

資本主義経済における公企業の歴史(下)

遠 山 嘉 博

I はじめに

II イギリス

- 1 官庁企業の時代（第1次大戦まで）
- 2 公共企業体形態への志向（1920—30年代）
- 3 独占的公共企業体の支配（1945—51年）
- 4 多様化の模索（1950—70年代）
- 5 民営化の反撃（1980年代）

III フランス

- 1 公私混合会社の生成と発展（両大戦間期）
- 2 産業化された国有化（1944—48年）
- 3 ミッテランによる再拡大（1982年）（以上第20巻第2号）

IV イタリア

- 1 半独立的官庁企業の時代（1920年代まで）
- 2 IRI の成立（両大戦間期）
- 3 ENI の設立（第2次大戦後）

V 日本

- 1 官業の設立と払下げ（明治期）
- 2 官民共同出資による国策企業の形成（第2次大戦終了時まで）
- 3 3公社5現業体制の成立（第2次大戦後）
- 4 民営化による侵食（1980年代）（以上第21巻第1号）

VI アメリカ

（以下本号）

- 1 緊急的・一時的な公企業の成立と消滅（第1次大戦まで）
- 2 持続的性格の公企業の設立（両大戦間期）
- 3 ガバンメント・コーポレーションの官庁企業化による衰退（1945—50年代）
- 4 ガバンメント・コーポレーションの復活とガバンメント・スポンサード・エンタープライズの発達（1960年代以降）

VII おわりに

Ⅶ ア メ リ カ

アメリカは建国当初から現在に至るまで、一貫して経済的自由主義、私企業万能主義を堅持してきた典型的、代表的な資本主義国である。その経済は理念型としての資本主義に最も近く、公企業依存度は過去も現在も、諸国中最も低位にとどまっている。その背景には、政府が積極的に経済活動を営むことに終始一貫して敵意を抱いてきたアメリカの世論がある。

反公企業の立場は、アメリカの社会的、政治的哲学に広範な影響力をもつ多元的思考の反映であり、またその一側面でもあるが、それを堅固にした要素として、つぎのごときアメリカの歴史と偏向がある。¹⁾(一)アメリカはイギリスの重商主義から自由放任思想への転換期に独立し、その時期に政府と経済活動との関係を規定した考え方が、国民の知的伝統に強く影響してきた。(二)辺境開拓の拡大経済は、開放的な社会を求める衝動下に、政府機関によって先取される活動領域をほとんど残さなかった。(三)その結果、政府職員は比較的劣位の役割しか与えられず、公務員制度の魅力のなさは有能な人材の吸引力に欠けた。²⁾(四)19世紀末葉までにあまりにも多くの公企業(主として州レベルの)の経営が全く非能率であることが証明され、公企業は能率水準において、本質的に私企業に劣るとみなされるようになった。

1) 本節のより詳細な分析については、つぎを参照されたい。遠山嘉博「アメリカ公企業制度の発展と変容」『創立二十周年記念論文集経済学部編』追手門学院大学、昭和62年3月。

2) Albert S. Abel, "The Public Corporation in the United States," in W. Friedmann ed., *The Public Corporation: A Comparative Symposium*, 1954, p. 352. (井出嘉恵・奥平康弘・田口富久治・寺戸恭平訳『公社制度の比較研究』公企業研究調査会、昭和50年、337ページ)。Andrew Shonfield, *Modern Capitalism: The Changing Balance of Public and Private Power*, 1965, p. 305. (海老沢道進・間野英雄・松岡健二郎・石橋邦夫訳『現代資本主義』オックスフォード大学出版局、昭和43年、282ページ)。

3) この点は、イギリスやフランスと大いに異なる。

資本主義経済における公企業の歴史(下)

しかしながらアメリカでも、私企業がカバーしえない公共の利益のために政府の経済活動を必要とする事態や分野は歴史上いく度となく発生し、そこにおいて公企業は相応の役割を果たしてきた。アメリカの公企業は、官庁企業以外の独立法人形態のものは通常ガバンメント・コーポレーション (government corporation) (政府法人体または政府企業体) という言葉で総称されている。ここで注意しなければならないのは、それはパブリック・コーポレーションのごとき公企業の一形態をいうのではなく、より広い概念であるということである。それは、「政府省庁から独立した法人形態をとることによって、経営の自主性を付与された独立法人体」を網羅し、その実体はさまざまである。すなわち、連邦政府企業もあれば州政府企業もあり (ただし前者がほとんど)、公共体形態もあれば、株式会社形態もあり (後者が多い)、政府全額出資もあれば、公私混合出資もあり (前者がより多い)、自主性 (政府統制) の程度もさまざまであるなど、多様性に富む。その概念は両大戦間期に、アメリカの行政学者たちによって明確化されたが、彼らは共通して「自主性」をそのすぐれた属性と考えた。¹⁾

本稿では連邦政府所有のガバンメント・コーポレーションを中心にみることにする。連邦ガバンメント・コーポレーションの歴史は、その盛衰、活動分野、政府の政策などの観点から、つぎの四つに時代区分することができる。

1) ガバンメント・コーポレーションの概念については、つぎを参照。cf. C. Herman Pritchett, "The Paradox of the Government Corporation," *Public Administration Review*, Vol. I, No. 4, Summer 1941, pp. 381-89, Pritchett, "The Government Corporation Control Act of 1945," *The Political Science Review*, Vol. XL, No. 3, June 1946, pp. 495-509, Harold Seidman, "The Theory of the Autonomous Government Corporation: A Critical Appraisal," *Public Administration Review*, Vol. XII, No. 2, Spring 1952, pp. 89-96, Seidman, "The Government Corporation in the United States," *Public Administration*, Vol. XXXVII, Summer 1959, pp. 103-15, etc. わが国の文献としては、占部都美『公共企業体論』第2増補版、森山書店、昭和44年、第6編第2章がある。

1 緊急的・一時的な公企業の成立と消滅（第一次大戦まで）

合衆国政府が権益を保持した最初の法人企業体は、1781年に大陸議会によって設立を認可された北アメリカ銀行(Bank of North America)と、1791年認可の合衆国第一銀行(First United States Bank)であり、¹⁾1816年設立の合衆国第二銀行(Second Bank of the United States)がこれに次ぐ。連邦政府は第一および第二銀行の株式の20%を保有し、1791年には北アメリカ銀行の株式利権の過半数を保有した。²⁾

アメリカでは、1787年のフィラデルフィア制憲会議において、連邦政府に法人設立認可権を明文でもって与えようとした提案が否決されたように、連邦政府や州政府が法人体の設立に積極的に活動することは適切でないとの感情が広く、深く浸透していた。しかし、1819年のマカロック対メアランド(McCulloch v. Maryland)事件の判決におけるマーシャル最高裁判所長官の見解によって、連邦政府は憲法上の権限として法人設立認可状(charter of incorporation)を与えることがはじめて確定された。³⁾

しかし、政府の法人設立認可状付与に対する世論の反感は根強く、マカロックで支持された合衆国第二銀行に認可状が与えられたにとどまり、他のケースには全く広がりを見せなかった(同行自体1832年には、新たな認可状を拒否された)。ただしその一方で、認可法人によるサービス供給の代替物として、政府による直接サービス供給が高速道路を筆頭に、港、水路、水資

1) Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration*, 1st ed., 1926, 4th ed., 1955, p. 126.

2) Annmarie Hauck Walsh, *The Public's Business: The Politics of Government Corporation*, 1978, p. 16.

3) Abel, *op. cit.*, pp. 338-39 (邦訳, 323ページ), and Arthur Selwyn Miller and Ralph C. Ferrara, "Public and Private Enterprise in the United States: Coexistence in an Unsteady Equilibrium," in W. Friedmann, ed., *Public and Private Enterprise in Mixed Economies*, 1974, p. 293. (井出嘉憲訳「合衆国における公企業と私企業—不安定な均衡状態での共存—(1)」『公営評論』第25巻第9号, 昭和55年9月, 39ページ)。同じころ, 州レベルでも同様の経験があった。cf. Shonfield, *op. cit.*, p. 304. (邦訳, 280ページを参照)。

源などにみられ、さらに国有林保全、製粉、無料の学校へと広がりをもせた。¹⁾

1846年に連邦議会は、民間事業分野への進出を熱望する公務員を抑える唯一の妥協策として、ジェームズ・スミソン (James Smithson) の遺産管理を目的とするスミソニアン協会 (Smithsonian Institution) を法人形態で設立するために連邦の設立認可権を行使した。これに続いて1863年の国立科学院 (National Academy of Science) をはじめ、国立傷痍義勇兵ホーム (National Home for Disabled Volunteer Soldiers), 国立少年少女訓練学校 (National Training School for Boys and for Girls) などの慈善的または養育的諸施設が設立された。²⁾ これらは私企業と競合する一般経済活動を営むものではないが、連邦政府の公企業採用の最初のきっかけとなったという意味で重要である。

連邦政府が慈善事業以外の分野で法人企業の運営に乗り出したのは、1904年のパナマ鉄道会社 (Panama Railroad Company) および1915年のアラスカ北部鉄道会社 (Alaska Northern Railway Company) の株式取得を嚆矢とする。これらは州外の遠隔地において、政府職員にサービスを提供する諸施設の経営のために認可された私企業の経営困難を発展的に解消するための便宜的措置であり、³⁾ 公的事業遂行のための法人形態利用に関する議会の政策変化の兆しとなるものではなかったが、⁴⁾ 連邦公企業に原則的に反対する根拠を侵食するという重要な意義をもつものであった。

第一次大戦のころまでに、かつて1787年のフィラデルフィア制憲会議できわめて強く表明された連邦公企業不適切の信念は風化し、公企業は国家的公共目標確保に有用な当然の用具と考えられるようにまできてきた。⁵⁾ 実際、連邦政府はこの時期に、合衆国緊急艦隊公社 (United States Emergency Fleet Corporation), 合衆国穀物公社 (United States Grain Corporation), 合衆

1) Walsh, *op. cit.*, pp. 16-17.

2) Abel, *op. cit.*, pp. 339-40. (邦訳, 324ページ).

3) *Ibid.*, p. 341. (邦訳, 325ページ).

4) White, *op. cit.*, p. 126.

5) Miller and Ferrara, *op. cit.*, p. 294. (邦訳(1), 40ページ).

国住宅公社(United States Housing Corporation), 戦時金融公社(War Finance Corporation), 砂糖配給庁(Sugar Equalization Board), トウヒ生産公社(Spruce Production Corporation), ロシア局(Russian Bureau, Incorporated)などを設立した。²⁾ これらはいずれも、戦時の物資調達や財政金融を使命とするもので、緊急的性格をもち、一時的存在しか予定されていなかった。事実、1927年に商船艦隊公社(Marchant Fleet Corporation)に改変された緊急艦隊公社以外はすべて、第一次大戦終了後間もなく清算され、消滅した。しかし、たとえ短命であったとはいえ、そのもつ意味は大きく、私企業が国家的、社会的必要に対して無関心であったり、それを満たしえぬ場合、政府が利用しうる制度的手段を強化し、公企業に依存するという確固たる慣例を樹立したのである。

2 持続的性格の公企業の設立(両大戦間期)

第一次大戦期の一時的公企業利用の経験は、公私共同経営の有利性を実証し、実業家に、連邦の経済活動は事業の助けになりうることを確信せしめた。³⁾ この変化のもとに1920年代になると、数的には多くないが、それまでとは異なり、恒久的存在として計画された公企業が現われた。すでに1916年に、財政金融機構の恒久的部分として、緊急的農業融資目的の12の連邦土地銀行(Federal Land Banks)が設立され、「入念な政策の問題としてガバンメント・コーポレーションを近代的に採用した最初のもの⁴⁾」とされていたが、これにならって1923年に、付随的農業金融機関として12の中間信用銀行(Intermediate Credit Banks)が設立され、また1924年に、政府直営事業を法人形態で引き継いだ内陸水路公社(Inland Waterways Corporation)

1) 唐桧=えぞ松などマツ科トウヒ属の常緑針葉樹の総称。

2) Abel, *op. cit.*, p. 341. (邦訳, 325—26ページ). And also, White, *op. cit.*, pp. 126-27.

3) Walsh, *op. cit.*, p. 28.

4) White, *op. cit.*, p. 127.

が設立された。これらは、「合衆国が持続的性格の事業運営を行うためにガバンメント・コーポレーションをはじめて用いたという意味で、大きな重要性をもつ¹⁾」ものであった。

このころより、公企業の利用に関する政府の姿勢の変化が明らかとなったが、それは1929年の恐慌後いっそう明白となった。急速に悪化する経済情勢に直面したF. ルーズベルト大統領は、自由放任政策の伝統を放棄し、積極的介入政策に転じた。その結果ニューディール期には、単に大衆の安心を強化するためのもの(たとえば連邦預金保険公社)から、産業発展を促進するためのより広範かつ劇的な計画(たとえば TVA) まで、おびただしい数の公企業が設立されたのである。

公企業が最も一般的に利用されたのは、金融および信用の分野においてであった。すでに、ニューディール以前にフーバー政府は、不況の打撃にあえぐ民間部門を支える手段として、投資銀行業務に当たる復興金融公社(Reconstruction Finance Corporation)を設立していたが、同公社はその補助機関としての地方農業信用公社(Regional Agricultural Credit Corporations)をつぎつぎと設立していった。ルーズベルト大統領のもとでは、枚挙にいとまないほど多数かつ多種多様な公企業が設立された。信用維持目的の金融では、住宅所有者貸付公社(Home Owners Loan Corporation)、生産信用公社(Production Credit Corporation)、農産物信用公社(Commodity Credit Corporation)、ワシントン輸出入銀行(Export-Import Banks of Washington)などが、保険では連邦貯蓄・貸付保険公社(Federal Savings and Loan Insurance Corporation)、連邦預金保険公社(Federal Deposit Insurance Corporation)、連邦農産物保険公社(Federal Crop Insurance Corporation)などがある。産業開発目的のものとして、連邦自給自作農場公社(Federal Subsistence Homesteads Corporation)、テネシー川流域協同組合(Tennessee Valley Cooperatives,

1) Abel, *op. cit.*, p. 343. (邦訳, 327ページ).

2) Walsh, *op. cit.*, p. 27.

Inc.) などが、また分配や販売目的のものとして、家庭・農場電化公団 (Electric Home and Farm Authority, Inc.), 連邦余剰農産物公社 (Federal Surplus Commodities Corporation) などがある。生産面の数少ない例として、¹⁾ 連邦刑務所産業会社 (Federal Prison Industries, Inc.) がある。

ニューディール計画の最も重要な部分のいくつかは、こうした法人機関に任されたのであるが、その結果、1936年にガバメント・コーポレーションの数は、じつに93に達したのである。²⁾

しかしながら、最も大規模かつ重要なものは、1933年設立のテネシー川流域公団³⁾ (Tennessee Valley Authority) である。「それは国の全般的な社会的、経済的福祉のために、同川流域の天然資源の開発を計画するという広範な義務を課された」ものであり、連邦政府の統制下に、流域の天然資源の保全と賢明な利用を促進し、ダムを建設し、水運の促進や洪水の抑制や発電のためにそれらのダムを調節し、肥料を生産し、土質保全の教育プログラムを支援するなど、きわめて多面的な目的をもつものである。⁴⁾ 企業形態的には、省庁から独立した全額政府出資の法人形態をとり、それによって経営上、財務上および人事上の広範な自主性を付与されている。⁵⁾ その成功は国内的には、TVA がカバーする地域の経済発展が他より相対的に速やかであることを証明され、また国外でも、最近のアメリカの政治過程でなしとげられた功績のうち、これほど高く評価しうるものはないとの意見の一致があると思われるという。⁶⁾ しかしながら、「TVA の輝やかなしい成功

1) Abel, *op. cit.*, pp. 343-44. (邦訳, 328ページ).

2) Pritchett, *op. cit.* (1941), p. 381.

3) TVA はテネシー溪谷局、テネシー溪谷開発公社などさまざまに訳されているが、同公社の目的ないし役割からみて、Valley は「流域」と訳す方がよく、また Authority は筆者の訳法では「公団」とするので、「テネシー川流域公団」と訳しておく。

4) White, *op. cit.*, p. 112.

5) 自主性の具体的内容については、遠山、前掲稿、第4節第2項を参照のこと。

6) Abel, *op. cit.*, p. 344. (邦訳, 329ページ).

にもかかわらず、この組織形態の反復はありそうに思われ¹⁾ない」とされ、事実、これに類する公企業はその後現われておらず、TVAは著しい例外的存在にとどまっている。これについては、アメリカに根強い反公企業の感情もさることながら、次述の公企業統制法の影響が大きいと考えられる。

3 ガバンメント・コーポレーションの官庁企業化による衰退

(1945—50年代)

1939年の第二次大戦勃発により、第一次大戦時の先例のごとく、一連の短命なガバンメント・コーポレーションが設立され、終戦とともに消滅した。例として国防住宅公社 (Defence Homes Corporation)、ゴム開発公社 (Rubber Development Corporation)、石油貯蔵公社 (Petroleum Reserves Corporation)、合衆国商事会社 (U.S. Commercial Company) などがあり、その多くは復興金融公社が国防軍需品の生産と配給に当たる子会社として設立したものであった。こうして1945年までに連邦公社の数は、政府の全部所有63、一部所有38、合計101に上り、さらに19の非法人信用機関や数百もの軍経営の企業が²⁾あった。

ところがここに、重大な矛盾が生じてきた。プリチェットはすでに1941年に指摘しているが、「ガバンメント・コーポレーションは広範に用いられる管理上の工夫としての価値を発揮する一方で、概念としての——明確にして特殊な管理上の組織形態としての——ガバンメント・コーポレーションは急速に消失しつつある³⁾」のであった。ガバンメント・コーポレーションの乱立の結果、それは「多くの場合通常の政府省庁とほとんど変わらなくなり、ガバンメント・コーポレーションの用語はその意味の多くを失ってしまった。ガバンメント・コーポレーションの属性 (*the government*

1) White, *op. cit.*, p. 113.

2) Walsh, *op. cit.*, p. 29. プリチェットの場合は、1945年6月現在のガバンメント・コーポレーションの数は、115としている。[Pritchett, *op. cit.* (1946), p. 495].

3) Pritchett, *op. cit.* (1941), p. 381.

資本主義経済における公企業の歴史(下)

corporation)は消滅しつつあるのに、ガバンメント・コーポレーションという名の公社 (government corporations) は残り、その数は増加しさえしているという矛盾を生じている¹⁾のである。

実態が空洞化したガバンメント・コーポレーションの乱立に対して、反発が主として議会から、また、反省が行政の諸部門において生じた。それは当然の成り行きとして、新たな統制方式の模索に導いた。ガバンメント・コーポレーションに対する政府および議会の統制の強化、政府部門への吸収が主張、実施され、その結果はガバンメント・コーポレーションの自主性の後退と数の減少となった。

統制強化の動向を議会の立法過程でみると、その最初の対策は、多くのガバンメント・コーポレーションに管理支出の年間予算書を予算局に提出し、審査、修正を受けることを求めた1935年にすでに始まっている。1938年の大統領の行政命令は、合衆国が全面的に所有または統制する法人の職制を公務員制度にとり込むことを規定し、法人機関に対する公務員制度免除の原則をはば完全にくずした。1939年の再組織化法 (Reorganization Act) は、TVA と連邦預金保険公社を除くすべての独立的ガバンメント・コーポレーションを、既存の省または同法下に設けられた三つの機関のいずれかに編入してしまった。1940年のラムスベック法 (Ramspeck Act) は、大統領が公務員制度を、TVA 以外のすべての連邦所有法人に拡大するさいの法的障壁を除去し、法人免除とりくずしの傾向に論理的結論を与えた。これらの動きは1945年のガバンメント・コーポレーション統制法 (Government Corporation Control Act) で頂点に達した³⁾。予算書の提出、会計

1) *Ibid.*

2) *cf. White, op. cit.*, p. 133, Pritchett, *op. cit.* (1941), pp. 384-85 and Pritchett, *op. cit.* (1946), p. 496.

3) この法律の意義や内容については、わが国の文献としては山谷修作『アメリカにおける公共企業体をめぐる最近の動向——行政府および議会の統制を中心として——』公企労センター、昭和55年、第3章に詳しい。またこの法律の全文は、山城章『公企業』春秋社、昭和25年の末尾に付録として掲げられている。

検査院の監査、債券発行の許可制などの規定により、議会、会計検査院、大蔵省の統制を強化し、「ガバンメント・コーポレーションを企業目的のために有用な用具たらしめた諸特徴を除去する仕事の完成に、大なる効果を収めた¹⁾」のである。

この間、ガバンメント・コーポレーションの数も急減し、1950年代はじめには、全部所有39、一部所有24、合計63となった²⁾。1954年の復興金融公社の清算は象徴的であり、そして、第二次大戦後の22年間、ガバンメント・コーポレーションの新設はほとんどなかったのである³⁾。

4 ガバンメント・コーポレーションの復活とガバンメント・スポンサード・エンタープライズの発達 (1960年代以降)

1960年代以降の近年には、従来にない二つの新しい動向がみられる。

第一は、ガバンメント・コーポレーションの復活である。これはその数の増加に明らかである。ウォルシュは1976年現在の連邦政府公社として、全部所有20社をあげているが、そのうち1960年代以降に設立されたものは12で、六割に達している。例として、公共放送公社 (Corporation for Public Broadcasting)、政府全国抵当協会 (Government National Mortgage Association)、米州財団 (Inter-American Foundation)、合衆国郵便公社 (U.S. Postal Service) などがある。ただしこのなかには、サイドマン (Seidman) が1960年代以降設立のガバンメント・コーポレーションおよびガバンメント・スポンサード・エンタープライズとして17社をあげ、明確に前者としていない (後者とみている) ものも入っている。このあいまいさはウォルシュも認めており、それが第二次大戦後の連邦公企業発展の特徴であるとしている⁴⁾。また、サイドマンによる混合所有ガバンメント・コーポレーションの例として、全

1) Pritchett, *op. cit.* (1946), p. 509.

2) Seidman, *op. cit.* (1952), p. 89.

3) Walsh, *op. cit.*, p. 33.

4) *Ibid.*, p. 370.

国鉄道旅客公社 (National Railroad Passenger Corporation—Amtrak), 農村電話銀行 (Rural Telephone Bank) がある。

ガバンメント・コーポレーションの復活は、伝統的な金融目的のほか、地域開発, 社会保障, 破産企業救済など, 私企業では対応しがたい新たな社会的, 公共的ニーズの充足に公企業の利用が不可避であることを示していると考えられる。ただし, それらの多くはガバンメント・コーポレーション統制法下にあり, 自主性はかなり制約されている。

合衆国郵便公社は, 債券発行認可制および予算統制からの解放のために, 100 年の歴史をもつ郵政省の公社化により成立したものである。私企業概念をモデルとし, 統制法に服さない。これは, ガバンメント・コーポレーションの官庁企業化という第二次大戦後の潮流の例外, その逆転として注目される。ただし現在までのところ, 後統例はない。

第二は, ガバンメント・スポンサード・エンタープライズ (government-sponsored enterprise) (政府後援企業) の統出である。これは統制法が, 政府統制からの独立というガバンメント・コーポレーションの魅力を大きく減じたために, その代替物として採用されている新しい公共化の形態 (あえて公企業形態といわないでおく) である。この概念も不明瞭であるが, すべての例に共通しているのは, 政府機関に適用される諸統制——資金, 人事, 職員——を回避することを目的とし, 合衆国の機関ではないとされていることである。「統制法の適用を受けずに自主性を発揮しつつ, 連邦行政需要の増大に対応するために採用されている形態であり, 所有は私的で, 政府は参加しないが, 補助金や貸付金などの財政援助と引き換えに, 取締役の全員または一部に政府代表を任命することを通して経営に参加し, 統制法以外の何らかの形の政府統制に服するもの」と要約できよう。私的所有からみて, これを公企業とするにはいささか抵抗があり, 「民間による供

1) これは1960年代後半以降のわが国における第三セクターの発達と軌を一にしており, 興味深い。

資本主義経済における公企業の歴史(下)

給可能性と、政府による公共の利益の確保の認識との間のギャップを埋めるために設立された準公的組織体 (quasi-public organization)¹⁾」 とみるのが適当と考える。

例として通信衛星公社 (Communications Satellite Corporation—COMSAT), 公共放送公社, 連邦全国抵当協会 (Federal National Mortgage Association), 学生貸付市場協会 (Student Loan Marketing Association) などがある。

以上のアメリカ公企業の歴史を通して、重要なポイントおよび特徴を要約しておこう。(一)アメリカにおける公企業の利用は、戦時や異常事態下の緊急的、一時的なことを常とし、したがって、連邦政府や州政府によって創設された公企業の多くは偶発的、消極的かつ短命のものであり、ことに州においてこの傾向は強い。(二)アメリカ人の間でも、二大政党によっても、経済分野における政府の不介入、私企業の優越性、反公企業の考えは支持され続けているが、「共和党の政府介入反対、反公企業に対し、民主党の諸問題解決のための介入および公企業の支持²⁾」というように、両政党間で姿勢と政策の相違が歴史上明らかである。(三)公企業は所有主体別には、アメリカの政治レベルに応じて連邦、州、地方の各政府のものが存在し、企業形態的にも若干の型があるが、官庁企業以外のものの形態はいまいであり、それがアメリカ公企業制度の特徴となっている。(四)公企業は業種別には、利益や投下資本の観点から民間では対応しがたい社会的ニーズを満たす事業に限られ、民間がなしうる分野に公企業が進出しているケースはほとんどなく、したがって、公企業とそれに最も近い私企業との競争は、いずれの経済分野でもせいぜい間接的なものにすぎない。(五)

1) Elmer B. Staats, "New Problems of Accountability for Federal Programs," in Smith ed., *The New Political Economy: The Public Use of the Private Sector*, 1975, p. 60.

2) James W. McKie, "Government Intervention in the Economy of the United States," in Peter Moulder ed., *Government Intervention in the Developed Economy*, 1979, p. 73.

資本主義経済における公企業の歴史(下)

近年のガバンメント・スポンサード・エンタープライズの発達には、政府介入の最小化、介入は所有面よりも統制面で（所有なき統制）、すなわち「私企業としてこれを規制する」というアメリカ産業政策の伝統がたどりついた論理的帰結の産物とみることができる。

アメリカの公企業としては、以上にみた連邦公企業（業種的には銀行、保険など金融が多い）のほかに、州レベルのもの（道路、住宅、ダム、かんがい、森林保全などが多い）や地方レベルのもの（水道、電力、ガスなどの公益事業に多い）が存在し、数的にはこれらの方がはるかに多い。さらに、複数の州政府や地方政府が特定の広域行政目的のために、既存の自治体から独立した特別区（special district）（都市交通などの公益事業や都市再開発、住宅、生活環境整備などが多い）を設置する近年の傾向にも注目する必要がある。これらの検討については、別の機会を待ちたい。

Ⅶ お わ り に

以上において、先進主要資本主義5カ国における公企業発展の歴史を通観し、それぞれの公企業および公企業制度の特徴をみたわけであるが、最後に、それらにおける公企業発達の型を比較しておきたい。

先進5カ国の経験の分析から明らかなように、資本主義の発展と公企業発達の歴史を回顧すると、そこに三つの基本的類型を区別することができる。これに、資本主義が未発達な発展途上国のそれを加えると、四つの基本的類型が類別可能となる（社会主義は資本主義とは区別される体制であるが、発展途上国と同じ類型を構成する）。

第1は、イギリス、フランスおよびイタリアに典型化されているヨーロッパ型である。資本主義の発達ないし経済発展の初期にはもっぱら私企業がこれを担い、公企業の比重は小さかったが、資本主義の成熟、衰退期に入ると、産業の再生、企業の救済、資本主義の補強を公企業に依存し、経済における公企業の比重が大きく高まるという型である。

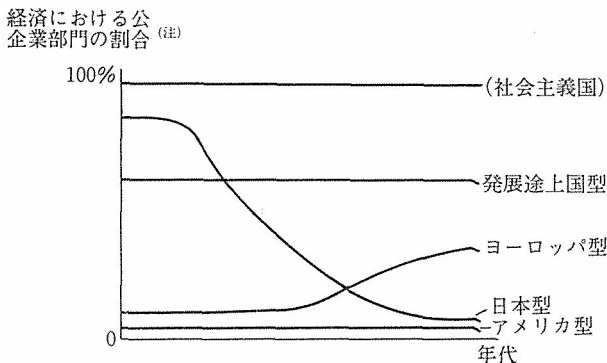
資本主義経済における公企業の歴史(下)

第2は日本型である。資本主義発達の後発性とその急速な挽回のために、経済発展を民間資本に依存する時間的余裕がなく、その初期には全面的に公企業に依存せざるをえなかったが、その後はこれから意識的に脱皮して、私企業の育成、私企業への全権移譲の政策に転換し、現在に至るまでこれを貫いている。これは、ヨーロッパ型とまさに逆の経過であり、その背景には、初期における資本主義発達の後発性とその後における資本主義の活力維持がある。

第3はアメリカ型である。資本主義の初期から現在に至るまで、一貫して経済的自由主義、私企業至上主義を堅持し、公企業への依存が最も少ない典型的、代表的な資本主義における公企業利用の型である。

第4は発展途上国型である。アジア、アフリカ、中南米などの発展途上国においては、旧宗主国を中心とする欧米外国資本の圧倒的優勢、国内民間資本の蓄積不足のために、自国民間企業は發育不全のままである。したがって、公益事業はもちろんのこと一般重要産業においても、公企業の比重と役割が圧倒的に大きい。公企業は国の経済政策の最重要な用具となり、経済政策の諸目的の達成は、公企業政策を通して図られるのが通例である。

公企業政策の4類型



(注) たとえば、国内総生産、国内総固定資本形成、全労働力人口などに占める公企業部門の比率。

資本主義経済における公企業の歴史(下)

1960年代後半以降にこれらの国を席捲した外国資本の国有化、民族化の嵐は、公企業の比重をさらに大きくしたと考えられる(社会主義国はそのイデオロギーからみて、全面的に公企業に依存する体制のもとにあるから、公企業の比重は100%に近くなる)。

資本主義ないし経済発展と公企業との関係から、こうして類別される四つの類型を図示すると、別図のようになるであろう。それは、時の経過とともに、経済における公企業への依存ないしその結果としての公企業の比

各国主要産業部門における公的所有の割合(1978年末現在)

産業部門 国名	郵便	電気 通信	電力	ガス	石油 生産	石炭	鉄道	航空	自動車	鉄鋼	造船
イギリス	●	●	●	●	☉	●	●	☉	☉	●	●
フランス	●	●	●	●	na	●	●	☉	☉	●	○
イタリア	●	●	☉	●	na	na	●	●	☉	●	☉
西ドイツ	●	●	☉	☉	☉	☉	●	●	☉	○	☉
オランダ	●	●	☉	☉	na	na	●	☉	☉	☉	○
ベルギー	●	●	☉	☉	na	○	●	●	○	☉	○
スウェーデン	●	●	☉	●	na	na	●	☉	○	☉	☉
オーストリア	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	na
スイス	●	●	●	●	na	na	●	☉	○	○	na
スペイン	●	☉	○	☉	na	☉	●	●	○	☉	☉
アメリカ	●	○	☉	○	○	○	※☉	○	○	○	○
カナダ	●	☉	●	○	○	○	☉	☉	○	○	○
メキシコ	●	●	●	●	●	●	●	☉	☉	☉	●
ブラジル	●	●	●	●	●	●	●	☉	○	☉	○
日本	●	●	○	○	na	○	☉	☉	○	○	○
韓国	●	●	☉	○	na	☉	●	○	○	☉	○
インド	●	●	●	●	●	●	●	●	○	☉	●
オーストラリア	●	●	●	●	○	○	●	☉	○	○	na

(注) 公的所有: ☉25%, ☉50%, ☉75%, ●全部またはほとんど全部
na: 生産せず, またはごくわずか

私的所有: ○全部またはほとんど全部

※ コンレールを含む。

Source: *The Economist*, December 30, 1978, p. 39 より作成。

資本主義経済における公企業の歴史(下)

重がどう変化してきたかの大きなトレンドを示したものであり、経済に占める公企業の比率やその変化を、各時点について詳細ないし正確に示したのではない。

なお、こうした公企業政策の4類型を分化せしめた要因、すなわち、各国における公企業政策展開の相違、経済政策その他における公企業への依存度の大小、以上の結果としての経済における公企業部門の比重の大小を生ぜしめた原因については、各類型の背後にある思想的、社会的、経済的諸要因の相違を指摘することができる。これについては、すでに筆者は検討したことがある。

最後に、以上検討した5カ国を含む世界各国の主要産業部門における公企業の比重を比較、図示したものを掲げておく。

(昭和62年1月12日受理)

1) 遠山嘉博「公企業政策の国際比較」『公益事業研究』第32巻第3号、昭和56年3月を参照されたい。