

《書評》

Kiyohiko Yoshitake,

*Public Enterprise in Japan: An Introduction,*

Nippon Hyoron Sha, Tokyo, 1973, xiii+pp. 361.

遠山嘉博

I

本書は、わが国の公企業の実態を、「歴史的な叙述と国際比較（主としてイギリスとの対比）とに重点を置いて」（著者序文による）、英文により、世界の読者に紹介せんとしたものである。吉武教授がイギリス留学中に師事されていた、イギリスの行政学者でかつ公企業研究者としても著名な W. A. ロブソン教授（ロンドン大学名誉教授）が本書に寄せられた序文にもあるように、日本の公企業についての英文の著書は、これまでのところ皆無であったといえる。このような情勢下において、教授が外国語で書くことの骨折りや出版面での困難を克服して本書を出版されたことは、単にわが国のみならず、世界の公企業研究者に対する貴重な貢献であるとともに、わが国における公企業研究の国際化の先駆として、きわめて重要な意義を有するものといえる。

公企業の研究においては、個々の公企業体別にその歴史や現状を分析するミクロ的な方法と、各々の公企業の壁を越えてそれらが共通に抱えている公企業に固有の諸問題を検討するマクロ的な方法との2つのアプローチがある。本書は後者の方法をとったもので、このスタイルは、イギリスの国有化産業や公企業の研究において、ロブソン<sup>(1)</sup>や L. J. タイブイ<sup>(2)</sup>などが行政学から

(1) William A. Robson (ed.), *Problems of Nationalized Industry*, 1952.

*Nationalized Industry and Public Ownership*, 1960, 2nd ed., 1962.

(2) L. J. Tivey, *Nationalisation in British Industry*, 1966.

の接近によって、すぐれた成果をもたらしている手法と同じものである。本書は、先述のごとき英文による日本公企業研究の先駆者にふさわしく、広範囲にわたる概説を行なっている。まずわが国の公企業の種々の観点からの分類や用語の説明から説きおこし、ついで公企業の歩みを歴史的にフォローし、さらに公企業の投資、財務、労使関係、官僚支配、統制と責任、新しい公企業形態の発展——などの公企業の諸問題を論述し、最近の動向と将来への展望でもって結んでいる。この本書の具体的内容は、何よりもまず目次によって明確に把握することができると思われる。

## Ⅱ

本書は全9章から成っており、その目次はつぎの通りである。

ロブソン教授序文

吉武教授序文

第1章 現代の公企業

第2章 日本の公企業の歴史

第3章 日本の公企業の投資

第4章 日本の公企業の財務

第5章 日本の公企業の労使関係

第6章 管理委員会と官僚制

第7章 公企業の統制と責任

第8章 混合企業

第9章 結論

日本の公企業一覧表

文献目録並びに索引

第1章は、日本の公企業の現状を理解するために必要な基礎知識を読者に提供することを目的としたもので、いわば序章である。まず公企業の定義について述べ、その2大形態たる政府の省と公社（パブリック・コーポレーション）、さらに新しい形態として注目される混合企業について説明している。

つぎに、日本の公企業を種々の角度から分類する。その第1は、山田幸男著『公企業法』によりながらの法律上の分類である。設立が公法によるものと私法によるものに分かたれ、前者は法人格のあるものとなないもの、後者は混合企業と純粹私営企業とに分けられ、それぞれの例と企業数とが掲げられている。第2は、公社、公団、事業団といった日本特有の用語による分類である。日本の公企業を外国に紹介するという本書の目的に鑑みて、ここでは詳しい分類がきわめて手際よく展開されており、その各々について、わが国における公企業研究者の見解をも撮取紹介しながら、かなり詳細な説明がなされている。すなわち、(1)公社、(2)公団、(3)公庫、(4)銀行、(5)金庫、(6)基金、(7)事業団、の各々について、(1)公企業の職能または設立目的、(2)日本語の用語の説明、(3)具体例、(4)資本供給形態、(5)若干の特徴を、他の公企業形態やイギリスのそれとの比較により明確化する。第3は、ロブソンの分類に依拠した産業の種類による分類で、公益事業、運輸通信、銀行、信用および保険、多目的開発計画、既存基幹産業、新興産業、文化活動、に分けて説明している。以上の分類に従って、日本の各公企業の事業内容がいくつかの表で紹介される。さらに、公企業に関する諸見解として、公企業は地方の自主性を侵食する中央の官僚主義の産物であるとする羽仁五郎およびロブソンの反対論と、日本の公企業を近年の経済成果の1要因と高評価するディモックの見解とが紹介されている。

第2章は、日本の公企業の歴史を、イギリスのそれと対比しつつ回顧したものである。まずイギリスの公企業は、郵政省を除いて大部分は19世紀の後半に誕生したが、この時代はイギリス資本主義の成熟段階に当たるといふ。その際2、3の運動が公企業の成立に強力に作用したとされる。その第1は経済的なもので、1869年の電話国有化と1960年代から70年代にかけてのガスの地方公営企業の続出である。第2は政治的なもので、今世紀の第1四半期に大なる発展をみたギルド社会主義の勢力である。1920年代から30年代には、この2つの運動の協調の中に、イギリス公企業の発展を促

(3) これは電信の誤り。電話の国有化は、ずっと後の1912年1月1日である。

した3つの事柄が生じたとして、(1) シドニー・ウェブによる『労働党と新社会秩序』、(2) ケインズ経済学、(3) 1932年のロンドン旅客運輸法——の3つをあげ、これらによって社会主義と経済の能率化、合理化とが結びつくとされる。(2)のケインズの投資の社会化論を3本の柱の1つとしたことは、それが従来イギリスでも日本でも比較的看過されがちであっただけに、教授の前著『イギリス産業国有化政策論』におけるその強調と照応していて興味深い。つぎに日本の場合には、イギリスと比べて3つの特徴が明確であるという。それは、(1) 国家の手厚い保護（イギリスでは個人主義がこれを圧倒したが、日本ではその逆）、(2) 軍事的、政治的思考の優先（イギリスでは資本主義の成熟期に社会主義志向の下に、日本では資本主義の初期段階に資本主義志向の下に、それぞれ公企業が発達した）、(3) 官僚主義（イギリスの民主主義に対して）——である。

日本の公企業の歴史については、つぎの諸段階に分けて詳述する。(1) 1868-94年（運輸、鉱山、紡績などにおける政府企業の創設）、(2) 1895-1913年（鉄道国有化、八幡製鉄所や政府金融機関の設立、私企業への補助など、政府企業の新しい役割）、(3) 1914-27年（石炭や電力における自由競争の発生）、(4) 1927-45年（電力の国家管理や多くの金庫、営団の創設にみられる戦時統制経済）、(5) 1945-70年（経済力集中排除や労働運動の解除と農地の改革などの経済民主化と、新しい会社、公団、公庫の設立における自由競争の復活）。公企業の役割については、戦前と戦後とに分け、前者では私的産業に対する先駆、軍事力の増強、公益事業サービスの開発——の3つが、後者では社会的間接資本の充実、地域や地方の開発計画、公私各部門への融資、公私混合の新しいタイプの公企業——の4つがあげられている。そこで述べられていた第2次大戦前における日英公企業の役割の比較は、とくに興味深かった。すなわち、(1) 歴史的発展の順序が、イギリスでは「地方公有から国有へ」で、日本ではその逆、(2) 動機がイギリスでは産業民主化（ただし、これのみでは決してないが）、日本では産業能率と軍事が目的、(3) 管理形態では、イギリスでは地方当局が、日本では中央政府が推進者となって

いる（これは(1)と重複の感もあるが）、(4)工業化の最初の段階では、所有形態が日本では国有（後に民間へ払下げ）、イギリスでは私有（後に国有化）。

以上の結論として、(1)1868-94年の第1期の公企業の特徴として、軍事優先、官僚支配、政府資金依存、民間への払下げ、払下げ後の民間企業間での競争の指導——をあげ、(2)日本の公企業は、イギリスとは異なり、産業民主主義の歴史や経験が乏しいことを指摘し、(3)今後の公企業に新しい期待をかけている。

第3章は、日本の公企業における投資を、国民経済の他の部門における投資とこの関連において検討せるものである。日本公企業の投資の歴史は、1887年から1940年までの戦前期と、1952年から1968年までの戦後期とに分けてフォローされている。戦前期についてはロソフスキーの分析が利用され、そこでは公的部門の投資が私的部門のそれとほぼ等しく、その理由として、(1)軍事支出と軍需産業、(2)公益事業サービス関係の巨大な投資、(3)経済の未成熟による私的産業の過少な投資——があげられている。これに対して戦後は、1960年代以降の高度成長期に私的投資の伸びが著しく、公私投資の差は開く一方であるが、イギリスでは両者がほぼ均衡を保って増大している点が対照的であるとされる。近年の公企業投資の内容については、国民総生産対国内総固定資本形成、公的投資対私的投資、公企業対一般政府、公企業の固定投資等種々の観点から、豊富な統計資料によりつつ、日本とイギリスとの比較に重点を置いて述べられている。さらに、軍事負担の軽減による財政上の変化や財政投資の重要性についても言及し、結論部分では、日英公的投資の比較が要約されている。

第4章では、日本公企業の財務上の諸問題について、国鉄を例として、種々の角度から検討がなされており、その際の日英の比較はきわめて詳細かつ鮮明である。まず、イギリスのパブリック・コーポレーションには、独立採算制（収支適合）、資本投資の自己調達、利益の自己処分、という3つの財務上の原則があるが、これらが日本の公企業の場合どうなっているかが述べられている。日本公企業（国鉄）の財務についての政府統制は、イギリスの

場合よりもはるかに厳しく、政府からの財務上の自主性がイギリスのパブリック・コーポレーションの1特徴であるのに対して、上記の厳しい財務上の統制は、日本の公企業に対する政府統制の1特徴と考えられる。この相違は、国鉄公社の生いたち（イギリスでは私企業から、日本では政府の省から発達）、公社化の動機（日本では労働問題解決のためなど、財務以外の動機による）、経済計画との関連（経済政策目標との協調が要請された）などによるとされ、予算統制、料金統制、監査、会計、その他についての実情が説明されている。価格政策面では、日英ともに近年はインフレ、政治的干渉、代替品からの競争、社会的義務の増大などの点で共通の難問に遭遇している。その結果財務の悪化が、ことに国営および地方公営の鉄道において著しく、これと密接な関係をもつ資金調達について資金源別に詳述され、これにかなり多くの紙面が費されている。

第5章は、その副題に示されているように、日英の鉄道労使関係の比較をしたものである。鉄道によったのは、それが日英で最も重要な公企業であり、その労使関係は公有部門だけでなく私的部門の労使関係に対しても影響が大きいからである。イギリスの鉄道に関しては、1850年から1930年までの時期を取り上げ、1850年までの組合主義の創成、1914年までの新組合主義、および1930年までのホイットレー主義の成立、に3分説明されている。これに対して日本国有鉄道については、1906年から45年までの政府の保護と制圧、1945年から48年までの過激主義、1948年から64年までの労使関係の不安定、および1965年から72年までのILO批判、に分けて説明されている。以上を比較してみる時、なぜイギリスの最近の年代がカットされているのか、という疑問が生じる。両国における鉄道労使関係の歴史的発展の叙述であるからとも思われるが、イギリスの私営時代だけでなく、第2次大戦後の国有化後の時代にまで分析を延長すれば、わが国有鉄道における労使関係との比較が一層明確になったであろうと思われる。

第6章は公企業の管理理事会と、そこにおいてとくにわが国の場合顕著である官僚主義とについて述べたものである。イギリス国有化産業の管理理事

会は、ロブソンの定義に従えば、(1) 政策理事会と(2) 職能理事会の2つのタイプに分けられるが、日本の公企業については、これに、戦前期に優勢であった(3) 独裁型機関を付加しうるとして、その各々について例示、説明がなされている。(1)の例としては日本電信電話公社、NHK、日本銀行、日本住宅公団、帝都高速度交通営団の5つが、(2)の例としては日本国有鉄道と港務局が、(3)の例としては愛知用水公団、その他多くの公団、公庫、金庫、銀行があげられている。公企業の人材供給の源泉は、わが国では元官僚によって独占されているが、イギリスでは私企業時代の経営者や専門家が多く、この両国の実情の違いが表で示されるとともに、フランスの民主的3者構成方式<sup>(4)</sup>についても言及している。日本特有の天降り人事については、人事院の天降り白書によりながら、その実態、理由などが明らかにされている。また、日本の官僚主義の問題は、日本の公企業の将来を理解する上で必要であるとして、官僚制の自派主義(自己の所属する省への専一的奉仕)、第2次大戦後の官僚主義の復活、官僚制に対する国民の積極的容認——の3点を指摘している。

第7章は、公企業の統制と責任の問題を論じたものである。イギリスのパブリック・コーポレーションの基本原理として、ハーバート・モリソンの著書に依拠して経営上、財務上、および人事上の自主性が指摘されるが、しかし第2次大戦後のパブリック・コーポレーションでは、大臣の統制強化によりこの自主性の後退がみられるという。日本の公社は高度の政府干渉、理論的裏付けの欠如、占領軍による導入——の3点においてイギリスとは異なるとされ、国鉄を具体例としての説明が続く。公社の統制は、国会による統制と大臣による統制とに分けられ、国鉄その他の具体例が述べられている。会計と監査についても、国鉄の例があげられる。日本の公企業は官僚制の産物であることと国民の理解を得ていないこととのために、責任の点ではイギ

(4) ただし、その後この方式は多くの修正を受け、現在では3者の代表数が同数でないもの、3者構成でなく地方当局代表や旧株主代表なども加えて4者あるいは5者代表となっているもの、民主的・利益代表主義を捨て機能的・能力経験主義をとっているものなど、種々の変形が生れている。

リスに比べて不満足な状態にあるという。以上のところから、日本の公社は半官省的であり、公共責任の点で不十分であり、形式的な国有化にとどまり実質的な社会化には至っていないとする。

第8章は、最近わが国で「第3セクター」なる表現で注目を集めている公私混合企業について述べている。この公企業形態は戦前の国策会社に見出されるが、占領時代の空白を経て、最近その復活がみられるという。イギリスでも従来なじみの薄かったこの企業形態が、労働党の国有化政策の新路線となりつつある。そのイギリスでの混合企業の役割は、1960年代には「私企業の新規プロジェクトの危険を分担すること」であったが、1970年代には「地域開発の要請にこたえること」とされるようになったという。これと同じくわが国でも、混合企業の役割は1950年代の「幼稚産業育成」から60年代の「地域開発」へと変化したとされる。最近の発展の原因としては、財政的理由（むつ小川原開発公社にみられる）、経営的理由（地域開発の促進）、行政的理由（官僚制の能率化）があげられる。混合企業は迅速化、民間資金の導入、各方面の緊密な協同などの長所をもつ反面、私的会社の営利追求による公益侵害の危険性があるという。本章は、日本についてもイギリスについても、従来未開拓であった分野を新たに開拓したものであり、ことに両国の混合企業をめぐる諸問題の比較検討など興味深く、かつ斬新な示唆を与えてくれた。

第9章では、最終的な結論の章として、本書におけるそれまでの検討を回顧、要約するとともに、1970年代の公企業の役割についての展望を与えている。終戦後1950年代までは、公的投資が、主として公益事業の分野において、復興の救急的役割を果たしたとされる。これに対して1956年以後60年代にかけては私的投資の伸びが目覚ましく、財政の経済的役割は低下し、官僚制の復活がみられる。1970年代には日本列島改造計画、地方政府の自覚と公企業の中央集権主義との衝突、国家財政の改革、公害発生による成長政策の反省、などの新しい問題が生じている。70年代における公企業の役割としては、地域ならびに地方開発計画が最も重要視されるとみており、し



たがって、それに関係する混合企業が従来よりもより大なる役割を演ずることになるであろうと予測されるが、その際、地価の高騰が公企業の活動に重大な影響を与えることが危惧されるとしている。

かくて到達せる巻末には、日本公企業の形態別一覧表、英語および邦語の参考文献の目録、そして最後に事項および人名索引が掲げられて、本書全体は閉じられる。

### III

本書は、以上のごとく、日本の公企業についてその概念規定と歴史の回顧から始め、投資、財務、労使関係などの経済的諸問題、管理運営、統制と責任、新しい企業形態などの経営学的諸問題について注意深い検討を加え、将来の展望にまで論及している。日本の公企業についてきわめて広い範囲にわたり綿密に検討したという点では、従来多くの邦語文献やイギリス人による多くのイギリス公企業研究をもしのぐものであるといえる。とくに、随所に展開されている公企業の諸問題に関する日英の比較は、本書のユニークなメリットであり、教授のイギリス留学の経験を通じてこそ初めて可能化された成果であると思われる。ただ、評者が自らの読解力の弱さをも顧みずあえて述べるとすれば、つぎのごとき問題点を指摘することができるであろう。

第1に、本書が検討の対象とした範囲は、既述のごとくきわめて広範囲にわたるが、そのためか、本書の分析は総じて網羅的であり、詳細に突込んだ吟味に欠け、総花的な印象を禁じえない。たとえば、第1章第6節「日本の公企学に関する諸見解」では、きわめて一部の人の片寄った意見しか紹介されておらず、日本の経済学者や経営学者の見解をもっと広く参照、整理してみる必要がある。また、第7章第2節で、日本の公社方式の採用の動機は労働運動の統制にあるとされているが、イギリスでのパブリック・コーポレーション形態採用の大きな要因として逆に労働運動の高揚（労働者の経営参加）があり、これは全く対照的であるが、そのことの指摘ならびにその理由や背景の突込んだ解明なども期待したいところである。これらは評者の欲求

不満の一例にすぎない。しかしこれは、本書の対象範囲が広範なことによるものとも思われ、紙数の面からも無理な注文というべきかもしれない。

第2に、本文中に多くの統計資料や、数字が駆使されているが、全体としてやや古いものが多いように思われる。また述べられている事実が、現在ではすでに変化してしまって現実にふさわしくない場合も見出される。もちろんこれらは、教授がロンドン滞在中から執筆されていたという事情によるものと思われる。また、日英の比較の上からは、両国の資料が同年のものである方がより正確であろう（たとえば第1章第5節、日本については1964年のもので、イギリスについては1966-7年のものがとられている）。

第3に、日本の公企業に関する諸家の分析や統計数字において、外国人が日本の外側から日本の公企業を観察したにすぎない結果がかなり多く摂取利用されていることが気になる。このような場合には、内側からみたわれわれ日本人の研究成果や、また2次資料からではなしに原資料から直接にとった数字を提供される方が、日本人による日本の公企業の世界への紹介という本書の本質的目的にも一層かなうものと思われる。滞英中の執筆は、本書を構成する正確な、誤解を招かない的確な英文の形成には有利であったが、上記の点では逆に不利に作用したものと思われる。

第4に、本書全体を貫く日英比較という視点からは是非ふれてほしかった問題が若干残っている。たとえば、戦後のイギリスでは国有化が最も重要な経済問題となったのに対して、日本ではなぜ国有化や公企業の私的部門への拡大がほとんどみられなかったのかという問題、イギリスでは産業ごとにその全体を国有化する方法をとったため同一産業内で公私両企業の並存、競争はみられなくなっているが、日本では鉄道の分野などでそれがみられ、かつまたきわめて重要な問題を提起していることから、公企業と私企業との競争の問題を取り上げること<sup>(5)</sup>、公企業の消費者対策の比較、公企業に対する評価や問題意識の日英の差——などである。

---

(5) これについては教授自身も序文で断りをされているが、重要性のきわめて大きい問題と思われる。

第5に、目次のタイトルと各章節の見出しとの不一致<sup>(6)</sup>、文中の年号の誤り、単語のミスプリント、などがかなりの頻度で散見される。また、31頁10行目の inland-telephones in 1869 は inland-telegraphs の誤りである。

だが、評者の以上のコメントは、本書のもつすぐれた真価を少しも減ずるものではない。本書のユニークな構想や開拓分野の広さなど、これまでにない立派な成果であることは全く疑いない。教授がこの難事業を成しとげられたことは、われわれ後進にとって大きな目標と刺激となるに違いない。

---

(6) このため、本稿記載の目次は、内容をより適確に表示していると思われる方の表現をとった。