

# 公企業能率化の要請と 経営形態改善の方向

遠 山 嘉 博

## 目 次

- I はじめに
- II 公企業の能率制約要因
- III 公企業の諸形態と公共性・企業性の問題
  - 1 公企業の諸形態
  - 2 各形態における公共性と企業性のバランス
  - 3 公共性の変容と企業性の強調
- IV 自主化志向の経営形態改善の動向
- V 実質的な自主化の必要性

## I は じ め に

公企業はその発達の長い歴史を通して、公共の福祉に貢献してきた半面、その経営能率に対するたえざる不満、批判に対処、苦闘してこなければならなかった。公企業は経営形態の改善、多様化によって、その解決の方途を模索してきたが、近年公企業の経営状態の悪化が深刻化するなかで、公共性と企業性の調和的融合の問題における企業性の強調は、従来にない高まりをみせている。本稿は、この問題に関して過去の動向や論点を整理し、経営形態改善の基本的動向やあり方を考えることを目的とするものである。

まず第一に、公企業は一般に考えられているように、本来的に非能率的なのかどうか、もしそうであるならば、それはいかなる要因によるのか、問われなければならない。第二に、公企業には通常いかなる形態が存在し、

## 公企業能率化の要請と経営形態改善の方向

能率向上のために従来いかなる改善が試みられてきたかをみる。そして第三に、公企業の能率制約要因と経営形態とはいかに関連しているかを明らかにするとともに、経営形態のあり方が問われている問題の所在の究明と改善の新しい方向の模索を行う。

### Ⅱ 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。企業の社会性の増大とともに、私企業もまた公共性を全く無視した利潤追求に専念することには種々の制約を課せられつつあるけれども、利潤追求が基本目的であることに変わりはない。他方、公企業においては、私企業と同列の利潤追求の事業経営は、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、国民経済的ないし社会的公共性と企業としての能率性との両立、公共責任遂行と企業の採算との調和を図ることが、最重要にして最も困難な問題となる。

これに関連して、公企業の能率問題の考察においては、問題を複雑化する二つの要素の存在が確認されなければならない。第一に、公共性と企業性との両立といっても、公共性の意味はかなり抽象的であり、その内容は複雑かつ時代によって変化するがゆえに、それが実際の公企業経営上明確な指導基準となりえないことである。そればかりか、公共性の美名のもとに非能率が寛大に許容されたり、経営責任があいまいになったり、経済性を無視した料金やサービスが当然視されたりする。第二は、公企業の経営において生じた利益ないし損失は、必ずしも経営能率の厳密な指標とはなりえないことである。すなわち、公企業においては私企業の場合のように、収益性を唯一の能率基準となしえない。ここから、公企業の経営能率とは何か、その能率はいかなる基準に基づいて判定されるべきなのかといった問題が生じてくる。

## 公企業能率化の要請と経営形態改善の方向

公企業の能率問題におけるこれらの難問に対処するためには、まず公共性の内容、すなわち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課題となる。それは大略、以下のごとくである。

### (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、また私企業が分担しようとしのないものである。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（たとえば国防、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半面、その後の経常費は比較的わず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。さらに近年は、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の防止のために国有化し、公企業に編入する例もみられる。このように本来的に収益性の乏しい、あるいは乏しくなった産業を、社会全体の公共的要請にこたえて公企業が分担するのであるから、公企業は生来的に低収益性をその特徴とせざるをえない面をもつ。そしてそれは、以下の諸条件によっていっそう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ふことのでき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、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。

## 公企業能率化の要請と経営形態改善の方向

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、価格引き上げに対する抵抗はつねに大きい。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きわめて重要であるにもかかわらず、そしてまた、公企業の経営形態改善のこれまで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、企業的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。たとえば、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り引きされ、政争の具に供されることなど、わ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、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、戦後の国有化産業の経験から明らかである。一例として、1951年の労働党による鉄鋼業の国有化・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・現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る。イギリス鉄鋼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。

### (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カバーすることを禁じられている。たとえば、わが国の運輸事業分野には、公企

## 公企業能率化の要請と経営形態改善の方向

業と私企業が並存、競争しているが、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のに、公企業の場合は営業範囲の弾力的伸縮が不可能である。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、法律上の制約や民業圧迫の批判のもと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、労使の経営上の士気、企業的努力を抑圧する。

### (5) 財政上の制約

公企業の財務運営面においては、大蔵省なり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されていても、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。たとえば国鉄などでは、従来は事業の独占的経営と引き換えに、料金の法定主義ないしは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き下げや経営改善のための資本投下にではなく、国庫収入や減税に利用される。以上のような状況下に企業的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」の安易感のうえにある。これは公企業の内外の関係者に企業経営の厳しさを忘れさせ、非経済合理的発想の通用を許し、その貫徹に執着せしめる。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、責任意識を希薄化せしめ、破産なき安易感のうえにイージーな

## 公企業能率化の要請と経営形態改善の方向

経営姿勢を許容する。他方、労働者の側においては、この安易感のうえに醸成された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と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、公共性の名のもとに当然視せしめる。

### (7) その他

全国的な独占的公企業では、能率向上への最大のインパクトである競争の欠如をはじめ、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、現場におけるモラルの低下など、多くの能率阻害要因が醸成される。また地方公営企業では、行政上の境界の制約が、技術進歩に伴う大型化するなわち広域化の必要性和相容れなくなったり、資金面での制約が大型技術の採用を困難にするなどして、能率化が制約される。

## Ⅲ 公企業の諸形態と公共性・企業性の問題

### 1 公企業の諸形態

以上の能率制約要因は、公企業一般にみられるものである。しかしながら、経営形態のあり方によっては、能率制約要因が強く働いて非能率を避けがたい場合もあれば、反対に企業性の發揮によって公共性の負担をかなり緩和しうる余地も生じる。ことに、公企業の能率問題に関連して、経営形態のあり方が問題とされる理由がある。

公企業は所有形態と経営形態の二つの視点から、表に示されるような諸形態に分類することができる。

- 1) これはわが国の国鉄や、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る石炭産業などにおいて典型的にみられた。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、遠山嘉博『イギリス産業国有化論』ミネルヴァ書房、昭和48年、第11章第2節を参照されたい。

公企業能率化の要請と経営形態改善の方向

第1表 公企業の諸形態

| 所有形態        |                  | 経営形態                |                   | わが国の主要例        |                                    |                        |
|-------------|------------------|---------------------|-------------------|----------------|------------------------------------|------------------------|
|             |                  |                     |                   | 国 有            | 地方公有                               |                        |
| 公<br>企<br>業 | 国<br>有<br>企<br>業 | 官庁企業                | 純粹官庁企業            |                | 現業官庁                               |                        |
|             |                  |                     | 自主化官庁企業           |                |                                    | 地方公営企業 <sup>②</sup>    |
|             |                  | 法人<br>体<br>企<br>業   | 公共<br>体<br>形<br>態 | 固有の公共<br>体     | 公社 <sup>①</sup> 、公<br>団、事業団、<br>公庫 | 地方開発公<br>社、地方開<br>発事業団 |
|             |                  |                     |                   | 公私混合出<br>資の公共体 | 金庫、特殊<br>銀行、営団                     |                        |
|             |                  |                     | 会<br>社<br>形<br>態  | 公有会社           | 特殊会社                               | 第3セクタ<br>ー             |
|             |                  |                     |                   | 公私混合会<br>社     |                                    |                        |
|             | 地方公有<br>企 業      | 国有企業と同様の<br>経営形態がある |                   |                |                                    |                        |

注(1) 日本専売公社、日本電信電話公社および日本国有鉄道の民営化、特殊会社への移行により、現在はなし。

(2) 地方公営企業法（昭和27年）以前は、純粹官庁企業であった。

まず、所有形態については、所有の主体すなわち出資の主体が分類基準となる。所有ないし出資の主体別に、国有企業、地方公有企業および公私混合企業の三つの形態がある。公私混合企業は、国、地方公共団体およびその他の公共団体と私人（私企業および私的投資家）とが共同出資し、共同経営を行う形態である。公企業とするためには、厳密には、公共団体の出資が過半数であることを要するであろう。しかしながら、私的出資が分散していれば、公的出資が四分の一程度でも公的経営を確保しうるであろうから、このような混合出資のケースをも含めて考えることは可能であり、必要なこともあるであろう。

つぎに、経営形態については、「所有と経営の分離」の程度、「政治、行政、財政と経営の分離」の程度、いいかえれば「経営の自主性」の程度が分類基準となる。公企業の経営が所有者の手から離れ、国会や地方議会の干渉を脱し、公務員による素人的経営を克服し、公企業独自の経営機関、

## 公企業能率化の要請と経営形態改善の方向

専門的経営者の手に移されることによって、公企業の経営は政治、行政、財政などの支配から独立し、経営の自主性が高まり、企業的能率の向上が期待できるようになる。この「所有と経営の分離」ないし「経営の自主性」の程度によって、つぎの諸経営形態が類別される。

まず、所有と経営の合一か分離かによって、官庁企業（行政企業）と法人企業に分類される。官庁企業は行政組織の一部として組織され、財務、会計、人事の各方面にわたって官庁制度がとられる。それは独立した法人格をもたず、所有者である国や地方公共団体が直接経営する企業である。すなわち、所有者を代表する議会（国会または地方議会）の直接支配下に置かれ、大臣または地方公共団体の長によって直接に管理される。したがって、国や地方公共団体の意思が事業経営にストレートに反映され、公共性が最高度に保たれるという長所をもつが、半面、行政企業の別称が示すように、行政組織の一部であるために、組織面、経営者の資質面などからくる企業的経営の阻害、官僚的経営に陥る危険性、官庁予算制度からくる彈力的事業経営への制約などの短所をもち、能率的経営を期しがたい。

そこで、この欠陥を官庁企業の枠内で改善しようとして、財務、会計、人事の諸制度についてある程度の自主性を認めたのが、自主化官庁企業である。それはなお行政組織の一部ではあるが、事業経営のための独自の管理機関の設置、官庁予算や官庁会計とは切り離された会計方式の導入、人事権の企業管理者への移譲などにより、純粹官庁企業に比べて経営の自主性がある程度高まり、所有と経営の分離がわずかながらみられる。しかしながら、行政組織の枠内での自主性の追求には、やはり限界がある。

つぎに、法人企業は、国や地方の議会から独立した法人として組織され、これによって経営の自主性が付与されることを本質的特徴とする。すなわち、議会の直接支配や大臣または地方公共団体の長の直接管理を脱し、独自の経営機関によって経営され、また、財務上、人事上の自主性を与えられるなど、所有と経営の分離がみられる。それによって議会の素人

的、官僚的経営を脱し、経営専門家による企業的、能率的経営が期せられる。今世紀に入ってイギリスをはじめ各国において、官庁企業の非能率に対する反省と公企業一般の能率的経営の要請が漸次の高まりをみせるにつれ、法人体企業は公企業の標準的形態となっている。

この法人体企業は、法人体の形態によってさらに区別される。公法上の法人であるか私法上の会社であるかによって、公共体形態と会社形態とに分けられる。公共体形態は一定の株式資本をもたないが、会社形態は一定の株式組織をもつ。そしてその各々が、国や地方公共団体の全額出資によるものと、公私混合出資によるものとに細別される。

公私混合企業は先述のごとく、出資面では、国または地方公共団体あるいはそれらの関連機関と私人とが共同出資するものである。また管理面では、両者が経営者の任免権をもつことから、公私混合支配である。ここにおいて所有と経営の分離はいっそう進み、民間企業とほとんど同様の組織、財務、人事の管理制度がとられるから、経営の自主性はさらに高まる。

## 2 各形態における公共性と企業性のバランス

ところで、このような公企業の諸経営形態と、公企業の本質である公共性・企業性の問題とはいかなる関係にあるかをつきにみておきたい。

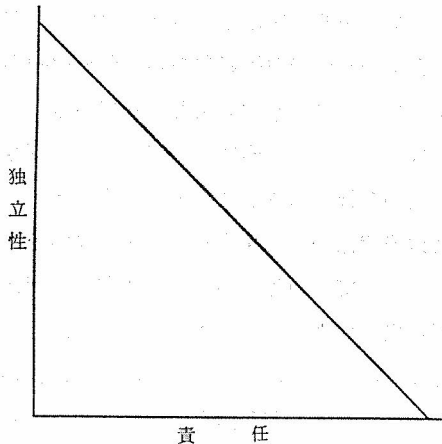
H・C・マンスフィールド (Mansfield) は、「企業の独立性と責任は、通常、ゼロサム・ゲームのようにトレード・オフの関係にある」として、それを第1図のように示している。公企業の独立性は、「公務員制度、公開入札、そして会計検査院の会計監査要求」の免除、および非予算方式の資金調達をいう〔ジェームズ・キリアン (James Killian) 博士の規定〕。他方、「責任 (accountability) とは責務 (responsibility) の認識であり、過去お

---

1) Harold Seidman, "Government-sponsored Enterprise in the United States," in Bruce L.R. Smith ed., *The New Political Economy: The Public Use of the Private Sector*, 1975, p. 83.

2) accountability はフォーマ<sup>1)</sup>ルなもしくは法的な責任の所在を示す。他方、

第1図 公企業の独立性と責任の相関関係



Source: Harvey C. Mansfield, "Independence and Accountability for Federal Contractors and Grantees," in Bruce L. R. Smith ed., *The New Political Economy: The Public Use of the Private Sector*, 1975, p. 319.

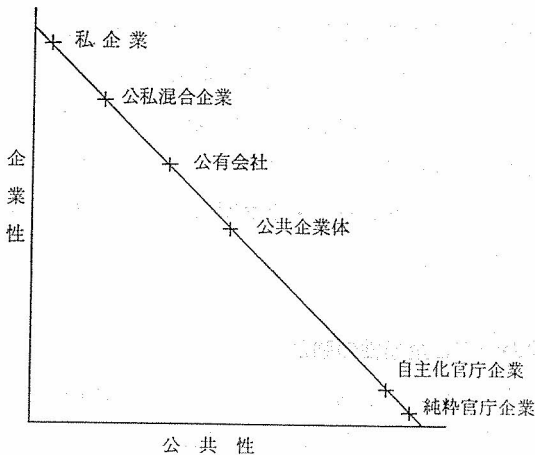
よび現在の活動について情報や説明を与えることを含む<sup>1)</sup>」のであり、具体的には、議会や会計検査院その他の調査委員会に対する経営内容の公表を意味すると考えられる。したがって、この公企業の独立性と責任は、その意味内容からして、本稿でいう公企業の企業性と公共性に置き換え可能であることが明らかである。

先述の公企業の諸経営形態が、マンスフィールドのラインのどこに位置づけられるかを示したのが、第2図である。所有と経営の合一を特徴とする官庁企業は、公共性の確保においては最もすぐれているが、経営の自主

responsibility は高度に個人的、道徳的な性質をもち、必ずしもフォーマルな地位または権力とは関係がない。cf. J. M. Pfiffner and R. V. Presthus, *Public Administration*, 1935, 4th ed., 1960, p. 55.

- 1) Leonard J. Tivey, *Nationalization in British Industry*, 1966, 2nd ed., 1973, p. 125. (遠山嘉博訳『イギリス産業の国有化』ミネルヴェ書房、昭和55年、144ページ).

第2図 公企業の経営形態と公共性・企業性の相関関係



性は最も低く、企業性の発揮は最も期待しがたいから、最も右下に位置づけられる。同じ官庁企業形態でも、行政組織の枠内という制約のもとにおいてではあるが、多少とも自主化が図られた自主化官庁企業は、純粋官庁企業よりもやや左上に位置づけられよう。これに比べて、議会外の独立的かつ専門的経営機関によって経営される公共企業体では、独立性すなわち自主性の大幅な高まりがみられる半面、それがゼロサム・ゲームの原理により、責任すなわち公共性の後退をもたらすと考えるならば、さらに左上に位置することになる。同じ公共企業体でも、経営の独立性や政府統制の強弱、すなわち経営自主性の大小により、図で示した位置よりも若干左上に位置する場合もあれば、右下に位置する場合もあるであろう。民営的経営手法の採用が可能な公有会社や、所有と経営の両面で公私の共同がみられ、所有と経営の分離がより進んだ公私混合企業は、さらに左上に位置づけられよう。同じ公私混合企業でも、出資と経営支配における公私の比率如何により、図の位置よりもあるものはより左上に、あるものはより右下に位置することになるであろう。以上の公企業に比して、私人による所有と経

営が行われる私企業では自主性は最も高まり、企業の経営は最高度に期待できるが、公共性はゼロに近くなるから、その位置づけは最も左上になる。

ただ、上記の論述においては、公共性と企業性とはトレード・オフの関係にあることが前提となっており、その前提に立って、各経営形態の位置関係が理論的に表示されているのである。しかしながら近年においては、この公共性と企業性とのトレード・オフ関係に重大な変化が生じてきていることを無視しえない。

### 3 公共性の変容と企業性の強調

公企業の公共性とは、抽象的には、その事業の経営を通して「公共の福祉の増進」に資することであろう。たとえば、日本国有鉄道法第一条は、「<sup>1)</sup>鉄道事業等の経営による公共の福祉の増進」をうたっている。これは具体的には、(1)誰にでも公平に、(2)安全で便利なサービスを、(3)適切な条件(料金等)で提供することを意味するであろう。かくて国鉄は、全国あまねく、全国一律の運賃制度で、安全、正確な鉄道サービスを提供することでもって公共性を発揮してきたのである。

ところが、唯一の陸上交通機関としての地位の喪失、それにもかかわらず政治的圧力下に赤字路線の建設・開業を強いられてきたこと、労使と利用者にはびこる「親方日の丸」意識等々の諸原因から、国鉄の累積赤字が膨大化し、国の財政負担が深刻化してきた。そこで、この巨大な負担を経減するために、企業性の発揮、経営の効率化を妨げている全国的公社の経営形態を解消、分割・民営化することに打開の道を求めるに至ったのである。しかしながらその半面、今後民営新会社が企業性を過度に発揮して、

---

1) 新しい旅客・貨物鉄道会社法では、「旅客・貨物鉄道事業および附帯事業の経営」のみをうたい、「公共の福祉の増進」については全く触れていない。これは、電信電話会社法やたばこ産業会社法がそれを明記しているのときわめて対照的である。

## 公企業能率化の要請と経営形態改善の方向

地方赤字路線を切り捨てることにより、公共性が犠牲にされるのではないかとの懸念が高まっている。

こうした事態の変化や政府の政策を通して、時代の推移による公共性の変容、それに伴う公共性と企業性とのバランスの変化、すなわち企業性の強調傾向を看取することができる。公企業の経営状態がよく、黒字経営が可能であった古きよき時代には、独立採算可能な最低廉価格サービスをあまねく公平に提供することが、公共性の内容であった。そこでは、公共性と企業性は対立的概念としてとらえられ、企業性の発揮よりも公共性の確保が重視、優先された。しかしながら、近年のような公企業経営の悪化、累積赤字の膨大化、それによる財政の危機的悪化の時代には、むしろ企業性を大いに発揮して赤字の軽減に努めることこそが、公共性の第一要件と考えられるようになったと理解される。公共性の名のもとに企業性を発揮せずして、不採算サービス供給の惰性的継続と官僚的非能率的经营に安んじることは、累積赤字を増し、国民全体の財政負担を増大することにはほかならず、かえって公共性に反すると考えられるようになったのである。ここでは、公共性と企業性はむしろ並列的概念とされているのであり、企業性の発揮は公共性の確保の必要条件とみられているのである。

ここに明らかに、公共性の変容をみることができる。公共性の意味内容は、以前のサービス受益者を対象とするいわば「ミクロ公共性」(利用者公共性)から、近年は国家財政の負担の軽減という国民全体にとってのいわば「マクロ公共性」(国民経済公共性)へ重点が移り、このマクロ的公共性確保のためには企業性発揮が必要不可欠とされるに至ったのである。

以上に関連して、つぎの三点を指摘しておきたい。第一に、企業性はミクロ公共性とは対立する概念であるが、マクロ公共性とは並列、補完関係にあると考えることができる。第二に、企業性の強調下にミクロ公共性を確保するには、現実的には、そのために発生した赤字の補填を国の補償に委ねるか、またはサービスの供給責任を行政に還元すべきであろう。そし

## 公企業能率化の要請と経営形態改善の方向

て第三に、このような公企業経営悪化下の企業性の強調は、福祉国家政策の行き過ぎによる国家財政破綻下の受益者負担原則の強調と軌を一にするものと考えられる。

### Ⅳ 自主化志向の経営形態改善の動向

公企業の能率問題をその経営形態との関連で考える際、既述の諸形態中とくに重要なものは、官庁企業形態、公共体形態、そして公私混合企業形態の三つであろう。これら各経営形態と能率制約要因との関連、能率化のための経営形態改善の動向などについて検討しよう。

最も古い沿革をもつ官庁企業は、すでに触れたように、行政の一部局として組織され、一般行政事務と同様に財務、会計、人事の各方面にわたってそれぞれの法律の適用を受け、公共当局の長および議会の直接支配下に置かれる。したがって、(1)事業経営における公共当局の意思の直接的反映、すなわち公共性の確保、(2)公共当局の信用力を背景とした有利な条件での資本調達、(3)税制面での優遇などの利点をもつが、その半面、企業性の発揮と能率的経営の面で、つぎのごとき重大な欠陥を生じる。(1)行政組織の伝統的方法や官僚的性格のために意思決定の遅延などを生じ、弾力的、効率的な事業経営ができない。(2)政治および選挙上の圧力による企業的な能率の阻害。(3)大臣、地方長および議員が頻繁に交代することによる経営上の意思統一や政策上の継続性維持の困難。(4)彼ら行政の専門家に事業の経営能力を期待することの困難性、すなわち議会支配による素人的経営のおそれ。(5)下部の公務員も事業経営以外の目的のために組織されており、その制約から、企業的な創意や刺激に乏しい。(6)企業財政が公共財政の一部であるため、予算面での制約による企業的な創意の拒否、単年度主義による弾力的財務運営の否定、事業収益の減税など企業外目的への流用などが生じ、また、親方日の丸意識が最も強く支配する。

そのため官庁企業形態は、経済性の低い事業は別として、能率重視の事

## 公企業能率化の要請と経営形態改善の方向

業経営には不適當なものとして退けられ、その自主化、能率化の努力が重ねられてきた。その一つは、行政組織の枠内での自主化の方向である。古くは1930年代のイギリス郵政省における独自の経営機関の設定、郵政事業基金の制定などの機構改革があり、わが国では昭和27年の地方公営企業法の制定による独自の管理機関の設置、企業会計方式の導入、人事権の企業長への移譲などによる地方公営企業自主化の例がある。しかし、これらはあくまでも官庁企業の枠内での改善であり、行政組織内での経営自主性の追求には限界があることを認めざるをえない。

そこで能率化志向の経営形態改善の主流となったのは、第二の公共体形態への志向である。イギリスではすでに両大戦間期に、公共性と企業性の調和を目指したこの方向での改善努力の結果、中央電気庁 (Central Electricity Board, 1926年法)、イギリス放送公社 (British Broadcasting Corporation, 同)、ロンドン旅客運輸庁 (London Passenger Transport Board, 1933年法) などの近代的パブリック・コーポレーション形態が成立しており、さらに第二次大戦後の大規模重要産業の国有化においては、全産業に普遍的な公企業形態として適用され、不動の地位を確立した<sup>1)</sup>。また、わが国でも戦後、経営自主化と能率向上を目的の一つとして、官庁企業案や民営論を排して国鉄 (昭和24年法)、専売 (同)、電電 (昭和27年法) の各事業で公社形態がとられた。

公共企業体の基本的特質は、つぎのごとき自主性の確保にある。(1)経営上の自主性 (経営目的のために選ばれた専門家によって構成される議会外の独立機関によって経営される)、(2)非営利性 (設立の根拠となる特別法に公共目的が明示されており、利潤獲得を第一目的とはしないが、独立採算制原則や剰余の使途をもあわせて明示することによって、能率へも配慮している) (3)非公務員性＝人事上の自主性 (総裁以下一般職員もすべて公務員でなく、彼らの任命、賃金、組織など全般

---

1) 遠山、前掲書、第3章に詳しい。

## 公企業能率化の要請と経営形態改善の方向

にわたって、大蔵省や議会の統制を受けない)、(4)独立採算制＝財務上の自主性(財務は国家予算から分離されており、数年を一期とした独立採算制をとる)。公企業体がこれらの自主性を貫徹することができれば、公共性と企業性の調和、経営の自主性、能率性の確保の難問は解決されるはずであった。しかし、イギリスでもわが国でもその他の諸国でも、現実には理念通りにはいかないばかりか、経営状態悪化の深刻化という新たな難問を抱えるに至っている。

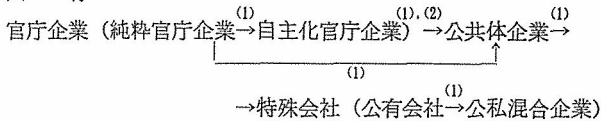
そこで近年、能率性の強調傾向下におけるイギリスやわが国での新たな経営形態改善の試みが注目されなければならない。それは公私混合企業の一つであり、国有では特殊会社、地方公有では第三セクターなる用語で総称される企業群である。前者は公共体形態の会社形態への変更、それによる民間の所有と経営の一部導入の改善であり、後者は地縁性の濃い地域開発などにおける公私共同の出資と経営という新しい経営形態の実験である。両者ともに、近年の経済的、社会的諸条件の変化が必然的に要請、指示した経営形態改善の方向である。ここでは、所有ないし出資における公共部門の存在によって公共性の確保や信用の強化が可能であるとともに、民間の参加によって民間の資金や経営能力が導入され、民間的経営の確保、官僚的経営の回避、それによる経営能率の向上が期待できるという長所がある。大株主たる公共部門の経営への干渉は、出資者としての立場からくるコントロールにとどめられ、大幅な経営自主性が確保されうることを最大の特徴とする。その半面、営利化による公共性後退のおそれ、半面、公共性の強調による経営自主性確保の限界、複数の出資主体による経営上の統一性確保の困難性など若干の問題もある。これらの厳密な評価のためには、今少しの時間の経過と経験の蓄積が必要と思われる。

なお、以上の自主化志向の経営形態改善の動向を簡単に図示すれば、つぎのようになるであろう。

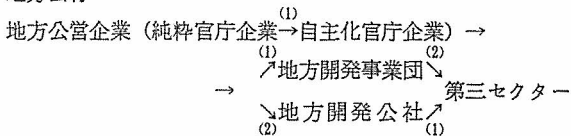
## 公企業能率化の要請と経営形態改善の方向

第3図 公企業経営形態改善の方向

### 1 国 有



### 2 地方公有



（註）(1)は経営の自主化，(2)は資金調達の弾力化。

## V 実質的な自主化の必要性

第二次大戦後は世界的に公共企業体が、公企業の自主化、経営形態改善における代表的形態となってきたが、その実質的な経営自主化の不成功は、現代公企業の直面する最大問題であることが明らかである。そこでの最大の要因は、公共企業体と政府、議会との関係であろう。イギリスのパブリック・コーポレーションもわが国の公社も、法律上そして経営形態上、形式的には国から分離、独立した公法人であるが、その経営の政治、行政、財政からの分離は実質的にはきわめて不十分であり、実態的には現業官庁に近く、それが経営自主化を大きく妨げてきたところに問題がある。経営形態の改善が単に法形態上の域にとどまったのでは無意味であることを過去の経験は示しており、改善が真に成果をあげるためには、実質的な経営の自主性化が必要である。<sup>1)</sup>

したがって、経営形態の改善のみで公企業の能率問題が解決できると考

1) そのための対策として筆者はかつて、①経営と政府や議会との分離の明確化、②独立採算性の貫徹、③親方日の丸意識の払拭を提案したことがある。遠山嘉博「公企業の能率問題と経営形態のあり方」『公営評論』第22巻第6号、昭和52年6月を参照されたい。

## 公企業能率化の要請と経営形態改善の方向

えてはならない。経営形態改善の努力は、能率化のための「他の諸方策」とともに考慮され、活用されてこそ、実質的な経営自主性の確立に結実するのである。すなわち、公企業に対する非経済的、社会的要請の増大という外的条件の緩和、企業の運営を可能にするような法律ないし関係者の意識の改革、従業員や消費者の何らかの経営参加機構の工夫を通しての彼らの意識の変革、経営上の諸制度の改善など、より根本的かつきめ細かな諸方策が伴うことによって、経営形態改善の実質的成果が期待できることを強調しておきたい。

こうした公企業の枠内での能率改善努力に限界のある場合には、公企業の枠を超えた解決策、すなわち民営化による自主化、能率化を選択せざるをえない。現在は世界的にこの方向が志向、実践されつつあるが、このことは、上述の「他の諸方策」が公企業の枠内にとどまっていたのでは有効に結実しえないこと、民営化によってその成果を実現しようとしていることを示している。

(昭和62年5月7日受理)