

## 補論2 公社等経営における公共性

### 1 はじめに

公社等法人（公企業）は、私企業とは異なって、政府（県）の所有・支配・管理・指導等々の下に、政府の市場への関与（公共政策）の手段として設立され、事業経営に当たる。

ここで経営効率を無視してはならないが、しかし私企業のように、利益獲得を目的とした組織ではない。公社等法人は、政府から指示された事業を、効率よく達成するために、ある時は株式会社形態をとり、ある時は公益法人や特殊法人の形態をとり、その場合には「独立採算制度」の枠組みを与えられている。したがって公社等法人は、採用した企業形態の別を問わず、つねに効率性（エフィシエンシィ）と公共性（パブリックネス）との両立・整合を求められている。

効率性については、客観的指標は比較的明確である。しかし公共性については、効率性のように数値で示されるような明確性、客観性は少ない。公社等法人の経営者・職員、および所管部の担当者は、当該法人の公共性をどのように考えたらよいであろうか。

以下は、公社等法人問題に常に密接に係わる公共性について、関係者がそれぞれ担当する法人の経営問題や担当事業の政策立案・事業遂行に当たって、日々直面するとき、改めて考えるための手掛かりとしての問題整理である。

### 2 政府介入の根拠としての公共性

#### （1）市場経済と政府の介入

資本主義経済の機能は、本来、民間活動を主体とする市場経済で支えられている。実際、民間私企業の経済活動によって、多くの経済的課題が達成されて来た。しかし市場経済組織を維持するためには、民間私企業の活動だけに任せることはできないことも明らかである。例えば、政府による反独占政策のような競争促進・独占規制のための政府活動が必要な場合もある。また市場経済だけでは不十分か、あるいは全く達成できない課題も少なくない。あるいは経済不況からの回復や経済安定の維持、公共財の提供や公正な分配の実現、環境保護や投資促進、雇用機会の確保や消費者保護等々の、政府の介入（公共政策）を必要とする多くの課題が市場経済にはあり、これらの解決を民間私企業の利益追求行動に任せることはできない。

## (2) 政府介入と公共性

政府（国、地方自治体）の市場介入には、政府自ら直接に、財・サービスを提供したり、補助金を支出して民間による財・サービス供給を間接に促進したり、価格規制、参入規制、あるいは技術規制等々によって、民間の経済活動に政府が直接・間接に介入する事例は多い。

このような政府の行動、及びこれに伴う公共支出を正当化する根拠が「公共性」である。したがって「公共性」の理解は、社会科学一般にとって極めて重要な意義があり、特に政治学、経済学において永く論じられてきた。政治学においては、公共性の実体的定義は不可能であるが、民主主義的手続きを経て決定されるならば、いかなるものであれ、公共性の具体的内容になり得ると考えられている。しかし経済学においては、「公共経済学」の発展によって、公共性の具体的内容が、次第に明らかにされつつある。

### 3 公共性の具体的内容

公共性の具体的内容について、最近の公共経済学は一般に、次のような分類と根拠を示している（注1）。

#### (1) 公共財 (public goods)

市場機構によっては供給不可能または困難な財・サービスについては、政府が供給せざるを得ない。典型的な例には、国防、外交、治安、防疫、治山治水、一般道路などがある。

これらは非競合性（多くの消費者が同時に、非競合的に消費可能な性質）および排除不可能性（対価を支払わずに消費しようとする人を、消費から排除することが不可能な性質）を持つ財・サービス（純粋公共財）である。このような性質を部分的に持つ財・サービス（準公共財）についても、政府によって供給されることが多い。準公共財の例には有料道路、空港ターミナル、フェリー埠頭等がある。

公共財の場合には、市場機構自体が正常に機能するために必要不可欠な財・サービスでありながら、市場が供給できない（あるいは十分にできない）ために、政府が供給せざるを得ない点に、公共性の根拠と内容がある。

#### (2) 価値財 (merit goods)

市場機構によって供給可能な私的財・サービスではあっても、社会の秩序維持や福祉向上などの社会目的にとって、価値があると判断されるならば、その財・サービスの供給は市場に全面的に任せるのではなく、消費者主権に制限を加えて政府が介入し、その供給に政府が責任を持つことが望ましいことになる。消費者主権を前提とした私的欲求に対比して、このような価値判断を伴う欲求を充足する財を「価値財」と呼び、福祉サービス、医療、初等教育、公共住宅、スポーツ振興、国際交流事業などが挙げられる。

また価値財は、「人間として生きていくための、基本的権利に係わる財・サービス」と位置付けられ、これは「シビル・ミニマム」を構成する財・サービスと言える。このタイプの財・サービスは消費者主権を超える価値判断に基づくものであるから、特に民主的手続を経て決定することが重要になる。

この場合には、当該価値財の供給増大が望ましいとして政府が介入する点に、公共性の根拠と内容がある。

### (3) 公益事業 (public utilities)

規模の経済性が極めて大きい産業（「費用逡減産業」と呼ぶ。）が、不特定多数の需要家に、必需的サービスを供給する場合（典型的には、電気・ガス・上下水道など）に、政府はその事業を「公益事業」として指定し、制度的に供給独占（「自然独占」と呼ぶ。）を認めて、規模の経済性を実現する一方で、消費者保護の観点から、価格・品質等を規制する。この場合には規模の経済性を実現することに公的介入の根拠があり、公共性の内容である。これには臨海鉄道、下水道、下北汽船、また新幹線延伸に伴うJR在来線の第三セクター化による新公企業も該当しよう。

なお、公益事業においても世界的な最近の規制緩和政策の進展によって、新規参入の促進・供給独占の抑制等から競争市場化が進行しつつあり、公共性の根拠・内容等の考え方に変化が生じていることに、留意が必要である。

### (4) 外部効果 (external effect)

民間の経済活動が市場を経由しないで（売買の取引なしに）、直接にプラスの便益を社会にもたらす場合（外部性）がある。このような場合には、政府は補助金によって、その経済活動を促進することが望ましい。教育、都市環境・都市景観の改善などがこの場合の例である。逆に公害や環境破壊など、マイナスの外部効果（社会的費用）をもたらす経済活動には、政府は課税（環境税・炭素税など）や環境規制（排気ガス濃度規制・景観規制など）によって制限することが必要である。これらは経済活動に伴うプラスまたはマイナスの外部効果を、政府が促進または制限することが公共性の内容である。なお、ここでは規制緩和ではなく、むしろ政府介入・規制強化によって、公共性の内容・程度等は強化の方向にある。

### (5) 産業政策 (industrial policy)

政府が、経済発展、経済近代化、産業構造の高度化、国際競争力の強化、技術開発の促進、雇用の確保、地域経済の均衡的発展、幼稚産業や衰退産業の保護・育成等々を目的に、市場に介入する場合がある。このような市場介入による産業政策について、公共性が認められる場合である。ここでは政治・経済のグローバリゼーションの深まりによって、政府の産業政策への介入は経済外交問題・貿易紛争を多発させるケースが多い。産業政策の公共性をどのように評価するかについては理論的・政策的・経済外交的に多くの議論がある。

以上、公共性について経済学の観点からその大要を見てきたが、明らかなことは、公共性の根拠・内容等についての考え方は決して不変ではなく、社会の変化に応じて変わり得ることである。例えば、準公共財・サービスの供給が政府だけではなく、ある分野では私企業による供給が増加しつつあること（治安・防犯における民間警備会社の増加）、価値財の民間企業による供給（初等教育における私立学校の例は古い。私企業による最近の福祉サービスの供給増大）、公益事業における規制緩和の進展は、政府の規制範囲を縮小し、サービス供給者の供給義務の緩和や料金決定の自由度を拡げている。外部効果については政府介入はむしろ拡大・強化の方向にある。産業政策については、衰退産業の保護や先端産業・技術の育成・援助等については、しばしば非関税障壁・不公正競争等の国際的紛争を発生させ、政策の実行がしばしば妨げられる。

このように公共性の内容は、社会・環境に応じて変化し、また公共性に求める内容や考え方は価値判断によるところも大きい。我々は、公社等法人経営に密接に関係する公共性問題を、公社等法人の経営改革の観点から、具体的にどのように考えたら良いのであろうか。

#### 4 公社等法人における公共性の考え方

##### (1) 公共性を考える視点

公社等法人の経営者が、経営理念・経営目標を設定し、経営者以下、全職員がこれらの理念・目標の達成を目指して、最適経営計画を策定し、それに基づいて担当事業を具体的に遂行するに当たって、常に効率性と公共性の整合的な達成に努力しなければならない。効率性と公共性を整合させようとするとき、公共性をどのように考えるか、これがここでの課題である。換言すれば、法人の経営者はその経営を預かり、託された事業を遂行する上で、当該法人・担当事業の公共性をどのように考えるべきか、である。

前項で見たように、公共性（法人と担当事業の。以下、特に断わらない。）の根拠と内容は、経済学の観点から大きく5つのタイプが挙げられた。いずれも私企業の自由な活動に任せた場合には、市場組織機構が正常に機能しない、望ましい結果が得られない、または十分に得られない。あるいは市場機構自体を正常に維持できなくなる等々のために、政府による市場への介入が必要とされ、正当とされる公共性の根拠と内容が認められた。

しかし個別の公社等法人の経営者がその企業を経営し、担当事業を実際に展開するに当たって、その企業と事業の公共性をより具体的に考えなければ、効率性との整合のための努力も、無意味で抽象的なものになる恐れがある。

## (2) 考え方の手順と方法

公共性を考える手順と方法はどうか。まず政府が市場に介入する根拠・理由があるかどうか。すなわち公共性があるか否かが確認されなければならない。例えば、介入が決定され、法人が担当事業を展開した当初においては、十分な根拠・理由があったにもかかわらず、現在においては経済・社会の変化等によって、当初の根拠・理由が薄弱化している場合もある。このための確認には、法人経営者よりも、より多く所管部の責務（政策の定期的な再評価の必要性）になろう。

この確認には次の方法が執られる。

### ア タイプによる公共性の再評価

政府が介入する根拠としての公共性の内容が、前項の5つのタイプのいずれであるかを確認し、現在の新しい状況の下でも、政府の介入が依然として必要かどうかを再検討するのである。例えば、準公共財であれば、改めて市場の供給に任せることはできないか。価値財であれば、消費者主権の原則に戻って、政府はその供給を衝撃緩和のために段階的に縮小・撤退し、市場の需給に任せた場合、どのような不都合が生ずるか否か、政府の財政負担はどの程度改善されるか、等について比較・再考するのである。タイプが公益事業や産業政策の場合もまた、市場・産業・政策環境の変化が大きいだけに、介入の根拠・効果等を具体的に検討する必要がある。

### イ 法人存在の再評価

公共性を再評価することによって、政府介入に根拠（公共性）があると確認された場合には、次に介入の方法の合理性・妥当性が評価されなければならない。すなわち介入の方法として、政府自ら介入するのか。民間私企業に支援・補助等の刺激・誘導的手段を通じて間接的に介入するのか。政府・私企業のいずれでもなく、中間組織の公社等法人に担当させるのか、である。法人の存在が認められるためには、公社等法人が担当することが必要かつ最適とする理由がなければならない。公社等法人が担当する場合は、一般に政府の影響下にありながら、組織は政府から独立し、独立採算制の適用が効率の達成を容易にする利点があるが、組織の増加が避けられない不利益があるかもしれない。したがって、政府または私企業がなぜ担当できないのか、あるいは困難または効率的でないのか。公社等法人が担当する積極的な理由が明らかでなければならない。

### ウ 事業の政策評価

政府介入に公共性の根拠があり、介入の方法として公社等法人に当該事業を担当させることに合理性、妥当性がある場合、次に介入の具体的内容である、法人の担当事業自体の政策評価が必要である。

担当する事業が、政策として期待される程度の公共性を発揮しているか、発揮可能かである。目的や期待に反して、政策効果を実現していない場合、費用効果が著しく不経済な場合には、例え政府介入に公共性があっても、また公社等法人の担当に合理性があっても、事業自体に政策効果がない、または著しく効果が低い場合には、そこに公共性を認めることはできない。そのような場合には、同じ目的を達成するために、政策効果のより高い別の代替手段が採用されるべきである。

当初は好環境に恵まれて、優れた政策効果を実現できた事業であっても、その後の事業環境の変化によって、事業内容に変化がなくとも、その政策効果が大きく低下することも、変化の激しい今日にあっては珍しくない。このような事業の場合には政策効果を再評価し、効果を挙げていない、または著しく低いことが明らかになった場合には、他の政策・事業に転換しなければならない。何故なら、いかに介入に公共性の根拠があっても、事業自体が公共性を発揮できないからである（注2）。

## エ 効率性・公共性の両立・整合化の吟味

こうして政府の市場介入に根拠があり、介入の方法として公社等法人に事業を担当させることに合理性があり、かつ事業自体が有効で、費用対効果が他の代替手段よりも明らかに高い場合に、法人は初めて担当事業に専念することができる。ここで法人は、事業遂行における効率性と公共性の両立・整合化の課題に直面することになる。

この両立・整合化の課題に取り組むに当たって、法人経営者は担当する法人・事業の公共性を具体的に考える場合にも、先の5タイプ毎に区別して考えることが必要である。何故なら公共性の具体的内容は、事業の目的・市場条件等に応じて多様に異なるからである。

### (ア) 公共財の場合

純粹公共財については省略する（注3）。準公共財の供給が担当事業であれば、供給する財・サービスが公共財の特性（非競争性と非排除性）をどれだけ持っているかによって異なる。純粹公共財に近ければ、ほとんど全く市場競争は働かないから、基本的に法人は政治的な意思決定に従わなければならない。例えば、供給する財・サービスの品質設計については、できる限り県民の要求水準を忖度し、県民の潜在的な意思・要求を供給に反映するように努力すべきである。具体的には計画段階から、情報公開等によって県民の意思反映の機会を確保することが重要になる。供給財・サービスの量・品質が県民の意思を反映していれば、その範囲・規格を確保した上で、できる限りの効率を追求・実現することが、公共性と効率性を具体的に両立・整合化したと言えるであろう。

ここで注意すべきことは、準公共財・サービスであって、その供給財・サービス自体では競争がない場合であっても、間接的に競争がある場合である。例えば、ターミナル埠頭事業は、直接の競争埠頭はないが、他の港湾および陸上輸送機関との間接的競争にさらされている。このためにターミナル埠頭事業の非競争性の程度は低下しつつあり、法人は従来以上に効率性を追求することによって競争力を高め、埠頭の稼働率向上によって、投入

公的資金の回収効率と地域経済への間接波及効果を高めることが、求められる公共性の内容になる。

#### (イ) 価値財の場合

価値財・サービスの場合は、民間私企業も供給する場合が少なくないから、公社等法人は多くの場合、民間私企業と並んで供給することになる。公企業が価値財を供給するのは、政府が価値財の供給増加が社会のために望ましいと判断し、法人に当該価値財の供給を指示したからである。そして政府が（法人を通じて）供給する価値財は多種多様であり、また対象の市場構造・状況もそれぞれ異なるから、公共性の考え方については、それぞれの具体的な目的・状況に応じて、個別具体的に判断する必要がある。

例えば、スポーツ施設の利用サービス供給が法人の担当事業であるとする。同様の施設利用について、民間私企業も供給しているとすれば、民間私企業の施設が不足しているからか、利用する県民にとって県民の平均所得に比較して利用価格が高過ぎるからか、施設の設定等水準が低すぎるからか、それぞれの具体的な目的によって、法人に求められる公共性の力点（方向と内容）は変わってくる。高度の施設利用サービスを大量に供給することが主たる目的であれば、施設の管理・維持を常に完全にし、しかも利用可能な時間・曜日をできるだけ拡大することが、この場合の公共性の具体的内容になる。法人はこのようなサービス水準をできるだけ低費用で供給することが、効率性と公共性の整合化の具体的な目標となる。

医療であれば、私立病院・開業医が多数ある中で、政府が敢えて医療サービスを供給するのは、高度の医療技術、モデルとなる診療・治療の実績によって、県内医療サービスの補完・模範の提示・全体の技術向上等を目的とするからである。したがってこの場合の法人は、民間医療機関よりははるかに高いサービス品質が要求されるから、その結果として民間より低い経営効率であるならば許されよう。しかし民間の模範たるべき公企業・医療機関に院内感染や医療錯誤等は、絶対にあってはならない。本来の目的に反するからである。

福祉サービスであれば、民間私企業の供給が数多い中で、公企業が存在する理由は、サービス供給の量・質の不足を補完し、さらには模範となる供給サービスの実績を示すことにある。当然に民間福祉機関よりは、サービスの質は高水準でなければならない。民間よりも劣るのであれば、比較優位のある民間企業に公的資金を投入して供給を支援し、民間の優れたサービスの供給増大が望ましい。

福祉サービスは極めて人間的なもので、人間の尊厳に係わり、サービスのやり取りは人格の触れ合いそのものであるという、特別なサービスであることを考えれば、福祉サービスの品質とは単なる技術・技能を超えた、人間的・精神的交流が不可欠である。したがって福祉サービスの供給を担当事業とする法人の公共性には、従業員に対する技能を超えた人間教育・職業倫理・使命感・福祉に従事する誇り、等々の人間性が大きな要素を占めることに留意しなければならない。

## (ウ) 公益事業

下水道事業、有料道路等の公益事業に属する法人の場合、効率性と公共性の両立について、どのように考えれば良いであろうか。公益事業に属する法人のサービス供給はほぼ完全独占下にあるから、当該法人の効率性・公共性の両立を、競争に任せることはできない（注4）。

法人はまず規制価格（認可されたサービス料金）の下で、利用者を差別することなく公平に、できる限り高い便益・満足を与えなければならない。

例えば、混雑現象を発生させないことが挙げられる。下水道事業であれば、下水道利用の申込みがあれば、できる限り迅速に顧客を待たせることなく下水管を連結し、下水道への排水を可能にすることである。申込み（需要）が下水管連結の工事能力を超過すれば、混雑現象が発生する。一般産業のような競争はないから、混雑コストはすべて利用者が負担することになる。下水道施設の技術的性格（自然独占）から、公益事業として当該法人のサービス供給の独占が認められ、そこに公共性の根拠と内容がある。したがって当該法人はサービス供給の独占に安住することなく、混雑現象を発生させないために、規制価格のもとで、したがって費用増加を抑制しつつ、下水処理能力を顕在・潜在需要量に見合っ、適切に保持することが、効率性・公共性の両立の1例と言えるだろう。

排水・汚泥処理の技術規制を満足すること、顧客へのサービス供給に優遇・差別をしないこと、等は公共性確保の上で当然のことである。

有料道路サービスにおける混雑現象は通行の混雑、高速道入口の混雑、凍結・除雪・その他の安全対策等が、規制料金の下でサービス費用を増加させることなく実施されなければならない。利用者の便益を高め増大させることが、有料道路の建設・維持に投入された経済資源を効率的に活用することであり、供給独占を許された当該法人の効率性・公共性の両立の具体的な一例と言える。

## (エ) 外部効果

本県の場合、プラスの外部効果の促進を直接の政策目的とするものには、商工関係では、商店街活性化（地域活性・都市景観）、中小企業への情報支援（情報データベース）、研究開発支援（人材・研究環境のネットワーク）、ベンチャー企業向け資金調達支援（企業群・新産業形成）等があり、いずれもプラスの外部効果が期待できる（いずれも21あおり産業総合支援センター）。農林関係では、分収造林事業が林産業支援の目的の他に、森林環境の外部効果の発揮を目的とする（青い森振興公社）。

外部効果の創出・増大を直接の目的とする法人の場合は、事業目的自体が公共性の実現であるから、事業目的をできるだけ完全かつ効率的に実現することに専念すれば良い。分収造林事業の場合は、林業支援と環境保全との2つの目的・公共性があるが、かつて2つの目的は良好な結合生産関係にあったが、現在、この良好な関係がすでに消滅したことは注2に述べた（注5）。良好な結合生産関係が消滅した以上は、商品生産に依存しない環境保全政策を考案しなければならない。



## (オ) 産業政策

農林水産、商工観光、中小企業等の振興・開発・誘致等の産業政策を目的とする公社等法人は多い。政府が産業政策を展開するのは、例えば、将来の発展可能性や地域経済資源の有効活用など、期待可能性ある戦略的産業を、長期的な経済発展、地域振興のための手段として政策的に支援するものである。

ここでも事業目的自体が公共性の実現であるから、プラスの外部効果の場合と同様の論理が認められる。

## 5 結語

公社等法人の公共性について、主として経済学の観点から見てきた。そこから判ることは、公社等法人が設立され、政府がこれら法人を通じて市場に介入する根拠・目的がなにか。法人が担当する事業（供給する財・サービス）の内容・市場の条件等々によって、公共性の具体的内容が多様に異なることを見た。しかも価値財に特に典型的であるように、価値判断によって公共性の内容・程度も異なることを見た。ここから次のように言えるであろう。すなわち

- (1) 公共性の根拠と内容は、法人とその担当事業の産業・業種・市場・環境等に応じて、個別・具体的に考えなければならない。
- (2) 法人・事業の市場・環境、例えば民間私企業の参入状況・供給する財・サービス（質と量）に対する県民のニーズの変化によって、公共性の内容・程度もまた変化する。したがって法人経営者は公共性の内容を正確に把握するために、県民ニーズの動向に注意しなければならない。
- (3) 公共性の根拠・内容は価値判断によるところが大きい。このために所管部・法人経営者は県民意識の動向に敏感でなければならない。具体的対応の重要な一つは、情報の開示であることは間違いない。法人は常に担当事業の市場・環境等の変化を含む、経営情報を正確・豊富に開示し、その反応・意見等を通じて、多くの県民の価値判断の赴くところを、常に観察・吸収しなければならない。

(注1) ここでは主として、岩波書店刊「経済学辞典・第3版」「公共性」（山田浩之執筆）を参考にしているが、全く同じではない。

(注2) このような典型例に分収造林事業がある。分収造林事業は林業振興・森林環境の保全・育成を目的に、公社が山林地主と契約し、植林から木材の伐採までの50～60年間にわたる一切の作業と費用(但し、国等から補助金が支給されているから、厳密には総費用の一部)を負担し、木材販売総額から伐採・販売費用額を差し引いた利益を、県が60%、地主40%で分収するものである。戦後からしばらく、分収造林事業は木材市場の好条件に支えられて、荒廃した森林環境を回復し、他方で国民の住宅建設の支援、山村地域社会の維持等に、多面的な政策効果を実現できた。しかし輸入財の供給増、山林労働力の不足、植林等費用の高騰、なによりも商品化まで超長期間を要するための不可避的な経済リスクの存在等によって、分収造林事業は全国的に膨大な損失を発生させている。

森林環境の保全・育成のためには、造林事業における、すでに消滅した結合生産の利益に依存するのではなく、別途の環境政策を用意しなければならない。

(注3) 純粋公共財のほとんどは政府自ら供給するから、ここで取り上げる必要はほとんどないが、例えば工業団地・集団宅地等を造成・分譲する事業では、団地の一部に公園や一般道路等を含むときは、この部分は純粋公共財になる。事業を担当する法人は、当該純粋公共財の目的・機能等を考えて、少なくとも同業種の私企業のそれよりは高水準の景観・安全性・防災機能等を持ち、一般のモデル的・先導的役割を果たすことが必要である。

(注4) 全く完全な独占ではない。例えば有料道路は、一般道路と常に潜在的に競合している。通行料金が高かったり、混雑その他によってサービス品質が低ければ、車の通行需要の一部は一般道路に流れるであろう。しかし一般産業に比較すれば、多くの公益事業の供給独占は一般にはるかに高く完全に近い。

(注5) 青い森振興公社は産業政策を主目的とするが、この法人が担当する分収造林事業は森林環境の創出も併せて目的とする点で、外部効果を促進することを、政府介入の根拠(公共性)としている法人である。