

地方公営企業の経済学

衣 笠 達 夫

目 次

- 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の変遷
 - 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 本号

以下 次号

- 第6章 料金設定
- 第7章 公営企業管理者
- 第8章 新しい規制方式と今後の地方公営企業
- 第9章 2008年度地方公営企業の概要
- 第10章 地方公営企業の改革
- 第11章 一般行政との関係

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¹⁾

1 地方公営企業の定義

「地方公営企業」は「公企業」の概念の内に含まれる。そこで公企業の定義を見てみよう。その定義や分類方法、時代的考察などは経営学の分野では様々に行われている。その中で理論的であり、経済学理論から見て最も説得的である遠山（1987）、佐々木（1997）を参考として、公企業を分類してみよう。公企業の性質としては次の数点が挙げられる。

（1）公共目的

設立時に明確な公共目的を持っており、その公共目的の実現を経営の中で常に強いられていること。

（2）公的所有

公共部門によって所有される企業体であること。ただしこれは必ずしも100%所有を意味しない。しかし上述の公共目的の実現が経営の中で常に優先されることが条件である。

（3）公的支配や支援の存在

経営の自主性を保持しつつも、前述の公共目的の実現に伴って、公共部門から常に支配・監督を受けるとともに、金銭上の支援を受けること。

（4）企業性もしくは原価主義

そのすべての費用が諸税収入で賄われる組織ではなく、経費の一部のみを回収すればよい組織でもなく、要する経費は収入をもって当てるのが常に期待されていること。ただし収益をあげることは期待されていない。

以上をまとめて、遠山（1987）は、『国家または地方公共団体が、全部

1) 本節は遠山（1987）、佐々木（1997）を参考にした。

または一部（企業的意思決定ないし機能の発揮において意味を持つ一定割合以上）を所有し、直接または間接に経営する企業の事業体』を公企業と考えている²⁾。これが数少ない経済学分野からの日本の公企業概念規定である。

佐々木（1997）は『何らかの公共目的を実現する点では、……「行政」一般と異なる点はないが、そこに組織上、政治上、行政上、さらには人事や財務上の各種の自主性を付与しつつ、原価補償主義や独立採算制など、一定の経済的、経営的措置を具備させることにより、「行政」に比して、何らかの効率的経営を促そうとする制度的仕組み』を「公企業」と考えている³⁾。これが経営学分野の企業論における「公企業」の一般的定義である。

以上のような公企業概念規定が行われた背景は、第2次大戦後の現代資本主義論に、そののち起こった混合経済論あるいは福祉国家論によって修正を加えた結果、経済活動に対する政府介入の肯定と拡大に基づくものである。いいかえると、各国の資本主義が、市場メカニズム至上主義から政府活動の容認・拡大を認める福祉国家論に変容するにつれて、公企業が例外的存在ではなく、基礎的重要部分として認められるに至ったプロセスから生み出されたものである。この定義はもちろん地方公営企業にも当てはまる。では次にその地方公営企業の歴史の変遷を見てみよう。

第2節 地方公営企業の歴史の変遷

1 地方公営企業の歴史の変遷

地方公営企業の歴史は分類の方法にもよるが、その創立はおおむね明治

2) 遠山（1987）p.32 参照。

3) 佐々木（1997）pp. 5-11, pp.168-170 参照。

地方公営企業の経済学

期と考えられる。その明治期から現在までの歴史の変遷を見てみよう。

地方公営企業の歴史の変遷は、遠山（1987）4章1節と、神奈川県自治総合研究センター研究報告書（2000）第3章第2節を参考にすると、その特徴により、表1-1のとおり大きく8つに区分して考えることができる。

（1）明治期

この時期はわが国の資本主義の発達初期にあたり、近代工業の育成のために富岡製糸工場や八幡製鉄所をはじめ、幾つかの官営工場が建設された。すなわち官業をリーダーとする近代工業形成期である。これらの官立工場は民間資本が大きくなるにつれて、民間に払い下げられた。この時期の地方公営企業としては、明治の初めのガス事業や、明治20年代から30年代にかけて事業開始された、水道事業や路面電車（市電）が挙げられる。バ

表1-1 地方公営企業の歴史の変遷

区分	年代	社会・経済状況	地方公営企業をめぐる状況
明治期	明治～	資本主義発達の初期	近代工業の形成と育成を公企業に依存（官業の設立と払い下げ）
昭和戦時期	昭和10年代～20年	国家資本総動員の必要性から、公企業の活用が復活	満鉄等の特殊会社や金融資本の強化
創設期1	昭和20年～27年	地方自治制度の整備	「地方公営企業」の概念の確立化（昭和27年地方公営企業法制定）
創設期2	昭和30年代～40年代前半	高度成長に伴う社会資本の整備	事業数の飛躍的な増加 経営状況の悪化（赤字の累積）
経営再建期	昭和40年代後半～60年代	経済の低成長化	経営健全化措置により、経営改善方向へ
民営化期	昭和60年代～平成初め	バブル経済、民間活力導入による行政改革の推進	第三セクターの急激な増加（サービス供給主体の競合等）
経営点検期1	平成始め～平成10年前後	自治体の財政状況悪化とさらなる規制緩和	経営基盤の強化、経営改善の推進（附帯事業の展開や企業用資産の有効活用等）
経営点検期2	現在まで	危機的な自治体財政状況と地方分権の推進	地方公営企業という手法を含めた見直し

註）遠山（1987）4章1節と、神奈川県自治総合研究センター研究報告書（2000）第3章第2節を参考にして、筆者作成。

ス事業は少し遅れて大正時代に出現した。

(2) 昭和戦時期

1931年(昭和6年)の満州事変以来、公企業は国策会社として、行政手法の一つとして大規模に使用されるようになった。官民混合の特殊会社、統制会社は、この次期1937年から1942年の5年間に約5倍に膨れ上がった⁴⁾。1906年(明治39年)に設立された南満州鉄道株式会社は、1933年(昭和8年)にはその資本金は設立当時の4倍、1940年(昭和15年)には7倍に増資されている。この理由は、戦争遂行のための戦略物資の増産を目指した、生産力拡充政策のためである。この時期の地方公営企業は、水道事業、公営電気事業などが挙げられる。

(3) 創設期1

1945年(昭和20年)に敗戦の後、GHQの指導の下に「戦時中の財閥や民間独占統制を取り除くため、私的独占を禁止し、政府統制を実施するための手法」として、公団制度が設置された。今ではすでに廃止されている多くの公団が、この時期に設置されている。

地方公営企業関係としては、昭和21年、衆議院、運輸省、東京都からなる地下鉄問題協議会により、地下鉄の都営化が検討されている。また昭和25年、地方公営企業法が公布された。

(4) 創設期2

昭和30年代後半に、国民所得の増加政策や地域開発政策が次々と打ち出され、日本は高度経済成長の時代を迎えた。都市圏への人口集中が起き、住民の生活を支える社会資本整備や産業に欠かせない施設等の整備が国をあげての急務となったが、それだけにとどまらず、豊かになった住民の期待は、レジャー事業へも向けられた。こうしたニーズに応え、地方公営企業のみならず、地方公共団体と民間事業者が共同出資する第3セクターな

4) 魚住弘久(2002)参照。

どの数が飛躍的に増加した。

(5) 経営再建期

地方公共団体は昭和30年代後半から積極的に地域開発を進めてきたが、昭和39年にはオリンピック景気(昭和37年～39年)後のリセッションに見舞われ、一挙に地方財政は窮地に陥った。国家財政も厳しい状況にあり、昭和40年度には戦後初の赤字国債を発行した。

1966年(昭和41年)に地方公営企業法の改正によって創設された財政再建制度により、地方公営企業のうち、水道58事業、交通13事業、ガス8事業、病院76事業が財政再建事業となった。しかし自治体の経営改善努力により、不良債務を有する事業の比率は減少した。ただし、交通事業と病院事業の赤字事業数は、物価の高騰による人件費の増大などの理由で増加しつづけている。

(6) 民営化期

国営企業の規制緩和・民営化が世界的な現象となり、日本でも1985年(昭和60年)の日本電信電話公社の民営化を皮切りに、公企業の民営化が本格化した。

地方公営企業では、1980年代(昭和50年代末)以降、昭和30年代と同様に、公民が共同出資する第3セクターが次々と設立された。第3セクターは、公共団体の持つ情報収集能力と許認可の容易さという特長と、民間企業の持つ経営ノウハウを組み合わせるといった公民双方の特長を生かす目的で設置された。しかしその後、公共団体の持つ非能率性と、民間企業の近視眼的経営が組み合わさってしまうという不幸があり、さらに景気の後退で多大な累積赤字を抱える第3セクターが続出した。

(7) 経営点検期 1

地方公共団体の財政状況が次第に悪化していく中で、この頃には地方公営企業の経営基盤の強化など、経営の健全化に向けた方策が議論された。1989年(平成元年)6月自治省から、「地方公営企業の経営に相当因果関

係をもちつつ地方公営企業に附帯して経営される事業」とされる、下記のような附帯事業を拡大し、さらに附帯資産の有効活用推進に関する通達があった。

- ① 本来の事業と事業の性格上密接な関係にある場合
- ② 本来の事業に係る、土地、施設等の資産や知識、技能を有効活用する関係にある場合
- ③ 本来の事業の実施により生じる開発利益に着目し、これを本来の事業の健全な運営に資するため吸収する関係にある場合

この時期の公営企業の経営健全化策は、地方公営企業自体の存続が前提であったことに留意しておく必要がある。

(8) 経営点検期 2

地方公共団体の債務残高はこの数年で一気に増加し、地方財政は危機的状态に陥った。一方、地方公共団体においては、行政における評価システム（行政評価）の導入の取組が顕著になっている。このような状況の下で地方公営企業は、地方公共団体全体の普通会計部門における行政評価の導入を踏まえつつ、民間企業において活用されている経営手法である評価システムを効果的に活用していくことが求められた⁵⁾。

すなわち公営企業の提供するサービスを、いかに効率的に行うか、評価し、様々な手法を検討し、既存の経営基盤の点検にとどまらず、サービス提供のあり方を、地方公営企業の事業解体を含めて考えるべき状況にあるといえよう。

第3節 地方公営企業とは結局、なにか

第1節で「地方公営企業」を包含する「公企業」の定義を検討し、第2節において「地方公営企業」の歴史の変遷を見てきた。まさに地方公営企

5) 総務省自治財政局（2002）参照。

業は世につれ、政策につれ、振り回されている状況が良く理解できる。では、経済理論から見た「地方公営企業」とは、結局、なんだろうか。

1 公共性か？

それは第1に、「市場の失敗、あるいは市場の機能不完全」に答えるための設立理由が挙げられる。市場は、限界ある資源配分の最適配分を可能にしている。「市場で供給できるものは市場供給を目指す。」というのが、ミクロ経済学の基本的立場である。「市場においては最適供給を図れない財・サービス」（市場の失敗ないし機能不完全）を補うために、地方公営企業を設立する、というのがこの立場である。しかしこれだけでは、「地方公営企業」の設立理由としては不十分である。すなわち「市場の失敗ないし機能不完全」は、純粹公共財として行政で供給できる。また補助金、課税、規制などによっても解決できる。あるいは、ある程度市場性を見込まれるものであれば、電力・ガス・私鉄のように公益事業を設立誘導することによって解決できる。遠山（1987, p.162）はこの概念をミクロ経済学と連結させないまま、「ミクロ公共性」（利用者公共性）と呼んでいる。

経済理論から見た「地方公営企業」の設立理由は第2に、「国家的観点から要請される政策実施の補助」が挙げられる。すなわち国家（地方公共団体を含む）政策を円滑に実施するために、公営企業が設立されるのである。そこでは、私企業ベースでは採算の合わない財・サービスの供給を、利潤を度外視して供給するために、公営企業が設立される。これは公共経済学における価値財の考え方であり、遠山（1987, p.162）による「マクロ公共性」（国民経済公共性）に対比しうる見方である。

2 社会的効率性

次に「社会的効率性」という概念を考えてみたい。「社会的効率性」は

能勢（1980）で導入された理論的概念であり、70年代末にアイデアとして能勢から直接、聞いた筆者は、そのクリアな概念に驚いたことを覚えている。能勢（1980）は公企業の目的を、「集合的な経済主体の一単位として最も効率的な資源配分を行うこと、つまり社会的効率性（social efficiency）を達成することにある」としている。これは簡単にいえば、私的効率性に外部効果を含めた概念である。

能勢（1980）はさらに、社会的効率性を満たす基準を公共の利益（public interest）と定義し、具体的に次の3点をその基準として挙げている。

- ① 市民のすべてが潜在的利用者（potential users）であること。
- ② サービスに差別性がないこと（non-discrimination）。
- ③ 所得再配分や福祉の増進といった「社会的価値」（social value）を、その内容に含む。

これらのうち、①と②は公共財の非排除性と非競合性から出てくるものであり、③は価値財の概念から出てくるものである。

この社会的効率性の概念を用いると公共性と効率性は矛盾しないことから、ひところ地方公共団体や第3セクターの効率性概念の形成に関する議論に影響を与えたが、実証性に乏しく、その後、他の研究者による展開はない。

3 地方公営企業の赤字とはなにか⁶⁾

このように考えてくれば、公営企業に関する統一的な考え方が浮き彫りになってくる。

それは『「市場の失敗ないし機能不全を補い、私企業ベースでは採算の

6) 岡野、植草（1983）の小宮隆太郎論文 pp. 24 - 29 を参考にした。

合わない財・サービスを、国家政策から要請されて、設立された組織」が、「公営企業」である。』というものである。すなわち地方公営企業は公共財供給の一つの手段であり、国家（地方公共団体を含む）政策（価値財）を、円滑に実施するための手段ということになる。

具体的には地方公営企業とは下記のように定義できる。

まず第1に、純粹公共財を供給している行政サービスとは異なり、準公共財を供給する組織である。この場合の準公共財とは、「市場の失敗のために、私企業ベースでは採算の合わない財・サービス」である。

第2に、社会的価値を含む財を供給する組織である。この場合の社会的価値とは、「国家（地方公共団体を含む）政策からの要請」である。

第3に、外部性を持つ財を供給する組織である。この場合の外部性とは、能勢の定義の「①市民全員が潜在的利用者」と、「②差別性がないこと」である。

第4に、外部経済を含めた社会的効率性で判断すると社会的便益が生まれることもあるが、貨幣収支のみの私的効率性で考えると、私的便益（すなわち利潤）が生まれず、赤字になる可能性が大きい組織である。

「市場では供給することが困難であり、かつ外部性を持つ財・サービスを、国家政策の一環として供給している」のが、「地方公営企業」であれば、貨幣収支のみで考えればその組織は赤字になって当然である。いいかえると『「公営企業」は大部分、赤字が必然である。』ということになる。しかも公営企業は後述するように、公共部門の直営（政府現業）、公法人、混合企業などの形態をとっているが、その赤字に対する税による補助を容易にするために、直営・現業・公法人などの組織形態になっているともいえよう。

もし赤字を出さずに運営することができるならば、当然、私企業がこの

分野に進出するはずであり、市場内における、その財・サービスの供給が可能である。もちろん、巷間、伝えられる公営企業における非効率性（地域独占性、インセンティブの欠如、役所並みの単年度予算形式、長期投資計画の欠如など）は考えられる。しかしそれらの効率性を向上させることと、必然的な赤字運営は分離して考える必要がある。以上の点は、昨今の公営企業に関する民営化、市場化の議論に欠如していると考えるので、ここで強調しておきたい。

もちろん公営企業によって供給されている財・サービスが、時代の変化によって私企業ベースで黒字供給できるようになることも多い。市場の成熟化・技術進歩・消費者性向の変化などによって、大きな変化が考えられる。また、国家的観点からはもはや要請されなくなった政策（社会的価値の喪失）もあろう。本来、このようなサービスが民営化・市場化されるべきものである。

そこで本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（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」と定義しよう。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」と定義しよう。

すると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になる。ここでの「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。）である。

参考文献

- [1] 魚住弘久「公企業と官僚制（2）——戦時期・戦後復興期の営団・公団・公社」北大法学論集, 53（2）pp.123-154（2002）.
- [2] 岡野行秀, 植草 益編『日本の公企業』東京大学出版会（1983）.
- [3] 奥野信宏『公共の役割は何か』岩波書店（2006）.
- [4] 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）.
- [5] 佐々木弘編『公営企業のための経営学』（財）地方財務協会（1997）.
- [6] 総務省自治財政局『地方公営企業における行政経営評価に関する報告書』（2002）.
- [7] 遠山嘉博『現代公企業総論』東洋経済新報社（1987）.
- [8] 能勢哲也『公共サービスの理論と政策』日本経済新聞社（1980）.

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

わかりにくい言葉として、「地方公営事業」という表現がある。これと「地方公営企業」との関係を考えてみたい。

地方公共団体の供給する公共サービスには、土木、教育、社会福祉、産業振興などの通常の「一般行政サービス」から、水道、交通、病院などの「企業的なサービス」まで様々なものがある。「一般行政サービス」は、その事業実施の経費とその事業を遂行するための資金収入との間に直接的なつながりを持たない。すなわち事業は行政目的にしたがって実施され、その費用は必要最小限だけが予算措置され、事業の効果は基本的に不特定多数に帰属するものである。その事業実施に必要な財源は地方税や地方交付税などの租税収入が当てられる。一般行政サービスと一般税との間には原則的には何の関係もない。

これに対して水道、交通、病院などのサービスは利用者が特定され、その効果が特定の個人に帰属する。このようなサービスは、利用者の負担の公平を期するために、そのサービスの受益者から対価を受け取り、その料金収入によって事業運営に必要な経費をまかなうのを原則としている。これらのサービスは企業的手法を通じて効率的にサービスを提供する必要がある。「企業的な事業サービス」と呼ばれている。地方公共団体の行うこのような種類の事業を「地方公営事業」と呼んでいる。

すなわち、地方公共団体における本来の呼称（たとえば予算要求や予算書・決算書などにおける）は、「地方公営事業」であり、「地方公営企業」ではない。たとえば予算書・決算書の大分類は、一般会計、特別会計、公営企業会計（地方公営企業法にしたがって）である。しかしその公営企業会計

の中身は、電気事業会計、水道事業会計、交通事業会計、病院事業会計と表現される。また、その「地方公営事業」を管理する地方公共団体中の特別職は、複数の「地方公営事業」を管理する立場の職員を、「公営企業管理者」と呼び、単一の「地方公営事業」を管理する立場の職員を、「交通事業管理者」、「病院事業管理者」などと呼ぶ。ちなみに都道府県では「公営企業管理者」が多く設置されており、市町村では「——事業管理者」が多い。

第2節 地方公営事業の範囲、目的

「地方公営事業」は大別すれば、地方公営企業法が関係する「地方公営企業」と、地方公営企業法が関係しない「その他の事業」とに分けることができる。そのうち、決算規模、職員数などから見ると「地方公営企業」が圧倒的なウエイトを占めている。

「地方公営事業」は第1章で検討したように、地方公共団体が公共の福祉を増進させるために直接経営する企業であり、企業の経済性を発揮することにより、一般行政部門がサービスを提供するよりも効率的・効果的に運営されることを期待されている。またその経営の基本原則は、後述するが、地方公営企業法第3条によって、「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。」と定められている。この点が、公共性と経済性との両立という、地方公営事業の運営に関していつも問題にされる点である。

これらの「地方公営事業」を以下で簡単に見ていこう。

地方公営企業の経済学

1 「地方公営企業」の分類と定義

① 地方公営企業法適用の地方公営企業

(経理は企業会計方式—複式簿記)

地方公営企業法の規定の全部が当然に適用される事業。(法全部適用, 当然適用)

例 水道事業(除く簡易水道事業), 工業用水道事業, 軌道事業, 自動車運送事業, 鉄道事業, 電気事業, ガス事業.

② 地方公営企業法一部適用の地方公営企業

(経理は企業会計方式—複式簿記)

地方公営企業法の規定のうち, その一部である財務規定等が当然に適用される事業。(法一部適用, 財務規定のみ当然適用)財務規定等以外の規定については, 条例で定めるところによって適用することができる.

例 病院事業.

③ 地方公営企業法非適用の地方公営企業

(経理は官公庁会計—単式簿記)

上記の①, ②に掲げる事業以外で, 地方公営企業法の規定のすべてを適用しなくても良い事業。(法非適用)ただし, 地方自治法, 地方財政法の適用を受ける.

例 下水道事業, 簡易水道事業, 宅地造成事業.

2 「その他の事業」

「地方公営企業」に分類されない「その他の事業」.

例 主としてその経費を当該事業の経営に伴う収入をもって充てる事業で, 競馬や競輪などの事業(収益事業).

第3節 地方公営企業の制度

さて上述のように「地方公営事業」のうち, 最も重要でありかつ, 大き

なウエイトを占める「地方公営企業」について以下で考察しよう。

1 地方自治法上の位置づけ

地方公営企業制度は地方自治法、地方財政法、地方公営企業法の3つの法律によって、その基本的枠組みが形成されている。その法令上の位置づけのうち、まず地方自治法上の位置づけをみていこう。

地方自治法第2条第2項には、「普通地方公共団体は、地域における事務……を処理する。」と規定されている。1999年7月に制定された「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（いわゆる地方分権一括法）によって、本項が改正され、旧第3項が削除された。改正以前にはこの第3項各号に、地方公営企業という用語は用いていないが、地方公共団体が処理する以下の「企業的事務」が例示されていた。① 上水道その他の給水事業、② 下水道事業、③ 電気事業、④ ガス事業、⑤ 軌道事業、⑥ 自動車運送事業、⑦ 船舶その他の運送事業、⑧ その他企業、を営営すること、の8例である。

この地方分権一括法は、地方公共団体の事務に関する記述のある法律のうち、改正が必要なもの475本の法律の改正部分を、1本の法律として改正したものである。その結果、「公共事務」「団体委任事務」「行政事務」「機関委任事務」の4種を、「自治事務」「法定受託事務」の2種類に整理し、かつての「機関委任事務」をかなり縮小したものである。この法改正によって、前述の第3項の例示規定は削除されたが、「地域における事務」として「企業を営営すること」が含まれていることには、かわりがないと解釈されている¹⁾。

1) 松本英昭(2001)参照。

2 地方自治法における公営企業の根拠規定

地方公共団体について規定している地方自治法が、上述のような「地域における企業経営事務」に全般的に適用されることは、必ずしも妥当ではない。このため、当該企業の組織等については別に法律で定めることとされている。それが地方自治法第 263 条である。ここでは、「普通地方公共団体の経営する企業の組織及び、これに従事する職員の身分取扱並びに財務その他の企業の経営に関する特例は、別に法律でこれを定める。」と規定されている。この 263 条が地方公営企業法等の根拠規定とされている。

3 地方財政法上の位置づけ

地方公営企業のファイナンスの根拠は地方財政法に現れる。地方財政法第 5 条において、「地方債をもってその財源とすることができる」場合として、「交通事業、ガス事業、水道事業その他の地方公共団体の行う企業（以下「公営企業という。」）に要する財源とする場合」を掲げている。この部分が地方公営企業のファイナンスの根拠に当たる。

地方公営企業の場合、民間企業と異なって株式を発行して資金調達できない。その事業遂行に必要な資金は、他会計（主に一般会計）から繰り入れられるか、地方債の発行によって調達する以外にない。

他会計からの繰り入れに関しては、地方財政法第 6 条において、「公営企業で政令で定めるものについては、その経理は、特別会計を設けてこれを行い、その経費は、その性質上当該公営企業の経営に伴う収入を持って充てることが適当でない経費、及び当該公営企業の性質上能率的な経営を行なっても、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を除き、当該企業の経営に伴う収入（第 5 条の規定による地方債による収入を含む。）をもってこれに充てなければならない。」と規定されている。これが一般会計からの繰り入れの根拠である。

さらに地方債については、地方公営企業法第 22 条において、「地方公営企業の健全な運営を確保するため必要があると認めるとき」、「地方公共団体が地方公営企業の建設、改良等に要する資金に充てるため」地方債を起すことができるとされている。この地方債を通称、「企業債」と呼ぶ。地方公営企業における企業債発行の根拠である。

ところで、前述の地方財政法第 6 条における「公営企業で政令で定めるもの」とは、地方財政法施行令第 37 条各号に掲げられた、① 水道事業、② 工業用水道事業、③ 交通事業、④ 電気事業、⑤ ガス事業、⑥ 簡易水道事業、⑦ 港湾整備事業（埋立事業並びに荷役機械、上屋、倉庫、貯木場及び船舶の離着岸を補助するための船舶を使用させる事業に限る。）、⑧ 病院事業、⑨ 市場事業、⑩ と畜場事業、⑪ 観光施設事業、⑫ 宅地造成事業、⑬ 公共下水道事業の 13 種類である。

上記の 13 の事業は、地方財政法においては、地方公共団体がこれらの事業をいかに経営するべきかに視点を置いて規制されている。

4 地方公営企業法上の位置づけ

地方公営企業法では、第 2 条に法適用事業、一部適用事業などについて記述がある。さらに第 3 条に、「……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……」という、「**経営の基本原則**」が述べられている。次の第 7 条から 16 条までは管理者等の組織に関して述べられている。

第 17 条から 35 条までは財務に関する規定である。ここで重要なものは「経費の負担区分」に関する規定である。

(1) 独立採算制の原則

地方公営企業は、原則として経営に必要な経費を経営に伴う収入によって賄うという独立採算制を採用している。独立採算制は地方公営企業の経

営を一般会計から分離独立させ、経営を明確化することを目的とするものである。これは地方公営企業経営の大原則ともいえよう。

(2) 一般会計等からの負担

このように、地方公営企業の経営は、独立採算制に基づく自立的経営が原則とされているが、設立の目的が一義的に公共の福祉の増進とされていることから、例えば、へき地医療のような採算性の確保を期待できない事業であっても公共性の観点から実施しなければならない場合がある。このような場合、独立採算制になじまない部分の経費は一般会計等の負担を必要とする。これがいわゆる「**経費の負担区分の原則**」である。

(3) 一般会計等からの負担

地方公営企業法では、第17条の2第1項において、次の二つの場合をあげている。

「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。

一 その性質上当該地方公営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。

これはいわゆる行政経費（第1号該当経費）と呼ばれているものである。「経費の性質上、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（消防経費、公共施設における水道経費などの自治体の一般行政事務を企業が肩代わりし、本来の企業の活動とはいえないような性格の事務に要する経費で、その活動は給付対価という関係で行われる経済活動ではないことから、経費も受益者負担の原則により料金として回収することが適当でないもの）」とされている。

次に、

二 当該地方公営企業の性質上能率的な経営を行な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。

地方公営企業の経済学

これはいわゆる不採算経費（第2号該当経費）と呼ばれているものである。「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（行政バス、行政病院などの経費そのものの性質は、受益者負担の原則による料金によってまかなうべきであっても現実の問題として、経費の全額を受益者に負担させることが受益者の負担能力などからみて困難なもの）」とされている。

さらに同条第2項では、

「地方公営企業の特別会計においては、その経費は、前項の規定により地方公共団体の一般会計又は他の特別会計において負担するものを除き、当該地方公営企業の経営に伴う収入をもって充てなければならない。」とされている。

すなわち、負担区分による一般会計からの負担は、独立採算制の原則の例外ではなく、当然の「経常的、義務的な負担」であり、地方公営企業の独立採算制をより強固なものとするために設けられたものである。くれぐれも「例外的任意的な負担」ではなく、無制限な繰出しを認めるものではないことに注意を要する。なお、これらの経費については地方公営企業法施行令第8条第5項に事業ごとに具体的に定められている。地方公営企業の経営では、この「経費の負担区分」を前提にするため、公共性と経済性との不明確な部分を生み出し、ときには責任体制の不明確化につながり、能率的な経営が確保できるかどうかの問題を発生させることになる。

一般会計からの繰り出しや、補助、出資等は第5章で述べる。第36条から条39条までは職員の身分の取り扱いについて述べられている。

では以下に具体的に事業名を挙げていこう。

「地方公営企業」

① 地方公営企業法適用の地方公営企業

水道事業（簡易水道事業を除く.）、工業用水道事業、軌道事業、自動車運送事業、鉄道事業、電気事業及びガス事業（これらに付帯する事業を含む.）の7事業（法定7事業と呼ばれる.）については、地方公営企業法の規定の全部が当然に適用される。（全部適用，当然適用）

② 地方公営企業法一部適用の地方公営企業

病院事業については、地方公営企業法の規定のうち、財務規定等が当然に適用される。（一部適用，当然適用）財務規定等以外の規定については、条例で定めるところによって適用することができる。

以上は原則として、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であり、経理は企業会計（複式簿記）を適用する。

③ 地方公営企業法非適用の地方公営企業

地方公共団体の経営する企業のうち、上記の①、②に掲げる事業以外の事業で、主としてその経費を当該事業の経営に伴う収入をもって充てるものについては、地方公営企業法の規定のすべてを適用しなくても良い。（法非適用）また、条例で定めるところによって法の規定の全部または財務規定等を適用することもできる。

これらの事業には以下の11事業がある。簡易水道事業、港湾整備事業、市場事業、と畜場事業、観光施設事業、宅地造成事業、有料道路事業、公共下水道事業、駐車場事業、採石事業、介護サービス施設整備事業である。

以上の公営企業は地方公営企業法を適用せず、地方自治法、地方財政法等の適用を受ける事業であり、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である。経理は、官公庁会計（単式簿記）を適用する。

「その他の事業」

「地方公営企業」に分類されない「その他の事業」には次のようなものがある。国民健康保険事業、収益事業（競馬、競輪、競艇、オートレース、宝くじ事業）、農業共済事業、交通災害共済事業、公益質屋事業、公立大学付属病院事業等である。

これらのうち、国民健康保険事業は「国民健康保険法」に基づいて運営される事業である。その運営は市町村で行われているものの、国の事業の肩代わりのものである。収益事業（競馬、競輪、競艇、オートレース、宝くじ事業）は、地方公共団体がもっぱら収益のみを目的として行う事業である。農業共済事業は「農業災害補償法」に基づいて市町村が行う共済事業である。交通災害共済事業は地方公共団体が条例に基づいて行う共済事業である。公益質屋事業は、市町村が「公益質屋法」に基づいて行う社会福祉事業の一つである。公立大学付属病院事業は、地方公営企業の病院事業とはまったく別個のものであり、地方公共団体の設置している大学の医学部付属病院の経営事業である。

本書の以下では「地方公営事業」のうち、「地方公営企業法」によって位置づけられた「地方公営企業」を検討の対象とする。また、以上まで「公営企業」と「地方公営企業」の言葉を同時に使用してきたが、「地方公営企業」という呼称が用いられるのは「地方公営企業法」からである。実際上は両者の区別はなく、広く地方公共団体の経営する「公営企業」を「地方公営企業」と呼ぶと考えてよい。

以上のほか、地方公営企業労働関係法、地方公営企業等金融機構法（2008年10月1日より公営企業金融公庫が廃止され、地方公営企業等金融機構が業務を引き継いでいる。）、地方債計画、決算統計などによる位置づけがあるが、これらは省略する。

第4節 地方公営企業の特徴

地方公営企業は、地方公共団体による一般公共サービスや、国の公企業と異なる特質を持っている。以下ではそれを眺めてみる。

1 一般行政サービスとの違い

地方公営企業によるサービス供給の目的は公共の福祉の増進であり、この点に関しては一般の行政サービスと同じである。一般の行政サービスは、行政区画内の一般住民を対象にして供給される公共財であり、その費用は租税によって賄われる。一般行政サービスの供給と租税との間にはつながりはない。これに対して地方公営企業によるサービスは、受益者を特定化することが可能であり（消費が競合的）、受益の程度測定も可能（費用負担のない者の排除可能）であり、準公共財と考えられる。このため、受益を受けようとする者が、受益の程度に応じて負担するのが公平の原則に合致するとされる。このことから地方公営企業の経営に要する経費は、主としてサービスの対価である料金収入をもってあてることとされ、特別会計を設け、独立採算制によって経営されている。

2 国の公企業との違い

地方公営企業は、地方自治制度上、地方公共団体が直接経営する企業である。第1の特徴は、これら地方公営企業は各市町村における水道事業を見ても理解できるように、国の公企業に比べて、比較的規模の小さな事業が多い。またその事業の対象区域は、主に経営の上部団体である地方公共団体の行政区画に限られている。

第2の特徴は、公共団体による「直接経営」という点である。国の公企業には、特殊法人の設立によって「間接経営」されている企業——公庫など——がある。これに対して交通・病院・水道など地方公営企業はすべて公共団体の直営である。もちろん、地方公共団体が「間接経営」して

いる企業として、住宅供給公社、道路公社、土地開発公社の地方3公社をはじめ、交通事業を営む株式会社など様々なものがある。しかしこれらは地方公営企業ではなく、地方公共企業体として扱われている。

(地方公営企業法第42条に、「地方公共団体は、別に法律で定めるところにより、地方公営企業を営むための地方公共企業体を設けることができる」という「間接経営規定」がある。)

3 民間企業との違い

地方公営企業と民間企業との違いは会計上の違いを除けば、以下の4点である。

第1に、地方公営企業は利潤の獲得・増大を目的としていない。民間企業の目的は収益を上げ、利潤を獲得することを最大の目的としている。企業のタイプによって微妙な違いはあるものの、原則的に利潤最大化行動をとると見て間違いない。しかし地方公営企業は、「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を、その上部団体である地方公共団体と一体となって、地域住民に供給している組織」である。したがってその目的は、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る。

第2に、地方公営企業が資金調達する際には、地方公共団体の信用力によって調達できるとともに、赤字が発生した場合には、当該行政区域内の住民の租税負担による穴埋めに頼らざるを得ない。この「最終的には住民負担に依存する」点から考えれば、地方公営企業の存在は、「住民の福祉の増大」という公益性を持ったサービスに限られるべきである。

「地方公営企業の公益性」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。)である。

第3に、地方公営企業も地方公共団体の一分野であるため、その運営に

は議会が関与することである。

以上から理解できるように、地方公営企業には、住民の間に大きな需要がありながらも、民間企業の進出が期待できない分野において、採算性を犠牲にして進出するべき役割を担っているといえよう。いいかえれば、採算性によって供給そのものが左右される民間企業には、その供給をまかせられないようなサービスを供給することが、地方公営企業の役割であるといえる。これが公共性と経済性との相克につながるのである。

参 考 文 献

- [1] 石原信雄『地方財政法逐条解説〔四訂〕』ぎょうせい（1994）。
- [2] 一瀬智司『現代公共企業論』東洋経済新報社（1989）。
- [3] 一瀬智司他編『公共企業論』有斐閣（1977）。
- [4] 井上孝男『公営企業』（現代地方財政講座）ぎょうせい（1985）。
- [5] 瓦田 太賀四『地方公営企業会計論』清文社（2005）。
- [6] 地方自治協会「地方公営企業の範囲に関する研究」（1978）。
- [7] 松本英昭『新版 逐条地方自治法』学陽書房（2001）。
- [8] 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3章 経営形態と経営原則

第1節 公企業の種類

本節では公企業を分類してみよう。それは表3-1のようになる。

- (1) は、純粋公共サービスであり、官公庁・行政機関が、直接、サービスを供給する形態である。
- (2) は、行政組織の中に組み込まれている組織であり、純粋官庁企業形態、すなわち直営方式の政府現業部門といわれる組織がこれに当たる。
- (3) は、ある程度の経営自主性を持つもの（独立的官庁経営方式）、すなわち特別会計が設置され、独立採算制が課される組織である。管理者制度を持つ地方公営企業はこれに該当する。
- (4) は、(2)、(3)の官庁企業形態をはずれた法人企業形態である公団・公庫・特殊法人などや、地方の一部事務組合などであり、公団体形態の公企業である。

表3-1 公企業概念規定

サービス形態	純粋公共サービス	官庁企業形態による公共サービス		法人企業形態による公共サービス		法人企業形態による公益サービス
国	(1) 省庁	(2) 純粋官庁企業形態 官庁企業 (政府現業)	(3) 独立的官庁企業形態 公共企業体 (旧三公社)	(4) 公団体形態の公企業 公団・公庫 特殊法人	(5) 会社形態の公企業 特殊法人 特殊会社	(6) 公益企業
地方	地方公共団体		地方公営企業 地方公共企業体	公有会社・公社 地方公共企業体	第3セクター 公私混合企業	公益事業
経営体	官庁	公企業		公企業	公私共同	私企業
出資比率	公 100	公 100		公 100	(100-0) 公-民 (0-100)	民 100

註) 遠山嘉博(1987), 佐々木弘編(1997), 山本秀雄編(1986), 一瀬智司編(1977)を参考にして筆者作成。

以上の(2)、(3)、(4)は、一般的には公共部門の出資が100%である。

(5)は、主に公私混合企業を中心とした会社形態の公企業が考えられる。この公私混合企業の出資比率は、公共部門100%（すなわち民間部門は0%）から民間部門出資比率100%（すなわち公共部門は100%）までが考えられる。この公私混合企業は第3セクターとも呼ばれる。

公企業として考えられるのは以上であり、この外側に(6)の公益事業部門が位置づけられている。もちろんさらにこの右側には民間企業組織が位置する。

一般的に、規制緩和や民営化はこの表3-1の左側から右側に向かって進んでいくものである¹⁾。

第2節 理論的な経営原則

1 公共性と経済性

(1) 公共性

これまでに見てきたように、地方公営企業は国や地方公共団体の政策目的によって設置・所有・経営され、外部性を持つ準公共財を供給するものである。すると当然のことながら、地域住民の福祉の増進を一つの目的にする必要がある。これが地方公営企業の公共性の確保という問題である。特に地方公営企業の供給するサービスが地域住民の生活にとって不可欠であり、私企業による供給が不可能もしくは適切でない場合には、地方公営企業によるサービスの供給が期待される。

(2) 経済性

地方公営企業は地域住民の日常生活に不可欠な財・サービスを提供して、その対価を得るという市場メカニズムの中の経済活動である。すると当然

1) 野田由美子 第3章参照。

のことながら、民間企業と同様の経済合理性の追求と効率的な経営が求められ、非効率性や放漫経営は廃されるべきである。また、政治目的に沿って設置された価値財を供給している組織であるから、その政策目的の本来の趣旨が、技術進歩や市場の変化などによって失われると、組織そのものも廃されるべきである。

地方公営企業の経営原則は公営企業法第3条に、「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。」と述べられている。公共性と経済性が両立するかどうかは、地方公営企業のみならず公企業、公共企業の永遠の課題である。料金問題、経営の合理化等において必ずこの問題が再沸する。公共性と経済性の両立は、時代時代に応じて変化する価値観を反映させて考える以外にないと言える。以下でそれをもう少し考える。

2 公共性と経済性との相克²⁾

以下では「公共性と経済性との相克」を、Ramsey 価格の概念を用いて考えてみよう。

(1) まずミクロ経済理論で考えれば、

① Ramsey 価格の考え方をを用いる。

まず、社会的余剰を最大にするような通常の解を考えよう。社会的余剰 W は次のように定義される。

$$W = \int_0^Y P(Y) dY - C(Y) \quad (3-1)$$

この目的関数である社会的余剰 W が最大化されると考えれば、その均衡条件は (3-1) 式を両辺 Y で微分して 0 とおくと得られる。すなわち

$$\frac{dW}{dY} = P(Y) - \frac{dC}{dY} = 0 \quad (3-2)$$

2) 以下は衣笠 (2001) を基にした。

$\frac{dC}{dY}$ は限界費用であり、これを m とおくと次式が得られる。

$$P=m \quad (3-3)$$

これが通常の競争市場の価格形成（限界費用価格）である。

ところで企業が利潤 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。

$$\text{Max } W = \int_0^Y P(Y) dY - C(Y), \text{ subject to } \pi = PY - C(Y) \quad (3-4)$$

これをラグランジュ乗数を用いて表現すると

$$L = \left(\int_0^Y P(Y) dy - C(Y) \right) + \lambda (P(Y)Y - C(Y) - \pi) \quad (3-5)$$

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ェイトと利潤を最大化するウェイトが1対1ということになる。これを Y で偏微分して0とおくと

$$\frac{\partial L}{\partial Y} = P(Y) - \frac{\partial C}{\partial Y} + \lambda \left(\frac{dP}{dY} Y + P - \frac{\partial C}{\partial Y} \right) = 0$$

これを解くと

$$P = (1 + \lambda)m - \lambda \left(\frac{dP}{dY} Y + P \right)$$

さらに整理して $P = \frac{m}{1 - \left(\frac{\lambda}{1 + \lambda} \right) \left(\frac{1}{\varepsilon} \right)}$ が得られる。 (3-6)

ここで m は限界費用 $\frac{dP}{dY}$ であり、 $\varepsilon = -\frac{dy/dp}{Y/P}$ は需要の価格弾力性であ

る。この(3-6)式が周知の*Ramsey*価格といわれるものである。

② Ramsey 価格を動かす。

(3-6) 式において λ を動かしてみよう。 $\lambda=0$ とすると(3-6)式は $P=m$ となり、前述の(3-3)式と同じものになる。ところで $\lambda \rightarrow +\infty$

とすると(3-6)式は $P = \frac{m}{1 - \frac{1}{\varepsilon}}$ 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。

したがって λ が0から $+\infty$ までを動くことによって Ramsey 価格(3-6)式は、限界費用価格から独占の解までをカバーすることになる。この途中に独立採算制の解を含むことはもちろんである。

③ Ramsey 価格を図示する。

地方公営企業が地域独占企業であるとすれば、ある地域について一産業一企業の独占形態となる。地方公営企業が費用削減状態にあるとき、図3-1に示したような動きになる。

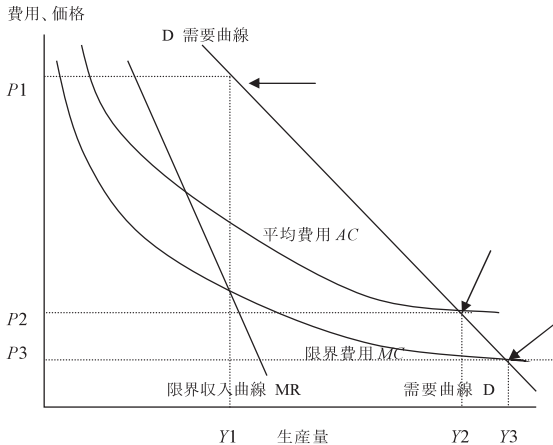


図3-1 費用削減産業における Ramsey 価格の動き

地方公営企業が社会的余剰を最大にするような行動を取り、利潤をまったく考えないとき ($\lambda = 0$) の価格と供給量は (P_3, Y_3) である ($P_3 = m$)。逆に、社会的余剰をまったく考えないで、利潤を最大にするような行動を取るとき ($\lambda \rightarrow +\infty$) の価格と供給量は (P_1, Y_1) である。

このとき $P_1 = \frac{m}{1 - \frac{1}{\varepsilon}}$ である。したがって λ が 0 から $+\infty$ までを動くことによって Ramsey 価格 (3-6) 式は、限界費用価格 P_3 から独占の解 P_1 までを動くことになる。この途中に独立採算制の解を含むことはもちろんである。この動きを図 3-1 に示した。

④ 独立採算制の解 (平均費用価格) を考える。

この図中、(P_1, Y_1) と (P_3, Y_3) の間の途中に独立採算の価格と供給量 (P_2, Y_2) を含むことは明らかである。さてここで Ramsey 価格と独立採算制の解 (すなわち平均費用価格) との関係を考えよう。Ramsey 価格 (3-6) には λ と ε とが混在しており、取り扱いにくい。そこでこれを分離して考えてみよう。

$P = m / \left(1 - \left(\frac{\lambda}{1 + \lambda}\right) \left(\frac{1}{\varepsilon}\right)\right)$ と λ の二次元上で表現すると、 $\frac{\partial P}{\partial \lambda} \geq 0$ および $\frac{\partial^2 P}{\partial \lambda^2} \leq 0$ ゆえ、この関係は図 3-2 になる。

P は $\lambda = 0$ (原則的に $\lambda \geq 0$) のとき $P = m$ であり、 λ の増加に従って増加していき、 $P = m / \left(1 - \frac{1}{\varepsilon}\right)$ へ無限に近づいていく。これが図 3-2 である。ここで独立採算制の解 (P_2, Y_2) AC はこの間に入っており、 λ のどこかの値に落ちることになる。社会的余剰を重く考え、利潤を追求しないならば λ は小さくなり、 P は上の図中で左側に位置する。このとき、価格 P は平均費用 AC を割り込む可能性もあり、地方公営企業は赤字に陥る。逆に利潤追求を重く見ると、 λ は大きくなり、 P は上の図中で右側に移動していく。

この λ の大小、すなわち社会的余剰の重みを 1 としたときの、利潤追求

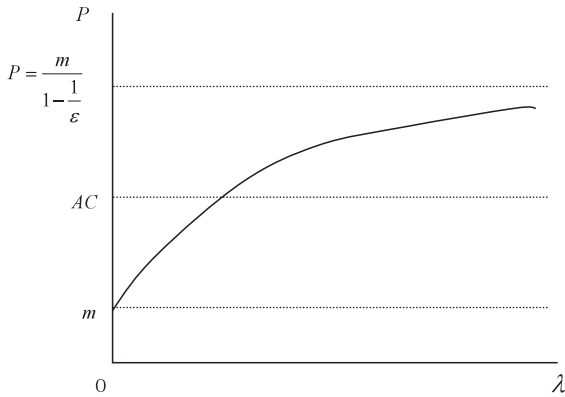


図3-2 Pとλの関係

の重みの決定は、すべて地方公営企業を管理、経営する首長、公営企業管理者の意思に依存する。このとき経済性と公共性との相克に悩むことになる。このλの決定に関して経済学も経営学も何の力も持たない。

⑤ εを動かす。

以上はが有限の値で一定と考えているが、次にεを動かしてみよう。εはPとYに依存する。すると、⑤-①技術進歩のおかげで供給価格が低下する場合、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などには、εが大きくなる。すると図3-3のグラフは上から圧力がかかることになる。

このとき平均費用 $AC(P2)$ と限界費用 $MC(P3)$ 、あるいは m との関係は、 $AC=MC-y \frac{dAC}{dy}$ である。現実的にはこの独立採算制の解が妥当な政策となる。

εが大きくなるにつれて、図3-2の曲線の上限 $P=m / \left(1 - \frac{1}{\epsilon}\right)$ がしだいに下降してくる。それにつれてACも図中では見かけ上、下降して行き、限界費用価格 m に近づいていく。これを費用曲線で表現すると図3-4に

地方公営企業の経済学

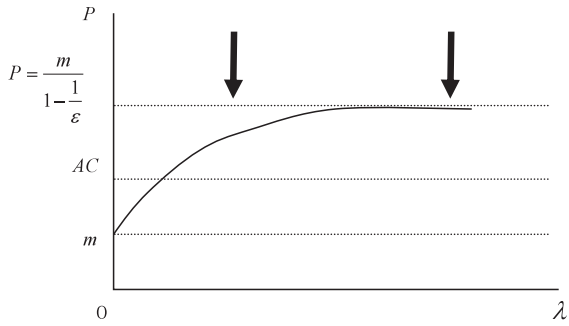


図3-3 P と λ の関係 (ϵ の増加)

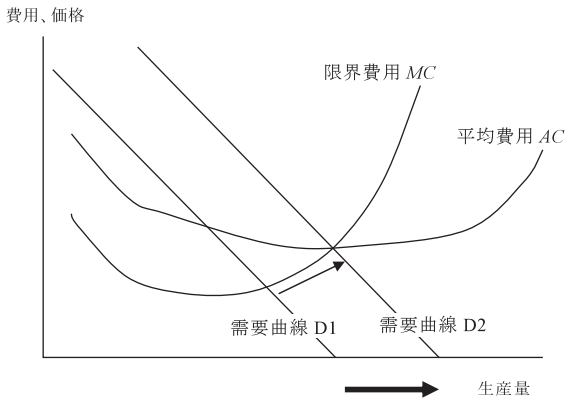


図3-4 需要曲線のシフト (その1)

なる。

需要曲線が $D1$ から $D2$ へシフトして m が AC に近づいていくと、 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。これが地方公営企業の民営化の契機である。

ところで⑤-③ 市場が変化して代替サービスが出現して、地方公営業の需要量が減少した場合、これは市場における財供給が開始されたことになるので、これも地方公営企業の民営化の契機になる。これは次に説明する価値財の概念の終了に通じるものである。

これを図で示すと図3-5のようになる。従来、地方公営企業が供給していた財が、市場において民間企業によって供給されるようになった。すると公営企業に対する需要が減少し、公営企業は赤字に苦しむことになる。こうなれば公営企業を運営する必要性はなくなり、地方公営企業の民営化の契機になる。

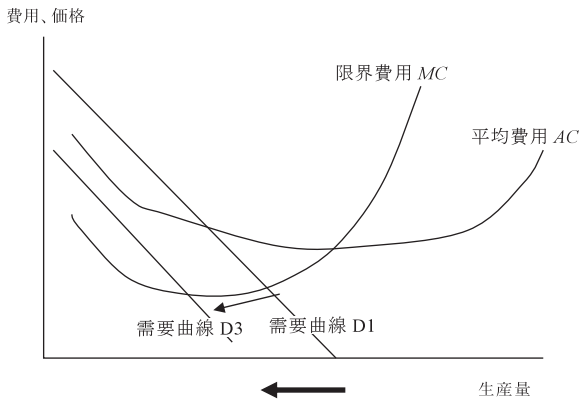


図3-5 需要曲線のシフト (その2)

(2) 次に価値財の概念で考えれば、

⑤-④ 政策目的としての価値財として地方公営企業が設置されていることは、上で述べた、するとこの政策目的が終了して、価値財としての意味がなくなれば、地方公営企業の民営化の契機になる。

以上、地方公営業の経営形態は表3-1であるが、規制緩和や民営化はこの表の左から右に向かって進んでいくものである。さらに図3-2や図3-4の需要曲線D1の位置にあるときには、社会的余剰の重みに対する利潤追求の重みの決定は、すべて地方公営企業を管理、経営する首長、公営企業管理者の意思に依存する。この重みの決定に関して経済学も経営学も何の力も持たず、首長や管理者が政治的に決定するものである。

さらに、

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。

また、

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。

以上の4種類は地方公営企業の民営化の契機となる。

参 考 文 献

- [1] 一瀬智司他編『公共企業論』有斐閣(1977)。
- [2] 衣笠達夫「公共料金規制の理論的考え方」流通科学大学 講義資料(2001)。

地方公営企業の経済学

- [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）.
- [4] 遠山嘉博『現代公企業総論』東洋経済新報社（1987）.
- [5] 野田由美子『民営化の戦略と手法』日本経済新聞社（2004）.
- [6] 山内弘隆， 上山信一編『パブリック・セクターの経済・経営学』 NTT 出版（2003）.
- [7] 山本秀雄編『公企業論』日本評論社（1986）.

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¹⁾

本章では、都道府県レベルの地方公営企業を事業ごとに分類せずに、総体として捉え、その生産関数を推定した結果を示す。

1 先行研究

地方公営企業と公益事業について、トランスログ型の費用関数を推定した研究成果は多い。ほとんどすべて、中山 / 浦上 (2007) に網羅されている。公営企業に関しては水道・下水道・地下鉄・バスが挙げられている。非効率性を検討することのできる一般化費用関数の推定については、田口 (2005) で詳しく展望されている。ここでも地方公営企業と公益事業の参考文献が挙げられているが、公営企業は主に公立病院である。DEA (Data Development Analysis) を用いた分析は最近、多くなっている。この分野は宮良 / 福重 (2003) や根本 / 尾関 (2006) に詳しい展望がある。ここでは公営企業のうちのバスや廃棄物処理が分析の対象となっている。宮良 / 福重 (2003) ではSFA (Stochastic Frontier Analysis) の検討も行っている。著者 (2002) も地方公営企業のうち、宅地開発事業に関してコブダグラス型の関数でSFAを推定するとともに、DEAを計算したことがある。2004年度までの海外のものも含めた先行研究は著者 (2005) がまとめた。

地方公営企業に関していえば、これらはいずれも公営企業を上水道や公営バスなどのように種類別に分類して、推定したものである。したがって詳細なデータを集めることができ、きめ細かい分析を行うことができる。トランスログ型関数という技術的に複雑な関数形を推定できるのも、種類

1) 本章は参考文献 [6] に挙げた論文の一部である。詳細は参考文献 [6] を参照されたい。

別に分類できたからであろう。しかし本章では、各府県の公営企業管理者（後述する）は病院事業と一部の上水道事業を別にして、公営企業全般について指揮監督していると考えて²⁾、都道府県の公営事業会計に現れる地方公営企業全体の生産関数を、推定することとした。

2 データ

推定する関数の形状およびデータの出所は次のとおりである。

(1) 生産関数の形状

生産関数の形状は Cobb-Douglas 型を考えた。下記の (1) 式である。ここで Y は産出、 K は資本、 L は労働、 A_0 は定数であり、すべて対数線形に変形した。

$$\ln Y(t) = A_0 + \ln K(t-1) + \ln L(t) \quad (4-1)$$

(2) 産出

産出に当たる部分は各府県の「財政状況等一覧表」の中の、「特別会計の財政状況」の中の「公営事業会計に係るもの」の中の、「総収益」を考えた。下水道事業、港湾整備事業、宅地造成事業などのうち、地方公営企業法非適用の公営事業については、「総収益」は「歳入」を示しており、事実上、普通会計中の特別会計となんら変わりのない動きを示している。これらの公営事業は下水道・港湾・工業用地などの社会共通資本の建設のための事業であり、地方債や一般会計からの繰入金も多額にのぼっている。産出そのものが次期の資本形成に直接つながっているという点で、民間企業の通常の産出とは少し事情が異なっているといえよう。

2) この部分は兵庫県公営企業管理者（2007年6月当時）の辻井 博氏の教えによるところが多い。かつての同僚として、労を惜しまず、数々の疑問に答えてくれた。本稿のアイデアもかなりの部分を彼に負っている。

(3) 資本

資本については従来、地方公共団体のデータはまったく存在しなかった。しかし2000年（平成12年）3月に自治省から、さらにその続編として2001年（平成13年）3月に総務省から、「地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究会報告書」が出され、これが全国の地方公共団体に行きわたった結果、早い府県（43府県）では1999年度（平成11年度）から、全国47府県においては2000年度（平成12年度）ら、バランスシートの計算が行われるようになった。まず、一般会計、公営事業以外の特別会計、公営事業会計、それ以外の公社等の会計という順に、データの整備が広がっており、2007年度7月現在ではすべての都道府県、95%以上の市町村においてすでにデータ整備されつつある（総務省自治財政局財務調査課（2005）、（2007））。そこで資本はこのバランスシートのうち、「公営企業における有形固定資産」データを用いた。

「資本の減価償却率 δ 」は下記の式を利用して、(4-2)式から作成した。そのさい、府県、年度によっては負になる時期もあるが、それは負にせず0とした。

$$I_t = K_t - (1 - \delta)K_t \quad \delta = [I_t - (K_t - K_{t-1})] / K_{t-1} \quad (4-2)$$

「将来に対する割引率」は、旧建設省の「社会資本整備に係る費用対効果分析に関する統一的運用指針」（平成11年3月）における社会資本の割引率4%を用いた。総務省自治財政局（2001）編の報告書でも割引率4%の値をそのまま用いている。府県、年度を通じて固定する点は気になるが、あえてそのまま用いた。

(4) 労働

労働者の数については、毎年度の総務省（旧自治省）調べによる「地方公共団体定員管理調査」から、都道府県別の「都道府県公営企業職員数」

表 4-1 データの基本統計

Data	Mean	Std. Dev.
総収益 (100 万円)	63633.57	59693.44
有形固定資本 (100 万円)	412867.53	511435.78
労働 (人)	1357.44	949.67
投資額 (100 万円)	32085.73	46645.20
減価償却率 (%)	0.0862	0.1037

* 各府県の「財政状況等一覧表」から「総収益」および「投資額」、バランスシートのうち、「公営企業における有形固定資産」、都道府県別の「都道府県公営企業職員数」を用いた。

を用いた。

使用したデータは、すべて 2000 年度（平成 12 年度）から 2005 年度（平成 17 年度）のデータであり、産出は各年度期末データ、資本と労働についてはそれぞれ各年度期首（もしくは前年度期末）のデータを用いた。計 5 年間である。全国 47 府県のデータはそろわなかった。期間中のデータのそろわなかった府県として、山形県、新潟県、富山県、愛知県、兵庫県、沖縄県、および県と市の両方の機能を持つ東京都の計 7 府県を除いた 40 府県のデータを用いた。したがって 40 府県 x 5 年間のパネルデータになっている。表 4-1 に使用データの基本統計を示した。

(1) 式を考えると、 Y と K は価額になっており、 L は量単位の人数になっていることに注意する必要がある。また推定に当たっては (1) 式において $\alpha + \beta = 1$ の制約は付けなかった。

第 2 節 生産関数の推定結果とその考察

1 生産関数の推定結果

推定結果は表 4-2 に示したとおりである。計算に使用したソフトは TSP Version 4.5 である。データは 40 府県 x 5 年間のパネルデータになっているので、パネル推定を行った。スタートは、データのプールモデル (pooled model) であり、ここから、固定効果 (fixed-effect)、ランダム

効果 (random effect) の検定を, ケース方向 (府県方向) と時系列方向 (年度方向) の両方向に関して行った. さらに, 固定効果 (fixed-effect), ランダム効果 (random effect) が, それぞれの方向に one-way か two-way かの検定も行った.

2 結果の説明

(1) まず, Model 1 の結果から, プールモデル (pooled model) か, 双方固定効果モデル (two-way fixed-effect) かの選択では, 双方固定効果モデル (two-way fixed-effect) が選択される.

(2) 次に Model 2 の結果から, 府県 (regional) 方向に一方固定効果モデル (one-way fixed-effect) か, 双方固定効果モデル (two-way fixed-effect) かの選択では, 府県 (regional) 方向の一方固定効果モデル (one-way fixed-effect) が選択される.

(3) さらに Model 2 の結果から, プールモデル (pooled model) か, 府県 (regional) 方向の一方固定効果モデル (one-way fixed-effect) かの選択では, 府県 (regional) 方向に一方固定効果モデル (one-way fixed-effect) が選択される.

(4) Model 3 の結果から, 府県 (regional) 方向の一方固定効果モデル (one-way fixed-effect) か, 府県 (regional) 方向にランダム効果モデル (random effect) かの選択では, 府県 (regional) 方向に一方固定効果モデル (one-way fixed-effect) が選択される.

(5) Model 4 の結果から, 府県 (regional) 方向に ランダム効果モデル (random-effect) で, かつ年度 (time) 方向に固定効果モデル (fixed-effect) か, あるいは, 双方向固定効果モデル (two-way fixed-effect) かの選択では, 双方向固定効果モデル (two-way fixed-effect) が選択される.

なお、府県（regional）方向に府県ダミーを入れて固定し、府県（regional）方向に固定効果（fixed-effect）、年度（time）方向にランダム効果モデル（random effect）は、その推定結果は Model 2 に一致した。

（6）最後に、プールモデル（pooled model）の誤差項が、平均的にゼロであることを帰無仮説、ゼロでないことを対立仮説におき、プールモデル（pooled model）か、ランダム効果モデル（random effect）かの選択を行った。検定方法は、ラグランジュ乗数統計量を求めて、 χ^2 検定を行った。結果はランダム効果モデル（random effect）が選択された。

以上の結果から、府県（regional）方向に一方固定効果モデル（one-way fixed-effect）、年度（time）方向にランダム効果モデル（random effect）、すなわち、推定結果のうちの Model 2 が支持されることがわかった。

3 推定結果の考察

Model 2 の結果は、2000 年度から 2005 年度のデータで見ると、府県方向にはある一定のパターン、すなわち各府県独特の動きがあり、年度（時系列）方向にはランダムに変化することを示している。経験的に考えれば、各府県はそれぞれ府県・地域ごとの事情があり、おのおのが独特の動きを示すことは理解できる。しかし時系列に見れば、それぞれの府県で毎年、税収や交付金、公営企業の収益が異なるため、ランダムな動きを示すことは、これも理解できる結果である。

さらに、Model 2 の推定結果を見ると、労働の係数は 0.42、資本の係数は 0.56 であり、規模の経済性はほとんどないか、もしくは一定であることがわかった。上水道、病院、地域開発事業などの個別事業の計測では、「規模の経済性を持っている」という報告もあるが、都道府県段階の公営企業会計全体では、「規模の経済性はない」ことが明らかになった。

府県段階では、市町村に比較して行政区域が大きいものの、それぞれの府県が経営している公営企業については、「収益を上げるためには十分な規模に到達していない」という疑問が出てくる。収益のみを考えれば、経営を集約するか（特別会計を統一するか）、規模を拡大するか、更なる費用削減に励むか、もしくは廃止するか、という選択肢しかないようである。

参 考 文 献

- [1] 自治省財政局『地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究会報告書』自治省財政局指導課（2000）。
- [2] 総務省自治財政局『地方公共団体の総合的な財政分析に関する調査研究会報告書』（続編）総務省自治財政局指導課（2001）。
- [3] 総務省自治財政局『地方公共団体のバランスシート等の作成状況』総務省自治財政局財務調査課（2005）。
- [4] 総務省自治財政局『連結バランスシートの試行について』総務省自治財政局財務調査課（2007）。
- [5] 衣笠達夫「地方公営企業の効率性の分析」『流通科学大学論集経済・経営情報編』第10巻3号（2002），pp. 1－10。
- [6] 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。
- [7] 衣笠達夫『公益事業の生産性分析』中央経済社（2005）。
- [8] 宮良いずみ，福重元嗣「わが国における消防サービスの効率性評価」『応用地域学研究』No. 8（1），（2003），pp. 67－78。
- [9] 中山徳良，浦上拓也「トランスログ型費用関数に関する覚書」近畿大学商経学部ワーキングペーパー（2007）。
- [10] 根本二郎，尾関淳哉「非パラメトリックな一般廃棄物処理事業組合の効率性分析とその経済学的基礎」『会計検査研究』No. 34，（2006），pp. 181－192。
- [11] 田口健太「一般化費用関数を用いた自治体病院の非効率性分析」公共政策プログラム コンサルティングプロジェクト，一橋大学 大学院 報告書（2005）。
- [12] Davidson, R. and MacKinnon, J.G. *Estimation and Inference in Econometrics*, (1993), Oxford University Press.

地方公営企業の経済学

表 4-2 Results of Panel Data Estimation

Model 1	Model 2
TOTAL (plain OLS) Estimates	WITHIN (fixed effects) Estimates
Adjusted R-squared = 0.751763	Adjusted R-squared = 0.996861
LM het. test = 0.101357 [.750]	LM het. test = 0.104940 [.746]
Durbin-Watson = 0.509351	Durbin-Watson = 2.41496
Variable	Variable
Estimated Coefficient	Estimated Coefficient
LK 0.530497 (16.2228 **)	0.557475 (6.02428 **)
LL 0.544460 (12.7001 **)	0.419543 (4.71317 **)
C 0.015493 (0.509373)	
F test of A, B=Ai, Bi F (117, 80) = 128.49 P-value = [.0000] Critical F value = 14.487 ^[1]	F test of Ai, B=Ai, Bi F (78, 80) = 0.93954 P-value = [.6084] Critical F value = 7.0727 ^[2] F test of A, B=Ai, B F (39, 158) = 395.39 P-value = [.0000] Critical F value = 7.3327 ^[3]

備考

- [1] pooled か two-way fixed-effect かの選択では, two-way fixed-effect が選択される。
 [2] regional 方向に one-way fixed-effect か two-way fixed-effect かの選択では, regional 方向に one-way fixed-effect が選択される。
 [3] pooled か regional 方向に one-way fixed-effect かの選択では, regional 方向に one-way fixed-effect が選択される。

() 内は t-値, **: 両側検定 10% 有意, *: 両側検定 5% 有意を示す。

地方公営企業の経済学

(Balanced data, NI= 40, T=5, NOB= 200)

Model 3	Model 4	Model 5
Variance Components (random effects)	WITHIN (fixed effects) Estimates	LM Test
Adjusted R-squared = 0.728086	Adjusted R-squared = 0.998371	Adjusted R-squared = 0.751763
LM het. test = 0.697380 [.404]	LM het. test = 0.153458 [.695]	LM het. test = 0.101357 [.750]
Durbin-Watson = 0.020186	Durbin-Watson = 2.49281	Durbin-Watson = 0.509351
Estimated Coefficient 0.556938 (9.79869 **)	Estimated Coefficient 0.553289 (7.66881 **)	Estimated Coefficient 0.530497 (16.2228 **)
0.373853 (5.74690 **)	0.409136 (8.91791 **)	0.544460 (12.7001 **)
- 0.073203 (- 1.12823)	(with dummy in time direction)	0.015493 (0.509373)
Hausman test of H0 : RE vs. FE CHISQ(2) = 26.900 P-value = [.0000] ^[4]	F test of A, B=Ai, B F (39, 154) = 761.05 P-value = [.0000] Critical F value = 7.1470 ^[5]	Breusch-Pagan Test CHISQ (190) Test Statistic : 31.11798 Upper tail area : 1.0000 ^[6]

[4] regional 方向に one-way fixed-effect か regional 方向に random-effect かの選択では regional 方向に one-way fixed-effect が選択される。

[5] regional 方向に random effect, time 方向に fixed-effect か, two-way fixed-effect かの選択では two-way fixed-effect が選択される。

なお, regional 方向に dummy を入れて固定し, regional 方向に fixed-effect, time 方向に random effect のモデルは, 推定結果が Model 2 に一致した。

[6] pooled か random effect かの選択では, random effect が選択される。

第5章 負担区分と財務

第1節 地方財税制度との関係

第3章では地方公営企業の位置づけの点から、独立採算制の原則についてふれた。本章では一般会計との負担区分の問題を、もう少し詳細に見ていく。

1 一般会計との関係

(1) 独立採算制

地方公営企業における独立採算制は、国の公企業等にも適用されているものである。具体的には自らの経営責任を負いつつ、独自の経営活動を行うことと、収支均衡性を前提とすることをいう。しかしその経営活動には常に前述の公共性が絡んでくること、また、民間企業と異なって破産制度のないことの2点が、常に完全な独立採算制を脅かし、かつ放漫経営のそしりをうける原因となっている。

① 地方公営企業法第17条の2第2項には、「地方公営企業の特別会計においては、その経費は、前項の規定により地方公共団体の一般会計又は他の特別会計において負担するものを除き、当該地方公営企業の経営に伴う収入をもつて充てなければならない。」と規定されている。これが、地方公営企業の独立採算制の原則である。

② すなわち、地方公営企業の独立採算制は、地方財政法第6条で定められた公営企業の独立採算制と同様、地方公営企業に要する経費のすべてについての独立採算ではなく、一般会計等との経費の負担区分を前提とし、一般会計等において負担すべき経費を除いた部分についての独立採算制となっている。

③ このように、地方公営企業については、それに要するすべての経費を独立採算で処理するという完全な意味での独立採算は採られておらず、独

立採算に馴染まない部分を除外し、残余の経費（企業ベースに乗る活動に見合う範囲の経費）について独立採算の原則が適用されているのである。

④ なお、地方公営企業法第17条の3では、「地方公共団体は、災害の復旧その他特別の理由により必要がある場合には、一般会計又は他の特別会計から地方公営企業の特別会計に補助をすることができる。」としているが、これに基づく補助は独立採算の原則に対する例外（経費の負担区分に基づく負担関係とも異なる。）と位置付けられている。

⑤ いずれにしても、地方公営企業については、少なくとも企業ベースに乗る活動の範囲内で独立採算制の原則が適用されることにより、合理的・能率的な経営の確保に向けて、責任体制の明確化や、事業意欲の高揚が図られることが期待される。

（2）経費負担区分

経費負担区分とは当該公営企業会計と、一般会計及び他の特別会計との間の負担区分のことである。公営企業会計は原則として先にも述べたように、独立採算制の原則と受益者負担の原則を貫いている。しかしもともと採算を取ることが困難なサービスの供給や、公共の福祉の見地から採算を度外視しても供給を行うべきサービスもある。この場合、すべての経費を料金収入によって賄うことは困難である。そこで独立採算になじまない部分について、一般会計あるいは他の特別会計からの負担を認めるのである。しかしなにが「独立採算になじまない部分」であるのか、その判別は難しい。

① 一般会計が負担すべき経費

では地方公営企業の経費のうち一般会計の負担すべき経費はどんなものがあるのだろうか。地方公営企業法第17条の2第1項は、次のように規定することにより、地方公営企業の経費の負担区分について定めている。

「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。

- 一 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

(公営企業法第17条第2項第1号(1号該当経費))

- 二 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」

(公営企業法第17条第2項第2号(2号該当経費))

ただしここで「経費」とは、経常的収支における経費だけを指すのではなく、資本的収支における支出も含んでいる。したがって単年度の支出だけでなく長期にまたがった支出も含んだ経費である。

② 上記のうち、1号該当経費は地方公共団体の一般行政サービスを、地方公営企業がその代わりに行っている場合に発生する経費である。これは原則的に受益者負担の原則になじまないものであり、その全額が一般会計において負担される。例えば水道事業、工業用水道事業における消防、消火栓に要する経費、病院事業における看護師養成学校の建設・運営などがこれに該当する。

2号該当経費は、経費の性質としては独立採算制と受益者負担の原則に基づいて、料金で回収するべきものであるにもかかわらず、回収しえないもの、受益者に負担させようとしても困難なものなどがこれに該当する。

2号該当経費は1号該当経費と異なり、その経費の全額が一般会計からの支出とはならず、不足経費部分に限られている。

③ しかし各公営企業においてこの2号該当経費の例示は、1号該当経費の例示と異なって多くのケースが挙げられており、最終的には個々の公営企業の実態に応じて各地方公共団体の首長が個別に判断する以外にないとされている。上で述べてきた「独立採算になじまない部分」の判断と、

「放漫経営のそしり」を受けかねない部分がこの2号該当経費に集約されている。

2 補助、出資、長期貸付け

一般会計からの負担区分によらない経費の支出がある。それは以下の場合である。

(1) 一般会計からの補助

通常の場合、地方公営企業が一般会計から補助を受けることはありえない。しかし災害の復旧その他これに準ずる特別の場合には例外的に補助を受けることができる。これらはすべて臨時例外的な緊急避難の場合に限られている。しかし負担区分が政令によって限定列挙されているので、やむをえずこの補助の規定によって繰り出しすることとしている資金もある。大都市における地下鉄建設費の補助や、市民病院事業に対する補助金はこの繰出金の例である。

これらの補助は一般には補助金の交付、財産の無償貸付け、貸付金の利子免除などの方法によって行われる。また、補助は経常的収支、資本的収支のいずれも可能であり、貸借対照表上では、経常的収支の場合には営業外収益として記載され、資本的収支の場合には資本剰余金として記載される。

(2) 一般会計からの出資及び長期貸付け

負担区分に基づく出資のほか、地方公営企業の財政的基盤の充実を図るため、一般会計から出資を受けて自己資本金を獲得し、これを増加させることができる。具体的には公営企業発足時点や事業拡張時点での、一般会計から元入れされる出資金、または財産の移管（現物出資）がある。地方公営企業の場合の資本金は民間企業の資本金と同様に、企業としての経営基盤を強化するためのものである。特に地方公営企業はサービスの供給のために大規模な固定設備を設置する必要がある。この建設資金を資本金に

よって賄うことができれば、起債によるよりも利子償還の負担を免れることができ、有利である。

資本金の勘定科目には「自己資本金」と「借入資本金」の両項がある。このうち「自己資本金」は通常の民間企業の資本金に該当するものであり、「借入資本金」は固定負債に該当するものである（井上（1985））。ところで出資を受けた場合、民間企業では収益と株式に応じて配当を行う。地方公営企業の場合、負担区分に基づく出資以外の出資については、民間企業の配当に当たるもの（納付金と呼ばれる）を、一般会計からの出資に応じて支払わなければならない。

最後に一般会計と公営企業会計との関係では、一般会計から地方公営企業に対する長期貸付けがあげられる。これは一時借入金ではなく、年度を越えた貸付けを意味している。これに対しては地方公営企業は元利を償還する義務を負っている。

第2節 企業債

地方公営企業の財源は主として料金収入であるが、これ以外に前節で説明した、一般会計からの負担金、一般会計及び他の特別会計からの補助金、出資金、長期借入金などがある。本節ではこれ以外の特殊な資金調達法としての企業債（準公営企業債、公営企業債、特別地方債）を考えてみたい。

1 企業債の調達

地方公営企業を含む地方公共団体の、市場からの資金調達の手法は地方債の発行によってなされる。この地方債のうち、地方公共団体の一般会計に属するものを一般会計債と呼び、地方公営企業の経費に充当するものを企業債と呼ぶ。企業債は地方債計画上、公営企業別に分けられている「準公営企業債」、「公営企業債」、「特別地方債」の3種類と、過去に発行した企業債の償還のために起こす「公営企業借換債」に区分されている。

(1) 地方債計画の枠内債

企業債を含めて、毎年度地方公共団体の発行する地方債の許可等は、地方債計画に基づいて行われる。地方債計画は毎年度、国の予算編成と財政投融資計画とともに策定される。これは毎年度の起債事業の所要額とその原始との調整を行うものであり、地方債発行に関する年間計画である。

(2) 地方債計画の枠外債

一般的には上記の地方債計画に基づいて各年度における地方債の許可が行われるが、現実の地方債許可額は、年度当初の地方債計画の額をかなり上回ることがある。これは計画外の地方債の発行や、計画を上回って地方債を発行する事業があるからである。地方債計画を超えて許可されるこのような起債を枠外債と呼ぶ。

2 企業債の原資

企業債のみの原資というものはない。企業債を含む地方債の原資には次のようなものがある。

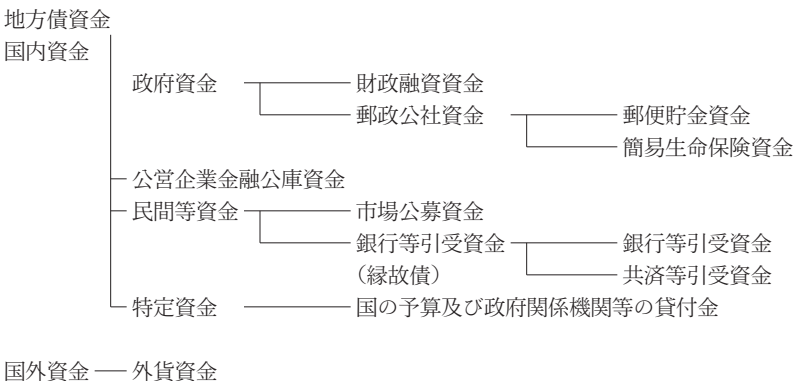


図 5-1 地方債資金の原資

(1) 政府資金

企業債に対しては政府資金は財政投融资計画の中から、資金運用部資金と簡保資金が投入される。政府資金はすべて貸付条件は同じであり、償還期限は現在3年以上30年以内であり、据置期間は最長5年以内である。公営企業債、準公営企業債のうち、下水道事業、電気事業、上水道事業、都市高速鉄道事業、特別地方債のうち、病院事業、簡易水道事業は償還期限が30年以内である。公営企業債の工業用水道事業の償還期限は28年以内である。その他すべての事業は25年以内である。

(2) 地方公営企業等金融機構資金と公営企業金融公庫資金

従来、公営企業債券は公営企業金融公庫資金によって調達されてきた。しかし財政投融资（財投）改革の一環として、公営企業金融公庫を含む政策金融改革の検討が行なわれ、2006年6月、公営企業金融公庫の改組が決定された。後継組織は、国の機関（旧公営企業金融公庫）から、地方公共団体が共同で運営していく機関とされた。具体的には、自律的・主体的に運営する機関として、地方公共団体が共同で新規法人「地方公営企業等金融機構」を設立することとなった。2007年5月には「地方公営企業等金融機構法」が成立、2008年6月、総務大臣の設立認可、8月1日設立、10月1日に業務開始した。この機構としての資金調達は、債券を発行するが、この債券は政府保証の付かない一般担保付債券の扱いとなった。

ただし、既発の政府保証債の借換分については、引き続き政府保証債となることとなっている。この公営企業債券の発行によって、公営企業金融公庫資金から調達された債券（公庫債）には、政府保証による市場公募債と、地方公務員等共済組合の引き受けによる縁故債がある。公庫債の償還期限は3年の据え置き期間を含めて10年とされている。

(3) 民間等資金

民間資金のうち、市場公募債は一般の起債市場において公募される資金である。この起債市場は公社債市場と呼ばれる。市場公募債の償還期限は

3年の据え置き期間を含めて10年とされている。縁故債のうち共済等縁故債は、地方公務員共済等の営利を目的としない、各種の共済組合から借り入れるものである。銀行等縁故資金は、地方公共団体がその指定出納金融機関など縁故関係にある銀行、保険会社などから借り入れる資金であり、これらが企業債のうちの民間資金の主力をなしている。

(4) その他の資金

その他の資金としては、国の一般会計、特別会計、政府関係機関からの特別の貸付金がある。これらは地方債計画には記載されず、前述の地方債計画の枠外債として扱われる。

(5) 外貨債

外貨債とは企業債を含めた地方債の資金を、外貨に求めることである。外貨債の公募はどの地方公共団体にも認められているものではなく、法令による政府保証を付することのできる地方公共団体名が挙げられている。また、公営企業金融公庫による外貨債の発行もあるが、これは単独では外貨債を募集できない、一般の地方公共団体に代わって資金の一括募集を行う意味あいもある。

外貨債は償還だけでなく為替変動リスクもあるため、このリスクを吸収できる収益の上がる事業、例えば臨海土地造成事業等に使用されることが多い。

3 国庫による補助

上記の各種の起債のほか、各種の国庫助成金もある。これは地方公営企業の事業のうち、施設の建設に巨額の資金を必要とする建設投資に充当されることが多い。また、地方公営企業に対する直接助成だけでなく、地方公営企業等金融機構（旧公営企業金融公庫）に対する国庫補助金もある。

〈参考〉

地方公営企業等金融機構法（抄）（政府保証）

第十六条

政府は、法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律第三条の規定にかかわらず、予算をもって定める金額の範囲内において、前条第二項第一号の基本方針に従って機構が発行する機構債券（附則第二十六条の規定による廃止前の公営企業金融公庫法第二十三条第一項若しくは第二項の規定により公庫が発行した公営企業債券又は機構が発行した機構債券で、その債務につき政府が保証したものの借換えのために発行する機構債券に限る。）に係る債務（外資受入法第二条第二項の規定に基づき政府が保証契約をすることができる債務を除く。）について、保証契約をすることができる。 2・3（略）

4 公営企業繰出金

第2章で説明した「経費の負担区分」及び、第3章で説明した「一般会計が負担すべき経費」である1号該当経費、2号該当経費などに、一般会計から充当する資金が公営企業繰出金である。一般会計上では最終的に一般会計の負担となるものだけを公営企業繰出金として計上しており、長期貸付金は計上されていない。

第3節 財務

1 予算

地方公共団体の一般会計予算は歳入と歳出の間に直接的な対応関係がない。これに対して地方公営企業の場合には、予算は「地方公営企業の毎事業年度における業務の予定量、並びにこれに関する収入及び支出の大綱を定めるもの」（公営企業法第24条）とされている。

またその運営方針は次の3点が重要視される。

① 効率的運営の重視：地方公共団体の一般会計の場合、予算の作成の根

本方針は支出の規制におかれている。しかし地方公営企業の場合、支出の規制は直ちに収入の減少につながることが多い。このため、事業そのものの見通しをつけることが要求される。

② 費用と収益の対応：①で述べたように公営企業会計では支出と収入は直接的にリンクしており、収入に見合う支出、支出に対応する収入を上げることが常に要求される。

③ 執行の弾力性：上記の①、②を合わせて考えると、収入と支出の表裏一体性、事業計画の長期的見通しの下に、一般会計では考えられないような弾力的な事業運営が認められている。

2 決算

地方公共団体の一般会計は現金主義である。したがって決算はすべて現金収支の結果を示している。これに対して公営企業会計の経理は発生主義である。したがってその決算には未収金、未払金、減価償却費、退職給与引当金などのように、現金収支を伴わない収支が決算書上に計上される。これが地方公共団体の中における公営企業会計の特異な点である。また、財務諸表は取引の現金決済を待たずに、債務や債権の発生時点で作成されるためにその決算は年度末である3月31日で整理できる。ちなみに地方公共団体の一般会計は現金による決済収支を合わせるための期間として、4月1日から4月30日までの出納整理期間が認められており、前年度の決算の出納閉鎖日は4月30日である。

3 損益

公営企業会計において損益取引と資本取引は明確に区分される。この損益計算が決算書の損益計算書に記載される。

地方公営企業の収益は、営業収益、営業外収益、特別収益に区分される。以下でこれを見ていこう。

(1) 営業収益

営業収益は、地方公営企業の主たる営業活動から生じる収益を指す。サービスや製品の売却による収益、材料売却の収益、手数料などがこれに当たる。

(2) 営業外収益

営業外収益は、主たる営業活動以外の原因から生じる経常的な収益を指す。預貯金・貸付金から生じる受取利息、保有する有価証券の利息・配当、一般会計その他からの補助金がこれに当たる。

(3) 特別収益

特別収益は、固定資産の売却による収益と過年度損益修正による収益を指す。これは営業収益・営業外収益と異なって経常収益ではなく、当該年度の期間に発生したものでないものも含む。しかし決算上では当期業績に算入される。

以上の収益に対応するものとして地方公営企業の費用には、営業費用、営業外費用、特別損失がある。以下でこれを見ていこう。

(4) 営業費用

営業費用は、主たる営業活動によって発生する費用を指す。地方公営企業本来の財・サービスを供給するために要する人件費、燃料費、材料費、減価償却費、資本減耗費、修繕費その他がこれに含まれる。

(5) 営業外費用

営業外費用は、主たる営業活動以外の要因によって発生する、経常的な費用を指す。企業債等の借入金の返還費、支払い利息、取り扱い費用、繰延勘定償却費、その他雑支出がこれに含まれる。

(6) 特別損失

特別損失には、臨時かつ多額の災害損失、固定資産の売却による損失、過年度損益修正による損失がある。特別収益と同様に、これは営業費用・

営業外費用と異なって経常費用ではなく、当該年度の期間に発生したものでないものも含む。しかし決算上では当期業績に算入される。

4 資産、負債、資本

地方公営企業の資産、負債、資本は決算書のうちの貸借対照表によって示される。ここでは民間企業の貸借対照表と同様に、 $資産 = 負債 + 資本$ という等式が成立するように表示される。この地方公営企業の負債及び資本は資産調達の出資を示すものである。この点が民間企業の貸借対照表の示す、債務負担能力の判断基準となる財産状態を示すものではないことに注意する必要がある。例えば地方公営企業によっては創業時の資産の取得をすべて企業債で賄うものもあり、この行為は地方自治法上許されている。この場合、地方公営企業の固定資本建設投資に充当される企業債は、負債（借入金）というよりも資本として整理するべきものと考えられている。これが経理上では「借入資本金」と呼ばれるものであり、公営企業に特有のものである。以下で少し詳しく見ていこう。

(1) 資産

地方公営企業の資産は、固定資産、流動資産、繰延勘定に区分されている。固定資産と流動資産の区別は当該資産の支払い手段としての能力を基準として行われる。貸借対照表日から起算して1年以内に回収または現金化されるものが流動資産、回収または現金化するのに1年を超えるものが固定資産として分類される。

① 固定資産

固定資産はさらに有形固定資産、無形固定資産、投資、建設仮勘定に分類される。

A 有形固定資産

有形固定資産は公営企業経営にとって必要でかつ具体的なもの、すなわち土地、建物、構築物、機械、備品などを指す。有形固定資産は土地、立

木を除いて減価償却の対象とされている。

B 無形固定資産

無形固定資産は具体的なものではないが、公営企業経営にとって必要でかつ事実上価値があるもの、すなわち借地権、地上権、特許権、利用権などがある。これら無形固定資産も減価償却の対象となる。

C 投資

地方公営企業の企業会計における投資には、公営企業経営にとって当面、必要ではないが、現在、保有している投資有価証券、出資金、貸付金などがある。これらのもののうち、貸借対照表日から起算して1年以内に回収または現金化されるものが流動資産に分類されるが、回収または現金化するのに1年を越えるものが投資として分類される。

D 建設仮勘定

建設仮勘定は、将来は有形固定資産に分類されるものであるが、現在のところ建設途上にあるものを指す。なお、建設仮勘定に属するものは減価償却の対象となっていない。

② 流動資産

流動資産には、当座資産、棚卸資産、その他流動資産がある。

A 当座資産

当座資産は、現金または販売のような特別な行為を経ないで時の経過とともに現金化されるものである。預貯金、未収金などがある。

B 棚卸資産

棚卸資産は民間企業の棚卸資産と同様に、商品や製品、半製品、原材料などがあり、さらに地方公営企業では施設の修繕の過程において使用されるものも含んでいる。

C その他流動資産

その他流動資産には前払い費用、前払い金等がある。

③ 繰延勘定

繰延勘定は、当該年度の支出の効果が翌年度以降に及ぶものについて、その支出を資産として整理し、翌年度以降の費用に計上することによって、分割して回収するものである。

(2) 負債

負債は後日、他の主体に対して支払い義務を負っている債務を指している。固定資産と流動資産の区分と同様に、負債も、貸借対照表日から起算して1年以内に支払期限が来るものを流動負債、支払期限が1年を越えるものを固定負債として分類している。なお、建設・改良のための企業債、その他会計からの借入金は借入資本金として分類し、資本金に含めていることに注意する必要がある。

① 固定負債

固定負債には、企業債、その他会計からの借入金、引当金、その他固定負債がある。ここに分類される企業債、他会計借入金とは借入資本金以外のもの、すなわち修繕、欠損補填などのものである。

② 流動負債

流動負債には、一時借入金、未払い金、未払い費用、前受け金、その他流動負債がある。

(3) 資本

地方公営企業における資本の金額は、資産の金額から負債の金額を差し引いた額とされている。資本は資本金と剰余金に区分される。

① 資本金

資本金には自己資本金と借入資本金とがある。自己資本金には固有資本金、繰入資本金、組入資本金がある。繰入資本金は他会計からの出資としての繰入であり、組入資本金は剰余金から自己資本金に組み入れられたものを示す。

前述のように、民間企業と異なって、地方公営企業において特殊な資本

形態に借入資本金がある。これは建設、改良等による固定資産の取得のために発行した企業債および一般会計その他会計からの長期借入金である。

② 剰余金

剰余金には、資本剰余金、利益剰余金、未処理欠損金がある。資本剰余金には再評価積立金、受贈財産評価額、寄付金、その他資本剰余金がある。利益剰余金には未処分利益剰余金、処分済利益剰余金がある。未処理欠損金は未処分利益剰余金の反対の概念であり、未処分であるが処分すると欠損が生じる場合に、項目として立てられるものである。

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] 瓦田 太賀四『地方公営企業会計論』清文社（2005）。
- [3] 満田 誉，松崎 茂，室田哲男『地方公営企業』ぎょうせい（2002）。
- [4] 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）。

（2009年12月9日受理）