

地方公営企業と土地改良区

(一社) 総合政策フォーラム顧問 元杉 昭男

1 公企業の種類

上下水道や工業用水は地方公営企業で実施され、その他にも国や地方自治体が経営に参与している公共部門（公企業）は多い。今回は公企業と対比しながら土地改良区を考えてみたい。

表1は公企業を分類したものである。国の公企業では、一九七〇年代まで官庁事業として特別会計による五現業（造幣局、印刷局、郵政事業、国有林野事業、アルコール専売事業）があったが、公共企業体が公私混合企業に移行している。公共企業体は政府が全額出資し、以前は公社・公団・事業団・公庫等多数あったが、民営化政策により名称や組織が変更された。一部は政府と民間が共同出資している公私混合企業に

表1 公企業の種類

	所有形態	法人格（設立根拠）	我が国の事例
官庁事業	公有	なし	旧事業特別会計、地方公営企業
公共企業体	公有	あり（特別法）	旧公社、旧公団、旧公庫、旧事業団、独立行政法人等
公私混合企業	公私共有	あり（会社法、一部特別法）	NTT、JR、JT等
特許企業（公益事業）	私有	あり（会社法）	電力、ガス、運輸、電気通信、放送等

出典：参考引用文献②

され、特別法に基づく特殊会社には、NTTやJRの各社、各高速道路株式会社、日本郵政等がある。地方自治体の公企業は、官庁事業である地方公営企業が代表的である。独立した法人格がなく、議会による予算・決算の決定の一方で、企業会計方式を採用している。上水道、工業用水、路線バス、都市ガスなどがあ

り、地方自治法・地方財政法・地方公営事業法により規定される。地方自治体が全額出資する公共企業体には、地方住宅供給公社・地方道路公社・土地開発公社がある。公私混合企業には第三セクターと称される地域の開発・振興を主目的とした株式会社が多い。

2 市場の失敗と自然独占

公企業は官営八幡製作所のように民間に資本や技術の蓄積が乏しい時期に設立される場合と、民間企業では採算が合わなかったり、料金が高くなったり、サービス提供範囲が十分でないなど市場が機能しない場合（市場の失敗）に設立される。電気、ガス、水道、通信、鉄道などのように、分割が不可能な巨大な固定設備が必要な産業では、設備完成後の費用に比べ初期投資が莫大なので、完成後には需要（顧客・利用者）が増える度に一人当たりの平均費用は減少する。こうした費用逓減産業では、顧客が多い方が有利だから、放置すれば独占状態（自然独占）となる。市場競争が機能しなくなり、価格つり上げや不採算部門の切捨てによる公平な供給の喪失などの弊害が起きる。ただし、前提がある。企業が一番効率的にサービスを提供する段階に到達する（平均費用が一番低くなる）前に需要が頭打ちになると、ライバル企業がいなくても需要不足で赤字になる。つまり、事業が産業として成り立つ条件がない場合で、地方の鉄道事業で見られる例である。

3 自然独占に対する政府の役割

自然独占に対して、政府（国・地方自治体）は、通常、不可欠な社会インフラであって、産業と

して成り立つ条件がない場合には、赤字補填も考慮しつつ自ら供給主体になる（官庁事業・公共企業体）。十分な需要があるなら、参入規制^{注1}により企業に独占を認めつつ料金規制と供給義務^{注2}を課して対応する（公私混合企業・特許企業）。

もつとも、独占企業が平均費用より高い料金の設定や無駄の多い経営をすれば、新規参入者が現れる可能性がある。参入・撤退の自由を保障し、撤退時に固定的設備の他用途転用や市場での売却による費用の完全回収（撤退時に回収できない費用を埋没費用という）が保障されるならば（コンテスタビリティ市場）、競争圧力が働き、規制が無くても独占企業は効率的経営と平均費用に等しい価格設定をする。この考え方が一九八〇年代以降の独占企業の民営化や規制緩和の理論的な背景となった。電力自由化では、送配電ネットワーク部分と発電・小売り部分に分離し、前者は埋没費用があるので市場参入や価格の規制を残し、発電や小売りはコンテスタビリティ市場として新規参入を認めた。

4 市場の失敗と灌漑排水事業

灌漑排水事業は規模（受益面積）を大きくして取水や配水施設の統合などにより整備・管理費用も節減できる巨大な固定設備が必要であり、灌漑面積当たりの平均費用は需要（灌漑水量・受益面積）の増加と共に逓減する。費用逓減産業とも言え、しかも、施設の多くが埋没費用なのでコンテスタビリティ市場ではない。ただし産業として成り立つ需要が問題となる。

費用逓減産業の他に、市場の失敗を引き起こす要素は他にもある。一つは「正の外部性」で

多面的機能の問題である。農地排水施設は受益地に混在する宅地などの排水も引受けざるを得ないが、宅地などから費用負担の徴収が困難である。農地排水だけを対象とすれば過小な排水施設となるので、補助金により適正な排水施設を整備する。もう一つは準公共財^{注3}的性格である。地域内で事業に参加せずに料金を支払わない者の農地も実質的に受益から排除（排除性）が難しく、フリーライダー（只乗り）問題が生まれる。本来の需要が減少し、独占でも赤字化が拡大する。このため、土地改良法で一定の地域内の参加強制が定められ、農地転用する場合には転用決済金が徴収される。

5 地方公営企業と土地改良区

食料の安定供給を目的とした社会インフラである灌漑排水事業は、公的補助が必要となる可能性がある。表1の公企業のうち官庁事業（地方公営企業）や公共企業体が望ましい。北海道の畑作地帯では土地改良区を設立せずに、市町村が国や道の助成を受けつつ畑地かんがい施設を整備し、賦課金徴収も含む管理も行っている例もある。企業会計方式は採用されていないようだが、外形的には地方公営事業である。一般的には、零細分散錯圃という条件の下、

作付け作物・休耕への対応・毎年の気候変動への対応、条件の悪い地域の事業地区組入れ、参加強制を伴う事業実施の決定、賦課金の徴収、受益者間の水利調整などに必要な費用（取引費用）は多大である。本コラム五の「和の稔り」で論じたように、「公共性の強い事務事業でも相互の利害関係が地域の一部の住民に止まるなら、それらの住民が設ける社団による処理が妥

当である」として、公共組合（土地改良区・公法上の社団法人）が土地改良事業を担っている。公企業は効率性と公共性との両立・整合を求められ、地方公営企業でも、近年、広域化、民間活用、民間譲渡などの改革が行われている。灌漑排水事業も広域化が進められ、初期投資となる固定設備の計画・設計・施工が技術的観点から国や都道府県による実施が多い。管理部分は土地改良区が担うが、合併の促進と共に民間活用を含む効率化が必要となる^{注4}。その際には、末端圃場レベルにおける正確な配水量把握、水利慣行や賦課金額決定の明確化などにより、合理的な費用と便益の算定が必要になる。これは簡単ではないが、例えば手法は異なっても不断の効率化努力は欠かせない。

【注1】参入規制をしなければ、市場競争で生き残りをかけた過大な設備投資・価格競争（破滅的競争）による供給の不安定化が発生する恐れがある。

【注2】電力市場では、地域で同一料金にして、需要密度の高い地域から得た利益で低い地域の赤字を補填している（内部補助）。

【注3】公共財は誰もが同時に使えて（非競争性）、お金を支払わない人を排除できない（非排除性）財で、準公共財は片方のみを持つている財のことを言う。

【注4】本コラム20「究極の土地連」を参照のこと。

【参考文献】

- ①奥野信弘・公共経済学第三版、(株)岩波書店、二〇〇八年十一月
- ②佐々木伯朗・財政学Ⅰ制度と組織を学ぶ、(株)有斐閣、二〇一九年十二月
- ③丹治肇、竹村武士、蘭嘉宜・土地改良区の水管理と公的役割、農業土木学会誌第六八巻第一号、二〇〇〇年十一月
- ④総務省・公営企業の経営のあり方に関する研究会報告書、二〇一七年三月