

## 地方公営企業と経営の多角化(上)

太田 正

1. はじめに
2. 地方公営企業の経営多角化の特徴と背景
  - (1) 附帯事業による内部的多角化
  - (2) 内部補助目的による多角化
  - (3) 経営多角化をめぐる背景
3. 内部的多角化戦略の政策的含意
  - (1) 内部補助政策の諸類型と地方公営企業
  - (2) 範囲の経済性と連結の経済性
  - (3) 経営多角化の経済性と内部補助(以上本号)
4. 経営多角化の検討課題と基本原則
  - (1) 経営多角化の公共性と経済性
  - (2) 多角化目的の実現可能性
  - (3) 経営基盤強化策の総合的評価
5. 地方公営企業の21世紀ビジョン
  - (1) 高度・多機能化と経営の多角化
  - (2) 都市経営と地方公営企業
6. おわりに

### 1. はじめに

地方公営企業は、交通・上下水道・病院といった市民生活にとって必要不可欠なサービスを供給する地方自治体の現業部門である<sup>1)</sup>。かつて公共企業体であったNTTやJRは、その「民営化」<sup>2)</sup>を契機に子会社を軸とした経営の多角化を積極的に展開し、今や外車販売やマグロの養殖といった意外な分野にまで進出しているが、地方公営企業においても、附帯事業と称する経営の多角化が本格的に推進されようとしている。しかもそうした方向に向けて、既に附帯事業の範囲と企業用資産の活用に関する規制緩和措置が相次いで実施され、地方公営企業の経営多角化をめぐる従来の制限的な環境は大きな転換をみるに至っている。

もちろん一般の民間企業にあっては、最近のリストラクチャリングの展開の中で、何が本業なのかすら分からないまでに経営の多角化を押し進めている企業もあることを思えば、そうした動向はあまりに当然すぎることも知れない。しかし、NTTやJRにしても公

共企業体の時代には、このような経営の多角化は厳しく規制され限られた関連分野に留まっていたことを考えると、地方公営企業の経営多角化をめぐる問題を、経営形態や経営原則および事業の性格などを抜きにした企業経営一般の問題に還元してしまうことはできないと思われる。

そこで本稿では、本格的に推進されつつある地方公営企業の経営多角化について、その特徴・目的・背景を明らかにしつつ、それがどのような脈絡の下に展開されようとしているのか、また地方公営企業の業容・組織・運営の在り方(とりわけ独立採算制や財政負担ルール)にどのような影響を与えることになるのか、そのメリット・デメリットは何か、

- 
- 1) 地方公営企業は、この他に港湾・工業用水道などの産業基盤整備や宅地造成・観光などの地域開発事業も担っている。また現業とは、事業特別会計の下で企業の経営方式により独立採算的に運営される行政内部の事業組織のことである。
  - 2) 株式会社形態(特別法により設立された特殊会社)への移行ではあるが、政府所有を残しているという点では完全な民営化とはいえない。

などについて説明を試みることにしたい。併せて、主要な目的として経営基盤の強化が強調されている点に鑑みて、いかなる根拠に基づきどのような経済効果が期待しうるかについて、本問に即した経営多角化の経済学的分析を行う。最後に、国際化・情報化・高齢化・ソフト化などの言葉によって形容される社会経済構造のパラダイム・シフトが叫ばれる今日、経営の論理に基づく多角化とは別に、社会的ニーズの変化に対応した高度化・多機能化や公私両部門の再編成過程での新たな位置付けが地方公営企業に求められているとの時代認識の上に立ち、地方公営企業の21世紀ビジョンについても展望することとしたい。

なお地方公営企業における経営多角化は、これから本格的な展開が見込まれる黎明期の段階にあり、民間企業のように豊富な実践事例が蓄積されているわけではなく、制度・運用の両面にわたって多くが未整備状態にある。従って本稿では、経営多角化の実践事例に基づく実証的検討というよりは、その政策指向性に関する理論的検討が中心にならざるを得ないことを予めお断りしておきたい。

## 2. 経営多角化の特徴と背景

### (1) 附帯事業による内部的多角化

わが国における経営多角化の方式としては、①同一経営主体による内部的多角化としての兼業方式、②別途経営主体による外部的多角化としての子会社方式、という2つの形態がある<sup>3)</sup>。そして今日、地方公営企業において推進されようとしているのは前者の兼業方式であるが、地方公営企業法(第2条第1項)では、兼業のことを「附帯する事業」という表現によって規定している。しかし、それを許認可事項としたり範囲や内容を制限したりする明文の規定は置かれておらず、具体的には自治省通達(「地方公営企業法及び同法施行に関する命令の実施についての依命通達」昭和27年9月29日)によって、「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」を意味するとされているにすぎない。つまり明示的な法律事項としてではなく、通達に基づく行政指導によって附帯事業規制がなされているといっ

てよい。今までの地方公営企業においては、このような附帯事業による経営の多角化はあまり活発には展開されてこなかった。それは、本来的には公企業または公益事業という特性に由来するものと考えられるが、直接的には先の通達という「相当因果関係」の意味内容が、明確にされないまま制限的に解釈・運用されてきたことによるとされている<sup>4)</sup>。そこで、附帯事業を促進させることを狙いとした最近の自治省通達(「地方公営企業の附帯事業について」平成元年6月26日)では、この相当因果関係の範囲を拡大的に解釈・運用する規制緩和の方向が明確にされた内容になっている。

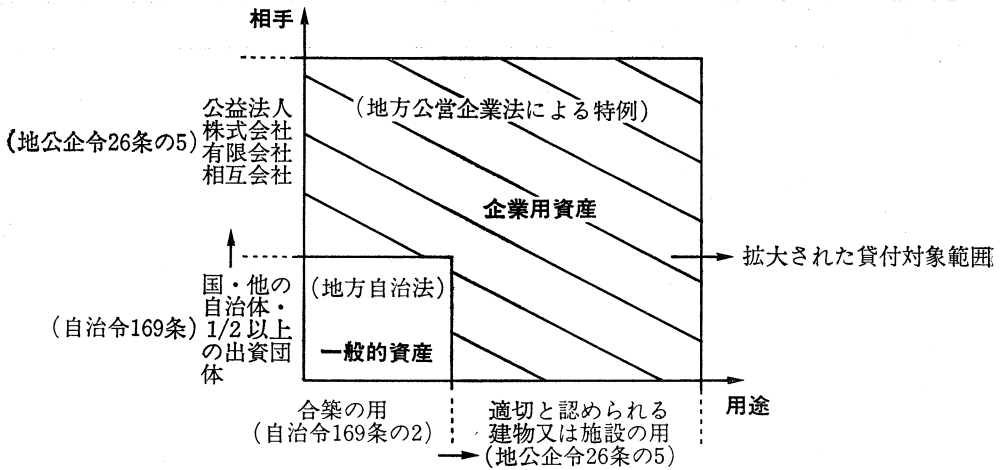
それによると「相当因果関係」を有する場合は、附帯事業が、

- 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

3) この他に持株会社方式があると言われるが、わが国においては独占禁止法により許されていない。

4) 「相当因果関係」の範囲が、なぜ制限的に解釈・運用されてきたのかについて、自治省政局長の諮問機関である地方公営企業研究会(委員長、近藤隆之公営企業金融公庫総裁)の報告は、「地方公営企業法制定当時、地方公営企業制度自体が未成熟であり、個々の企業も本来業務の執行体制や資金調達力等において必ずしも十分でなかったこと等の理由」によるとしている。同研究会『地方公営企業の果たすべき役割と経営基盤強化方策に関する報告』(昭和63年3月28日) p.11

第1図 行政財産である土地の貸付の範囲



注) 自治令とは地方自治法施行令のことであり、地公企令とは地方公営企業法施行令のことである。

に着目し、これを本来の事業の健全な運営に資するために吸収する関係にある場合のいずれかに該当する場合であるとされている。

とくに従来は、①の関係（それも直接的な因果関係）が「相当因果関係」として明らかにされていたのみであったが<sup>5)</sup>、②と③が新たに追加され、しかもそれら3つの関係のいずれかに該当すればよいことになった点が注目される。このため例えば、経営資源（資産・ノウハウ・技術）を有効活用する関係にさえあれば、事業の性格として本来の事業との密接な関係は何ら必要とされないことになった。そして経営資源を有効活用する関係とは、公序良俗や公共の福祉に反する活用の場合などを除いて、ほとんど無限定の広がりをもつものであることを考えると、自ずから「相当因果関係」の範囲も同様の広がりをもつことになったといえる。しかもこの点に関しては、従来は、貸付け等の私権の設定が原則的に禁止されていた行政財産としての土地（本来事業の用に供されている土地）であっても、ほ

ぼ一般民間企業並みの活用ができる規制緩和措置（地方公営企業法施行令の改正、平成元年12月13日）が続いて講じられ、附帯事業の拡大促進の制度的裏付けが与えられることになった。これは第1図に示すように地方自治法の特例規定として、地方公営企業が所管する事業用地に限って認められたものである。

③の開発利益の吸収としては、交通事業における鉄道新線の建設に併せて沿線の土地を先行取得して宅地開発を行う場合などが考えられるが、この他に交通事業による集客効果に着目してデパートなどを経営するというように、ストックとフローの両面にわたる外部効果の吸収がある。ただし後者の場合には、経営資源の有効活用の関係と重複することに

5) 例えば、「バス（自動車運送）事業が、自ら経営するバス路線の沿線において動物園、宿泊休養施設等を経営することは、その主たる事業と相当に相互関連があるといえるが、水道事業やガス事業がこれらのものを経営したとしても、それは相互関連があるとはいいがたい。」とされていた。地方公営企業制度研究会編『新訂 公営企業の実務講座』地方財務協会（昭和62年8月）p.21

第1表 主要公事業の兼業・投資規制

事業種別	兼業規制	投資規制	根拠法令	
鉄道事業	J R以外	自由	鉄道事業法 旅客鉄道株式会社及び 日本貨物鉄道株式会社 に関する法律	
	J R	<p>〈附帯事業—行政指導〉</p> <p>「鉄道利用者を主たる対象にし、 鉄道施設に付随して行う事業」 と各社で判断したものは、原則 として附帯事業にできる。</p> <p>〈その他兼業—認可事項〉</p> <p>独立性、公益性、中小企業への 配慮がポイント。</p>		自由
	旧国鉄	<p>〈附帯事業—認可事項〉</p> <p>①旅客構内営業 ②広告掲出 ③貨物構内利用 ④用地の貸付</p> <p>実態としては、「事業」として のまとまりをもたない「場所貸 し手数料」程度であり、多角化 の主力は、右の投資事業分野で あった。</p>	<p>〈認可事項〉</p> <p>①国鉄業務の委託を受ける事業 ②国鉄の運送事業と密接に関連 する運輸に関する事業 ③国鉄の施設又は土地の高度利 用を行う事業 ④営業線の利用促進に関する事 業</p>	日本国有鉄 道法
電気通信事業	NTT	<p>〈附帯業務—届出〉</p> <p>収支相償の原則が条件。 事例としては、電話機・データ 宅内設備の販売、情報案内サー ビスなど。</p> <p>〈目的達成業務—認可〉</p> <p>運用は弾力的。 申請は一括して行い、届出で決 まれば附帯業務であり、認可で 決まれば目的達成業務。</p>	自由	日本電信電 話株式会社 法
	旧電電公社	<p>〈附帯業務〉</p> <p>電話帳の作成、天気予報サー ビス、研究業務等</p> <p>〈目的達成業務〉</p> <p>国際協力業務等</p> <p>〈委託業務〉</p> <p>電信為替、私設構内交換設備の 設置工事等</p> <p>いずれも認可事項ではない。</p>	<p>〈認可事項〉</p> <p>①KDD株式の所有 ②公社からの受託業務を行う 事業 ③宇宙開発事業団への出資</p>	日本電信電 話公社法

電気事業	〈附帯事業—許可事項〉 「原則禁止」の色彩が濃い。現在は、蒸気販売、船舶航行(冬期)、トrolley・バス運行(黒部ダム)の3例のみ。	〈行政指導〉 運用基準として、合計出資額を資本金額又は総資産額の一定割合以下とする。	電気事業法
ガス事業	〈附帯事業—許可事項〉 地域冷暖房事業等 ただし、ガス生産に伴う副産物販売(コークス、タール、LNG)、ガス器具の修理・販売・工事については、法定により許可不要事項。	同 上	ガス事業法

出典) 藤原淳一郎「公益事業の経営多角化と法規制」(『公益事業の多角化戦略』所収)、井口典夫「経営多角化と料金規制」(『現代の規制政策』所収)、『有価証券報告書総覧』等により作成。

なるであろう。こうした開発利益の吸収は、「阪急の前身の箕面有馬電軌は、明治40年に参詣遊覧客を目あてとして計画されたが、需要の小さいことから前途が危ぶまれたときに、小林一三が沿線の住宅開発を兼営し、その利益で鉄道の採算をとることを提案して、設立にこぎつけた。」<sup>6)</sup>とされるように、伝統的に私鉄によって実施されてきたものである。また、専業デベロッパーが地域開発事業の一環として鉄道を直営するケースもあり、開発利益の吸収と鉄道経営とは一体的ともいえる関係にある。

こうして「相当因果関係」の成立がほぼ無制限に拡大された結果、公共の福祉に反する場合などを除き附帯事業の対象となりえない事業はないという意味で、今や地方公営企業の附帯事業には制限的な範囲は実質的に存在しないといっても過言ではない。もちろん地方公営企業であっても、各個別の事業法(水道事業ならば水道法、交通事業ならば鉄道事業法・道路運送法など)の適用を重疊的に受けるため、それら事業法に兼業規制の条項が置かれていれば両者の調整が必要となる場合も生じるであろう<sup>7)</sup>。このことを念頭に置くとしても、地方公営企業の附帯事業の範囲に関する緩和後の規制は、第1表に示したように、以前の国鉄(公共企業体)や現在の電

気・ガス(私営公益企業)と比べて相当に緩やかなものになっているといえる。ところがこれら公共企業体や私営公益企業についていえば、もう一つの経営多角化である子会社設立に関する投資規制の方は、その厳しい兼業規制とは対照的にかなり緩やかな規制内容となっている。つまり多角化投資については、行政指導による運用面での規制があるのみで法律的規制は一切ない。従って、経営多角化をめぐる公的規制の現状を考察するには、子会社方式を含めた経営多角化の全体について比較・検討する必要がある。そこで、この点に関する地方公営企業の規制の現状について確認をしておきたい。

先に、地方公営企業が対象とする経営多角

- 6) 藤井弥太郎編『私鉄業界』教育社(平成元年7月)p.110
- 7) 関根則之氏によれば、「地方公営企業法が各事業法に対する追加的性格を有するため、原則として地方公営企業法と各事業法とが矛盾することはあり得ない。」とされている。しかし同時に、例えば会計処理などについて異なる基準が規則などで定められている場合には、「…企業としては、両者に基づく会計処理を二重に行わなければならないという事態も生じ得るので、このようなことの生じないよう関係各省間において必要な調整が行われて来ている。」としている。関根則之『改訂 地方公営企業法・交通事業健全化法逐解説』地方財務協会(昭和52年9月)p.38-40

化は兼業方式であるといったが、それは外部的多角化としての子会社方式が法的に禁止されていることを意味するものではない。例えば地方公営企業法には、かつての日本国有鉄道法にあった投資規制条項のような出資を認める明文の規定は置かれていないが、地方公営企業法施行規則（第2条の2に基づく別表第1号）によれば、「勘定科目の区分」として資産の部に投資勘定である出資金という科目が設けられている。また地方自治法によっても、25%以上の出資をしている団体に対する監査などの事後的関与が規定されているのみで、民法や商法による設立規制以外に地方公共団体が行う出資行為自体についての明文の公法的規制はなく、あるとすれば当該出資金を含む予算案の議会による審議・議決のみである<sup>8)</sup>。

以上の点からすると、地方公営企業として子会社を設立することは法的には十分可能であり、実際上も数多くの外郭団体（法人形態は財団法人から株式会社まで多様である）を設立してきている。ただこれらは、主として業務委託などを目的とした業務補完的な外郭団体の設立であり、本格的な経営多角化を目的としたものではなかったといってよい。これに対し、公益事業の中で最も兼業規制が厳しいと思われる電気事業を見ると、例えば東京電力は41に上る関係会社を擁しており、それらの従業員合計数は親会社の61.4%にまで達するとともに、事業内容も本来業務と密接な関連を有するものから、自動車修理・賃貸業、不動産業、電気通信事業、地域開発など多様な分野に及んでいることが指摘されている。同様の傾向はガス事業にも見られ、こうしたことから「電気・ガス事業における兼業は、企業本体内ではそれほど行われていないが、別会社を作ってかなり行なわれている」<sup>9)</sup>と評されている。しかも多角化の主力が子会社方式にあるという特徴は、旧国鉄をも含めて公益事業全般についていえる傾向であり、多

角化としての子会社設立に見るべきものがない地方公営企業とは顕著な違いがある。

しかしそれは地方公営企業が、この間において経営多角化の実行形態として子会社方式を採用することに躊躇した結果としてではなく、経営多角化そのものに消極的または制限的であったことによるものである。ところが政府自治省は、地方公営企業の経営多角化を大きく推進させる方向に政策転換を図った現段階にあっても、子会社方式の活用を図ろうとはしていないように見える。いわば兼業方式に特化した多角化ということが、地方公営企業の経営多角化の第一の特徴となっている。そこで、一般的に広く行われ法的にも可能な子会社方式によらずに、なぜ兼業方式のみを採用しようとしているのかを改めて明確にすることが必要である。なぜならこのことは、地方公営企業の経営多角化の目的や性格に直接かかわってくるからである。

## (2) 内部補助目的による多角化

以上のような形で附帯事業の範囲が一応明

8) ただ東京都では自主的に、次のような内部的指導監督基準（『財政支出監理団体指導監督基準』昭和63年6月決定）を設けている。

### 第3 指定団体又は出資団体の設立

都が財政支出監理団体指導監督事務要綱で定める指定団体（以下「指定団体」という。）及び出資団体（以下「出資団体」という。）を設立するに当たっての基準は、次のとおりとする。

- (1) 都が主導して新規に監理団体を設立する意義が十分認められること。
- (2) 新たに設立する指定団体又は出資団体（以下指定団体等」という。）の行おうとする事業が都の施策や行政運営と密接な関連があること。
- (3) 指定団体等の行おうとする事業が都民の福祉や都民サービスの向上につながるものであること。
- (4) 指定団体等の合理的、効率的かつ健全な経営が確保できること。
- (5) 指定団体等に対して、都の意向が反映できるとともに、都の適切な指導監督が図れること。

9) 林敏彦編『公益事業と規制緩和』東洋経済新報社（平成2年12月）p.66-67

確にされたとしても、その範囲の事業であればどのようなものでも附帯事業として実施できるわけではなく、その中から地方公営企業としての経営多角化の目的を達成しうる事業が抽出されることになる。このような経営多角化の目的としては、次のようなものが掲げられている<sup>10)</sup>。

- ①附帯事業の収入による財政基盤の強化
- ②附帯事業との相乗効果による本来事業の収入増
- ③企業用資産の立体利用による有効活用
- ④企業の人的活用、活性化
- ⑤企業のイメージ・アップ

これら経営多角化の諸目的のうち、多角化の形態として兼業方式を選択する上で重要なポイントとなるのは経営基盤強化策としての①であり、これは附帯事業収入そのものを経営基盤強化の財源として直接に見込むことを意味している。これに対して、②の相乗効果による本来事業の収入増という効果は、兼業方式だけではなく子会社方式によった場合にも同様に期待しうるものであり、とくに多角化形態を選択する際の決定的要因とはいえない。

もちろん、利益配当という形で子会社から直接的な利益還元を述めることも可能であることを考えれば、①に関しても両者の方式に異なるところはないといえるかも知れない。しかし子会社方式の場合には、独立した経営主体としてそれ自体の維持・存続が目されるため、利益還元の大きさは配当可能利益の範囲内に当然に制限される<sup>11)</sup>とともに、子会社の配当政策によっては配当可能利益の幅はさらに圧縮されることにもなる。これに対して、「附帯事業は、本来業務と関係を有しながら本来業務と損益を通算して経営される点に特色があるものであり、このため、その良好な運営が確保されれば本来業務の経営にプラスの経済効果をもたらすことが可能<sup>12)</sup>」という有利性がある。つまり兼業方式に比べて子会

第2表 経営多角化の展開形態

経営多角化	展開	対象事業	多角化方式	目的及び効果
	垂直的	関連事業	兼業方式	本業の経営基盤強化
水平的	非関連事業	子会社方式	グループの総合力強化	

注) M&Aによるコンプロマリットの多角化は除外した。

社方式は、子会社に内部留保される利益が生じる分だけ、経営基盤強化の直接的効果が低下することになるのである。

そもそも民間企業において広く採用されている子会社（分社化）戦略とは、子会社の利益を親会社が一方向的に吸収することを目的として行われているものではない。それは、それぞれが相乗的に作用し合って新規需要を創出したり、グループ内取引による利益の内部化を図ったり、共同して新しい事業分野を開拓するなどして、企業グループ全体として親会社も子会社も共に成長・発展しようとする戦略である。いわば兼業方式は、本来事業の効果が直接または間接に及ぶ事業（関連事業）を内部垂直的に統合するものであるのに対し、子会社方式は、非関連事業をも含めたネットワークの形成により、主として水平的な結合（グループ化）を図るものである。この背景には、各企業の外注化・外製化が進んで産業間・企業間の相互依存性が高まるとともに、そのような相互依存と市場の流動化を可能に

10) 岡本保「地方公営企業の活性化と附帯事業の実施」『地方財政』地方財務協会（平成元年12月号）p.57 これらの諸点は、附帯事業の「効果」として述べられているが、これを「目的」と読み替えても差し支えないであろう。なお同氏の職名は、自治省財政局公営企第一課理事官（掲載時）である。

11) 通常の場合の配当可能金額の限度額について、これを商法第290条第1項の規定に基づき簡略化して示すと、純資産額（資産合計額－負債合計額）から資本金・資本準備金・利益準備金の合計額を差し引いた残金額の11分の10となる。江村稔「企業会計法」『会計ハンドブック』中央経済社、p.803-804

12) 地方公営企業研究会・前掲報告書、p.11

第3表 交通事業の営業損益状況(昭和63年度)

(単位:百万円)

運輸局 全国管 轄区域	事業者 種 別	事業数	交通事業(本業) 営業損益			兼業営業損益			全事業 営業損益	兼 業 寄与度	摘 要
			鉄軌道 業	自動車業	小 計	不動産業	その他	小 計			
北海道	中 小 公 営	4	906	0	906	0	553	553	1,458	+37.9%	
		2	▲ 4,824	▲ 3,114	▲ 7,938	0	0	0	▲ 7,938	0	
東 北	中 小 公 営	15	▲ 36	▲ 940	▲ 976	14	131	145	▲ 831	+12.9	
		1	▲ 6,327	▲ 3,454	▲ 9,781	0	0	0	▲ 9,781	0	
新 潟	中 小	12	▲ 283	▲ 2,311	▲ 2,594	2,195	1,056	3,251	657	+55.6	注 2
関 東	大 手	7	85,173	▲ 1,876	83,297	55,333	7,893	63,226	146,523	+43.1	
	中 小	33	5,850	▲ 1,772	4,078	29,668	2,134	31,801	35,829	+88.6	
	営 団	1	52,335	0	0	0	0	0	52,335	0	
	公 営	2	2,221	▲ 6,380	▲ 4,159	0	212	212	▲ 3,947	+ 4.9	
中 部	大 手	1	8,289	▲ 49	8,240	8,599	404	9,003	17,244	+52.2	
	中 小	26	1,168	771	1,939	4,006	1,191	5,197	7,135	+72.8	
	公 営	1	4,372	▲ 7,557	▲ 3,185	0	0	0	▲ 3,185	0	
近 畿	大 手	5	59,585	▲ 1,105	58,480	44,619	▲ 2,499	42,120	100,600	+41.8	
	中 小	23	4,599	▲ 353	4,246	3,022	1,913	4,935	9,180	+53.7	
	公 営	3	14,704	▲ 4,747	9,958	0	0	0	9,958	0	
中 国	中 小	8	▲ 39	▲ 682	▲ 721	3,528	7,392	10,920	10,198	+93.8	
四 国	中 小	6	▲ 131	▲ 739	▲ 873	1,339	532	1,871	998	+68.1	
九 州	大 手	1	2,558	▲ 990	1,568	4,659	1,107	5,766	7,334	+78.6	
	中 小	10	▲ 1,170	72	▲ 1,098	204	262	466	▲ 631	+29.7	
	公 営	3	▲ 4,748	▲ 153	▲ 4,901	0	0	0	▲ 4,901	0	
合 計	大 手	14	155,606	▲ 4,020	151,586	113,210	6,905	120,115	271,704	+44.2	
	中 小	137	10,860	▲ 5,954	4,906	43,976	15,162	59,138	64,044	+92.3	
	営 団	1	52,335	0	52,335	0	0	0	52,335	0	注 2, 3
	公 営	12	5,399	▲ 25,405	▲ 20,006	0	212	212	▲ 19,794	+ 0.5	
	J R	7	417,756	▲ 2,238	415,518	0	7,404	7,404	422,921	+ 1.7	

注1 「兼業寄与度」とは、本業・兼業それぞれの営業損益額を絶対値で合計し兼業の比率を求めたものである。

注2 関西電力㈱が兼業として営業する鉄軌道業が含まれているため、兼業営業損益額から電力事業損益額を除外している。

注3 中小のうち黒字部門である大都市高速鉄道・観光鉄道・貨物鉄道を除いた地方旅客道鉄の鉄軌道営業損益は、全国合計で▲442百万円の赤字である。

出典) 運輸省地域交通局監修『昭和63年度鉄道統計年報』より作成。

し、加速化する情報化・サービス化が急速に進展してきたという事情がある。これらのことを裏返していえば、第2表に示すとおり本来事業の経営維持を直接の目的とする場合には、子会社方式よりも兼業方式の方がメリットが大きく、より適した多角化形態であると

することが一応できるであろう。

ところで、このような附帯事業収益(正確には利益)を本来事業の経営維持のために補填する関係は、一般的に内部補助と呼ばれており詳しくは後述する。この場合、地方公営企業は利潤獲得を目的とする経済主体ではな



いので、企業全体としては収支均衡（ゼロ利潤）が確保されればよいということが前提条件となる。ただ、本来事業の維持・拡大のために必要とされる企業内部への再投資資金が事業（公正）報酬として認められており、これを含めた収支均衡を図るという総括原価主義が地方公営企業の料金規制の基本的考え方である。従って、このようなゼロ利潤規制の下で附帯事業による内部補助が実施されるためには、本来事業において（総括）原価割れが生じていなければならないことになる。いわば附帯事業収益（利益）が増大化すればするほど、本来事業収益の割合を低下させるという関係を生み出さなければならないのである。このことは、「附帯事業を通じて、開発利益を吸収することにより、料金を引き下げること自体が住民福祉の増進にもつながる」<sup>13)</sup>、また「有効活用による収益によって、経営基盤の安定や料金の引き下げにもつながることが期待されている」<sup>14)</sup>といった解説がなされていることから明らかである。

このように地方公営企業の経営多角化は、料金の引き下げや値上げ抑制の効果を期待して展開されるべきものである。この点が一般民間企業の多角化戦略とは本質的に異なる点であるとともに、非課税団体である地方公営企業が民間企業同様の営利事業を営む正当性でもあるといえよう。いわば地方公営企業の経営多角化の戦略目的は、利潤の極大化ではなく住民福祉の最大化なのであり、ここに地方公営企業における経営多角化の公共性原則を見ることができるといえる。

このような観点から、公益事業の中でも兼業方式による経営多角化が最も進んでいる私鉄の営業損益状況(昭和63年度)を第3表によって見てみよう。これによると大手私鉄に関しては、本業である交通事業部門が1,516億円もの利益を計上している一方で、兼業部門においてもそれに匹敵するほどの利益(1,201億円)を計上しており、本業と兼業とが共に

稼得利益の二大源泉となっていて両者間に内部補助関係は全く見られない。これに対し中小私鉄は、全国9運輸局管轄区域のうち5区域までの交通事業部門が赤字であり、不動産業などの兼業利益による赤字補填によって3区域が全事業営業損益での黒字化に成功している。それでも全事業営業損益が依然として赤字である区域（東北・九州）もあるものの、兼業から本業への内部補助によって経営が維持されている経営体が多いことは明らかである。このことは、中小の兼業寄与度が極めて高いことにも示されており、裏返せば本業部門の経営基盤の脆弱性を表現しているともいえよう。そこで公営交通を見てみると、民営交通では常識となっている不動産業を兼営する事業者はおらず、その他の兼業についても目立って見るべきものがなく、唯一大幅な全事業営業損益での赤字を計上しているのが現状である。こうしたことから地方公営企業としては、ゼロ利潤規制によって大手私鉄のような利潤極大型の兼業経営は許されなくても、兼業による内部補助によって本業の経営を維持している地方中小私鉄（地方旅客鉄道）型の経営多角化をめざそうとしているものと思われる。

こうしたことから地方公営企業の経営多角化の第二の特徴は、内部補助目的による多角化にあるといえる。従って、ある事業を附帯事業として実際に営むにあたっては、「本来の事業に支障を生ずるものであってはならないことはもとより、十分な採算性を有すること」<sup>15)</sup>が求められることになる。すなわち、本来事業の収支にマイナスとなるような非収益的的事业にはそもそも着手できないとともに、少なくとも附帯事業それ自体として収支が均

13) 岡本保・前掲論文, p. 54

14) 岡本全勝「地方公営企業の資産の有効活用について」『地方財政』地方財務協会（平成2年3月号）p. 119

15) 岡本保・前掲論文, p. 55

衡できなくてはならないし、さらには本来事業の経営基盤の強化に役立つだけの利益を生み出すものでなくてはならない。つまり、附帯事業の対象範囲がほぼ無制限であることを考慮に入れるならば、附帯事業の要件は、結局のところ採算性の有無に還元されることになるというよいのである。

以上の諸点を整理して定義づけると、地方公営企業の附帯事業とは、同一会計の下において本来事業から区分される収益的事業のことであり、例えば勘定科目でいえば、その収益がその他営業収益または営業外収益に計上されるとともに、分担金や手数料などの単なる実費弁償的な収益以外の採算性のあるもので、かつ事業としての継続性や計画性があるものということができよう。

### (3) 経営多角化をめぐる背景

このように、現在推進されつつある地方公営企業の経営多角化の性格は、附帯事業による内部補助目的の多角化として特徴づけることができるが、そのためになされた一連の規制緩和措置は、先に引用した地方公営企業研究会による『地方公営企業の果たすべき役割と経営基盤強化方策に関する報告』（昭和63年3月28日）に基づいて実施されてきたものである。この研究会報告においては、附帯事業による経営多角化を含む「経営基盤強化方策」が、「地方公営企業の果たすべき役割」との関連において示されており、今まで幾度となくなされてきた経営健全化対策の単なる延長線上の問題に終わらない内容を含んでいる。そこで地方公営企業の経営多角化が、いかなる背景や位置づけをもって推進されようとしているのかについて、この報告を手掛かりにしながらいって行くことにしたい。

まず「最近の地方公営企業をめぐる状況の変化」として、

①国においては、臨調答申に基づいて「官から民へ、国から地方へ」という行政改革の基本的方向に沿った合理的な機能分担が確

立される必要があるとの観点から、…(略) …三公社の民営化等の諸改革が実施された。」こと。

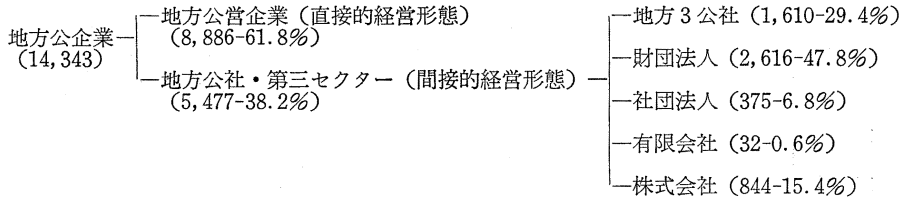
②地方公営企業の事業分野においても、地方公共団体の直営方式によらない第三セクター方式・公設民営方式・土地信託方式など、「様々なかたちで別の法人格を有する企業に行財政的に何らかの関与をしながら事業を営ませる例が増加している。」こと。

③国民の「行政に対するニーズにも高質化、多様化など大きな変化がみられる。」こと。という三つの視点が強調されたうえで、「地方公共団体に係る企業の経営形態の多様化と流動化」の傾向について、次のように述べている。

「これら地方公共団体直営の企業（地方公営企業のこと一引用者）及び地方公共団体に関与する企業は、地方公共団体の普通会計事業と民間事業との中間に位置する性格のものであるが、それら企業の位置づけは、必ずしも固定的なものではなく、社会経済情勢の変化に応じて、一方で普通会計の分野から移行してくるものもあれば、他方で民間の分野へ移行していくものもあり、また、地域住民の高質化、多様化したニーズに応えるかたちで新たに発生するものもあるなど極めて流動的であるといえる。」

このような現状認識の上に立って、地方自治体が全部または一部を所有し経営または経営関与する企業（これらを一括して「地方公営企業」という。）の在り方に関し、最近とくに乱立ぎみが目立つ第三セクター（民間との共同出資による公私混合形態）と、従来からの直営企業である地方公営企業とについて具体的な指摘がなされている。すなわち前者の第三セクターについては、その「運営の成否によっては関係地方公共団体の行財政に重大な影響を及ぼしかねないにもかかわらず、地方行財政上の位置づけが不明確なうえ、その適正な運営を確保するための仕組みが必ずし

第2図 地方公企業の現状



出典『地方公営企業年鑑』及び『地方公社総覧』（各平成元・2年度版）より作成。

も十分でない」として、とりわけ「地方公営企業に準ずる事業を行う第三セクター」に関する「適正な運営を確保する方策」の必要性を張調している。もう一方の地方公営企業については、「今後とも地方公共団体に係る企業の中心的な存在として地域住民に対し良質なサービスを安定的かつ公平に供給することにより、地域住民の福祉増進に資するため、積極的に活用されていくものと考えられる。」との基本認識を示したうえで、「現在または将来において地方公営企業が活用されると考えられる分野」として次のような7つの分野を列挙している。

〈公営と民間が競合しない分野〉<sup>16)</sup>

①提供する財・サービスが高度の公共性・地域独占性を有することから、そもそも民間で経営することが適当でないもの（上水道、下水道等）

〈公営と民間が競合する分野〉

②資本費負担が極めて大きく、しかも採算性の確保に長い期間を要するため、民間ではやりにくいもの（地下鉄）

③当該地域に適切な民間のサービス供給主体が存しないもの（へき地医療、離島航路等）

④採算性が低くても当該地域の住民生活に不可欠なもの（高度・特殊医療、路面交通等）

⑤多少リスクがあっても地域振興のため実施する必要のあるもの（各種地域開発、リゾート）

⑥福祉向上のため新しい事業分野において

実施の必要のあるもの（老人保険関係施設等）

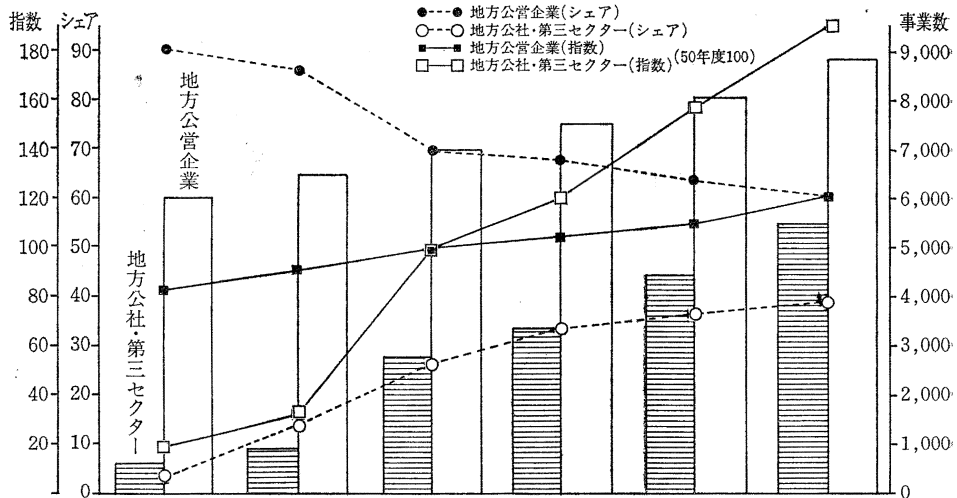
⑦事業の推進のため普通会計事業との併用を図ることにより、その効果が期待できるもの（有料道路）

研究会報告は、以上のようにして改めて地方公営企業の「意義と役割」を確認するとともに、「高質化、多様化する住民ニーズに的確に対応する必要」と「安易に一般会計等に負担を依存することが許されなくなっている」事情とをもって、附帯事業の推進を含む経営基盤の強化策を打ち出している。

ところで地方公企業の総数は、第2図に示すように1990年1月現在で14,343事業体に上るが、そのうち約61.8%を占めるのが直接経営形態（現業）としての地方公営企業であり、残りの約38.2%を占めるのが間接経営形態としての地方公社・第三セクターである。後者の地方公社・第三セクターには、特別の法律に基づき自治体の全額出資によって設立される地方3公社（土地開発公社・住宅供給公社・地方道路公社）と民法や商法の一般規定に基づいて設立される各種法人（財団法人・社団法人・株式会社）とがあり、後者についての自治体の出資割合は様々である（ただし上の数字は、出資割合25%以上のものである）。なお、民間との共同出資による公私混合形態をとくに第三セクターと称する見解が多いが、

16) 研究会報告においては、①の分野をとくに「公営と民間が競合しない分野」と表記しているわけではないが、前後の文脈からこのように解しても間違いではないであろう。

第3図 地方公企業におけを直接・間接経営の推移



項目	41		45		50		55		60		元	
	事業数	シエア	事業数	シエア	事業数	シエア	事業数	シエア	事業数	シエア	事業数	シエア
地方公営企業	6,044	85	6,464	91	7,074	100	7,508	106	8,088	114	8,866	125
	91.7%	87.7%	71.4%	68.0%	64.4%	61.8%						
地方公社 第三セクター	544	19	904	32	2,839	100	3,534	124	4,478	158	5,477	193
	8.3%	12.3%	28.6%	32.0%	35.6%	38.2%						

出典) 各年度版『地方公営企業年鑑』及び平成2年度版『地方公社総覧』により作成。

ここでは自治体全額出資のものを含む間接経営形態全体を「地方公社・第三セクター」として一括する。

このように、地方公企業を代表するのは直接経営形態の地方公営企業であるといえるが、事業数としては間接経営形態の地方公社・第三セクターも約4割を占めているとともに、その伸び率は第3図に見るように地方公営企業を大きく上回っている。そのため、地方公企業総数に占める地方公営企業のウェイトは年々顕著な低下傾向にあり、活動分野を見ても従来の地方公営企業の活動領域は、地方公社・第三セクターに侵食されつつある<sup>17)</sup>。これまで十分な制度的裏付けがないまま半ば放置されてきた地方公社・第三セクターであっ

たが、「地方公共団体の事業実施手法が多様化する中であって、もはや、第三セクター方式を無視して、地方行財政を語ることはできない<sup>18)</sup>」状況にあるとあってよい。そこで、

17) 地方公営企業の活動領域が侵食されているとはいっても、もともと地方公営企業の事業範囲が限定されているわけではい。例えば地方財政法施行令(第12条)では、以下の13の事業を公営企業として指定しているが、これをもってその事業範囲と見ることはできない。なぜなら地方公営企業法では、8事業(水道・工業用水道・軌道・自動車運送・地方鉄道・電気・ガス・病院)を同法の強制適用事業としているが、この他に、「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」(「地方公営企業法及び同法施行に関する命令の実施についての依命通達」)であるならば、地方自治体の条例

これ（とくに地方公営企業に準ずる第三セクター）を正式に認知して一定の財政措置などを講じるとともに、必要な規制を加えることによって「適正な運営」<sup>19)</sup>を確保しようとする動きが出てきている。研究会報告こそはこうした動きに先鞭をつけたものであり、それら間接経営形態の在り方の検討に関連して地方公営企業の事業範囲・経営原則・経営形態などが問われてきているといえよう。

同時に研究会報告で注目されることは、国における三公社の「民営化」や地方における第三セクターの急増といった、公企業全体をめぐる経営形態の流動化を特徴的傾向として受入れながらも、直接経営形態としての地方公営企業を改めて地方公企業の「中心的な存在」として位置づけ、その積極的な活用を指示している点である。この点に関し、臨時行政改革推進審議会による『国と地方の関係等に関する報告』（平成元年12月4日）では、「地方公営企業の経営合理化等」という小節の中で「経営形態の見直し」と題して、次のように述べている。

(ウ) 公営企業形態による事業の実施については、民間における経営・資金力等の向上や住民の意識、ニーズの変化に対応し、事業内容や地域の実情を考慮しつつ、事業の民営化又は民間委託を推進する。新たに事業を実施する場合においても、同様とする。

(イ) 事業用の施設や設備を公設とする場合であっても、上記(ウ)と同様の趣旨から、その監理・運営については、可能な限り民間に委ね、いわゆる公設民営方式による事業の実施を推進する。

このように行革審報告は、既存・新規の区別なく地方公営企業の「民活」・「民営化」と公設民営方式の推進を唱えており、研究会報告とのスタンスの違いを感じさせるものとなっている。しかし研究会報告は、地方公営企業の「民営化」に具体的な言及をしていな

いとはいえ、地方公企業をめぐる事業分野や経営形態の流動化傾向については、原則的に容認している点を見しておく必要がある。つまり事業分野や経営形態の流動化という意味合いには、地方公営企業の活動分野に民間企業等が参入してくる場合の他に、地方公営企業が「民営化」される場合も当然に含まれると思われるのである。

また地方公営企業の事業分野についても、その固有領域（公営と民間が競合しない分野）は上下水道事業の分野(①)に限定されており、それ以外の分野は公営と民間が競合する競合領域とされている。つまり競合領域として公営が存立するのは、採算性などのため民間企業の参入が困難な分野(②～⑤)、新規事業分野(⑥)、普通会計事業との関連分野(⑦)であり、ここでは民間企業の活動を補完する穴埋めの存在として地方公営企業が位置づけられている。従って競合領域については、民間企業の参入が可能となるような一定の条件が確保されれば、いわゆる流動化が不可避となってくるものと思われる。事実、既に自治省は、「地下鉄、病院などの事業は、

によって同法の全部または一部を任意に適用できることになっているからである。この任意適用事業の場合であっても、地方公営企業法上は強制適用事業と同様の「地方公営企業」とされるので、地方自治体の任意によって地方公営企業の範囲は決まるといってもよい。例えば、ぶどう酒製造や自動車教習所などの事業もこのような「任意」による地方公営企業の実例である。

（地方財政法施行令による公営企業）

水道・工業用水道・交通・電水・ガス・簡易水道・港湾整備・病院・市場・と蓄場・観光施設・宅地造成・公共下水道の各事業。

18) 内藤尚志「第三セクターのあり方（特に地方公営企業に準ずる第三セクターについて）」『地方財務』ぎょうせい（平成元年8月号）p.53

19) 地方公営企業研究会報告の指摘を受けた形で、地方公共団体の第三セクターの運営等に関する研究会が設置され、平成元年3月22日には、『第三セクターのあり方—特に地方公営企業に準ずる第三セクターについて—』と題する報告が発表されている。

施設を作る初期投資がかさむので、民間の投資対象となりにくい」として、「施設は自治体作り、運営は民間にゆだねる『公設民営方式』による事業展開を推進するため」の必要な措置についての検討に入ったとされている<sup>20)</sup>。

いずれにせよ、第三セクターの急増などに見られる流動化しつつある地方公企業の枠組みの中で、地方公営企業の経営多角化問題が惹起されてきていることは間違いない。従ってそれは、単なる従来型の経営健全化対策にとどまるものではなく、地方公営企業そのものの見直しを含めた地方公営企業全体の再編成を背景として持つものである。

### 3. 内部的多角化戦略の政策的含意

地方公営企業の経営基盤の強化を目的とする内部的多角化政策は、経済学的には範囲の経済性、連結の経済性、内部補助によるポリシー・ミックスであることができる。

#### (1) 内部補助政策の諸類型と地方公営企業

このような政策の具体的なモデルとして、独立採算的な収支均衡条件の下で附帯事業による利益を本来事業の損失を補填するために充当する場合を想定することにしよう。このような場合には、附帯事業部門においては、附帯事業サービスを提供するために必要な追加的費用を上回る追加的収益が発生していること、また本来事業部門においては、本来事業サービスによる収益によってはその費用をカバーできないコスト割れが生じているとを意味している。この場合、附帯事業部門から本来事業部門への内部補助 (cross subsidy) が行われているという<sup>21)</sup>。

このような内部補助に関する問題の一つとして、例えば交通事業において、黒字路線の収益によって赤字路線を維持し事業全体の収支を均衡させようとする、黒字路線利用者はその路線コストよりも高い料金を負担させられる一方、赤字路線利用者はその路線コス

トよりも低い料金負担で済むことになり、黒字路線利用者から赤字路線利用者へ実質的な所得移転がなされたことになるとする批判がある。この他には、黒字路線市場に強力な参入障壁が存在しない限り、より低料金でのサービスを供給しようとする新規企業の積極的参入を促し、既存企業の経営維持が困難になるとする問題 (クリーム・スキミングの発生)、逆に赤字路線市場ではコスト以下の料金でのサービス供給が続くため、新規企業の参入が阻害されるという問題などが指摘されている。とくに後者の場合として、時に貿易摩擦問題にすら発展する海外市場向けダンピングなども、市場支配や参入阻止を積極的に目的とした内部補助の典型である。また、既存の成熟事業から利益を吸収し今後発展が見込める成長事業へ投資することにより、企業の持続的な利益拡大や成長を維持しようとする PPM (プロダクト・ポートフォリオ・マネジメント)<sup>22)</sup> も内部補助による経営戦略である。このような内部補助は、民間企業においては国の内外を問わず常態化した市場戦略や成長戦略となっている。

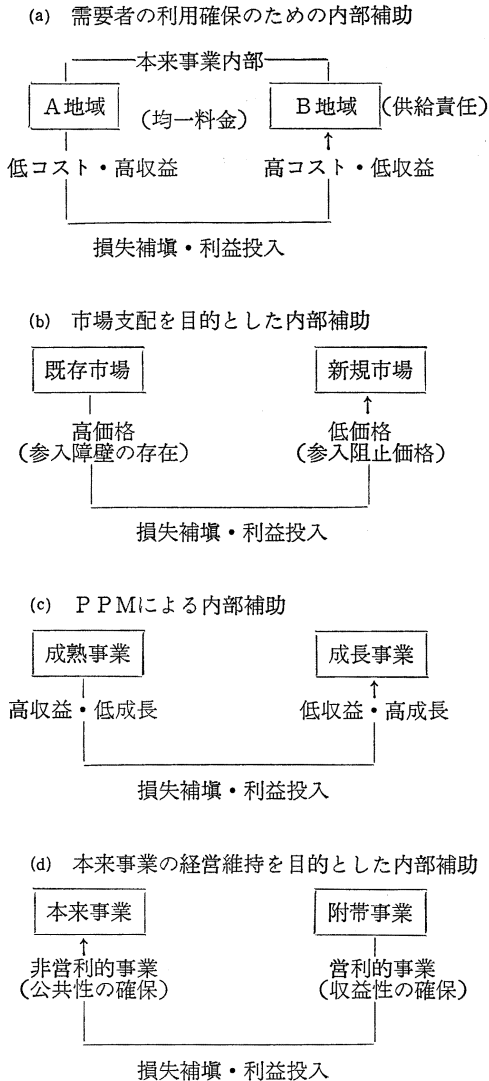
こうした内部補助に関する一般的問題点に

20) そこにおいては同時に、第三セクターに対する財政基盤強化策の再検討と自治体関与の範囲の明確化が検討されるとともに、「地方公営企業の仕組みに関しても、一企業で複数の事業を手がける多角経営の制度など新しい住民ニーズに対応できる体制づくりをめざす」とされている。平成3年3月4日付『日本経済新聞』

21) 内部補助概念の厳密な定義は、奥野信宏『公共経済—社会資本の理論と政策—』東洋経済新報社 (平成元年11月) p. 107-108 を参照のこと。

22) この点に関しては、PPMの考え所を採り入れたコングロマリットが、「成熟産業の古い企業を買収し、そこから利益のみを吸い取った」ことにより、「現実にアメリカの伝統あるいくつかの産業が、衰退を早めることになった。」と指摘されている。土屋守章「経営理論の課題と展望」『現代経営学説の系譜』有斐閣所収、平成元年9月 p. 24)

第4図 内部補助政策の諸類型



対し、地方公営企業が実施する内部補助事業としての附帯事業は、もともと本来事業の経営を維持することを目的として実施するものであると同時に、本来事業とは区別された収益的事業として、問題とされる内部補助類型とはその性格を異にする。このことを第4図を用いて示すと、それは本来事業内部での部門間補助(a)を意味するものではないとともに、既存の市場や事業から利益を吸収し、そ

れを新規市場や成長事業に投入するもの（b・c）でもなく、あえていうならばその逆を志向するもの（d）といってよいであろう。この点が内部補助に関して、利潤極大化を求めて業容を無制限に変化させようとする民間部門と、いかに多角化しようとも本来事業の実体（サービス）維持を社会的使命とする公共公益部門との基本的な違いである。従って、地方公営企業の附帯事業の展開についていえば、内部補助のための公的独占力に基づいた高料金政策が、本来事業内部での利用者間対立や市場参入問題を招いたり、成長事業への利益投入が本来事業の衰退などを惹起させるといった一般的懸念は、少なくとも建前上は生じる余地はないといえる。

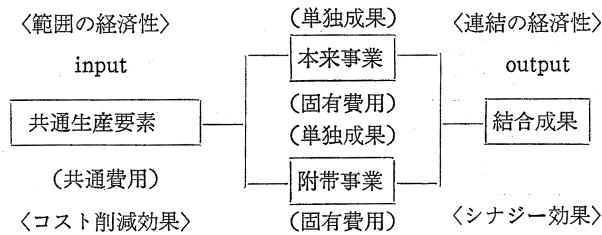
(2) 範囲の経済性と連結の経済性

ところで、内部補助が可能となるだけの附帯事業の収益性とは、一体どのような根拠に基づくものなのか。それは条件的に言えば、①経営多角化による範囲の経済性および連結の経済性の発生、②参入市場において通常見込まれる平均利潤の取得、③特別の経営努力による超過利潤の取得、ということになる。従って、実際に附帯事業として実施すべきかどうか、つまり期待される収益性を実現するかどうかは、これら三者とりわけ前二者が、現有の経営力量のなかでどの程度見込めうるにかかっているといえる。

ここでいう範囲の経済性 (economies of scope) とは、例えば鉄道事業において、その高架線下の事業用地を活用して駐車場経営を行うといったように、複数以上の事業を共通の経営資源（生産要素）によって経営することで、単独にそれぞれを経営するよりもコストを削減することができるという経済性である。いわば複合経営（業務の多角化・多様化）による共通費用の創出であり、いわゆる生産要素のインプット局面に着目した結合生産の経済性である。

今回、規制緩和された企業用資産の有効活

第5図 範囲の経済性と連結の経済性



(注) ここでは連結の経済性を output の局面に象徴化して示している。

用とは、まさにこのような意味合いにおいていわれているものである。従って土地・建物など固定費の多くが本来事業との共通費用であり、附帯事業として独自に必要な固有費用は、わずかなランニング・コストだけといった場合には、範囲の経済性は高いといえる。逆に、共通費用の割合が小さく固有費用の割合が大きいものほど、範囲の経済性は低く、この面での複合経営のメリットは少ないことになる。なお共通生産要素としては、機械設備や土地などのような有体の物的資産ばかりではなく、情報・技術・ノウハウといった無体の資産をも含んでいる。これらの無体資産は会計的貨幣数値によっては把握しにくい性格をもっているが、情報化・サービス化の進展に伴い益々高い付加価値を有することになるので、これらの有効活用は今まで以上に重要性を高めるであろう。

これに対し連結の経済性とは、宮沢健一教授によって提示された概念<sup>23)</sup>であるが、それによると「複数の主体間のネットワークの結びつきが生む経済性」であって、単一経済主体における範囲の経済性を超えて生じるものであり、「ネットワークシステムにおける主体間の機能補完的で連鎖的な相乗効果」がその中核を構成している。つまり、範囲の経済性がインプット局面での生産要素に関するコスト削減効果であるのに対し、連結の経済性はアウトプット局面での産出成果に関するジ

ナジー効果(相乗効果)をも含むものとされる。同時に、複数主体間のネットワークの形成という「主体行動の側面」が強調され、産業間・業種間・業態間の垣根が情報化によって低くなり、相互乗り入れによる新しい競争・協力関係が形成されるとする、「業際化」した市場構造という認識が念頭に置かれている。

このように連結の経済性の概念は、個別企業の経営多角化の範疇を超えた市場構造的広がりをも有するものであるが、ここでは産出成果に関するシナジー効果という観点に限定し、経営多角化の分析用具として用いることとする。例えば、鉄道事業においてその沿線に遊園地を附帯事業として開業することによって、入園者が鉄道を新たに利用するとともに交通アクセスの利便性が入園者数の増大をもたらす、という相乗的な需要創出効果を生み出す場合を考えることができよう。このようなシナジー効果は、既に指摘されているところであるが、外部効果の創出とその内部化(ここでは同一経済主体によるそれ)として捉えることもできる。つまり、金銭的外部経済効果である集積利益の市場的内部化措置である。鉄道事業における上の事例は、新規需要の創出というフローの外部効果の内部化で

23) 宮沢健一「産業社会『連結の経済性』追求」(昭和61年9月11日付『日本経済新聞』「経済教室」), 『実業化と情報化—産業社会へのインパクト—』有斐閣リブレ 昭和63年3月



あるが、新線建設に伴い沿線周辺を自ら宅地開発し開発利益を吸収するという場合には、ストックの外部効果の内部化である。

このことを経営多角化を軸にして考えると、それがもたらすコスト削減効果に着目すれば範囲の経済性であるが、さらに市場的広がりにおいて、それを上回る相乗効果が生じれば連結の経済性であり、これらは第5図に示すような総合的な多角化の経済性として評価することができる。

### (3) 経営多角化の経済性と内部補助

#### ①範囲の経済性と内部補助

多角化の経済性としての範囲の経済性と内部補助とは、元来は直接的な関係のない全く別個のものである。既に述べたように、範囲の経済性とは、経営資源の有効活用ともいえる共通費用の創出に基づく費用節減効果であるのに対し、内部補助とは、帰属先の明らかな固有費用を別の生産物に負担転嫁させることであり、その意味では応益原則または受益者負担原則の否定であるとされる<sup>24)</sup>。すなわち範囲の経済性は、附帯事業の収益性を左右する要素にはなるが、内部補助の構成要素となるものではない。

従って、共通費用のウェイトが大きく範囲の経済性が高いとされる場合に、その共通費用の全額を附帯事業の負担としたとしても、それだけでは内部補助を実施したことにはならない。つまり、共通費用の範囲を超える固有費用の負担転嫁があって初めて内部補助と認定しうるのである。このことは裏を返していえば、共通費用の負担配分問題をクローズアップさせることを意味している。例えば、旅客輸送事業を本来事業とする鉄道事業が、在来の路線や車輛を活用し附帯事業として貨物輸送事業を追加的に経営する場合を想定しよう。このように、本来事業自体の固定費比率が高く、しかもその固定費の大半が附帯事業との共通費用になるような場合には、その共通費用をどのように配分するかによって、

内部補助によらずに範囲の経済性のみで、附帯事業による本来事業の維持が可能となる場合がある。もちろんこの場合であっても、附帯事業の収益性が共通費用の負担を上回るほど高くなければ、実際には本来事業の経営維持には成功しない。ただ大抵の場合には、本来事業の経営資源の限られた一部分を活用して附帯事業を経営することになると思われるので、内部補助によらずに範囲の経済性のみで附帯事業による本来事業の経営維持を図ることは困難であろう。

いずれにしても範囲の経済性は共通費用を発生させるが、この共通費用を結合生産された各個別の財・サービスに客観的合理的に配分する基準や方法は未だ存在していない。そのため、各財・サービスの価格(料金)決定が供給者の恣意的判断に委ねられることになり、その正当性を検証することが難しくなるとされる<sup>25)</sup>。しかし地方公営企業の場合には、営利的附帯事業による非営利的本来事業の経営維持が目的なので、こうした共通費用の負担配分問題はあまり問題にはならないかも知れない。ただ共通費用の配分結果は、附帯事業と本来事業の利益や損失の大きさに正反対の影響を与えることになるため、会計情報に混乱を生じさせる可能性がある。しかも、仮に附帯事業の経営に行き詰まった時に、共通費用の配分操作によって本来事業が附帯事業の経営を実質的に支える、という本末転倒した事態を招く恐れも可能性として否定できない

24) 奥野正寛「範囲の経済性と内部補助」奥野正寛他編『交通政策の経済学』日本経済新聞社（平成元年9月）p.147-154 教授はここにおいて、ある意味で「効率的な」ラムゼイ・ルールが、応益原則を満たしていないとして必ずしも「公正な」規制ではないとされるとともに、「公正な料金」の一つの定義を自由な競争の下での受益者負担原則の成立に求めておられるが、いずれも内部補助問題である。

25) 奥野正寛・前掲書、p. 143-144、拙稿「地方公営企業と料金設定基準(中)」『立教経済学論叢』（平成元年12月）p.26

であろう。

#### ②連結の経済性と内部補助

次に、もう一つの多角化の経済性である連結の経済性と内部補助との関係を考察したい。この場合、連結の経済性つまりシナジー効果が、本来事業と附帯事業のどちら側に主に発生するのかが問題となる。その効果が主に本来事業の収益増大として現われるならば、内部補助との関係は生じない。一方その効果が、主に附帯事業の収益増大となって具体化し、それをもって本来事業の経営維持が図られる場合には、内部補助の成立が一応は認められるであろう。ところがこの場合にも、input局面における共通費用と類似の問題が惹起される余地がある。なぜならシナジー効果は外部効果であるため、発生側と吸収側の相互の峻別および効果の計量的区分が必ずしも明確ではないからである。

さらにより本質的な問題は、こうした附帯事業による外部効果の吸収と本来事業への内部化ということ自体について、そもそも内部補助と呼べるかどうかという疑問である。例えば鉄道事業において、新線建設に伴って生じるストックとしての開発利益（キャピタル・ゲイン）を附帯事業（不動産業）によって吸収する場合を考えてみよう。もちろんその対極には、沿線の宅地開発によって鉄道の利用者数が増大するという相乗効果が生じるわけであるが、そうした利用者数の増大によっては鉄道の経営を維持することが困難であるとする。このような場合、附帯事業によって吸収された開発利益は鉄道事業の経営維持のために充当され、独立の会計区分がなされない限り会計上は鉄道事業収益として一括処理されるとしても、それは運輸サービスの供給コストを反映した営業収益として認識されるものではない。つまり、運輸サービスとしての具体的なコストに裏づけされない収益であり、このことは外部効果（間接的便益）としての性格から当然のことでもある。

しかし、このような外部効果を本来事業と直接に関係しない単なる付随的な波及効果とみなさずに、本来事業による予定されたある種の財・サービスの生産・供給と考えるならば、そのような従来は度外視されていた外部生産物（連産品）にも一定のコストが生じているとみることができる。つまりそのための追加的費用はたとえゼロであっても、少なくとも共通費用（資本費などの固定費用）の発生に関与していると判断することができるのであり、そうした外部生産物をも含めて全費用の帰属配分がなされるべきであることになる。このような場合のサービス・コストは、そのサービスを直接的に消費する利用者だけではなく、外部便益を間接的に享受する非利用者によっても負担されるべきであり、そのようなものとして本来事業の価格決定を行う必要があるといえよう。

ただ問題となる点は、外部効果であるが故に具体的金銭的なコスト・アロケーションが実際上困難であるとともに、内部化の手段として直接的な市場取引によることができないことである。このことの一つの解決策として、コスト・アロケーションについては費用便益分析の手法を用いることができるであろうし、内部化手段については附帯事業による内部化という迂回的な市場的方法を用いることができよう。いずれにせよ公営企業が生み出した地価上昇等の開発利益は、第一次的には開発に伴う外部不経済の発生がない限り、そうした間接的便益をもたらした事業主体に帰属化されるべき性格のものなのである。そうであるならば、附帯事業による外部効果の吸収とその本来事業への充当は、本来事業が生産した外部生産物のコスト回収を迂回的市場手段によって実行することを意味するにすぎず、その限りにおいては内部補助の成立とはいえないことになる。（未完）