公企業の特性とその評価

住田　友文

1．はじめに

資本主義の主要国では，混合経済と呼ばれるように国や地方公共団体の公経済と民間の私経済とが一体をなし，さらに両者の中間に境界不明確なグレイゾーンながら広義の公企業ないし公私混合会社が存在して，両者をつなぐ役割を果たしている．ハイエクは，「商業的なものと行政的なものとの間に今日，政府によって供給されねばならないと信じられている多くのものをしばしば一層効果的に供給できるし，また供給すべきである第3の独立部門を保持することが，健全な社会にとって重要である」と述べている．一国の経済主体は，公的な政府と私的な企業，家計の3部門に大別される．政府部門は，財政収入をもってする政府部局の一般活動と，広義の公企業の活動とから成っている．この公企業が一国経済に占める役割は，社会主義圏はもちろん，資本主義圏でもかなり大きい．したがって，企業の評価を行なうとき，私企業（Business enterprise）のみならず公企業（Public enterprise）も視野に入れることが不可欠である．その際，私企業が営利追求を経営の原理としているのに対し，公企業は非営利を原理として公共性の追求が課せられる．ここに公企業の多様性と複雑性があり，同時に評価の困難性がある．

本稿は，この複雑多様な公企業を分類してその特性を把握し，それに対応する評価のあり方を考察するものである．

2．公企業の特性

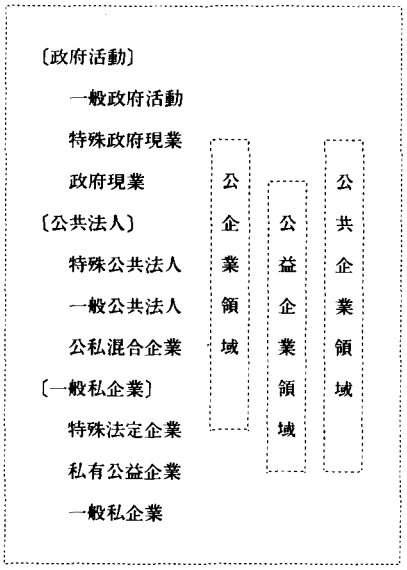
2．1　公企業の形態

企業は，現代の経済活動の中核にある．その企業の性格は，私的経済活動を行なう通常の私企業と，私的経済活動と政府活動の中間に位置する企業群とで異なる．これらの企業群は，準公共財を供給したり市場メカニズムが有効に働かない分野を補完して，政府の公共政策の遂行に添った公共規制の条件下で経営されている．そこには，現業，国有化企業，公社，公団，事業団，特殊法人，公共企業体，第3セクター，公企業，公益企業などの名称がつけられているものが属しており，その所有形態，提供しているサービスの特性，設立の法的根拠などの諸側面に着目してもさまざまである．

いずれにしても，市場メカニズムの中で自由な経済活動を行なっている一般企業とは異なる企業群であり，その対象領域は「公企業領域」ないし「公益企業領域」にわたり，近年はこれらを包括するものとして「公共企業領域」と総称されるようになっている（**表1**参照）．

しかし，この広い概念はまだ未成熟のカテゴリーであるといわざるを得ない．また，公益企業領域には，電力・ガス会社や私鉄に代表される私有公益企業をも含んでいる．これらの私企業については，別稿にゆず

表1　公共企業の領域



（出所）参考文献〔9〕より作成

すみだ　ともふみ　電気通信大学　情報システム学研究科
〒182 調布市調布ヶ丘1-5-1

© 日本オペレーションズ・リサーチ学会．無断複写・複製・転載を禁ず．

り，本稿では，「公企業」に照準して考察することとする．

さて公企業とは，一般的にその資本の全部ないし一部を政府または地方公共団体が所有する企業で，前者は「国の公企業」(state enterprise)，後者は「地方公企業」(local public enterprise) と呼ばれている．両者ともその組織形態は多様であるが，基本的には次の3形態に大別される．

①「**政府現業**」(departmental undertaking)＝政府または地方公共団体の部局 (government department) に所属し，その長（大臣または地方公共団体長）が経営管理責任をもって経営する事業体である．政府一般活動に近いが，事業収入が確保できる点で，その管理運営に一定の自律性 (autonomy) を有している．（大蔵省造幣局，同印刷局，農水省国有林事業，地方公共団体の水道局・交通局など）

②「**公共法人**」(public corporation)＝政府または地方公共団体が全額出資し，特別法によって設立された法人格を有する企業で，その責任者が経営を委託された企業である．イギリスで最初に考案設立された企業形態で，事業の独立採算性の追求と経営効率化を目的としており，現業よりも一層大きい自律性が付与されている．（旧3公社，現在の公団，事業団の一部，地方公社の一部など）

③「**公私混合企業**」(joint stock company)＝政府または地方公共団体が資本の一定部分を所有し，民間も出資した企業である．一般に民・商法上の株式会社ないし有限会社の形態をとり，利潤配当をして私企業組織に最も近い形態をとる．（現在のNTT，電源開発株式会社など）

公企業は，このように政府一般活動と私企業との間に位置し，両方の性格を有するが，組織形態は政府一般活動に近いものから私企業に近いものまである．なお，現実的には，政府全額出資で株式会社形態の企業（現在の日本たばこ産業など）のように上記3形態の中間的性格を有するものがあるが，これらは多くの場合過渡的なものである．

公企業の経営形態に着目すれば，「経営の自主性」すなわち「所有と経営の分離度」が分類の基準となりえる．所有と経営が分離するに応じて行政企業（官庁企業）から法人体企業へと分類される．つまり，公的経営から私的経営（民営）へと分類され，その中間に公的統制を受ける企業が位置する．企業を，所有と経営の観点から整理すると**表2**のように分類される．

表2　企業の分類

経営＼所有	公有	公民混合所有	民有
		〔公企業〕	
公的経営	政府現業部門 地方公営企業		
公的統制	公庫 公社，公団	金庫，事業団 第三セクター	許認可企業
			公益企業
私的経営			一般私企業

2．2　政府の介入理由

公企業の特性として大きなものは，「政府の介入」である．企業活動に対する政府の介入理由は，国の社会体制や政府の経済政策等によって異なる．自由主義経済体制下の国においても，一部の産業について政府介入なしに営業を認めることには問題があるとされる一般的合意が存在している．政府介入の必要理由は，主として次の条件があげられている．

①自然独占＝企業活動を市場メカニズムに委ねた場合，生産の技術的条件により規模の経済が働き私企業に独占利潤が発生する．そこで公企業に独占を認めることを前提に独占利潤を排除するための公的規制を課すことになる．こうした自然独占が形成されるのは，固定費比率が高く，限界費用が逓減的で，かつ，市場への入退出が比較的困難な分野である．

②外部経済性＝ある財・サービスの生産に直接関与している企業にのみその便益や損失が帰属せず，第三者にそれらが波及するもので，市場メカニズムによる最適配分が成立しないため，その供給を維持するのに何らかの公的関与が必要となるものである．

③所得の再分配＝今日の経済社会が均質でないことを前提として，市場メカニズムのみでは経済的弱者の基本的人権の確保と経済効率の達成が期待し得ないような分野に対して必要とされる．

④リスクと需給調整＝幼稚産業の育成や先端技術開発，大規模開発事業の推進などに関連するものと，国

© 日本オペレーションズ・リサーチ学会．無断複写・複製・転載を禁ず．

際金融や貿易などの分野における大きなリスクと需給調整に関して政府介入が行なわれる．これらの領域は，経済発展が一定の段階に到達し，民間部門がそのようなリスクに十分耐えられるまで資本蓄積されれば，次第に政府介入を減少させることができる．したがって，その介入の範囲，方法，程度は経済発展段階によって異なる．

以上は「市場の失敗」分野を補完するための政府介入であるが，それに加えて政府は企業形態により部分的にではあるが自らの政策を遂行する．その理由は，(イ)政府のサービスにおいても国民に均展されず特定の受益者が発生すること，(ロ)財政的制約から無制限なサービス提供が行なえないので，供給制限ではなく需要を制限する手段として直接的な利用者に経済的負担を課す必要があること，などである．今日の公企業の多くが，このような政策遂行ないし支援を目的として設立されている．

2.3 対象領域

以上のような理由で政府はグレイゾーンに介入し，歴史的産物として公企業を設立してきた．その主要な対象領域は概ね次のように大別される．

(A)社会資本

(B)運輸・通信・公益事業

(C)金融・保険

(D)社会的公共サービス

このうち，(A)および(B)は狭義のインフラストラクチュアとされるが，社会経済システムの基礎を形成する意味において(C)および(D)を含めて広義のインフラストラクチュアとされる．多くの場合，インフラストラクチュア分野は投資規模が巨額となり，私企業ではその資金調達に困難を伴う．そこで政府は公的資金によって，上記の介入理由から国民生活に不可欠な財・サービスの提供をするために，公企業を活用することになる．

さて，上記の対象領域で，(A)および(B)は公共財に属するものが多く，(C)および(D)は私的財に属するものが多い．私的財は価格形成可能な財であり，公共財は価格形成困難な純粋公共財と価格形成可能な準公共財とを含んでいる．したがって，公企業が対象とする(C)および(D)の私的財と(A)および(B)の準公共財の領域は，価格形成可能な「市場財」分野に属することになる．

公企業の領域が政府一般活動と区別されるのは，その提供するものが本質的に「市場財」であり，一定の事業収入を確保できることにもとづく．しかし，公企業は「市場の失敗」の補完手段として設立される場合が多いことや産業の衰退化などから，その収支を償うのが困難で公的補助を受けることがある．他方，たとえば一部の公営企業などは利潤の確保を目的としているものもある．よって，公企業を財務収支の側面からみると，①公的補助企業，②収支相償企業，③収益性企業，に3分類される．

2.4 公企業に対する規制

公企業はいずれの形態であっても，国民や地域住民の税金をもとにした公的資金から出資されているために，その公正な運用を監理するという観点から公的規制を受ける．そこで次にその規制の主体や内容を整理しておこう．

①「**政府現業**」＝国会が最重要な規制主体であり，現業の予決算，事業計画，価格，資金計画，利益処分などについて議決権を有して監理している．さらに予決算，事業計画などは大蔵省の承認を，提供する財・サービスの価格変更については物価安定の観点から経済企画庁の了解を，また予決算，事業遂行状況は会計検査院や総務庁行政監察局の検査・監察を受ける．いわば，国会の「縦の規制」とともに関係官庁の「横の規制」も受ける．地方公共団体の現業も，同様に地方議会や財政当局の「縦・横の規制」を受ける．

②「**公共法人**」＝立法府や行政府の規制を受けるのは政府現業と同様であるが，公共法人は所有と経営がより一層分離されており，一定の経営自律性を有しているので，現業よりは監理される範囲は小さくなる．ただ旧三公社や日本開発銀行，日本輸出入銀行などの大規模な企業は，実質的には同程度の公的規制を受けてきたのが実状であるが，公団および事業団などより小規模な公共法人に対する国会規制は軽減されている．

なお，公共法人は上記の規制の他に，金融，運輸，通信，公益事業等の産業について「事業法」が制定されており，私企業と同様に各事業分野を所管する官庁の規制を受ける．

③「**公私混合企業**」＝組織が民・商法上の株式会社や有限会社であるから，財務・会計は官庁会計と異なり，私企業と同じになる．したがって，所管官庁規制以外の官庁規制はかなり軽減され，国会は調査権限を保有するにとどまり，その規制は原則として撤廃される．

© 日本オペレーションズ・リサーチ学会．無断複写・複製・転載を禁ず．

以上の規制の内容を再整理すると，(a)財政法や特別立法等を根拠とする「公企業法による規制」と(b)「事業法による規制」に大別される．前者は事業内容，組織，役員の任免・任期，予決算，債券発行，借入金限度，剰余金処分，新規事業計画，労働争議権制限等を含んでいる．後者は参入・退出，価格，供給量，品質，合併，新規事業投資，財務・会計等に関する経済的規制である．

要するに公企業は，一方で公的所有を根拠として制定された各種の規制法の下で公的規制を受ける「公共的性格」を有すると同時に，他方で一定の自律性を有して特定の事業を経営している．現実には，事業の収支の相償度合いはさまざまであり，それらは設立の時期や設立目的によっても異なっている．

3．公企業の評価

3.1 公企業の二重性

公企業について，形態，設立目的，対象領域，収支状況，規制などの諸側面を概観してきた．そしてその特性は，「公共性」と「企業性」に集約されよう．

公企業の「公共性」は，①所有面，②主体面，③目的面，④用役面，⑤規制面などから指摘されている．そのうち，①所有および⑤規制の両面が最も重視されている．⑤規制は，2.4の「公企業に対する規制」で見たように，その主体は基本的には議会である．これは，行政機関の一部としての公企業を議会が監視するという三権分立思想によっており，また公企業への出資が公共資金に依存しているため，その運用の公正を確保する「財政民主主義」の考え方に立脚している．

公企業の「企業性」は，①独立採算性，②生産性などからの観点があげられている．ただし，①独立採算性については，2.3の「対象領域」で見てきたように公的補助企業が存在する以上，必須要件とはならない．しかし，②生産性については，公企業に一定の経営自主性が付与されている以上，事業体として組織や経営体制を効率化する義務を有している．したがって「企業性」の必須要件としては，「経営の自主性」と「組織の内部効率性」があげられる．

「公」企業としての「公共性」と公「企業」としての「企業性」は，その形態によって相違する．所有の公共性（公的所有比率）が低くなり規制の公共性（規制の内容と方法）が弱くなるに従って，他方で企業経営の自主性の付与度が高くなり内部効率化要請が強くなる．

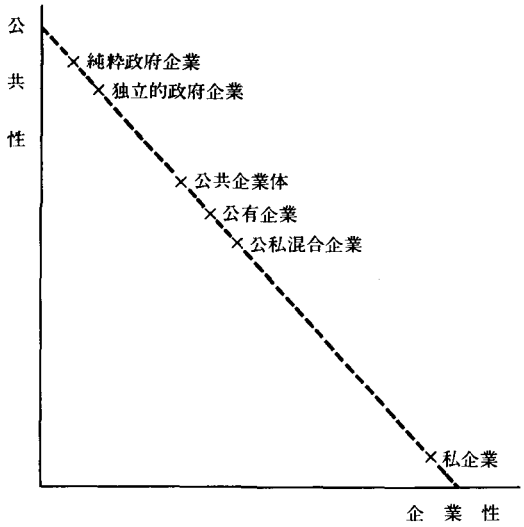


図1 公企業の公共性/企業性と経営形態
（出所）参考文献〔16〕より作成

図1に示されるように，公企業における公共性と企業性は，ほぼトレード・オフの関係にある．公企業に対して，経営の採算性を強く求めるなら公共性の一部を変質させなければならない場合があろう．また公共性を強く求めれば，経営の自主性を低め採算性を弱める可能性が大きい．

図1によると，最近の規制緩和の動向は公企業を右方向へシフトさせるものであり，またPL(製造物責任)やメセナなど企業の社会的責任を要請する動向は私企業を左方向へシフトさせるものであると解釈することができよう．

公企業の「公共性」は政府の政策目標であり，「企業性」はその実現手段のひとつである．この両方の要請から設立された公企業は，いずれにウエイトがあるにしても少なくとも二重の特性を具備している．そして時代の政治的，経済的，社会的環境によって政府の政策目標が変化すれば，公企業もその運営方針の変更や統廃合の余波を受ける．そして政府が公企業の「公共性」を重視するか「企業性」を重視するかによって，公企業のあり方が変わる．したがって，公企業の評価に際しては，この点を充分勘案する必要がある．

3.2 特殊法人の業績評価

公企業の特性をふまえた評価の実例として，特殊法人をとりあげよう．特殊法人の定義は，政府が行なうべき事業のうち，その性格が企業的経営になじむものであって，かつ行政機関が担当するよりも能率的な運

© 日本オペレーションズ・リサーチ学会．無断複写・複製・転載を禁ず．

営が期待される場合に設立されたものとなっている．したがって，この場合も公共性を確保しつつ，企業性を最大限に発揮することが求められている．しかし，特殊法人の事業領域には独占的で市場における競争を欠くものが多い．そのため臨調や行革審の答申で，経営の効率性が十分に発揮されていないとの指摘がなされている．こうしたことから，特殊法人の経営の活性化，効率化を推進していくための諸方策の1つとして，所管省庁は法人の特性に応じた客観的な業績評価基準を作成し，これにもとづき評価を毎年度行なうこととされている．その実施状況（平成元年～2年）は総務庁によって調査されているが，各特殊法人に認められている責任と裁量の範囲における事業活動を評価するもので，その事業活動が政策目標にどの程度の寄与したかという「政策効果の評価」まで含んだものではない．臨調・行革審の答申では，各法人の特性に応じ，事業の量的・質的目標，生産性，資産の活用度，資金効率等を内容とする業績評価基準を作成すること，その実施に当たっては評価の項目や目標値を有効性，効率性および健全性の観点から定めることが要請されている．

適用対象73法人の責任者(理事長等)に対して行なった総務庁調査によると，業績についての基本的な考え方は大きく分けて次の3つがある．

①政策目的の達成，貢献

②目的の事業計画等に沿った実施状況

③事業の適性かつ効率的な実施（または健全経営の維持）

また業績評価の方法については，概ね次のとおりである．

（イ）政策目的，事業目的に応じた評価基準・方法を策定することが必要

（ロ）事業計画等と実績を対比し，その達成状況，進捗状況を分析，評価

（ハ）外部の有識者等を活用（研究法人）

（ニ）施設間の比較，過去の実績との比較により評価

（ホ）定量化困難な事項をも含め，総合的な評価が必要

（ヘ）各部門別とともに，それらの総合的な評価が必要

ただし，これにもとづき詳細調査を実施しているのは，適用対象73法人のうち19法人である．このうち，定量的な業績評価の項目を定めるとともに，これにかかわる目標値を定めて業績評価を実施しているものは2法人で，その他の12法人は部分的に実施している．また，主として個別研究テーマについての評価の実施で，定性的が4法人，定性的・定量的併用が1法人である．

以上の実態から次のように考察される．

(A) 政策目的に応じた評価が必要とされているが，その評価の具体化はかなり困難視される．従来，政策目的の結実としての公共プロジェクトの評価手法としては，費用便益分析（cost benefit analysis：CBA）等があるが，一般的に便益の算定が複雑かつ困難な場合が多い．

(B) 事業計画等の実施状況の把握は，ほとんどの機関でなされている．

(C) したがって，その実施が効率的になされているかどうかが重要である．

4．おわりに

公企業の複雑多様な性格のうちから「公共性」と「企業性」の二重性を抽出してきた．しかし，「公共性」の具現である政策効果の評価は，特殊法人の実態調査に照らしても，現状では困難であるとされている．また「企業性」についても，それぞれの設立の目的や時期によって収支の相償度合いはさまざまである．つまりそれぞれ固有の使命をもつ公企業を同一尺度で一律に評価するのは意味をなさない．したがって，各公企業の事業が効率的に実施されたかどうかが評価の鍵となる．事業の効率的遂行には，情報システムの活用やそれを運用する人的資産，経営組織などの諸要因が深く関連してくる．いずれにしても公企業の事業効率性の評価に際しては，それら諸要因をふまえつつ(A)同類事業間の比較，(B)同一事業体の経年比較，を相対に評価することが現実的であろう．

こうした事業体の効率性を評価する手法としては，たとえば，DEA（Data Envelopment Analysis）などがきわめて優れた特徴をもっている．これは，事業体を入力が出力に変換される過程とみて，その変換過程の効率性を測定する手法であるが，従来の方法とは一線を画する発想法によって経営科学にコペルニクス的転回をもたらしたともされる．こうした有力な経営科学の手法により，公企業の評価が実証的になされることが必要であり，公企業の民営化や規制緩和が課題となっている今日，大きな意義をもつといえよう．

© 日本オペレーションズ・リサーチ学会．無断複写・複製・転載を禁ず．

参考文献

[1] 赤沢昭三著 (1992)『経済政策と公企業』税務経理協会

[2] Charnse, A., Cooper, W. W. and Rhodes, E., (1978) "Measuring the Efficiency of Decision Making Units", European Journal of Operational Research, Vol. 2, No. 6.

[3] Cooper, W. W., S. Kumbhakar, R.M. Thrall and X. Yu, (1992) "DEA and Stochastic Frontier Analyses of the 1978 Chinese Economic Reforms", Unpublished Lecture Note at Aoyama Gakuin Univeresity.

[4] Harold O. Fried, C. A. Knox Lovell, Shelton S. Schmidt, (Eds.) (1993) "The Measurement of Productive Efficiency", Oxford University Press, Oxford, U. K.

[5] ハイエク著,渡部茂訳 (1988)「自由人の政治的秩序」ハイエク全集III『法と立法の自由』春秋社

[6] 一ノ瀬智司著 (1969)『現代公企業論』東洋経済新報社

[7] 今井賢一・小宮隆太郎編 (1989)『日本の企業』東京大学出版会

[8] 金本良嗣・宮島洋編 (1991)『公共セクターの効率化』東京大学出版会

[9] 小林規威・土屋守章・宮川公男編 (1986)『現代経営事典』日本経済新聞社

[10] レスターM サラモン著, 入山映訳 (1994)『米国の「非営利セクター」入門』ダイヤモンド社

[11] 森恒夫著 (1992)『現代日本型公企業の軌跡』ミネルヴァ書房

[12] 岡野行秀・植草益編 (1983)『日本の公企業』東京大学出版会

[13] 奥野信宏著 (1988)『公共経済』東洋経済新報社

[14] 大島国雄著 (1982)『公企業の経営学 [新訂版]』白桃書房

[15] 佐々木弘著 (1981)『現代公益企業論』白桃書房

[16] 遠山嘉博著 (1987)『現代公企業総論』東洋経済新報社

[17] 刀根薫著 (1993)『経営効率性の測定と改善』日科技連出版社

[18] 植草益著 (1991)『公的規制の経済学』筑摩書房

[19] William J. Bruns, Jr. (Ed.) (1992), "Performance Measurement, Evaluation, and Incentives", Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts, U. S. A.

[20] 山田善靖, 住田友文, 貫名忠好 (1993)「DEAによる主要産業の実証分析」,『日本オペレーションズ・リサーチ学会1993年春季研究発表会アブストラクト集』

© 日本オペレーションズ・リサーチ学会. 無断複写・複製・転載を禁ず.