

# 【特集号「公企業の現状と課題—その組織，経営，会計， 検査—」によせて】

吉 見 宏\*

(北海道大学大学院経済学研究院会計情報部門教授)

## 1. 行財政改革と公企業

1981年に発足した第2次臨時行政調査会（いわゆる土光臨調）は、1984年までに赤字国債を実質ゼロとすることを目標とした。そのための方策の1つとして、特に官業の民営化、とりわけ職員が公務員である公社形態の3つの公企業<sup>1)</sup>を民営化することに注力した。

その理由はいくつかある。第一に、「民営化」により公務員の数を減らし、巨額の人件費を国の一般会計から切り離すこと、第二に、株式会社化した上でその株式を公開し、売却益を国庫に収納して財政赤字の解消の一助とすること、第三に、民営化によって「官業」に民間企業の市場競争原理を導入し、利益の獲得が事業体の評価指標となることで経営の効率化を図ること、第四に、これらを通じて国民に対するサービスレベルを上げること、である。

このうち、第一、第二については、主として行財政改革を進める国の側の視点であって、なぜ三公社の事業が公企業という形態で行われてきたのか、その必然性はどこにあったのか、あるいは当該事業と公益性との関係といった、公企業に係る根本的な問題を検討したものではない。仮に、ある事業を公営で行う必然性が薄れたのだとすれば、事業ごとに必要な時機に検討すればよいのであって、鉄道、電話、たばこの各事業が同じ性質を持つ事業だとは考えられない以上、同時期に一斉に民営化が検討されねばならない論理は成立しない。

一方で、第三、第四の視点は、ある事業を遂行するにあたっては、一般論として、公企業の形態によるよりも、民間企業の方が、経営者、利用者（消費者）のどちらの立場からみても有利であり社会的便益が大きい、という仮定に基づいている。これを敷衍すれば、公的部門と民間部門を比較したとき、公の提供

---

\* 1961年長崎市生まれ。1990年九州大学大学院経済学研究所博士後期課程単位取得退学。博士（経営学）（北海道大学）。1991年北海道大学経済学部講師、助教授、教授を経て、現在、理事・副学長（大学院経済学研究院教授を兼務）。この間、会計理論学会会長、国際公会計学会副会長、日本会計研究学会理事等を務めた。主な著書は『企業不正と監査』（税務経理協会）、『監査期待ギャップ論』（森山書店）、『会計不正事例と監査』（編著、同文館出版）など。

<sup>1)</sup> ここでいう公企業は、国または地方自治体が運営する公益的の事業を行う企業を指し、このうち地方自治体が運営するものは、地方自治法第2条第3項に地方自治体が処理する事務としてあげられている企業の経営や収益事業とはほぼ一致するが、地方公営企業法に定められた公営事業を行う地方公営企業よりも広く、また国が経営する企業をも念頭に置いている。

するサービスは民よりも質が低く、効率性に欠ける、という認識があることになる。しかしながらそれは果たして正しい認識なのであろうか。

1990年代後半の独立行政法人の設立は、やはり行政改革の中での施策であるが、前記第一、第二の視点は薄い。独立行政法人化によって、形式的には公務員の数は減るものの（第一の視点）、実質的には国からの交付金という形で財政負担は継続する。また、法人が行う事業は法人化後も民間には委ねられないと考えられており、株式会社化と株式の公開は視野にないからである（第二の視点）。一方で、第三、第四の民間の経営への指向という視点は、独立行政法人には原則として企業会計が導入されたことから理解されるように、一定程度持たれているものと考えられる。

さて2000年代に入ると、地方自治体が運営する公企業の民営化が議論され、あるいは実行される例が増えてきた。これらは、国営三公社の民営化と、その後の独立行政法人の設立という、公的部門が提供する事業サービス主体の変遷の延長線上にあるものであると考えられる。

つまり、現代は、わが国にとって3度目の公企業民営化の「波」の中にあるといってもよいであろう。それらの中には、株式会社化を指向したものもある。しかし、三公社の民営化とは異なり、必ずしも株式を公開して歳入を得る目的があるのではなく、「第三セクター」化に近いものが多い。また、既存の民間企業に事業を売却、あるいは無償で移管する場合も多い。これらの現象を通じて、果たして公企業の行う事業の意義とは何なのか、公的サービスとは何なのか、そしてそれにより目指される公共の福祉の達成は、どう評価されるのかを見ることは、研究上極めて有意義であると考えられる。

## 2. 交通事業にみる民営化

歴史的には、明治初期に各地で行われた上水道整備により水源ダムの建設が行われ、それに伴う水力発電による電気事業、そして発電したものの貯めておけない電気を消費する交通（市街電車）事業が、地方自治体の公営事業としてセットで行われた経緯がある。このうち電気事業は、家庭や事業所での電気の消費が増えるにつれ、民間企業が主体となり、地方自治体の事業としては発電（売電）事業が残るだけになった。また公企業による都市部の交通事業も路面電車からバスや地下鉄に移り、バス事業を中心に民間企業も多く参入する事業となる。

地方自治体をまたぐような、すなわち都市間の交通事業は鉄道に始まり、これはその原初であるイギリスにおいても、あるいは日本においても民間企業主導で建設が進められ、事業化された。しかし日本では1906年には鉄道国有法により一部の地方路線を除いて国有化され、イギリスでも1948年に国有化されてイギリス国鉄（BR）が成立した。日本においては鉄道の整備を迅速かつ効率的、統一的に進めることが目的であったし、イギリスにおいては戦後の設備の荒廃から復興し、早期の近代化を図ることが目的であった。すなわち、いずれも政策目的があって全国の鉄道を国営とし、つまりは公企業による事業展開が適切と考えられたのである。

その後、わが国では1987年に国鉄が分割民営化され、ほどなく本州3社は株式を公開し国有の全株式を売却して「完全民営化」を果たす。鉄道は大量輸送はできるものの巨額のインフラ投資が必要な事業であり、自動車や航空など他の交通モードが発達した時代にあってはすでに「古い」ビジネスモデルになっていた。鉄道で収益が上がるのは、大都市圏の旅客輸送と都市間高速輸送となっており、結果としてその両者を持っていた本州3社が早期に完全民営化されることになった。

鉄道が収益性の低い事業になっていたのはイギリスも同様であったが、日本での鉄道事業民営化の「成

功」をみて、サッチャリズム（新自由主義）を掲げるサッチャー政権の方針に基づき、1993年鉄道法により民営化が進められた。

しかし、鉄道事業については民営化にあたっての問題も顕在化した。わが国については、九州、四国、北海道、貨物の各社の「完全民営化」は難しく、地方の鉄道の経営は基本的に困難であることが明らかになった。これは当初から想定されていたことであり、鉄道事業で発生する営業赤字を各社に経営安定基金を渡しその運用益で補填するビジネスモデルが構築されていたが、低金利時代を迎えてこの枠組みは機能しなかった。結果として、民間企業による経営の効率化は鉄道施設への安全投資を含むコストの削減を意味するところとなり、これはたとえば JR 北海道における石勝線列車火災事故を招いた原因とされた。その後の安全投資の重視は、JR 北海道の財政状態を悪化させることになる<sup>2)</sup>。

イギリスでは、鉄道施設の整備と運行の事業を切り離す「上下分離」による民営化が行われたが、鉄道施設の整備を担うレールトラック社のコスト削減によりインフラの近代化が進まず、ロンドン近郊での列車衝突死傷事故であるラドブローク・グローブ事故等の重大事故の発生を招いた。レールトラック社は破綻し、国の財政的関与を高めたインフラレール社を設立し、現在に至っている。

そもそも、大都市圏の民営鉄道であっても、多くは関連する物販、不動産事業等の、都市開発事業の総体として鉄道事業が成立するビジネスモデルとなっている。公企業が母体の鉄道会社であっても、そのような形が成立しなければ事業体としては継続が難しい。JR 九州が株式公開に至ったのも、そのようなビジネスモデルの構築に成功したからであって、鉄道事業そのものに収益性があるからではない。

これらは、鉄道事業に民の論理を導入することの限界と、仮に主たる収益源が鉄道事業ではないビジネスモデルで鉄道事業を行う企業を継続しようとする、公的サービスの必要性を主張するだけで赤字体質の鉄道事業の維持が合意されうるのかにも疑問が残ることになる。

さて、イギリスの国営事業の民営化は、鉄道のみならず、電話、水道、ガス、空港、航空、自動車等にも及び、地方では水道、バス等に及んだ。このうち、バスについてはわが国でも多くの地方自治体が事業を行っていたが、2000年代以降に民営化が進んでいる。政令市に限っても、札幌市営バスが2004年に民間バス事業者に分割譲渡され、熊本市営バスは2007年に地元民間バス事業者の共同出資による受け皿会社を設立して2015年に路線移管が完了している。このほかにも、地方中小都市を中心に主として札幌市型の民間企業への移譲による公営バス事業の民営化が進んでいる。

一方で、民営化によって黒字化が図られるのかといえば必ずしもそうではなく、バスが公共交通の「最後の砦」でもあることから、民間事業者が撤退しないように、赤字路線には運行継続のための補助金を交付する例も多い。また、高齢化による交通弱者への対応として、最終的にはマイクロバス、ミニバンなどを使った公営バスの運行に至ることもある。この場合には、住民の利用にあたっては実質的に無料としていることもあり、これは公共政策としてのバスの運行であって、「企業」として成立しているか疑問ですらある。

このほか、高速道路を中心とした道路事業の民営化、あるいは逆に高規格道路（高速道路）を国の直轄事業として建設し無料開放とすることも進んでいる。また、空港の民営化についても、海外の事業者による運営も含めて進められてきている。

航空事業については、わが国では国営事業としては展開されてこなかったが、1987年までは、日本航空

<sup>2)</sup> 経緯については、吉見（2019）を参照されたい。

が日本航空株式会社法に基づくナショナルフラッグキャリアであった。その後、2010年に日本航空は倒産し、企業再生支援機構の支援（既存株式の100%減資と同機構による100%出資）を経て、2012年に再上場（機構保有の株式の売却）を行っている。この経緯は、公企業が民営化し、倒産の中で一般株主の出資から公的機関による出資に切替え、さらにその株式を売却して再度完全民営化に至ったことになる。このように、民間企業といえども公的性格を持つ企業の経営危機にあたっては、国の関与があり得ることが理解される。また、地方の通勤航空においては、設立、出資を通じて地方自治体の関与の割合も大きく、公企業が行う航空事業という性格もより強くみられる。

交通事業においては、新型コロナウイルス感染拡大の影響も大きく、その公的サービスという側面を鑑みてそのような国、地方自治体による関与があり得るのかも、交通事業を公企業が主体となっていく場合の課題を析出することとなっている。

### 3. 水道事業・ガス事業と民営化

既述のように、イギリスにおいては、従来は公営で行われていた水道事業の民営化が進められた。一方で、わが国においては水道事業は地方自治体の事業として直営の形態で行われ続けている。ただし、現代では、水道事業もその全部または一部の民営化、委託等を図る動きが出ている。

水道事業は、地域独占事業であり、利用者は事業者を選べない。しかし、地域によってその料金にはかなりの差がある。これは、高度成長期に人口増とそれに伴う水需要の増加を見込んで整備した設備の負担、端的にはダム建設によるコスト負担が水道料金に賦課されると、当該地方自治体の水道料金は高額化する。一方で、地下水や湧き水が水源の場合には、水道であっても料金は安価になる傾向がある。公共交通とは異なり、わが国の水道事業は、その運営を公的部門が担うべき基礎的公共サービスと理解されている。この「常識」は、わが国でこれまで水道事業民営化の議論が進展しなかった遠因と考えられ、またその料金の高額化、地域間格差の拡大による公平感の欠如が認識されるに至り、水道事業のあり方がいま問題となるに至った理由でもある。

他方、ガス事業は、水道事業とは異なり公営事業者は少ないが、仙台市、大津市のような比較的大規模の事業者も存在している。ガス事業についても、北見市のように地方の中小都市ではこれを地元の民間事業者に譲渡する動きもみられた。これは主として、将来予測を含めたインフラの更新費用を鑑みた場合に、中小規模の事業ではこれを持続的に行えないと判断されたことによる。

導管を伴う都市ガス事業は、地域独占で行われてきた歴史があり、料金規制もある。この点で、水道事業と同様の性格を持つ。しかし、ガス事業は基本的には民間企業が行うもの、という「常識」を国民が持っており、この点は水道事業とは大きく異なる。さらに、2017年からはガス事業への小売参入の自由化が始まり、電気事業と同様に競争原理が導入された。このため、利用者は契約先の切替（スイッチング）も可能になった。これらを背景に、たとえば公営で最大のガス事業者である仙台市は、ガス事業の民営化計画を進めており、2020年9月には事業継承者の公募を行っている。

### 4. 公営事業としての病院事業

病院事業は、様々な形態の法人によって運営されている。民間では、非営利組織である医療法人によるものがその主体であり、小規模の個人経営の病院はほぼこの形態を取っている。このほかにも、社会福祉

法人、公益法人、学校法人、国立大学法人等、様々な形態の組織により病院事業が行われている。

国、地方自治体による公営の病院もあるが、基本的にこれらは「公企業」とは呼ばれない。そもそも病院事業に営利性はない、という立て付けによるものではあるが、一方で会計的には企業会計のそれにはほぼ類比できる計算がなされる。公営の病院は、地方のいわゆる「医療過疎」の状況にある自治体の小規模病院・診療所と、都市部にある総合病院に大別される。前者は守られるべき最小限の医療サービスを公的に確保することが目的となる。対して後者は、地域の基幹的病院として、難病や感染症など、収益的には不利となる疾患の治療や、医学研究の拠点、医療従事者の養成、教育機関としても機能する。すなわち、収入の増加にはつながらないが医療全体からみたときになさねばならないことを、公共の福祉の観点から行う主体となっていることが理解される<sup>3)</sup>。

公企業ではないが、公的部門が行わねばならないサービスとは何かを理解するとき、医療サービスの民と公の役割分担は参考になるものと考えられる。

## 5. 会計、経営、行政施策と検査・監査

公営事業では、それが国または地方自治体による直営であって公企業の形態を取っていたとしても、会計上は企業会計によっている。それは、損益計算ができることを意味し、利益が出たかどうか、あるいは「赤字」になっていないかが報告され、事業の成果の評価に使われることを意味している。

しかし、公企業が事業を行うのは、その経緯は様々であったとしても、何らかの公的視点があるからである。公的部門が当該事業を行わなければならない理由があり、言い換えれば行政施策としての事業の側面があればこそ、公企業の存在意義がある。したがって、その成果の評価を、損益のみで判断することは適切ではない。公企業に求められ、公企業がその利害関係者に対して説明責任を果たさねばならない成果ないしアウトカムには、損益以外の事項が含まれる。結果として、総合的には公共の福祉に貢献し得たかが問われねばならない<sup>4)</sup>。

一方で、公企業の事業の公共性から導かれる「非営利性」と、同時に持つ「営利性」を明瞭に区分することは難しい。両者は公企業の中で常にせめぎ合い、バランスするポイントを模索しており、それは時代の経過に伴っても変化する。

公企業の検査・監査<sup>5)</sup>もそれに伴った課題を有する。公的部門における検査・監査は、単に会計的数値の正確性、処理の合規性の証明だけでは不十分である。3E 監査（または VFM 監査）の重視は、公的部門の検査・監査の独自性を示すものであり、このような視点は、公企業の検査・監査でも持たれねばならない。

地方自治体の財政（会計）管理は、地方公共団体財政健全化法に定められた比率によってなされているが、この中には公営企業会計に適用される資金不足比率も含まれている。これはキャッシュ・フローの確保を比率管理という形で持ち込んだものであるが、このような考え方は、公営事業に企業会計を導入しただけでは、企業会計的な会計管理がただちには可能にならない現実を示しているともいえる。

<sup>3)</sup> 自治体病院の経営は、赤字と黒字を繰り返してきた経緯があり、2000年代以降の近年は過半数が赤字決算となっている（石原・山之内、2016、93頁）。

<sup>4)</sup> 黒川（2001、73頁）は、企業会計が公企業を含めた企業が利害関係者に提供するベネフィットを測定していないと指摘する。

<sup>5)</sup> ここでの検査・監査には、会計検査院検査、地方自治体においては監査委員監査及び外部監査人による外部監査を含む。

本特集における公企業に係る経営の検討は、現在の公企業の立ち位置の検討であり、公的部門が担うべきサービスとは何か、経営の効率化、合理化とは何か、営利性・非営利性のバランスはどこに求めるべきか、そして、民営化（あるいは逆の公営化）の意義はどこにあるのか、といった、多様な課題に応え、あるいは道筋を見せるものであることが期待される。

## 参考文献

石原俊彦・山之内稔（2016）『自治体病院経営の基礎』関西学院大学出版会。

黒川行治（2001）「コストとベネフィットについて企業会計が測定するもの」『三田商学研究』第44巻第3号，59-73頁。

藤井秀樹（1989）「公企業における業績測定問題と会計の役割—イギリス国有化産業の事例研究—」『会計』第135巻第5号，803-816頁。

吉見宏（2019）「JR 北海道の線区見直しと経営」『鉄道ジャーナル』第53巻第2号，44-46頁。