスティック規制のメリットとデメリット

ヤードスティック規制のメリットとデメリットは次のようなものである．

(1) ヤードスティック規制のメリット

① ヤードスティック規制方式のメリットは，まず，経営効率化のインセンティブが余り働いていない企業が，ペナルティを避けるために費用削減努力を行う，というばかりでなく，従来から経営効率化のインセンティブが余り働いている企業にとっても，経営効率化へのインセンティブが働く．何故ならば，認可された料金と自社の平均費用の差額は常に自社の利潤になるので，各社ともこぞって平均費用を引き下げようとするからである．

② 規制当局は各社の提示する料金しか見る必要がない．総括原価方式やプライスキャップ方式と較べても必要な情報，したがって規制にかかるコストは少なくて済む．

（2）ヤードスティック規制のデメリット

ヤードスティック規制方式の問題点は以下の通りである．

① ヤードスティック規制の場合，比較対象とする企業の経営内容は互いに類似していなければならない．ヤードスティック規制を受ける各企業は，現実には公営企業でも公益事業でも，別の地域をサービス供給エリアとする地域独占企業であることが多く，従って地域による有利，不利が出てくる． この問題を避けるためには，経営内容の違いを補正する必要がある．例えば，標準原価関数を作成し，これを基準として申請された料金を査定することが考えられる．しかし，この場合には，本来のヤードスティック方式が持つ単純さは失われると考えられている．

② ヤードスティック規制では，企業間で結託されると規制の効果はまったく上がらなくなってしまう．例えば，ある企業が他企業に配慮して，申請する料金を高めに設定してしまうとする．するとこれによって，全ての企業が利益を得ることになる．ひどい場合には全ての企業が闇カルテルを結んでしまうこともある．これを避けるためには，結局各社の費用データをチェックしなければならず，もはや本来のヤードスティック方式とは似ても似つかぬものになる．

③ ヤードスティック規制において行われる地域間の間接競争（ヤードスティック競争）は，独占企業体を複数に地域分割する論拠とされている．この方式は，独占企業の政治的弱体化を願う規制当局からも好まれている．しかし，上記のような問題点がある以上は，地域分割の論拠は費用の超加法性 _ 劣加法性の反対に求められるべきであろう．

第 4 節　地方公営企業へのインセンティブ規制の適用

以上，述べてきたように，総括原価方式からインセンティブ規制方式へという，料金設定方式の変更によって，地方公営企業の経営効率化を促すことができないかという検討が必要とされている．確かに，料金設定方式を変更することは，地方公営企業の経営の効率化を促す一手法として有効ではある．

原価積算を基礎とするヤードスティック規制方式は，現在の原価主義を基本として他事業者との間接的競争を図るものであることから，同規模の事業者によるグルーピングができれば導入可能であり，推進すべきものと考えられる．一方，プライスキャップ規制方式は，上限価格を設定し，経営効率化によって発生する利潤獲得により効率化を促すものであることから，公益事業者間での競争創出には有効と考えられるが，そもそも，自治体の直営企業である地方公営企業に利潤獲得という目標によって経営効率化を促すことについては疑問が残る．プライスキャップ規制方式は，地方公営企業の行うサービスが民営化等により競争状態に移行する状態になった場合に適用すべき手法と考えられる．

註

1）本章の以下は植草（1991）の第 5 章，および浅井（1999）の第 3 章を参考にした．植草はかなり早い段階でインセンティブ規制について触れ，浅井は海外の事例と，わが国への適用可能性について詳細にまとめている．

参考文献

[1] 浅井澄子『電気通信事業の経済分析』増補改訂版　日本評論社（1999）.
[2] 石井晴夫「鉄道事業における規制緩和と新しい運賃設定方式の導入」公益事業研究　48(1)，pp.43-50（1996）.
[3] 植草益「インセンティブ規制の理論と政策」公益事業研究　48(1)，pp.1-8（1996）.
[4] 植草　益『公的規制の経済学』筑摩書房（1991）.

[5] 江副憲昭『市場と規制の経済理論』中央経済社（1994）.
[6] 醍醐昌英「プライスキャップ規制の公正報酬率規制に対する優位を具体化する方法の考察」公益事業研究　48(1)，pp.66-74（1996）.
[7] 水野敬三『公益事業規制のモデル分析』税務経理協会（2001）.
[8] 山内弘隆「プライスキャップ規制の理論と政策」公益事業研究　48(1)，pp.9-20（1996）.
[9] 山本哲三「インセンティブ規制の理論と実際」公益事業研究　48(1)，pp.75-90，109-110（1996）.
[10] 山谷修作「電気・ガスヤードスティック規制の特徴と課題」公益事業研究　48(1)，pp.31-42（1996）.
[11] 横倉　尚「ヤードスティック規制の理論と政策」公益事業研究　48(1)，pp.21-30（1996）.

第 9 章　2011 年度地方公営企業の概要

第 1 節　地方公営企業数

2011 年度末における普通地方公共団体の数は 1,766 団体（都道府県 47，市町村 1,719）である．また，地方公営企業を経営している団体数は 1,786 団体（企業団・一部事務組合のみに加入している 4 団体及び特別区を含む．）であり，その内訳は 47 都道府県，19 指定都市，1,720 市区町村となっている．これらの団体が経営している 2011 年度末における地方公営企業の事業数は 8,754 事業（法適用企業 2,959 事業，法非適用企業 5,795 事業）で，前年度末に比べ 89 事業，1.0％減少（法適用企業 29 事業，1.0％増加，法非適用企業 118 事業，2.0％減少）となっている．事業数を事業別にみると，下水道事業が 3,625 事業で最も多く全体の 41.4％を占めている．次いで水道事業（上水道事業及び簡易水道事業をいう．以下同じ），2,133 事業

表 9-1　地方公営企業の数（単位：事業数）**（各年度末現在）**

区　　分	2011（平成 23）年度			2010（平成 22）年度		
	法適用企業	法非適用企業	合　計	法適用企業	法非適用企業	合　計
上水道事業	1,354	—	1,354	1,358	—	1,358
簡易水道事業	22	757	779	21	773	794
工業用水道事業	152	—	152	152	—	152
交通事業	59	39	98	59	39	98
電気事業	26	37	63	26	37	63
ガス事業	29	—	29	30	—	30
病院事業	646	—	646	654	—	654
下水道事業	454	3,171	3,625	406	3,231	3,637
介護サービス事業	45	544	589	45	552	597
その他事業	172	1,247	1,419	179	1,281	1,460
合計	2,959	5,795	8,754	2,930	5,913	8,843

（注）各年度の事業数は，年度末の数値であり，建設中の事業を含む．2013 年度地方公営企業年鑑より筆者作成．

（全体の 24.4%），病院事業 646 事業（同 7.4%）となっており，前年度に比べ事業数が最も減少した事業は，水道事業（19 事業の減少）である[1)]．

第 2 節　職員数

2011 年度末において地方公営企業に従事する職員の数は，34 万 7,808 人（法適用企業 31 万 7,716 人，法非適用企業 3 万 92 人）で，前年度末（35 万 1,025 人）に比べ 3,217 人（法適用企業で 1,481 人減，法非適用企業で 1,736 人減），0.9%減少している．職員数を事業別にみると，病院事業が 21 万 8,553 人で最も多く，次いで水道事業の 4 万 9,105 人（うち上水道事業 4 万 7,301 人，簡易水道事業 1,804 人），下水道事業の 3 万 347 人，交通事業の 2 万 7,330 人となっており，これら 4 事業で全体の 93.5%を占めている．また，行政改革の推進による定員管理の適正化や業務委託の推進，業務の見直し等により，水道事業（対前年度比 918 人，1.8%減），下水道

表 9-2　地方公営企業の職員数の状況　（2012 年度，単位：人）

区　分	全事業の内訳				合　計
	適用区分別		勘定区分別		
	法適用企業職員	法非適用企業職員	損益勘定所属職員	資本勘定所属職員	
上水道事業	47,301	—	40,952	6,349	47,301
簡易水道事業	53	1,751	1,625	179	1,804
工業用水道事業	1,738	—	1,654	84	1,738
交通事業	26,840	490	26,600	730	27,330
電気事業	1,759	34	1,783	10	1,793
ガス事業	1,106	—	1,022	84	1,106
病院事業	218,553	—	218,364	189	218,553
下水道事業	16,082	14,265	19,370	10,977	30,347
介護サービス事業	1,711	9,872	11,583	—	11,583
その他事業	2,573	3,680	5,075	1,178	6,253
合計	317,716	30,092	328,028	19,780	347,808

（注）2012 年 3 月 31 日現在の職員数である．2013 年度地方公営企業年鑑より筆者作成．

事業（同 697 人，2.2%減），交通事業（同 648 人，2.3%減），介護サービス事業（同 445 人，3.7%減）等の事業において職員数は減少している．

第 3 節　決算規模

2011 年度の決算規模は 17 兆 2,252 億円で，建設投資や地方財政法第 33 条の 9 の規定に基づく公的資金補償金免除繰上償還額（以下「補償金免除繰上償還額」という．）の減少等により，前年度（17 兆 6,519 億円）に比べ 4,267 億円，2.4%減少している．なお，補償金免除繰上償還額を除いたベースでは 16 兆 9,799 億円となっており，前年度（17 兆 3,006 億円）に比べ 3,207 億円，1.9%減少している．決算規模が大きい主な事業は，下水道事業が 5 兆 6,641 億円（全体の 32.9%）で最も大きく，次いで病院事業が 4 兆 4,637 億円（同 25.9%），水道事業が 3 兆 9,229 億円（同 22.8%），

表 9-3　地方公営事業決算の状況　（単位：百万円）

区　分	2011（平成 23）年度			2010（平成 22）年度		
	収　入	支　出	差　引	収　入	支　出	差　引
地方公営企業	17,162,523	17,225,208	△ 62,685	17,693,757	17,651,909	41,848
法適用企業	13,317,855	13,492,546	△ 174,691	13,642,489	13,690,370	△ 47,881
法非適用企業	3,844,668	3,732,662	112,006	4,051,268	3,961,538	89,729
収益事業	3,079,796	3,064,298	15,498	2,897,632	2,907,730	△ 10,098
国民健康保険事業	13,805,754	13,569,441	236,313	13,223,437	13,086,663	136,774
老人保健医療事業	—	—	—	24,607	21,796	2,810
後期高齢者医療事業	12,612,541	12,505,051	107,490	12,226,239	12,099,312	126,927
介護保険事業	8,260,703	8,160,103	100,600	7,886,143	7,783,890	102,253
農業共済事業	14,392	13,713	679	14,658	13,990	668
交通災害共済事業	6,762	5,629	1,133	7,820	6,614	1,207
公立大学附属病院事業	2,188	2,217	△ 30	2,242	2,199	43
合計	54,944,659	54,545,660	398,998	53,976,535	53,574,103	402,432

（注）地方公営企業の額の算出については，次による．地方公営企業年鑑より筆者作成．
1. 収入額　法 適 用：総収益（消費税込み）＋資本的収入，
　　法非適用：総収益＋資本的収入＋前年度繰越金
2. 支出額　法 適 用：総費用（消費税込み）－減価償却費＋資本的支出
　　法非適用：総費用＋資本的支出＋積立金＋繰上充用金

交通事業が1兆1,446億円（同6.6%），宅地造成事業が9,763億円（同5.7%）となっており，これら5事業で全体の93.9%を占めている．前年度に比べ決算規模が増加した事業は5事業あり，その他事業で372億円（対前年度比122.8%）の増加と最も大きく，次いで病院事業で324億円（同0.7%）の増加となっている．一方，前年度に比べ決算規模が減少した事業は11事業あり，下水道事業で1,582億円（同2.7%）の減少と最も大きく，次いで水道事業で1,185億円（同2.9%減）の減少となっている．

第4節　公営企業全体の経営状況

2011年度は，法適用企業と法非適用企業を合わせた収支の状況（建設中のものを除く．）は，黒字事業が7,751事業（事業数全体の89.1%）で，2010年度（7,825事業）に比べ74事業，0.9%の減少であり，黒字額は7,183億円で，前年度（7,278億円）に比べ95億円，1.3%減少している．また，赤字事業は952事業（事業数全体の10.9%）で，前年度（912事業）

表9-4　地方公営企業全体の経営状況　（単位：事業数，億円）

年度区分	2011（平成23）年度			2010（平成22）年度		
	法適用	法非適用	合計	法適用	法非適用	合計
黒字事業数	2,145	5,606	7,751	2,152	5,673	7,825
	（72.6%）	（97.5%）	（89.1%）	（73.9%）	（97.4%）	（89.6%）
黒字額	5,871	1,313	7,183	5,981	1,297	7,278
赤字事業数	808	144	952	762	150	912
	（27.4%）	（2.5%）	（10.9%）	（26.1%）	（2.6%）	（10.4%）
赤字額	2,354	584	2,937	2,034	665	2,699
総事業数	2,953	5,750	8,703	2,914	5,823	8,737
収支	3,517	729	4,246	3,947	632	4,579

（注）1. 事業数は，決算対象事業数（建設中のものを除く．）であり，年度末事業数とは必ずしも一致しない．
2. 黒字額，赤字額は，法適用企業にあっては純損益，法非適用企業にあっては実質収支による．
3. （　）は総事業数（建設中のものを除く）に対する割合．地方公営企業年鑑より筆者作成．

表 9-5　法適用企業の事業別決算の推移　（単位：百万円・%）

区　分		2007(平19)	2008(平20)	2009(平21)	2010(平22)	2011(平23)
水道事業	経常利益	281,150	270,856	270,442	295,316	237,003
	経常損失	14,051	11,767	12,065	9,512	13,863
	累積欠損金	128,721	125,980	123,348	163,689	165,566
	赤字事業数の割合	16.7	14.9	14.8	11.6	14.0
	累積欠損金比率	4.3	4.3	4.3	5.7	5.9
工業用水道事業	経常利益	24,861	26,840	27,861	25,102	25,242
	経常損失	3,857	2,752	2,418	2,673	2,759
	累積欠損金	55,129	49,797	60,340	59,117	56,651
	赤字事業数の割合	14.9	10.1	10.1	10.7	12.1
	累積欠損金比率	38.3	34.6	43.0	43.7	42.3
交通事業	経常利益	39,064	51,052	57,248	54,290	45,832
	経常損失	33,672	26,278	25,176	16,389	18,543
	累積欠損金	2,259,534	2,218,647	2,215,830	2,199,544	2,191,375
	赤字事業数の割合	50.0	53.3	45.0	41.4	43.1
	累積欠損金比率	319.5	312.0	320.8	321.1	321.2
電気事業	経常利益	7,111	7,494	7,451	6,676	6,246
	経常損失	335	140	464	488	731
	累積欠損金	4,983	5,382	2,460	2,724	3,024
	赤字事業数の割合	6.5	6.7	10.3	7.7	11.5
	累積欠損金比率	6.5	7.2	3.4	3.9	4.4
ガス事業	経常利益	2,743	3,072	3,728	2,761	3,174
	経常損失	3,383	1,906	990	1,528	2,196
	累積欠損金	46,747	46,855	45,536	47,262	50,364
	赤字事業数の割合	29.4	32.4	25.0	26.7	26.7
	累積欠損金比率	49.9	48.0	53.1	53.8	58.0
病院事業	経常利益	10,616	13,933	25,524	70,459	71,664
	経常損失	211,175	198,421	135,833	64,820	62,201
	累積欠損金	2,001,501	2,136,798	2,157,132	2,070,706	2,032,591
	赤字事業数の割合	75.1	72.4	61.0	45.4	44.4
	累積欠損金比率	57.2	62.0	62.6	60.0	59.4
下水道事業	経常利益	59,141	67,385	71,029	86,764	87,228
	経常損失	16,295	18,707	19,172	15,135	15,149
	累積欠損金	204,999	204,692	206,314	196,597	199,494
	赤字事業数の割合	46.4	44.7	41.4	38.1	40.3
	累積欠損金比率	16.3	15.9	15.9	14.3	14.3
その他事業	経常利益	227,546	80,560	54,665	65,465	115,710
	経常損失	31,288	133,362	22,993	16,054	24,695
	累積欠損金	236,500	347,385	321,919	348,544	426,018
	赤字事業数の割合	38.8	40.4	38.4	41.8	35.8
	累積欠損金比率	34.6	48.1	147.4	131.7	134.0
合計	経常利益	652,233	521,192	517,948	606,833	592,099
	経常損失	314,056	393,332	219,110	126,598	140,136
	累積欠損金	4,938,114	5,135,537	5,132,879	5,088,183	5,125,083
	赤字事業数の割合	35.5	34.1	31.0	25.8	26.9
	累積欠損金比率	52.3	54.6	58.1	56.8	57.4

（注）赤字事業数とは，経常損失を生じた事業数のことである．地方公営企業年鑑より筆者作成．

に比べ40事業，4.4%の増加であり，赤字額は2,937億円で，前年度（2,699億円）に比べ238億円，8.8%増加している．公営企業全体の総収支は4,246億円の黒字で，前年度（4,579億円の黒字）に比べ333億円，7.3%減少している．

2011（平成23）年度は，2010年度に比べ収支が改善した事業は5事業あり，観光施設事業で17億円（対前年度比108.2%）の改善と最も大きく，次いで工業用水道事業で14億円（同6.4%）の改善となっている．一方，前年度に比べ収支が悪化した事業は11事業あり，交通事業で124億円（同32.1%）の悪化と最も大きく，次いで水道事業で101億円（同4.6%）の悪化となっている．また，黒字事業の割合が高いのは，有料道路事業（全体の100.0%），と畜場事業（同97.1%），介護サービス事業（同94.9%），市場事業（同94.7%），下水道事業（同93.7%）であり，最も割合が低いのは，病院事業（同56.5%）となっている．

第5節　料金収入

2011（平成23）年度の料金収入は8兆9,385億円で，前年度（9兆156億円）に比べ771億円，0.9%減少している．料金収入が大きい主な事業は，病院事業が3兆1,987億円（料金収入全体の35.8%）で最も大きく，次いで水道事業2兆7,699億円（同31.0%），下水道事業1兆4,845億円（同16.6%），交通事業6,441億円（同7.2%），宅地造成事業2,786億円（同3.1%）となっており，これら5事業で全体の93.7%を占めている．前年度に比べ料金収入が増加した事業は1事業のみであり，宅地造成事業で479億円（対前年度比20.7%）の増加となっている．一方，前年度に比べ料金収入が減少した事業は15事業あり，水道事業で678億円（同2.4%）の減少と最も大きく，次いで病院事業276億円（同0.9%）の減少となっている．なお，総収益に占める料金収入の割合は74.7%（前年度74.9%）となっており，総収益に占める料金収入の割合が大きな事業は，電気事業

表 9-6　地方公営企業の料金収入の状況　（単位：億円）

事　業	2010年度	2011年度	2010年度	2011年度	2010年度	2011年度
	法適用企業		法非適用企業		合　計	
水道（含簡水）	27,714 （91.4%）	27,060 （91.0%）	663 （71.9%）	639 （71.5%）	28,377 （90.9%）	27,699 （90.4%）
工業用水道	1,309 （82.7%）	1,297 （89.2%）	— —	— —	1,309 （82.7%）	1,297 （89.2%）
交通	6,441 （82.8%）	6,403 （83.9%）	38 （44.5%）	37 （41.3%）	6480 （82.4%）	6441 （83.4%）
電気	673 （92.5%）	668 （93.1%）	48 （89.1%）	49 （86.3%）	722 （92.3%）	718 （92.6%）
ガス	847 （91.4%）	845 （89.2%）	— —	— —	847 （91.4%）	845 （89.2%）
病院	32,263 （81.1%）	31,987 （80.9%）	— —	— —	32,263 （81.1%）	31,987 （80.9%）
下水道	8,558 （53.0%）	8,759 （52.5%）	6,405 （43.4%）	6,087 （42.4%）	14,963 （48.4%）	14,845 （47.8%）
その他	2.326 （74.9%）	2,733 （80.7%）	2,871 （71.8%）	2,821 （78.5%）	5,195 （73.4%）	5,553 （79.8%）
合計	80,131 （79.8%）	79,752 （79.6%）	10,025 （50.3%）	9,633 （49.5%）	90,156 （74.9%）	89,385 （74.7%）

（注）（　）内の数値は総収益に占める料金収入比率である．地方公営企業年鑑より筆者作成．

で 92.6%（同 92.3%）と最も大きく，次いで有料道路事業で 91.6%（同 81.2%），水道事業で 90.4%（同 90.9%），となっている．

第 6 節　企業債

1　企業債発行額

資本的支出に充当された企業債の 2011（平成 23）年度の発行額は 2 兆 4,195 億円で，2010 年度（2 兆 6,910 億円）に比べ 2,715 億円，10.1%減少している．なお，補償金免除繰上償還に係る借換債を除いたベースでは 2 兆 2,405 億円となっており，前年度（2 兆 4,082 億円）に比べ 1,678 億

円，7.0%減少している．企業債発行額の大きい主な事業は，下水道事業が1兆2,721億円（全体の52.6%）で最も大きく，次いで水道事業で3,581億円（同14.8%），病院事業で2,502億円（同10.3%），宅地造成事業で2,406億円（同9.9%），交通事業で1,531億円（同6.3%）となっており，これら5事業で全体の94.0%を占めている．前年度に比べ企業債発行額が増加した事業は8事業あり，その他事業で300億円（対前年度比463.6%）の増加と最も大きく，次いで病院事業で85億円（同3.5%）の増加となっている．一方，2011年度に比べ企業債発行額が減少した事業は7事業あり，下水道事業で1,106億円（同8.0%）の減少と最も大きく，次いで宅地造成事業で733億円（同23.3%）の減少となっている．

表9-7　企業債発行額の推移　（単位：億円）

事　業	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度
水道（含簡水）	7,735	7,644	4,944	3,803	3,581
工業用水道	275	452	263	233	172
交通	2,686	3,039	2,402	1,998	1,531
電気	35	21	9	6	15
ガス	37	29	25	43	63
病院	3,355	3,463	2,583	2,417	2,502
下水道	22,398	21,635	16,724	13,826	12,720
その他	3,103	3,171	3,066	4,584	3,611
合計	39,624	39,425	30,016	26,910	24,195

（注）企業債発行額には，前年度許可債で当年度収入分及び借換債を含み，当年度許可債で未収入分は含まない．地方公営企業年鑑より筆者作成．

2　企業債現在高

2011（平成23）年度末における企業債現在高は51兆6,026億円で，前年度末（53兆3,477億円）に比べ1兆7,451億円，3.3%減少している．企業債現在高が大きい主な事業は，下水道事業が29兆7,625億円（全体の57.7%）で最も大きく，次いで水道事業9兆5,006億円（同18.4%），病

院事業3兆7,456億円（同7.3%），交通事業3兆6,836億円（同7.1%），宅地造成事業2兆5,784億円（同5.0%）となっており，これら5事業で全体の95.5%を占めている．前年度に比べ企業債現在高が減少した主な事業は，下水道事業で7,849億円（対前年度比2.6%）の減少と最も大きく，次いで水道事業で3,889億円（同3.9%）の減少となっている．

表9-8　企業債現在高の推移　（単位：億円）

事　業	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度
水道（含簡水）	110,514	106,098	102,516	98,894	95,006
交通	42,561	41,223	40,079	38,570	36,836
病院	40,016	39,889	39,099	38,229	37,456
下水道	323,053	318,620	312,656	305,474	297,625
宅地	34,863	32,947	30,236	27,838	25,784
その他	28,277	26,752	25,237	24,472	23,320
合計	574,284	565,529	549,824	533,477	516,026

地方公営企業年鑑より筆者作成.

第7節　他会計繰入金

地方公営企業に対しては地方公営企業法等に基づき他会計からの繰入れが行われており，2011（平成23）年度の繰入額は3兆2,702億円で，2010年度（3兆2,376億円）に比べ326億円，1.0%増加している．この内訳をみると，収益的収入への繰入金が2兆1,234億円，繰入率（収益的収入に対する繰入金の割合）17.7%，資本的収入への繰入金が1兆1,468億円，繰入率（資本的収入に対する繰入金の割合）24.0%となっており，前年度に比べ収益的収入への繰入れは89億円，0.4%増加しており，資本的収入への繰入れも237億円，2.1%増加している．繰入額が大きい主な事業は，下水道事業が1兆7,952億円（全体の54.9%）で最も大きく，次いで病院事業7,318億円（同22.4%），水道事業2,190億円（同6.7%），交通事業1,714億円（同5.2%）となっている．前年度に比べ他会計繰入金が増加し

た事業は8事業あり，港湾整備事業で194億円（対前年度比85.8%）の増加と最も大きく，次いで宅地造成事業で173億円（同11.4%）の増加となっている．

表9-9　地方公営企業への他会計繰入金の状況　（単位：百万円）

事　業	2010年度	2011年度	2010年度	2011年度	2010年度	2011年度
	収益的収入への繰入金		資本的収入への繰入金		合　計	
水道(含簡水)	81,309	83,859	142,646	135,131	223,955	218,990
工業用水道	3,758	3,434	10,776	13,148	14,534	16,582
交通	75,885	71,106	100,558	100,305	176,443	171,411
電気	209	229	180	63	389	292
ガス	319	2,541	1,139	2,424	1,458	4,965
病院	541,710	537,634	198,088	194,185	739,798	731,819
下水道	1,317,859	1,334,254	473,237	460,991	1,791,095	1,795,245
その他	93,420	90,313	196,481	240,567	289,902	330,879
合計	2,114,469	2,123,370	1,123,105	1,146,814	3,237,574	3,270,183

（注）1. 収益的収入への繰入金には，特別利益のうち他会計繰入金を含んでいる．
2. 資本的収入への繰入金には，他会計借入金を含んでいる．地方公営企業年鑑より筆者作成．

表9-10　他会計繰入金の推移　（単位：億円）

事　業	2007年度	2008年度	2009年度	2010年度	2011年度
水道（含簡水）	2,517	2,488	2,419	2,240	2,190
交通	1,817	2,400	1,857	1,764	1,714
病院	6,961	7,509	7,717	7,398	7,318
下水道	19,330	18,860	18,623	17,911	17,952
その他	2,804	2,992	3,076	3,063	3,527
合計	33,430	34,249	33,685	32,376	32,702

（注）数値には，他会計借入金，特別利益のうちの他会計繰入金を含む．地方公営企業年鑑より筆者作成．

一方，前年度に比べ他会計繰入金が減少した事業は8事業あり，病院事業で80億円（同1.1%）の減少と最も大きく，次いで交通事業で50億円

（同 2.9%）の減少となっている．収益的収入への繰入率が大きい主な事業は，と畜場事業が 56.5%で最も大きく，次いで下水道事業（43.0%），観光施設事業（23.0%）となっており，また，資本的収入への繰入率が大きい主な事業は，駐車場事業が 76.6%で最も大きく，次いで観光施設事業（68.6%），介護サービス事業（67.0%）となっている．

第 8 節　建設投資額

2011（平成 23）年度の建設投資額は 3 兆 4,486 億円で，前年度（3 兆 5,775 億円）に比べ 1,289 億円，3.6%減少となっており，平成 11 年度から 13 年連続で減少となっている．建設投資額が大きい主な事業は，下水道事業が 1 兆 5,556 億円（全体の 45.1%）で最も大きく，次いで水道事業 9,906 億円（同 28.7%），病院事業 3,688 億円（同 10.7%），宅地造成事業 1,992 億円（同 5.8%），交通事業 1,826 億円（同 5.3%）となっており，これら 5 事業で全体の 95.6%を占めている．前年度に比べ建設投資額が増加した事業は 8 事業あり，病院事業で 532 億円（対前年度比 16.9%）の増加と最も大きく，次いで港湾整備事業で 123 億円（同 51.1%）の増加となっ

表 9-11　建設投資額の推移　（単位：億円）

事　　業	2007 年度	2008 年度	2009 年度	2010 年度	2011 年度
水道（含簡水）	10,549	10,564	10,594	9,869	9,906
工業用水道	413	453	374	344	339
交通	2,059	2,492	2,004	1,867	1,826
電気	168	137	123	98	111
ガス	159	170	151	133	168
病院	2,833	2,902	3,125	3,156	3,688
下水道	21,155	20,018	18,988	16,413	15,556
その他	3,650	3,289	2,889	3,895	2,892
合計	40,986	40,025	38,248	35,775	34,486

（注）建設投資額とは，資本的支出の建設改良費である．地方公営企業年鑑より筆者作成．

ている．一方，前年度に比べ建設投資額が減少した事業は 8 事業あり，市場事業で 1,049 億円（同 77.9%）の減少と最も大きく，次いで下水道事業で 857 億円（同 5.2%）の減少となっている．

第 9 節　累積欠損金

累積欠損金とは，営業活動によって欠損を生じた場合に，繰越利益剰余金，利益積立金，資本剰余金等により補塡が出来なかった各事業年度の損失（赤字）額が累積されたものをいう．2011（平成 23）年度末において累積欠損金を有する事業数は 1,148 事業（建設中を除く法適用企業の全体数の 38.9%）で，前年度末（1,128 事業）に比べて 20 事業，1.8%増加している．また，累積欠損金の額は 5 兆 1,251 億円で，前年度末（5 兆 882 億円）に比べ 369 億円，0.7%増加しており，累積欠損金比率は 57.4%と前年度（56.8%）より 0.6 ポイント増加している．累積欠損金の額が大きい事業は，地下鉄事業において初期投資が多額であり，料金による投下資本の回収に極めて長期間を要すること等により，交通事業が 33 事業で 2 兆 1,914 億円（累積欠損金合計額の 42.8%），へき地医療や救急医療など採算性の面で厳しい部門を担っていること等により病院事業が 510 事業で 2 兆 326 億円（同 39.7%）の累積欠損金を有しており，これら 2 事業で累積欠損金合計額の 82.4%を占めている．また，前年度に比べ累積欠損金の額が増加した主な事業は，下水道事業で 29 億円（対前年度比 1.5%）の増加，水道事業で 19 億円（同 1.1%）の増加となっている．累積欠損金は，経常費用に占める資本費（減価償却費及び支払利息）の比率の高い事業において増大する傾向がある．このうち，減価償却費は現金支出を伴わないため，これを原因とする損失（赤字）額により生じた累積欠損金が事業全体の資金不足に直接つながるものではないが，累積欠損金が多い事業においては，より一層の収益性の向上を図るとともに，業務の合理化等により効率性を発揮し，経営の健全化を推進していくことが求められる．

表 9-12　累積欠損金の推移　（単位：億円）

事　　業	2007 年度	2008 年度	2009 年度	2010 年度	2011 年度
水道（含簡水）	1,287	1,260	1,233	1,637	1,656
交通	22,595	22,186	22,158	21,995	21,914
病院	20,015	21,368	21,571	20,707	20,326
下水道	2,050	2,047	2,063	1,966	1,995
その他	3,434	4,494	4,303	4,576	5,361
合計	49,381	51,355	51,329	50,882	51,251

（注）累積欠損金は，法適用企業のみ対象としている．地方公営企業年鑑より筆者作成．

第 10 節　不良債務

不良債務とは，貸借対照表日現在において，流動負債の額が流動資産の額（翌年度へ繰り越される支出の財源充当額を差し引いた額）を超える額をいう．2011（平成 23）年度末において不良債務を有する事業は 108 事業（法適用企業全体の 3.7%）で，前年度末（133 事業）に比べ 25 事業，18.8%減少している．不良債務額は 2,022 億円で前年度末（2,238 億円）に比べ 216 億円，9.7%減少し，不良債務比率は 2.3%と前年度（2.5%）より 0.2 ポイント減少している．

不良債務の状況を事業別にみると，地下鉄事業において初期投資が多額であり，料金による投下資本の回収に極めて長期間を要すること等により交通事業が 22 事業で 1,447 億円（不良債務額全体 71.6%），建設投資額が大きく，使用料での回収に困難を伴うこと等により下水道事業が 31 事業で 226 億円（同 11.2%），へき地医療や救急医療など採算性の面で厳しい部門を担っていること等により病院事業が 37 事業で 155 億円（同 7.7%）の不良債務を有しており，これら 3 事業で不良債務全体の 90.4%を占めている．前年度に比べ不良債務が減少した主な事業は，病院事業で 152 億円（対前年度比 49.6%）の減少，交通事業で 19 億円（同 1.3%）の減少となっている．不良債務の発生は，貸借対照表日現在において，資金繰りが不可能となっていることを示すものであり，公営企業がその本来の目的である公共

の福祉を増進していくためにも，早急かつ抜本的な経営の健全化に努めることが必要である．

なお，2011（平成 23）年度末における実質資金不足額（注）は 2,022 億円（108 事業）で，前年度末（2,237 億円）に比べ 215 億円，9.6％減少している．実質資金不足額が多い事業をみると，交通事業 1,447 億円（対前年度比 19 億円，1.3％減），下水道事業 226 億円（同 12 億円，4.8％減），病院事業 155 億円（同 152 億円，49.6％減）等となっている．

（注）実質資金不足額とは不良債務から当該決算期日における一時借入金又は未払金で公営企業の建設又は改良に要する経費に係るもののうちその支払に充てるため翌年度において地方債を起こすこととしているものの額を控除した額をいう．

表 9-13　不良債務の推移　（単位：億円）

事　　業	2007 年度	2008 年度	2009 年度	2010 年度	2011 年度
交通	1,751	1,637	1,556	1,466	1,447
病院	1,186	575	508	307	155
下水道	318	266	240	238	226
その他	346	330	242	227	194
合計	3,601	2,809	2,546	2,238	2,022
	（3,572）	（2,776）	（2,546）	（2,237）	（2,022）

（注）1. 不良債務は，法適用企業のみ対象としている．
2.〈　〉書は，不良債務から当該決算期日における一時借入金又は未払金で公営企業の建設又は改良に要する経費に係るもののうちその支払に充てるため翌年度において地方債を起こすこととしているものの額を控除した実質資金不足額である．

地方公営企業年鑑より筆者作成．

参考文献

［1］総務省『地方公営企業決算の概況』各年度版．
［2］総務省『地方公営企業年鑑』各年度版．
［3］総務省『地方財政白書』各年度版．

参　考〈用語の説明〉

全　般

【法適用企業】

地方公営企業法（昭和 27 年法律第 292 号）の全部，又は財務規定を適用している事業であり，経理事務を企業会計方式で行っているもの．

- 法定事業（当然適用）：水道事業，工業用水道，軌道事業，自動車運送事業，鉄道事業，電気事業，ガス事業の 7 事業
- 財務規定等のみ当然適用：病院事業
- その他，条例により法の全規定又は財務規定等を適用できる（任意適用）．原則として，経常的経費の 70 ～ 80％程度を料金等の経常的収入で賄うことのできる事業．
- 経理は，企業会計（複式簿記）

【法非適用企業】

地方公営企業法を適用していない事業（地方財政法施行令第 37 条に掲げる事業，有料道路事業，駐車場整備事業及び介護サービス事業）であり，地方自治法，地方財政法等の適用を受ける事業．経理事務を官庁会計方式で行っているもの．なお，地方公営企業決算状況調査においては，官庁会計による歳入歳出を法適用企業に準じて区分し，経常的な経営収支を収益的収支として，また，建設改良費，地方債償還金及びこれに対応する財源等を，資本的収支として表示している．

- 公営企業のうち，法定事業，病院事業及び任意に法を適用した事業を除いた事業：下水道事業，簡易水道事業，宅地造成事業等
- 経理は，官公庁会計（単式簿記）

【決算規模（支出）】

当該年度の現金ベースでの支出額を表す．

- 法適用企業：総費用（税込み）―減価償却費＋資本的支出
- 法非適用企業：総費用＋資本的支出＋積立金＋前年度繰上充用金

【基準内（外）繰入金】

地方公営企業は独立採算が原則であるが，以下の経費については，地方公営企業法において，一般会計等が負担するものとされており，経費負担区分のルールについて，毎年度「繰出基準」として総務省より通知されている．この繰出基準に基づく繰入金を基準内繰入金と言い，繰出基準以外の繰入金を基準外繰入金という．

- その性質上企業の経営に伴う収入をもって充てることが適当でない経費
- その他公営企業の性質上能率的な経営を行ってもなおその経営に伴う収入のみをもって充てることが客観的に困難であると認められる経費

【資金不足額】

地方債協議制の下，許可対象事業への移行の基準に用いられるもの．特別会計単位で判断される．

- 法適用事業：A＋B－C
  A＝「流動負債」－「当年度同意等債で未借入または未発行の額」
  B＝「建設改良費等以外の経費に対する地方債の現在高」
  C＝「流動資産」－「翌年度に繰り越される支出の財源充当額」
- 法非適用事業：A＋B－C＋D
  A＝「繰上充用金」，B＝「支払繰延額」＋「事業繰越額」，C＝「未収入特定財源額」，D＝「建設改良費等以外の経費に対する地方債の現在高」

【資金不足額比率（%）】

＝資金不足額÷（営業収益－受託工事収益）× 100

• 営業収益に対する資金不足額の割合．10％を超える特別会計は許可対象事業に移行する．

法適用企業関係

【収益的収入・支出】

その期の営業活動に伴う収益とそれに対応する費用．損益計算はこれに基づいて行われる．

• 収益的収入：①サービスの提供の対価としての料金収入を主体とする「営業収益」
②受取利息・他会計補助金等の「営業外収益」
③固定資産売却益・過年度損益修正益等の「特別利益」
• 収益的支出：①サービスの提供に要する人件費・物件費等の「営業費用」
②支払利息等の「営業外費用」
③固定資産売却損・臨時損失・過年度損益修正損等の「特別損失」及び「予備費」

【資本的収入・支出】

効果が次期以上に及び将来の収益に対応する支出とその財源となる収入．

• 資本的支出：建設改良費，企業債償還金（元金），他会計からの長期借入金償還金等，費用とは関係のない支出で，現金支出を必要とするもの．
• 資本的収入：企業債，固定資産売却代金（売却益は除く），他会計からの出資金，長期借入金，建設改良事業の補助金，負担金，寄付金等収益に関係のない収入で現金を予定されるもの

【純損益】

法適用企業において，総収益から総費用を差し引いた額をいう．なお，純損益の数値がプラスであれば「純利益」，マイナスであれば「純損失」と

呼び，地方公営企業決算では，それぞれを黒字，赤字と呼んでいる．

＝総収益（＝営業収益＋営業外収益＋特別利益）－総費用（＝営業費用＋営業外費用＋特別損失）

※法適用企業のみの概念．法非適用企業については実質収支参照．

【経常損益】

＝経常収益（＝営業収益＋営業外収益）－経常費用（営業費用＋営業外費用）

【累積欠損金】

法適用企業において，営業活動によって損失（赤字）を生じた場合に，繰越利益剰余金，利益積立金等によってもなお補填ができなかった，各事業年度の損失（赤字）額が累積したものをいう．累積欠損金は，経常費用に占める資本費（減価償却費及び支払利息）の比率の高い事業において増大する傾向がある．このうち，減価償却費は現金支出を伴わないため，これを原因とする損失（赤字）額により生じた累積欠損金が，事業全体の資金不足に直接つながるものではないが，累積欠損金が多い事業においては，より一層の収益性の向上を図るとともに，経常費用の合理化等により効率性を発揮し，経営の健全化を推進していくことが求められる．

【不良債務】

＝流動負債－（流動資産－翌年度に繰り越される支出の財源充当額）＞0

法適用企業において，貸借対照表日（3月31日）現在において，流動負債の額が流動資産の額（翌年度へ繰り越される支出の財源充当額を差し引いた額.）を超える額である．これが発生していることは，資金不足が生じていることを意味する．不良債務をもって赤字の状況判断の基準としているのは，損益収支において黒字であっても，資本収支において資金不足を生じる場合があるが，不良債務によれば損益・資本両収支の資金繰りの状

況を把握できるため.

不良債務が生じている場合，即経営が危ないということではないが，地方公営企業の経営上その解消が優先され，必要な建設投資資金を確保するためにも，不良債務の発生を防ぎ，経営の健全化に努めることが必要である.

【経常収支比率（%）】

＝（経常収益÷経常費用）× 100

経常費用が経常収益によってどの程度賄われているかを示すものである.この比率が高いほど，経常利益率が良いことを表し，これが100%未満であることは経常損失が生じていることを意味する.

【累積欠損金比率（%）】

＝累積欠損金÷（営業収益－受託工事収益）× 100

累積欠損金が年間営業収益の何%になっているかを示すものであり，企業経営の悪化の度合いを表し，この比率が高率なほど企業の損益収支の内容が悪化していることを示すものであり，早急に経営改善を図る必要がある.

【不良債務比率（%）】

＝不良債務÷（営業収益－受託工事収益）× 100

不良債務が年間営業収益の何%になっているかを示すものであり，収益的収支における赤字だけでなく，資本的収支の赤字まで含めて全体でどのくらいの資金不足の状況にあるかを表す.

法非適用企業関係

【収益的収支・資本的収支】

法非適用企業について，想定企業会計により収益的収支と資本的収支に区分したもの.

【実質収支】

法非適用企業において，歳入歳出差引額（形式収支）から翌年度へ繰越すべき財源を除いたものをいい，実質収支がプラスであれば黒字，マイナスであれば赤字と呼んでいる.

＝（総収益－総費用）＋（資本的収入－資本的支出）－積立金＋前年度からの繰越金－前年度繰上充用金＋収益的収支に充てた地方債＋収益的収支に充てた他会計繰入金

【繰上充用金】

地方自治法施行令第 166 条の 2 によって前年度歳入が歳出に不足し，当該年度の歳入を繰り上げて充てた額.

地方債関係

【借換債】

既に借入れた地方債を償還するために借入れる地方債のこと．過去に借入れた高利率の地方債を償還するために発行されるものが主なものである.

【資本費平準化債（下水道事業）】

下水道整備は先行投資が多額にも関わらず，供用開始当初は利用者も少なく過大な使用料負担を求めることになり世代間の公平に反することから，下水道事業債の償還財源として資本費平準化債を活用することにより後年度に負担を繰延べすることができるもの．償還にかかる資金不足について

他会計からの繰入金により賄われている状況があるが，資本費平準化債を償還財源とすることで繰入金の縮減が図られる．

【下水道事業債（特別措置分）】

平成18年度地方財政計画において，下水道事業に係る財政措置が大幅に見直されたことにより既発債の公費負担措置を補償するため，平成17年度までに発行した下水道事業債の元利償還金については，従来の公費負担割合と，新たな財政措置に基づく公費負担割合との差額を，下水道事業債（特別措置分）の創設により振り替えることとしたもの．

第 10 章　地方公営企業の改革

第 1 節　民営化と規制緩和政策の原点

日本を含めて主要先進国では 1970 年代から公企業の民営化と直接規制の緩和が実施されてきた．この公企業の民営化や政府規制の緩和の背景を考えると，おおむね以下の 3 種類の分類による五点が考えられる．

1　なぜ民営化なのか

（1）1970 年代の経済停滞

まず 1970 年代からの世界的な経済停滞の発生である．これを原因として以下の二点が考えられる．第一に，1970 年代の初頭の石油危機を景気の転換点として各国はスタグネーションに陥った．この中で各国政府は財政赤字が増大し，「小さい政府」の実現を迫られるようになり，公共部門の縮小を図る必要が出てきたことである．第二に，停滞した景気の回復を図るために産業の活性化と生産性の向上を目指して，過度の政府保護や規制のもとで非効率化した産業や企業を，規制緩和して効率化してやる必要があったことである．

（2）1980 年代の技術革新

その次に 1980 年代以降の技術革新の進展が挙げられ，これを原因として以下の二点が考えられる．第三に，1980 年代に入って情報技術を中心に，各分野において技術革新が急速に進展した結果，公的規制によって従来の自然独占や寡占を維持すべき経済的な規制の根拠が失われてきたことである．第四に，技術革新の進展はこれだけではなく，ネットワーク構造という新たな形式を生み出した．このネットワークという思想は産業組織・産業構造の双方に影響を及ぼし，この結果，新たなビジネス分野が生まれた．

この分野の育成に阻害となる政府規制をすばやく緩和してやる必要があったことである．

（3）国際経済関係の流動化

最後に1980年代半ば以降の，先進国間の国際経済関係の緊密化が挙げられる．第五に，1980年代半ば以降，各国の経済はその連携を深め，情報・金融のみならず，財・労働のすべてにわたって国際移動が激しくなってきた．この国際関係を阻むような政府規制を緩和してやる必要があったことである．

2　民営化のメリットはなにか

上記の理由から「民間でできることは民間に委ねる」という論理が成立し，民営化が進んできた．特に90年代後半からの，この論理による公共部門の民営化推進のスピードは恐るべきものがあり，この論理の前には何者も抗し難い勢いであった．しかし果たしてそうであろうか．

ここで「公共性」を持った地方公営企業という組織を，第1章で考えた結論，『地方公営企業は，「消費が競合的であり，費用負担のない者の排除可能な準公共財（したがって租税ではなく料金によるサービス供給が可能であるが，外部性を持つ財）を供給する組織であり，さらに公共団体の目的（国家目的）にしたがって設置された価値財を供給する組織」の定義．これに付け加えて，「その上部団体である地方公共団体と一体となって，地域住民にサービスを供給している組織」と定義』と考えることにする．

これらは経済学の用語で考えれば，『「市場では実現され難い良好な目的」を実現するための組織』である．市場機構は完璧ではない．「市場の失敗」が存在する．いわゆる外部性，公共財，費用の低減性，不確実性，情報の非対称などが存在する場合，市場機構はうまく働かなくなるという，周知のメカニズムである．さらに市場機構による競争均衡では社会的公正を完

遂できない．この「市場の失敗」を回避するために，さらに社会的公正を完遂するために政府が市場機構に介入し，公共性を確保する．これが政府による市場介入の根拠であり，公営企業の存在理由でもある．

ところで市場介入の手法には3種類存在する．第1は「純粋公共部門」（一般行政部門）による行政本体からのサービスの供給である．第2は「政府所有による公企業」（所有形態，経営形態は第3章，表3-1参照）によるサービスの供給である．第3は「市場機構に対する政府規制」（公益事業規制など）である．第1の行政本体をゼロにすることはできない．もちろんスリムな行政組織に変革するという議論はあるにしても，中央政府・地方政府を問わず，政府組織をまったく必要なしとする議論は存在しない．問題は第2，第3の部分であり，これが民営化・規制緩和の議論と密接に関係している．第2の「公企業」の存在によって「市場の失敗」は回避でき，「社会的公正」は完遂できるものの，「政府の失敗」が発生し，非効率性が生まれてくる．第3の「政府規制」では第2のケースと同様に，「市場の失敗」は回避でき，「社会的公正」は完遂できるものの，市場機構につきものの「力強い競争メカニズム」が失われてしまい，市場の活力が削がれ，新規参入者もなくなり，魅力のない市場に陥ってしまう．これらを回避することが民営化，規制緩和のメリットであると考えられている．

しかし第3章の末尾で検討したような，民営化の4種類の契機，すなわち以下の4種類のどれに該当するのかというような検討は，果たしてなされるのであろうか．筆者は寡聞にして知らない．

⑤－①　技術進歩のおかげで供給価格が低下して，需要量が増加した場合

⑤－②　市場が変化して代替サービスが出現して，需要量が増加した場合

には，m が AC に近づいていき，λ を考えなくても良いようになり，社会的余剰と利潤との相克を考えなくてもよくなる．

⑤－③　市場が変化して代替サービスが出現して，需要量が減少した場合
⑤－④　政策目的としての価値財としての意味がなくなった場合
には，政策目的としての価値財として設置されている地方公営企業が，もはや必要でなくなったことになる．

第２節　料金設定の見直し

１　原価主義の克服

これまで，地方公営企業の料金設定のあり方について，原価主義（総括原価主義）を前提にして検討を行って来た．しかし，今日では，原価主義自体，経営効率化へのインセンティブが働かない，といった欠点があることが指摘されている．地方公営企業の効率的経営を促すために，料金に効率化インセンティブを付与する方式の検討の必要性があげられている．ここでは，それらの手法について検討を行うこととする．

原価主義の欠点を整理すると次のようになる．

① 原則として，原価が料金に全て転嫁できることから，経営効率化へのインセンティブが働かない．
② 経営努力をしても料金が安くなるだけで，報酬に結び付かないため経営効率化へのインセンティブが働かない．
③ 原則として，原価が料金に全て転嫁できることから，過大な設備投資につながりやすい．
④ 社会・経済情勢や市場の変化に応じた柔軟な料金設定ができない．
⑤ 情報が偏在していることから，適正な原価であるかどうかの判断が困難である．

このように，原価主義は経営の効率化へのインセンティブを与えないで，過大な設備投資につながりやすいこと．さらに料金設定が硬直化しやすいこと，といった課題を背負っている．そこで，このような原価主義の課題

を補うため，第８章で見てきたような経営効率化のインセンティブを促す料金算定方式が提案されている．第８章で挙げた二つの規制方式は今後，地方公営企業に急速に導入されることが予想される．

2　住民への情報の開示

地方公営企業は，その供給するサービスの市場による価格の正当性評価の代替として，その料金決定の正当性を公正妥当な料金決定により補っている．しかし，これまで整理してきたように，現在，それらは必ずしも徹底されているとはいえない．

その根本的原因は，地方公営企業と住民との間でサービスの内容と料金負担についての合意を得てこなかったことである．このことにより最終的にはひずみが生じ，不明瞭な料金決定，一般行政部門との役割分担の不明確化，独立採算制の欠如，利用者負担原則の不徹底といった問題を生じさせている．

さらに設備投資を中心とする地方公営企業の料金は，過去の投資の借金がその多くを占める．過去に議論を得ずに投資した借金を料金に転嫁することは容易なことではない．しかし，負担区分が不明確となっているものについては，最低限，一般行政部門との間で負担の区分を再整理することが必要である．

今後は，① 住民への情報提示と② 一般行政部門との費用負担区分の明確化により，公正妥当な料金決定を目指ざす必要がある．

第３節　地方公営企業の経営原則と公共性

第３章で述べた官庁企業形態による公共サービスであろうと，法人企業形態による公共サービスであろうと，地方公営企業運営の際に必ずぶつかる問題が存在する．それは，『公共性を優先するべきか，もしくは経済性すなわち独立採算制を維持すべきか』という，公営公企業の運営上，広く知

られながら，かつ，結論の見えない問題である．現在の日本においては，国が担当する公企業や多くの公庫，特殊法人が廃止もしくは民営化の一途をたどっている．地方でも独立的官庁企業形態である地方公営企業にも廃止・民営化の波が押し寄せている．ではすべての公企業は廃止・民営化されるべきであろうか．以下ではこの問題に考察を加えてみる．

1　公共目的

第3章において地方公営企業の性質の第一に「公共目的」の存在を置いた．すなわち公営企業は設立時に明確な公共目的を持っており，その公共目的を実現するために存在している．もちろん予算の執行，資金の運用，将来を見据えた投資，経営の効率化などは当然のこととして，設立の理念である公共目的の実現を忘れてはなるまい．これはすなわち，現在，NPO論で盛んに議論されるミッション，担うべき使命である．公営企業もミッションを持っている．すなわち国民，市民が「公営企業の設立された理念である公共目的，ミッションが必要だ」と考える限り，公営企業は継続するべきであり，逆に，国民，市民が「もはや当該公営企業のミッションは終了した」と考えるとき，公営企業は廃止・民営化されねばならない．

もう一つの解決方法は，国民・市民の多様化した需要に合わせて公営企業を少しづつ組換えて行くやり方がある．たとえば公営業の一部の機能を残し，それ以外を廃止・民営化して手放す．その上に新しい機能を当該公営企業に追加してやる．2-3の公営企業を合体させる方法もあろう．これらのやり方が今後は現実的であろう．

2　社会資本としての公営企業

もう一つの考え方は公営企業そのものを社会資本として捉える方法である．すなわち公営企業は，国民，市民一般が享受するべき最低限の公共財であり，かつ，将来の社会構造を切り開き，リードしていく財産であると

考えてはどうだろうか．例えばかっての電電公社が全国に張り巡らせた電話網である．このネットワークを用いて情報網を構築することができ，われわれはIT機能を用いることができる．あるいは現在の都市交通網である．公共交通は自動車の利便性に押されてどんどん後退していったが，これを新しい都市づくりに生かすことはできないであろうか．例えば路上電車網を生かした町づくりや，狭い地域だけを木目細かく移動するバス交通網などを考えることは可能である．

すべては新しい公共目的をいかに追加してやるか，それを国民，市民が許容するかにかかっている．

参考文献

[1] 奥野信宏『公共の役割は何か』岩波書店（2006）．
[2] 神奈川県自治総合研究センター研究報告書「21世紀を創る地域経営手法の研究～地方公営企業を中心に～」（2000）．
[3] 佐々木弘編『公営企業のための経営学』（財）地方財務協会（1997）．

第 11 章　地方公営企業の新たな役割

第 1 章における結論として，地方公営企業は，「消費が競合的であり，費用負担のない者の排除可能な準公共財（したがって租税ではなく料金によるサービス供給が可能であるが，外部性を持つ財）を供給する組織であり，さらに公共団体の目的にしたがって設置された価値財を供給する組織」と定義した．またこれに付け加えて，「その上部団体である地方公共団体と一体となって，地域住民にサービスを供給している組織」と定義した．

そこで地方公営企業の目的は，地方公共団体の行政目的と同様に，地域住民の福祉の増大にあり，地方公営企業の存在は，「住民の福祉の増大」という公共性を持ったサービスに限られるべきことを発見した．そこでの「地方公営企業の公共性」とは，①日常生活に必要不可欠なサービス，②住民の間からは強い需要がありながらも，民間企業の進出が望めないような分野（②－ 1 不採算性が高い．②－ 2 リスクが高い．）と見てきた．

今世紀に入って地方公営企業は新たな時代を迎えているといわれている．地方公営企業は役割を終え，このまま終焉に向かっていくのだろうか．本書の最後に当たって 21 世紀における地方公営企業の新たな役割を考えてみたい．

第 1 節　現行事業の成熟化と新たな役割の模索

1　地方公営企業制度の設立目的と現在

(1) 事業の成熟化

「地方公営企業法」が 1952（昭和 27）年に制定されて以来，地方公営企業は社会経済環境の変化や都市化の進展に伴い，その事業数及び対象分野を拡大させてきた．さらに高度経済成長に伴って，地方公営企業は公共部門において大きな比重を占めるに至った．その対象分野は主に，住民生活

に欠かせないライフラインの分野であり，公共性の観点から非採算地域も含めた安定的なサービス供給を果たしてきた．

主要既存事業としては，「上水道事業・下水道事業・交通事業」などの生活基盤整備があげられるが，これらの事業の国内の普及率をみれば，初期の目的すなわち「地域社会の社会資本整備」は，ほとんど達成されてしまったといえよう．

これは地方公営事業の「成熟化」を意味しており，この事業の「成熟化」が公営企業の新たな展開の行き詰まりを示している．さらにこの「展開の行き詰まり」が，各自治体において公営企業部門の縮小・廃止に向かう原動力になっている．しかし本当に公営企業は行き詰っているのだろうか，もはや不要な存在なのだろうか．

（2）自治体間のサービスの競争

地方公営企業の目的が地方公共団体の目的と同様に，地域住民の福祉の増大にあり，そこでの「地方公営企業の公共性」も見てきた．

この観点から出てくる第１ステップは，「国民が文化的生活を享受するために不可欠な最低限の社会資本整備を行う」ナショナル・ミニマムの基準である．日本国有鉄道が全国に鉄道を張り巡らせ，電電公社が一軒当り約10万円を越える負担金を取りつつ，全国に通信網を張り巡らせ，井戸水利用から上水道へと進展し，国民のほとんどが低所得階層であった時代に市営住宅を建設したことは，まさに全国民のニーズが，統一性・公平性によって実現される「ナショナル・ミニマム」という基礎的な行政サービス水準の達成が目標であった時代である．

地方公営企業の，「ナショナル・ミニマム」実現へ向けての事業は，その初期の目的を達成しつつあることはまちがいがない．しかしこのことが，すぐさま地方公営企業の発展性の行き詰まりを意味しているとは言えない．「ナショナル・ミニマム」実現事業は目的を達成し，「成熟化」し，行き詰

っている．しかしよく言われるように，時代は「シビル・ミニマム」実現の時代に移行している．「シビル・ミニマム」とは，「それぞれの地域の実態に即して地域住民自らが決定していく公的サービスの厚生水準」と定義することができる．そこでは公的サービスに対して「量から質」，「同質から多様化」へと，より高い価値が求められている．

この「シビル・ミニマム」実現の時代には，住民は私的サービスに対してはもちろんのこと，公的サービスに対しても多様なサービスの中から選択したいという要求を突きつける．しかもITの利用によって，周辺自治体だけでなく遠隔地の自治体のサービス内容とその水準まで，即座に比較検討の対象となる．これはまさに自治体間の公的サービスの競争の時代に入ったといわざるを得ない．

この「シビル・ミニマム」時代の多様な公的サービス実現に向けては，地方公営企業として，新たな行政ニーズに対する新たな役割が存在すると考えることができる．言い換えると多様な公的サービスを供給しにくい「一般行政部門」に対して，企業性を発揮しつつ公的サービスを多様化させ得ることができる「地方公営企業」の存在感が，「シビル・ミニマム」の時代にこそ浮かび上がってくると言えるのではないか．

2　グレーゾーンと地方公営企業

(1) 公的サービス提供におけるグレーゾーン

地方公営企業の「公共性」は，①日常生活に必要不可欠なサービス，②住民の間からは強い需要がありながらも，民間企業の進出が望めないような分野（②－1 不採算性が高い．②－2 リスクが高い．）と見てきた．しかし同時に公営企業は「企業性」をも追求する必要がある．このことも第1章において述べてきたところである．この「企業性」から出てくる性質は「受益者負担によるサービス」である．地方公営企業は，この「受益者負担によるサービス領域であり，公共性の実現のために行政による何らかの関

与がなされてきた領域」の，民間によるサービス供給領域でもなく，一般行政部門によるサービス供給領域でもないグレーゾーンにおいて，長い間活動してきた．

もちろんこのグレーゾーンの領域は，時代の進展によって変化するものである．今日では，一般行政部門が中央，地方を問わず多額な負債に苦しむとともに，住民の多様な要求に応えきれなくなり，一般行政サービスに対してでも民間活力の導入やサービス供給の市場化など，サービス提供手法が多様化してきている．ましてグレーゾーンにおいてはPFI，公設民営，第三セクターなどの公民連携による事務事業の実施が考えられており，公共性の実現形態も多様化してきている．考えてみればこれらの新しい公民連携方式は，地方公営企業と競合するサービス提供手法であり，効率的な公的サービス提供という「時代の要請」から発生してきた手法である

（2） 地方公営企業の活用領域

しかし，グレーゾーンにおいて地方公営企業の役割がなくなったわけではない．今日，民間活力や市場原理の導入が叫ばれてはいるものの，市場原理が万能ではないことも念頭に置き，注意する必要がある．グレーゾーンを全て公民連携や民間を主体として事業実施することは現実的には不可能なことであり，依然として地方公営企業を活用していくサービスも新たに発生してくる可能性がある．

これまで地方公営企業が担ってきた住民の日常生活に必需とされる基礎的公共サービスは，今日では，サービスに求められているものが量から質へ，同質なものから多様化へ，公平・平等から差別化・選択化へと変化してきている．これは利用者による「公的サービスの選択」への変化を意味している．この差別化，選択化の分野は企業の活動に適切な分野である．とはいうものの，採算性が低くても住民生活に不可欠なサービス分野であ

ったり，企業リスクが高く，民間によるサービスが期待できない地域においては，地方公営企業の新たな活用が考えられる．

最近の傾向としては，行政補完領域における新たな行政サービスの供給については，PFI，公設民営，NPO などの民間活力の導入を図っていくことが一義的には考慮されている．しかし，新たなサービスとはパイロット的サービスの性格もあることから，採算性のない事業分野であり，民間事業者の参入が期待できない可能性がある．あるいは，一般行政部門と総合的かつ一体的に事業を進める必要があるなどのような特質も兼ね備えている場合もある．

そこでは，一般行政部門との連携及び必ずしも事業採算性のみにとらわれない計画的・効率的な執行が大変重要となってくる．それを最も発揮できるのが地方公営企業である．その意味では地方公営企業の活用が必要となるケースも，今後は想定される．

第 2 節　自治体の総合的政策判断と地方公営企業

ここでは PFI，公設民営，第三セクター，NPO などより，はるかに公営企業と一体で活動してきた自治体行政から，地方公営企業の評価を考えてみよう．

1　自治体の総合的政策判断のあり方

(1) 意識改革の必要性

公的サービスの提供にあたっては，どのような形式で行うのか，どの部門が行うのか，最終的には自治体が総合的な政策判断を行う．この自治体の総合的政策判断は，一般行政部門の部局側だけで行われる．

新しい施策や事業を実施する際のことを考えてみよう．首長の指示のもと，各部局長がそれぞれどこが担当するかの検討に入る．この議論の会合には一般的には地方公営企業の長は入らない．（府県においては公営企業の

長は副知事の少し下，部局長の上という地位に入り，一般的に部長会議には出席しない．市町村においては府県と同様のシステムを採用しているところもあるが，交通局長が交通事業管理者を兼ねるように，部局長が管理者を兼任する例も多い．）

公営企業管理者が新しい施策や事業実施の政策会議に参加しない場合，その事業の中身が地方公営企業の活用可能な分野であっても，新しい事業における公的サービスの提供者として地方公営企業が取上げられることはほとんどない．これは公営企業管理者の地位が，政策会議における部局長の地位よりも上位にあることと無関係ではない．すなわち下位の者から上位の者へ新規事業の実施を依頼しにくいということである．一方，新規施策や新規事業の政策会議に公営企業管理者が部局長兼任という形式で参加している場合でも事態はそう簡単ではない．自分の部局から起案した事業の場合には公営企業管理者として引き受ける例は多いが，他の部局から起案した新規事業を自分の部局に，しかも公営企業管理者として引き受ける長はほとんどいない．その理由は公営企業が実施できる事務内容が法制上，限定されている点と公営企業のサービスが受益者負担による料金制という二点に基づいているからである．他部局から依頼された新規施策や新規事業がこの二点に照らして合致しているかどうか，さらに収益性が見込まれるかどうか，自部局において再度，十分な時間を費やして検討せずして引き受ける公営企業管理者はいない．

一方，地方公営企業が行った新規事業の検討を，自治体として総合的に判断する機会も少ないといわざるを得ない．その理由は第１に，地方公営企業が一般行政部門に対して常に受身の体制であり，自ら積極的にプロポーザルを実施して行く姿勢がないこと．第２に，地方公営企業は自治体における公共サービス提供の一手法であり，地方公営企業が活用できる事業分野であっても，最終的なサービスの提供手法の選択は，自治体の総合的政策判断によるものであること．以上の二点である．この結果，地方公営

企業の新規事業の検討を，地方公営企業自身が部局長会議において独自に提案してもなかなか実現化されなかった．

これらの結果，地方公営企業は自治体の新規施策・事業に関する実施部門としては採用されなくなってしまった．このことは，第三セクターの設立と活用の経緯に関する高寄（1998）に詳しい．このように，自治体の新たな施策・事業に対する政策判断に地方公営企業の活用が取り上げられずに，その位置付け・役割が希薄となってしまった理由は，地方公営企業が既に過去の手法として不要となったためではなく，地方公営企業と一般行政部門との連絡・連携体制が図られていない場合が多かったことがその大きな要因である．

今後は，一般行政部門が地方公営企業も自治体のサービス提供手法として，代替手法の比較検討対象であることを再確認する必要がある．それらを実現するためには，一般行政部門，地方公営企業両者ともに意識改革を行う必要がある．

（2）民営化は得策か

地方公営企業は地方財政の悪化を起因として現在，民営化の一途をたどっている．しかしそれは市民にとって得策であろうか．地方公営企業のみならず地方公共団体も含めて，それらの公共部門・準公共部門が供給する公共サービスの受益者は市民全体であり，不特定多数である．これに対して民間企業は自社のサービスをいかに他社と差別化するかに努力しており，その受益者は数多くのマーケットに分割され差別化された中で，支払い能力に応じてサービスを購入している．言い換えると民間企業のサービス購入は，支払い能力に応じて差別化された市場の中で，受益者が自己責任で購入しているといえよう．しかし公営企業が供給するサービスは支払い能力に応じて差別化されておらず，各受益者は選択の余地なく，地方公営企

業のサービスを受け入れている．例えば市バスにはグリーン車はないし，特急料金を支払う地下鉄もない．水道事業者に対して特別料金を支払って，特別に質の良い水を供給してもらうことはできない．

　すると市民が地方公営企業に求めるのは

①　受益者全員にとって，利用条件や費用負担が公平であること．

②　サービスの価格は低廉であること．

ということになる．これはすなわち“どこでも（地理的公平性），誰でも（身分を問わない社会的公平性），低廉な均一料金（金銭的公平性）で，同質のサービス（技術的公平性）を”という，あのユニバーサルサービスの条件に似てくるものである．いいかえると，地方公営企業はその公共性を満たしたユニバーサルサービスであり，しかもシビルミニマムを追及するというかなり困難な存在ではある．

　しかし地方公共団体にとって，市民の地方公営企業に対するこの需要を考慮せずに民営化することは許されないのではないだろうか．現在，各地で進行中の民営化やスリム化の議論は実は公共団体の論理で行うものではなく，受益者すなわち市民，利用者，納税者の側から行うべきものであろう．公共団体は民営化の議論を行う際に，審議会や委員会などで議論を行うことを常としている．しかしそれだけでは不十分であり，市民や利用者に提案し，アンケート調査等を実施して議論を尽くして後に，公営企業が実施している事業の売却・民営化に踏みきるべきものである．

　さらに，赤字の公営企業が地方財政にとって重荷になり，これを地方公共団体から切り離すという思想の民営化では，それは成功しない．事業の売却・民営化した後，受益者の側には必ず大きな便益の低下や負担の増加が発生すると予測される．例えば市営バスの売却・民営化を考えて見よう．市営バスを売却する市は，必ず「売却後，数年間は市から補助金を出すとともに，サービスの低下が発生しないように事業者を監視する」と称する．

しかし売却後の事業を買収企業がどのように料理しようとそれは企業側の自由である．補助金をもらう限り，企業は市の思惑に沿うように努力するが，補助金が切れるや否や，当該企業は事業を自由に組み替えるものである．

2　一般行政部門・地方公営企業の意識改革

地方公営企業と一般行政部門の連携体制を確立するためには，その前提として，一般行政部門，地方公営企業両者の意識改革が必要となる．

(1) 一般行政部門の意識改革

行政は政策 PR の必要上，新規施策の実現の際には新しい手法に飛び付くという傾向があり，一般行政部門からみた地方公営企業の存在は，既に過去の手法であるかのように政策実施上の選択肢として対象になっていない．このことは，第三セクターの活用の際に，地方公営企業手法との比較検討なしに第三セクターの導入が図られてきたことに顕著にみられる．さらに，現在の PFI や公民連携の導入推進においても，過去と同様に地方公営企業は公的サービス提供手段の比較の対象に上がっていない．しかし，地方公営企業というものが決して不要となったわけではない．サービス提供手法の選択時において，PFI，公設民営，第三セクターなどの他手法と同様に，「地方公営企業も一つの選択手段」であることを一般行政部門が再認識する必要がある．

(2) 地方公営企業の意識改革

自治体は，財政状況の悪化や地方分権，官民役割分担の見直しなどの進展に伴い，現在，厳しい行財政改革に取り組んでおり，一般行政部門は，民間活力導入（経済性・有効性・効率性の追求）の観点から，今後も地方公営企業以外の他の手法を選択していくことが想定される．

このような状況において，地方公営企業自身が一般行政部門に対して，現在のような受身の態勢では，地方公営企業の必要性及びその存在意義がますます希薄なものとなってしまうことは避けられない．

地方公営企業が今後，自らの必要性を明確にし，新たな役割を切り開いて行くためには，既存事業の経営改善を進めることは当然のこととして，一般行政部門に対し，受け身の体制ではなく自ら積極的にプロポーザルをおこなって行く必要がある．つまり，他の代替手法と競合しても，地方公営企業が活用されるような提案を一般行政部門に働きかけることが必要である．

参考文献

[1] 神奈川県　研究報告書（1999）「地方公営企業と一般行政部門の連携」『地方公営企業～現状の点検と今後の活用』第 8 章，神奈川県政策局政策部
[2] 高寄昇三（1998）『新・地方自治の財政学』勁草書房
[3] 満田　誉，松崎　茂，室田　哲男（2002）『地方公営企業』ぎょうせい
[4] 森脇晴記，森　浩志（1999）『地方公営企業の財政制度』ぎょうせい

（2013 年 11 月 21 日受理）