

民営化の時代背景

——国有化の時代から民営化の時代へ——

遠 山 嘉 博

目 次

- 第1節 はじめに
——経済政策の基調の逆転——
- 第2節 国有化の時代
- 第3節 公私企業の能率比較
- 第4節 公私企業の能率比較に関する諸説
- 第5節 公企業の能率制約要因
- 第6節 おわりに
——民営化の時代への移行の必然性——

第1節 はじめに

——経済政策の基調の逆転——

1979年5月にイギリスのM.サッチャー（Margaret Thatcher）政権が発足して以来36年が経過したが、この保守党政権ほど、資本主義経済において画期的変革をもたらした例はないのではなかろうか。同政権下のイギリスを始め資本主義諸国の経済政策の基調は、国家の経済介入や経済政策の量的拡大・質的強化から、それらの量的削減・質的緩和へと大きく逆転した。この経済政策基調の逆転の下に、個別の経済政策も大きく転換した。大きな政府から小さな政府へ、経済の計画化から市場原理の尊重へ、政府規制の拡大・強化から規制緩和へ、産業ならびにサービスの国有化から民営化へと、経済のさまざまな場面において大規模な転換がみられたのである。

この経済政策基調の逆転は、つぎの二つの意味で重要である。第1に、それは第2次世界大戦後70年間もの間、一貫して持続してきた不変的傾向の逆転であるというだけではなく、より長期的視野に立ってみると、資本主義の成立以来続いてきた一般的傾向の逆転でさえもある。19世紀の「古典的」資本主義と、そこにおける価格機能の調整能力に全幅の信頼を寄せる自由放任政策から、資本主義の発達下に進んだ価格機構の自動調整作用の機能障害の結果生じた外部経済・不経済、公共財の供給、および自然独占に関する三つの市場の失敗¹⁾の修復のために、政府の経済政策は不断に拡大・強化されてきたのである。二つの世界大戦は、政府による経済統制の可能性と有効性を見事に証明し、その間の世界大不況は、政府介入の必要性をケインズ理論に基づいて正当化した。この傾向は第2次大戦後一段と強まり、その結果、「現代」資本主義は19世紀の古典的資本主義からはかなりの変容を遂げ、「修正資本主義」「福祉国家」あるいは「混合経済」と呼ばれるに至っている。1979年以降のサッチャーの経済政策は、単に第2次大戦後不断に続いてきた経済政策の量的拡大と質的強化の一般的傾向を逆転に導いたというだけではなく、過去200年間にわたって続いてきた政府の経済介入の増大・強化という不変の傾向を、経済における国家の後退という方向に初めて逆転させたという、歴史的な意味をも持つのである。

第2に、イギリスにおける経済政策基調の逆転は、単に同国のみにとど

1) 価格機構の作用が及びえない、自由放任の経済政策の例外として、アダム・スミスはこれを主権者 (sovereign) の注意すべき三つの義務 (①その社会を外部からの暴力と侵入に対して保護すること、②社会の成員を他の成員の不正または抑圧から保護することに次ぐ) の第3の義務として、③「ある種の公共事業および公共施設の設立と維持の義務 (the duty of erecting and maintaining certain public works and certain public institutions) という表現の下に、はるか昔に先見していた。cf. Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, 1776, Oxford University Press, Reprint from the third edition of 1784, 1976, Vol.2, pp.687-88 (水田洋訳『国富論』全2冊、河出書房新社、昭和40年、下巻、148ページ)。

民営化の時代背景

まるのではなく、他のヨーロッパ諸国やアメリカや日本などの先進資本主義諸国においても経済政策の基調の転換を誘発し、さらに発展途上国、そして社会主義諸国に至るまで、世界のほとんどすべての国々をも急速かつ広範に席捲する新しい動きとなった。例えば、国有化政策から民営化政策へ、政府統制の増大から規制緩和へ、大きな政府から小さな政府への逆転の動向は、イギリスを初発国として世界各国を網羅するいわば世界的な潮流となり²⁾、グローバルな展開の下に普遍性を強めるに至っているのである。このことは取りも直さず、それが時代の要請であることの証左といえよう。

この間の情勢を図示すれば、図1の如くなるであろう。

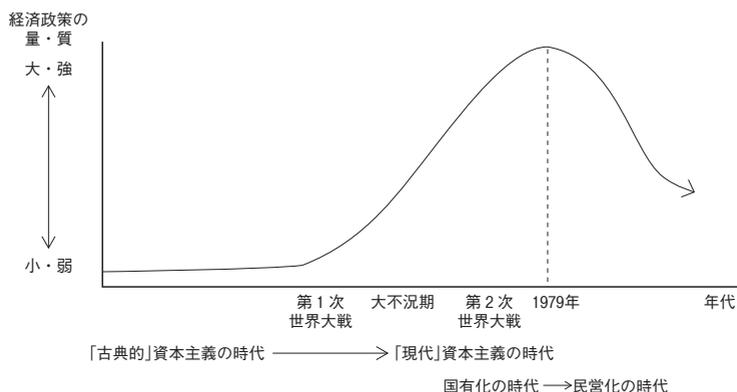


図1 経済政策基調の歴史の変遷

2) 「イギリス発の民営化の動向は、世界中の100を超える国々に拡がり、1980年代の最も重要な事象となった」と、ピリーも述べている。cf. Madsen Pirie, *Privatization*, Wildwood House, 1988, p.3.

第2節 国有化³⁾の時代

世界における国有化の実験を回顧すると、三つの類型を区別することができる。第1は、1917年以降のソ連や第2次大戦後の東欧諸国、中国などで、搾取階級の所有権を収奪して社会的所有とすることを目的として展開され、全面的ないし一挙的国有化（full or one-stroke nationalization）なる特徴を有する「社会主義的国有化（socialist nationalization）」である。第2は、第2次大戦後、西欧の社会民主主義政府が資本主義の部分的な修正・改良を目的として実践し、部分的ないし漸進的国有化（partial or gradual nationalization）なる特徴を有する「資本主義的国有化（capitalist nationalization）」である。そして第3は、第2次大戦後のナショナリズムの高揚下に政治的独立を達成した発展途上の諸国が、つぎに経済的独立を達成するための重要な戦略的手段として、外国資本に支配されてきた自国産業の解放と現地化を目的として1950年代に始まり、とくに1960年代以降に一方的に強行、断行されるに至った「民族主義的国有化（nationalistic nationalization）⁴⁾」である。ここで問題とするのは、第2の類型の国有化、すなわち資本主義的国有化である。

3) 国有化に関する全般的解説、すなわち国有化の意義、三つの類型、目的と方法、国有化産業の語義・管理組織・政治的統制・経営原則・労使関係・英仏伊における歴史等については、つぎに詳説してある。遠山嘉博「産業国有化」、『経済学大辞典Ⅱ』東洋経済新報社、昭和55年、814-24ページ。本節の論述のうち英仏伊の国有化に関しては、主としてそれに依拠している。なお、第1章で国有化、公有化の語義について説明したが、ここでの国有化の語は、公有化の語の代表として用いていることを承願したい。

4) ここではナショナリゼーションという用語は、国有化に加えて自国化、民族化、土着化という二重の含意を有し、メキシカナイゼーションやインドネシアナイゼーションなどの用語と同義語として重なり合っていることが注目される。

この型の国有化は、主として西欧の先進資本主義諸国が、資本主義の廃絶のためにはなく、資本主義すなわち「生産手段の私的所有の下での私利のための商品生産」を維持したままで、その部分的な修正・改良を図ることを目的として実践せるものである。その目的は具体的には、つぎの三つが考えられよう。第1は、資本主義の社会主義的修正である。より具体的には、(1)所得分配や財産所有の平等化の推進、(2)経済の計画化・安定化、(3)権力の私的集中の排除や労働者の経営参加の実現を通しての産業民主化の推進、である。第2は、まず短期静態的には、先に触れたいいわゆる「市場の失敗」の修復である。具体的には、(1)外部経済・不経済の調整による資源の最適配分の実現、(2)公共財・公共サービスの最適供給の確保、(3)費用逓減産業の国有化を通しての大規模化、である。ついで長期動態的には、(1)経済発展の初期段階における基礎産業や幼稚産業の積極的創設と育成、(2)その後の発展過程における成長産業や輸出産業の意識的開発や積極的育成、(3)成熟期における衰退産業や経営不振企業の国有化による事業の継続、企業の再建、雇用の確保等である。第3は、政治的目的である。具体的には、(1)国家的安全性や軍事的・戦略的重要性からの、(2)外国資本による乗っ取りの未然防止のための、(3)外国資本による支配・搾取から経済的利権を回復するための、国有化である。

この資本主義下の国有化の実験は、とくにイギリス、フランス、イタリアの3カ国において、それぞれ固有の特徴の下に、大規模に展開された⁵⁾。以下、その過程を概観しよう。

まず、イギリスでは労働党によって、先進資本主義諸国中最も大規模に国有化の実験が行われた。同党は保守・自由両党に属さない独自の政治組織として、1900年に労働代表委員会(Labour Representation Committee)の名の下に成立し、1906年に労働党(Labour Party)と改称した。1918

5) その全歴史については、遠山嘉博『現代公企業総論』東洋経済新報社、1987年、第3章に詳しい。

年に「党の目的」の有名な第4条 (the Celebrated Clause Four of the 'Party Object')⁶⁾に「生産手段の共有と、各産業ならびにサービスの民主的な管理と統制について獲得しうる最善の制度 (the common ownership of the means of production and the best obtainable system of popular administration and control of each industry and service)」を掲げつつも、第2次大戦前の1923年と1929年の2度の政権下では、いずれも自由党の支持を必要とする少数政府であったが故に、同党への配慮からその実践は不可能であった。ところが、第2次大戦終了(ただし、於ヨーロッパ、ドイツの無条件降伏は1945年5月)直後の1945年7月の総選挙で、同党は初めて絶対的多数を獲得して初の本格的政権に就き、党是としてきた産業公有化の実践が初めて可能となったのである。

かくの如き政治的背景の下に労働党は、念願の重要産業の国有化を断行したのである。1946年⁷⁾にイングランド銀行、民間航空、1947年に石炭⁸⁾、ケーブル・アンド・ワイアレス(海底電信・無線電信)⁹⁾、1948年に鉄道、運河、内陸水路、鉄道所有のホテル・食堂、道路運送、道路旅客輸送、およびロンドン旅客運輸のすべてに及ぶイギリス国内運輸組織の大部分¹⁰⁾、電

6) 党の目的第4条の全文およびその解説については、遠山、前掲書(昭和48年)、20-21ページに、そしてこの間の政治的事情や各政党の得票数等の詳細については、同書、108ページに紹介してある。

7) 厳密にいうと、国有化の根拠法成立年とその発効年、すなわち新生公企業の営業開始年とが異なる場合がある。国有化の年次としていずれをとるかは、内外の文献ともに著者によってまちまちであり、同一著書においても、厳密性の欠如からか、両者の混用がみられる場合もある。ここでは、公企業の実態論的立場に即して、営業開始年をとることとし、根拠法成立年が異なる場合は、その旨を脚注で明示することとした。両者の年月日の詳細は、遠山、前掲書(昭和48年)、第3章第2節国有化実践の歩み、の脚注より引用した。

8) 根拠法の成立は1946年、発効は1947年1月1日。

9) 根拠法の成立は1946年、1947年1月1日に新公社発足。

10) 根拠法の成立は1947年、発効は1948年1月1日。

力¹¹⁾、1949年にガス¹²⁾、1951年に鉄鋼¹³⁾の順に、漸進的に産業全体を丸ごと国有化し、独占的なモリソン型公社（Morrisonian public corporation）¹⁴⁾に再編成し、その一元的管理下に合理化を推進し、生産の増加と能率向上を図り、規模の利益を実現せんとしたのである。

以上の諸産業の国有化に共通する特徴をあげると、つぎの9点に要約できよう¹⁵⁾。

- (1) 経済の部分的国有化（国内総生産または総労働人口の10%程度）
- (2) 産業別・産業順の漸進的国有化
- (3) 特定産業の全面的国有化
- (4) 企業の完全（100%）国有化
- (5) 旧所有者への完全補償の支払い
- (6) 経営陣は機能的・能力経験主義的構成（民主的・利益代表的構成はとらず）
- (7) 労働者の経営参加の否定
- (8) 消費者保護のための消費者協議会の設置の法的義務づけ
- (9) 企業形態はすべて公共企業体形態

イギリスでは国有化の実践後、1979年のサッチャー保守党政権による民

11) 根拠法の成立は1947年、発効は1948年4月1日。

12) 根拠法の成立は1948年、発効は1949年5月1日。

13) 以上のどの産業よりも論議が多く、1949年11月の根拠法の成立後、発効は当初予定の1950年5月1日から延期されて、1951年2月15日。ただし、同年10月の総選挙で、国有解除を主張していた保守党が勝ち、新公社による改革は8カ月の短命に終わった。リチャード・トマス・アンド・ボールドウィンズ（Richard Thomas and Boldwins）1社を除きすべてが、1953年に民有に還元された。これは、他産業に比して注意を要する重要な例外である。

14) ハーバート・モリソン（Herbert Morrison）のパブリック・コーポレーションの理論については、遠山、前掲書（昭和48年）、第2章第1節に詳述してある。

15) 遠山、前掲書（1987年）、76-77ページ。詳しくは、遠山、前掲書（昭和48年）、112-30ページを参照のこと。

営化の反撃に遭遇するまでの30年もの長きにわたり、公企業部門は経済の管制高地に安定的地位を占めた。その大きさは1970年代を通して、国内総生産の11～12%、全労働力人口の8～9%程度、国内総投資の20%前後を占めた。ただし、産業の重要性からみて、国民経済に占める実質的地位は、これらの数値よりもはるかに大きいとみななければならない。

ただ、イギリスでは、労働、保守両党間で国有化の実験に関する政策理念の懸隔が大きく、国有化政策を巡る両党間の対立、攻防が激しかった。そのみならず、労働党内部においてさえも、同党積年の悲願であった産業国有化の1945-51年における実践の成果の予期せぬ乏しさ、総選挙の3連敗による1951-64年の13年の長期に及ぶ保守党政権下の雌伏、労働党内の国有化政策を巡る深刻な対立とその後の脱国有化動向の高まり等々に遭遇した結果、国有化政策を巡る混迷がその後深化していった¹⁶⁾。かくして、二大政党間ならびに労働党内部で激しく揺れ動く国有化政策および国有化産業の微妙な立場が、浮き彫りにされるに至るのである。

ついでフランスでは、第1次大戦直後から労働総同盟が主張してきた反国家管理の「産業化された国有化」および労働者、消費者、国の「3者構成の利益代表制」の理念が、第2次大戦直後、共産党、社会党、人民共和派から成る3派連立内閣下の本格的な産業国有化において実現した。(1)1946年の電力、ガス、石炭の基幹産業の国有化は、いずれも産業の全部国有化であり、旧会社は単一の「商工業的公施設 (établissement public industriel et commercial)」に再編成された。(2)1945年に、フランス銀行および当時の総預金残高の半分以上を占める市中の4大預金銀行が、1946年に、当時の総契約残高の約半分を占める34の主要保険会社が、それぞれ国有化され、全株式の国への移管により「国有会社 (société nationale)」となった。(3)1945年および1948年の航空3社および1948年の海運2社の

16) この詳細に関しては、遠山、前掲書(昭和48年)、第10章労働党の脱国有化過程、を参照されたい。

国有化再編成は、国有化前の公私混合企業形態を継承した。(4)1945年のルノー(Renault)とノーム(グノームとも)・エ・ローヌ(Gnome et Rhône¹⁷⁾(ノーム・ローンとも)両社の株式の国家移管は、戦時中の対独協力に対する懲罰としての偶発的かつ没収的国有化として特異である。

国有化産業は経済計画において中枢的地位を占め、大規模投資によって近代化を進め、低価格維持政策に貢献し、私企業との合併や提携を通して産業再編成に大きな役割を果たした。フランスの国有化の実態は、産業の全部国有化と一部国有化、公企業形態の多様化、国有下の3者共同管理制度と管理面で国の優位下に名目化した混合所有制度などの対照の妙のうちに、イギリスよりもはるかに多様性に富んでいる。

さらにイタリアでは、第2次大戦前の1920年代に、国有林、長距離電話や郵便・電信等の経営のために関係各省が所管する「半独立的官庁企業(Azienda Autonoma)」が設立された。さらに1933年に、大不況下に破産に瀕した3大銀行を国有化して「産業復興公社(Istituto per la Ricostruzione Industriale — IRI)」が設立され、1937年の法改正で投資機関に変身した同社は、鉄鋼、機械、電話の3部門(戦後の1940-70年代を通して、全売上高の6割程度を占めた)を中心に化学、造船、海運、航空、放送、高速道路、建設など広範な産業部門の多数企業を支配するイタリア最大の企業グループとなった。そして、第2次大戦後の1953年には、石油、天然ガスのエネルギー産業国有化のために、IRIよりかなり小規模な第2の国家持株会社たる「全国炭化水素公社(Ente Nazionale Idrocarburi — ENI)」が設立された。

IRIとENIは全額政府出資の持株会社であり、その下に事業部門別に全額または過半数政府出資の持株子会社があり、さらにその下に子会社とし

17) フランスの主要な航空機エンジンおよびオートバイのメーカー。1915年にノーム(グノームとも)とル・ローヌ(ル・ローンとも)が合併して成立。1949年、スネクマ(Snecma)の一部門として国有化された。

て多数の事業会社がある。両公社は公法に従い、政府の基本政策に沿ってグループを運営するが、傘下の持株会社や事業会社は普通の株式会社であり、公法の規制は全くなく、民間企業と同次元で事業活動を営んだ。国家持株会社は、私企業体制下の法形態や組織形態の継続利用、経営上の自主性の確保、民間企業との自由な競争、それを通しての経営効率化や反独占機能の発揮などに優れ、そこに国有化と市場原理との共存の可能性をみることができる。反面、公共性の確保、義務（例えば南イタリア開発への協力義務）と恩典（制度上や経営上の種々の特惠的措置）の両面で、私企業との競争条件の平等性に問題を残した。

上述の英仏伊の国有化の実践に比べると、規模はかなり小さいが、西ドイツ（当時）やベネルックス3国など、ヨーロッパ大陸中央部の諸国においても、国有化の若干の進展がみられた。国有化の進展と公企業部門の拡大は、1950年代前半までにはほぼ完了し、その後1970年代末までの約30年間、公企業部門は比較的安定した大きさを維持してきた。既述の英仏伊3国に西ドイツ、オランダ、ベルギーを加えたヨーロッパの6大工業国で、公企業部門は国内総生産の7～12%、全労働力人口の8～12%、国内総固定資本形成の13～33%程度を占めてきた¹⁸⁾。以上の三つの指標はともに、イギリス（とくに対国内総生産比率）、フランス（とくに対総投資比率）、イタリア（とくに対全労働力比率）において高く、オランダ、西ドイツ、ベルギーの順にやや低い。これらの数値には年々多少の変動はあるものの、1950、60、70年代の30年間の長期間にわたって、比較的安定的であったとみることができる。ただ、イギリスの個所ですでに触れたことではあるが、産業の重要性からみて、公企業部門の持つ実際上の意味や影響力は、これらの統計上の数値よりもはるかに大きいとみなければならない。

18) 遠山、前掲書（1987年）、265ページ。それらは、種々の統計資料から筆者が算出した数値である。

以上に反して、当時アメリカの支配下にあり、社会主義とは無縁であった日本¹⁹⁾や、私企業万能主義で、公企業に対する嫌悪感が強いアメリカでは、国有化の進展はほとんどみられなかった。ちなみに、日本における公企業部門の大きさは、1970年代を通して、総労働人口の5%弱、総固定資本形成の10%強を占めてきた。これらの数値は、公企業部門の大きい英仏伊のヨーロッパ3国のそれらに比して、いずれも半分または半分以下の水準であるが、1979年以降はその小さな公企業部門に対しても、ヨーロッパ諸国と同様に縮小の圧力が加えられることとなるのである²⁰⁾。

第3節 公私企業の能率比較

国有化の結果成立した公企業は、私企業を本質的構成要素とする資本主義経済において、体制内異質性を伴いつつも確固たる地位を占め、重要な役割を演じてきた。公企業の活躍期間は1950年代、60年代、そして70年代最末期に至る実に30年もの長期間に及んだのである。この間、公企業の地位は安泰を保ち、その地位の揺らぎは予想だにされなかった。ところが、1970年代の最末期に至り、1979年5月のサッチャー政権の成立を機として、にわかに民営化の激甚なる攻勢にさらされることとなったのである。その理由は多岐にわたるであろうが、一口にいえば、公企業の業績が予想に反して振わなかったからである。

19) 昭和21、22年に、炭鉱への補助金支出とのからみでその国有化が論議され、また、エネルギー産業部門の強力な労働運動組織化過程において、石炭や電力の国有化論が台頭したりはしたが……。なお、日本およびアメリカにおける国有化の進展の全歴史については、遠山、前掲書(1987年)、第4章に詳しい。

20) 英仏伊および日米における公企業の成立とその後の変化・発展に関する全般的歴史、公企業の具体的事例、業種、経営形態、民営化による侵食等に関しては、つぎに詳しい。遠山、前掲書(1987年)、第3、4章および第11章。遠山、前掲書(昭和48年)、第2部も。

公企業の能率は、資本主義の大宗たる私企業に比して振わなかった。そもそも公企業は、資本主義経済において、もともと能率向上を期し難い分野を担当したということもあるであろう。また、「公」「企業」として、公共性と企業性の両立という難題に直面しなければならず、しばしば「公」の優先を強いられたということもあるであろう。すなわち、公共性の確保のために企業性を犠牲にし、経営自主性の衰退に直面しなければならなかったのである。しかしながら、それらの事情を割引いたとしても、国有化の結果拡大した公企業部門は、実際に、フランス²¹⁾ 以外はいずれの国においても経営能率は振わず、巨額の赤字を累積するケースがほとんどという結果となったのである。期待された成果は大して上がらないのに、予期しなかった弊害や問題ががつぎつぎと生じてきた。公企業の諸目的²²⁾ は、公企業以外の諸政策によっても達成可能であること、場合によってはよりよく達成されうることさえ実証された。こうして、公企業政策の有効性に懐疑と疑念、失望と幻滅が生じ、選挙の票とのからみからも、公企業政策の喧伝、実施をますます困難ならしめる結果となったのである。

そこでつぎに、公企業と私企業との能率比較の具体的検証の問題に進まなければならないのであるが、ただ、両者のパフォーマンスの比較は、実際には、極めて難しい問題である。そもそも公私企業は、その存立条件を全く異にする。既述の如く、公企業は資本主義経済において、公共性が強く、収益性をあげ難い分野を担当してきたということもあるであろう。反面、その公共性の故に、さまざまな保護や特権を許容されてきたのである。一方私企業は、公共性よりも企業性の発揮に傾くことを許容されてい

21) フランスでは、大規模な革新的投資による公企業の近代化に基づく能率向上の下支えがあった。

22) 筆者はかつて、資本主義経済における公企業の諸目的に関して、社会主義的目的、経済的目的、政治的・社会的目的に分けて詳論し、代替手段との目的達成効率比較にも論及した。遠山、前掲書（1987年）、第2章を参照されたい。

る。ただその反面、破産の懸念に直面しつつ、市場の厳しい規律を超越しなければ存続しえないのである。

そのうえ、同一業種で同規模、同一資本構成の公私企業はほとんどない。コストと価格、生産性、利潤と経營業績など、比較可能なものは限られている。したがって、全体的な経済効率性の検証、比較はかなり難しい。否、不可能というも過言ではないとさえいえよう。

しかしながら、そこに拘泥していたのでは、議論は前進しない。比較可能な要素による比較試行の結果は、概して、公企業はコスト、収益性、生産性の諸側面において、私企業に対して劣位にあるとの考察や結論が多く導出されているのも事実である。国有化の結果成立した公企業の多くは、期待に応え、批判に耐えるに十分な業績をあげえなかった。私企業の比較的順調な発展と成果に比して、公企業のパフォーマンスは一般に貧弱で、年を追って悪化が顕著になってきてさえいるのである。それはいかなる要因に基づくのであろうか。それは後に検討することとして、まずは、公私企業の能率比較に関連する諸家の見解、公企業の業績の対私企業劣位を裏付ける諸見解を、大雑把な年代順にみてみよう。

第4節 公私企業の能率比較に関する諸説

公企業の業績に関する諸家の見解をみると、公企業のパフォーマンスの対私企業劣位を批判的に開陳するものが多い。

まず、公企業の業績を長期にわたって観察したR.プライク（Pryke）の実証研究は、公企業のパフォーマンスの悪化を契機として、それまでの公企業の高評価からその低評価へと、意味重大な逆転を演じているのである。彼は当初は、国有化産業は私企業より効率的であり、国有企業のパフォーマンスは、国有化後1968年までの間明らかに改善されたとしていたが、後にはこの高評価を翻し、国有化産業はその特別の立場を斟酌するとしても、

業績面では私企業に劣ると断じたことは、注目の要大である。彼は、1960年代における国有化産業のパフォーマンスの改善を、国有化による経営上の革新や統一的所有による規模の経済によるものとする²³⁾とともに、財務上の制約や政府の監督・税制によるコスト引下げ努力の結果であるとしている²⁴⁾。そして1970年代の悪化は、政府の公企業政策の変化と失敗によるものとし、「政府の諸政策や独断的介入が国有化産業を混乱に陥れ、経営者の士気を弱め、責任意識を低下させ²⁵⁾」、また「厳格な財務上の制約の欠如や政府補助金獲得の可能性が、労働組合の抵抗を強めた²⁶⁾」としているのである。

以上にみられる彼の1971年の著書における「公企業賛美論」から、1981年の著書における「公企業非難論」への全面的逆転は、その間の公企業のパフォーマンスの悪化を象徴せるものとして、注目の要極めて大であると考ええる。

つぎに、1988年に出版されたJ.ビッカーズ (Vickers) とG.ヤロウ (Yarrow) による『民営化 (*Privatization*)』と題する大部の書物において、彼らは公有企業と私企業との違いをつぎのように規定している。公的所有企業にとっては、経営上のパフォーマンスを監視するという課題は政府に委ねられている。私的所有に比べて、経営者と彼らの直接の長との間関係における最も顕著な相違は、以下の事実から生じる。(1)その長は利潤最大化を一般的に追求しない。(2)その企業には市場性のある普通株券はなく、したがって、企業統制のための**相場** (*market*) はない。そして、(3)財務上のパフォーマンスについて、破産の強制性に直接相当するものがない。

23) Richard Pryke, *Public Enterprise in Practice: The British Experience of Nationalization over Two Decades*, MacGibbon & Kee, 1971, pp.446-47.

24) *Ibid.*, pp.448-59.

25) R. Pryke, *The Nationalized Industries: Policies and Performance since 1968*, Martin Robertson, 1981, p.262.

26) *Ibid.*, p.263.

い²⁷⁾。

さらに彼らは、プライクの1982年の研究を紹介していわく、プライクは、航空、フェリーおよびフォークラフトの3産業の経済的業績を比較し、そしてガス器具と電気器具の販売を比較したが、一連の生産性、収益性および産出物の多様性について分析した結果、各ケースにおいて、私企業は公企業部門のライバルよりもより収益性が高く、より高い内部効率性を示す傾向があると結論している²⁸⁾。これらの調査結果は、後の航空についての研究〔1986年のフォーサイスその他 (Forsyth *et al.*) による〕やフェリーについての研究〔1986年のブルース (Bruce) による〕によって補強されている²⁹⁾としている。

競争が有効な場合は、内部効率の理由からも、また重大な市場の失敗がないとの留保条件下では社会保障の理由からも、私企業が一般に選ばれるということ、利用可能な証拠は示している。ただこのことは、競争的市場において、公企業はいつでもどこでも効率性の劣る所有形態であるとわれわれが信じているということの意味するものではない。相対的に効率的な公企業は生き残ることができるし、かつ生き残る。しかし、平均してこのことが起こる頻度は、私企業よりもより低いと想像される³⁰⁾というのである。

ついで、彼らは結論的注目事項として、公的に所有された企業の統制と関連する誘発的諸問題を所与とすれば、公的な監視制度 (public monitoring systems) は、一般的に、私的な監視制度に比して効率性が劣ると考えら

27) John Vickers and George Yarrow, *Privatization: An Economic Analysis*, Massachusetts Institute of Technology, 1988, pp.26-27.

28) R. Pryke, "The Comparative Performance of Public and Private Enterprise," in *Fiscal Studies* 3 (2), 1987, pp.68-81, in *ibid.*, p.43.

29) *Ibid.*

30) *Ibid.*

れる³¹⁾としている。

彼らの論調は極めて慎重で、決して断定的ではないが、その行間から読み取れる結論は、結局のところ、公私企業の能率比較において、「公企業は私企業に劣る」という信念の吐露と解しうるのである。

続いて、同じ1988年に、民営化の主たる唱導者の1人とされたM.ピリー (Pirie) は、『民営化 (*Privatization*)』と題する著書において、公有部門は生産要素を、経済的目的よりもむしろ政治的目的に向けて方向転換させるが、民間部門は究極的に消費者の欲求満足を志向するとしている。すなわち、公有部門は生産者志向 (producer-oriented) であるのに対して、民間部門は消費者志向 (consumer-oriented) である³²⁾というのである。そして、サッチャー政権の信念は、市場それ自体は人々の選択と好みについて政治的過程よりもより正確に、より効率的に判断し、反応するというものであったが、それは民営化の初期の経験によって補強された³³⁾という。さらに、民営化の主張の中核には、民間部門の事業は公有部門の事業よりもよりよい業績をあげているという見解があるとしている³⁴⁾。以上の故に、民営化は、公的部門がその業績改善のために、市場過程の代替物や代用品 (surrogates and substitutes for market processes) を付与されてきた長い時代の終焉を示すものである³⁵⁾といい、「公有部門の効率化の限界と終焉、民間部門への移行の必要性と必然性」を強調し、公有部門民営化の重要性大なることを主張しているのである。

最後に、2000年にインドのデリー大学 (University of Delhi) のアシャ・グプタ (Asha Gupta) は、著書の第1章で「国有化から民営化へ」の小見出しの下に、企業家としての国家の必要性は、1940年代および50年

31) *Ibid.*, p.44.

32) Pirie, *op. cit.*, pp.5-6.

33) *Ibid.*, pp.10-11.

34) *Ibid.*, p.9.

35) *Ibid.*, p.11.

代には強かったが、1980年代および90年代にそれは消滅したとしている。その原因は国有企業の赤字の拡大にあり、そのGDPに占める割合は、1989-91年にアルゼンチンで9%、ユーゴスラビアで8%、アフリカのサハラ砂漠以南では平均して5%になり、1991年に中国では約30%に達したとしている³⁶⁾。公有部門企業のパフォーマンスは私企業に対して貧弱であり、その理由として彼女は、国による所有または経営の非効率性だけではなく、他の多くの要因も責任があるとして、以下をあげている。すなわち、明確な目的の欠如、誤った投資決定、立地や技術に関するまずい決定、時間とコストの超過という観点からみた過大資本化、意思決定の遅延、過剰人員、能力の利用不足、動機の欠如、過度の政治介入、規則や規制の過多、自主性の欠如、適切な資源の不足、市場からの資本起債に対する制約、不適切な価格決定政策、貧弱かつ陳腐な技術、汚職や縁故主義等々である³⁷⁾。

上述の如く、公私企業の能率比較に関する諸家の見解は、公企業のパフォーマンスの対私企業劣位において共通し、それを強調せるものであることが明らかである。筆者もまた、公企業に関する著書においてすでに同様の見解を開陳し、強く訴えた³⁸⁾。さすればつぎに、公企業業績の対私企業劣位は、いかなる要因に基づくものであるのかが問われなければならない。以下、公企業の能率制約要因として、それを検討、解明することとしよう。

第5節 公企業の能率制約要因

「公企業」は私企業と同様に、生産・収益を目的とした事業経営体（＝「企業」）であるとともに、公共目的・公共責任（＝「公」）を負託されている点で、私企業とは基本的に異なる。私企業と同列の利潤追求的事業経営

36) Asha Gupta, *Beyond Privatization*, Macmillan Press, 2000, p.6.

37) *Ibid.*, pp.167-68.

38) 遠山, 前掲書(1987年), 第6章ほか.

は、公企業としての存在意義をなくしてしまう。そこで公企業経営においては、その公共性の内容、換言すれば公企業の能率を制約する諸条件の明確化、公企業に特有の能率阻害要因の究明が重要となる。それは大略、以下の如くである³⁹⁾。

1 社会的要請

自由企業制度と市場機構を基礎とする資本主義経済において、公企業が分担する事業の多くは、価格機構の限界（いわゆる市場の失敗）のために私企業に委ねえない、または私企業が分担しようとしなないものである。すなわち、社会的には必要であるが、利潤追求が困難であるために、私企業には期待しえない財およびサービスの供給である。具体的には、本来価格機構にのらない公共財（国防、警察、消防など）の供給、外部経済効果をもたらす産業（教育、交通、植林など）、当初に巨額の固定資本設備を要する反面、その後の経常費は比較的僅かですむ費用遞減産業（電力、ガス、水道、鉄道、電信・電話などの公益事業）などである。さらにその後は、技術革新の急進展とともに衰退化した産業を、失業の発生や外資による支配を防止するために国有化し、公企業部門に編入する例もみられる。このように本来的には収益性の乏しい、あるいは乏しくなった産業を、社会全体の公共的要請に応じて公企業が分担するのであるから、公企業は本来的に低収益性をその特徴とせざるをえない一面を持つ。そしてそれは、以下の諸条件によって一層増幅されるのである。

2 経済政策的要請

上記の低収益性は、公企業がコストを十分に償いうる価格政策をとることによって、ある程度カバーしうるであろう。しかし実際には、物価政策、

39) 以下の論述は、主として、遠山、前掲書（1987年）、第6章第2節に依拠している。

国民経済全体の能率，社会政策などからの要請によって，それは困難とならざるをえない。インフレへの政策的配慮から，コスト上昇にもかかわらず公共料金という名目下に，値上げは抑制ないし延期される。コストの相違を無視した全国均一料金制（平均費用価格形成）が一般的であるため，高コストの過疎地への供給についてはコストをカバーしえない。供給するサービスの必需性が大きいことや低所得層への配慮から，価格引上げに対する抵抗は常に大きい。このように，コストの相違や需要の弾力性を反映した差別価格の適用による経済合理性の追求は抑制され，きめ細かい弾力的な価格政策をとりえないことも，公企業の低収益性を増幅させる。

3 政治的圧力

公企業の経営を政治の支配から切り離し，経営の自主性を高めることは，公企業経営にとって極めて重要であるにもかかわらず，そしてまた，そのための公企業の経営形態改善の従来の種々の試みにもかかわらず，依然として成功していないのが現状である。政治の介入により，企業経営における合理的意思決定の妨げ，非合理的意思決定の強制，弾力的・企業の決定の遅延ないし不可能化などが生じ，能率的経営が阻害される。例えば，採算無視の赤字路線建設の強制，運賃改訂などの経営上の問題が他の政治上の問題と取引され，政争の具に供されることなど，我が国の過去の国鉄経営の経験にこのことは明らかである。イギリスではさらに，政府の意向に反した公企業経営者の罷免，対立する2大政党間の主務大臣の交代による政策上の一貫性確保の困難性，政権交代による公企業の存続そのものに対する脅威など，能率への深刻な政治の影響が明らかである。一例として，1951年の労働党による鉄鋼産業の国有化・大ブリテン鉄鋼公社の創設，1953年の保守党による民有還元・同公社の廃止，1967年の労働党による再国有化・イギリス鉄鋼公社の創設という目まぐるしい変化をあげうる。イギリスの鉄鋼産業が政治の介入下に激しく揺れ動いている間に，その能率と国

際競争力は着実に後退していったのである⁴⁰⁾。

4 法律上の制約

公企業はその営業活動領域を法律で規定されており、本業が低収益化しても、高収益が期待できる副業の兼営や関連事業への進出でもってそれをカバーすることを禁じられている。例えば、我が国の運輸事業分野には、公企業と私企業が並存、競合しているが、私企業は経済環境の変化に即応した副業の拡大や本業の縮小で収益増加を図ることができる一方、公企業の場合は営業範囲の弾力的伸縮が不可能である。かつての国鉄の例にもみられるように、赤字が必至の地域への本業の拡大を強いられながら、他方、収益性や成長性が期待できる関連事業への進出を図ろうとしても、法律上の制約や民営圧迫との非難の下に否定されてしまう。こうした営業範囲の制約は公企業の経営の自由を拘束し、収益性の弾力的改善を阻むだけでなく、労使ともども経営上の士気や企業的努力を阻喪させる。

5 財政上の制約

公企業の財政運営面においては、大蔵省（財務省）または地方当局の統制がかなりの程度に及ぶ。官庁企業のように財務が予算と分離していない場合はもちろんのこと、公社のように形式上は分離していても、資本支出や経常費の補填について政府支出に依存することも多い。この場合、経営に対する政治の圧力は避けられず、また、資本開発などで公企業が多少の創意を示しても、当局によって慣例的に否定されてしまう。例えば、国鉄などでは従来は、事業の独占的経営と引換えに料金の法定主義ないし租税との同一視がなされ、その結果、料金決定の自由は奪われた。また、官庁企業では企業収益は、供給サービスの料金引下げや経営改善のための資本

40) イギリス鉄鋼産業の例に関しては、遠山（昭和48年）、349-50ページほかを参照されたい。

投下にはなく、国庫収入や減税に向けられる。以上の如き状況下に企業努力を期待することは、当然ながら無理な要求となる。

6 「親方日の丸」意識

公企業は私企業と異なり、いかなる事態においても倒産の心配がないという「親方日の丸」(“The Treasury is behind us.”)の安易感のうえにある。このことは、公企業の内外の関係者に企業経営の厳しさを忘却させ、非経済合理的発想の通用を許し、その貫徹に執着させる。すなわち、経営者の側においては、経営と政治・行政・財政との分離の不明確さ、経営に対する政治や行財政の支配や関与の強さのために、責任意識を希薄化させ、破産なき安易感のうえにイージーな経営姿勢を許容する。他方、労働者の側においては、「親方日の丸」の安易感のうえに責任意識とモラルの低下を蔓延させ、企業経営上妥当性を欠く労働条件の要求や合理化反対などという非経済的発想を生ぜしめ、その貫徹に走ることを許容する。さらに、消費者の側においても、経済合理性を無視した不採算サービスの提供や料金値上げ反対を、公共性の名の下に当然視させる。

7 その他

全国規模の独占的公企業では、能率向上への最大のインパクトである競争の欠如を始め、過大規模のためのリモート・コントロールの非能率性、階層的管理制度からくる意思決定の遅延、経営各レベルにおける責任意識の希薄化、末端の現場におけるモラルの喪失など、多くの能率阻害要因が醸成される⁴¹⁾。また地方公営企業では、行政上の境界の制約が技術進歩に

41) これは我が国の国鉄やイギリスの国有化産業、とくに集権的管理組織をとっていた石炭産業などにおいて典型的にみられた。詳しくは、前者については、遠山嘉博「国鉄経営形態改善の論議と可能性」『公営評論』第26巻第12号、昭和56年12月を、後者については、遠山、前掲書(昭和48年)、第11章第3節を参照されたい。

伴う大型化，すなわち広域化の必要性と相容れなくなったり，資金面での制約が大型新技術の採用を困難にするなどして，能率化が制約される。

第6節 おわりに

——民営化の時代への移行の必然性——

第2次大戦終了直後の資本主義経済では，資本主義の修正，改良のための国家の経済への介入，すなわち経済政策が，量的にも質的にも一段の高まりをみせ，その一環として産業ならびにサービスの国有化が，ヨーロッパの先進資本主義国を中心に大々的に展開された。しかしながら，「国有化の時代」は，国有化の結果生じた公企業のパフォーマンスの貧弱さの故に，1979年のサッチャー政権の成立を境に，「民営化の時代」へと大転換を余儀なくされるに至ったのである。国有化政策と公企業は，期待された成果を十分にあげえなかったのみならず，予期せぬ弊害や問題を生じることが明らかとなった。そして，公企業の諸目的は，それ以外の諸政策でも達成されうること，場合によっては，よりよく達成されうることさえ実証されたのである。

その結果，資本主義の部分的改善策として私企業を排して「公企業経営によるか」，私企業を維持したままでの「私企業規制によるか」の判断は，後者の優位性が明白となった。公企業形態の枠内における「自主性」強化のための経営形態の改善には限界があり，公企業形態の枠を超えた改革，すなわち民営化によらなければならないことが明確となった。公企業と異なり私企業は，市場のテストに合格しなければ存続しえない。経営効率に決定的に影響を及ぼすのは，所有形態よりも競争の有無であることが明らかとなったのである。

かくて，「国有化の時代」は終焉を迎え，「民営化の時代」へと大転換することとなり，現在に至っているのである。そのリード役を果たしたサッチャー政権による民営化の実践を，次章で検討することとしよう。