

公企業と競争原理

山 本 政 一

I 序 説

およそ、市場における自由競争原理を建前とし、分業と私有財産制度に基づくところの資本主義経済社会においては、私的所有と私的経営に基づく株式会社の存在が重要であると同時に、他方ではまた、公的所有(出資)と公的経営に基づくところの公企業(官公営事業)なるものが、実は資本主義経済維持のための補完的役割を担うものとして、たえず私企業の下支え的存在として位置づけられていることを知っておかねばならないであろう。

われわれが知っているように、資本主義社会では株式会社に代表される私企業こそがテーゼ(these)であり、公的所有と公的経営に基づく公企業は、いわばアンティ・テーゼ(anti-these)と目されることになる。資本主義経済(ないし企業)の共通の果実は利潤であり、挙って最大利潤の獲得をめぐる市場で激しく競争が繰り返されることになるのであるが、競争社会に在りながら、もともと利潤獲得を前提とせず、企業性の維持についても公共性(公的サービスと財の提供)を貫く中で達成するという、公共的・非営利的性格を有する公企業の存在は、いってみれば矛盾であり、したがって公私企業の相互関係においては、仮にも公企業優位の取り扱いがなされてはならないとする見解が、しばしば生じていることも事実である。

しかして、公企業がいかに政府・国家や地方公共団体の出資と経営に基づくところの官公営事業であるとしても、公企業の存在は、基本的に私企業の存在を危うくしないかぎりにおいて認められることになる。

おもうに、公企業は私企業との対比において公共的目的に基づく非営利的性格を要求されながらも、他方では公企業といえども、資本主義社会の企業であるからには企業的側面（採算性ないし利潤）をも問題としなければならないという二重性（二律背反的矛盾性）の問題を含む点に注意しておかねばならないであろう。もっといえば、行政的・社会政策的見地からするものを除いては、公企業の経営において企業維持のための一定の適性利潤（われわれはこれを公的利潤と呼ぶ）¹⁾の獲得が容認されなければならないのである。

しかるに、従来までの公企業については公共性を先行させることはよいとしても、ややもすれば公共性の達成が強調されるあまり、公経営においては、あたかも行政そのものと異ならないかのごとき見解がとられ、さらに公企業は利潤をあげてはならないとする考え方が支配的であったことは誤りといわなければならない。公企業が公共性の原理を前提としながらも、公的規制の一定の枠の中で剰余を残すということは公企業維持に役立つものであり、公企業の存在がひろく国民経済ないし国民生活に深いかわりあいをもつものであるということからして、公企業がこれまで公共社会（産業と個人ないし国民生活）に対して豊富・低廉な財やサービスの提供を行ってきたという公企業の功の部分の正しく評価するとき、公的規制の枠内において公共性を阻害しない範囲における公的利潤（たとえば、公益企業に対して一般的に認められている公正報酬に見合うような）の確保をはかることは公企業の活性化のためにも容認されてよいといえよう。

従来までの公企業については、しばしば国家の経済政策の中で経済安定

的・反インフレ的措置としての公企業料金政策がとられてきたために公企業の経営においては、ややもすれば「赤字もまた名誉なり」との経営感覚が生じていたことは否定できないところである。問題は、公私企業の相互関係において、公企業をして、たえず私企業の従属的地位に位置づけてきたところに根本的な欠陥があるのであって、公企業と競争原理の問題性についても、公企業の経営に対しては著しく制限を課しておきながら、私企業の経営についてはレッセ・フェアを建前とし、あるいは過度の保護政策をすすめるということでは、いかに自由主義経済下とはいえ、公私企業の不公平扱いとなるものであって、公私企業の公平競争とはなりえないのである。周知のように、市場経済下の競争原理は自由競争を意味するのであるが、自由競争の原則は、あくまでも公平競争を前提とするものでなければならない。したがって、公私企業の競争が公平競争となるものであるかぎり、誰もこれを拒否しないであろうし、公企業の側においても、むしろ歓迎すべきことがらとなる。競争についていえば、公私企業のサービス競争は公共性の原則に合致するが、自由競争とはいえ、市場における公私企業の利潤獲得競争が激化するようになると、利益主義に没頭するあまり過当競争を生じて公共性を見失うことにもなるわけであり、したがって、そこには利潤に対する公的規制措置を必要とすることになる。おもうに、自由主義経済下であっても、私企業の寡占・独占化に対しては政府・国家による反独占政策がとられることについてはよく知られているが、公企業における公的利潤を容認する場合についても、公企業の利潤獲得が私企業同様の最大利潤の追求となつてはならないのであり、公共性の見地からチェック機能をもつところの公共的・民主的構成（たとえば、政・労・使の代表と消費者または利用者の代表、それに専門的学識経験者を含む）による監理機関の設置を必要とするであろう。

しかして、われわれのいう公的利潤なる概念は際限なき利潤追求を意味しておらず、公共的規制（公共的支配）を前提とするものであって、国民的見地からして公企業維持の枠内において求められるところの適性利潤であり、公共的利益に反しないことを原則とする。公企業が利潤を残すということは即、公企業の私企業形態化を意味するものではない。公的利潤の獲得は適正利潤の範囲において求められるものであり、それが公企業維持と公共社会に対する公的サービスや財の継続的提供となることによって公企業の活性化につながることになるであろう。公私企業の公平扱いと公平競争を前提とし、一定限度の公的利潤の確保が公企業に対して認められることが重要であって、公企業の改革が、ただ民営化によってのみ達成されるということではない。要は、公経営を維持する中で改革は可能となるはずのものである。さきの三公社の民営化の内実が、経営不振に陥って巨額の赤字に喘ぐ国鉄については国鉄財産の売却益をもってする国家財政の赤字補填と人員整理による節約、それに労働運動の分断をも含むかたちの合理化であったことはよく知られており、また公経営のままでも黒字を計上している電々公社および専売公社については高額株式（NTT）の発行による売却益を国家財政の補填に充て、専売公社を日本たばこ産業株式会社とすることで合理化を果たすための急場しのぎの方策であったし、さらにいえば「官業の払い下げ」²⁾にも通ずるものであったのである。

おもうに、公企業の改革においては公経営を維持する中で公共性と企業性の調和をはかるという基本的視角がなければならなかったのであり、公経営の活性化を求めるにあたっては、管理方式について能率機能的・経営者支配的管理制度から、もっとすすめて労使間だけでなく、消費者または利用者の代表の参加をも含むところの参加方式の拡大と管理機構に対する当事者能力の付与（過度の政府支配、議会支配からの脱皮と裁量権の拡

大), 独立採算制の再検討と公費負担(国家負担)区分の拡大, 公企業料金制度の改革によって総括原価補償主義に基づく収支適合原則を見直し, 一定率の公的利潤を加味して企業性を維持することなどの改革すべき諸問題が存在したわけである。もとより, 従来までの日本の公企業, ことに公共企業体の一部において, 公企業なるものが官業として, しばしば公的独占事業であったが故に安易な「親方日の丸」的経営感覚に陥るという状態が生じていたことを否定できないが, それにも増して従来までの官公営事業が政府・国家の政治的・行政的干渉の対象とされてきたことや合理化不足, 企業意欲の欠如などの諸要因による慢性的経営不振については強く指摘しておかねばならないところである。

以上のような問題意識を背景としながら, われわれは以下において, 公企業と競争原理をめぐる問題を掘り下げながら, 公企業改革の本質を探究しようとするものである。

II 公企業の経営

われわれが知っているように, 公企業の経営においては公共性と企業性の調和をはかるといふ, いわば古くて新しい問題の解決をめざすということではなければならないが, 公企業の経営についていえば, 公的出資と公的経営に基づくところの公企業なるが故に, 公共性の達成が強調されるあまり, 公企業の経営における企業性についてはこれを軽視して(無視してきたといってもよい), 公企業は, あたかも行政そのものであるかのごとき見解が一般化して, 公経営においては, いわば「赤字もまた名誉なり」(公企業の赤字は不採算部門の担当から生じたものであり, 公企業の赤字計上は公共社会に対する豊富・低廉なサービスや財の提供を強要されてきた結果

であって不名誉ではないとする思想)との経営観念が定着してきたことは否定できないし、慢性的な経営不振に陥ってしまった公企業については、改革を唱道しながらも公企業の私企業形態化(民営化)によって企業性の発揮(効率化)を求めるという安易な政策がなされてきたことを注意しておかねばならない。したがって、三公社(国鉄、電々、専売)の改革と称するものも、公経営を維持する中でもっと企業性を高め効率化をはかるというのではなくて、公社の民営化(公経営から私経営への移行)によって、すなわち株式会社への移行を行い、黒字の採算部門(電々、専売)については私企業化によって企業利潤の拡大をはかり、高額株式の売却益や国有財産(国鉄用地など)の売却によって得た資金を政府・国家の財政再建(赤字の穴埋め)に役立てようとするものであったし、赤字の国鉄については、新幹線や在来線の幹線部門などの採算が見込める事業領域は株式会社化によって私経営としての効率性を高め、赤字・不採算部門については整理・統合または廃止するというものであった。³⁾

おもうに、公企業の改革は基本的に公経営を維持する中で、公共性を失わないことを前提としながら、もっと企業性の発揮をはかるということではならなかったはずであり、公社の廃止や民営化は改革ということではなくて、いわば公企業の解消を意味することになる。公企業の経営においては企業性ないし採算性を達成するために効率化をめざすことはよいとして、もっと公企業の採算部門への進出を認め、採算部門は私企業に、不採算部門は公企業に委ねるということを改め、関連事業領域についても公私企業の公平競争(公平扱い)の見地から拡大されてしかるべきであったのである。資本主義社会の公企業の位置づけは、もともと私企業の存在を危うくしないかぎりにおいてその存在が認められるということであり、採算部門は私企業が、不採算部門は公企業が担当するという公私企業の不

公平扱いが存在してきたことを知っておかねばならないであろう。

公企業の改革についていえば、公企業の廃止や縮小ということだけで済まそうとするのではなく、むしろ逆に公企業領域の拡大（採算部門への進出）と効率化によって公企業の活性化をはかることが先決であったと考えられる。公企業の存在そのものが性悪となるものではなくて、公企業に対する不公平扱いがなされてきたところに重大な欠陥があるといえる。われわれが別の機会に、しばしば指摘してきたところであるが⁴⁾、さきに実施された三公社の民営化の内実は、すなわち公的独占体から私的独占体の輩出への道を開くものであり、民営化され株式会社化した旧三公社の経営が利益の拡大をめざして関連する採算部門への進出をはかるばかりでなく、非関連事業領域についても収益の確保が見込めるかぎり、つぎつぎに事業領域を拡大してやまないであろうことは当然の帰結であって、自由競争原理を前提とする以上、むやみにこれを拒否することは不合理といわなければならない。旧公社が私企業として多角化をはかり、やがて私的独占への傾斜をすすめることはしごく当然のことであって、旧公社に対する規制措置の緩和と経営上の自由化が公平の原則に基づくものであるかぎり、利潤獲得競争の場裡において旧公社の経営が勝利を収めるに至るであろうことは容易にうかがえるところである。巨額の資金と公的独占（公企業）における全国的規模の経営、それにすぐれた人材を擁してきた実績を評価するとき、それほど不思議はないであろう。したがって、公企業の民営化に際しては既存の私企業の側において不可避免的に分割論を提唱する（条件とする）ことになる点に注意しておかねばならないのである。

われわれは従来までの公企業が達成してきた公的独占による功の部分の評価しておくべきであって、利益第一主義に基づかない非営利的・公共的サービスの提供をはかってきたという、公経営であったが故に達成できた

ところの、不採算部門（採算性が容易に見込めなかったとしても、公共性
の見地から必要不可欠な事業領域）に対する公企業の豊富・低廉な財やサ
ービスの提供についてこれを見失ってはならないのである。公共性を維持
する上で必要不可欠な不採算部門（私企業の経営では採算がとれない）に
おける公企業の公的サービスの提供によって生ずる赤字部分については、
本来、公費負担の拡大（政府・国家による公費負担）がなされてよいと考
えられる。もとより、このことは、いわゆる「親方日の丸」的安易な経営
感覚とは根本的に異なるものであって、公経営にあたって当該公企業の当
然負担とすべきでない費用については、これを公費負担とすべきであるこ
とを意味しており、そこに誤りはない。

III 競争原理の意味するもの

ところで、公企業に対してはそれが公的出資と公的経営に基づくもので
あるということから、競争原理の欠如が指摘され、公企業の非効率性や経
営に際しての危機感の無さが、しばしば「臨調・行革」などによって非難
されてきたが、顧みて公企業の経営においては公共性の達成を先行させる
あまり、私企業にみられるような企業意欲の不足と、公有公営を前提とす
る場合に陥りやすい行政支配、政治支配（ないし議会支配）による硬直的
管理運営が存在したことを否定することができない。公企業をめぐる環境
についていえば、それは、あるいは行政であり、企業であり、さらには政
治であるといっても過言ではない。とはいえ、公企業なるものはその経営
原則として、公共的目的に基づく公共の福祉の増進と企業における経済性
の発揮がなければならないのであり、公共性と企業性の統一ないし調和が、
たえず問題とされなければならないことを知るとき、公企業の経営は、や

たらに政治によって左右されるということであってはならないし、公経営を維持する中で行政的側面と企業的側面に注目しながら、要は国民的見地からするとところの公共性と企業性の調和を達成することが必要とされるところである。現実には、公企業の経営が政治支配、行政支配から全く分離して存在することはできないとしても、そこに国民の福祉の増進に役立つところの公共支配の確かな存在があることを無視することは許されないであろう。公企業が公的出資と公的経営に基づくものであるかぎり、いわばそれは公共の財産であり、公企業の経営は公共社会に奉仕する任務を負うものである。したがって、公企業が政治そのものや行政そのものとなってよいはずはなく、政治支配、行政支配によって公企業の廃止や安易な民営化による公企業の放棄は肯定できないところである。

競争原理についていえば、資本主義社会の市場をめぐる競争が自由競争原理を前提とするものであることは誰でも知っているところである。自由生産・自由販売を建前としながら、個別企業は市場の拡大をはかり、最大利潤の追求と蓄積によって個別企業は、やがて企業資本の集中化と独占体の形成へと必然的にすすむことになる。資本主義市場経済を維持するものである以上、競争は自由競争でなければならず、自由競争はまた公平競争でなければならぬことは自明の理である。企業資本の集中化（集中・支配）に伴う独占の弊害については政府・国家による反独占政策が、当然とられることになる。しかして、資本主義社会の私企業は採算部門を担当し、不採算部門と目されるものは公企業に委ねるということは、しばしばわれわれの指摘してきたところであるが、注意しておかなければならないことは公企業に対する競争原理の導入がなされるとすれば、それは基本的に公私企業の公平扱いによる公平競争の原則の適用がなければならぬということである。つまり、公企業に対する不公平な差別的制限措置を改め、採算

部門についての公企業の進出も認めるべきであって、当該事業領域だけに限らず、非関連領域についても公企業の事業の拡大に対して不公平な制限を設けるべきではない。自由競争原理の意味あるいは公平競争に尽きるのであって、利潤の上がる部門は私企業に、利潤の上がらない部門は公企業が受けもつという不公平な関係を改め、公私企業の公平競争を実現することが、実は公企業活性化への道といえるものである。公企業の経営が公共性を優先させる中で企業性を達成するということは、いわば公共性と企業性の同時的達成を意味しており、実際にはその実現は困難といわなければならないであろう。おもうに、公企業の企業性の発揮については、もっと関心が寄せられなければならないが、公企業の経営が私企業と同様の利益主義に陥ることがあってはならないし、公共性の見地から公企業の企業性に対する一定の制限措置がとられることは止むをえないが、従来までの公私企業の不公平競争のもとでは公企業の企業性の発揮は容易ではない（不可能といってもよい）ことを何度も指摘しておかなければならない。われわれは公企業の企業性の発揮が公共性の枠の中でなされなければならないことを改めて確認しながらも、公企業の企業性ないし採算性は、ある場合には私企業の利益に反しても行われてよいと考えるものである。公企業において産み出される豊富・低廉な財やサービスの主たる受益者が一般的消費者ないし利用者（一般国民）よりも、私企業の側であったこともまたよく知られており、公企業は、いわば私企業の利益の補完的關係づけ（下積み の地位）において存在が認められるのであって、公企業が、たえず私企業の従属關係に置かれているところに問題がはじまっている。

おもうに、資本主義社会の経済構造のもとでは私企業こそがテーゼであり、公企業はアンティ・テーゼとなるものである。したがって、私企業の存在を危うくしないかぎりにおいて公企業の存在が認められるということ

も、また肯けるところであろう。そこで、私企業優先の経済構造下において、私企業に非ざる官公営事業（公企業）の存在は、いわば一つの矛盾であり、資本主義経済下では、本来、私企業のみでやっていける間は私企業のみでよいのであって、公企業を、あえて必要とするものではない。例外的には戦時統制経済下の政府・国家による戦争遂行のための重要産業部門の一括統制管理を行う場合や、公共社会の必要性はあるが私企業の経営では利潤が上がらない部門を公企業の経営に委ねる場合を除いては、公経営（公企業の形態をとる）を必要としないのである。また、当該事業が経営不振に陥り不採算部門と化した段階で、しばしば国家による買い上げによって公有化（国有化）措置がとられることもあるが、要は当該事業領域において私的利潤の獲得が可能である間は私経営でいくことが前提とされるのである。

さきの公社の民営化についても、当該事業領域（情報化社会）において継続して利潤の確保が見込めるところの一種の花形産業である電々事業については、公経営とするよりも民営化措置によって私的利潤の増大をはかることがその狙いとされたのであり、公社の民営化なるものが、公経営であったが故に生ずる非能率からの脱却であるとか、の問題性よりも、実はもっと別の意味が存在したことを知っておかねばならないであろう⁵⁾。

国鉄、電々、専売など三公社の民営化に際して「臨調・行革」が提起したところの、いわゆる「官営事業に対する競争原理の導入」云々は、公社が公的独占事業であるが故に「独占から生じがちな安易な経営から脱却する」ことが公企業改革の基礎となるという見解ではあったが、「競争原理の導入」ということであれば、それはあくまでも市場における官業と民業の公平扱いによって公平競争を促すというものでなければならなかったのであるが、公私企業の公平競争については、実際には何も考えられていなか

ったことを指摘しておかねばならない。ただ、官業をして民営化すれば、それだけで公企業改革となるものではなく、「競争原理の導入」についてはわれわれが、しばしば指摘しているように、その前提となるものが公私企業の公平競争ということであれば理論的な意味をなさないことを注意しておかねばならない。すなわち、利益型（最大利潤の追求）の私企業の競争原理を、公共型（非営利的・公共的）の公企業の経営に無理矢理持ち込もうとすることには論理の飛躍があり、明らかに誤りがある。公社の民営化措置は、いってみれば民営化のための民営化であって、公企業の改革とは無縁のものである。

われわれは公企業が公的独占体であったればこそ、当該事業領域における明らかな不採算部門（領域）についても、よく公的サービスを提供することができた点を評価するのであるが、公企業の民営化は、いきおい公的独占体から私的独占体への移行を意味することになるわけであり、公的独占に代わる私的独占のもたらす弊害（利潤獲得競争の結果生ずる）については注意が払われないうまま、公企業の私企業形態化がすすめられてきたところに問題があったことを、ここで強く指摘しておきたい。しかも、既存の私企業の側からすれば、公企業なるものが官業から民業へ移行した段階で、当該事業領域における巨大独占体（私企業形態）の形成をみることは脅威であって、それ故にこそ、公企業の民営化は分割を伴うものでなければならないのである。したがって、公企業の民営化と分割は、必然的に一体化するものであることを正しく知っておく必要がある。

ところで、市場経済下の競争原理の持つ意味あいとは市場における価格決定力（価格決定権といってもよい）の確保に尽きるといえるが、市場価格なるものは、もともと自由価格として市場における需要と供給の関係によって形成されるが（需要曲線と供給曲線の交点Pが市場価格となる）、この

ような自由価格ないし市場価格は競争原理（優勝劣敗の法則）のもつ宿命的帰結から、自由価格は、やがて不自由価格（独占価格）の形成へとすすむことになる。そして独占価格によってもたらされる弊害除去のために政府・国家による反独占政策が打ち出されることもよく知られている。

独占についていえば、われわれはこれを私的独占と公的独占に分けてその功罪を理解すべきであると考えたものである。私的独占の弊害については政府・国家による的確な反独占政策⁶⁾が要請されることになるのであるが、公的独占についていえば、公的独占体（公企業）が公共的見地からする公的規制の枠の中で、豊富・低廉な財やサービスを公共社会に対して、たえず提供してきたという功の部分の評価しておかねばならないのである。われわれは公企業の経営が企業性ないし採算性を無視して、安易に「赤字もまた名誉なり」とすることで満足してよいと考えるものではない。公経営においては公共性の達成と同時に、企業性の維持をはかることがなければならぬことは前にも指摘してきたとおりである。問題は、公企業に対して競争原理の導入を提唱することはよいが、競争原理についてはその前提となるものが公私企業の公平競争（公平扱い）でなければ意味がない。公企業は行政とは異なって、企業としての経営上の一定の自主性（自由）が認められるところに意義があるのであって、官業と民業との公平競争については、もともとこれを拒否してはいないはずのものであるが、従来までの公企業については公的独占としながら、競争企業としての位置づけは当初からなされていなかったし、公的サービスの提供が要請（強制といってもよい）されるばかりであったわけである。さきの三公社の民営化の内実は、われわれがすでに指摘してきたように、公社の採算部門（公企業形態のままでも）であった電々公社と専売公社、それに国鉄新幹線や在来線の幹線部門の私企業形態化によって利益の拡大をはかるものであり、国鉄不

採算部門の廃止や縮小（あるいは第三セクター化）によって費用の節減を行うものであったし、もっといえば国有財産（官業）の民間払い下げともいえるものであったことを記憶しておく必要がある。

しかして、官業の民間払い下げに関しては儀我壮一郎教授の注目すべき論述がある。すなわち、「第一回の官業の払い下げは、大企業本位の官業の分割・民営化・私企業化の原型であり、払い下げをめぐる不正汚職などは、その後の疑獄や汚職の歴史的源流となった。敗戦後、兵器の禁止と『自由競争の私企業体制』を強く主張する米国の対日政策を背景としながら、旧陸軍工廠や軍用地、軍の施設などが、三菱、三井、住友、富士などの旧財閥にとって最も有利な形で処理された。第二回目の大型の『官業払い下げ』である。三菱系の昭和四日市石油（四日市海軍燃料廠）、三井系の三井石油化学（岩国陸軍燃料廠）、日本製鋼所（東京第一造兵廠）、住友系の小松製作所（大阪造兵廠の枚方製造所）などの各社が、（ ）内の国有財産を有利に利用するとともに、1950年の朝鮮戦争開始後の兵器生産再開によって旧陸海軍工廠にかわって、私企業が軍需生産の主要な担い手となるにいたったのである。ちなみに、第二次大戦後の米国において、軍需生産を主目的として設立された多くの国有工場が、私企業とくに大企業に有利に『払い下げ』られた事実注目しておこう。

さて、臨調型『行政改革』における国鉄、電々、専売三公社の民営化、私企業路線化は、まさに大企業本位の『第三の官業払い下げ』をめざすものであり、経団連などの財界主流が『歓迎しているのも偶然ではない』⁷⁾。

おもうに、公企業は利益主義の競争企業として存在してきたわけではない。もしも、公企業なるものが競争原理に基づいて私企業と同様の最大利潤の追求をはかるものであったとすれば、巨額の公的出資金と選ばれた（すぐれた）労働力、それに高い技術開発力（技術革新）を有し、絶大な国家

的信用を背景として、圧倒的に競争力を高め効率化をはかることによって市場支配を達成し得たはずである。しかしながら、公企業の経営については関連事業領域（採算部門）や料金政策において厳しい制限措置がとられ、たえず民業を圧迫しないことが前提とされており、公私企業の相互関係においては、公企業は私企業の下積みないし従属関係に置かれていたことを注意しておかねばならないであろう。われわれは世上の公企業における競争原理の欠如云々という見解が、即、民営化論の根拠となりえないことを知っている。もとより、われわれは公企業が官業であるが故に他力本願的（親方日の丸的）であったり、「赤字もまた名誉なり」との甘えの構造があつてよいとは考えないが、公企業の存在は、実は私企業の経営では企業性（採算性）を維持できないような不採算領域についても、国民生活に密接不可分の関係にあるということから公的サービスの提供を行ってきたという、公企業の功の部分を見失ってはならないと考えるものである。

さきに実施された三公社の民営化措置についていえば、それは公経営のままでも剰余が残り、事実、公社の経常的黒字部門であつた電々公社と専売公社、それに慢性的経営不振によって累積赤字に悩む国鉄を対象とするものであつたが、民営化論の理由づけが、一体、公社の経営でも黒字が残るものを私企業形態によって一層の私的利潤の拡大をはかるためのものであつたのか、あるいはまた公社の経営では経営不振が続き赤字が累積するので私企業化して、効率化をはかろうとするものであつたか、は不確かであいまいであつたことを指摘しておきたい。三公社の民営化については、もっと別の意味があつたといえるが、黒字の電々、専売と新幹線などの国鉄採算部門については私経営とすることで、もっと確実に私的利潤の増大が見込めることと、国鉄の赤字部門はこれを廃止または縮小（第三セクターへの移行を含む）して財政上（公的出資）の負担を軽減することが考え

られたのである。そして電々公社の民営化に伴うNTT株の高額発行によって入手できる新たな売却代金と国鉄用地の売却代金（やがて高額株式発行を含む）をもって政府・国家の財政赤字の補填に充てるという財源措置であったことはよく知られている。このことは、しきりに公企業の改革が唱道されたにもかかわらず、その内実は公企業改革といいながら、公経営を維持する中で改革（効率化）をはかるという基本的視角からするところの公企業改革となるものではなく、いわば公企業の存在を否定して公企業の解体ないし解消を意味するものであって、その結果生ずるところの公共性の欠如については、いささかも考慮されていなかった点は批判されなければならないであろう。

われわれが知っているように、市場経済下の私企業中心の資本主義社会においては、私企業に非ざる官公営事業の存在は、いわば一つの矛盾であり、私企業をテーゼとするかぎりにおいて、公企業の存在は、もともと私企業にとっては歓迎せざるところとなる。しかも、公共性に基づく社会的要請から公企業の事業領域が拡大し、公的独占体として展開することには、ことにそれが採算部門と目される領域であればあるほど、私企業の側においては一種の危機感が生じることは否定できないところである。したがって、自由主義経済下であるとはいえ、私企業の側においては公企業が提供する豊富・低廉な財やサービスが私企業にとって必要とされる間はよいとしても、公企業領域が次第に拡大して採算部門に進出し、当該事業領域において、あるいは私企業の経営を危うくするようなおそれが生ずることには反対である。ただ、当該事業領域において巨額な設備資金を必要とし、私的出資では賄えないような段階においては、当該事業が採算化するまでは公企業（公的出資と公的経営）に委ねるということになる。

このようにして、私企業は採算部門を担当し、公企業は不採算部門を受

けもつという関係が存在してきたのであり、いってみれば公企業は私企業の発展に寄与するかぎりにおいて、よしとするものであることを忘れてはならないのである。われわれは公企業に競争原理を導入する場合には、やはりそこには公私企業の公平競争原理が適用されなければならないことを確認するものであり、公企業については採算部門について、もっと制限措置を緩和すべきであると考えられるものである。公私企業の相互関係は相対的独自性に基づくものであるべきであって、私企業に対して公企業が、たえず従属関係におかれるということでは公私企業の公平競争とはなりえないであろう。もとより、公共性見地からするところの公企業に対する一定の制限措置は必要であるが、公企業の改革といいながら、公企業に対する硬直的規制の強化だけで、よしとしたり、さらには安易に民営化することだけで問題解決と考えるのは誤りである。公企業の活性化は公私企業の公平扱いと公平競争からはじまるといっても過言ではないし、公企業に対する規制緩和と、公企業自身の当事者能力（自由裁量権）の拡大がなされてよいのである。公私企業の不公平扱いと不公平競争を強いるだけでは問題解決とはならないであろう。

IV 公企業の改革理念

およそ、公企業はその成立当初から私企業との対比において非営利的・公共的目的を前提としながらも、同時にまたそれが企業として企業性ないし採算的・営利的側面をも問題としなければならないという内在的矛盾性を含むものであることを確認しておかねばならないであろう。公企業が行政そのものとは異なるものであり、経営上の一定の自主性（ないし自由）に基づく企業性の維持がなければならないということは、公企業の経営に

における基本原則であって、公共性と企業性の間における統一ないし調和が、たえず問題とされるところである。しかも、資本主義社会の公企業なるものは、あくまでも私企業の利益に反しないかぎりにおいて存在が認められるものであり、仮にも資本主義を否定する性格をもってはならないのである。資本主義社会の公企業については、「資本によってあるいは存在を認められ、もしくは要請され、依存され、さらには自らを限定するものとして公企業を理解することがヨリ根本的と考えられる。」⁸⁾、のである。

資本主義社会の条件の枠内では株式会社において象徴される私企業こそがテーゼであり、公企業についていえば、いかにそれが国や地方公共団体の出資と経営に基づく官公営事業であったとしても、アンティ・テーゼと目されるものであって、公企業の位置づけは私企業の存在を脅かすものであってはならず、むしろ公企業は私企業との関係において従属関係におかれるのであって、公企業の存在は私企業の利益に反しないことを前提としており、ひいては資本主義維持のための重要な手段ともなっている点に注目しておく必要がある。したがって、われわれは資本主義社会の公企業をして資本主義公企業と呼ぶことにしている。資本主義公企業は資本主義社会の条件の枠内にあり、しかも私企業の利益に反しないかぎりにおいて存在するということであり、公企業の限界もまたその辺に存在するということができる。

ところで、資本主義公企業の典型と目される公共企業体についてみると、わが国の場合、その成立の直接動機が第二次大戦後の占領下における所産であり、当時の占領軍総司令官マッカーサー元師の書簡（「マ書簡」、昭和23年7月23日付）に基づくものであった。（対日占領政策の基本方針としては、直接統治するというをしないで、日本政府を通して間接的に支配するかたちをとった）。日本の場合、それは（公企業の形成）第二次大戦後

のヨーロッパ諸国においてみられたような、一連の公的出資の拡大によって戦後の経済復興をはかるというかたちの、いわば経済必然的措置となされたものではなく、むしろ当時、激しさを増していた労働運動（昭和22年2月1日のゼネスト計画）に対する対策（全官公労のホコ先をかわすための一種の分断政策）として、主として政治的見地からするところの、官営事業（国有国営事業としての旧国鉄と旧専売局）の公共企業体化であった点を注意しておかねばならない。

日本の公共企業体は経営形態においてはイギリス型（国家の買い上げによる私企業改組型であり Public Corporation と呼ばれる）や、アメリカ型（世界恐慌時における不況対策として実施された新設型であり、Government Corporation と呼ばれる）を一応の手本としながらも、なお日本的（日本型）な特殊事情（労働対策）によるところの国有国営事業の公社化であったのであり、当時は国家公務員であった国鉄、専売職員の身分を切り離して公共企業体職員という特殊な位置づけ（地位）をはかったところに特徴がある。三公社、すなわち昭和24年設立の公共企業体（公社）としての日本国有鉄道と日本専売公社、昭和27年設立の日本電信電話公社の管理機構は、最高管理機関としての経営理事会（国鉄）または経営委員会（電々）を設けているが（専売は単独責任制）、最高管理機関のメンバー構成は経営者的・専門的能力経験主義に基づく機能的構成をとることになっており、合理化原理を先行せしめるものであって、フランス型の共同管理制度（利益代表制）やアメリカ型の政府管理方式（政府直接管理）とは異なって、イギリス型の経営者管理方式にやや近いものとなっていた。財務面については政府全額出資の特殊法人であるが、公社の財務は独立採算制（収支均衡原則、資本の自己調達、利益金の自己処分）の維持によって経営上の一定の自主性を確保し、能率化をはかることが考えられていた。し

かしながら、収支均衡原則に基づく企業性の維持をめざすはずの独立採算性原理も、公共性が強調されるあまり、公社の経営においては、剰余を残してはならないかのごとき誤った認識があったために、公社経営における剰余はこれが政府・国家の財政上の赤字の補填に流用（吸い上げ）されたり、あるいは私企業の価格・料金との対比において著しく不公平な料金値上げの抑制などによって、原価を償うこともできず、赤字を累積し、「赤字もまた名誉なり」との経営感覚をそこに生じていたことをわれわれは知っている。たとえば、国鉄時代に「旅客で儲けて貨物で損する」というコトバが存在したように、公企業の経営において産み出された豊富、低廉な財やサービスの主たる受益者（差別価格制に基づく）が私企業（大企業）であったこともよく知られており、公企業料金をして公共料金であるという理由づけから、これを著しく抑制しておきながら、他方で私企業の値上げ（独占価格）については容認するということであったが故に、国鉄赤字が増大したという事実がある。また、労務面においては「公共企業体等労働関係法」の適用がなされるが、そこでは労働組合における団結権と団交権は認められているものの、労働基本権としてのストライキ権（正規の手続きによる）については当初から認められておらず、「条件つきストライキ権」付与の問題についてもあいまいであり、労使間の相互不信の状態が続いていたことは反省されなければならないところである。しかも、公社の管理・運営の責を負うところのトップ・マネジメント（最高管理機関としての経営委員会）において、実は労働組合のストライキに対する処分権を除いては、ほとんど実質的当事者能力がなかった点に問題がある。公社の経営については政府や議会からの直接支配や政治的介入を極力回避することによって、経営上の自由（自律性）の確保と効率化をはかることがなければならなかったのであり、当事者能力の拡大は自治の拡大ともいえるものであ

って、一定の公的規制の枠内においても実現可能となるものである。

おもうに、公企業の経営における基本原則は公共性を達成する中で、企業性を維持するものであるが、ただ収支が均衡すればそれでよいとするところの公企業の独立採算制原則すらも、容易に達成されないままであったことは肯けないところである。しかして、収支均衡原則についていえば、安易な収支の均衡策は、いきおい歯止めのない値上げに走るか、公的サービスの低下を招くか、あるいは労働賃金の抑制となりやすい点を注意しておかねばならないであろう。公企業の経営は行政とは異なって一定の企業性の発揮が求められるものであり、企業性ないし採算性は、いってみれば「公的利潤」（公共的利益形成）の容認を意味することになる。われわれのいう公的利潤の確保については、公企業がやたらに利益主義（ないし商業主義）となったり、あるいは公経営を脱して私企業形態化（民営化）することを意味していない点を確認しておく必要がある。公企業が利潤を残すということは公企業の存続と公共性の達成のために不可欠のものであり、公的規制の枠内における公的利潤の確保は決して誤りではない。公企業の経営は収入と支出が一致すればそれだけでよい、という範囲に留まるかぎり、前述のようなさまざまな不合理をもたらすことになる。そこで、公企業における公的利潤の確保は公共社会の利益に反しないかぎりにおいて求められるものとなることは当然であり、仮にも公的利潤が最大利潤の追求となってはならないことはいうまでもない。公的利潤は公的規制を前提とし、国民的見地からするところの公企業維持の範囲と内容において、公共的支配を伴うことになることを確認しておかねばならないであろう。

われわれは公的利潤の還元が公共性の見地からなされることを確信するものであり、私的利潤が最大利潤の追求となるのに対して、公企業における公的利潤は公共性を達成する中での適正利潤となる点に注目しておきた

い。公的利潤に対する一つの目安は公益事業において一般に容認されるところの公正報酬 (fair-return principle) に見合う程度のものが考えられてよいであろう。問題は、やはり公私企業の相互関係において、公企業の位置づけが、たえず私企業の従属関係におかれるという、公私企業の不公平扱いを改めて、公私企業に対する公平競争原則の適用がなければならないのである。⁹⁾

われわれは分業と私有財産制に基づく資本主義経済社会では、生産手段の主要部分を私的・資本主義的所有に基づいて私企業（大企業）の保有するところとなっていることを知っているが、公企業といえども、生産手段の主たる所有者である私企業との関係なしには存在しないのであり、いってみれば公企業は「高く仕入れて安く売る」という矛盾（不利益）した経営を強いられてきたことを指摘しておかねばならないであろう。従来までの官公営企業の合理化不足や、しばしば「親方日の丸」的・他力本願的経営意識による企業意欲の欠如というものが、公企業の経営において存在したことを否定しないが、それにも増して公企業の経営については、公共性が先行し公共性を強調するあまり、公企業の企業性については関心が寄せられず、公企業が企業性の発揮によって利潤を残すことは考えられていなかったのである。しかも、公企業については、しばしば企業というよりも行政そのものであるとの認識がなされてきており、「赤字もまた名誉なり」との成行きの経営感覚が定着していたことを繰り返して指摘しておく必要がある。また、公企業の料金政策については前にも述べたように、それが公共料金の範疇に属するということから、公共料金の値上がりは諸物価の高騰につながりインフレを招くという理由づけから、公企業料金は私企業価格（料金）が値上がりする中で、著しく（意識的に）低く抑制されてきたことを注意しておくべきであろう。われわれは公企業における独立採算

制が収支の適合に基づくものであることを知っているが、公企業の独立採算制原理が収支均衡原則と資本の自己調達、それに利益金の自己処分という三つの原則を内容とするものであるとされながらも、実際にはその達成が困難（不可能）となるような政策がとられてきたことは、もはやわれわれのよく知っているところである。

あくまでも、公企業の存在が公共的目的を前提とするものであるかぎり、西欧の公企業段階ではすでに常識とも目されているように、基本的に公企業の基礎的建設費（設備投資）については公費負担（国家資金）とすべきであるし、当該事業領域が不採算的であったとしても（私経営ではやっていけない）、国民経済（国民生活）にとって公共の見地から（社会政策的見地といってもよい）必要不可欠とされる場合においては、公企業の経営については補助金政策がとられてもよいであろう。これまでの公企業が担当してきた事業領域は、その多くが国民生活に不可欠の部門であり、私経営では成り立たないほどの不採算部門であったことを思えば、公企業がよく耐えて公共社会（産業と個人）に対して、あまねく公的サービスを提供してきたという、はかり知れない功の部分が高く評価されるべきであって、公企業部門の廃止や縮小を唱える前に、公企業の経営において無視されてきた企業性の回復をはかり、一定の公的利潤（適正利潤）の確保によって公経営の安定を期待することができるであろうし、したがって、公企業部門の拡大が、むしろあってもよいということができよう。

- 1) 公的利潤概念の導入については、なお拙著、『公企業批判』、第15章「公企業の利益形成」、ミネルヴァ書房、1969年5月、を参照されたい。
- 2) 儀我壮一郎、「転換期の日本電信電話公社」、公営評論、第28巻第7号、1983年、7月、4～5頁。
- 3) 拙著、『現代公共企業体論』、第9章「公企業改革の基本原則」、千倉書房、1982年。
- 4) この点については、なお拙著、『経営学序説』、第11章第4節「競争原理と民営化

- 批判」, 千倉書房, 1991年7月, を参照されたい。
- 5) 拙著, 『経営学序説』, 千倉書房, 前掲書, 108~109頁。
 - 6) 反独占政策については, アメリカでは1890年(明治23年)に, 「シャーマン反トラスト法」の成立をはじめ, 「クレートン法」, 「連邦取引委員会法」, 「ウィルソン, タリフ法」, 「ロビンソン・パットマン法」などを次々に成立せしめており, 日本では第二次大戦後の1947年に「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」と「過度経済力集中排除法」の制定があった。
 - 7) 儀我壮一郎, 「転換期の日本電信電話公社」, 前掲書, 4~5頁。
 - 8) 馬場克三, 『個別資本と経営技術』有斐閣, 1957年4月, 110頁。
 - 9) 拙稿, 「公的所有・支配の問題性」, 片山伍一編, 『現代企業の支配と管理』, ミネラルヴァ書房, 1992年4月, 60頁。