

これからの公企業経営

——国鉄改革を例として——

吉 田 準 三

I は し が き

昭和60年7月26日に、国鉄再建監理委員会は、「国鉄改革に関する意見」と題する最終意見を内閣総理大臣に提出した。その意見では、現在の日本国有鉄道は、昭和60年度予算における実質的な赤字額が単年度で2兆3千億円にのぼり、また、昭和60年度末の借入金残高が23兆6千億円に達する見込みであり、民間会社なら既に破産した状態になっているという基本認識の上に立ち、そのような危機的状態を克服して国鉄を再建するためには、現在の公社という経営形態と全国一社という巨大な企業規模を改め、分割・民営化するほかはないという意見であった。そのような国鉄改革の方向は、おおむね、妥当であると思われる。

しかし、さらに、なぜ国鉄が破綻したかについて検討し、公社制度のもつ基本的な欠陥を明らかにして、これからの公企業経営のあり方について考えてみる必要があると思われる。すでに、昭和60年4月1日より、旧日本電信電話公社は日本電信電話株式会社(NTT)に改組され、また、日本専売公社は日本たばこ産業株式会社に改組されて、それぞれ民営化されている。そのように公社が相ついで民営化されたのは、なぜなのか。公社あるいは国有企業の経営が行き詰まっている例は、イギリスやイタリアにもあり、その一部は民営化されつつある。公社や国有企業が行き詰まって民営化されてしまうのはなぜか。

この小論では、国鉄改革を例として、公社制度の欠陥を明らかにし、これからの公企業経営のあり方を解明してみようと思う。

II 国鉄の現状

昭和59年度の日本国有鉄道監査報告書(国鉄の決算書)によると、国鉄の現状はつぎのようになっている。

(1) 損益情況

①営業収入は、3兆3,898億円となり、前年度に比べ909億円(率にして3%)増加した。これは、旅客収入と雑収入が若干増加したものの、貨物収入と助成金受入が若干減少した結果である。とくに、貨物収入は18%も減少した。

②営業経費は、5兆2,091億円となり、前年度に比べ690億円(率にして1%)増加した。これは、人件費、物件費がそれぞれ1%、2%減少したものの、資本経費(借入金利子その他)が1兆6,733億円となり、前年度に比べ1,113億円(率にして7%)増加した結果である。

③営業損益は、1兆8,193億円の赤字となった。これは、前年度に比べ218億円(率にして1%)の赤字減少である。

④営業外損益は、固定資産売却収入を中心として、1,689億円の黒字となった。

⑤純損益は、1兆6,504億円の赤字となり、前年度に比べ100億円(率にして1%弱)の赤字減少となった。

(2) 財政状態

①資産は、固定資産およびその他の資産の合計が昭和60年3月31日現在(以下同じ)で、12兆1,010億円となり、前年度末に比べ、3,003億円(率にして3%)増加した。

②資本勘定は、資本金4,560億円、資本積立金3,815億円で、合計8,375億円である。これは前年度末と同額である。

③負債は、長期借入金とその他の負債の合計が18兆2,168億円となった。そのほかに、特定繰越欠損金に見合う特定長期借入金と財政再建借入金が合計5兆3,221億円あるので、負債の総額は、23兆5,389億円に達している。

④繰越欠損金は、一般勘定で6兆9,533億円となった。そのほかに、特定繰越欠損金が5兆3,221億円あるので、繰越欠損金の総額は、12兆2,754億円に達している。

(3) 分野別収支状況

①幹線の収支は、営業収入2兆9,826億円、営業経費2兆7,307億円であり、これに営業外損益の2,174億円の赤字を加えると、全体の損益は、345億円の黒字となった。これは前年度1,445億円の赤字であったのと比べて、1,789億円の改善に相当する。

主な路線の損益は、東京圏(50km圏)線区は2,543億円の黒字、大阪圏線区は268億円の赤字、東海道・山陽新幹線は5,449億円の黒字、東北・上越新幹線は1,302億円の黒字(ただし、公団借損料、減価償却費を加えると、921億円の赤字となる)、その他の幹線は6,253億円の赤字などとなっている。

②地方交通線と地方バスの損益は、3,959億円の赤字である。

(以上の幹線・地方交通線・地方バスの損益計算は、営業経費から利子・債務取扱諸費・特定人件費をのぞいてある。それらを加えた地方交通線の赤字は、5,264億円となる。)

③特定人件費は、特定退職手当3,788億円、特定年金損失相当額3,283億円、それにそれらに係る利子と特定退職手当補給金1,950億を加えて、9,021億円の赤字となる。特定人件費は基準または平均を上回る退職人員や年金負担を別に計上したものである。

④東北・上越新幹線の資本費関係負担が、別に、3,869億円ある。

⑤貨物輸送の経営成績は、昭和58年度(貨物と荷物の項目だけ58年度の数字である)に7,451億円の赤字であった。営業係数は398。

⑥荷物輸送の経営成績は、昭和58年度に1,374億円の赤字で、営業係数は511であった。(営業係数=原価÷収入×100である。)

Ⅲ 国鉄の苦境の原因分析

以上のように、今日の国鉄ははなはだしい苦境に陥っているが、その原因はどこにあるのであろうか。営業面では貨物・荷物輸送と地方交通線・地方バスの赤字が大きく、財務面では利子と債務取扱諸費と特定人件費の負担が大きい。それらの営業面と財務面の両者は互いに関連し合っている。というのは、過去の営業の悪化が赤字を生み、それが借入金となり利子を大きくし、また、余剰人員を発生させて特定人件費を大きくしているからである。

以下に、個々の問題について検討する。

(1) 貨物・荷物輸送事業の悪化

かつては、貨物輸送はその多くが鉄道貨車によって行なわれていた。とくに、石炭などの重くて体積の大きい貨物の輸送は、ほとんど鉄道によって行なわれていた。北九州や北海道の産炭地を走る鉄道の中には、石炭搬出を主な目的として敷設された鉄道もある。しかし、エネルギー源が石炭から石油に転換される一方で、海外から安い石炭が船で運搬されるようになった結果、日本国内の炭鉱はしだいに閉鎖され、現在では、石炭はあまり採掘されなくなった。その結果、鉄道による石炭輸送も減少した。

石炭に限らず、最近の日本の産業は半導体やそれを応用した電子機器などの軽量で体積の小さい精密機械に中心を移しており、いわゆる軽薄短小化が進み、それに伴って、輸送量も伸び悩んでいる。

それに加えて、最近では、高速道路をはじめとする道路が整備され、自動車が発達・普及して来たので、貨物輸送の多くが自動車と道路を利用するようになってきた。自動車による輸送は、

発送地点から目的地点まで積み替えなしで行なえるのに対し、鉄道による輸送は発送地点から発送駅までと、到着駅から目的地点まで、さらに自動車輸送を必要とし、その間に2度も積み替えを必要とするなど、鉄道輸送は不便である。

同様のことが荷物輸送についてもいえる。とくに最近では、宅配便などの小回りのきく小型自動車運送業者が発展し、全国的に戸口から戸口まで翌日配達などのサービスを行なっている。

以上のような産業構造と輸送構造の変化によって、鉄道貨物輸送は自動車貨物輸送に取って替えられ、国鉄の貨物・荷物輸送事業は急速に衰退することになった。それにもかかわらず、国鉄当局はそのような事態に機敏に対応することを怠り、大量の設備と人員を温存して来たため、それらの設備と人員が遊休化し、国鉄の赤字の半分近くを貨物部門が生み出す結果を招いたのである。

(2) 旅客輸送構造の変化

国内旅客輸送量（人キロ）に占める国鉄のシェア（分け前）は、昭和45年に32.3%であったが、昭和59年には23.3%になった。それに対し、自家用乗用車のシェアは、その間に、27.6%から42.1%へと上昇した。そのように、国内旅客は国鉄から自家用乗用車に移ってしまったのである。ただ、東京・大阪などの大都市近郊では、朝夕のラッシュ時に、通勤・通学客で国電が混雑している。

なお、東京から札幌や福岡までの遠距離旅客は航空機を利用するようになっている。

(3) 地方交通線の斜陽化

地方交通線の沿線地域は過疎化が進み、旅客が減っており、加えて、自家用乗用車の発達と道路の発達によって、旅客は自動車を利用することが多くなっている。そのため、1日の乗客数が2000人未満の地方交通線を廃止することとし、地元市町村と協議を行ない、協議の調ったところから逐次廃止に踏み切っている。廃止後、一部の路線はバスに転換し、また、一部は

地元の市町村と民間の共同出資による第3セクターの新会社に引継がれたり、民間鉄道に引継がれたりしている。

確かに、地方交通線は営業成績が悪いが、その中には、国鉄の放漫経営や乗客の便宜をはかる努力の不足によって大幅な赤字を出しているところもある。そこで、それらについては、第3セクターか民営に移せば、若干の地元負担で存続できるものもあると考えられる。

(4) 余剰人員の問題

国鉄は昭和39年度に赤字に転じて以後、経営改善計画を昭和44、47、48、51、52、55年と相次いで立てたが、いずれもその計画を達成できず、挫折した。その失敗の原因の主なものは、第1に需要量に対する過大な予測であり、第2に人件費、物件費などの費用の予想以上の増加であり、第3に運賃値上げの遅れなどである。それらの原因は、昭和48年と54年の2度にわたる石油ショックによる経済の低成長化、物価の急騰、公共料金の抑制政策などと関連しており、必ずしも国鉄だけの責任ではないともいえる。しかし、いずれにせよ、結果として国鉄はそのような環境の変化に適応できなかったのである。

とくに需要量の過大な予測にもとづき、要員を多く温存し、昭和57年5月に臨時行政調査会が国鉄職員の新規採用停止を打ち出すまで、毎年1万人も新規採用を続け、昭和55年には42万4千人もの職員を保有するようになっていた。今回の再建監理委員会の最終意見では、分割・民営化後の適正要員数は18万3千人と見積られており、昭和55年の職員数がいかに水ぶくれしていたかがわかる。

昭和55年に立てた経営改善計画では、職員を7万4千人縮減して、35万人体制にすることになっていた。その後、新規採用の停止と退職促進によって、昭和60年度の職員数は31万5千人となっている。

そのような職員数の縮減は、経営経費の節約に役立ったが、その一方で、基準を上回る退職

手当や退職年金負担を増大させ、それらに係る特定人件費が9,021億円の赤字を生み出すことになったのである。

IV 公社としての国鉄の欠陥

前項に述べたことは、国鉄の営業面に現われた直接の原因である。しかし、そのような表面に現われた欠陥は、さらに、その奥に存在する公社としての国鉄の欠陥に由来するものである。以下に、それらを検討してみよう。

(1) 政府と国会の承認を必要とする事項が多いこと

国鉄は公社であり、国の1つの機関であるから、当然、理事者（総裁や理事）の任免権は内閣にあり、予算その他経営の基本事項は国会の承認を必要とする。このことが国鉄の破綻を招いた一番大きな原因である。もちろん、その点は旧電々公社も同じであった。しかし、旧電々公社は情報化社会の発展に伴う成長産業に属し、電話通信事業は競争相手のいない独占事業であったという事情の違いがある。もっとも、旧電電公社の事業でも電報事業は斜陽化し赤字であったが、全体としては収益をあげていた。それに対し、国鉄の場合は、貨物・荷物輸送事業と地方交通線事業が斜陽化し、その業務を縮小する必要に迫られていたにもかかわらず、政府・国会・国鉄当局の三者とも適切な対策をとらなかった。その責任はそれらの三者にあるが、その責任の所在は明確でない。

とくに、国鉄の赤字が大きくなった後、その赤字を年度ごとに助成金などで補うべきところを、長期借入金でまかなって処理して来たため、異常に高額な長期借入金が増加することになった。その上、新幹線の建設などの新線の建設資金もほとんど借入金でまかなったので、長期借入金はますます増加し、それらの長期借入金の利子とその債務処理経費が巨額に達し、国鉄財政を圧迫するようになった。

(2) 国有国営公社の弊害

通常の民間会社であれば、債務が資本金のある倍率を超え、赤字が続いて債務の返済が不能になれば倒産する。そのため倒産を回避する手段が講じられるか、それがダメならば倒産して消滅してしまうか。ところが国鉄は国有国営公社であり、国が債務を保証し支払の義務を負っているから、国が潰れない限り国鉄も潰れない。それが、いわゆる「親方日の丸」である。日本国（その象徴が日の丸の旗である）が親方としてついているから、その子分である国鉄も安泰であるという意識が国鉄関係者の間に強い。それが安易な経営姿勢を生み、借入金依存体質をつくりあげてしまった。

(3) 労働組合の非協力

国鉄職員は公務員に準ずる身分を保証され、慣行上、みだりに解雇されることはない。その上、強力な労働組合を組織している。昭和60年には、国鉄労働組合（国労、組合員18万8千人）、国鉄動力車労働組合（動労、組合員3万4千人）、鉄道労働組合（鉄労、3万1千人）などがその主力をなしている。それらの労働組合はさらに総評、同盟などの上部組織に加盟している。そして、組合は組合員の権利や利益を守るために活動している。しかし、組合活動は組合員の権益を守ることに偏り、国鉄の経営合理化に非協力的であり、時には行き過ぎた権利の主張が国鉄の職場規律を乱すことになった。

そうなった原因の1つは、国鉄当局に当事者能力がなく、労使の団体交渉が行なわれてもその合意事項は政府や国会の承認がなければ効力を有しないところにある。賃金交渉の結果は、ほとんど公共企業体等労働委員会（公労委）の仲裁裁定（その結果は労使双方に強制力をもつ）に依存していた。そのように、国鉄当局には自主的に交渉したり決定したりする権限や能力がなかったことも原因である。

また、国鉄職員は公務員に準じてストライキ権をもたない。にもかかわらず、昭和49年12月には1週間にわたってスト権を奪還するためのストライキが国鉄全線にわたって行なわれた。

その他、日常の業務についても合理化に反対し、民間鉄道に比べ著しく業務の効率が悪い。職場規律の厳正な確立と業務効率の向上が必要であることは、しばしば指摘されて来たが、労働組合はそれらの対策に非協力的であった。

(4) 国鉄が本来の輸送業務以外に負わされている役割

国鉄は国の機関であるため、その運営が国の政策に左右されることはやむを得ない。しかし、それが国鉄経営にとって過大な負担となっている。たとえば、昭和48年と昭和54年の2度にわたる石油ショック後、物価対策の一環として公共料金の値上げが抑制され、その1つとして国鉄運賃がなかなか値上げされなかった。鉄道運賃は適正な運行コストに若干の資本蓄積分を上乗せした額として決められなければならない。そうしなければ、鉄道事業は自立した経営が行なえないからである。しかし、国鉄運賃は国の物価対策のために値上げが遅れた。もちろん、すでに見たように、現在の国鉄は余剰人員と過大な借入金に伴う人件費と金利負担を背負っており、現在のコストが正常なものとはいえないから、機械的にコスト+余剰方式で運賃を決めることはできないが、適正な運行コスト+ α で運賃を決める必要がある。それを政府の物価対策のため運賃を低く抑えたために赤字が生じたのだから、少なくともその分は政府の政策費用として政府が負担すべきものである。今回の再建監理委員会の最終意見でも、最終的に16.7兆円の長期債務が国の負担つまりは国民の負担となって残るとされている。その大部分は国鉄の放漫経営から生じたものであるとしても、その一部は国の政策にもとづくものである。

さらに、国会議員その他の無料定期券が発行されて来たが、それらは議員の立法活動のための費用として、国会が費用を負担すべきものであり、また、学生割引定期券が発行されて来たが、それらは学生のいる家庭の費用を軽減するためのもので、文教政策または社会政策のための費用である。

地方交通線の経営が行き詰まっているが、そのような地方交通線を維持すべき理由として、地域振興や過疎化防止さらには国土利用上必要であることがあげられている。それらの諸政策は国や地域の政策として重要であるが、それに要する費用を国鉄の負担で行なうことには問題がある。

(5) 国会議員や政治家の干渉

政府と国会に国鉄の理事者の任免権、予算や事業計画の承認権があることを背景として、国会議員や政治家が国鉄にいろいろな干渉をして来た。新線の建設、駅の新設、急行・特急の停車駅の指定、鉄道の災害復旧、地方交通線の存続など、地元の利害に関することについて、地元選出の国会議員や政治家が国鉄に干渉して来た。国会議員は本来、国全体のことを考えて行動すべきであるが、何分にも地元の住民に支持されなければ国会議員に当選できないため、地元への利益誘導に走りがちである。また、内閣総理大臣も国会で過半数の支持がなければならぬため、国会議員の働きかけに動かされやすい。それが、かなり以前から国鉄の経営状態の悪化が問題となりながら、今日まで改革が遅れた理由である。

(6) 国鉄はもっと関連事業を行なうべきであったのに、行なわなかったこと

主要な民間鉄道会社は、その多くが不動産事業や流通事業（百貨店やスーパーなど）などの鉄道関連事業を行ない、大きな収益をあげている。不動産事業で宅地や住宅の販売を行なうことは、それ自体で収益があがるばかりでなく、沿線に住民が多くなり、鉄道の乗客もふえることになる。

これまでの国鉄は、鉄道輸送に専門的に従事するだけで、関連事業は行なわなかった。それは日本国有鉄道法その他の法的な規制によって、それらの関連事業が行なえなかったからである。しかし、鉄道専業ではなかなか十分な収益はあがらない。もちろん、関連事業を行なえ

ば必ず収益があがるというものではなく、各業種それぞれに経営技術を必要とする。とくに、これまでの国鉄経営のような役人的な事業経営では、いわゆる武士の商法となり、かえって関連事業で赤字を出すことになりかねない。その点は、新しい鉄道事業体が、どこまで民間会社と同じような顧客へのサービスを心掛けるとともに、収益性を考えた経営ができるかにかかっている。

(7) 経営管理の限界を超える程、大きかったこと

鉄道輸送事業は、一貫したシステムとして体系的に運営されて、はじめて、効率的に行なわれるという観念があつて、明治39年の鉄道国有化法以来、日本全国に国有鉄道の網がはりめぐらされ、全国一元的に運営されて来た。それが日本の産業の発展と国民生活の向上に役立ったことも事実である。しかし、組織体は、その大きさが適当であるとき、もっとも効率的に運営できるのであつて、あまりに大きくなり過ぎると、管理が十分行き届かず、かえって不効率となる。昭和55年度に40万人を超える職員を有していた国鉄は、まさに、その効率的に運営される大きさを超えた規模となつており、多くの点でムダや不効率があつた。とくに、貨物輸送や地方交通線など、貨物や乗客が減少して業務量が減少したのに、職員や設備を他へ転用して活用することを怠り、赤字が累積した。国鉄の規模がもう少し小さく、適切な経営管理が行なわれたなら、人員や設備の有効活用ができて、現在のような危機的状態に陥らないですんだであらう。この点から、国鉄をいくつかに分割して適正な規模の事業体にする必要があると思われる。

国鉄は単に規模が大きいだけでなく、全国的な広い範囲にわたって鉄道輸送事業を営んでいる。しかも、その運営が一元的に行なわれているため、地域に応じた適切な運営が行なわれ難くなっている。その点から、国鉄をいくつかの地域に分割して、それぞれの地域特性に応じた

運営を行なわせたほうがよいのである。

以上のように、これまでの国鉄は、

- ① 経営の基本事項が政府と国会の承認を必要としたこと
 - ② 国有国営であり、国が損失に対する無限責任を負っていたため、どれ程損失が生じても決して潰れないという親方日の丸意識があつたこと
 - ③ 労働組合が強力で、しかも、経営合理化に非協力的であつたこと
 - ④ 国鉄が鉄道輸送業務以外の国の役割を負わされてきたこと
 - ⑤ 国会議員や政治家の干渉があつたこと
 - ⑥ 鉄道に関連した収益事業が行なえなかつたこと
 - ⑦ 国鉄は規模が大き過ぎ、かつ、全国にわたって輸送事業を一元的に行なつていたため、きめこまかな、地域に応じた経営管理が行なえなかつたこと
- などによって、極端な業績悪化と危機的財政状態に陥つたのである。

それを抜本的に改革するためには、国鉄再建監理委員会の最終意見の通り、国鉄をいくつかの地域会社に分割し民営化するほかないと思われる。

V 民間会社の経営原理と公企業の経営原理

資本主義社会における民間会社（私企業）は、自由な利潤追求を認められる反面で、自立的な経営を行なうことを要求されている。つまり、もし損失が続けば倒産して消滅する運命にある。そこで民間会社はより大きな利益をあげるため、売上増大と費用低減を必死になつて追求する。とくに、自由な利潤追求を競争で行なわなければならないから、他の会社より良い商品で、より安い価格で提供することに努力する。しかも、利益をあげるためには、さらに一層費用の低減をはからなければならない。

とくに、最近のように技術革新によって新製品が次々に登場して来ると、いつまでも同じ製品の生産・販売を行なっているだけでは、

競争に負けてしまうから、多くの会社が新製品の開発に力を入れ、開発した新製品の商業化（利益をあげる目的で、本格的に生産・販売を行なうこと）に努力している。

今日の日本の産業が活力をもって発展しつつあるのは、日本の民間会社が利潤追求を目指して激しい競争を行ない、新製品の開発とその生産・販売の拡大に努力しているからである。もちろん、新製品を開発しても、それが適当な価格で市場で売れなければ、利益を生まない。むしろ、利益を生む新製品は、その数が少ない。技術的につくれる製品であっても、コストが高かったり、市場における需要が少なかったりして、それを生産・販売しても損失を生ずる危険、つまりリスクが大きいものが多い。それにもかかわらず、あえてその危険を冒して新製品の開発とその商業化に挑戦するのは、そうしないと競争に負けて市場から脱落し、倒産してしまうからである。

今日の民間会社は、生き残るために、自力で、市場で高く売れる新商品を開発し、それをできるだけ安いコストでつくり、上手に販売して利益をあげることに努力している。

しかし、社会には、産業活動上または国民生活上不可欠の事業で、しかも、そのような民間会社に任せておけない事業があり、それらの事業は国または地方自治体が主体となっていくべき事業を公企業という。

公企業によって行なわれる事業には、

①民間会社が利潤追求を目的として行なうと料金が大きく、その便益を国民または住民が受けられないような事業

そのような事業を国または地方自治体が、低い料金で行なって、便益を国民・住民に提供したほうがよい事業

②巨額の投資を必要とし、民間会社ではその資金を調達することが難しい事業

③リスクが大きく、民間会社では、そのような危険を冒してまで行なうことが困難な事業などがある。

鉄道、道路、港湾、空港などの交通事業は、①と②の性質を合せ持ち、原子力や宇宙開発などの研究所は、②と③の性質を合せ持っている。

一般に、公企業は、国または地方自治体が多額の資金を出資し、利潤追求を目的としないで、低い料金で国民・住民に便益を提供することを目的としている。そのため、公企業が損失を生じたときには、その損失を国・自治体が補助することになっている。とくに、公社が損失を生じたときには、国・自治体が無限にその損失を弁済する無限責任を負う。それだから、多額の資金が調達できるのである。

しかし、公企業が利潤を度外視した低い料金で便益を提供し、損失は国・自治体の負担で弁済することになっている結果、公企業には、民間会社のように、生き残るために、市場や顧客の需要に適応した商品やサービスを提供する努力や、コストを低減して利潤をあげようという努力が行なわれ難い。

もちろん、公企業の経営原理の1つとして、必要なサービスをできるだけ低いコストで提供すべきであるとされている。しかし、そのような努力を死活問題と考えて必死にならざるを得ない。それは、損失が生じても国や自治体の負担になるだけという、安易な気持が関係者にあるからである。

その結果、公企業は不効率になりやすい。そして、損失が大きくなっても、国民生活に不可欠のサービスであるという公共性の名のもとに、その事業を打切ることができない。そして、損失が大きくなって、国・自治体はその全額を補助できなくなると、借入金でその損失を埋めて事業の継続が行なわれる。借入金は利子がつくから、それだけ損失はさらに増大する。

その上、公企業は国・自治体が主体となっているため、国・自治体の行政サービスと公企業の事業とが混合し、本来、国・自治体の行なうべき地域開発、国土保全、社会福祉などの諸活動を公企業の負担で行なわされることがある。とくに、公社は名目上は国・自治体と別の組織体となっているが、料金設定に際し、国・自治

体の政策が反映される。それは、公企業の損失を国・自治体に補助してもらい際に強くなる。そのようなことはできるだけ避け、公企業本来の業務に係る収入・支出を明確にし、独立採算制をとって、収支が均衡するような公企業経営を目指すべきである。

VI これからの公企業経営

国鉄が毎年大幅な赤字を出し、それを借入金で埋めることを続けて来た結果、今日の国鉄は巨額の借入金をかかえ、その金利だけで営業収入の46%が喰われてしまい、このままでは、近いうちに、職員の給与の支払に困る程の財政的危険状態に陥ってしまう。それは、国鉄に限らず、他の公企業についてもいえることである。なぜそうってしまったのか。その原因を尋ねて、そうならないような今後の公企業経営のあり方を述べてみよう。

(1) 小さな政府の実現

一般に、放っておくと、自然に行政が肥大化し、国や自治体の役割がどんどん大きくなっていく傾向があることが、多くの識者によって指摘されている。それは、行政機関を新たに開設することは容易であるが、役割を終えた行政機関を廃止することが困難であるところからきている。とくに、わが国の国民は、何か都合が悪いことがあると、すぐ国や地方自治体の助けを求めたがる傾向がある。そして、それに応えて、国や自治体がそれを助ける義務があると考え、既存の行政機関で助けられなければ、新しい行政機関を設ける。もちろん、そのすべてが悪いわけではない。必要な行政サービスは行なうべきである。しかし、事情が変わって、ある行政機関の役割が不必要になっても、その行政機関はなかなか廃止されない。それは、その行政機関に勤務する公務員の処遇をどうするかという問題もからんで、困難なのである。しかし、一方で新しい行政サービスが必要になるならば、他方で役割の終えた行政サービスを減らさなければ、行政は肥大化する一方である。

そこで、行政全般について、行政サービスは最小限のものに限定し、行政に過度に期待する気持ちを国民が捨てる必要がある。行政サービスを行なえば、それだけ費用がかかるのであり、その費用は国や自治体の税金として国民から徴収されることを考え、行政サービスを受けることは有利なことでも、有難いことでもないことを銘記しなければならない。

国民がそのような意識変革を行なうとともに、為政者もそれに沿って行政改革を行なって、できるだけ小さな政府を実現しなければならない。

公企業経営を論ずる際に、なぜそのようなことをいうかといえば、公企業が提供するサービスも、一種の行政サービスだからである。そして、公企業が赤字を出しながら低い料金でサービスを提供しても、その赤字分は別に税金として徴収されるだけなのである。現に、国鉄の赤字を清算するために、再建監理委員会の最終意見でも、約16.7兆円の国民負担つまり税金の徴収を求めているのである。そうなるのであれば、むしろ、ずっと以前から鉄道運賃を値上げしておいたほうが良かったのである。少なくとも、石油ショックの後の狂乱物価の収束した時期に、かなりの運賃値上げをしておくべきであった。

(2) 公企業の縮小——民営化の促進

明治時代の初期、日本の産業が幼稚であったときには、国の殖産興業政策の一環として、官業つまり公企業がいろいろ設立され、日本の産業の発展に役立った。しかし、やがて、民間会社に官業は払下げられ、民間会社によってそれらの産業は発展させられた。

公企業は民間会社に任せておいたので行なわれない事業に限定されるべきであり、また、ある程度基礎ができたならば、できるだけ民間会社の経営に委ねたほうがよいのである。なぜならば、公企業には、民間会社のような倒産の恐れがないため、できるだけ革新を行なって、顧客へのサービスに努めて売上を伸ばし、コストを引下げて利益をあげようとする経営努力を促

す刺激が乏しいため、どうしても公企業は不効率になりやすいからである。そして、その不効率な経営の結果生ずる赤字を税金として徴収することになりやすい。そこで、今後は公企業をできるだけ民営化し、民間会社として効率的な経営を行なわせたほうがよいと思われる。

(3) 民営化公企業のあり方

明治期の官業払下げは、建設費の何分の一かの安い価格で民間会社に払下げが行なわれた。その結果、順調に発展したのもあれば、結局、廃業されたものもある。

今回の国鉄の民営化は、まず全額政府出資の特殊株式会社に移行し、時期をみて、その株を民間に売却して最終的には普通の民間鉄道と同じ会社形態にしていこうとするものである。その過渡期の特殊株式会社の経営は、何よりも効率経営を目指さなければならない。政府の全額出資であるから、政府に会社役員の人事権があるが、それを乱用して政府が経営に干渉すれば、これまでの国鉄の二の舞となる。できるだけ民間鉄道と同じ取扱いをし、収入の増加と費用の低減をはかる効率経営を経営者の自主的判断で行なわせる必要がある。そして、補助金や債務補償などの恩典を与えないことである。それらを与えれば、再び甘えた経営になり、自立経営の精神を失わせることになる。そのような自立経営に熟達した経営者を選任して、一切を任せることが重要である。

民間鉄道と同じであるから、これまでのように、国や自治体の政策に協力して、いろいろな負担をすることは一切無用である。あくまでも、本来の鉄道輸送とそれに関連した事業（不動産業や物品販売業や観光業など）を独立採算で行ない、徹底的に合理化して経費を切り詰めた上で、コスト+適正利潤を確保できる料金を設定すべきである。

もちろん、民間鉄道と同じであるから、並行して民間鉄道が走っている区間については、民間鉄道と同じかそれ以下の料金を設定して、乗客をふやして収入増加をはかるなどの営業政策

をとるべきである。これまでの国鉄は、全国一律運賃制をとり、都市部では民間鉄道より高い料金を設定していたため、かえって乗客が民間鉄道へ流れ、減収を招いていた。これからは民間鉄道と対等の競争をするのであるから、競合線区については、料金を安く、サービスをよくして乗客をふやし、収入が極大になるようにしなければならない。

そのようなことは、自動車や航空機との競争についてもいえる。

(4) 最終的には公企業を全廃すべきである

かつて、産業が未発達で、民間の資本蓄積も十分でなかったときには、国や自治体の力で必要なサービスを国民や住民に提供する公企業の存在意義があった。しかし、すでに産業も発達し、民間の資本蓄積もかなりの水準に達しており、むしろ、民間資本は適当な投資先を求めている。したがって、十分な利益配当が見込めるならば、これまで公企業が行なって来た事業も、それらの民間資本を導入して、民間会社が行なうことも可能になって来ている。民間会社は利益本位の経営をするから、料金も高くなるという心配をする人もいるが、現在の国鉄は民間鉄道より高い料金を徴収しながら、大幅な赤字を出している。それ程、公企業の経営は不効率なのである。

かつて、ノーベル賞受賞者である経済学者のフリードマンが来日し、インタビューに答えて、日本では国が郵政事業の一環として郵便貯金業務を行なっているのは理解できない。貯金は民間の銀行に取扱わせれば済むことである、といった。郵便貯金は、山間僻地にも郵便局があり、そこで、零細な貯金をできるようにしているので、郵便局で貯金を扱わないと、僻地の住民は銀行のある町まで行って貯金をしなければならないという不便さがある。フリードマンは、その著「選択の自由」の中で強調しているように、複数の企業が自由に競争し、消費者にどの企業から商品やサービスを購入してもよいという選択の自由さえあれば、もっとも効率的な生産活

動が行なわれ、消費者の利益は保護される。国その他の行政機関が製品の安全性を検査し保証する必要はない、としている。ある人は、フリードマンを古典的自由経済主義者であると決めつけ、行政機関の消費者保護政策が必要であるとしている。

筆者は、基本的には、フリードマンの説に賛成である。国や自治体が産業活動に介入したり、自ら公企業を設立し経営することは、自由な市場経済のメカニズムをゆがめるものである。とくに、国鉄のような公社の経営は不効率であり、必要なサービスをつくり出すコストが高い。したがって、最終的には公企業を全廃し、産業活動はすべて民間会社に委ねたほうがよいと思う。

ただし、地域の特性によって、また、歴史的経緯によって、さらに、民間会社の活動を社会の必要とする方向に誘導するために、今ただちに、公企業を全廃することはできないと思われる。僻地の特性を考えると、今ただちに郵便局の貯金業務を廃止することは難しいであろう。また、既存の公企業をすべて廃止することも、歴史的経緯から考えて難しいであろう。さらに、大都市の地下鉄建設を民間会社の自由に委ねることは難しい。地下鉄の建設は公団などが行ない、完成したら民間会社に経営を移管などが望ましい。そのように、民間会社の活動にきっかけを与え、それに方向づけをすることは必要である。しかし、完成後の経常的な経営まで公企業が行なうと、しだいに、公企業の不効率の弊害が現われて来るので、それは避けなければならない。

そのように、公企業は過渡的ないしは臨時的に存在する意義が認められるものの、将来の方向としては、公企業は全廃すべきものと考えられる。

VII 結 び

国鉄は、自動車や航空機などの代替交通機関の発達によって鉄道輸送業務が衰退したにもかかわらず、融通のきかない公社であったため、そのような情勢の変化に適応できず、その上、

国の機関の1つとして国の政策に利用され、余分な負担を負わされて赤字経営となり、その赤字を借入金で埋めて来たため、さらにその借入金の利子負担も加わって、危機的財政状態に陥ってしまった。その窮状を打開するため、国鉄再建監理委員会は、国鉄を分割・民営化し、余剰人員の削減と債務の整理を行なうという抜本的改革案を内閣に提出し、内閣もその実行を表明した。そのような国鉄の抜本的改革案は、おおむね妥当なものであり、その通り実行されることを期待する。

この小論では、国鉄がそのような窮状に陥った原因を解明するとともに、公企業一般の欠点を指摘し、民間会社と公企業の経営原理の差異を述べ、そのような経営原理の差異から、一般に公企業のパフォーマンス（成果）が民間会社のそれより低いことを明らかにし、これからの公企業経営は、真にやむを得ないものに限定し、既存の公企業もできるだけ速に民営化し、最終的には公企業を全廃して、産業活動をすべて民間会社の自由な競争に委ねたほうが、社会全体の経済効率が高まることを論じた。

産業が未発達で、民間資本の蓄積が乏しい時期には、公企業によるサービスの提供が経済の発展を促したが、経済がテイク・オフ（離陸）した後は、公企業を必要とする分野は狭くなっている。できるだけ産業活動は民間会社に任せ、残された公企業の経営も民間会社と同じ効率性を追求することを目指さなければならない。そうすることが、今後の為政者と公企業経営者の責任である。

なお、国鉄を分割・民営化した後の新事業体は、地方交通線の経営を引継がないことになっている。それは切捨てのように見えるが、もし地元が智恵と勇気があるならば、むしろ、起死回生の機会でもある。なぜならば、現在大幅な赤字を出している地方交通線でも、民間鉄道と同じ効率性を発揮できるならば、第3セクターその他の方式で存続できるからである。また、鉄道に執着しなければ、バスへの転換によって、地元住民の足は確保できる。目下、真岡線（茨

城下館より栃木県茂木に至る線) について、原価資料を集めて収支を試算し、その存続の可能性を探求中である。いずれ、その結果をこの論集に載せるつもりである。

参 考 文 献

- [1] 日本国有鉄道再建監理委員会監修，国鉄改革，運輸振興協会 1960年。
- [2] 日本国有鉄道監査報告書（昭和59年度）。