

Title	地方公営企業の経営の本質
Author	長沼, 進一
Citation	経済学雑誌. 別冊. 109 巻 1 号
Issue Date	2008-04
ISSN	0451-6281
Type	Learning Material
Textversion	Publisher
Publisher	大阪市立大学経済学会
Description	

Placed on: Osaka City University Repository

地方公営企業の経営の本質

長 沼 進 一

1 地方公営企業とはなにか

地方政府および一部事務組合が営む事業を地方公営企業と呼ぼう。具体的にいかなる事業が公営企業に該当するかは関連する実定法によって異なっている。

地方財政法および同法施行令適用企業	
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
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

地方財政法5条Iでは「交通事業、ガス事業、水道事業その他地方公共団体の行う企業」を「以下【公営企業】という」と読み替えている。地方財政法施行令では上述のように13の事業がそれに該当する。これらの公営企業は特別会計を設けて経理し、あるいは独立採算性をとることとされている。このように施行令では公営企業の具体例が定められ、その経営原則が定められているが、それによって公営企業の範囲を限定しようとしたものではない。とはいえ、公営企業金融公庫法および同法施行令では公営企

業について地方財政施行令の規定と同様の範囲を定めているが、若干範囲は広がっている。同法では返済能力を考慮し、「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」がその要件にしている分、範囲が拡大されていると考えられる。

地方公営企業法を適用する企業として7種の企業を例示しているが、これらの事業以外にも同法の規定の全部または一部を任意的に適用するものとして昭和41年の地方財政法改正の一部改正がおこなわれるまでは（地方債計画においては昭和63年度計画まで）「準公営企業」という用語を用いていた。「公営企業」と「準公営企業」は以下の表のように分類される。

地方公営企業法を適用または準用する企業	
公 営 企 業	① 上水道事業（簡易水道を除く）
	② 工業用水道事業
	③ 軌道事業
	④ 自動車運送事業
	⑤ 鉄道事業
	⑥ 電気事業
	⑦ ガス事業
準 公 営 企 業	① 簡易水道事業
	② 港湾整備事業
	③ 病院事業
	④ 市場事業
	⑤ と畜事業
	⑥ 観光施設事業
	⑦ 宅地造成事業
	⑧ 公共下水道事業

このように実定法適用においても確固たる公

営企業の概念やカテゴリーがあるわけではない。経済学的には法規定とは異なり、経済機能面から「公営企業」を定義する必要がある。

公営企業として実際におこなわれている類例からみると、次のような要件を充たしていることが特徴としてあげられる。

- (1) 企業の所有・経営の主体が地方公共団体（地方政府または一部事務組合）であること。
- (2) 一般行政活動から生じるサービス（行政サービス）とは異なる財やサービスを生産し、提供していること。
- (3) 価格メカニズムをもちいて提供される財やサービスの生産が企業の目的であること（市場原理にもとづく財やサービスの配分）。
- (4) 独占的生産者として市場競争からは隔離されていること。
- (5) サービスの量や質、その価格については何らかの規制の対象になっていること。
- (6) 普通会計には属さないが、企業会計原則をもちいて特別会計において会計処理されること。
- (7) 独立採算制が基本的な経営原則であること。

さて、このような特徴を考えると、公営企業の提供する財やサービスは経済学からみると「準公共財」に分類される財やサービスであることができる。「準公共財」は市場財（marketable goods）であるということから判断すれば、「私的財」ということができるが、供給主体が政府もしくは政府関係機関であるということから判断すると「公共財」ということができる。これらの財やサービスが公共的目的をもって生産され配分されるということを考えれば、財やサービスの固有な性質は私的財であるということから、これらを「準私的財」とよぶこともできる。他方、これらの財やサービスの性質が「非競争性」や「非排除性」といった公共財の性質を持つものであるとすれば、それ

を伝統的に「準公共財」として分類することができるであろう。

電気・ガス・交通といった事業は産業分類においては公益事業（utility industry）として分類される「私的財」を供給する事業であり、それらの生産や経営においてはさまざまな規制がなされている。

これらの財やサービスに教育サービスや保育サービスをふくめて「準私的財」とするかどうかは供給目的や供給主体によって異なってくるかもしれない。公共財的性格をもった私的財もあれば、私的性格（市場性をもっているという意味で）をもった公共財もあるというのが分類を複雑にしている。次節で経済学的分析を試みるのはどちらかといえば、私的性格をもった公共財を提供する公営企業についてである。

2 公営企業における生産と価格決定

私的財およびサービスを政府が生産し管理した主な理由は市場が競争的でないために市場の失敗が生じる可能性を排除するためである。市場の失敗とは資源配分上、厚生損失を発生させ、最適な資源配分を阻害しているということである。経済理論では自然独占の例としてそれらが取り上げられる。市場が競争的でないということは競争的企業が存在しないことであるとか、潜在的競争企業の新規参入が何らかの理由によって阻止されていることが想定されている。

自然独占になりやすい財およびサービスの生産にはいくつかの特徴がある。第1に、政府収入の重要な源泉であり、専売によって利益が独占される財やサービスであること。例えば、塩、アルコール、タバコなどがそれである。第2に、普遍的需要が存在するが、その生産には初期的費用が膨大であり、収益を上げるまでの懐妊期間が長いこと。例えば、電気、ガス、水道、鉄道・バスなどがそれである。第3に、外部経済や外部不経済が発生するために普遍的消費を奨励することが望ましいこと。外部経済効果の高

いものとして電信・電話サービス、放送事業サービス、病院があり、外部不経済を抑止するものとして廃棄物処理事業や下水道事業のようなサービスがある。

経済理論的特徴を抽出すれば、一部の例外をのぞき、これらのサービスを生産する場合には「規模に関して収穫逓増」という性格をもっている。つまり、これらの産業は規模の経済性が長期的に著しく働く産業であり、仮に生産を市場にゆだねると自然独占になりやすく、何らかの公的規制が必要と考えられる産業である。

図1 公営企業の価格決定

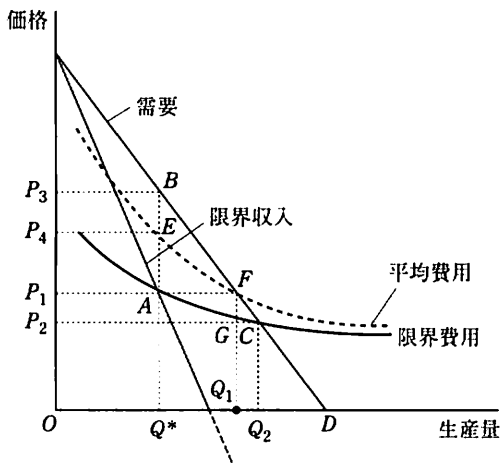


図1によって、それらの企業の価格決定の特徴をみてみよう。ここでは売り手市場が1企業に制限されている純粋独占を想定している。完全競争の場合、企業にとっての限界収入は販売価格に等しく、需要曲線は限界収入曲線に等しいが、独占の場合には限界収入は販売価格よりも低くなっている。なぜなら、独占的売り手は、販売量を増大させるためには価格を引き下げなければならないから、もう1単位販売を増やすことから得られる収入は、すべての産出量について価格を引き下げなければならないために減少した収入分を価格から差し引いたものであるからだ。したがって、限界収入曲線は販売価格（需要曲線）よりも下方に位置している。

他方、図1では限界費用が産出量の増加とともに通減しているが、これは「規模に関して収穫逓増」を意味しており、当該企業の経済特性をあらわしている。完全競争の場合、企業にとっての最適生産は需要曲線と限界費用曲線が交わる Q_2 であり、そのときの販売価格は p_2 である。けれども、 Q_2 における産出量のもとでは、平均費用よりも低い価格（＝限界費用）での販売はこの企業にとって明らかに損失をもたらす。企業にとって収支が均衡する最大の産出量は Q_1 である。なぜなら、産出量 Q_1 のもとにおいては平均費用が単位あたり平均収入（価格）に等しくなっているからである。ここでは平均費用には〈正常利潤 normal profit〉が含まれていることを注意しておきたい。

独占的企業にとって Q_1 という産出水準はけっして満足のゆく生産ではない。独占的企業であれば、最適行動として独占的超過利潤（ p_3 、 p_4 、 EB ）をえるために産出量を Q^* に決定し、価格を p_3 に設定するであろう。この企業を私的独占のままに放置すれば、このような行動は合理的なものである。しかしながら、産出量 Q^* では価格が限界費用を上回っており、産出量は Q_2 、 Q_1 よりも下回っているため、独占によって産出量が制限され、厚生損失が発生している。

こうした企業を公的に経営管理する場合には独占的に超過利潤をえるという目的は存在しないだろう。少なくとも消費者に十分な財やサービスが行きわたるような産出量の確保が第1目標になるはずである。しかも、独立採算制という経営原則が維持されるとすれば、公営企業の産出量の決定や価格設定はどのようになされるべきであろうか。

公営企業の徴収する料金は公共料金であるから、これらの料金の決定はどのようになされるべきかを考えてみよう。基本的な価格形成原理としては限界費用価格設定方式（marginal cost pricing）と平均費用価格設定方式（average

cost pricing) がある。

限界費用価格設定方式は価格を限界費用に等しく設定するものであり、完全競争の下においては資源の最適利用をもたらす価格設定である。この場合、価格は p_2 となり、独占価格 p_1 よりはかなり低くなり、産出量は Q_2 とかなり増大することになる。しかしながら、この産出水準では価格が平均費用以下であるために損失をこうむることになる（正常利潤を獲得できない）。したがって、資本投資としては収益率が低下し、魅力を失うことになる。もし需要の面から、この産出水準を維持したいと政府が考えるなら、平均費用と限界費用の差を埋め合わせる補助が必要である。民間企業に生産をゆだねる場合にはそれに見合った補助金が提供されなければ、それを請け負う民間資本の投入はありえないであろう。他方、公営企業で生産がおこなわれる場合でも、一般会計からの補助が必要になるであろう。

平均費用価格設定方式はこの企業に《正常利潤》の取得を認め、平均費用に等しい価格を設定する方式である。価格は独占価格 p_1 よりも低く、限界費用（ $=p_2$ ）よりも高い p_1 に設定され、産出量も Q^* から Q_1 に増加するであろう。こうした価格設定方式は民間資本の導入を可能にするという意味で会計学上、資本吸引基準とか総括原価方式と呼ばれることもある。

限界費用価格設定方式は短期的な資源配分論からすれば、もっとも望ましいと考えられるが、租税による補助がなければ追加投資による設備拡張が困難になる。生産が公営企業としておこなわれる場合でも、一般会計から特別会計への繰出金という形で補助がなされているのはこうした事情によるものである。定常状態において、設備更新のみを考える経営においては正常利潤をゼロに価格設定することもできるので、独立採算の原則は公営企業においても達成することはできる。

公営企業であるにせよ、私的企業であるにせ

よ、補助政策は企業経営を放漫にする危険性をもち、積極的な技術革新投資を怠る可能性をもつので、長期的な資源配分の観点からは問題があるといわれる。平均費用価格設定方式は現実的なものであるが、パレート効率的な資源配分という観点からは問題があり、それに対応する産出水準は Q_2 と Q_1 の間にあるといえることができる。

地方公共サービスの生産ということを考えれば、消費単位をカバーするサービスの質と量というのは一義的に決定されるので、所与の産出量が与えられれば、それに対応する価格が決定され、価格は限界費用と平均費用の間に設定されるということも現実的であり、企業の採算性を維持するためには補助金が不可欠な要素になっているといえよう。

3 二部料金制の問題点

効率的な資源配分との関連で、前節では二つの価格設定方式について考察した。ここではコスト構造や価格弾力性の違いを反映した需要区分に対応した差別的価格を適用する二部料金制について考えてみよう。

二部料金制は水道料金や電気料金、高速道路通行料、電話料金などに現実に適用されている。それは料金体系に効率性と公平性をもたらすように配慮された考えにもとづくものである。需要にピーク需要とオフ・ピーク需要がある場合、種別化された各需要に固定費と変動費をどのように配分するかによって二本立ての料金設定をおこなうことである。

従来、規制当局は各サービスごとに個別費となんらかの方法で配賦された共通費からなる完全配賦原価（Fully Distributed Cost）にもとづく価格設定方式を提案してきたが、それには客観的な配賦基準の根拠が提示されていないとか、需要側の要因や需要の価格弾力性が考慮されていないなどの問題があった。経済学的には、経済厚生を最大化するという見地から、各種サー

ビスの価格弾力性に逆比例するように固定費を配付し価格を設定するというラムゼー方式や、収支均衡を維持しながらも需要誘発効果をもつような二部料金制の採用が提案されてきた。

公営企業や公益企業の料金設定には資源配分の効率性を重視すべきか、それとも所得分配の公平性にどこまで関与するかをめぐってさまざまな議論がなされてきた。基本的な考え方としては、価格体系は資源配分の効率性を重視して設定し、所得分配の公平性については価格のもつ資源配分機能を損なわないような形で所得移転や税制などの政策手段を用いて補完するのが望ましいのではないかと考えられている。差別料金や内部補助はそうした考えから派生する政策手段である。

すでに第2節でみたように、資源配分の効率性からみちびかれた価格設定方式は限界費用に等しい価格を設定することであり、その場合に消費者余剰と生産者余剰の和である社会的余剰は最大となる。しかしながら、このような価格設定の下では総収入が総費用を下回り、赤字が発生する。収支をバランスさせるためには当該企業に対して赤字相当分の補助金を提供し補填しなければならない。その補助金をどのような形で調達するかによって所得分配効果を生じさせる。また、補助金の存在は経営効率化のインセンティブを削いでしまうという欠点があることも指摘されている。

経済理論としては、収支均衡を制約条件として資源配分の効率性を最大化できる次善の料金体系を工夫することである。それが二部料金制(two-part tariff)である。

二部料金制の基本型はつぎのようなものである。まず、費用構造を固定費と変動費用(可変費用)にわけて考えてみよう。追加的需要に対応して追加的な生産が必要である場合を考えると、需要が増加するごとに可変費用が増加することから、需要量に応じて徴収する料金(従量料金)は限界費用にもとづいて設定し、需要量

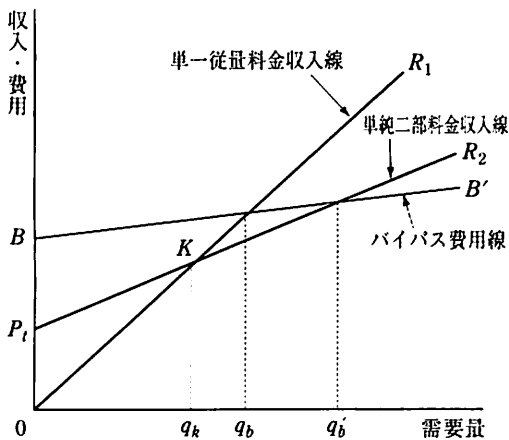
に関係なくかかってくる固定費などの費用(サック・コスト=企業が撤退するときに回収不能となるような費用をふくむ)は基本料金によって徴収しようとするのが二部料金制である。このような単純二部料金制の下では、大量(大口)需要者は需要単位あたり料金が逡減するというメリットをもつ反面、少量(零細)需要者は需要量とは関係のない費用部分を基本料金として割高に徴収されるために、市場から締め出されるという問題が生じると同時に、そうしたサービスが必需品である場合には相対的に大きな固定費負担を強いられるという公平上の問題が生じる。このような大量(大口)需要者のメリットと少量(零細)需要者のデメリットをいかに調整するのかといったことが二部料金制の課題とされている。

単一従量料金制にくらべ、単純二部料金制は、図2からも明らかのように、需要量が増加するにつれて限界料金が低下し、大量(大口)需要者にとって有利であるのに対して、基本料金の負担が相対的に重くなる少量(零細)需要者にとっては厚生上のロスが生じてしまうという特性をもっている。そのために、単一従量料金制から単純二部料金制への移行は逆進的な所得分配効果をもつことになる。とはいえ、単一従量料金制を大量(大口)需要者に押し付けようとすれば、バイパス効果を生じさせるかもしれない。

バイパス効果とは、水道であれば自家用水のために井戸を掘るとか、電気であれば自家発電するとか、電気通信であれば別のネットワークに乗り換えるとかである。図2では二部料金の価格がある需要水準まではバイパス費用よりも低くなるように設定している。このように料金を設定することによって、単一従量料金制の場合にくらべて、バイパス点(既存利用料金がバイパス費用をこえる分岐点)を q_0 から q_0' へシフトさせることによって、バイパスの可能性を低めようとしている。大量(大口)需要者の既

存市場からの撤退は後に残った需要者（中小需要者であることが多い）に従来のサービス生産を維持する負担を重くすることを意味している。資源配分の効率性を重視し包括的市場を形成するためには、料金設定において妥協せざるをえない。資源配分上の効率性を損なわずに、少量（零細）需要者にとっての逆進的な所得分配を緩和するために、選択的の二部料金制（self-selective two-part tariff）が考えられる。

図2 二部料金制のバイパス効果



選択的の二部料金制とは二者択一的料金システムを設定し、いずれかを需要者に選択させる、というものである。図2では、 OR_1 で示される単一従量料金制と P_1R_2 で示された単純二部料金制を需要者に選択させるというシステムが例示されている。このシステムの意図する効果は二つある。一つは需要量が q_k 以上の需要者には二部料金制を選択させ、逓減料金のメリットを享受させることができるというものであり、もう一つは需要量が q_k 以下の需要者には単一従量料金制の選択を可能にし、二部料金制の下でも従来と同じ厚生を維持させることができるというものである。つまり、選択的の二部料金制は少量（零細）需要者の経済厚生を悪化させることなく、大量（大口）需要者の経済厚生を改善できるというところに含意がある。

このような料金制の下でも問題が生じる。 q_k

以下の少量（零細）需要者に単一従量料金制を認めるということは逆進的な所得分配効果を緩和することになるが、コストを下回る料金でのサービス提供によって、 OKP_1 に相当する赤字が発生するのであるが、それをどのように補填するかという問題は残っている。他方、需要量が q_k 以上である需要者にも単一従量料金制を選択させることは不合理であろう。これらの需要者は二部料金制を選択することによって逓減料金のメリットを受け取っているのであるから、 q_k 以下の需要量についても二部料金制 P_1K を適用し、固定費を負担させることは必ずしも不合理とはいえない。少量（零細）需要者の固定費負担を肩代わりし、損失の補償をすることによって各需要者層における構成上のロスを最小にしたり、排除することは資源配分の効率性から、また所得分配の公平性からも望ましいであろう。

4 民間活力の導入とプロジェクト推進

前節の公営企業とは別に、政府の公共投資を補完するものとしてわが国では第三セクターの活動があげられる。欧米で通常、用いられる第三セクターは非営利目的の事業活動を営む団体である財団法人、社団法人、学校法人、社会福祉法人、医療法人、協会や組合などをさしている。そうした団体は公共的役割をはたしているが、経済組織の主体である民間部門を第一セクター、それを補完する公共部門を第二セクターとするならば、それらの中間的組織として第三セクターとして分類される。わが国では全国総合開発において公共プロジェクトを推進するための手段として、欧米とは異なる使われ方がされている。たとえば、新全国総合開発計画（昭和44年5月）では「プロジェクトの中核的な事業の実施主体として公共・民間の混合方式による新たな事業主体を創設して民間資金の導入を図る方式」として、第三セクターを定義している。

第四次全国総合開発計画では、「個性的な地域づくり」「効率的な地域開発」を進める方式として、公的部門と民間部門が密接に連携した共同プロジェクト方式が提唱されており、各種の公共投資と民間投資が統合的に組み合わせられた効率性を追求するものであり、「地域の発展の核になる施設等の整備」に活用すべきことがうたわれている。良くも悪しくもこのことが第三セクターのその後の軌跡を敷いていくことになった。都市開発、住宅建設、道路整備、文教施設の建設、観光・レジャー施設の建設などのために多くの第三セクターが創設された。

第三セクターは政府が出捐もしくは出資して財団や株式会社として設立されることが多い。そのうち、出捐や出資割合の大きさなどを基準として運営状況や営業収支の議会で報告が義務付けられている団体を監理団体呼んでおり、その数だけでもかなりの数にのぼっている。それらの団体が監理の対象になるのは財政とのかかわりが密接であるからだ。第三セクターの赤字問題が財政圧迫の要因になったと指摘されるようになったのはバブル崩壊後のことであるが、バブル期においても、またその崩壊直後においても、こうした第三セクターの設立が急増していたのである。不況の長期化により、第三セクターの経営が行き詰まり、破綻問題が表面化したのである。

再建のためにはこれまで以上の財政補助が必要であり、特別貸付、出捐や出資額の増額、利子補給など地方政府の一般会計から支出される資金が増えつつあるというのが現状である。地方財政改革の中で、こうした「隠された借金」が明らかにされないまま、財務状況が報告されるため、真の財政赤字がどれほどの額にのぼるのか開示されないことが問題になっている。

第三セクターの活用については、そのメリットが強調され、デメリットについては黙視されがちであった。政府の見解として旧自治省は「第三セクターの設立、運営等の基本的あり方

に関する研究会報告』（自治大臣官房地域政策室）の中で、政府、民間企業双方のメリットとして次のようなものをあげている。

【行政側のメリット】

- ① 行政が直接対応することが困難な分野を第三セクターの活用によってカバーできること。
- ② 受益者負担などにより選択的サービスの供給拡大が図られること。
- ③ 民間の効率的経営手法が活用できること。
- ④ 民間資金・マンパワーが活用できること。
- ⑤ 単年度予算主義などの行財政制度のもとでの機動的、弾力的な事業展開が期待できること。

【民間企業側のメリット】

- ① 新たな事業分野を開拓できること。
- ② 公的な性格を有する事業に参画することが企業のイメージ・アップにつながる。
- ③ 第三セクター方式をとることによって単独で事業を行うよりも対外的信用度が増し、資金調達が可能であること。
- ④ 第三セクター方式をとることによって行政手続きが円滑にすすむことが期待できるほか、税財政上の特別措置が受けられること。
- ⑤ 地方公共団体との関係強化につながる。

ここにあげられたメリットはその裏返しにデメリットをもっており、現実には行財政制度の縛りの中で経営破たんにつながるケースが多かったわけである。新たな事業分野としてはリスクが高く民間企業は手を出せない分野であり、参画するにしても名をつらねることに意味があり、積極的にリスクをとろうとしなかった。資金調達の信用は当の第三セクターにあったのではなく、主な支援の主体である地方政府にあったということであり、破綻に際してはそのリスクの大半を政府が負わなければならなかったということである。また、行政手続きの容易

さや行財政上の特別措置は地方政府との癒着関係を緊密にし、職員の受け入れや汚職の背景になってしまったことである。

経営者の官からの天下りや職員の出向によって、民間経営の活用や人材の活用・育成は形骸化し、第三セクターの経営は非効率の代名詞にさえなっている。監理団体として規制がなされ、財政措置を受け入れることによって単年度予算主義の弊害がそのまま第三セクターの経営に持ち込まれ、事業の機動性や弾力性、創造性が失われ、民間経営手法が活かされなかったのである。

地方財政再建の課題はこうした第三セクターを公共目的ごとに整理し、第三セクターの自立性を尊重し、規制をできるだけ緩和していくことにあるといえよう。第三セクターを政府にしたがわせるのではなく、公共性を追求するパートナーとして尊重する視点をもつべきであろう。

参考文献

- [1] Stiglitz, J. E., *Economics of the Public Sector*, Second Edition, W. W. Norton & Company, 1988. (蔵下史郎訳【公共経済学 上・下】東

洋経済新報社, 1996年)

- [2] 奥野信宏【公共経済】東洋経済新報社, 1988年。
- [3] 植草 益【公的規制の経済学】筑摩書房, 1991年。
- [4] 佐藤治正「電気通信産業における二部料金制」『甲南経済学論集』第26巻第2号, 1985年。
- [5] 醍醐 聡「第10章 電気料金の料金体系」(金本良嗣・宮島 洋編【公共セクターの効率化】東京大学出版会, 1991年。
- [6] Feldstein, M. S., "Equity and Efficiency in Public Sector Pricing: The Optimal Two-Part Tariff", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 86, 1972.
- [7] Littlechild, S. C., "Two-Part Tariffs and consumption Externality", *The Bell Journal of Economics*, Autumn, Vol. 6, No. 2, 1975.
- [8] Willig, R. D., "Pareto-superior Nonlinear Outlay Schedules" *The Bell Journal of Economics*, Spring, Vol. 19, No. 1, 1978.
- [9] Zajac, E. E., *Fairness or Efficiency, An Introduction to Public Utility Pricing*, Cambridge, Mas.: Ballinger, 1978. (藤井弥太郎監訳【公正と効率——公益事業料金概論】、慶應通信, 1987年。)