

---

# 地方公営企業における資本維持と料金

会 田 富士朗

---

## 1. はじめに

地方公営企業は、地域住民の毎日の生活を支える公共部門の一部門である。市民生活に必要とされるサービスを提供し、その対価としての料金をそのサービスの利用者（地域住民）から受け取ってその活動は維持されている。もとより、その料金によって当該地方公営企業のコストのすべてが賄われていると考えるのは早計であろう。米国・カナダ都市財務官協会（MFOA）が公表した『政府の会計、監査及び財務報告』において、以下のような文言が見られる。「企業基金会計はある特定のサービスを提供するのに要したトータルコスト（減価償却費を含む）を正確に算定し、サービスの受益者に課せられた料金がそれらのコストをどの程度カバーしているのかを示すために設計されている。」<sup>（注1）</sup>ここに、企業基金会計とは、わが国における地方公営企業会計を指すものである。そこにおいて述べられているように、地方公営企業においてサービスの提供に要したコストはその料金によっては賄えられていないのが通常である。なぜならば、地方公営企業は地域住民が毎日必要とする生活必需品を提供するという公共性を有しているからである。例えば、我々人間にとって必要欠くことのできない水を考えてみればすぐに分かるであろう。水道施設を建設し、また、各家庭にまで水道水を送り届けるために水道管を敷設しなければならない。都市部の人口密集地域のみであれば、それほど料金が高くないかもしれないが、各地方自治体において、都市部にだけ水道を敷設することが許されるはずもない。このように、地方公営企業においては一方で料金を徴収しながら他方で公共性をも発揮しなければならない立場に置かれている。

ところで、地方公営企業を規制している法律は、地方公営企業法である。この地方公営企業法は昭和27年に制定され、独立採算性が取り入れられている。これにより、地方公営企業の運営を能率的、合理的に遂行するための手段として企業会計方式が一部取り入れられている。独立採算性を取り入れることによって、企業としての経済性を発揮することが求められている。しかしながら、企業としての経済性の発揮が直ちに利益の追求を意味するものでないことは、地方公営企業の本来の目的である、公共の福祉の増進から考えても当然のことである。それでは、この地方公営企業における経済性と公共性とをどのように考えていけばよいのであろうか。また、地方公営企業において行われる会計に対してどのような役割が求められているのであろうか。

## 2. 地方公営企業における経済性

地方公営企業法は、地方公営企業の経営の基本原則を同法第3条において「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」と規定している。ここでの経済性を、どのように考えるかによって、地方公営企業の性格は大きく異なることになる。単にこの経済性を営利性と考えれば、経済性を発揮するためには料金を上げればよいだけの話となる。なぜならば、地方公営企業の提供するサービスが、地域独占であることが多いので、地域住民は必然的に高料金のサービスであっても購入せざるを得ないからである。

この経済性に関して、瓦田太賀四教授は次のように主張している。<sup>(注2)</sup>すなわち、地方公営企業の経済性は、単にインプットのみを問題とする Economy (経済性)、また単にアウトプットのみを問題とする Effectiveness (有効性)、そしてインプットとアウトプットの比率を問題とする Efficiency (効率性)をそれぞれ経済性を捉える単独の概念としてではなく、それら三者の概念を総合して地方公営企業の経済性を捉えるよう主張している。それゆえ、地方公営企業の経済性は、Economy (経済性)の点からその生産コストがより低くできなかったであろうかという点、また Effectiveness (有効性)の点から生産物をより多く産出できなかったであろうかという点、そして Efficiency (効率性)の点から生産コストと生産量の比率がより改善できなかったであろうかという点、これらの諸点より経済性を捉えることとなる。もちろん、それらの総合された観点から地方公営企業の目的である地域住民の福祉増大が適切になされたかどうかを判断することともなる。地方公営企業における経済性はこのように捉えることが必要であると思われる。

そして、この地方公営企業の経済性を会計的に捉えるには、どのように捉えるべきであるかという問題に瓦田教授はそれを資本維持の問題として捉えるよう主張している。すなわち、地方公営企業の提供するサービスは地域住民にとって欠くべからざるものである。水道サービスを考えてみても、たとえわずかな断水でも日常生活に支障をきたすこととなる。このサービスの提供には膨大な投資が必要とされる。それゆえ、この投資の回収にはかなりの時間が必要とされることになる。それゆえ、地方公営企業はその生産活動の維持が必然的に求められることになる。もちろん、地方公営企業の提供するサービスは生活にとって欠くことのできないものである。その本来の目的からしても地方公営企業は維持されなければならない。地方公営企業における経理方式は独立採算性が求められている。それゆえ、地方公営企業における経済性の問題は、会計的には、独立採算性における資本維持の問題として捉えることができるであろう。そこで、その問題を地方公営企業の代表的な事業である水道事業を取り上げることによって、見ていきたい。

## 3. 水道料金制度の変遷

わが国における水道事業は地方公営企業によって運営されているが、ほぼ水道に関しては、その普及が100%に近くなり、現在では、水道事業に関しては、建設、拡張の時代から維持、補修へと

その重点を移している。この水道事業の料金設定に関して、平成9年日本水道協会から、水道料金算定の基準に関して新しい要領が公表された。この新しい水道料金算定要領を手がかりに資本維持の問題を考えてみたい。そこでまず、それ以前の水道料金制度を概観することにする。

わが国の近代的水道の成立は、明治20年に横浜での通水を持って始まりとされている。<sup>(注3)</sup>その後、東京、大阪、京都などで水道が敷設されるようになった。当初この水道事業を規制していた法律は、明治23年に公布された水道条例であり、水道事業の市町村営がその時以来確立している。この水道条例は、昭和32年の水道法までその効力が存続していた。<sup>(注4)</sup>法制上は民営その他の市町村営以外の経営形態も認められてはいるが、実際上は市町村によって経営されている地方公営企業によって水道事業は営まれている。

水道条例においては、水道料金の算定方法や料金算定のための基準を設定していなかったのであるが、それは水道料金が水道サービスの対価として捉えるというよりは、行政サービスの枠内で考えられていたものと考えることができるであろう。その後、水道事業の料金が水道サービスの対価として捉えられるようになったのは、地方公営企業法によって独立採算性が導入されてからのことである。すなわち、「地方公営企業の経理は、各事業ごとに特別会計を設けて行い、その経費は、当該事業の経営に伴う収入をもって充てなければならない」（地方公営企業法第17条）と独立採算性が規定され、水道事業特別会計を設けることが定められた。

水道料金に関しては、その料金水準に関して地方公営企業法において以下のように規定されている。<sup>(注5)</sup>すなわち、地方公営企業の料金は、「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」（地方公営企業法第21条第2項）とされ、その料金が、公正妥当なものであること、適正な原価に基づくものであること、地方公営企業の健全性が確保されるものであることの原則が示された。

この料金設定原則に関して、次のことに注意しなければならないであろう。すなわち、ここで算定される料金（収益）は「実体資本維持の達成度を表すもの」<sup>(注6)</sup>となっている点である。地方公営企業の健全性が確保されるものという原則によって、地方公営企業の実体資本維持が要請されているものと考えることができる。この点に関して、地方公営企業制度調査会は「料金原価に含まれる範囲は『経営に要する費用及び企業としての実体資本を維持するための適正な資本報酬』とすべきである」<sup>(注7)</sup>と答申している。それゆえ、料金設定にあつては適正な資本報酬（事業報酬）の算定が求められることになる。

ところで、地方公営企業法第21条は、昭和41年に一部改正されたものであるが、同法改正以前の昭和27年制定当時の条文においては、料金設定に関して次のように規定していた。「料金は、公正妥当なものでなければならず、かつ、これを決定するに当たっては、地方公営企業の収支の均衡を保持させるよう適切な考慮が払われなければならない。」ここに見られるように、制定当時の地方公営企業法においては、料金設定において資金的な収支計算が規定されていた。すなわち、当初は実体資本維持に関する考慮はなかったといえることができる。そこにおいては、料金は支出を賄うものとして設定されていることに注意しなければならない。

この資金収支的料金設定原則における収支の均衡とは、収益的収支と資本的収支の両者の均衡であると考えることができる。それゆえ、この算定方式には世代間の利用者負担の衡平性の問題がつきまとうこととなる。なぜならば、水道施設建設に要する資本的収支の不足額までもが、その時どきの料金水準に含まれて計算されるからである。

水道事業に関しては、昭和41年の地方公営企業法の改正を受けて、日本水道協会によって「水道料金制度調査会」が設置され、水道料金設定に関して「水道料金の算定について（水道料金算定要領）」が設定された。この「水道料金の算定について（水道料金算定要領）」は、能率的な経営を行うことがその原価算定の前提とされ、総括原価には既存の水道施設に関する拡大強化の原価も含まれることなどがその内容であった。また、資本費用の算定については費用積み上げ方式が採用されている。費用積み上げ方式とは、人件費、減価償却費、支払利息等とともに、事業報酬についても、各原価構成要素を個別的に算出し、それらの合計額をもって総括原価とする方式のことである。

その後昭和54年に、この「水道料金の算定について（水道料金算定要領）」は日本水道協会の「日本水道協会事務常設調査委員会」によって、改正が行われた。改正点の主な点は、従来においては資金収支ベースであったものを損益収支ベースに改定すること、また、事業報酬と呼ばれていたものを資産維持費と名称を変更することであった。この改定は、水道料金の算定において、より企業会計的な手法を導入することによって、当該地方公営企業体の経営成績を明らかにすることを目的としていた。また、事業報酬という呼称が利益の獲得を目的にしているのではないかとの誤解を生じさせないとも限らないとの配慮から、よりその実体を明らかにする資産維持費との名称を使用することになった。<sup>(注8)</sup>

これまで見てきたように、水道料金は、当初水道サービスの対価としての意味合いはそれほど重きを置かれず、行政サービスの一環として行われてきた。その後、地方公営企業法の施行にともなう、独立採算性が導入されることによって、水道サービスの対価としての料金算定が重視されるようになってきた。しかしながら、そこにおける料金算定の基準は資金収支ベースによる方式がとられていた。地方公営企業法の施行当時の状況としては、増大する水需要に対応することが水道事業の最大の課題であったであろう。人口の増加による水需要の増加、都市化の進展に伴う水需要の増加に対応するため、水道施設の建設拡張が繰り返され多額の資金が必要とされた当時の料金算定事情においては、資金収支ベース方式で算定することもやむを得なかったと思われる。この資金収支ベースによる料金算定基準は、昭和54年に水道料金算定要領の見直しが行われるまで採用されることとなった。

昭和54年に水道料金算定要領の見直しが行われ、損益ベースの料金算定基準が設定された。この料金算定基準は、総括原価による料金算定システムであった。総括原価は営業費用に資本費用を加算したものであり、資本費用は支払利息と資産維持費で構成されている。

総括原価＝営業費用＋資本費用（支払利息＋資産維持費）

資産維持費は、企業債償還金、減価償却不足額、その他事業維持に必要な額から構成されている。この資産維持費は、「給水サービス水準の維持向上及び施設実体の維持のために、事業内に再投資されるべき額」（「水道料金算定要領（昭和42年7月）の見直しについて」）とされ、実体資本維持及

び世代間の利用者負担の衡平を考慮してその内容が定められている。この費用積み上げ方式による資産維持費に関しては、それが必要とされる費用をすべて含むものであるので、原価切り下げに対する刺激を十分に与えない等の批判が存在する。<sup>(注9)</sup> この資産維持費の中で大きな部分を占めるのは、企業債償還金であると思われるが、これが総括原価に含まれることになれば、安易な企業債の発行につながりその償還は将来の料金収入によって賄われることとなる。このような形で料金水準が決定されるとすれば、経営努力に対するインセンティブ効果は望めないであろう。そのようななか、日本水道協会は水道料金算定要領の改定を行った。そこで次節において、平成9年に行われたこの改定を概観することとしよう。

#### 4. 新しい水道料金算定要領

平成9年10月に、日本水道協会から新しい水道料金算定要領が公表された。この水道料金算定要領は、日本水道協会が設置した「水道料金制度調査会」からの答申を受けて公表したものである。この答申のなかで料金水準に関しては以下の点が挙げられている。<sup>(注10)</sup>

- (1) 適正な範囲で料金算定期間の長期化を図り、経営効率化へのインセンティブが働きやすいものとする。
- (2) 事業報酬の限度を明確にするため、積み上げによる算定方式から、公正報酬率規制に移行する。
- (3) 経営情報の公開と経営効率化計画の策定により、料金設定と事業経営に関する利用者の監視と関与を有効に働かせる。

この中では、総括原価方式が引き続き適用されるが、資本費用の算定に当たっては従来の積み上げ方式から公正報酬率規制（レートベース方式）に変更する事が述べられている。

一般に、資本費用の算定方法には、レートベース方式と費用積み上げ方式がある。費用積み上げ方式については前に述べたところである。レートベース方式とは、当該サービスの利用者が当該サービスの事業者に対して、適正な公正報酬を得させるような水準で料金が算定される方法を指す。<sup>(注11)</sup> この料金決定方法は、次のように示される。

$$R = E + (V - D) \times r$$

ここでRは総収益、Eは営業費、Vは建設当初の事業資産の公正価格、Dは事業資産の減価償却額、rは事業資産の公正価格に対して許容されるべき報酬率である。(V-D)はレートベース（料金基底）と呼ばれるものである。このように、レートベース方式においては、当該事業の事業資産に対して許容される報酬が算定されることになる。それゆえ、この方式の場合には、公正報酬の額は、貸借対照表の借方を基準として算定されることとなる。

水道事業においては、この新しい水道料金算定要領においてレートベース方式が採用されたのであるが、その算定方法は次のとおりである。

総括原価＝営業費用＋資本費用（支払利息＋資産維持費）

資産維持費＝対象資産×資産維持率

ここに資産維持費とは、実体資産を維持するために必要とされるものであり、資産に率を乗じる

ことによって、算定される。対象資産は、事業の用に供されているものであり、その金額は減価償却額を控除した金額である。また、資産維持率は、平均的な自己資本構成比率×繰入率（％）により算出される。これは、資本費用が支払利息と資産維持費を加えて算出されていることから分かるように、支払利息が別途計算されているからである。レートベース方式においては、支払利息を別に計算することはないが、この水道料金算定要領においては費用積み上げ方式とレートベース方式の折衷型とでもいうべき方法を採用している。そして、平均的な自己資本構成比率は50%とし、料金の急激な変動などを緩和することなどのために暫定的な値を取ることが認められている。また、繰入率に関しては、政府引き受け企業債利率の直近5ヶ年の平均の率を基準として適正に定めることとされている。

ここにおいて定められている方法は、完全なレートベース方式によるものではなく、基本的には、費用積み上げ方式と言えるであろう。ただ、従来の費用積み上げ方式とは異なり、資産維持費という形で事業報酬の限度を明らかにしている点が大きく異なる点である。

## 5. 地方公営企業における料金設定

これまで見てきたように、水道事業をはじめとする地方公営企業の料金設定の問題を会計的にはどのように考えればよいのであろうか。そのことを若干検討することによって、結びにかえることとしたい。

まず第一に地方公営企業における料金設定は、総括原価を基として計算される。一般の私企業においてはその企業が市場に提供した財貨等は、市場によってその売価が決定される。当該私企業の製品等は市場に受け入れられて初めて収益を生むことになる。それに対して、地方公営企業が提供する財貨等は、地域住民の生活に必要不可欠なものである。例えば、水道事業においては、水道サービスはほとんどの場合独占的に地方公共団体によって提供されている。また、そのサービスを受けずに生活することも不可能である。それゆえ、地域住民は好むと好まざるとにかかわらず、そのサービスを受け入れざるを得ない。この地域独占という性格を持つ地方公営企業における料金設定の出発点は総括原価となる。それゆえ、総括原価が料金収入（収益）に等しいように設定される。総括原価によって計算された料金は、事業報酬を含んだ金額を基としているがゆえに、そこで計算された料金は、事業報酬を含む目標収入であることになる。料金算定期間における、営業費の見積もり、支払利息の見積もり、資産維持費（事業報酬）の見積もりが適正に行われているならば、この料金水準にもとづいて、各需要家に料金が配分されることとなる。

そこで第二に問題となることは、事業報酬を適切に算定する必要があることである。この事業報酬は、地方公営企業の提供するサービスの維持向上のため、その実体資本維持を成す必要がある。そのため、瓦田太賀四教授は、「取得原価と代替原価の差額として規定する必要がある」<sup>(注12)</sup>と主張している。それにより、実体資本維持が行われることになる。この事業報酬の算定が適切に行われたならば、地方公営企業における損益計算において算定される収益は、それゆえ実体資本維持の達成度を表すものとなる。<sup>(注13)</sup>

そこで次に問題となることは、収益が実体資本維持の達成度を表すものであるとするならば、その達成の程度を財務諸表上で明らかにしなければならない。達成度とは、割合を表す概念であるからである。それゆえ、現在の様式とは異なる形式を考案しなければならない。この点が、第三の点として考えられるであろう。現行の財務諸表において明らかにされているもの以上のことが求められていくことになるであろう。

また、第四の点として、利益の分析が行われなければならない事を指摘しなければならないであろう。利益は、結果として計算されたものであるが、その計算の前提には、上で述べたように、料金算定段階において前提とされていたものが存在する。料金収入に関しての見積もりとその実際、また、営業費用における見積もりとその実際など、利益の分析を行うことによって、当該地方公営企業の現状の把握が行われなければならない。

以上見てきたように、地方公営企業会計が報告すべき事柄は、実体資本維持に関する情報であろう。それがどの程度達成されているのか、それを情報利用者にわかりやすく示す必要がある。それと同時に、その達成が、どのように成されたのかの分析も必須のものである。特に地方公営企業の管理者にとっては、重要なものであると思われる。

## 注

- (1) Municipal Finance Officer Association of United States and Canada (MFOA), Governmental Accounting, Auditing and Financial Reporting, Chicago, 1980, p.59.
- (2) 瓦田太賀四『公会計の基礎理論』清文社、1996年、109－118頁。
- (3) 『日本水道史（総論編）』日本水道協会、1967年、10－12頁。
- (4) 石井晴夫「転換期にあるわが国水道事業経営の現状と課題（2）」『公営企業』第28巻第9号、1996年、37頁。
- (5) 一般に、料金の決定は、料金水準、料金体系、料金決定手続きに区分できるとされている。ここに、料金水準とは、水道事業全体の原価（費用）を賄うのに足りる水準に料金が設定されているかどうかといったことを指し、料金体系とは、料金水準によって決定された金額をどの需要者からどれだけの金額を収入すればよいのかといった各需要者からの具体的な料金徴収の問題である。また、料金決定手続きとは、料金水準、料金体系によって設定された料金の改定手続きのことである。具体的には、条例改正の形で、地方議会の議決、および厚生大臣への届出が必要とされるということである。
- 安藤陽「水道事業」関島久雄編『現代日本の公益企業』日本経済評論社、1987年、113頁。
- (6) 瓦田太賀四『前掲書』126頁。
- (7) 『同上書』125頁。
- (8) 石井晴夫「前掲論文」38－39頁。
- (9) 大島国雄『公企業の経営学〔第2新訂版〕』白桃書房、1991年、174頁。
- (10) 児玉廣光「水道料金算定要領の改定について」『公営企業』第29巻第9号、7－8頁。
- (11) 大島国雄『前掲書』175頁。

(12) 瓦田太賀四『前掲書』126頁。

(13) しかし、現実には、事業報酬を料金算定の際に算入している自治体もあれば、算入していない自治体もあるようである。今回の水道料金算定要領よりも古い資料ではあるが、実際の各自治体においては料金算定方法は統一されていないようである。

太田正「21世紀の水道経営と料金システム（上）」『公営企業』第29巻第7号，7頁。



## On a Capital maintenance and a Rate-making of the Local Public Enterprise

Fujio Aida

In this article, we have examined the relationship between capital maintenance and rate-making. Then, we have found out that the water supply fee should be based on the replacement cost, because the historical cost accounting cannot achieve physical capital maintenance. Therefore, the form of financial statements should be reformed.

Key words: public enterprise accounting, physical capital maintenance, rate-making, replacement cost.