

近年の公営電気事業をめぐる課題に関する研究

メタデータ	言語: ja 出版者: 静岡大学人文社会科学部 公開日: 2022-12-05 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 太田, 隆之 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.14945/00029203

論 説

近年の公営電気事業をめぐる課題に関する研究*

太田 隆之

I. はじめに

本稿は、地方公営企業の一面をなす公営電気事業に注目し、近年のそれをめぐる制度の動向やこれまでの先行研究を検討することで、今日の公営電気事業の現状と課題を把握するための視点を抽出することを目的としている。本稿が公営電気事業に注目する理由は以下の通りである。

周知の通り、今日の地方公営企業は地域における主要課題の1つとして位置づけられている。地方公営企業は上下水道施設に代表される社会資本を有し、水道供給など我々の日常生活や地域の企業の生産活動に必要な各種サービスを地域に供給している。高度経済成長期に盛んに整備されたこれらの社会資本が改修・更新期を迎えており、これらに取り組むと膨大な経費がかかることが明らかでありながら、人口減少社会に至ることがかつてほどのサービス需要が見込めなくなり、料金収入の先細りが見込まれている（根本，2011；総務省，2017；諸富，2018など）。こうした状況から、各地で上下水道料金の値上げがなされている（2014年9月3日付日本経済新聞東京経済面；2015年6月4日付日本経済新聞夕刊記事など）。財務省は、歳出が増加しながら税収が増えない国の財政状況を「ワニの口」と説明しているが¹、地方公営企業の今後の経営についても同様の状況が認められつつあり、今後の地域に小さくない負担を課すことになると考えられている。

地方公営企業がこうした状況にある中で、公営電気事業、特に戦後から今日に至るまでのそれは、地方公営企業の主要分野の1つに位置づけられながら水道などの分野と比べると全くといっていいほど議論がなされないまま今に至っている。電気事業の分野でも同様である。後段で触れるように、戦前から戦中期にかけて各地で設立された公営電気事業については研究蓄積が形成されてきている。しかし、戦後から今日に至るまでの公営電気事業については、無視されてきたに等しい状況であった。

公営電気事業をめぐるこうした状況を踏まえて、本稿は地方公営企業研究、そして電気事業研

* 本稿は、地方公営企業連絡協議会が公刊する令和2年度同協議会調査報告書に掲載される論文のうち、一部を抜き出して再構成を図るとともに加筆修正を行ったものである。

¹ 財務省ホームページ「財政はどのくらい借金に依存しているのか」を参照。

究の双方に認められるこうした空隙を埋めるための第1歩の議論の提示を試みる。これに取り組んでいくにあたって、本稿では、公営電気事業のうち第2次世界大戦後の早期から電気事業に取り組んでいる法適用事業に注目し²、これをめぐって展開されてきた近年の地方公営企業ならびに電気事業の分野における制度改革の動向と、これまでに提示されてきた戦後以降の公営電気事業をめぐる先行研究から、今日の公営電気事業を検討する際に必要だと考えられる視点、課題を抽出する。

II. 直近の公営電気事業の状況と公営電気事業をめぐる制度の動向

II.1 公営電気事業の現況と法適用事業の推移

本節では昨今の公営電気事業全体の状況を把握するべく、公営電気事業全体の規模とこの事業の今日までの推移を確認する。まず公営電気事業全体の直近の状況を把握しよう³。

はじめに地方公営企業の中の公営電気事業の規模を確認する。2020年度の地方公営企業年鑑に示された同年度の決算データにおいて、公営電気事業は地方公営企業における全8,165事業数のうち1.2%にあたる99事業、職員数は全体の399,653人のうち0.5%にあたる2,117人、決算規模は全体の18兆751億円のうち0.7%にあたる1,344億円となっている。

次に電気事業における公営電気事業の規模を確認する。2020年度における電気事業全体の中の公営電気事業の規模を表1にまとめた。

表より、発電事業全体をみると公営電気事業全体の規模は発電所数9.1%、最大出力数1.0%、年間発電電力量0.9%と小規模であることがわかる。但し、水力発電に注目すると発電所数19.3%、最大出力4.7%、発電電力量8.6%と一定程度の規模があることが認められる。

表1 電気事業に占める公営電気事業の規模

	水力			合計		
	発電所数	最大出力 (千kWh)	年間発電電力量 (百万kWh)	発電所数	最大出力 (千kWh)	年間発電電力量 (百万kWh)
公営電気事業	339	2,319	7,228	489	2,631	7,859
電気事業者 全体	1,754	49,635	84,493	5,391	269,648	845,409
公営電気事業の 占める比率	19.3%	4.7%	8.6%	9.1%	1.0%	0.9%

(出所) 2020年度地方公営企業年鑑より筆者作成。

² 地方公営企業における法適用事業、法非適用事業の説明は、群馬県ホームページ「法適と法非適（地方公営企業法）」などを参照。

³ 表1まで言及、利用するデータは法適用事業と法非適用事業の合算値である。

このように、地方公営企業の分野でも、電気事業の分野でも概して規模の小さい公営電気事業であるが、地方公営企業では経営状態のいい分野の1つとしてあり続けてきた。一例として、地方公営企業の経常収支比率に注目しよう。1979年度から2010年度までの各分野の経常収支比率のデータを用いてそれぞれの分野の経常収支比率の平均値を計算すると、水道事業（簡易水道を含む）が105.4%、工業用水事業が108.0%、下水道事業が102.0%、病院事業が97.8%となっている中で、公営電気事業は118.8%となっており、他事業よりも高い比率を示してきた⁴。その後、2014年度から2020年度の経常収支比率の動向を見ても、水道事業が110%～115%、工業用水が118%～122%の間で推移している中で、電気事業はワンランク上の125%～135%で推移している⁵。

地方公営企業の他分野と比較すると経営状況がいい公営電気事業であるが、今日までの事業数の推移をみると、特徴的な動向を示していることがわかる。まず、直近の事業数を確認しよう。2020年度の地方公営企業年鑑によると、公営電気事業は99事業あり、法適用事業が31事業、法非適用事業が68事業となっている。このうち、公営企業会計が適用される法適用事業は、都道府県営事業26、市営事業2、町村営事業3となっている。公営電気事業における法適用事業数の近年の動向について各年度の地方公営企業年鑑を確認すると、2014年度から2018年度まで28事業で、2019年度から31事業となっている。この間、都道府県営事業数は26で変わらないが、2019年度より市営事業数が1から2へ、町村営事業数が1から3へ増加した。この背景には、冒頭で触れた人口減少社会にあって経営問題を抱える地方公営企業に対し、総務省は公営企業会計の適用を推進ならびにその拡大に取り組んできており、従来公営企業会計が適用される対象ではなかった公営電気事業にも公営企業会計の適用が進められた⁶。その結果、法適用事業数が微増してきている。

しかし、戦後の時期から現在に至るまでの時間軸を設定し、この間継続して事業を営んできた公営電気事業における法適用事業の推移を把握すると、一転して減少する傾向が認められる。図1に公営電気事業経営者会議の会員団体数の推移を示した。この会議は、1952年に施行された地方公営企業法において、当初から電気事業における法適用事業として事業を始めた都道府県営電気事業を中心に1953年に創設された会議であり、戦後から今日に至るまでの公営電気事業の中核を担ってきた公営電気事業者で構成される組織である⁷。

⁴ 岩城（2012）の表1「法適用企業の経常収支比率の推移」を用いて計算した。

⁵ これらの年度の『地方財政』に掲載されている地方公営企業の決算報告のデータを確認した。

⁶ 総務省の取り組みや考え方については藤原（2015）や2018年度地方公営企業年鑑の第1編第1章の記述などを参照のこと。こうした取り組みを受けての地域の対応の一例として、ここでは埼玉県ホームページ「地方公営企業法の適用について」を挙げる。

⁷ 経営者会議の概要は公営電気事業経営者会議編（1993）、公営電気事業経営者会議（2020）を参照のこと。前者では会議の設立とその後の経緯についての説明がなされている。

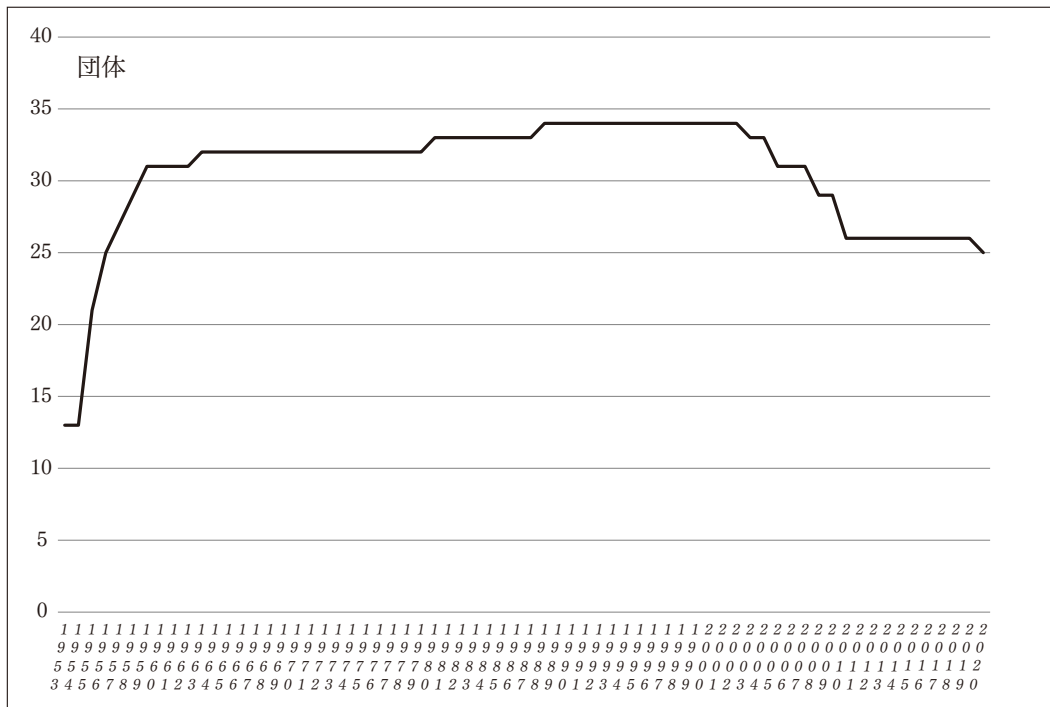


図1 公営電気事業経営者会議の会員数の推移

(出所) 公営電気事業経営者会議 (2020) より筆者作成。

図をみると、1953年に13団体により会議が創設されて以降会員団体数は増加し、1988年には最大の34団体に至った。その後2002年まではこの団体数で推移したものの、2003年以降徐々に会員団体数が減少し、2020年に25団体になった。

会員団体数の減少は、公営電気事業が事業を民間に譲渡して事業を止めることにより生じている。事業を止めた背景には、後述するように電力自由化や電力システム改革の取り組みがあったことがこれまでに指摘されてきた。そして、これらの取り組みが進められたのと同時期に総務省で進められてきた地方財政ならびに地方公営企業の経営の健全化の取り組みと、関連する通知群も指摘できるだろう。次節では、本稿が目指す公営電気事業における法適用事業の動向に影響を与えたとされる1990年代から今日に至るまでに取り組まれたこれらの取り組みの経緯と概要、これらが進展することでもたらされた影響について指摘された諸点を確認していく。

II.2 公営電気事業をめぐる近年の制度改革等の動向

本節では、前節で述べた法適用事業である公営電気事業の事業数の減少に影響を与えたとされる近年の公営電気事業をめぐる制度改革等の動向を確認する。これらを確認することを通じて、

公営電気事業の活動や経営を検証するための視点を得ていく。

公営電気事業に関する文献や資料を繙くと、事業の継続に影響を及ぼしたのは、1990年代以降取り組まれた電気事業分野における電力自由化と、2011年の東日本大震災以降展開された電力システム改革であり、地方財政ならびに地方公営企業の経営の健全化を目的とした取り組みだという指摘が度々なされてきた。以下、本節ではこれらの事業の制度的環境の変化の経緯とその概要を把握しながら、公営電気事業の経営や活動に認められる課題の一端を把握していく。

まず1990年代以前の公営電気事業の経営や活動の前提となる制度の概要を確認しよう⁸。1964年に規定された電気事業法では、公営電気事業は大手民間電力会社を指す「一般電気事業者」に電気を供給する「卸電気事業者」として位置づけられていた。一般電気事業者と総括原価方式を旨とする「卸供給料金算定規則」によって規定された売電価格を含む卸供給の契約が締結されることが、安定的な電力供給と経営がなされる条件の1つとなっていた。一例として、当時の卸契約について触れた長野県の記録によると、長野県電気事業では中部電力と10年間の契約が結ばれていたという（長野県企業局編、1988）。無論、こうした契約が結ばれるまでに電力会社との間で「厳しい」交渉がなされ、所有する管理施設の統合や無人化を図ることによる人員削減や管理業務の民間への委託を図るなどの公営電気事業の費用削減の取り組みもあった⁹。

こうした制度的な前提は、1990年代以降に取り組まれた電気事業法の改革ならびに地方公営企業の経営の健全化をめぐる通知群を通じて大きく変化していく。表2に1990年代以降に進展した電気事業制度の改革動向と、総務省から示された地方自治体ならびに地方公営企業に対する通知ならびに総務省内に設けられた研究会から示された報告書の動向を示した。いずれも、公営電気事業における法適用事業に関わる動向を中心に表を作成している。

⁸ 以下の記述は公営電気事業の今後のあり方に関する検討委員会（2001）、公営電気事業者会議ホームページ「電力自由化に対する取組」などを参照した。

⁹ 電力会社との卸契約を結ぶに際して県営電気事業が取り組んだ費用削減の取り組みの具体例については、長野県企業局編（1988）のほか、公営電気事業者会議編（1993）、岩手県企業局50周年記念企画編集委員会編（2005）、埼玉県企業局電気課編（2008）を参照した。

表 2 公営電気事業をめぐる制度改革と事業譲渡の動向

年	通産省・経産省	総務省	事業譲渡を行った 公営電気事業
1995	[電気事業制度改革(電力自由化)](～2003) 電気事業法改正(第一次電気事業制度改革): 卸電気事業の参入許可制度の撤廃, 電源調達における入札制度の導入, 特定電気事業制度の創設等		
1998		通知「地方公営企業の経営基盤の強化について」	
1999	電気事業法改正(第二次電気事業制度改革): 小売部門における部分自由化の範囲拡大(2000kW以上の特別高圧需要家を対象として部分自由化が導入), 卸供給料金の届け出制への移行等	「公営電気事業の今後のあり方に関する検討委員会」開始	
2001		「公営電気事業の今後のあり方に関する検討委員会」報告書	
2002		通知「地方公営企業への民間的経営手法の導入の推進について」	
2003	電気事業法の改正(第三次電気事業制度改革): 小売り電力市場の自由化の範囲拡大(契約電力量50kW以上の高圧需要家が対象)ネットワーク部門の公平性・透明性の確保, 卸電力取引市場の整備		広島県
2004	上記改正電気事業法一部施行	通知「地方公営企業の経営の総点検について」	
2005	上記改正電気事業法全面施行	通知「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針の策定について」	福島県, 和歌山県
2008	卸電力取引市場の取引活性化に向けた改革, 送電網利用に係る新電力の競争条件の改善(第四次電気事業制度改革)		青森県, 埼玉県

2009		[公営企業の抜本改革] (～2013) 通知「公営企業の経営に当たっての留意事項について」	
2010	行政刷新会議による事業仕分け		石川県, 兵庫県, 福井県
2011	行政刷新会議による事業仕分け・規制仕分け 東日本大震災・福島第一原発事故		
2012	固定価格買取制度スタート	通知「地方公共団体が行う売電契約について」	
2013	[電気事業制度改革(電力システム改革)] (～2015) 「電力システムに関する改革方針」 電気事業法等の一部改正：広域系統運用の拡大		三重県 (2015年まで3回にわたって水力発電所の譲渡を行う)
2014	電気事業法等の一部改正：小売の全面自由化	通知「地方公共団体が行う売電契約について」 通知「公営企業の経営に当たっての留意事項について」	三重県
2015	電気事業法等の一部改正：法的分離の方針による送配電部門の中立性の一層の確保 「卸電力取引の活性化に向けた地方公共団体の売電契約の解消協議に関するガイドライン」 改正電気事業法(2013)施行, 電力広域的運営推進機関設立		三重県
2016	改正電気事業法(2014)施行, 卸規制撤廃・小売全面自由化		
2017	固定価格買取制度改正		
2018	非化石価値取引市場での取引開始		
2020	改正電力事業法(2015)施行, 発送電分離を実施		
2022			金沢市

(出所) 上条 (2004), 米澤 (2009), 磯道 (2011), 曾田 (2014), 公営電気事業経営者会議 (2020), 三重県ホームページ「水力発電事業の民間譲渡について」, 金沢市ホームページ「金沢市ガス事業・発電事業譲渡契約の成立について」ならびに2022年4月1日付日本経済新聞北陸地域経済記事より筆者作成。

表2について、ここでは2011年に起きた東日本大震災ならびに福島第一原発事故を1つの区切りを設定し、時期を2つに分けて把握していく。まず2011年前までの状況について述べる。

公営電気事業にまず大きな影響を与えたのは、1995年から2003年にかけて実施された電力自由化を目的とした電気事業法の改正である¹⁰。1995年の電気事業法の改正では、公営電気事業が行う卸供給時の売電における料金決定原則には実質的な変化がなく、電力会社との交渉に基づいた契約の締結についても大きな変更はなかったという（藤原，1999）。他方、公営電気事業は「卸電気事業」者から非電気事業者である「卸供給事業者」に変わった。但し、2010年度までに締結されていたとされる卸供給契約の関係で、移行措置として「みなし卸電気事業」者となり、その間なされる売電は従来契約の内容で維持されることになった（「相談室」；寺井，2004）。

しかし、この制度改革で電力市場に部分的に自由化が図られ、そこに市場競争が導入されることで、大手電力会社側にコスト削減の圧力がかかることになった。このことによって、電力会社との交渉に基づいて規定された公営電気事業の売電価格で引き下げを求める要求が強まる可能性が指摘された。そして実際にいくつかの事例ではそうした要求が示されたという（「相談室」）。また、「みなし卸電気事業」者となることで設けられた移行措置が切れて卸供給の契約の更新を行う2010年度以降については、契約更新の保証がなく先行きが不透明だという指摘や、売電に競争入札が導入される可能性が指摘された（寺井，2004；「相談室」）。

また、2003年度から始まった「電気事業者による新エネルギー等の利用に関する特別措置法」（RPS法）では、公営電気事業が有するダムによる水力発電がこの法の「新エネルギー」の対象から外れた。このことについては、発電コストが高いとされた水力発電からの電力を電力会社が買い取るメリットが薄くなったという指摘もなされた（寺井，2004）。

以上、通産省・経産省において取り組まれた電力自由化に向けた改革動向について述べた。公営電気事業はこうした通産省・経産省で取り組まれた制度改革の取り組みだけではなく、総務省で進められた地方財政の健全化ならびに地方公営企業の経営の健全化をめぐる取り組みからも影響を受けてきた。

通産省・経産省において上記の取り組みが進められる中で、総務省においても、地方公営企業の経営の総点検、そして民間的経営手法の導入が推進されるとともに、実施する事業の妥当性を検討することを求める通知が出された。公営電気事業についてはその今後に関する研究会が設けられ、報告書が提示された。この報告書では、電力自由化の取り組みが進展する中でその経営動向が把握されるとともに、自由化後の公営電気事業が担うべき役割や機能についての方向性が示された（公営電気事業の今後のあり方に関する検討委員会，2001）。この研究会では公営電気事業

¹⁰ 以下、2007年に公刊された『公営企業』38(11)の90-95頁に掲載された「相談室 公営電気事業における現状と課題について」の記述を用いる。本記事には著者名がないため、引用の際には「相談室」と記す。

には意義があり、それが果たすべき役割や機能を果たしていくことが確認された。しかし、地方公営企業全体をめぐる動向としては、地方財政の運営をめぐる状況が徐々に厳しさを増しつつあるという認識が示され、地方公営企業に対して民間経営のノウハウや手法を積極的に導入するとともに、公営で事業を行うことの是非や今後の採算性を検討するなどの点検を図りながら、事業の継続が困難な場合には事業の譲渡や民営化を含めて今後の経営のあり方について検討すること等が求められた（「相談室」；総務省通知「地方公営企業の経営の総点検について」[2004年]、同通知「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針の策定について」[2005年]、同通知「公営企業の経営に当たっての留意事項について」[2009年]）。このように、総務省からは公営電気事業に対して事業が継続した場合の役割や機能についての方向性が示された一方で、事業そのものを検討し、経営状況によっては民間への譲渡や民営化の選択肢があることも示された¹¹。こうした取り組みを受けて、当時「官業の民間への開放はビジネスチャンス」と捉え、地方公営企業の民営化や民間譲渡が進められた場合、これらが有する企業価値の1つの評価として期待売却金額を試算する取り組みが行われた。その中で電気事業は「優良物件」の1つとして紹介された（磯道，2004；村上・磯道，2006）。

以上、1990年代からの電気事業制度の改革を通じた電力自由化の取り組みや、2003年度から始まったRPS法、そして総務省による地方公営企業の経営の健全化をめぐるいくつかの通知や方針の提示は、公営電気事業に大きな影響をもたらした。具体的には、次の2つの影響があったことが報告されてきた。

第1に、電気事業制度をめぐる一連の改革の影響を受けて売電価格が下げられたことである。当時、石川県の電気事業では一連の影響で電力会社から売電価格が下げられ（磯道，2011）、また埼玉県の場合は、売電先の電力会社から売電価格を下げる要請があったという（埼玉県企業局管理部総務課予算経営改革担当，2004）。全国的にも、1990年代から2002年まで公営電気事業の売電価格が上昇せず、下降傾向すら認められるという指摘がなされた（寺井，2004）。

第2に、通産省・経産省の取り組みと、総務省から示された諸種通知や方針の最たる影響として、2000年以降法適用事業である公営電気事業による民間への事業譲渡の動きが起こったことである。表2に示した通り、2003年に広島県が事業を譲渡して以降、2010年に至るまで8事業が事業を譲渡し、公営電気事業を終えた。これらの事業譲渡がなされた理由を把握できた限りで述べれば、設備の老朽化による修繕の必要がある一方で売電収入を得る保証がないこと（広島県）、売電価格が隣接する事業より高く契約更新の見込みがないこと（福島県）、売電価格が高く引き下げの要請がある一方で効率化の取り組みに限界があること（埼玉県）、売電価格の引き下げがある中

¹¹ 磯道は総務省の2009年の通知について小泉内閣時の民営化に向けた取り組みを踏まえたものだと指摘している（磯道，2011）。

で行財政改革の取り組みが行われ、電気事業を売却することで得た資金を他の負債の精算等に充てたこと（福井県）、といった諸点が挙げられている¹²。こうした動向の背景には、RPS法で公営電気事業の水力発電による電力が買い取り対象になれば事業譲渡以外の選択肢を検討する可能性もあったという指摘も示された（寺井，2004）。

次に、2011年の東日本大震災ならびに福島第一原発事故以降の動向について述べる。当時の民主党政権では、2009年9月から行政刷新会議が設置され、事業や規制の見直しを図ることを通じて経済成長を促すことを目的に「事業仕分け」や「規制仕分け」が行われていた（内閣府ホームページ「行政刷新 過去の取り組み」；2010年6月2日付日本経済新聞朝刊記事など）。これらの取り組みの中で再生可能エネルギー（再エネ）の普及が1つのテーマに位置づけられ、規制改革を通じてその普及を促すことが目指された（2011年3月2日付日本経済新聞朝刊記事など）。この取り組みが進められた結果、内閣府から示された再エネに関する通知の1つに、公営電気事業が行う売電は一般競争入札を導入することを基本的な原則とするという方針が示された（2012年4月3日閣議決定「エネルギー分野における規制・制度改革に係る方針」）。

そして、2011年の東日本大震災と福島第一原発事故を受けて、2012年7月より「電気事業者による再生可能エネルギー電気の調達に関する特別措置法」、いわゆる固定価格買取制度（FIT）が始まった。上述したRPS法とは異なり、FITでは一定の条件の下で公営電気事業が取り組む水力発電も買い取り対象に含まれることとなった。FITは水力発電を中心に再エネを利用する公営電気事業者にとって活用価値が高いという指摘がなされたが（曾田，2014）、実際、2012年以降全国的に公営電気事業者の収入が増加し、経営パフォーマンスが向上する傾向が認められたという（御手洗・今道，2017，2018）。

その後、2013年度から2015年度まで電気事業法等の一部改正がなされ、「電力システム改革」が進展した。2013年度は広域系統の運用の拡大のための機関の設立を行うための改正、2014年度は電気の小売り及び電力の発電の全面自由化を行うための改正、2015年度は法的分離の方式による送配電部門の中立性の確保を行うための改正がなされた。この中で公営電気事業に大きく関わるとされたのは2014年度の改革である。

2014年度の改革では、公営電気事業に対して主に2つの変化をもたらすこととなった。第1に、電気事業者としての位置づけである。上述したように、電力自由化の取り組みがなされる過程で、公営電気事業は非電気事業者である「卸供給事業者」という位置づけであったが、この改正で一定規模の発電を有し、電気の発電を行って電力を供給する発電事業者という位置づけになった¹³。

¹² 広島県、福島県の記述は寺井（2004）、埼玉県の記述は埼玉県企業局管理部総務課予算経営改革担当（2004）ならびに埼玉県企業局電気課編（2008）、福井県の記述は磯道（2011）に基づいている。

¹³ 以下、2017年に公刊された『公営企業』48(10)の70-75頁に掲載された「公営企業質疑応答 電気事業法の改正が公営電気事業に与える影響について」の記述を参照した。

第2に、それまで公営電気事業に適用されていた総括原価方式を旨とする卸料金算定規則と電力会社との交渉に基づいて売電契約が結ばれる卸供給規制が撤廃され、売電に際しては従来の契約締結先であった電力会社だけでなく、他の民間業者を含めた競争に基づいた売電価格とこれを含んだ契約を行うことが基本となった（曾田，2014）。これは小売の全面自由化をなすべく進められた改革であり、公営電気事業に影響したのはこちらである¹⁴。

こうした経産省における電力システム改革の進展を受け、2012年に示された一般競争入札を基本的な原則とした公営電気事業における売電価格の決定が2014年においても堅持されることとなった。この間、総務省から上述した2011年以前から示されていた通知の内容が地方公営企業に対して継続して示されており、公営企業として実施している事業を公営のまま実施することの妥当性を検討することが求められ続けた。公営電気事業については、一貫して民間代替性が高い事業の1つとして位置づけられてきている。

以上、2011年以降の経産省ならびに総務省で進んだ制度改革の動向について述べた。一連の改革や通知などが公営電気事業にもたらすであろう影響として次の指摘がなされた¹⁵。一般電気事業者と公営電気事業が結んできた随意契約の契約期間が終わると、従来の随意契約から一般競争入札に基づいた契約に切り替えることが基本となった。このことは、短期的には収益増加が見込める可能性はあるものの、長期的には価格競争が起これ、価格が下落する懸念があること、一般競争入札による売電がなされることで、売電価格がいくらになるか「不透明」になることが指摘された（曾田，2014など）。

ここで、法適用事業である公営電気事業と電気事業者が結ぶ売電契約をめぐる状況を確認する。2013年になされた報道では、当時水力発電を行っていた26の公営電気事業中、25の事業で大手電力会社と従来から結んでいた随意契約が維持されており、新電力が入札できない状況があったという報道がなされた（2013年4月1日付朝日新聞朝刊記事）。その後、経産省内に設けられている制度設計専門会合の事務局が公営電気事業者会議の会員団体26に対して行った調査によると、2019年の時点で、一般競争入札に基づいた売電を行っている・もしくは今後行う予定の公営電気事業者は、回答があった25公営電気事業者中、前者は2（東京都と新潟県）、後者は2（北海道と京都府）であったという。他、2020年度に公募プロポーザル方式による売電に移行する事業者が5つとなっており、それ以外の電気事業者は2023年度以降に随意契約の満了期間を迎えるという¹⁶。

¹⁴ 電気事業者としての位置づけの規定が変更された点について、この変更がなされたことで地方公営企業法上の法適用事業の範囲が拡大することとなった。これは法非適用事業には影響が及ぶが、管見の限り、本稿が注目するかねてから法適用事業であった電気事業に対してこの変更がもたらす影響に関する議論は認められなかった。

¹⁵ ここでは公営電気事業への影響の記述に限定しているが、一般的な電力市場ではこれまでにない競争状況が生ずることとなったとされる。一例として、競争全体の状況を扱う議論として穴山（2016）、こうした動向の事例を扱う議論として野地（2016）、江田（2017）、新電力の対応を扱う議論として片野・岸田（2020）を参照のこと。

¹⁶ 第43回制度設計専門会合事務局提出資料を参照。当時公営電気事業者会議の会員団体は26団体あったが、

公営電気事業が行う売電は、従来の随意契約が維持されつつも、一般競争入札や公募プロポーザル方式による入札が用いられつつある状況にあり、前者から後者へ向かう過渡期にある。

以上、2011年以降今日までの動向について述べた。2011年以降に経産省、総務省により進められた取り組みは、東日本大震災と福島第一原発事故を1つの契機としつつも、2011年以前に進められてきた取り組みの延長線上にあり、それらが進展したり、加速化したことは指摘できるであろう。2011年以降に進められたことで公営電気事業にもたらされた変化について、上述した2011年以前に認められた2点の影響に沿って指摘する。

第1に売電価格をめぐる動向で、規制緩和が進められて再エネの普及の促進が図られるとともに東日本大震災を経て電力システム改革が進展することで、卸供給規制そのものが撤廃され、一般競争入札が基本となった。先述したように、2011年以前は公営電気事業における売電方法をめぐる契約は卸供給規制下の契約が中心となっており、その枠組みの中で売電価格が引き下げられることへの懸念が示され、実際に傾向が認められた。これらの動向は、公営電気事業が売電を行う際の制度的な前提そのものが撤廃されたことを意味しており、2011年以前の動向から更に大きな変化をもたらされたこととなった。卸供給規制下での売電契約から一般競争入札を基本とした売電契約に移行することで、売電価格の動向が「不透明」になるという指摘がなされたことに触れた。次節で述べるように、売電収入は公営電気事業の収入そのものであり、売電価格は公営電気事業の肝である。本節で触れたように、卸供給規制下では10年間の契約が結ばれていた事例があり、この契約下で経営の見通しが立てやすかったであろう状況があったことを考えれば、売電をめぐる契約が変化して価格動向が「不透明」になることは、結果としてその後の経営の動向に「不透明」さがもたらされることを意味するといえるだろう。

第2に、公営電気事業の家の法適用事業の民間への事業譲渡の動きが引き続き認められた。表2に示したように、2011年以前の段階で8事業が事業を譲渡していたが、その後、三重県が事業を譲渡し、直近では金沢市がガス事業とともに電気事業を譲渡した。2011年以前の動向と比較すれば数は少ないものの、引き続き民間譲渡が起きたことは認められる。

以上、近年の公営電気事業の活動や経営に影響をもたらした制度改革の状況について述べた。一連の改革を通じて、各地の公営電気事業に対して大きな変化をもたらされたのはそれまで行ってきた卸供給、売電である。従来の卸供給規制下においては、総括原価方式ならびに電力会社との交渉を通じて売電価格が決まり、随意契約が結ばれてきた。1990年代半ば2000年代前半まで取り組まれた電力自由化への取り組みでは、このあり方そのものに大きな変化はなかったが、電力

三重県は2015年までに水力発電所を譲渡していたため未解答であったという。2019年の時点で2事業者にとどまっていた理由は、多くの事業者はこの時点で過去に大手電力会社と結んだ契約期間中であったため、一般競争入札に基づいた売電に移行すると契約違反とみなされて補償を求められるおそれがあったためだとされる。

市場に部分的な自由化が電力会社に影響を及ぼし、結果的に公営電気事業の売電価格を下げる方向に作用するとともに、将来的に一般競争入札への移行が示され、売電価格の動向が不透明になることなどが指摘された。また、こうした取り組みと同時に地方公営企業の事業の見直しを促す動きも進み、電気事業は民間代替性が高い事業の1つに挙げられるようになった。地域の実情やこうした動向も受けて、公営電気事業では民間に事業を譲渡する動きが生じた。そして、2011年の東日本大震災後に進展した電力システム改革は、卸供給規制下での随意契約から、一般競争入札を基本とした売電価格の決定を含む契約が行われることとなった。こうした改革がなされたことで、公営電気事業の収入源である売電収入に影響がもたらされた。2000年以降事業を譲渡する団体が出てきたことから、公営電気事業の経営のみならず事業の継続に強い影響を及ぼしたといっている。

Ⅲ. 公営電気事業をめぐる先行研究のレビュー

前節では公営電気事業全体の現状とそれに影響を及ぼした1990年代から本格的に取り組まれた制度改革等の経緯を把握した。本節では、主に戦後以降の公営電気事業をめぐる展開されてきた議論を振り返ることで、引き続き近年の公営電気事業の活動や経営を検証するに際しての視点を得ていきたい。尚、本節では公営電気事業の法適用事業に関する先行研究に限定してレビューを行う。

まず経済学からの公営電気事業の捉え方を確認しよう。電気事業を通じて供給される電気には排除性、競合性の両方が認められることから、経済学では電気は私的財として扱われてきた。しかし、電気は公的供給財の1つとしても位置づけられてきた(野口, 1984)。財として有する性質から私的財として扱われる電気が公的供給財としても位置づけられたのは、日本では戦前から戦中期にかけて各地で公営電気事業が営まれていた経緯があることが理由の1つだろう。管見の限り、経済学では公的供給財をテーマとした議論は乏しいが、戦中期に日本発送電株式会社や配電会社に吸収・合併されるまでの公営電気事業が地域において果たした役割を検証する事例研究には蓄積があり(小椋, 1973; 高寄, 2013, 2015; 西野, 2020など)、これらの研究蓄積は公的供給財としての電気に関する研究としても位置づけることができるだろう。これらの研究成果から指摘できることの1つとして、公的供給財として電気ならびに電気供給・電気事業を検討する際には、財が有する性質だけに注目するのではなく、事業を取り巻く状況も視野に入れて検討することが必要になることである。

冒頭でも触れたように、戦中期までの公営電気事業は盛んに研究されてきたのに対して、戦後から今日に至るまでのそれについては驚くほど議論が少ない。地方公営企業の他分野と比較して

も議論に乏しい。こうした状況にあって、公営電気事業に注目した議論はわずかながらも提示されてきた。室田（1993）は、従来の大手民間電力会社による地域独占に基づいた電力供給を核とする電気事業制度のあり方を批判しながら、こうした電力供給のあり方のオルタナティブとして公営電気事業による電力の卸供給の取り組みに注目するとともに、戦後における電気事業制度の形成過程で、戦前に公営電気事業が営んでいた自治体が組織的に公営電気事業復元運動を展開し、民間の電力会社による地域独占を核とした電気事業制度が形成される中でこうした動きに対抗したことを評価した。公営電気事業の経営については、その全国の状況を検証する報告が地方公営企業の決算報告の一部として総務省の担当部局から毎年なされており、公営電気事業を含む分野を限定した検討や報告もやはり担当部局から示されてきた。概して、公営電気事業の経営は他事業のそれよりも良好だと評価されてきた（古川・小澤・齋藤・山外，2004；岩城，2012；御手洗・今道，2017，2018；関本・青野，2019；山本・仲田，2020など）。県営電気事業の経営を検証する議論としては、岡山県電気事業に注目した徳田（1994）が唯一の事例研究である。徳田は戦後から90年代前半までに至る岡山県の電気事業の経営状況を検証し、地方公営企業が全国的に「危機」に直面していた時期でも経営状況は良好であったことを明らかにしている。他方で、岡山県電気事業の活動が県行政との連携を欠きながら行われてきたことを指摘した。

戦後から今日までの公営電気事業をめぐる議論としては、卸供給規制下で実施されてきた売電に注目した議論も挙げられる。これらの議論で注目されたのは総括原価方式の算定式に認められる課題である。批判的に検討された内容は時期によって異なるが、共通して指摘されたことは、総括原価方式の算定式には公営電気事業の売電価格を下げる要素が含まれていたことである。前節で確認したように、東日本大震災以降電力システム改革が進展し、総括原価方式をベースとした売電を行う規定をした卸供給規制は撤廃されたが、議論の概要を把握しよう。

管見の限り、公営電気事業に設定された総括原価方式の算定式をめぐる議論がなされたのは高度経済成長期であり、80年代に至るまで総括原価方式に認められる課題が提起された。当時の制度下における総括原価方式の算定式では、売電価格が下がることに寄与する項目が認められること、算定式で規定された価格は公営電気事業にとって赤字が出ない程度の水準で設定されており、その経営基盤の強化につながらないとされた（小山，1965；北，1970）。こうした指摘は80年代に入ってもなされた（青山，1981）。また、卸供給の際の売電価格の決定に売電先である大手民間電力会社との交渉が規定されていたことも注目された。買い取る側の電力会社が公営電気事業を下請けのように見なして交渉していたことなどの指摘もなされ、交渉で価格を決める規定もまた売電価格を下げることに寄与する懸念が示されるなどの課題が提起された（青山，1981）。先にも触れたが、実際に「厳しい」とされた交渉が行われていたことを伺える回顧もなされた（長野県企業局編，1988）。90年代に入ると、公営電気事業に対してなされていた水利使用料の減免措置等が

公営電気事業の売電価格を下げていたものの、その結果としてもたらされる住民に対する電気料金の低減が地域にもたらす効果が薄くなっていたことなどの課題も提起された（吉村，1994）。

戦後以降の公営電気事業に関する議論は概ね以上の内容である。総務省の担当部局から公表される決算報告等を通じて全体の状況の把握はできるものの、個別具体的な事例の把握は必要だろう。管見の限り、県営電気事業の事例検証は徳田の研究のみである。そして、公営電気事業の売電をめぐる問題提起もなされてきたが、前節で確認したように近年の制度改革等の進展が図られることで、総括原価方式を核とした卸供給規制は撤廃されるに至ったことから、新たな研究が必要になるだろう。本節で述べた先行研究も踏まえると、これに取り組んでいく上で必要になる視点として以下の3点が挙げられる。

第1に公営電気事業が行う売電の際に設定される売電価格をめぐる動向である。この課題は上述したように公営電気事業について提示されてきた議論でもテーマの1つとして取り上げられてきており、前節で制度改革等の動向を確認した際にも公営電気事業における中心的な関心の1つとしてあり続けてきた。そして、公営電気事業においても売電価格は「永遠の課題」（公営電気事業経営者会議，1993，26頁）として位置づけられていることから、この視点から現状を把握していくことが必要であることは明らかである。

第2に、公営電気事業が有する発電関連施設の更新、改修問題である。冒頭でも述べた通り、地方公営企業が抱える社会資本の更新、改修問題は費用が大きな額になることから、かねてから今後の地域における主要課題の1つとして位置づけられてきた。公営電気事業についても水力発電所の老朽化が進んでいることが指摘されているが（公営電気事業経営者会議，2020）、これらの実情や更新・改修問題についての対応は、地方公営企業の間分野と比較すると議論がなされてきていない。

最後に地域貢献に関する課題である。これまで、公営電気事業においてこの課題は相応の重要性がある課題としてこれまで位置づけられてきた。公営電気事業は、上下水道や病院事業のように住民をはじめとした地域の主体に直接電気を供給せず、大手民間電力会社に卸供給をする主体であった。戦後当初の時期こそ、地域開発の一環として各地に設立された公営電気事業はダムや発電所を建設し、地域開発や住民生活に必要な電力供給の一翼を卸供給を通じて担うことが重要な役割だと認識されてきた。しかし、ダムなどが建設されて発電が始まり、地域開発が進んでいくと、一定程度この役割を果たしたとみなされ、以降公営電気事業が地域づくりにおいて果たすべき役割は何か、どういう地域貢献ができるかということが重要な課題として位置づけられることとなった（群馬県企業局，1979；長野県企業局編，1988，公営電気事業経営者会議編，1993；公営電気事業の今後のあり方に関する検討委員会，2001など）。卸供給を担うが故に当事者からも「住民からの存在感が希薄」（吉村，1994，104頁）だという指摘がなされてきており、地域におい

て公営電気事業の存在意義を示していくことは、広報のあり方も含めてかねてから課題の1つとしてあり続けてきた。

他方で、上述したように自身の経営努力もあって公営電気事業の経営パフォーマンスは良いという評価がなされてきており、実際に利益が出ていた。これらの利益は、上述した公営電気事業が抱える発電施設等の維持管理や改修・更新に取り組む際の財源になるだけでなく、地域貢献活動に用いられたり、県の一般会計など他会計に繰り出されることで、公営電気事業の活動が関わる分野を超えて広く地域課題に対応してきた経緯がある（公営電気事業経営者会議ホームページ「地域への貢献」）。本稿では一連の取り組みを地域貢献に関する課題と結び付けて把握し、公営電気事業の課題の1つとして位置づける。

IV. 結びに代えて

本稿は戦後以降ほぼ無視されてきたといえる公営電気事業に注目し、近年の公営電気事業、特にその中の法適用事業が直面する課題について議論した。公営電気事業が近年電気事業分野で進められてきた電力自由化ならびに電力システム改革をめぐる動向、そして地方財政ならびに地方公営企業の経営の健全化をめぐる動向の双方から影響を受けていること、そしてこれまでに行われてきた公営電気事業をめぐる先行研究も検証しながら、近年の公営電気事業を検討する際には、公営電気事業の収入を規定する卸供給の際の売電価格の問題、公営電気事業が有する発電施設の維持・管理ならびに改修・更新の問題、電力の卸供給を行うことで直接住民などの地域の主体に電気を供給しないことに起因する地域貢献の課題の3つの問題・課題があることを明らかにした。本稿の以上の議論を踏まえて、今後これらの3つの課題に注目しながら、県営電気事業に注目した事例研究に取り組む、公営電気事業の検証に取り組んでいく。

付記

本研究は地方公営企業連絡協議会による令和2年度調査研究事業の成果の一部である。本研究を京都大学再生可能エネルギー経済学講座の研究会で報告した際、同講座の先生方から貴重なコメントをいただいた。更に、高崎経済大学西野寿章先生より、県営電気事業に関する資料についてご示唆をいただくとともに、資料をお借りする機会を得た。深謝申し上げる。本稿における誤りは全て筆者に帰する。

参考文献・資料

青山宗永（1981）「公営電気事業の民主化にむけて」『月刊自治研』第23巻第3号（65-77頁）

- 穴山梯三 (2016)「電力小売全面自由化後の新たな市場競争形態」『公益事業研究』第68巻第2号 (1-11頁)
- 磯道真 (2004)「本誌が初試算, 地方公営企業の期待売却価格ランキング」『日経ビジネス』第1242号 (116-118頁)
- 磯道真 (2011)「公営企業決算から (上) 電気・ガス 福井・石川県, 70億円超の売電収入 風力発電, 施設数・発電量が最高更新」『日経グローバル』第177号 (50-53頁)
- 岩城大輔 (2012)「地方公営企業における経常収支比率の状況」『公営企業』第43巻第12号 (108-116頁)
- 岩手県企業局50周年記念企画編集委員会編 (2005)『岩手県企業局五十年史』
- 江田健二 (2017)「電力自由化一年と都市ガス自由化開始における検証」『商工ジャーナル』第43巻第6号 (40-43頁)
- 片野浩和・岸田大輔 (2020)「大阪いずみ市民生協 大手の電力・ガス会社との価格競争に宅配事業と連携した営業戦略で立ち向かう」『生協運営資料』第312号 (6-16頁)
- 金沢市ホームページ「金沢市ガス事業・発電事業譲渡契約の成立について」
https://www.2.city.kanazawa.ishikawa.jp/ct_important/35961/ (2022年7月19日閲覧)
- 上条昇 (2004)「地方公営企業の経営の総点検について」『地方財政』第43巻第6号 (128-156頁)
- 北久一 (1970)「公営電気事業の総括原価と事業報酬」『公益事業研究』第22巻第1号 (80-101頁)
- 群馬県企業局 (1979),『上毛の山河を拓く』上毛新聞社出版局
- 群馬県ホームページ「法適と法非適 (地方公営企業法)」
<https://www.pref.gunma.jp/07/a2110046.html> (2022年7月19日閲覧)
- 公営電気事業経営者会議編 (1993)『公営電気事業経営者会議40周年記念誌』
- 公営電気事業経営者会議 (2020)「自然の恵みをエネルギーに 公営電気事業」
- 公営電気事業経営者会議ホームページ「電力自由に対する取組」
<http://www.koueidenki.org/liberalization/revision.html> (2022年7月19日閲覧)
- 公営電気事業経営者会議ホームページ「地域への貢献」
<http://www.koueidenki.org/local/index.html> (2022年7月19日閲覧)
- 公営電気事業の今後のあり方に関する検討委員会 (2001)「公営電気事業の今後のあり方に関する検討委員会報告書」(参照元は『ニューポリシー』第21巻第4号 [218-229頁], 2001年)
- 公営電気復元運動史編集委員会編 (1969)『公営電気復元運動史』
- 小桜義明 (1973)「高知県における工場誘致政策の形成と県営電気事業」『経済論叢』第112巻第2号 (17-45頁)
- 小山日出児 (1965)「公営電気事業の特殊性と料金算定要領の問題点について」『公益事業研究』第

17巻第1号(77-96頁)

埼玉県ホームページ「地方公営企業法の適用について」

<https://www.pref.saitama.lg.jp/a0107/koueitantou/portal/koueikigyoukaiketeikiyou.html> (2022年7月19日閲覧)

埼玉県企業局電気課編(2008)『埼玉県営電気事業史』

埼玉県企業局管理部総務課予算経営改革担当(2004)「埼玉県企業局経営改革5か年計画について:計画の取組状況と今後の課題」『公営企業』第36巻第5号(50-58頁)

財務省ホームページ「財政はどのくらい借金に依存しているのか」

<https://www.mof.go.jp/zaisei/current-situation/situation-dependent.html> (2022年7月19日閲覧)

関本徹・青野洋(2019)「平成29年度の決算による地方公営企業の決算分析(上)」『地方財政』第58巻第2号(144-232頁)

総務省『地方公営企業年鑑』各年度版

総務省(2017)「公営企業の経営のあり方に関する研究会報告書」

曾田研之介(2014)「公営電気事業を取り巻く諸課題について:電力システム改革と再生可能エネルギー固定価格買取制度を中心に」『公営企業』第46巻第4号(78-87頁)

第43回制度設計専門会合事務局提出資料(2019)「公営電気事業における売買契約の実態調査について 令和元年11月15日」

高寄昇三(2013)『昭和地方財政史 第3巻』公人の友社

高寄昇三(2015)『昭和地方財政史 第5巻』公人の友社

寺井芳隆(2004)「転換期の地方公営企業(下)規制緩和に揺れる電気・ガス事業:民間譲渡で“退場”相次ぐ」『日経地域情報』第434号(16-21頁)

徳田政太郎(1994)「戦後における公営電気事業の展開と諸課題:岡山県の事例を中心として」岡山大学経済学研究科修士課程学位請求論文([抄録]『岡山大学経済学会誌』第26巻第1号(213-214頁))

内閣府ホームページ「行政刷新 過去の取り組み」

<https://www.cao.go.jp/gyouseisasshin/> (2022年7月19日閲覧)

長野県企業局編(1988)『県営電気事業30周年記念誌 県営電気の灯をともして30年』

西野寿章(2020)『日本地域電化史論』日本経済評論社

根本祐二(2011)『朽ちるインフラ』日本経済新聞出版

野口悠紀雄(1984)『公共政策』岩波書店

野地健一(2016)「電力自由化で本格化する料金・サービス競争」『とみん経営ビジネス21』第320号(12-14頁)

- 藤原淳一郎（1999）「電力自由化時代の公営電気事業」『公営企業』第31巻第3号（2-7頁）
- 藤原俊之（2015）「公営企業会計の適用の推進について」『地方財政』第54巻第3号（255-267頁）
- 古川広紀・小澤高志・齋藤勉・山外和哉（2004）「平成14年度の決算による地方公営企業の決算分析（完）電気事業・ガス事業・病院事業・下水道事業・その他の事業」『地方財政』第43巻第3号（114-203頁）
- 三重県ホームページ「水力発電事業の民間譲渡について」
<https://www.pref.mie.lg.jp/common/content/000272656.pdf>（2022年7月19日閲覧）
- 御手洗裕己・今道綾子（2017）「平成27年度の決算による地方公営企業の決算分析（上）」『地方財政』第56巻第2号（186-274頁）
- 御手洗裕己・今道綾子（2018）「平成28年度の決算による地方公営企業の決算分析（上）」『地方財政』第57巻第2号（137-225頁）
- 村上史佳・磯道真（2006）「民営化進む公営企業 地方自治体に隠れた‘宝物’」『日経公社債情報』第1541号（2-6頁）
- 室田武（1993）『電力自由化の経済学』宝島社
- 諸富徹（2018）『人口減少時代の都市』中央公論新社
- 山本哲弥・仲田洋介（2020）「平成30年度の決算による地方公営企業の決算分析（上）」『地方財政』第59巻第2号（151-238頁）
- 吉村敏嗣（1994）「地方の時代を迎えて存在意義のある公営電気事業」『電力土木』第251号（104-112頁）
- 米澤朋通（2009）「『公営企業の経営に当たっての留意事項について』（平成21年7月8日総財公第103号，総財企第75号，総財経第96号）について」『地方財政』第48巻第9号（115-127頁）
- 2010年6月2日付日本経済新聞朝刊記事「政府内『仕分け』乱立，省庁版・出先や規制…無駄削減アピール，手法先行」
- 2011年3月2日付日本経済新聞朝刊記事「行刷会議 重点12項目判明 規制改革「環境」など柱に 電気自動車普及促す」
- 2012年4月3日閣議決定「エネルギー分野における規制・制度改革に係る方針」
- 2013年4月1日付朝日新聞朝刊記事「25自治体 大手に随意契約で売電 新電力の参入進まず 入札で都のみ切り替え」
- 2014年9月3日付日本経済新聞東京経済面記事「上下水道，値上げ相次ぐ 設備更新や人口減響く 首都圏，東京・羽村市は21%」
- 2015年6月4日付日本経済新聞夕刊記事「水道 大幅値上げ相次ぐ 1割超 設備更新負担重く 人口減り採算とれず」

2022年4月1日付日本経済新聞北陸経済面記事「金沢エナジー事業開始 ガス・発電 市営→民間に 一般契約で料金安く」