

---

# 公経営論の考え方と問題点

七 田 基 弘

---

## は じ め に

公経営論は確立した学問研究領域ではない。公経営論の対象は国やその地方組織の実施する事業の管理と運営であるといつてよい。その意味では、国やその地方組織そのものの管理と運営も公経営の対象に含まれる余地がある。国の経営あるいは都市の経営という考えもありうる。しかし、これらの組織の管理と運営のなかには司法作用、警察作用、行刑作用、徴税作用などの権力作用や外交や戦争の遂行などの統治行為が含まれており、これらの全部を含めて公経営とすることは適当ではない。国やその地方組織の機構や作用については、政治学、国法学、行政学、憲法学、行政法学などが取り扱っており、組織の経営という観点からだけ考案することはできない。このようにして、公経営論の対象となるのは国およびその地方組織が行う非権力的な事業活動<sup>1)</sup>ということになる。そしてこのような非権力的な事業活動を公企業と呼んでよい。

公企業はほとんどの国々に存在している。しかし、公企業の形態や機能はそれぞれの国の歴史的、社会的事情の違いに応じて異なっている。20世紀に出現した社会主義ないし全体主義的な国家においては公企業の役割はきわめて大きく、自由主義西欧諸国においても、国の基幹産業の国有化などの政策

が実施されたことは記憶に新しい。概して、産業の発展が遅れている国々においては公企業の社会に果たす役割は重要であり、高度に工業化された国々においては民間企業の果たす役割は大きく、公企業の社会的役割は相対的に減少してくる。

20世紀の後半に入ると、工業先進国を中心に、政治的、社会的な民主主義思想の確立とともに、米国の強い主導の下に全体として民間企業に社会的な役割を期待する自由主義的経済体制への移行が進んだ。

このような方向は、現実には、国や地方組織が行ってきた非権力的な事業活動の非効率性と肥大に対して社会的に生じた大きな批判と先進諸国で噴き出てきた小さな政府に対する要求に沿うものである。

公企業については、国やその地方組織の行政上の必要によって実施されてきたために、従来は行政学または行政法学の対象としてののみ取り扱われ、経営という立場からの考察はほとんど行われなかった。

公企業ということば自体も比較的新しいものであり、公企業の性格についてもじゅうぶんな議論が行われてこなかった。しかし、最近、一般にも公企業に対する関心が深まり、民間企業の事業遂行との対比で種々の批判が行われるようになり、そのなかには無視することのできないものも含まれるようになる。公企業についても、その管理と運営、事業の遂行を経営という観点から見直す必要が生じてきている。

公企業は、従来、特定の事業を行うために国やその地方組織が設立する独立の組織という性格に着目して、行政上の特別の地位にある組織として考察の対象とされてきた。その結果、設立主体である国や地方組織の実質上の関与とは切り離され、独立の組織という点だけを対象として考察するようになり、その結果公企業に関するトータルな面からの考察はほとんど行われてこなかった。

しかし、公企業を、その事業活動と組織の管理を中心として考える限り、従来、行政上の組織の違いという観点からのみ、研究されてきたことは狭き

に失っていたといわざるをえない。そして、同時に、行政法上の概念として、その組織と管理の機構をいわば静的に説明するのに使われていた公企業という名称は必ずしも適当ではないことが明らかになった。このような活動は、むしろ「公経営」という観点から、行政主体と事業活動の実施という観点も含めて、動的な動きを中心として捉えていく方がより適当である。

このような経緯から、この論文においては、公企業論に代えて、公経営論という観点から、国および地方組織の実施する事業の管理と運営を考察し、このような公企業がどのような問題を内包しているか、今後どうあるべきであるかということを論ずることとした。公「経営」論においては、民間企業の発達とともに生じてきた経営学の観点を取り入れつつ、公的なセクターにおける企業組織である公企業の管理と運営の問題を分析し、そのあり方を考えることが主な目的となる。

## 1. 公企業 の 概 念

公経営論が対象とする公企業とは何であろうか。公企業 の 概念も多様である。公企業 の 概念は米国において発達した。米国のパブリック・エンタープライズは、国またはその地方組織の統治機構 (government) によって所有され、一定の価格の下で財貨やサービスを供給し、多少とも国またはその地方組織から独立した自律的な立場で活動する企業であるとされるのが一般的であり、このような公企業は国の統治機関が直接に行政部局 (省庁) を通じて運営する場合、間接的にそのために特別に設立された半独立的な法人その他の団体を通じて運営する場合と統治機構が全部または実質上全部の出資を行っている会社を通じて行う場合があるとされている。<sup>2)</sup>

ドイツにおいては全部または大部分が公的財産である企業を公企業と<sup>3)</sup>考えており、たとえば鉄道、郵便が例として挙げられている。財産権の主体という観点から取り上げられている。

日本においても、米国に近い定義が与えられることが多いが、また「国または地方公共団体が出資し、非営利を経営の原理とする企業である<sup>4)</sup>」とされるような場合もある。

米国において、公企業が国またはその地方組織の統治機関によって所有されるとされる場合の「所有」の概念は必ずしも明確ではないが、国（合衆国、州）または地方組織の統治機構が合法的に設置し、支配権を確保し、必要な財政基盤を保障していること示していると考えられる。日本においても、同様に考えてよい。

このようにして、公企業は、国または地方組織の統治機構が特定の目的を果たすために合法的に設置し、実質的にその支配権の下に、財政的な裏付けを行い、継続的に非権力的な事業を行う組織であるとすることができる。そのような公企業には複数の国の政府によって共同所有され、運営される国際的な公企業や、国内で複数の地方組織の統治機関によって共同管理され、運営される公企業も含めて考えることができる。これらの企業も、究極的には、ここに述べた定義に含まれると考えられるからである。

## 2. 行政と経営

公企業が行政上の特定の目的を果たすために合法的に設置され、国や地方組織の統治機構の支配の下に財政的措置を受けて継続的に非権力的事業を実施する組織であるとするればそれが行政作用の一環をなすことは当然である。公企業が国や地方組織の行政の必要性から生まれた組織であり、それぞれの行政の一環として実施されることになるとするれば、法治主義をとっている近代国家においては、法律の拘束から逃れられないことは当然である。そして、この法の拘束は通常行政法と呼ばれている法の体系から生ずる。公企業は行政法によってつくられた組織のひとつということになる。そして、その組織の運営は、まず行政の執行としての性格をもつことになる。

公企業は、このようにして、国の統治権あるいは法制度の観点からは国家の統治権を構成する行政権の作用のひとつとして捉えられることになる。日本の行政法では「公企業」ということばは実定法上では使われていないが、講学上は、広い意味で「直接、社会公共の福祉を維持増進するために、国・地方公共団体その他これに準ずる行政主体が自らの責任で営む非権力的事業」の全てであるとされ、狭義では「国または地方公共団体が直接に社会公共の利益のために自ら行う非権力的事業のうち一定の営利性ないし企業性をもつもの」とされる。一般に私企業が営利的な目的を有して活動を行っていることに着目し、公企業についても類似の性格をもつものに限定して、経済的な単位として捉えようとしたものである。しかし、この定義で使われている「営利性」ないし「企業性」の内容は必ずしも明確ではない。独立採算制をとり、収益を上げることが必要な場合を営利性といっているのかも知れない。しかし、公企業に営利性を認めることができるのかについては疑問があるだけではなく、企業性ということばも、一種のタウトロジーの危険を冒している。

公企業は、行政法上は、制度、組織として捉えられ、公企業の管理運営は行政の執行という性格の行為として考えられている。行政法学における公企業は飽くまでも制度、組織という観点から静的に捉えられており、公企業の運営は経理会計法規や人事関係法規など行政の執行に関する法規によって規制されている。これを越えて、現実の公企業の経営に関する指針を与えている行政法の規定は存在しない。

さらに行政と政治の関係も公企業に影響を与えることを忘れてはならない。政治は行政の基本となる方針の決定に関する作用であり、公企業についても、その設置、廃止、変革を含めて重要な決定を行うことができる。議会における審議は、公企業の経営を越えて、政治的な観点から行われるのが普通であり、通常は個々の公企業の経営については議会はほとんど関心がないといっても過言ではない。

これに対して、現実の公企業の経営に必要なことは、企業組織や管理機構の妥当性、運営の円滑性、事業実施の弾力性等の要素を結合して、流動的な事情に対処して、企業としてもっとも合理的な運営をどう行っていくかということである。その意味では、与えられた条件に対処することを内容とする行政の執行という一方的な作用だけでは、対処できない面をもっている。

### 3. 公企業における公益性と非営利性

公企業が国または地方組織の統治機構が特定の目的を果たすために合法的に設置された組織であるとする、民主主義政治体制をとる国においては、その組織が目的とするところは国や地方組織、国民または住民全体の利益になるものでなければならない。このような国または地方組織、国民または住民全体の利益は社会公共の利益であるということが出来る。一個人の利益(私益)を越えて、「社会全体の利益」ないし「不特定多数の人の利益」でなければならない。これを「公益」と呼ぶことが出来る。公益が不特定多数の者の利益であるとする、具体的には、その利益を享受することが出来る者もあるし、享受できない者もでてくる。場合によっては利害の対立が生ずることもあるし、利益とするところが人により、立場により、思想により異なることもある。思想の多様性を尊重する民主社会にあつては、公益についての考え方も多様であつてよいし、相互に矛盾した考え方を容認することも大切である。この意味では、「公益」は相対的な概念であり、抽象的な社会公共の利益である。

しかし、いずれにしても公企業はこのような「公益」を目的とするものであり、個人の利益を追求するものではない。

公企業が行政の一環として行われる以上、その公企業によってえられた収益を特定の出資者に帰属させることを目的とすることはできる限り避ける必要がある。他方民間の企業は原則として企業の出資者(所有者)が自己の財



産的な利益の増大を図って出資を行い、収益に応じて配当を受けるというのが基本的な仕組みである。このような目的で事業を行う企業は営利企業と呼ばれる。営利企業ないし営利団体は、個人または団体の財産的利益を目的として事業活動を行い、その利益を、究極的に出資した個人または団体に帰属させる団体である。営利団体には営利性があるとされる。「営利性」には出資者である個人または団体に財産的利益を帰属させる目的とその実行行為が必要である。このような目的と実行行為がない場合が「非営利」と呼ばれる。

米国においては、営利性をもたない協会、学校、病院、ボランティア活動団体などが非営利組織と呼ばれ、米国における重要な社会活動となっている<sup>5)</sup>。日本では、伝統的に政府や地方公共団体の活動は非営利と考えられてきた。専売事業については、営利性があるとも考えられるが、これらも、その収益が一般財源として国民と国のために使用されるための事業であり、私人の利益を目的とするものではないので、非営利事業と考えることとする<sup>6)</sup>。

#### 4. 公企業における企業と経営

公企業は、国またはその地方組織の意思に従って公共の利益を目的とし、営利を目的としないで、行政上必要とされる非権力的な事業を管理し、運営することである。このような公企業の管理運営とその行う事業活動の実施を公経営といえることができる。

国またはその地方組織の行政は、このような公企業を直接に実施する場合もあれば、法人格を与えて行わせる場合もある。さらに既存の法人に支配権を及ぼして行わせることもある。

「公企業」を広く公益の増進を目的として行われる国や地方団体の非権力事業を遂行する非営利の組織と考え、政治や行政の関与を含めて、その管理と運営を公経営であると考えとしても、現実には公企業を「企業」と考えることができるか、「公経営」という概念が成立するかどうかを考えてみる必要が

ある。公企業概念には、経営学上のものと行政法学上のものがあり、しかも学説によっても、その範囲は一致していない。そこで、この講義に当たって、まず企業と経営、公企業概念などについて考察を加えておきたい。

公企業概念を考えるのに当たっては、基礎となる「企業性」についてまず考えてみる必要がある。公企業を、いわば企業として取り扱う以上、何が企業であるのか、経営とは何かということを明確にしておくことが出発点である。

「企業」と「経営」は経営学の出発点になる学問上の重要な概念であるが、必ずしも明確ではない。「企業」は英語の“enterprise”または“undertaking”の訳語として使われており、ドイツ語ではこれに当たることばは<sup>7)</sup> „Unternehmen“<sup>8)</sup>と呼ばれている。これらは特定の事業を行う組織を意味する。これに対し「経営」は英語の“management”<sup>9)</sup>の訳語として使われ、これにあたるドイツ語は<sup>10)</sup> „Betrieb“<sup>11)</sup>ないし „Verwaltung“<sup>12)</sup>ということばで表されている。マネージメントは事務ないし事業の管理とその組織を意味している。英語の“administration”<sup>12)</sup>ということばも日本語に訳すときに経営と訳されることがある。アメリカでは、企業の最高経営方針の決定などの行為を示すときに用いられる行動概念としても使われ、同時に行政を表す場合にも使われ、ドイツ語の „Verwaltung“ に近いことばである。ドイツ語のベトリープは商品の生産やサービスの供与を行うために動員される人的および物的な生産経済単位で、とくに労働法上では労働組織としての企業を表している。「フェアヴァルトUNG」は行政や企業の管理ないし支配を意味し、どちらかというアドミニストレーションに近いことばとして使われている。

一般的に「経営」とは継続的、計画的に事業を遂行することおよびそのための組織であり、「企業」とは生産・営利の目的で生産要素を総合し、継続的に事業を経営することおよびその経営の主体である。いずれもが、一定の事業の継続的、計画的な遂行およびその事業を実施するための組織、主体ないし単位を意味しており、似た概念である。しかし、「経営」と「企業」には、



前者が目的のいかんを問わず、一般的に継続的、計画的な事業を遂行することを意味しているのに対して、後者には生産と営利の目的があること、生産要素を総合して事業を遂行する営利性が強くでているとされる。

経営学では「経営」と「企業」は多義に使われているが、経営は、実体として最も広い意味にとらえた場合には、特定の目的の実現を図って、永続的に活動を行う組織であるとされ、活動の単位である。一方、企業は沿革的には、たとえば金銭や商品の所有者と航海や貿易の才能のある事業者とが契約を結んで特定の危険をともなう事業を行うために結合した臨時の組織であったが、時代とともに会社や匿名組合のような永続的な組織に発展していったものである。広い意味での企業はその組織の内部で強制力を働かせて目的を実現しようとするもので、営利企業だけではなく、国や地方公共団体、軍隊や学校、教会なども含まれる。狭い意味での企業は、広義の企業のうち「自らの危険負担において独立の資本計算制度を採用し、収益性を目指して生産活動とサービスの提供といった給付活動に従事する生産単位」であるとされる。この意味での企業が営利企業である。従来、企業という場合は、一般的にはこの狭い意味での企業を意味してきた。この狭い意味での企業の概念では企業は経済単位として捉えられ、経営はそれに対応した技術的な内容をもつ概念として用いられる。この意味での経営は、一定のサービス相互間およびこれと物的生産手段とを継続的に結び付ける仕方を表す。経営は行動概念として捉えられる場合がある。

この論文では企業ということばを前掲の経営学上の最広義の経営と同じ意味に使うこととする。そして（公）経営ということばは、（公）企業の行う事業活動と組織の管理を表すことばとして使う。その場合の公企業と経営の関係を次の図表に示す。

	組織⇒企業	事業と管理⇒経営	内 容
最広義	特定の目的の実現を図り、永続的に活動を行う組織	左の組織の行う事業活動の実施と組織の管理	企業、軍隊、教会、学校なども含まれる。公企業はここに入る。
最狭義	自らの危険負担において独立の資本計算制度を採用し、営利性を目指して生産活動とサービス提供という給付活動を行う組織	左の企業の行う事業活動および組織の管理	営利企業に限られる。軍隊、教会、学校などは当然に含まれないし、公企業も含まれない。

## 5. 公企業の本質

公企業は、行政上の目的を達成するものであるから、その管理と運営、事業活動の全部または多くを国または地方組織の税収（公的財源）によってまかなうこと（公的負担）になる。多くの場合には、事業活動にともなう収入があり、収入と支出の均衡を図ることは公企業の重要な経営戦略になるが、当初から収入が不足することを予定して、事業が行われる場合も少なくない。

公企業の事業活動は究極的には国民または地方の住民の利便を増進することを目的としており、公的負担を行うことに根拠はあるが、同時に、その事業活動を利用することにより利益を受ける者の範囲は限られており、それを利用しない者に比して公的負担で利益をえたわけであるから、その利益を受けた分を利益を受けた者が負担することがより公平である。そこで手数料や料金という形で受益者負担が求められることになる。この受益者負担は民間企業の物品販売やサービス提供の代金と類似しているために、両者は同一視されることになる。とくに、独立採算制が強調され、収入と支出の均衡が重要になると、その差異は一般には意識されなくなる。公的負担と受益者負担

の割合をどう考えていくかは公企業の健全な育成のために必要である。

公企業は国や地方組織の統治機構が行政上の必要に応じて、直接に特定の事業を行うことから始まった。その後、法律制度が整備され、法人制度が確立するとともに、法人格をもつ民間の企業が独自の事業活動を展開するようになり、資本主義経済体制が成立することになる。それとともに、法人制度は政府の事業を実施する場合にも利用されるようになり、特殊会社、特殊法人が設立され、必要な事業活動を行うようになった。これは、いわば間接的な行政の事業活動であるが、行政が直接行うよりも、弾力的、効率的な運営が可能であることからこの形の組織が広まっていった。間接的ではあるが、むしろこのような独立の組織による事業活動が最初に公企業と呼ばれることになったものである。そして、行政が直接に実施する事業活動も、事業活動の組織として、公企業として捉えられるようになっていった。

さらに、最近では特別の法律または一般法である民法によって法人を設立し、公的負担の下に、一定の事業を行わせることもできた。これも、それが国や地方組織の実質的な支配の下にあるかぎり、公企業と称して構わない。

このようにして、現在では、公企業は、ある事業を国や地方公共団体の組織が直接行う場合、特殊法人を作って行わせる場合、既存の公益または営利法人に委託してやらせる場合の三つの形態がある。このうちのどの形態で公企業を実施するかは、政治行政の判断と方針の問題となる。最近では、第三セクター方式と称して、民間との共同出資で事業を行うケースも増えている。さらに今後は営利法人の形態をとって事業を行うケースも考えられるであろう。一方、営利企業そのものにも、環境問題や製造物責任などに見られるような公共的責任や企業倫理が新たに求められる傾向が強くなってきている。このことは、公企業と営利企業との境界をあいまいにすることになる。しかし、いずれにしても国やその地方組織が実質的に管理し、支配している組織は公企業と称して構わない。

## 6. 公企業の沿革

公企業は西暦の17世紀中期頃から18世紀にかけて国のレベルでは林野事業、郵便事業、塩専売事業などの分野で、地方のレベルでは市場、造船業、渡船業などの分野で行われるようになった。その運営は通常の行政とは区別されず、同一の手順方法で行われた。

19世紀に入ると、産業の発展と都市の開発が起こり、国の段階では運河、鉄道、電信電話事業、煙草・アルコール専売などが、都市では水道、ガス、電気などの事業や街路軌道、地下鉄道事業などが行われるようになった。そして、通常の行政とは異なる運営方式が発達していった。

20世紀に入ると、2回の世界大戦が起こり、その間に1930年代の世界恐慌が世界を震撼させた。この時期には、国防の必要性和、社会的、政治的、経済的な要請から国有化路線が採用され、公企業の数が増加した。とくにソ連邦やイタリアのファシズム政権の成立により、大々的な国有化が行われた。

第2次世界大戦後、西欧諸国は重要産業の国有化と自由化の波に翻弄され、変動を経験した。米国は基本的に自由化路線を堅持し、国際的な自由経済の主導者となった。ことに1989年のベルリンの壁の崩壊後、社会主義圏が崩壊すると、自由化の傾向は強まることとなった。

日本では、幕末から明治初年にかけては、欧米諸国に見られるような大規模な企業はなく、多額の資本を要する事業は主として豪商により運営され、共同企業形態としては三井の大元方のような組織も存在はしていたが、これは慣習上できてきたものであった。明治維新以後、欧米諸国の圧倒的な優位に近づくためにも、幕藩体制下の封建秩序からの脱却を図るためにも、欧米的な社会国家秩序の導入が緊要であることが認識され、商工業の面でも政府が中心になって新しい手法と制度の導入を図ることになった。明治2年に政府が斡旋して創らせた通商会社と為替会社は、日本の欧米的な会社の先駆け

であるといわれる。さらに軍事面、工業面、商業面、金融面、文化面でも欧米の模倣が行われた。そして明治5年11月の富岡製糸場の開場に見られるような官営工場や官営鉱山の開設や同年の第一国立銀行の設立に見られるような銀行や運輸会社の設立などは、すべて政府の仲介と保護、監督という産業振興策の下に行われた。これらの官営事業は後期になると民間に払下げられて、民間における企業活動の中心になっていった。このように、日本においては、産業の振興は公企業から民間企業へという形を採った。しかし、これらの事業はいずれも制度に則ったものではなく、制度としては明治23年にドイツ人のヘルマン・ロエスラー<sup>13)</sup>が中心となって起草した旧商法によって初めて確立した。このような制度の確立のためには、欧米の法制度の導入が必要であり、所有権と法人格の考え方の導入によって共同企業形態が可能になった。

明治初年から日清、日露戦争頃までは、国際的な競争力のある民間企業が少なく、欧米諸国が主導する市場経済に遅れて参加することとなった日本にとっては、民間企業を育成するという観点からと、政府が主導権を握ることが重要であった。しかし、このようにして始まった日本の産業は官主導型の産業社会構造を創り出し、この構造は太平洋戦争の終結に至るまで変わらなかった。そして、それが民間企業に対しても公的責任を求める根拠になった。

このような経済産業構造の下で、国家的要請の高いと考えられる分野は公企業が責任を負い、民間の需要に応じる分野は、民間企業が担当するという棲み分けが行われた。しかし、その境界は必ずしも明確ではなく、非常時には、全体が統制の対象となった。また、この時期には、国の財政収入を増やすために、アルコール専売、塩専売、煙草専売などのような専売事業も行われた。また、民間企業に公共性の高い事業の実施を認める場合には、その事業の継続性、危険の防止と安全性の確保を図るために各種の事業法が制定され、これらの企業には実質的に公企業に準じた監督が行われるようになった。このようにして、日本においては民間の企業も、公的な性格を強くもつよう



になった。この傾向は、第2次世界大戦に日本が突っ込む状態になると強化され、民間企業と公企業の区別はさらに希薄になった。

第2次大戦後に戦時中の国策的な統制経済の諸施策が廃止されると、企業は自由な経営を行うことができるようになったが、戦後の混乱期には戦時中の統制が維持され、本格的な自由経済の時代に突入することとなるのは、戦後の混乱期が収束に向かって以後である。1950年（昭和25年）頃からは、日本の経済全体に民間の企業ないし事業の果たす役割が急速に増大することになり、長年にわたり、日本の経済、社会の勃興期に主要な役割を果たした官営事業（公企業）の役割は画期的に低下するに至った。さらに民間企業の発展との関連において、公企業は経営の面で効率性に疑問をもたれるようになり、そのあり方について批判が集中するようになってきた。これには、多くの理由があると考えられるが、その主なものは、

- ① 経済活動の面において民間企業活動が国民生活の全般にわたって大きな影響を与えるようになり、国民の大多数の生活が民間企業の活動と関係をもつようになってきたこと
- ② 諸外国の企業との接触によって外国企業の優れた部分を摂取していかざるをえなかったこと
- ③ 民間企業は絶えず研鑽、錬磨し、革新の努力を続け、成長を遂げることができたこと
- ④ 官営事業は組織や財政について制度面での制約が強く、政治的な動きの影響を受け易い反面、内部から革新の動きが出にくく、私企業に後れを取るようになってきたこと
- ⑤ 国民の間に政治の面における民主主義的な考え方が浸透するとともに、官営事業に対する考え方も変わり、同時に経済面でも、一般の生活面でも、合理的な思考方法や契約の考え方が入り込んできたこと
- ⑥ 戦後とくに米国の連邦や州、地方公共団体の事業、企業についての制度や運営についての情報や批判が自由に入ってくるようになり、民衆も



それぞれの立場から、国や地方公共団体の組織や事業の運営についても関心をもち、積極的に批判するようになってきたことなどを挙げることができよう。

1980年代の高度成長期以降になると、社会体制の変革にともなって、民間の創意や工夫が社会全般の発展の基礎となり、原動力になることが実感されるようになり、公共的な事業や公益的な事業についても民間の創意や工夫を導入するようになってきた。とくに、最近では、科学技術面でも民間の事業活動が成果を挙げつつある。

この時代は、とくに国際的にも、ソ連邦を中心にして社会主義圏の経済と国家制度が崩壊し、先進諸国においても、社会主義政党の重要産業の国有化政策と保守政党の企業に対する政府統制の撤廃、緩和、監督の縮減の自由主義経済政策の対立のなかで、全体として自由主義路線が効率的に機能していることが改めて認識されるようになったことは、これらの諸国において行われていた公企業の不効率性を白日の下にさらすことになり、それが日本にも大きな影響を与えることになった。このようにして、公企業の役割を再度考え直す必要がでてきている。

## **7. 公企業の実施する事業の範囲**

公企業の実施する事業の範囲には限定はない。製造事業から生産事業、商業、金融業のすべてに及ぶことができる。しかし、民間企業の事業活動が活発な分野については、民間企業の事業活動に委ねることがより合理的である。現在では、多くの国において、鉄道、郵便、電信電話、電気、ガス、道路建設、住宅建設、上水道、下水道などの公共事業や教育、文化、科学技術、医療、社会福祉などの精神生活、社会生活に関連する事業は国または地方組織が直接に、または間接に責任を負って実施している。民間企業はあくまでも、事業が採算上も成立し、妥当な利潤が保障されるものを実施することになる。

この意味で、国や地方統治組織が政治的判断から実施する必要があると判断する事業については、採算を度外視し、税金を投入してでも実施せざるをえない事業がある。福祉関係の事業、環境保全の事業、宇宙開発や大規模なエネルギー開発の事業などはその例であろう。

## 8. 公経営の今後

公経営ないし公企業については、一般的に次のような問題点が指摘できる。

- (1) 「はじめ」でも述べたように、公経営においては一般的な公経営ないし公企業概念が確立されていないことが内容を不明確にしている。公企業に関連して、たとえば公共企業、公営企業、公共事業など多くの似たことばが使われており、しかも、それらのことばに対して一般的な社会的な共通の認識が確立していないことを挙げることができる。このことが公経営ないし公企業について論じることを難しくしている。
- (2) 前にも述べたように、公企業には行政組織としての性格が強く、企業として捉えられてこなかった。このため、企業といっても、民間企業の性格とは遠く隔たっており、民間企業に比べられると、その効率性、円滑性、弾力性の欠如が強く指摘され、そのもつ公益性ないし非営利性の面が見過ごされがちであった。
- (3) 公経営には、組織優先の硬直的な考え方が強くなる傾向があり、また特定の領域で独占的な立場に立つため、競争原理が働きにくい。
- (4) 公企業は倒産する危険性がなく、公企業の職員は働かない。年中ストライキをかまえ、利用者の迷惑を考えないという考え方が強い。
- (5) 公企業は、安易な経営を行い、税金を無駄使いしている。経営の合理化よりも、料金の値上げのような手段に頼りがちとなる。

これらの批判については、公企業の性格から止むをえないものもあるが、公企業としては経営の問題として真剣に検討を行うべきものである。

最近の経済の発展は、社会構造が充実され、民間の活力がじゅうぶんに発揮されたことにより、民間が中心となって行ってきたものである。それとともに、戦後まで、公高民低の状況にあった企業界において、公企業の役割は極端に小さくなった。しかし、それにもかかわらず、国や地方公共団体が直接あるいは間接に責任をもって実施しなければならない社会的、公共的に必要な事業はなお多く存在しており、公企業の果たしている役割もその意味で重要性を失ってはいない。また新しく宇宙開発・宇宙探査、新交通手段の開発、新エネルギーの開発など巨額の費用をかけて将来の人類のために採算を度外視して実施しなければならない事業のうち民間企業で開発できるものは、これに任せておけばよいが、社会のインフラストラクチュアの整備などの国やその地方組織が自ら真剣に取り組まなければならない問題や巨費を要するために営利企業では対処できないものは今後とも公企業が担当することになる。さらに将来においては地球の有限の認識からグローバルな公企業の必要性も生じてくるであろう。

---

#### 注

- 1) public enterprise ; öffentliche Unternehmen ; entreprise publique
- 2) an undertaking that is owned by a national, state (or provincial), or local government, supplies services or goods at a price, and is operated on a more or less selfsupporting basis (E. B. ; Vol. 18. p. 819)
- 3) öffentliche Unternehmen ; Unternehmen, die ganz oder überwiegend öffentl. Eigentum sind (z. B. Bahn, Post) (MGRL ; Vol. 10. p. 246)
- 4) 有斐閣「経済辞典」(第3版) : p. 336 : 1989年 有斐閣  
「経営学小辞典」森本三男 : p. 38 : 1989年 有斐閣
- 5) P. F. ドラッカー著「非営利組織の経営」(上田惇生・田代正美訳) 序文参照
- 6) 「営利性」と関連して「収益」、「収益性」、「利潤」ということばを、この論文でどのように使うかについて説明しておく。「収益」は事業活動等にともなう収

入と考える。「収益性」は営利性とほぼ同じ意味に使われているが、ここでは投下された資本に対する利潤の割合をいう。「利潤」は広い意味では収益と同じ意味に使われるが、ここでは総収益から総費用を差し引いた残りをいうこととする。

- 7) enterprise : 3 (a) participation in projects ; business activity ; (b) business company or firm : (OALD : p. 401) undertaking : 1. work, etc. that one has undertaken ; task or enterprise ; a commercial, financial, etc. undertaking. (OALD : p. 1392)
- 8) Unternehmen : Tat, Handlung ; Vorhaben ; ein od. mehrere Betriebe, eine od. mehrere Fabriken als wirtschaftl. (nicht räuml.) Einheit ; (WDW : p. 1339)
- 9) management : 1. control and organization (of a business, etc.). (OALD : p. 757)
- 10) Betrieb : 1. Einheit von zusammenwirkenden Personen u. Produktionsmitteln zum Hervorbringen von Gütern u. Leistungen ; die dazu nötige räuml. —techn. Anlage ; Fabrik, größere Werkstatt, Geschäft ; (WDW : p. 264)
- 11) Verwaltung : das Verwalten ; Person, Unternehmen od. Behörde, die bzw. das etwas verwaltet (Haus-); (WDW : p. 1380)
- 12) administration : 2 [U] management of public or business affairs
- 13) Karl Friedrich Hermann Roesler ; 注) 1834-94 AD

## 参考文献

1. 現代経営学辞典 (第8版) 小島三郎編著 1990年 税務経理協会
2. 経営学小辞典 降旗武彦・岡本康雄・河合忠彦編 1989年 有斐閣双書小辞典シリーズ
3. 有斐閣 経済辞典 (第3版) 金森久雄他編 1998年 有斐閣
4. 経営学(1)―(3) 高柳 暁・飯野春樹編 1977年 有斐閣双書
5. 経営学の基礎理論 吉田 修 1990年 中央経済社
6. 現代経営学ガイド (10刷) 日本経済新聞社編 1989年 日本経済新聞社
7. 公共企業論 一瀬智司・大島国雄・肥後和夫著 1987年 有斐閣双書
8. 公企業論 山本秀雄編 経営会計全書19 1986年 日本評論社

9. 現代公共企業論（全訂新版） 一瀬智司著 1989年 東洋経済新報社
10. 現代公企業総論 遠山嘉博著 1989年 東洋経済新報社
11. 公益企業論（全訂新版） 北 久一著 1980年 東洋経済新報社
12. 現代日本の公益企業 関島久雄編 1989年 日本経済評論社
13. 公益事業の多角化戦略 佐々木弘編 1988年 白桃書房
14. 日本の公経営 一瀬智司著 1988年 ぎょうせい
15. 社団法人・財団法人の運営実務（4訂版） 長澤栄一郎著 1989年 同文館
16. 新版 行政法（全訂第2版）（上中下） 田中二郎著 1989年 弘文堂法律学講座双書
17. 行政法各論 小高 剛著 1990年 有斐閣法学双書
18. 社会主義企業論 森 章著 1986年 日本評論社経営会計全書21
20. *Oxford Advanced Learners Dictionary* 1989 Oxford University Press
21. *Encyclopaedia Britannica* 1969 Encyclopaedia Britannica, Inc.
22. *Meyers Grosses Universal Lexicon* 1983 Meyers Lexiconverlag
23. *Rechtswörterbuch* (7. Auflage) 1963 C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung
24. 日本大百科全書（2版第2刷） 1995年 小学館