

日本の民営化における公共性と企業性(2) ——JRとNTTを素材として——

林 淑 馨

序章 問題関心と課題設定

第1節 問題関心

第2節 先行研究と課題設定

第3節 全体の構成

第I部 民営化に関する予備的考察

第1章 民営化の国際的動向——西欧諸国を中心に——

第1節 イギリスの民営化

第2節 フランスの民営化

第3節 ドイツの民営化

第2章 民営化の概念と分析の視点・枠組

第1節 民営化の概念（以上、183号）

第2節 分析視点——公共性と企業性——

2.1 公共性

2.2 企業性

第3節 分析枠組

3.1 事業体の活動における公共性と企業性

3.2 組織改革における公共性と企業性

第II部 事業体の活動における公共性と企業性

第3章 JRの活動（以上、本号）

第1節 国鉄分割民営化の経緯

第2節 民営化の検証

第4章 NTTの活動

〈42〉 日本の民営化における公共性と企業性(2) (林)

第1節 電電公社民営化の経緯

第2節 民営化の検証

第Ⅲ部 事業体の組織改革における公共性と企業性

第5章 JRの組織改革

第1節 組織構造

第2節 組織文化

第3節 管理手法

第4節 国鉄・JR・私鉄の相違点

まとめ

第6章 NTTの組織改革

第1節 組織構造

第2節 組織文化

第3節 管理手法

第4節 電電公社・NTT・民間電話会社の相違点

まとめ

終章 民営化における公共性と企業性

第1節 国鉄と電電公社の民営化の全体像とその評価

第2節 民営化・事業体の活動・組織改革の関係

補論 民営化の日台比較

第1節 台湾の公企業の概略

第2節 日本と台湾の民営化の比較

——鉄道・電気通信事業を中心に——

付録1：調査の概要

付録2：国鉄分割民営化に関するアンケート調査質問票

付録3：電電公社民営化に関するアンケート調査質問票

付録4：国鉄・電電公社の民営化に関するアンケート調査の結果

参考文献

第2節 分析視点——公共性と企業性——

2.1 公共性

公共性の概念は様々な学問分野で論じられてきたが、特に、政治学、行政学、憲法学、行政法学等の分野で重要なテーマとされてきた。それは、政治・行政は公共事務の処理にかかわる活動であり、政府の権威を通じて社会の公共目的の達成を志向しなければならないからである。

このように公共性についての研究は膨大で多様であるが、公共性の概念に関しての統一的な定義を見出すことは困難である。その一つの原因は、公共性そのものが多様性ないし不確定性をもっていることにありとされる。

本稿の目的は、行政学の立場からの民営化についての実証的研究にあるので、以下の理論的検討は公共性概念についての包括的な研究史整理を意図するものではなく、本稿の第Ⅱ部以下の実証研究のための分析枠組を構成するうえで示唆を与えてくれた若干の文献に限定されていることをあらかじめ断っておきたい。

以下ではまず、本稿に直接的な示唆を与えてくれた公共性概念についての先行研究をいくつか取り上げて紹介・検討する。次に、公企業や民営化における公共性に限定して公共性の構成要素を探りだし、本稿で用いる民営化企業における公共性の定義を提出することにした。

(1) 公共性概念に関する先行研究

1. 阿部齊：手続・過程による公共性

政治学では、公共性の概念がよく使用されるが、その具体的意味は必ずしも明確ではない。公共性だけでなく、政治学において使用される概念には、具体的意味が必ずしも明確でないものが少なくない。これについて、日本の政治学者で公共性についての古典的な研究を発表している

〈44〉 日本の民営化における公共性と企業性(2) (林)

阿部齊は次のように述べる。「政治学で用いられる概念はそのまま政治的闘争の場において象徴として操作される運命を免れず、そこには種々の政治勢力の願望や敵意が投射されるということもあろう」⁽¹⁾。「最も危険なことは、用いられる概念の意味を検討することなく、莫然とした語感によりかかって分析それ自体を曖昧にしてしまうことなのである。今日の政治学において、こうした危険におちいる可能性の最も大きい概念の一つに公共の概念がある」⁽²⁾。

また、阿部は公共性を次のように定義している。「公共性（公益）の多義性が不可避的で、しかも現実政治における公共性（公益）シンボルの多用も不可避的であるとすれば、公共性（公益）の多様な意味内容が公開の討論の場に提出されて、相互の理性的説得により公共の合意の形成に努めることが、唯一可能な意味づけの方法と考えられる」⁽³⁾。つまり、公共性は一致した内容が存在していないので、政治過程を通じて人為的に合意されたものであり、従って、その内容が時代の変化により変るという点で参考になる。

2. 手島孝：本来的公共事務と擬制的公共事務の区別

公共性という抽象的概念を解釈するため、より具体的な行政の公共事務の概念に関する手島孝の説明を紹介する。手島は次のように述べている。「公共事務には、まず、事務の本性から公共的であるもの、したがって、いわば公共事務たることの社会的合意が先験的に存在し、公共事務たることが何びとも明瞭に認識されるものがありうる。これを本来的（自然的、実質的）公共事務と呼ぼう。…しかし、社会が大規模となり複雑化するにつれ（例えば国家）、公共事務についての合意が自然的には成立しがたい場合がとみに増えてくる。そこで、そのような合意を人為的に作り出す手段として政治過程が登場する。このように政治過程の洗礼を経て公共的たることを擬制されたものを擬制的（形式的）公共事務と称することができよう」⁽⁴⁾。

手島は上述の二種類の公共事務の内容に関してさらに具体的に説明し

ている。手島の見解によれば、現代国家において、上下水道の設置・管理、消防、保健等が本来の公共事務の範疇に属するが、自余の大部分の法律執行事務、また民間企業への補助金交付、財政投融资、地域開発など、いわゆる公共活動などは擬制的公共事務とみなされるべきである。

手島は、本来の公共事務と擬制的公共事務を区別することによって、現実の公共事務が必ずしも広範な社会的合意に基づいたものではないことを指摘した。政治過程による公共事務の擬制という観点から考えると、手島の公共性概念は時代の変化により公共性の内容が変わることを示唆しており、本稿で提示する公企業の公共性概念の定義にとっても参考になる。

3. 長浜政寿：保全機能から調整機能へ

行政学分野において、長浜政寿は、現代行政における「公共性」に関して、以下のように述べている。

まず、「行政は、その定義上、公共事務の処理であるから、行政活動はつねにその公共性の貫徹、換言すれば公益の実現を志向しなければならない」とする⁽⁵⁾。その上で、行政の機能は「社会の自律的進行を妨害する要素を除去すべき…保全機能」から、社会の内部の「いろいろの紛争について…国家の上からの権力的権威的決断としての…調停機能」へ進行するとし、次に調停の方向としての「近代化」を提示する⁽⁶⁾。

長浜もまた、時代の相違により公共性の内容が変化することを強調している。この点は、公企業や民営化における公共性が時代により変ることを示唆しており、参考になる。

4. 小林直樹：国家的公共性と市民的公共性の対立

憲法学者である小林直樹は、公共性の単一的な定義を確定するのではなく、公共性の概念に不可欠な要素を確定することから、公共性の概念を捉えている。小林は、公共性の一般的な内容について、以下のような結論を出している。

「公共性の一般的な内容はさしあたり、(i) 共同社会の成員(国民・

住民等)に共通の必要な利益(社会的有用性・必要性)があること、(ii)原則的な共同消費・利用の可能性が全成員に開かれていること、(iii)それらを前提として——採算性等の理由から——主に公的主体(国家・地方公共団体等)による作業や管理が行われること、の三点に要約できよう。ただ現代社会の複雑な諸関係のなかで、公共性はさまざまな形態や意味を帯びて現われる。…国家の見地から主張される(国家的)『公共性』と、市民の共通の利益として要求される(市民的)『公共性』が対立する場合、さらに前者・後者のそれぞれの中で異なった『公共性』が成り立つ場合、なども今日では決して珍しくないのである⁽⁷⁾。

小林は、手島や長浜と同様に、公共性の内容が時代により変化することを指摘した。さらに、小林が公共性の内容として挙げた「(i) 共同社会の成員(国民・住民等)に共通の必要な利益(社会的有用性・必要性)があること」という点、及び「(ii) 原則的な共同消費・利用の可能性が全成員に開かれていること」という点は、本稿の公共性概念にも近い。前者は国民全体の利益、後者はサービスの直接的利用者に対して低廉かつ普遍的にそれを供給することを意味する。

5. 宮本憲一：四つの公共性基準

宮本憲一は社会資本論から公共性を探求したうえで、公共事業・企業の公共性の条件を次のように提示する。第1に、生産や生活の一般的条件或いは共同社会的条件を保証すること。第2に、すべての国民に平等に容易に利用されること。第3に、周辺住民の基本的人権を侵害しないこと。第4に、周辺住民の同意・参加のような民主的手続きが保証されること⁽⁸⁾。宮本は、目的の公共性(一般的・共同社会的条件の保証)、主体の公共性(国民全体)、規制の公共性(国民参加を前提とする手続き)から公共性の内容・基準を考えている。

宮本が公共性の第1条件として提示した「生産や生活の一般的条件或いは共同社会的条件を保証すること」、及び第2の条件として提示した「原則的な共同消費・利用の可能性が全成員に開かれていること」は、

国民全体の利益と、サービスの直接的利用者に対して低廉かつ普遍的にそれを供給することという本稿の公共性概念と近いものである。

以上、公共性概念に関する先行研究について検討した。阿部、手島、長浜、小林の公共性概念によると、時代の変化により公共性の内容が変わるという示唆が得られる。また、小林と宮本の公共性概念からは、国民全体の利益、サービスの直接的利用者に対して低廉かつ普遍的にそれを供給するという点が参考になる。

以下では、これらの公共性概念を参考にしながら、実証分析のための視点・枠組を提示するという観点から、公企業や民営化における公共性に限定して本稿の定義を形成する。まず、できるだけ幅広く公共性の内容を捉えた上で、次に、「公共性」の内容として比較的合意があると思われるものに焦点を絞り、合意が少ないものは視野に入れながらも簡単に触れるにとどめる。

(2) 公企業（民営化）における公共性概念——マイクロ公共性とマクロ公共性——

1. 民営化における公共性をめぐる議論——国鉄を対象に——

国鉄・電電公社の民営化が提起された際に、公共性確保をめぐる議論は、国鉄の方が電電公社よりも盛んだった。その理由は、国鉄の場合、民営化が、国民の交通権（誰もが平等に交通サービスを利用できること）や安全性に直接的な影響を与えると予想されたからであった。

国鉄民営化に関する最大の論争点は、交通弱者の交通権問題であった。しかしながら、民営化の反対論者と賛成論者の見解は交通権の確保の必要性では一致しており、両者の相違はそのための手段（鉄道かバスか）をめぐるものだった。ここでは、この点について、簡単に検討してみよう（詳しくは第3章第1節を参照）。

まず、民営化反対論者は次のように主張した。「交通の本質としての社会的性格および今日の基本的人権を保障する交通権の確立のために

は、交通の社会的共同的な運営、管理、統制が不可欠である。このことは真の公共性の確立を要求する」⁹⁾。「交通権は、憲法上の権利である以上、まずその権利の実現はすべての国民に平等に保障されねばならず、国民は経済的、身体的条件の違い、また居住或いは移動する地域によって差別的取扱を受けてはならない。交通権が保障されるには、安全で可能な限り低廉な、かつ便利、正確、快適な交通手段が国民に提供されなければならない」¹⁰⁾。「交通権をもとに公共交通を考えると、わが国の国鉄は特別に重要といえる。それは、全国的統一網を形成していることにあらわれているし、国鉄の目的を定めた『日本国有鉄道法』にもうかがえる」¹¹⁾。このように、民営化反対論者は、交通権を確保するために、国鉄が重要であると主張している。

これに対して、民営化賛成論者である三塚博は、公共交通の場合には最も便益が高くコストの低い輸送手段が適格的であり、地方交通線を廃止・転換しても、バスなどの代替的交通手段が利用されるならば、交通権が確保されると述べる¹²⁾。要するに、賛成論者も交通権を否定するわけではなく、コストの低い交通手段、即ちバスという代替手段を通じて、交通権を確保することを主張している。

以上のように、民営化の反対論者も賛成論者も、交通権の確保を公企業（国鉄）の公共性として認めている。政治的立場の異なる論者が認めている交通権の確保は、公共性の内容として、比較的合意があるといえよう。

交通権に加えて、国鉄民営化のもう一つの大きな論点は、安全性の確保であった。反対論者と賛成論者は安全性の確保の必要性という点に異議はなかった。ただ、反対論者は、民営化後、利潤追求の下で、要員の削減や老朽設備の更新の抑制や地方線の投資の削減の可能性がある指摘した¹³⁾。これに対して賛成論者は、安全性の確保が利用者を獲得する一つの有効な方法であり、民営化されても、安全性を確保させるを得ないと主張した。

このようにみると、反対論者も賛成論者も、安全性の確保を公共性の内容として考えている。従って、安全性も、比較的合意があると思われる。

2. 遠山嘉博の公共性論——マイクロ公共性とマクロ公共性——

次に、交通権の確保をより一般的な形で述べ、さらに別の公共性の要素を付け加えた遠山嘉博の公共性論をみてみよう。

経営学者の遠山嘉博は、二つの公共性を区別する。遠山によれば、時代と環境の変化に伴い、公共性をマイクロ公共性（利用者公共性）とマクロ公共性（国民経済公共性）に分けて検討することができる。即ち、サービスの直接的利用者に対して低廉かつ普遍的にそれを供給することが、マイクロ公共性の内容である。これに対して、マクロ公共性とは、国民全体の視点から、国家財政の負担を軽減するということである⁴⁴。このうち「マイクロ公共性」は、国鉄に関する交通権をより一般化したものであり、公平性と言い替えることもできる。他方、「マクロ公共性」は、交通権や安全性のようなサービスの直接的利用者だけに関する公共性を超え、別の要素である。

ところで、前述の遠山の定義によると、マクロ公共性は、利用者だけでなく国民全体の視点から要請される「国家財政負担の軽減」を意味する。確かに、70年代後半以降、公企業の多くは破産状態に陥っており、国民の税負担の軽減と国家財政危機の緩和を図るため、国家財政の負担を軽減することを公共性の内容として提出することは時代的意味を持つと考えられる。但し、この概念は、民営化直前の公企業の経営悪化・非効率問題が深刻な時点においては妥当するが、国民全体の視点から要請されるという意味での公企業のマクロ公共性をすべて含むものではない。その理由は、日本の公企業の発展の歴史を概観すると、このような意味でのマクロ公共性の具体的内容が、時代や公企業の発展段階によって異なってきたからである。即ち、明治期の公企業の発展の初期には、「富国強兵」「殖産興業」のスローガンの下で、公企業は、軍需産業、

〈50〉 日本の民営化における公共性と企業性(2) (林)

基幹産業と製造業部門を中心に展開しており、その(マクロ)公共性は、軍事的必要性和国家主導の経済発展の達成とみられていた。ところが、戦後、アメリカの占領政策によって、公企業は解体、再編成され、あるものは消滅し、あるものは民間主導の経済発展に吸収された。また、経済発展に伴う私企業の成長により、公企業は大幅に減少することになった。この時期の公企業は公益事業部門に集中しており、その公共性は、良好な国家財政状況を背景に、ミクロ公共性が前面に出た。しかしながら、公企業経営の困難と国家財政状況の悪化に伴い、いわゆる国民負担の軽減を目的とする「マクロ公共性」が提出された。このように、利用者だけでなく国民全体の視点から要請されるという意味でのマクロ公共性の内容は、国家財政負担の軽減以外にもあるかもしれない。続いて、現代的な意味でのマクロ公共性を検討しよう。

3. 現代的な意味でのマクロ公共性

民営化企業の多くは、経営悪化・赤字問題に直面していたが、黒字の公企業が民営化されるという事例は少なくない。例えば、電気通信事業、航空事業等が挙げられる。これらの経営の良好な公企業を民営化した理由を検討すれば、21世紀に向けたグローバル化の指向、高度情報化社会への対応、生活の豊かさと質の向上の追求、資源・環境問題への取組み等のあらゆる面が考えられる。松原聡は、これらの要求に答えることが現代的な意味での公共性であるとする。「現代社会は、大きな構造転換に直面している。これを社会面からみると、ケインズ政策の結果まがりなりにも『豊かな社会』が実現し、シビルミニマム的な福祉は先進工業国においては基本的には達成できたといってよい」。「社会の成熟化現象とともに、社会的ニーズもその重心を、『福祉』から『環境』や『少産・高齢化』対策へと移しているとも考えられる。…その一方で、産業・経済面でも、『情報化』に象徴される大きな構造転換が進行している」⁹⁵⁾。そして、このような「新しい社会的ニーズを達成することに、現代的な意味での『公共性』がある」⁹⁶⁾と述べる。

松原の主張を国鉄と電電公社の民営化に適用すると、次のように言える。まず、JRについては、国家財政負担の軽減のみならず、21世紀に向けて、エネルギー問題や、地球温暖化、公害等の環境問題に対応するために、「鉄道復権」を果たすことも、マクロ公共性の一部であるといえる。また、NTTの場合には、高度情報通信社会の到来に伴う国際通信分野への進出のため、料金の低下やサービスの多様化を果たすことがマクロ公共性の内容であるといえる¹⁰⁾。

以上のように、時代によって、公企業のマクロ公共性の具体的内容はかなり異なるが、現在は、国家財政負担の軽減、公害・環境問題への対応¹⁰⁾、高度情報社会への対応等の内容を含むといえよう。

4. ミクロ公共性とマクロ公共性

以上をまとめると、本稿では、公共性概念を、ミクロ公共性(公平性、安全性)、マクロ公共性(国家財政負担の軽減、公害・環境問題への対応、高度通信社会への対応)の意味で用いる。ところで、これらの公共性のうち、公平性は、民営化の反対論者と賛成論者の間で合意があり、異論の余地が少ない。また、民営化後の新事業体は、企業性を追求するため、不採算サービスを廃止したり、料金の値上げをしたりする可能性が高い。即ち、企業性と公平性との対立・調和問題が重要になる可能性が高い。これらの点から、公平性について詳細に分析・検討する必要がある。次に、安全性は、民営化の反対・賛成論者の間で合意があるが、主として鉄道等の交通サービスに関する問題であり、また、利用者の獲得につながるという意味で企業性と両立する部分もあるので、付随的に検討するにとどめる。

他方で、ミクロ公共性と比較すると、マクロ公共性は国民の間で広範な合意があるとはいえない。また、マクロ公共性は企業性と必ずしも対立せず、両立する部分もある。まず、国家財政負担の軽減としてのマクロ公共性は、事業体が効率性を追求し、赤字を削減すれば達成できるという意味で、企業性と両立する。次に、公害・環境問題への対応として

(52) 日本の民営化における公共性と企業性(2) (林)

のマクロ公共性は、事業者が自動車やトラック輸送と競争し、輸送量を増やせば達成できるという意味で、企業性と両立しうる。また、高度情報社会への対応としてのマクロ公共性は、顧客のニーズに対応して多様なサービスを提供すれば達成されるという意味で、企業性と両立する。

これらの点を踏まえて、本稿では公平性に焦点を絞って検討することとし、安全性、マクロ公共性については視野に入れるものの簡単に触れるにとどめる。そこで、以下では、民営化企業における公平性の構成要素について詳しく検討する。

(3) 民営化企業における公平性の構成要素と定義

公平性は抽象的な概念であり、実証的に検証できる形で表す必要がある。このために、ユニバーサル・サービス (universal service) の概念から示唆を得られると考えられる。

ユニバーサル・サービスの概念は、20世紀の初頭、アメリカの電話事業において使われ始めたものである。ユニバーサル・サービスとは、電話事業に固有の概念で、すべての人が、どこに住んでいても、合理的な(安い)料金で、電話の基本サービスが受けられる⁹⁹⁾ことを指している。ユニバーサル・サービスの構成要素は論者によって相違があるが、林紘一郎・田川義博の定義が広範に使われ、代表的であろう。林・田川によると、ユニバーサル・サービスは、①全国どこに住んでいても電話を利用できること、②誰でも電話を利用できること、③均質のサービスが受けられること、④料金について差別的取扱いがないこと⁹⁹⁾、という四つの要素に分解することができる。

上述のユニバーサル・サービスの概念の根本には、基本的なサービスは国民の日常生活に必要不可欠であり、すべての利用者が、住居、地域等の地理的条件や、所得、資産等の経済的条件の相違に関らず、サービスを平等に享受できるべきである、という発想がある。ここから示唆を得て、民営化を検討する際に、二つの公平性の要素が考えられる。即ち、

地理的条件に関わらず普遍的に利用可能であるという地理的公平性、及び経済的条件に関わらず普遍的に利用可能であるという経済的公平性である。前者は、不採算地域におけるサービスの供給と地域間の料金の均一を、後者は、料金水準が低いことを意味する。

上記の公共性の構成要素を踏まえると、民営化企業におけるマイクロ公共性とは、「利用者が、地理的・経済的条件に関わらず、安全なサービスを普遍的に享受できるということである」と定義できる。

最後に、これまでに検討した公共性の構成要素を整理すると、図2-1のようになる。

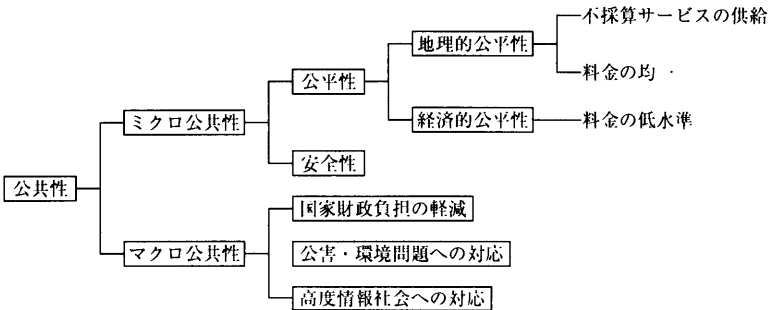


図2-1：民営化企業における公共性の構成要素

2.2 企業性

企業性という言葉は、経営学・経済学でよく使用されており、通常、事業体が利潤追求を目的とし、利潤最大化を行動原理とすることであると言われる。しかしながら、企業性を論じる際に、「営利性」「収益性」「採算性」「収支均衡」「効率性」「能率性」「生産性」といった言葉も用いられる。これらの言葉は事業体の経営目的や効果を意味しており、相当の類似性があるが、微妙に異なる点もあり、しばしば混乱が生じるほどである。以下では、まず公企業の企業性を中心に、企業性の概念を整

〈54〉 日本の民営化における公共性と企業性(2) (林)

理する。次に、民営化企業における企業性の構成要素を検討したうえで、本稿における企業性の概念を定義しよう。

(1) 公企業における企業性

公企業における企業性の定義は以下のように多様である。例えば、山本政一によると、公企業の企業性は「経済性ないし採算性そして能率性を含むところの合理性を意味する」²⁰⁾とされ、経済性・採算性、能率性、合理性を公企業の企業性の要素とする。遠山嘉博は、「公企業の企業性は、行政活動のうち企業的経営になじむもの、収益主義的経営が可能なものを企業化したものであるから、それは市場性をもった財及びサービスの独立生産単位であり、…ただしそれは、私企業のごとき最大利潤の追求を意味するものではなく、独立採算の達成を目標とするものと理解される」²¹⁾とし、独立採算性を強調する点に特徴がみられる。また、桜井徹は次の二つの意味にまとめる²²⁾。一つは、「経営の自立性」であり、その財政的表現として、「営利性」「収益性」「収支均衡」等の貨幣的収支に関する概念がある。もう一つは、「効率性」「能率性」である²³⁾。桜井によると、私企業の企業性は、利潤の追求を目的とするので、「営利性」「収益性」であるのに対し、公企業は、利潤獲得を目的としていないので、その企業性は収支均衡の維持という原則の下で、独立採算を達成することである。

以上のように、公企業の企業性を表現する言葉——「経済性」「採算性」「能率性」「合理性」「収益性」「独立採算性」「自立性」「営利性」「収支均衡」「効率性」等——は多様であることがわかる。以下では、まず、上述の様々な言葉を整理・定義し、次に、これらの言葉から本稿に適用する企業性の構成要素を抽出する。

まず、事業体の経営状況（経営成績）の表現としては、「営利性」「収益性」「独立採算性」「収支均衡」という用語があるが、営利性と収益性はほぼ同じ意味として考えられる。「営利性＝収益性」は、売上高から

費用を差引いた利益の拡大を目指す、という利潤追求の概念を指す。一般的に、私企業の経営成績は営利性・収益性（以下、収益性と言う）で評価されることが多い。

収益性に相對し、事業体の経営状況を表現するもう一つの用語として使用されるのが、「採算性」「収支均衡」である。採算性・収支均衡（以下、採算性と言う）とは、利益は大きくなくても赤字にならなければよい、という概念である。公企業の場合、公共サービスの提供を責務としているため、私企業のように最大利潤を追求するのではなく、採算性の達成を目標とすると理解される。

次に、別の概念としては、「能率性」「効率性」がある。一般的に、能率性は「投入と産出とを対比する概念」⁸⁸ないし「活動の実績をその投入・産出によって評価する基準」⁸⁹を意味する。能率性と効率性について、西尾勝は『行政学の基礎概念』で、次のように区別したことがある。「能率性とは、投入と産出とを対比する概念である」「有効性とは、行政活動の産出に関する狙い、目的、目標など、要するに行政活動の産出に関する評価者の評価基準に照らして、産出の実績を評価する概念である。…期待値の性格をもった目標値が評価基準であれば、産出の実績は達成値を意味し、達成率を算出できる。この達成率のことを、特に効率とよぶことにしよう」⁹⁰。但し、多くの論文で、能率性は効率性と同義に用いられるので、本稿でも、能率性＝効率性（以下、効率性と言う）と考える。また、その指標として、一定のサービスを提供するために使用する資源（金、物、人）を見る。私企業においても、公企業においても、収益性や採算性という目標設定が効率性を向上させる刺激を付与することができる。逆に、効率性の向上が収益性・採算性の達成を可能にする。

最後に、「自主性」という用語もある。公企業は財・サービスの独立生産単位であり、経営の自主性を持つところに行政組織との違いがある。

〈56〉 日本の民営化における公共性と企業性(2) (林)

以上、公企業における企業性についての概念を検討した。以下では、民営化後における企業性の達成度を検証するため、企業性の構成要素を考察したうえで、本稿で用いる企業性を定義しよう。

(2) 民営化企業における企業性の構成要素と定義

公企業の民営化が提起された一つの理由は、経営の効率性の低下によって採算性を達成することが困難になったからであった。その経営の非効率の主な原因は、公社制度の統制の下で、経営の自主性が失われたことであった。

政府の所有する公企業は、国家の政策から決して完全に離脱することはできない。公企業は、その企業性の特徴を発揮するため、利潤を追求しないが、少なくとも収支均衡を維持するという独立採算制を採用した。しかしながら、行政・政治の制約を受けるため、公企業は人事、財務、業務等の側面で実質的な自主性を欠如し、形式上の自主性とどまったという問題点があり、企業性を発揮させるには限界があると考えられるようになった。そこで、外部の制約と関与から解放し、経営の自主性を確立させることが必要であると主張された。要するに、自主性は民営化企業の企業性の一つの構成要素であり、さらに民営化の重要な目的の一つである。

また、公企業は、私企業のような倒産のおそれがないため、市場競争の圧力と経営責任の自覚の下で売上高の増大と費用の低減を追求する私企業と比較すると、効率性は低くなる傾向があると言われた。従って、民営化を提起した際の主な目的の一つは、公企業の経営の非効率を改善することであった。

さらに、民営化後、企業性の達成度を測る一つの重要なポイントとしては、サービスの質がある。民営化前、「親方日の丸」の意識及び官僚的体質からの影響を受けて、公企業の提供するサービスの質は高くはないと言われた。例えば、役人の職員は自分が偉い人間であると錯覚し、国

民や利用者に対して威張るといったイメージがあった⁴⁾。民営化後、倒産の心配、及び利用者重視の経営戦略により、サービスの質は公企業時代よりも高くなると期待された。

以上の経営の自主性、効率性、サービスの質は、民営化企業の経営成績に影響する。経営の自主性を獲得したうえで、効率性を向上し、サービスの質を改善して、経営成績を改善することは、民営化の目的であった。

要するに、上述の企業性の構成要素を整理すると、図2-2で示したようなものである。

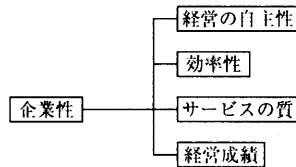


図2-2：民営化企業における公共性の構成要素

民営化後の事業体の企業性の達成度を検証するため、ここでは次のような指標を提示する。まず、経営の自主性について。自主性という概念は抽象的で、具体的数字で表現できない。そこで、民営化前後の法的規定の比較を通じて、行政・政治からの規制の緩和をみる。次に、効率性について。効率性という概念を規定するならば、投入と産出との関係である。その指標として、算出が比較的容易で客観的な「一人当たり売上高」を採用する。また、公企業の非効率をもたらす原因の一つは、膨大な余剰人員であるので、民営化前後の「職員数・従業員数」の増減を指標の一つとする。さらに、サービスの質については、客観的に計算できるものできないものを区別して検証する。前者は列車本数、後者は利用者の満足度等を指すが、個々の指標の内容は事業の性質に応じて異なったものをとる。最後に、経営成績の指標は、事業の規模と収支から考えられる。前者を表すのは売上高であり、後者を表すのは収益である。

〈58〉 日本の民営化における公共性と企業性(2) (林)

最後に、上記の構成要素にしたがって、民営化企業における企業性を定義しよう。即ち、民営化企業における企業性とは、「事業体が人事・財務・業務の側面で経営の自主性を持つことにより、効率性を高め、サービスの質を改善し、これらの総合的経済的表現として経営成績を向上すること」と定義できる。

第3節 分析枠組

本節では、民営化の効果を分析するための枠組を提示する。全体的に言えば、民営化は、直接的に、または事業体の組織改革を媒介として間接的に、事業体の活動の変化をもたらすと考えられる(図2-3参照)。以下では、公共性と企業性の視点から、経営形態の変更だけでなく、所有権の変更、分割と競争導入を含む広義の民営化が、事業体の活動にどのような変化を直接的または間接的にもたらすのかを検討する。まず事業体の活動の直接的な変化、次に組織改革を媒介とした間接的な変化について、公共性と企業性の視点から考察しよう。

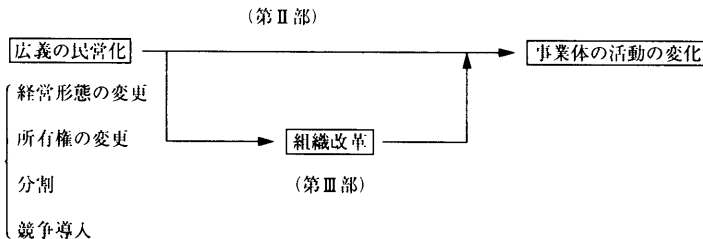


図2-3：本稿の分析枠組

3.1 事業体の活動における公共性と企業性

(1) 公共性

ここでは、まず、第2節で提示した公平性の概念に従い、地理的公平性（サービスと料金）と経済的公平性に分けて考察する。次に、安全性とマクロ公共性についても簡単に触れる。

1. 地理的公平性（I）：サービス

前述したように、地理的公平性の一つの要素は、利用者がどこに住んでいてもサービスが受けられるということである。

まず、行政・政治と事業体の関係について検討しよう。民営化前においては、赤字でも公共サービスを維持する必要があるという公共性の考慮の下で、事業体は不採算サービスの供給義務を課され、そのための補助金を受け取る。しかしながら、民営化の目的の一つは、事業体を行政・政治による介入・規制から解放し、経営の自主性を獲得させることである。民営化後、行政・政治の介入から切り離され、新事業体は不採算サービスの供給義務を緩和され、国からの補助金もなくなる場合がある。

上述の行政・政治と事業体の関係の変化は、直接に事業体の活動に反映する可能性がある。不採算サービスの供給義務の緩和の結果、事業体は利潤の追求のために、不採算サービスの供給を減少・停止する可能性が高くなる。そして、不採算地域の利用者にとっては、地理的制約を受けずサービスを楽しむことが困難になる。また、このような変化は分割・競争導入に伴い、容易に生じることがある。その理由は、分割によって、黒字の採算地域から赤字の不採算地域への内部補助が困難になり、また、競争導入によって、事業体は経営成績を高めるため、不採算地域のサービスの供給を停止する可能性が高くなるからである。さらに、採算地域への競争導入によって、価格競争の下で料金が値下げられ、採算地域の黒字が縮小して不採算地域への内部補助が困難になる。

2. 地理的公平性 (Ⅱ) : 料金

地理的公平性のもう一つの意味は、利用者がどこに住んでいても、均一の料金でサービスを楽しむことができることである。

まず行政・政治と事業者の関係について検討しよう。民営化前においては、公共性の考慮の下で、採算・不採算を問わず、事業者は均一料金でサービスを提供する義務を課される。民営化後、行政・政治の介入が緩和され、料金についての決定は、公共性の考慮より経営上の考慮が優先されることになる。この結果、事業者にとっては民営化前より自由になるが、利用者にとっては、居住地域により料金の格差が生じる場合がある。新事業者は低・不採算地域へのサービス供給を維持するとしても、コストと収支均衡の考量で、低・不採算地域の料金を高めることがある。また、分割の実施により、事業者は内部補助を通じて不採算地域において均一料金でサービスを提供することが困難になり、これが料金の不均一の可能性を高める。さらに、競争導入により、事業者は不採算地域における収支均衡或いはサービス供給の維持のため、料金均一原則を放棄し、料金の値上げをする恐れがある。

3. 経済的公平性

マイクロ公共性の第二の構成要素は、経済的公平性である。即ち、経済的条件に関らず、普遍的にサービスを利用できるということである。

まず、行政・政治と事業者の関係についてみると、民営化前には、すべての利用者に低料金でサービスを楽しむため、行政・政治は国民所得や物価水準を根拠として公共料金の上限を設定することがある。しかしながら、民営化に伴い、料金についての規制が緩和される。

規制緩和により、事業者の料金決定が以前より自由になると、事業者は経営成績を高めるために、料金を値上げする可能性がある。それゆえに、利用者負担が増加し、低所得者のサービス利用が困難になる可能性がある。だが、競争の導入に伴い、価格競争の下で、料金の水準は民営化前より低下する可能性もある。

4. 安全性

まず、行政・政治と事業体の関係をみると、民営化前、公共性の名の
下で、事業体は行政・政治の統制を受けて、サービスの安全性を確保す
る義務がある。民営化後、政治の介入から切り離され、安全性について
の行政の規制も緩和される。

行政・政治と事業体の関係の変化は、事業体の活動に直接に反映する
ことがある。規制の緩和により、経営コストの考慮の下で、事業体は老
朽設備の更新を遅延し、安全性の投資を削減するおそれがある。逆に、
競争導入に伴い、新規参入者との競争を考慮して、事業体は顧客の信頼
を獲得するため、安全性を重視する可能性がある。但し、顧客の信頼に
影響を与えない範囲で、事業体は、コスト最小化と利潤最大化のため、
安全性を軽視する可能性もある。

5. マクロ公共性

ここでは、国家財政負担の軽減、公害・環境問題への対応、高度情報
社会への対応という三つの構成要素について、事業体の活動におけるマ
クロ公共性の変化を検討しよう。

まず、国家財政負担の軽減について。民営化前、経営の自主性の喪失
や「親方日の丸」意識の影響により、事業体の効率性が低く、赤字が生
じ、国家財政負担の増大をもたらすことになった。民営化後、事業体は
経営の自主性の獲得と効率性の改善により企業性を向上し、経営成績は
黒字になる可能性が高く、国家財政負担の軽減をもたらす可能性がある
る。

次に、公害・環境問題への対応について。民営化前、主な交通手段は
鉄道(国鉄)から自動車へ移行したため、自動車数の増加と走行量の増
大に伴う道路の混雑、騒音、大気汚染等の自動車公害・環境問題²⁹⁾をも
たらすことになった。民営化後、公害・環境問題の深刻化に伴い、大都
市圏の交通問題を解決するため「鉄道復権」が提案されている。JRを
中心に都市鉄道の整備が主張されており、公害・環境問題への対応が期

待される。

最後に、高度情報社会への対応について。独占時代の事業体は親方日の丸の下で、顧客のニーズに合わない画一的なサービスを提供したため、高度情報社会に対応することができなかった。民営化後、競争導入に伴い、多数の利用者を獲得するため、事業体は顧客のニーズに合った多様なサービスを提供するので、企業性の向上が期待される。こうして、高度情報社会への対応が可能となる。

(2) 企業性

ここでは、第2節で述べた企業性の四つの構成要素に従い、行政・政治と事業体の関係の変化と、それに伴う経営の自主性、効率性、サービスの質、経営成績の変化を考察する。また、分割や競争導入が、事業体の企業性の達成にどのような影響を与えるのかについても考察する。

1. 経営の自主性

民営化後の新事業体の企業性の達成に関する一つの重要なポイントは、経営の自主性の獲得である。

まず、行政・政治と事業体の関係について。民営化前、事業体は、官庁会計や官庁予算から離れて独立採算制をとり、企業会計原則が適用されるものの、経営上の重要な問題について、行政・政治からの介入が著しい。その結果、経営者の当事者能力の欠如をもたらすことになる。例えば、事業体の重要人事（総裁、役員任命）、財務（予算、料金）、業務（事業計画、関連事業の投資）は、行政・政治からかなりの統制を受ける。特に、財務と業務の制限は、事業体の自主的経営を直接阻害する可能性が大きい。従って、民営化前、事業体の経営の自主性は、形式上の自主性にとどまり、実質的な自主性には至らない。

民営化後、行政・政治と事業体の関係の変化に伴い、事業体は経営の自主性を獲得する。即ち、民営化後の事業体は、事業法の規制を受ける以外は、重要人事、財務、業務について、民営化前よりも相当程度の自

主性が発揮されるようになる。これは事業体の効率性、サービスの質、経営成績にも影響を与える。

2. 効率性

効率性の側面から行政・政治と事業体の関係を検討すれば、民営化前、行政・政治の介入の下で、利用者に公共サービスを提供することが可能となるものの、事業体の経営からみて合理的な意思決定は妨げられ、非合理的な意思決定が押し付けられ、効率性が低下する。例えば、公共性の名の下に、経営上の合理性を無視した不採算サービスの供給が行なわれる。また、雇用を維持するために、人員の合理的配分や人員削減を行う可能性が少なくなり、合理化の措置を講ずることもできず、これらが職員の過剰雇用に導き、効率性を妨げる。

民営化後、行政・政治の介入から切り離される結果、事業体は、公共性の考慮より経営の考慮を優先するため、効率性の向上をもたらすことになる。例えば、不採算サービスの廃止、人員削減などである。また、分割により、各事業部門の間の競争を強化し、各事業部門の効率性を高めることができる。さらに、競争導入に伴い、経営者、労働者の双方に公営時代の「親方日の丸」の意識がなくなり、倒産の懸念が生じる。その結果、事業体に効率性向上の誘因が生じる。

3. サービスの質

民営化前、事業体は、行政・政治の介入の下、利用者よりも官僚・政治家への対応を重視し、利用者にとってのサービスの質はあまり重視されない。

民営化後、事業体は利用者を獲得するため、サービスの質を重視する。また、分割に伴い、各事業体はそれぞれ地域に密着した多様なサービスを提供する可能性がある。さらに、競争導入により、市場競争の下で、事業体は市場占有率を拡大するため、サービスの質を改善する可能性が高くなる。

4. 経営成績

公企業は、公共目的追求の義務を負い、利潤獲得を第一目的としないものの、少なくとも収支均衡を維持するという独立採算を要求される。民営化前、行政・政治の統制の下で、事業体は経営の自主性を欠如し、経営の非効率とサービスの質の低下をもたらす結果、経営成績は悪化する可能性が高い。民営化後、経営の自主性の獲得により、経営の効率を高めたり、サービスの質を向上したりして、経営成績が改善すると予想される。但し、競争導入により、新規参入者と競争するために、料金は低下する可能性が高いので、必ずしも経営成績を高めるとはいえない。

3.2 組織改革における公共性と企業性

各国の民営化の諸事例によると、民営化企業は、赤字にせよ、黒字にせよ、人員削減を行った企業が相当な比率を占めている。業績の悪い公企業だけでなく高収益の公企業も、民営化後の効率性向上と競争力維持に向けて人員削減に乗り出している。このように、人員削減はコスト低下と経営効率向上のための直接的な方法である。但し、人員削減を通じて経営効率を改善する手法は、一時的効果を生むだけであるから、事業体の効率性を如何に長期的に維持するかということが、民営化を検討する際のもう一つの重要課題である。そして、その手法の一つが、組織改革である。また、民営化による利潤重視の影響を受けて、組織成員は公共性に関する意識が希薄になる可能性がある。これは不採算サービスの廃止等の影響を間接的に与えることがある。

このような認識に基づくと、民営化を考える際には、長期的な観点から、事業体内部の組織改革の分析を行う必要がある。本稿では、事業体の構造や制度、組織成員の態度や意識、及び組織成員の労働意欲に直接関係する管理行動、すなわち組織構造、組織文化及び管理手法の三次元に分けて、事業体の組織改革について検討する（図2—4参照）。それ

ぞれ、民営化前後における組織の変化を明らかにするため、組織の特徴を官庁型と企業型に分けて、本稿で分析する各項目の特徴を述べる。

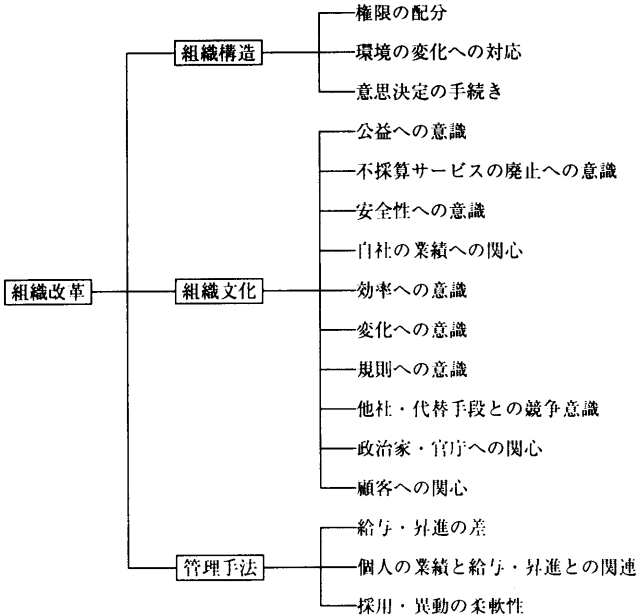


図 2 - 4 : 組織改革の分析枠組

(1) 組織構造

組織構造とは、「組織内外でさまざまな構成要素の間で相互作用が繰返され、それらが積み重なって、比較的安定的な関係にいたる」⁹⁴⁾ものである。組織構造に関しては、公的・私的組織を問わず、いわゆる最適な制度は存在しないといえる。というのは、環境の変化に対応するため、組織構造を不断に改革する必要があるからである。

ここでは、民営化前後における組織構造の性質を考察するために、公・私組織で組織内部の構造がかなり異なるかどうか、という側面から、①社内の権限の配分、②環境の変化への対応、③意思決定の手続き、とい

(66) 日本の民営化における公共性と企業性(2) (林)

う項目を中心に上げる。以下では、組織構造を官庁型と企業型に分けて、それぞれの特徴をあえて単純化して説明する。

1. 官庁型組織構造

官庁型組織構造とは、一元的で中央集権的な組織構造である。それは、公共性を確保するために行政・政治の管理を組織末端にまで徹底する方法である。行政官庁の他に、公企業・公社がこのような組織構造である。その組織構造は次のような特徴を持っている。

官庁型組織構造においては、組織の統制を維持するため、集権的な権限配分を採用する (①)。また、権限の集中は、環境の変化に対応できない組織構造の硬直性に繋がる (②)。さらに、権限を上部に集中するため、組織の意思決定は公式の流れに忠実に従わなければならない、意思決定の手続きは複雑である (③)。これらは、事業体の経営に非効率をもたらしたり、サービスの質の改善を阻害したりする可能性が高い。

2. 企業型組織構造

企業型組織構造は、各階層・事業部門の責任を明確化するため、民間企業のように、組織の下部への権限委譲を強調する多元的で分権的な組織構造である (①)。民営化後、事業体は、公共性を確保するための行政・政治の統制から切り離され、実際の必要に応じて、組織構造の再編ないし簡素化を不断に、機動的に実施することができる。つまり、分権化の結果、各階層・事業部門の裁決権限が大幅に拡大され、企業型組織構造は環境の変化に柔軟に対応する (②)。

さらに、民営化後、組織の下部に権限を委譲するため、各階層・事業部門のコミュニケーションが短縮化し、意思決定の手続きは簡素になり、迅速になる (③)。これらは、事業体の企業性の達成にプラスの影響を与える。即ち、分権的で、環境の変化に柔軟に対応し、簡素な意思決定手続きをもつ企業型組織構造は、経営の効率性を高め、サービスの質を迅速に改善し、さらに経営成績を向上することができる。

(2) 組織文化

組織文化という言葉の定義は多様である⁹⁰。組織文化の概念を提示する代表的な学者としては、梅澤正、田尾雅夫、加護野忠男、河野豊弘等があげられる。これらの中でよく言及されるのは、梅澤正と田尾雅夫であろう。梅澤正によると、組織文化とは「組織成員に共通の思考と行動の様式を与える価値、より具体的には、組織体で暗黙に共有された思考・行動規範の体系」⁹¹である。また、田尾雅夫によれば、組織文化とは、「組織の中で、それを構成する人々の間で共有された価値や信念、或いは、習慣となった行動が絡みあって醸し出されたシステムである」⁹²。つまり、組織文化について、梅澤と田尾は「組織成員の共通の価値の体系」という点で共通している。

上述の定義を踏まえて、筆者が考える組織文化は、組織の中で成員に共有された価値（目的）、規範、信念等が、組織成員の行為や表現態度に影響を与えるものである。その意味で、組織文化は組織と個人とを媒介する要因であり、組織文化は、組織における成員の見方と行動に対して直接的影響を与え、組織の効率と業績に対して間接的影響を与えるのである。このように、組織文化は組織改革を考察する上での重要なポイントである。

本稿では、民営化前後の組織文化の変化を考察するために、次の二つの側面から組織文化を考える。第1に、民営化前後における組織理念・目的は何か。第2に、民営化前後、組織成員にどのような誘因、動機づけを与えるのか。以下では、われわれの関心により、次のような十項目を検討する。即ち、①公益への意識、②不採算サービスの廃止への意識、③安全性への意識、④自社の業績への関心、⑤効率への意識、⑥変化への意識、⑦規則への意識、⑧他社・代替手段との競争意識、⑨政治家・官庁への関心、⑩顧客への関心である。以下では、官庁型と企業型に分けて、それぞれの特徴を説明する。

1. 官庁型組織文化

まず、民営化前の官庁型組織文化について説明する。官庁型組織文化の最大の特徴は、利潤の追求ではなく、不特定多数の利益、即ち公益の追求を中心とすることである⁶⁴ (①)。このような組織は、サービスの採算を度外視して、「あまねく公平に」サービスの提供を行うことを最優先すると指摘されている⁶⁵ (②)。また、官庁型組織文化は公益を強調するため、安全性の確保について強い責任感をもつ (③)。

官庁型組織は、経営主体が政府であり、利潤最大化を目的としていないので、業績 (④) や効率 (⑤) を軽視しやすくなる。また、業績への無関心の結果、変化への意識 (⑥) や他の事業体との競争意識 (⑧) が弱く、顧客の選好、需要に対しても敏感でなくなる (⑩)。

官庁型組織は、公共目的を達成するため、行政、政治からの影響が強い。そのため、政治家・官庁への関心が強くなる (⑨)。また、行政・政治の統制を貫徹するための規則への関心も強い (⑦)。

次に、組織文化と事業体の活動の関係を検討する。官庁型組織文化から事業体の活動への影響は、「親方日の丸」の意識の下で、職員の間業績・効率・顧客無視の官僚的行動を助長させることである。経営者は経営の厳しさを軽視し、責任意識は希薄化し、利用者重視より官僚・政治家向きの行動に終始する。労働者は合理化に反対し、妥当性を欠く労働条件の要求や利用者無視のストライキを行う。これらのことは、経営の効率とサービスの質を低下させ、経営成績の不振をもたらす可能性が高い。逆に、官庁型組織文化は公益重視の下で、不採算サービスの供給、料金の値上げの抑制、安全性重視等の活動をもたらす可能性が高い。

2. 企業型組織文化

官庁型組織文化に対して、企業型組織文化は、正反対の様相を呈すると予想できる。企業型組織文化は、収益の増加を中心的な関心とする文化である⁶⁶。このような組織文化の下では、「最小の入力に対して最大の出力を得る」ことを重視し、利潤を原則として活動を行うことが最優

先される⁸⁾。企業型組織においては、利潤追求が目的であり、公益への意識が弱くなり (①)、不採算サービスを供給することには消極的である (②)。利潤最大化の原則の下で、安全性確保のための設備投資・人件費等を節約する可能性が高くなる (③)。

企業型組織は、利潤追求を目的とするので、業績 (④)・効率 (⑤)を重視する。また、業績を重視する結果、変化に対する意識が革新的になり (⑥)、他社・代替手段との競争意識が強くなり (⑧)、顧客の需要・選好に敏感になる (⑩)。

企業型組織は依然として法的規制や所管官庁の規制の下にあるが、官庁型組織よりも、その活動領域、経営手法が制約される程度は低い。そのため、企業型組織は政治家や官庁への関心が弱くなり (⑨)、また、行政・政治による統制のための規則への意識も弱くなる (⑦)。

民営化後、組織文化が官庁型から企業型に変化する結果、事業体の活動にも変化が生じる。利潤重視の下で、経営者、労働者ともに業績、効率、利用者を重視した行動をとる。これは、経営の効率とサービスの質を向上し、経営成績を改善する可能性が高い。逆に、企業型組織文化は、利潤重視の下で、不採算サービスの廃止、料金の値上げ、安全性軽視等の活動をもたらす可能性がある。

(3) 管理手法

組織改革は、単に組織構造、或いは組織文化がどのように変わったのかを検討するだけでは不十分であろう。組織管理の重要性について、田尾雅夫は次のように述べる。「何らかの人手を加えること、つまり管理という人為的な介入が、単なる成り行き任せよりも多くの、良質の成果が期待される場合、管理は欠かせない」⁹⁾。つまり、組織目的を適正かつ効率的に実現するために、組織成員に行動の誘因をどのように与えるのか、という管理手法の問題は、組織の効率・経営成績と直接関係する。

田尾によると、「管理行動とは、抽象的に定義すれば、作業単位の機

〈70〉 日本の民営化における公共性と企業性⁽²⁾ (林)

能性を維持し所定の成果を上げ、さらに一層の成果を得るための行動である。そして、その単位が規則正しく稼働するように努める行動である」⁸⁹。従って、組織がその目的を適正かつ効率的に実現できるように、適切かつ有効な手法を採用するということが管理手法であるといえる。適切かつ有効な管理手法は、組織成員の士気を高めるだけでなく、内部組織を効率化する機能を有するために、事業体の経営成績に重要な影響を与える要因の一つであるといえよう。

本稿では、民営化前後における管理手法の変化を検証するために、①給与・昇進の差、②個人の業績と給与・昇進との関連、及び③採用・異動の柔軟性という三つの項目を取り上げる。以下では、官庁型と企業型に分けて、それぞれの特徴を説明する。

1. 官庁型管理手法

民営化前の事業体は、広義の行政組織の一部であるため、その管理手法は行政からの影響が強く、中立的、安定的な公務員制度に近い昇進昇格制が採用される。従って、官庁型組織の管理手法は次のような特徴を持っている。

民営化前、事業体の職員は国家公務員の資格を持っていないが、採用及び昇任は、国家公務員の採用・昇任方式を適用するので、規則、規程及び公務員給与準拠からの制約を受けている。このような制約の下で、同学歴・同期入社 of 成員の間で、給与・昇進の差は小さい (①)。

また、民間企業と比較すると、官庁型組織の場合、業績測定の困難により、個人の業績と給与・昇進との関係があまりみられない。公益の強調の下で、サービスの対象者が多数・分散的であり、業績の測定や評価は極めて困難となるのである⁹⁰。要するに、官庁型組織において、人事異動や昇進昇給等は年功的性格が強く、組織成員間の競争が少なく、個人の業績と給与・昇進との関連が弱くなる (②)。さらに、官庁型組織において、職員の採用・異動は法規に基づくため、柔軟性・弾力性を欠如するおそれがある (③)。

次に、官庁型管理手法と事業体の活動の関係を検討しよう。上述したように、官庁型管理手法の下では、同じ条件（学歴・経歴）の職員の給与・昇進の差は小さく、個人の業績との関連も弱く、採用・異動は硬直的になる。このような官庁型管理手法は、組織成員の勤労意欲を喚起しないので、経営の効率性を高め、サービスの質を改善し、経営成績を向上することが困難になる。

2. 企業型管理手法

民営化後、行政と事業体の関係の変化に伴い、新事業体は行政組織の一部ではなくなるので、安定的な公務員のような管理手法は適用されず、民間企業のような管理手法が導入される。

企業型組織は利潤を追求するので、組織成員の勤労意欲と経営の効率性を高める必要がある。そのため、さまざまな奨励・信賞必罰制度が適時かつ自由に導入される。たとえ同学歴・同期入社の人の間でも、業績・成果によっては、給与・昇進の差が大きくなる（①）。企業型組織は、給与水準を労使交渉により決定する自主性と、経営の状況によって調整できる柔軟性を持ち、このことは、組織成員に大きな誘因を与えるであろう。また、企業型組織においては、業績の評価が比較的容易になり、勤労意欲を高めるため業績に応じて昇進を決める必要性があるので、個人の業績と給与・昇進との関係も強くなる（②）。さらに、法規からの離脱により、組織の活力を重視するため、企業型組織の採用・異動はより柔軟・弾力的になるであろう（③）。

企業型管理手法と事業体の活動をみると、企業型管理手法は組織成員に比較的大きな誘因を与えたり、組織を活性化したりするので、経営の効率性とサービスの質を改善し、経営成績を高める可能性が高くなる。

最後に、上述の事業体内部における組織改革を検証する項目をまとめると、表2—1のようになる。

〈72〉 日本の民営化における公共性と企業性(2) (林)

表 2 - 1 官庁型・企業型組織の比較

項 目	官庁型組織	企業型組織
(1)組織構造		
①権限の配分	集権的	分権的
②環境の変化への対応	硬直	柔軟
③意思決定の手続き	複雑	簡素
(2)組織文化		
①公益への意識	強	弱
②不採算サービスの廃止への意識	弱	強
③安全性への意識	強	弱
④自社の業績への関心	弱	強
⑤効率への意識	弱	強
⑥変化への意識	弱	強
⑦規則への意識	強	弱
⑧他社・代替手段との競争意識	弱	強
⑨政治家・官庁への関心	強	弱
⑩顧客への関心	弱	強
(3)管理手段		
①給与・昇進の差	小	大
②個人の業績と給与・昇進との関連	弱	強
③採用・異動の柔軟性	硬直	柔軟

注

- (1) 阿部齊『民主主義と公共の概念』勁草書房、1966年、1—2頁。
- (2) 同上、2頁。
- (3) 阿部齊・内田満・柳国先男『現代政治学小辞典（新版）』有斐閣、1999年、122頁。
- (4) 手島孝『行政概念の省察』学陽書房、1982年、38—9頁。

- (5) 長浜政寿『現代国家と行政』有信堂、1973年、17頁。
- (6) 同上、17—25頁。
- (7) 小林直樹「現代公共性の考察」『公法研究』第51号、1989年、34—5頁。
- (8) 宮本憲一「公共性の政治経済学」地方自治社、1987年、35—6頁。また同『現代資本主義と国家』岩波書店、1981年、302—6頁。
- (9) 林久和「今日の公共交通と公企業」重森暁編『日本公企業の再生』法律文化社、1986年、71頁。
- (10) 岡崎勝彦「交通権と人権」交通権学会編『交通権 現代社会の移動の権利』日本経済評論社、1986年、39—41頁。
- (11) 日比野正己「交通権の思想」交通権学会編、前掲書、20頁。
- (12) 三塚博『国鉄を再建する方法はこれしかない』政治広報センター、1984年、238頁。
- (13) 真鍋繁樹『国鉄解体』講談社、1985年、113—24頁。
- (14) 遠山、前掲書、162頁。
- (15) 松原、前掲書、24頁。
- (16) 同上。
- (17) 同上、144頁。
- (18) 「最近は、ヨーロッパにおいても、鉄道の再評価・復権と環境重視の流れが強まっており、わが国でも、91年運政審答申にもみられるように、労働不足と道路混雑によるトラックの輸送力逼迫という条件のもとで、トラックから鉄道への貨物輸送の移転や全体として鉄道重視の傾向が強まりつつある（平井都士夫「政府の総合交通政策と民主的交通政策」清水義汎編『交通政策と公共性』日本評論社、1992年、116—7頁。）
- (19) 林紘一郎・田川義博『ユニバーサル・サービス』中央公論社、1994年、8頁。
- (20) 同上、27頁。近年のユニバーサル・サービスに関する検討としては、情報通信政策研究会報告書『競争促進のための条件の整備 - 新しいユニバーサル・サービスの構築を』（1996年）、石井晴夫編著『現代の公益事業』（NTT出版、1997年、256—68頁）、小坂直人『第三セクターと公益事業—公益と私益のはざま—』（日本経済評論社、1999年、203—16頁）、福家秀紀「電気通信事業に

〈74〉 日本の民営化における公共性と企業性(2) (林)

におけるユニバーサル・サービスのあり方」『公益事業学会』（第51巻第1号、1999年10月、24—5頁）等が参考になる。

- (21) 山本政一『現代公共企業体論』千倉書房、1984年、169頁。
- (22) 遠山、前掲書、34頁。
- (23) 大島国雄は、公企業の企業性を独立採算原則と生産性原則との結合として理解する（『公企業の経営学 第2新訂版』白桃書房、1991年、98頁）。また、公企業の企業性は、独立採算制と労働生産性という二つの基本的概念を意味している（加藤寛・大島国雄・山口亮「公企業・公共性・企業性」『運輸と経済』第31巻第2号、1971年、18頁）。
- (24) 桜井徹「公企業（公共企業体）経営における『公共性』と『企業性』について」『商学集志』第54巻第2号、1983年、37—9頁。
- (25) 西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会、1990年、270頁。
- (26) 西尾勝『行政学』有斐閣、1994年、308—9頁。
- (27) 西尾、前掲書、1990年、268—70頁。
- (28) 住田正二『官の経営民の経営』毎日新聞社、1998年、35頁。
- (29) 西村弘「交通体系の現状と問題」清水編、前掲書、46—8頁。
- (30) 桑田耕太郎・田尾雅夫『組織論』有斐閣、1998年、143頁。
- (31) 組織文化について、加護野忠男は「組織の目に見えない特性」を強調した。彼によると、「組織文化とは、組織構成員によって内面化され共有された価値、規範、信念のセットである」（加護野忠男『組織認識論—企業における創造と革新の研究—』千倉書房、1988年、26頁）。また、「ある特定のグループが外部への適応や内部統合の問題に対処する際に学習した、グループ自身によって創られ、発見され、または、発展させられた基本的仮定のパターン」である（E.H.シャイン著・清水紀彦／浜田幸雄訳『組織文化とリーダーシップ』ダイヤモンド社、1989年、12頁）。
- (32) 梅澤正「組織文化の視点から」『組織科学』第17巻第3号、1983年、20頁。
- (33) 桑田・田尾、前掲書、188頁。
- (34) 遠山、前掲論文、65頁。
- (35) 南部鶴彦「公企業制度の変革と基本的問題点」『組織科学』第19巻第2号、1985年、62頁。

- (36) 田尾雅夫『行政サービスの組織と管理』木鐸社、1990年、37—8頁。
- (37) 田尾雅夫「公—私組織における『比較文化』論」『組織科学』第17巻第3号、1983年、29頁。
- (38) 田尾、前掲書、144頁。
- (39) 同上、146頁。
- (40) 田尾、前掲論文、28頁。

第Ⅱ部 事業体の活動における公共性と企業性

第Ⅱ部から、実証研究に入る。第Ⅱ部では、JRとNTTを素材として、民営化前後における事業体の活動の変化を公共性と企業性の視点から考察する。

国鉄にせよ、電電公社にせよ、民営化前に公共性と企業性の対立や調和をめぐる議論があった。第Ⅱ部では、これらの議論にそって民営化後の現状を検証する。即ち、民営化後、事業体（JR・NTT）に対する行政（運輸省・郵政省）・政治の関与のあり方はどのように変わっているのか。また、僻地・離島住民、低所得者等の利用者に対し事業体（JR・NTT）はサービスを如何に提供しているのか。さらに、安全性やマクロ公共性は、民営化後、どのように変わったのか。民営化後、事業体の経営の自主性、効率性、サービスの質、経営成績はどうなったのか。第3章ではJRの活動、第4章ではNTTの活動を分析する。

第3章 JRの活動

日本の国鉄は1949年に公共企業体という経営形態をとって発足して以来、「国民の足」として位置づけられてきた。60年代に入り、モータリゼーションの進展に伴い、国鉄は従来の独占的地位を喪失し、それ以来、

〈76〉 日本の民営化における公共性と企業性(2) (林)

経営状況が悪化し続けてきた。70年代から国鉄再建計画は何度も打ち出されてきたが、人件費の増加、不安定な労使関係、巨額な投資資金及び利子負担のゆえに、これらの再建計画は失敗に帰した。こうして公社制度及び全国一元的運営から脱却するために、国鉄分割・民営化という改革が提起されることになった。そして、1987年4月1日に、国鉄はJRへ移行し、分割・民営化が実施されたのであった。

国鉄は、深刻な赤字問題と労使問題を根本的に解決するため、公社制度及び全国一元的運営から脱却し、分割民営化された。しかしながら、分割民営化に伴い、政府の役割・責任はどこまでに民間に移転されたのか。運輸省や国会のJRに対する関与のあり方はどうなったのか。僻地、低所得の利用者に対するサービスの供給を確保したのか。民営化はJRの経営の自主性、効率性、サービスの質、そして経営成績にどのような影響を与えたのか。民営化は、推進者の主張通り、公共性と企業性の達成を同時に実現できたのか。これらが本章の問題関心である。

以上の問題関心に基づき、本章の課題は、公共性と企業性を分析視点として、民営化によるJRの活動の変化を分析することである。なお、JR内部の組織構造、組織文化、管理手法の転換等の問題については、第Ⅲ部第5章で扱うことにする。

本章の構成は次のとおりである。第1節では、公社としての国鉄の歴史の沿革、公社制度の特徴と限界を明らかにし、分割民営化前における公共性と企業性の対立・調和をめぐる諸論点を整理する。第2節では、これらの論点にそって民営化の効果を検証することにする。