

# 現代公企業論の課題

—株式会社公企業の増加を手掛かりにして—

安藤 陽

はじめに

1. 現代日本の公企業の動向
2. 「民営化」と株式会社公企業の増加

3. 特殊会社の特徴と問題点

4. 「第三セクター」の特徴と問題点
- 結び

## はじめに

1985年4月、日本専売公社と日本電信電話公社は、それぞれ日本たばこ産業株式会社と日本電信電話株式会社（NTT）に「民営化」された。また、1987年4月には、日本国有鉄道が東日本旅客鉄道株式会社などに「分割・民営化」された<sup>1)</sup>。これによって日本の公企業を中心であった3公社＝公共企業体は、株式会社形態である特殊会社に経営形態を変更させ、その結果、日本における公企業はその外観を大きく変化させている。

第二次世界大戦後、日本の公企業は、それら自身の再編（特殊会社・特殊銀行の改廃、政府事業の公共企業体への移行）をへて、「3公社・5現業」「特殊法人」を中心に日本資本主義の復活・再編成とその後の高度経済成長を支えてきた。とりわけ、専売公社、国鉄、電電公社といった3公社は、その活動分野と役割、規模の大きさ、従業員数などからみて、戦後日本の公企業において中心的な役割を担っていた。しかし、これらの公共企業体は、1980年代における行政改革・公企業改革の中で、「公社制度の見直し」による公企業「民営化」の主張により、経営の自立化・効率化のために、経営形態を株式会社形態の特殊会社へと変更している。そして、すでにNTTで実施されているように、政府持株の一部の売却により民間資本の導入が図られている。また、各旅客鉄道会社の場合には、政府持株の完全売却により民間企業＝私企業への転換が予定されている。

このような改組を通じて設立された特殊会社は、公的規制からの自立化にもとづいて、効率的・採算的経営のための「民営的手法」が重視され、そのひとつとして数多くの子会社を設立している。また、「JR体制」成立以前の国鉄における経営再建＝国鉄改革の過程で「もうひとつの民営化」ともいうべき現象がみられる。それは特定地方交通線、いわゆる「赤字ローカ

---

1) 「民営化」は、ここでは、公企業民営化＝私企業化ではなく、「特殊会社」という公企業の経営形態のひとつへの転換、公企業という枠組みの中での経営形態の変更という意味で、括弧付きで理解する。

ル線」の廃止と、「第三セクター鉄道」による存続問題である。地方自治体などの公的主体と民間資本との共同出資による株式会社形態をとる地方鉄道である「第三セクター鉄道」が、国鉄「分割・民営化」の前後に増加している。

このように、現代日本の公企業は、公企業改革の結果として特殊会社の増加がみられ、株式会社形態をとる公企業（これを「株式会社公企業」と呼ぶことにする）の比重が増しているように思われる。

従来、株式会社形態をとる公企業は、多くの場合、公私混合企業をさしていた。株式会社形態をとることの意義が共同出資による民間資本の導入にあったからである。公私混合企業は、第二次世界大戦以前よりドイツなどで利用されてきた公企業の経営形態であり、わが国においても「特殊会社」などと呼ばれていた。しかし、従来のパブリック・コーポレーション（公社・公共企業体）の研究と比較して、その機能と役割が必ずしも十分に解明されているわけではない<sup>2)</sup>。とりわけ、日本では、株式会社公企業は政府レベルの特殊会社とともに、地方レベルにおいて「第三セクター」の名称で設立され、少なからぬ役割を担っている。そこでは同じ株式会社形態をとるにしても、その内容は多様であり、必ずしも一律ではないと思われる。

近年における市場競争原理を重視する新自由主義的政策、「規制緩和」・「公企業民営化」政策のもとで、公企業の機能と役割は大きな修正を余儀なくされているが、そうした中で、公企業が株式会社形態を利用することの意義と役割の検討は、重要な意味をもっているといえよう。

本稿では、このような視点にもとづいて、最近における日本の公企業の動向を明らかにし、公企業「民営化」のもとでの株式会社公企業の形成の多面的な状況を示すことにしたい。そして、「特殊会社」および「第三セクター」と呼ばれる株式会社公企業の特徴と問題点を整理することにより、現代公企業論の課題について考えを述べることにしたい。

## 1 現代日本の公企業の動向

最初に、日本の公企業の全体像を明らかにしておこう。日本の公企業は、政府レベルでは「現業」・「特殊法人」として、また地方自治体レベルでは「地方公営企業」・「地方公社」とし

2) 株式会社公企業（特殊会社・公私混合企業）に関する最近の主要な研究には、以下のものがある。

寺尾晃洋「臨調の特殊会社指向への基本的疑問」『公営評論』1984年5月号。

玉村博己「公企業『改革』と特殊会社形態」『立命館経営学』第23巻第4号，1984年。

儀我壮一郎「公私混合企業に関する最近の問題点」『科学と思想』1985年4月号。

遠山嘉博「公企業改革と特殊会社」・「第三セクター」『現代公企業総論』東洋経済新報社，1987年。

直江重彦「第三セクター」岡野行秀・植草益編『日本の公企業』東大出版会，1983年。

儀我壮一郎「地方公私混合企業の諸問題」『都市問題研究』，1985年7月号。

植草 益「第三セクターの経営」『国鉄再建を考える』〔経済評論増刊〕，1985年7月。

寺尾晃洋「第三セクターの変遷と課題」『都市問題』，1988年7月号。

第1表 特殊法人の事業数の推移

| 分類   | 1978年 | 1985年 | 1987年 | 1988年 | 活動分野・機能         | 備考   |
|------|-------|-------|-------|-------|-----------------|------|
| 公 社  | 3     | 3     | 1     | 0     | —               | 注(1) |
| 公 団  | 16    | 13    | 13    | 13    | 公共事業・産業助成・価格安定  |      |
| 事業団  | 19    | 17    | 16    | 17    | 産業助成・金融・福祉サービス等 |      |
| 公 庫  | 10    | 9     | 9     | 9     | 政策金融・保険         |      |
| 特殊銀行 | 2     | 2     | 2     | 2     | 政策金融            |      |
| 金 庫  | 2     | 2     | 1     | 1     | 組合金融            |      |
| 営 団  | 1     | 1     | 1     | 1     | 運輸              |      |
| 特殊会社 | 11    | 10    | 7     | 13    | 運輸・通信・電気・製造業    | 注(2) |
| その他  | 47    | 42    | 37    | 37    | 福祉・文化・金融・国際関係等  |      |
| 計    | 111   | 99    | 87    | 93    |                 | 注(3) |

注(1) 日本専売公社，日本国有鉄道，日本電信電話公社の3公社が改組された。

(2) 8株式会社が廃止，民間法人化，民営化され，10株式会社が新設された。

(3) この他に7法人が民間法人化されている。

(4) 『特殊法人総覧』（総務庁）各年度版より作成。

て現れている。

### (1) 政府レベルの公企業

現業は，政府部局の内部にあって政府の直接の監督下にある官庁企業であり，事業特別会計のもとで企業経営的な観点から独立採算的に運営されている。かつては「5現業」と呼ばれていたが，アルコール専売事業は，1980年に設立された新エネルギー開発機構に統合されており，現在は廃止されている。したがって，現業は，現在，郵政（郵政事業特別会計，簡易生命保険及び郵便年金特別会計），国有林野（国有林野事業特別会計），印刷（印刷局特別会計），造幣（造幣局特別会計）の4事業からなっている。

政府レベルの公企業には，現業とは異なり，政府部局から独立した「特殊法人」と呼ばれる公企業が存在する。「特殊法人」とは「特別の法律に基づいて設けられる法人」（広義）であり，狭義には「法律により直接設立される法人又は特別の法律により特別の設立行為をもって設立すべきものとされる法人」である<sup>3)</sup>。「政府が必要な事業を行おうとする場合，その業務の性質が企業的経営になじむものであり，これを通常の行政機関に担当せしめては，各種の制度上の制約から能率的な経営を期待できないときに，特別の法律によって独立の法人を設け，国家的責任を担保とするに足る特別の監督を行うとともにその他の面ではできる限り経営の自主性と弾力性を認めて能率的経営を行わせようとするものである<sup>4)</sup>。」

特殊法人は，従来，総務庁の審査対象のもとにある法人とされていたが，最近では特殊法人の整理・統合，経営の自主化・活性化，事業の効率化の要請のなかで，総務庁の審査対象から

3) 4) 総務庁行政監察局『特殊法人総覧』（昭和63年版），298ページ。

外された「民間法人化された特殊法人」が増加している<sup>5)</sup>。

特殊法人は「公社」、「公団」、「事業団」などと呼ばれているが、特殊法人の法人数の推移は第1表のとおりである。

それによれば、第一に、確かに1970年代後半から80年代にかけて、特殊法人の整理・統合により、法人数は減少している。しかし、1980年代後半において、法人数が若干増加している。しかも、「民間法人化された特殊法人」が7法人あり、それらを加えれば量的にみて特殊法人の減少は相殺されている。公企業改革のなかで、特殊法人のスクラップ・アンド・ビルドが進行したとみるべきであろう。

第二に、「公社」すなわち公共企業体が廃止され、「特殊会社」が増加している。この点が日本の公企業のひとつの大きな変化である。そして、有力な公企業がこの「特殊会社」で存在している。

第三に、「公団」、「事業団」、「公庫」、「銀行」、「営団」に大きな変化はない。

第四に、日本の公企業の活動領域の中心は公益事業・金融部門であり、そのことに変わりはないが、公益事業部門を「特殊会社」で運営する傾向が顕著である。

## (2) 地方レベルの公企業

地方自治体が所有し経営する地方公企業には、地方公営企業法の規定にもとづいて設立され、地方自治体によって直接に経営される「地方公営企業」と、一般の商法および民法にもとづいて設立され間接的に経営される「地方公社」とがある。

地方公営企業は、現在、都道府県・市町村の各レベルにおいて事業数8,000事業余りを数え、住民の日常生活に密着した公益事業部門や地域開発部門などで活動している<sup>6)</sup>。地方公営企業の事業数・事業分野を示せば第2表の通りである。

事業数でみると、上水道、簡易水道、下水道、観光施設、病院、宅地造成が多く、職員数でみると、病院、上水道、交通、下水道が多い。さらに、決算規模でみると、下水道、病院、水道の規模が大きい。地方公営企業は、地域住民の日常生活や住民福祉に関わる部門などで活動しており、地方公企業の中心的部分を形成していることがわかる。

ところで、地方公営企業法は、「地方公共団体は、別に法律で定めるところにより、地方公営企業を経営するための地方公共企業体を設けることができる。」(地方公営企業法第42条)と

5) 同上, 298~299ページ。

6) 「地方公営企業は、上・下水道、交通、ガス、病院といった日常生活に不可欠なサービスの提供をはじめ、工業用水道、宅地造成事業、観光開発事業等を通じて、地域住民の福祉の向上、地域社会の発展に大きな役割を果たしている。また、近年住民の生活水準の向上やニーズの多様化等を背景として……一部の例外を除いて、規模、内容とも年々拡充、発展を続け、わが国社会経済の中でも極めて重要な地位を占めるに至っている。」(太田尚人「地方公営企業決算の概況」『公営企業』1988年12月号, 10ページ。)

第2表 地方公営企業の事業分野・事業数

|       | 全事業   | 法適用事業 | 法非適用事業 | 職員数     | 決算規模     |
|-------|-------|-------|--------|---------|----------|
| 水道    | 3,642 | 1,967 | 1,675  | 72,167人 | 33,003億円 |
| 上水道   | 1,939 | 1,939 | —      | 69,225  | —        |
| 簡易水道  | 1,703 | 28    | 1,675  | 2,942   | —        |
| 工業用水道 | 116   | 116   | —      | 3,109   | 2,174    |
| 交通    | 133   | 82    | 51     | 48,935  | 13,439   |
| 電気    | 34    | 34    | —      | 2,793   | 985      |
| ガス    | 73    | 73    | —      | 2,052   | 929      |
| 病院    | 731   | 731   | —      | 189,228 | 26,227   |
| 下水道   | 1,282 | 55    | 1,227  | 35,188  | 41,779   |
| 港湾整備  | 123   | 7     | 116    | 1,197   | 1,213    |
| 市場    | 194   | 13    | 181    | 2,968   | 1,902    |
| と畜場   | 226   | 3     | 223    | 1,019   | 393      |
| 観光施設  | 799   | 171   | 628    | 4,596   | 1,295    |
| 宅地造成  | 590   | 64    | 526    | 4,783   | 15,833   |
| 有料道路  | 24    | 12    | 12     | 146     | 560      |
| 駐車場   | 171   | 9     | 162    | 136     | 257      |
| その他   | 39    | 39    | —      | 1,345   | 518      |
| 合計    | 8,177 | 3,376 | 4,801  | 369,652 | 140,509  |

注：「昭和62年度地方公営企業の決算の概況」(『公営企業』1988年12月号)より作成。

規定しているが、現在まで法律は定められておらず、政府レベルと同様の公共企業体(公社)は設立されていない。しかし、実際には「地方公共企業体」に代わるものとして「地方公社」が設立されている。

地方公社は、特別の法律にもとづいて設立される公法人(住宅供給公社・道路公社・土地開発公社)と、民法および商法にもとづいて設立される私法人(民法法人—財団法人・社団法人、商法法人—株式会社・有限会社)とに分類される。『地方公社総覧』によれば、「地方公社」とは「公社、協会、基金、株式会社等その名称の如何にかかわらず民法及び商法等に基づく法人であって、一の地方公共団体が25%以上出資している法人並びに特別法に基づく土地開発公社、地方住宅供給公社及び地方道路公社である<sup>7)</sup>。」ここで調査対象にしている「地方公社」は、ひとつの地方自治体が25%以上を所有している法人であり、複数の地方自治体で25%以上出資していても、ここには掲載されていない。地方公社の概要は第3表のとおりである。

地方公社は、毎年増加しており、現在、4,720法人を数えている。法人形態からみれば、財団法人の地方公社が46.9%を、また土地開発公社が30.8%を占め、これらで全体の80%近くを占めている。また、出資割合をみれば、地方自治体の全額出資法人が64.0%を占め、民間資本との混合出資の法人は36.0%である。活動分野をみると、前者が地域・都市開発、教育・文化、

7) 地域政策研究会編『地方公社総覧』昭和63年版、1ページ。

第3表 地方公社の概要

## (1) 法人形態と出資別割合

|       |      | 法人形態   | 事業数・比率        | 地方公共団体出資   | 民間出資      |
|-------|------|--------|---------------|------------|-----------|
| 公 法 人 |      | 土地開発公社 | 1,451 (30.8%) | 205,225百万円 | —         |
|       |      | 道路公社   | 35 (0.7)      | (100.0%)   | (—)       |
|       |      | 住宅供給公社 | 56 (1.2)      |            |           |
| 私法人   | 民法法人 | 財団法人   | 2,209 (46.9)  | 225,302    | 49,939百万円 |
|       |      | 社団法人   | 336 (7.1)     | (77.4)     | (17.1%)   |
|       | 商法法人 | 有限会社   | 24 (0.5)      | 79,686     | 83,761    |
|       |      | 株式会社   | 603 (12.8)    | (47.7)     | (51.1)    |
| 不 明   |      | 6 (—)  | —             | —          |           |

注(1) 『地方公社総覧』（昭和63年版）より作成。

(2) 出資別割合は、資本金に占める地方公共団体出資と民間出資との割合を示している。この他に、民法法人5.5%、商法法人2.2%の「その他」（の出資）がある。

(3) 地方公社4,720法人のうち、都道府県が31.9%、指定都市が5.2%、市町村が62.9%を占めている。

## (2) 業種別種類と出資割合

|           | 事業数   | 業種別<br>比 率 | 全額出資法人       | 25%以上出資<br>法人 |
|-----------|-------|------------|--------------|---------------|
|           |       | %          | %            | %             |
| 地域・都市開発   | 1,847 | 39.1       | 1,741 (94.3) | 106 (5.7)     |
| 教育・文化     | 517   | 11.0       | 360 (69.6)   | 157 (30.4)    |
| 農林水産      | 516   | 10.9       | 83 (16.6)    | 433 (83.9)    |
| 社会福祉・衛生   | 372   | 7.9        | 188 (50.5)   | 184 (49.5)    |
| 観光・レジャー   | 342   | 7.2        | 135 (39.5)   | 207 (60.5)    |
| 商工        | 289   | 6.1        | 90 (31.1)    | 199 (68.9)    |
| 住宅・都市サービス | 191   | 4.0        | 133 (69.6)   | 58 (30.4)     |
| 運輸・道路     | 189   | 4.0        | 63 (33.3)    | 126 (66.7)    |
| 公害・自然環境保全 | 55    | 1.2        | 23 (41.8)    | 32 (58.2)     |
| その他       | 402   | 8.5        | 207 (51.5)   | 195 (48.5)    |
| 合 計       | 4,720 | 100.0      | 3,023 (64.0) | 1,697 (36.0)  |

注(1) 『地方公社総覧』（昭和63年版）より作成。昭和62年1月現在。

(2) 「その他」には、各種会館の管理、出稼ぎ対策、海外移住などが含まれる。

(3) ( ) 内の数字は、各業種の事業数に占める両法人の割合である。

住宅・都市サービス、社会福祉・衛生といった住民生活に関連した分野で多く活動しているのに対して、後者は観光・レジャー、商工、運輸・道路、農林水産など産業活動関連分野での比率が高くなっている。出資比率別の分類からみると、土地開発公社などの特別法人が100%地方自治体出資であるのに対して、民法法人は約77%が自治体出資であり、商法法人の場合、自治体出資の比率は50%を割っている。民法法人の場合には、その活動分野と関連して、民間資

本の出資を仰ぐにしても自治体主導であるが、商法法人の場合には、逆に民間資本の役割が重視されているように思われる。民間資本を導入している地方公社、特に商法法人（株式会社）を「第三セクター」と呼んでいる。

地方公社は、事業数では地方公営企業の6割弱であるが、地方公営企業を法適用企業(3,376事業)と法非適用企業(4,801事業)とに分けてみると、地方公社(4,720事業)は、それらとほぼ同水準の事業数を示している。事業規模・内容に相違はあるものの、地方公企業において、地方公社は、地方公営企業とともに、大きな比重を占め、重要な役割を担っているのである。

## 2 「民営化」と株式会社公企業の増加

### (1) 特殊会社への移行と「民営的手法」

日本の公企業の最近の動向をみると、特殊法人（特殊会社を除く）や地方公営企業、それに地方公社（商法法人を除く）の比重が高いが、特殊会社や「第三セクター」などのような株式会社形態をとる公企業の比重・役割が増加していることも事実である。

これに加えて、公企業「民営化」のもとで、特殊会社の子会社（株式会社）が増加している。公企業「民営化」は、公共企業体を、外部干渉に基づく経営自主性の喪失と無責任経営、「非能率的」経営と規定し、特殊会社（株式会社）への改組により自立的・効率的な経営を確保することを意図するものである。したがって、「民営化」された特殊会社は「民営的手法」による収益的・採算的経営を推進することになる。

従来 of 公社の場合でも、限定された範囲内で子会社・関連会社の設立がみられたが、「民営化」の結果、事業範囲の制約から解放されて、特殊会社は私企業と同様に企業活動の自由（「投資の自由」、「出資の自由」<sup>8)</sup>）を認められ、事業範囲の拡大、経営多角化を押し進めることになる。それらは子会社の設立を通じて進められているので、その結果、特殊会社の子会社が新たに増加することになるのである。

### (2) NTTの子会社戦略

NTTは、特殊会社へ移行した後、「経営資源の有効活用・事業領域の拡大を図るため新規事業開発に取り組み、他企業とのジョイントを図りつつ」、「新規事業会社の設立による事業領域の拡大、およびこれら関連会社の育成・支援体制の強化にも取り組んできた」<sup>9)</sup>。

NTTは、日本電信電話株式会社法の制約により、電気通信事業以外の分野に進出する場合、子会社の設立を通じておこなわざるをえないという事情がある。しかも、「民営化」されたとは

8) 下田博次『NTTの子会社戦略』日本経済新聞社、1986年、80～82ページ、および井上照幸「神話崩壊後のNTTの経営課題」『エコノミスト』1989年4月25日号、54ページ。

9) 『有価証券報告書』1988年3月、17および19ページ。

いえ、NTTは郵政省の監督下にあり、子会社の設立には郵政省の認可を必要とする。しかし、会社設立の認可さえ得られれば、その後は事業経営に制約をうけないので、子会社の設立には積極的であるという<sup>10)</sup>。『有価証券報告書』によれば、1987年度のNTTの「関係会社」は118社であり、そのうち子会社は58社、出資会社1社、その他（関係会社）59社となっており、また、関係者の話によれば、1985年～1988年にかけて会社数で146社、出資総額で340億円に達する子会社を設立しているという<sup>11)</sup>。

NTTの子会社・関連会社の事業内容は、①地域社会の要請に応じて出資する事業、②NTTの技術を活用し、電気通信事業の発展に資する事業、③NTT業務を支援し、よりよい電気通信サービスの提供に資する事業、④NTTが保有する人的・物的資源を活用し、社会の利便の向上に資する事業などに分類できる。また、子会社設立の目的は、新規事業の開拓、膨大な人員のための職場づくり、民間企業経営のノウハウ吸収、社員の意識改革にあると言われている。このようなNTTによる子会社・関連会社をも含めた「民営的手法」の活用は、「事業の見込みのないところは整理し、利益見込みの高い分野に力をいれようとしている」（下田）ことのあらわれであり、『「民間企業としての自覚」を大義名分』とした「利益優先の経営姿勢」、「利用者サービスの低下を招来しても、収益向上に結びつくならよとする経営体質」（井上）のあらわれである<sup>12)13)</sup>。

### (3) 「JR体制」の成立と子会社戦略

日本国有鉄道は、他の2公社が「民営化」により企業全体を特殊会社へ移行させたのとは異なり、「分割・民営化」によっていくつかの特殊会社等に解体・分散されている。「分割・民

10) 下田博次『NTTの挑戦』講談社文庫、1987年、112～130ページ。

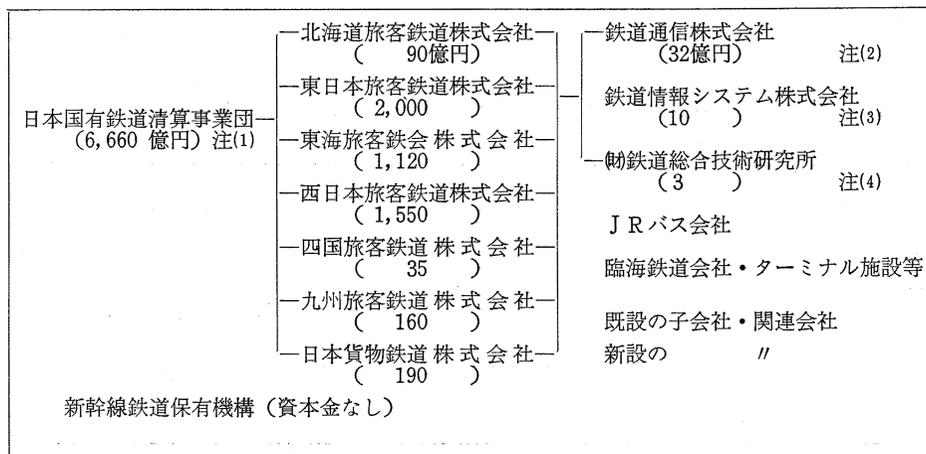
11) 『有価証券報告書』48～54ページ、および、「NTTの新規事業開発」（『JRガゼット』1988年6月号）26ページ。

12) 以上は、下田『NTTの子会社戦略』、同『NTTの挑戦』、および、井上、前掲論文を参照した。

13) 同様に、日本たばこ産業株式会社（JT）も「子会社戦略」を積極的に展開している。日本たばこは、1985年4月に、たばこ専売制度と公社制度の廃止を骨子とする制度改革により、効率的・合理的な企業経営のために、株式会社として発足した。この制度改革により、従来は本来事業および付帯事業に限定されていた事業範囲を、会社の目的の達成に必要な事業まで拡大が可能になった。そして、新規事業分野への積極的な進出（大蔵大臣の認可）が、日本たばこの企業経営の重要な課題となっている。

日本たばこの事業分野は、(1)本来事業（たばこ製造・販売）、(2)付帯事業（物流・情報処理）、(3)たばこ関連商品事業、(4)種苗・園芸事業、(5)不動産高度利用事業、(6)食品関連技術利用事業、(7)機械製造技術利用事業、(8)医薬品原薬製造事業であるが、日本たばこは、新規事業分野への進出にあたり「豊かな生活文化の創造に貢献する企業」をめざして、事業多角化の柱を「AB作戦CD戦略」と呼んでいる。すなわち、Aは「アグリビジネス（農業関連分野）」、Bは「バイオ（バイオ技術応用分野）」、Cは「ケミカル（無公害農薬など）」、Dは「ドラッグ（医薬品分野）」である（細川真喜男『日本たばこ』の関連事業）『JRガゼット』1988年6月号、30～32ページ。

第1図 「JR体制」



注(1) 国鉄清算事業団が、各旅客鉄道および貨物鉄道会社の株式を100%所有している。

(2) 1989年5月、鉄道通信株式会社と日本テレコム株式会社との合併により、日本テレコム株式会社(資本金122億円)が設立された。主要株主は東日本、東海、西日本、貨物鉄道といったJR各社と鉄道弘済会などである。

(3) 東日本を中心に各旅客鉄道と貨物鉄道会社が鉄道情報システムの株式を所有している。

(4) 国鉄清算事業団、各旅客鉄道会社、貨物鉄道会社、新幹線保有機構は特殊法人、鉄道通信、情報システムは商法にもとづく株式会社、鉄道総研は民法にもとづいて設立された財団法人である。鉄道総研の括弧内の数字は出捐金(単位、億円)である。

(5) 『特殊法人総覧』(昭和63年版)、『JRガゼット』1987年3月号その他より作成。

営化」によって成立した「JR体制」は、日本国有鉄道清算事業団によって株式を100%所有されている東日本旅客鉄道株式会社など6旅客鉄道会社と日本貨物鉄道株式会社、新幹線保有機構、鉄道通信株式会社(1989年5月に、日本テレコム株式会社と合併)、鉄道情報システム株式会社、および鉄道総合技術研究所から構成されている(第1図参照)。

また、各旅客鉄道会社に分離して配属されたバス事業のうち、北海道、四国、九州の各旅客鉄道会社を除き、独立のジェーアールバス諸会社が各旅客鉄道会社から分離され、それぞれ旅客鉄道会社の100%出資子会社として設立されている。さらに、貨物鉄道会社は、従来から存在していた臨海鉄道株式会社とターミナル施設等の子会社を引き継いでいる(第4表(1)参照)。

これに加えて、「JR体制」のもとで、各旅客鉄道会社および貨物鉄道会社は、従来からの子会社・関連会社をそれぞれに振り分けられるとともに、「民営的手法」による事業範囲の拡大と経営多角化を、新たな子会社の設立によって図っている。JR各社による関連事業の積極的な展開は、主に経営基盤の強化と雇用機会の創出(「余剰人員」対策を含む)のためであるが、鉄道施設と要員を活用して、増収のためには鉄道事業と全く関連のない多様な事業に進出するとともに、飲食・物品販売の直営店舗による事業展開を図っていることが一つの特徴である。しかし、他方で、JR各社は、それぞれの地域において、鉄道弘済会や日本食堂などの関連企業と共同で、物品販売・車内販売のための子会社を設立しており、それ以外にも、不動産

第4表 「JR体制」と子会社・関連会社

(1) JR各社の子会社(バス・臨海鉄道等)

| 親会社   | 子会社名                        | 資本金      | 出資者                            |
|-------|-----------------------------|----------|--------------------------------|
| JR東日本 | ジェイアールバス東北                  | 2,350百万円 | JR東日本 100%                     |
|       | ジェイアールバス関東                  | 4,000    | "                              |
| JR東海  | ジェイアール東海バス                  | 1,747.5  | JR東海 100%                      |
| JR西日本 | 西日本ジェイアールバス                 | 2,110    | JR西日本 100%                     |
|       | 中国ジェイアールバス                  | 2,840    | "                              |
| 貨物鉄道  | 衣浦臨海鉄道<br>(他13社)            | 3,752    | 貨物鉄道39.4%, 愛知県39.4%, 民間企業21.2% |
|       | 日本オイルターミナル<br>(ターミナル施設等12社) | 8,000    | 貨物鉄道50.0%, 石油関連企業50.0%         |

注(1) 北海道旅客鉄道会社, 四国旅客鉄道会社, 九州旅客鉄道会社のバス事業は, 鉄道事業との一体性を持たせるために, 分離せず統一的に運営されている。

(2) 『JRガゼット』1988年4月号, および, 『JR関連会社名鑑(昭和63年度版)』より作成。

や施設を利用した各種の企画・開発業務, 飲食・小売業務, 広告代理業務などの新規事業を, 子会社設立によって積極的に展開している(第4表(2)参照)。

## (4) 「もうひとつの民営化」

ところで, 国鉄は, 1960年代後半より経営を悪化させており, 1970年代以降, 数度にわたる経営改善計画にもかかわらず, 財政悪化による経営危機に直面してきた。国鉄の「分割・民営化」は, こうした経営危機を根本的に解決するものとして位置づけられているのであるが, それと並行して, 国鉄の経営危機の原因の一つとされた「赤字ローカル線」の廃止が実施されてきている。1980年の国鉄経営再建促進特別措置法等により, 国鉄の鉄道路線は幹線と地方交通線とに区分され, 後者はさらに旅客輸送密度4,000人未満を特定地方交通線とされ, 鉄道の廃止とバスへの転換, 私鉄への譲渡, 「第三セクター」への移行を打ち出された。

鉄道廃止の指定を受けた83路線のうち, 半数余りの路線が民間バス会社によって代替されており, 私鉄への譲渡も2事例が存在している。これらは国鉄路線の一部ではあるが, 民営化=私企業化そのものである。

さらに, 指定を受けた路線の少なからぬ部分が「第三セクター」によって鉄道の維持・存続を図っている。この「第三セクター」は, 沿線地域などの地方自治体と若干の民間資本の出資によって設立された株式会社形態をとる地方鉄道(「第三セクター鉄道」)であり, 現在31社が設立されている(第5表参照)。この他にも, 当初は国鉄の新設線として建設され, 国鉄改革の過程で建設を凍結された路線が「第三セクター」で独立化しており, 最近では都市近郊の新設線も「第三セクター」で設立されている。これらの「第三セクター鉄道」は「地方公社」に分

## (2) JR各社の新設子会社

| 会 社 名              | 資本金   | 株主・持株比率     | 事 業 分 野        |
|--------------------|-------|-------------|----------------|
| 札幌ステーション開発         | 300   | J R 北海道 67% | 不動産・施設の賃貸・管理   |
| 丸亀ステーション開発         | 30    | J R 四国 100  | 〃              |
| 新横浜ステーション開発        | 90    | J R 東海 100  | 〃              |
| 上信越高原リゾート開発        | 200   | J R 東日本 90  | リゾート関連事業       |
| 北海道キヨスク            | 600   | J R 北海道 51  | 物品販売業          |
| 東日本キヨスク            | 3,500 | J R 東日本 51  | 〃              |
| 東海キヨスク             | 700   | J R 東海 51   | 〃              |
| 西日本キヨスク            | 1,400 | J R 西日本 51  | 〃              |
| 四国キヨスク             | 200   | J R 四国 51   | 〃              |
| 九州キヨスク             | 400   | J R 九州 51   | 〃              |
| にっしょく北海道           | 64    | J R 北海道 35  | 車内販売           |
| にっしょく九州            | 52    | J R 九州 35   | 〃              |
| イー・ピー・エル北海道        | 80    | J R 北海道 51  | 飲食店・飲食料点小売等    |
| ハートアンドアクション・フーズ    | 400   | J R 西日本 100 | 〃              |
| ハートアンドアクション・リテイール  | 300   | J R 西日本 100 | 飲食料点小売等        |
| ジャーナル東日本商事         | 80    | J R 東日本 39  | 物品の売買事業        |
| ひかりストアー            | 70    | J R 東海 100  | 小売業            |
| 北海道ジャーナル・システム開発    | 100   | J R 北海道 100 | ソフトウェア開発等      |
| ジャーナル東海建設          | 300   | J R 東海 100  | 工事受注・施工等       |
| ジャーナル西日本コンサルタンツ    | 50    | J R 西日本 100 | 調査・測量・設計       |
| パッセンジャース・サービス      | 90    | J R 東海 100  | 構内施設の建設・管理等    |
| ジャーナル東日本企画         | 250   | J R 東日本 100 | 広告管理           |
| アド・東海              | 50    | J R 東海 100  | 〃              |
| ジャーナル西日本コミュニケーションズ | 50    | J R 西日本 80  | 〃              |
| 山形ジャーナル直行特急保有      | 2,250 | J R 東日本 40  | 施設車両・貸付        |
| ジャーナル西日本リース        | 90    | J R 西日本 100 | リース業           |
| ジャーナルエムシー東海        | 100   | J R 東海 70   | 資機材調達・事業領域拡大業務 |

注(1) 1984年4月以降に新設された企業を掲載した。

(2) 資本金の単位は「百万円」。

(3) 『JR関連会社名鑑(昭和63年度版)』より作成。

類されており、公企業改革の結果として増加した株式会社形態の公企業である。いわば「もうひとつの民営化」と呼ぶことができる。「第三セクター鉄道」は「JR体制」からは分離・独立させられており、JR各社の子会社というわけではない。しかし、ほとんどの会社が旧国鉄職員の派遣・出向・技術協力によって運営されており、相互乗り入れなどでJR各社と親密な関係にあるものも多い。

以上のように、公企業改革の結果、数多くの株式会社形態をとる公企業が設立されている。特殊会社にしても、その子会社にしても、また「第三セクター鉄道」にしても、株式会社形態をとる公企業であり、政府および地方自治体による株式所有を通じて、公企業の枠組みのなか

第5表 「第三セクター鉄道」の類型化

| 類型              | 会社数 | 事例            | 資本金          | 社長               | 自治体<br>出資     | 民間出資         |
|-----------------|-----|---------------|--------------|------------------|---------------|--------------|
| 道府県主導型          | 12  | 三陸鉄道          | 300          | 県知事              | 75.3%         | 24.3%        |
| 市町村〃<br>(県出資あり) | 9   | 北条鉄道          | 100          | 市長               | 51.0          | 49.0         |
| 市町村〃<br>(県出資なし) | 2   | 甘木鉄道<br>南阿蘇鉄道 | 156<br>60    | 市長<br>町長         | 50.7<br>100.0 | 49.3<br>0.0  |
| 自治体〃<br>(少数持株)  | 5   | 会津鉄道<br>松浦鉄道  | 1,200<br>300 | 県知事<br>市長        | 41.6<br>40.0  | 58.4<br>60.0 |
| 民間〃             | 2   | 神岡鉄道<br>樽見鉄道  | 100<br>100   | 神岡鉱業社長<br>西濃鉄道社長 | 49.0<br>25.0  | 51.0<br>75.0 |
| その他(不明)         | 1   | くま川鉄道         |              |                  |               |              |

注(1) 『第三セクター鉄道等の概要』(1987年11月), 運輸省資料その他より作成。

(2) 転換路線(36線区, 31社)のみを掲載した。

(3) 資本金の単位は「百万円」。

(4) 民間譲渡は弘南鉄道, 下北交通の2社である。この他に, 鹿島臨海鉄道, および, 新設線5社(野岩鉄道, 北越急行, 智頭鉄道, 井原鉄道, 阿佐海岸鉄道)がある。

(5) バス転換は45路線で, そのうち公営バス事業者5路線, 九州旅客鉄道バス2路線であり, 43路線が民営バス事業者による代替である。

にある。しかし, 同時に, これらの株式会社公企業は, 従来の公企業(現業, 公団・事業団・公庫, あるいは地方公営企業など)と比較して, 異なる性格・行動様式をもっているように思われる。

### 3 特殊会社の特徴と問題点

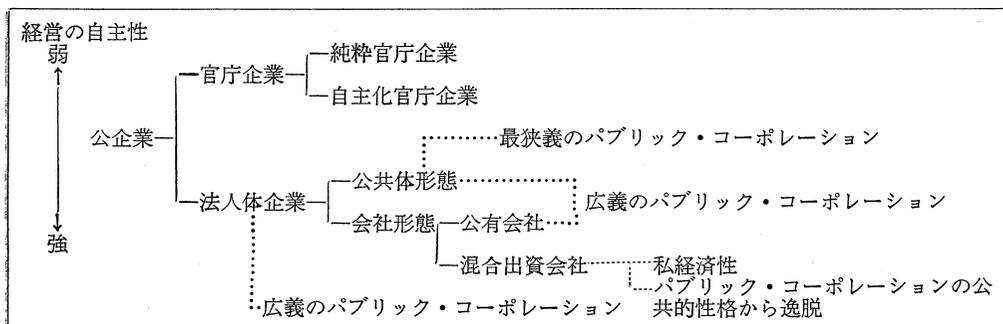
#### (1) 公企業の機能と役割

日本の公企業は, すでに見てきたとおり, 公団, 公庫, 事業団等の特殊会社を除く特殊法人や, 地方公営企業を中核的な構成部分としているが, 近年において様々な形で株式会社形態をとる公企業の増加がみられる。公企業の機能と役割に関連させて, その一経営形態である株式会社公企業が位置づけられなければならないであろう。

資本主義経済では, 私的所有のもとにある私企業の利潤追求活動が中心的な位置づけ・役割を与えられている。しかし, そうした中で, 私企業が活動できない, あるいは活動しない採算的領域ないし採算的低層領域において, 公的所有のもとで, 国家の政策的意図・目的のもとについて, 公企業が成立し発展してきた。公企業は, 「生産あるいは交換経済の単位として」, 「給付の対価として貨幣を要求する経済行為」である企業活動をおこなうものであるが, 「公企業は, 政府活動の一環としておこなわれるものであるから, その経済行為は, 民間企業と異なってそれ自体の利潤を目的としたものではなく, 一定の行政目的を遂行するという役割をも

14) 山本秀雄「公企業論」『財政学体系1 現代財政学』有斐閣, 1974年, 172ページ。

第2図 公企業の諸形態（占部教授の分類）



注：占部都美『公共企業体』（第二増補版），森山書店，1969年，47～48ページより作成。

っている<sup>14)</sup>。」公企業は、政府の政策目的にもとづいて、私企業の活動に対する補完・誘導といった産業政策的な機能・役割を担うとともに、社会政策的な機能によって体制維持的役割を果たしているのである。

したがって、資本主義経済の発展によって生ずる様々な危機的状況・矛盾の激化の中で、政府による経済過程への介入が増大するにつれて、公企業の機能と役割はますます重視されることになる。それと同時に、私企業に対する公企業の補完的役割が強調されることによって、絶えず公企業の活動範囲を限定しようとする動きが生ずることもありうるのである。近年における「官業と民業の役割分担の見直し」、規制緩和や公企業「民営化」の主張や動向も、こうした公企業の位置づけと無縁ではない。

## (2) 株式会社公企業の位置づけ

ところで、公企業は、活動領域および政策目的の相違に応じて、①官庁企業、②公共企業体、③会社公企業といった経営形態で活動をおこなっている<sup>15)</sup>。

占部都美教授によれば、公企業の経営形態は「経営の自主性の程度」にしたがって、第2図のように分類されている。

この通説的分类からすると、もし公企業において経営の自主性・効率性が重視されるのであれば、「官庁企業」よりも「公共体形態」、さらには「会社形態」（しかも「混合出資会社」）へと経営形態を変更せざるをえない。公企業における自立的・効率的経営が追求されるならば、結局は公企業の廃止と私企業への転換を導くことにならざるをえないのである<sup>16)</sup>。

15) 拙稿「公企業の経営形態」山本秀雄編『公企業論』（経営会計全書19）日本評論社，1986年参照。

16) 経営の自主性は相対的なものであるとの占部教授の把握からすれば、「会社形態」も公企業の枠組みの中に位置づけられると思われる。しかし、占部教授は次のように述べておられる。「混合企業は、自主性というよりもむしろ私経済性の強いものであり、多くの場合本来のパブリック・コーポレーションの公共的性格から逸脱するものである。」（占部都美『公共企業体論』（第二増補版）森山書店，1969年，47～49ページ）

また、ロブソン教授は、イギリスにおける公企業の基本類型を示しながら、公私混合出資の「混合企業」(mixed enterprise)と、政府全額出資の「株式会社」(joint stock company)とを区別して次のように述べている<sup>17)</sup>。「混合企業というのは、所有面でも経営面でも公私混在している組織のこと」である。そこでは公的所有がかなりの部分を占め、取締役会に役員を送り込むなど、当該企業の管理と運営に参加することが主要な条件である。ロブソン教授は、公私混合企業が多くで広く利用されているわりには、十分に解明されているとはいえないとしつつも、それが資本主義の欠陥と公企業(官庁企業)の欠陥とをあわせもつもの、両者の良さを兼ね備えるものという両極端の意見を紹介している。他方、政府全額出資の株式会社に対しては、ロブソン教授はその存在を認めつつも、次のような批判的・否定的視点をもっている。すなわち、株式会社は議会在が設立したものでなく、議会に責任をおうものでもない。また、政府の直接の監督下にあるわけでもなく、役員人事や経営方針に間接的に影響を与えるにすぎない。株式会社形態の公企業は、議会の審議から遠く離れていることによって、「国民に対する責任を回避し、規制をのがれるための隠れ蓑なのである」と<sup>18)</sup>。

20世紀の初頭において、独立の公法人としてのパブリック・コーポレーション(public corporation—公共企業体)が成立した時、多くの論者はこの形態を公企業(官庁企業)と私企業との中間形態と位置づけ、公私両企業の相互接近化とみなしていた。一方において、能率的経営のために官庁企業に対して経営の自主性を付与することが要請され、他方において私企業に対する公的規制の必要が認識されていた状況の中で、公共的な目的をもちながら企業的な経営を追求する公企業として公共企業体概念が成立したのである。公共企業体は公共性と企業性との調和を図る、換言すれば、公共的支配のもとで経営の自主性を確保する経営形態と考えられていたのである。こうした公共企業体成立の事情を考えると、最近における公企業「民営化」では、公共企業体と私企業との中間形態として株式会社公企業が位置づけられて、自立的・採算的経営が模索されているのであるが、それは公的規制(特に、国会・議会)の回避をめざした、より私企業に近づいた、あるいは近づける形態になっているといえよう。

### (3) 特殊会社の特徴と問題点

日本の株式会社公企業は、政府レベルでは「特殊会社」と呼ばれている。特殊会社は「特別立法によって設立された公私混合出資あるいは公的支配による株式会社形態の企業<sup>19)</sup>」であり、「政府が特定の政策目標の達成や国家的利益の追求を目的として、特別立法によって設立する株式会社<sup>20)</sup>」である。特殊会社には、政府全額出資や公私混合出資ばかりでなく、政府出資な

17) 18) Robson W. A., *Nationalized Industry and Public Ownership*, 1960. 邦訳『政府と企業』高橋達男訳, 産業能率短期大学出版部, 1970年, 42ページ。

19) 寺尾, 前掲論文, 18ページ。

20) 遠山嘉博『現代公企業総論』東洋経済新報社, 1987年, 211ページ。

しの場合（例えば、国際電信電話株式会社）もある。しかし、そこにおける本来的な意義は公私混合出資にある<sup>21)</sup>。

特殊会社の設立の目的は、公企業として「政策目標の達成や国家的利益の追求」であるが、株式会社形態をとり公私混合出資である点に、重要な意義をもっている。すなわち、政府は民間資本を導入するために、配当保証、政府間信用の供与、特典の付与などの保護措置をとっている。政府出資の存在は、民間資本の側にとって、事業の危険負担の分散でもある。政府はその出資などによって特殊会社に対する支配、監督を確保している。しかし、株式会社形態のもとでの民間資本の導入によって、経営の自主化・弾力化と企業性の発揮を図ることもその目的とされるならば、特殊会社に対する政府の支配、監督は、当該企業の自立的・採算的経営の確保のために、限りなくゼロに近くなるであろう。また、たとえ配当がなく、政府が主導権をもつ場合であっても、特殊会社への資本参加は、民間資本にとって政府の政策に対する影響力の確保、一種の牽制の意味をもつこともあるし、関連事業への参加・投資機会の確保といった意味をもつこともありうる。特殊会社では、政府と民間とが様々な比率で混合出資をおこなうことができるので、政府の多様な政策を反映して、一定程度「自主的」・「弾力的」に採算的経営が可能となる。

このような特殊会社に対して、次のような問題点が指摘されている<sup>22)</sup>。すなわち、①国会の統制の欠如によって、責任の所在が不明確であり、不正を生むもとになりやすい、②政府による一定の誘導策によって支えられているので、資本の論理、企業性が十分に機能しにくい。③公私混合出資は異質なものの寄り合い所帯である。④当事者の一方である政府などの規制は、有効ではありえない。

寺尾教授は、特殊会社がドイツや日本などの後発資本主義諸国において、しかも政治的に民主主義の土壌を欠いた時代において勢いをもった制度であるので、議会による民主主義にもとづく規制を前提にした公共企業体と比較して、特殊会社の積極的評価に対して慎重であるべきと述べておられる<sup>23)</sup>。

この他に、特殊会社の採算性と公的補助との関連について、次の指摘がある。すなわち、現業から公共企業体へ、さらに株式会社への組織変更の理由のひとつは、経営の自立性の拡大と経営の効率化の向上を目的とするものであり、そのためには財務、人事、事業計画などにかかわる公的規制の緩和と、民間の人材・経営手法などの活用が不可欠であるが、他方、すべての

---

21) 植草教授は、「官民共同出資」である点で、また公的出資がありながら私企業で一般に利用されている株式会社形態である点で、公企業と私企業の間接的な性格を有していると述べておられる。なお教授は、ここでは「第三セクター」を論じているのであるが、「官民共同出資の株式会社形態の公企業」という規定から、それを特殊会社と置き換えて理解したい（植草益「第三セクターの経営」『国鉄再建を考える』〔経済評論増刊〕、1985年7月、187～188ページ）。

22) 23) 寺尾、前掲論文、19～24ページ。

特殊会社において収支均衡が実現できるわけではなく、「公共性の強いサービス」については収支均衡の実現は困難である。したがって、特殊会社は「あくまでも効率的な経営の下で収支均衡が実現可能な領域で、しかも公共的サービスの充実・維持が可能な領域に限定して設立させるのが妥当と思われる。」と<sup>24)</sup>。「公共性の強いサービス」で収支均衡の実現が困難な領域で活動する公企業に対しては、公的資金による補助・融資・出資が検討されなければならないが、民間資本の参加した特殊会社にそうした助成措置をとることには限界があるのではないかとされているのである<sup>25)</sup>。

これに対して、特殊会社を私企業への転換の過渡的形態とみる見解がある<sup>26)</sup>。

例えば、遠山教授によれば、公企業改革・経営形態変更の基本的方向は、「官庁公業→公共企業体→特殊会社（政府全額出資→公私混合出資）→普通会社」というように、公企業の経営自主化、企業性強調の方向にあり、公企業における企業性の発揮・能率的経営と、公企業民営化は時代的要請である。特殊会社はこの時代の要請を満たしていくのに好適な経営形態であると述べておられる<sup>27)</sup>。従来、特殊会社は「政府が公共需要の充足を目的」として設立されていたが、最近においては「公企業の民営化において特殊会社が利用」されているのである<sup>28)</sup>。

特殊会社を公企業民営化の過渡的形態と把握する背景には、公企業は私企業の補完的役割に徹すべきであり、民営化可能なものは民間に譲渡することが望ましいとする考えがあり、特殊会社においては、政府持株の売却を通じて私企業への転換が容易であるとの認識がある。それ故に、政府持株の民間への売却を促進するためにも、特殊会社は企業性を発揮して収益性を高めることが必要とされているのである<sup>29)</sup>。

このように、特殊会社においては、とりわけそれを私企業への転換のための過渡的形態と位置づけるならば、公共性と企業性との調和あるいは両立という考えさえも否定されることになり、公共性は後方に退いて、企業性・収益性が優先されることにならざるをえないのである<sup>30)</sup>。

---

24) 25) 植草, 前掲論文, 196ページ。同様の指摘が寺尾教授によってもなされている。すなわち、公企業に対して公費助成が必要であれば、議会によるチェックが必要であり、特殊会社のように政府の規制だけでは不十分である。したがって、財政補助を受ける場合、特殊会社は不適切である(寺尾, 前掲論文, 23~24ページ)。

26) 遠山, 前掲書, 「公企業改革と特殊会社」参照。

米山教授も特殊会社を過渡的な性格のものとしている(米山譲「過渡的な企業経営形態といわれている特殊会社・第三センターに関する一考察」『公営評論』1985年10月号, 24ページ)。

27) 28) 遠山, 前掲書, 214ページ。

29) 遠山, 前掲書, 230ページ。例えば、国鉄の各旅客鉄道会社等への経営形態変更は、「最終的には普通会社化であって、特殊会社はその過渡的形態とされているにすぎない。」「国鉄をまず分割・特殊会社化し、政府規制の緩和によって経営自主性を高め、自由な経営によって自主性を発揮させれば、採算性の向上に応じた株式価値の上昇によって株式の民間売却が容易となり、もって普通会社化という民営化の最終目標への到達が大きく開けるであろう。」(遠山, 前掲書, 224~225ページ)

## 4 「第三セクター」の特徴と問題点

### (1) 「第三セクター」の定義

株式会社公企業は、日本において「特殊会社」と呼ばれるとともに、「第三セクター」と呼ばれる場合がある。しかし、この「第三セクター」という用語は必ずしも明確に定義されているわけではない。公共部門を「第一セクター」、私企業を「第二セクター」とし、両者の中間・混合形態である公私混合企業を「第三セクター」と呼んでいるのである。つまり、公私共同出資の株式会社を「第三セクター」と定義しているのである<sup>31)</sup>。ところが、公私混合企業が、公企業つまり政府の企業活動であることから、むしろ「第一セクター」ととらえるべきではないかとの指摘もある。植草教授によると、公共部門には「一般的行政活動」と「企業活動」とが含まれている。この「企業活動」には、現業、政府全額出資の公法人、官民共同出資の株式会社等のすべての形態の公企業の活動が含まれているのが通説であり、したがって株式会社形態の公企業も「第三セクター」と呼ぶ必要はなく、公共部門（第一セクター）に含めるべきであるということになる<sup>32)</sup>。

しかし、「第三セクター」は、一般的には、主として地方レベルにおける株式会社公企業（公私混合企業）を指して呼ばれている。「第三セクターとは、『地域社会の新しいニーズに対応するための巨大開発プロジェクト推進や地域振興対策の担い手として、公共が策定したプロジェクトに民間の資金と経営能力を導入するために、地元地方公共団体（時にはさらに政府機関）と民間との公私共同出資によって設立された株式会社』と定義することができる<sup>33)</sup>。」

また、「地方公社・第三セクター」などと呼ばれているように、「第三セクター」には商法人（株式会社、有限会社）のほかに、民法法人（財団法人、社団法人）が含まれ、「公的所

30) 「公共性と企業性の調和の問題は、公企業の採算がとれていた過去の時代と近年のごとき不採算の時代とでは、アプローチの仕方や対処姿勢を転換しなければならない」「企業性の強化こそが公共性につながる应考虑すべきである」（遠山、前掲書、229～230ページ）。これに対して、寺尾教授は臨調の特殊会社への指向および民営化論が、採算性にもとづく「公共サービス」の「切り捨て論」であり、従来の「人べらし合理化」から「仕事べらし合理化」への転換であると批判されている（寺尾、前掲論文、23ページ）。

31) 『第一セクターである国・地方公共団体等の公的活動部門』（公社・公団・事業団などの特殊法人の活動を含む）と、『第二セクターである企業等の民間営利活動部門』との混合形態、すなわち『公共セクターと民間セクターとの共同出資により設立された組織』を指して、『第三セクター』と呼んでいる。しかし、こうした通説は国際的には通用しないといわれている。国際的には「第三セクター」とは「民間の非営利団体」「ボランティア組織」を指している（出井信夫「第三セクターの設立とその活動領域」『地方財務』1987年1月号、62～64ページ参照）。

32) 植草、前掲論文、188ページ。

33) 遠山、前掲書、239ページ。

有の非企業的な形態」で企業活動が行われている。例えば、寺尾教授は、「わが国では第三セクターを公私混合出資の株式会社ととらえる考え方も多い」としながらも、「第三セクター」を「地方公共団体と民間の共同出資による民法及び商法等に基づく法人」と定義している<sup>34)</sup>。

## (2) 「第三セクター」の特徴と問題点

このような「第三セクター」という用語の曖昧さは、その設立の経緯とその後の発展にもとづくものである。

日本において「第三セクター」方式が注目され、利用されたのは、1970年代における大規模地域開発においてである。「新全国総合開発計画」（1969年5月）は、「プロジェクトの中核的な事業の実施主体を考えるにあたって、公共・民間の混合方式による事業主体を創設して民間資金の導入を図る方式など、大規模開発プロジェクトの内容に適合した方式を検討する」と述べ、「公共・民間の混合方式による事業主体を創設して民間資金の導入を図る方式」を提唱していた<sup>35)</sup>。また、「経済社会基本計画」（1973年2月）では、「社会資本を緊急に整備する必要があること、民間の社会資本分野への進出意欲が高まりつつあることにかんがみ、公共投資を拡充するほか民間の能力と資本とをこの分野において積極的に活用する必要がある。この場合、純民間事業を活用するのみならず、事業の公共性を確保する必要があるとき、または、多大の初期投資を要し投資懐妊期間が長い事業に対し、企業に投資決意を行わせるための必要があるときは、公的主体がその経営に参画する公私共同企業、いわゆる“第3セクター”の活用をはかることとする」と述べて、「公的主体がその経営に参画する公私共同企業」を「第三セクター」と規定していた<sup>36)</sup>。

そこでは、社会資本の整備・充実を図るために、大規模な地域開発および都市再開発の主体に「第三セクター」が置かれ、民間資本の導入を図ろうとしたのである。したがって、「第三セクター」は、政府（ないし政府関係機関—特殊法人）、地方公共団体、民間資本との共同出資によって、あるいは地方公共団体と民間資本との共同出資によって設立された公私混合出資

34) 経済企画庁総合経済計画局社会資本班『第三セクターに関するアンケート調査結果報告』（1978年3月）は、「株式会社形態」を強調しており、財団法人自治総合センター『大都市におけるまちづくりと地方公社の役割』（1983年3月）は、商法法人だけでなく民法法人をも含めた「地方公社」を「第三セクター」と定義している（寺尾晃洋「第三セクターの変遷と課題」『都市問題』1988年7月号、3ページ）。

土居教授は、「第三セクター」を、特別法にもとづき設立された特殊会社を除く、商法にもとづいて設立された官民（公私）共同出資の株式会社と狭く限定して把握し、「商法法人の地方公社は、一般に第三セクターの範ちゅうに入れられる」とされている（土居靖範「公社・第三セクターをめぐる諸問題」『地方財務』、1986年6月号、28ページ）。また、遠山教授は「地方公社には財団法人や社団法人などの民法法人と土地開発公社が圧倒的に多いが、そのほとんどは地方公共団体の100%出資で、本書でいう第三セクターではない。」と述べておられる（遠山、前掲書、262ページ）。

35) 36) 『第3セクター』公共投資ジャーナル社、1985年、59ページ。

の株式会社公企業であった。しかし、同時に、地方レベルにおいては、すでに見たように、「ある事業遂行のために公共部門が主体となって設立される社団法人、財団法人」があり、それらは商法法人（株式会社等）とともに「地方公社」と呼ばれて、地方公企業において重要な役割を果たしてきた。このことが「第三セクター」概念をより一層曖昧にさせてきた原因のひとつである。

さて、「第三セクター」が設立された理由には、次のような理由があげられている。第一に、社会資本の急速な整備に対して、財政資金の不足から民間資金の導入が検討されたこと、第二に、地域開発の分野などでは、民間資本の独自の進出には制度や許認可など多くの制約があることから、官民が一体となった社会資本整備の担い手として「第三セクター」が注目されたこと、第三に、国や地方公共団体の行政需要の多様化に対して、従来の公共セクターのみの行政サービスや民間セクター単独のサービスでは、資金面や技術面、さらにサービスをおこなうタイミング面からも社会的な要請に応えにくくなり、これらに応える役割を担うものとして「第三セクター」が利用されたことである。そして、近年、公共事業分野へ民間資本等の民間活力の導入を図ろうとする動きが盛んであり、行政改革における民間活力の活用手段として、「第三セクター」が再び注目されているのである<sup>37)</sup>。

「第三セクター」は以下のような特徴をもっている<sup>38)</sup>。すなわち、①公共性の観点から事業計画の立案・推進が可能である、②官庁・自治体との許認可交渉が円滑におこなわれる、③財政資金、補助金などの低コスト資金の導入が期待できる、④事業計画について議会の審議を必要としないために、より弾力的・機動的・効率的な事業運営が可能である、⑤民間資本を大量に、自由に、さらに迅速に導入、利用が可能である、⑥人材活用と効率的経営が可能である、⑦官民協調の中立的存在としての「第三セクター」により、複雑な利害関係の調整が容易になり、事業が促進される、⑧情報の集積化、危険負担の分散化が容易である。いわば「両セクターの長所だけを集めたバラ色の事業主体が、第三セクター」の特徴というわけである<sup>39)</sup>。遠山教授も、特殊会社など従来の公私混合企業では、公共性の確保の観点から政府による統制があったが、「第三セクターでは公共原理と利潤原理が共存しており、公共性を確保しつつ開発事業の能率をあげること、そのためにより多くの資金や経営能力を導入する組織を作ることが目的とされ、したがって、公共側の硬直的な統制はできるだけ排除し、出資者としての立場からするコントロールにとどめられている」と述べ、「第三セクター」においては特殊会社とは異

37) 『第3セクター』61～62ページ。

38) 出井、前掲論文、73～74ページ、および、地域政策研究会編『地域における第3セクターの展望』189ページ参照。

39) 『地域における第3セクターの展望』189ページ。

40) 遠山、前掲書、238ページ。

41) 『第3セクター』112ページ、および、『地域における第3セクターの展望』189～190ページ参照。

なり、公共性と企業性の調和・両立が可能であると評価されている<sup>40)</sup>。

しかし、他方で、「第三セクター」の問題点も指摘されている<sup>41)</sup>。それは、①官公主導の設立が多く、政治の介入がみられる、②人材の活用・効率的経営の観点よりも、民間からの資金調達という観点が強い、③「天下り人事」など管理費の増加がみられる、④予算制度など、経営の弾力性が欠如している、⑤寄り合い所帯で無責任体制になりやすい、⑥経営責任の明確化と経営の安定化を図れるか、⑦経営環境の変化に機動的に即応できる弾力性を具備できるか、といった点である。

「第三セクター」においても、政府レベルにおける特殊会社と同様に、「地方公共団体や議会等からの直接的な規制や制約を受けにくい状況にある」こと、および、官主導の「第三セクター」では、官民両者の悪い面が出て無責任体制に陥る危険性が高いなど、公私両部門の欠点を合わせもつことが問題点とされているのである<sup>42)</sup>。「第三セクター」も、基本的には、株式会社公企業（公私混合企業）として問題点を抱えているとみることができよう<sup>43)</sup>。

### (3) 「第三セクター鉄道」の問題点

「第三セクター」における問題点を集中的に表していると思われるのは、「第三セクター鉄道」の設立の事例である。すでに述べたように、「第三セクター鉄道」は、国鉄改革にともなう特定地方交通線の廃止・転換の結果として成立した地方自治体と地元資本との共同出資による株式会社形態の地方鉄道である。それは、従来の開発事業への民間資本の参加や大都市近郊の「第三セクター鉄道」の設立とは性格的に異なるものであり、赤字の地元の負担において鉄道経営を続けることを内容とするものである。そこでは、一部の事例を除いて、民間資本の導入は限られており、ほとんどが地元自治体による共同出資となっている。収支均衡ないし収益性の期待できない、したがって赤字経営が予想され、公的補助を必要とする事業に、利潤追求を必要とする「第三セクター」が適用されているのである<sup>44)</sup>。

交通事業における「第三セクター」は、従来より地方鉄道、都市鉄道、臨海鉄道、新交通システム（モノレール、ガイドウェイシステムなど）に利用され、最近では都市近郊鉄道や地下

42) 出井，前掲論文，73ページ，および、『地域における第3セクターの展望』189～190ページ参照。

43) このような問題点を踏まえた上で、次のように「第三セクター」を位置づける見解もある。「高度成長期、……企業の都市経営の事業推進の先兵となり、また実施部門を担当したのが外郭団体であるが、そのなかでも関心を集めたのが、第三セクター方式であった。」「地方公社（外郭団体、第三セクター）」は、従来「高度成長の落とし子」として、行政の総合性の破綻、民主的統制の欠如、行政の企業化・収益化への傾斜、民間資本への従属を批判されてきた。そこではまさに、民主的統制・行政の総合性と、企業性・能率性との調和が問題とされたのであった。しかし、今日における地方自治体に対する行政需要の高まりのなかで、地方自治体は「最小の経費で、最大の福祉を」充足することが期待されており、その手段として「地方公社・第三セクター」を積極的に評価していくことが必要である（高寄昇三「企業的都市経営論」『都市経営論』勁草書房，1985年参照）。

44) 直江，前掲論文，304～305ページ。

鉄にも「第三セクター鉄道」の設立がみられる。それらの多くは、従来の地域開発型の「第三セクター」と共通する特徴と問題点をもつものである。しかし、国鉄の特定地方交通線廃止の「受け皿」としての「第三セクター鉄道」は、採算的にみて条件の厳しい地域での活動を余儀なくされており、その維持・存続は公共的性格の強いものであるにもかかわらず、そこでは民間資本の導入の有無にかかわらず、収支均衡のための「効率的」経営が強要されているのである<sup>45)</sup>。

## 結 び

1980年代における公企業改革の結果、多様な形で株式会社公企業の増加がみられる。しかし、それを政府レベルの特殊会社と、地方レベルの「第三セクター」とに区別してみると、両者の置かれている状況に相違がみられ、そこから現代公企業論の課題が浮かび上がってくるように思われる。

特殊会社に対する公的規制（特に、国会による統制）の緩和のなかで、特殊会社における公共的側面は大きく後退し、企業的・効率的・採算的側面が強調されることになる。特殊会社が私企業への過渡的形態と認識されている場合には、この傾向はとりわけ強い。しかし、特殊会社は多くの場合、公企業の枠組みの中に止まらざるを得ないので、そこでは国会による規制を回避しつつ採算的経営を推進しており、しかも子会社の設立を通じて、より一層採算化を強めるとともに、民間資本との協調が図られることになる。

他方、地方レベルの「第三セクター」においては、「地方公社・第三セクター」と呼ばれる公法人、民法法人、商法法人といった形態が混在している。地方自治体として、民間資本の導入により地域経済の活性化を図らなければならないという側面、議会からの規制を離れて資本調達をおこない、収益的・採算的経営を促進しなければならないという側面、住民福祉の増進という公共性を促進しなければならないという側面が複雑に絡み合った結果、「第三セクター」それ自体の曖昧さが生じていると思われる。新たな「第三セクター鉄道」の設立は、一部で民間資本の導入による採算的経営が進められているが、多くは地方自治体と地域住民の負担の増加をもたらしており、「第三セクター」の今日的な位置づけを示しているといえよう。『『政府・自治体主導型』の地域開発・大型プロジェクトから、『民間主導型』のそれへの転換が、当面の問題となっている。この変化にともない、地方公社・第三セクターの形態と役割も変化する可能性が大である。地方公社・第三セクターのうち、経営危機に陥っているものと、そうで

---

45) 土居靖範「鉄道事業における『第三セクター』の動向と課題」『交通学研究』(1983年研究年報)、1984年、および、「新交通システムの経営形態に関する一考察」『運輸と経済』第44巻第7号、1984年7月参照。また丹羽由一「ローカル線廃止と地域交通」『調査』(日本開発銀行)第89号、1985年参照。

ないものとの差異が、新しい局面において、するどく表面化することも考えられる<sup>46)</sup>」といった指摘もみられる。

株式会社公企業の増加は、公企業の存在理由のひとつの側面、すなわち公的所有にもとづいて公共の福祉の増進（国民・地域住民の福祉の増進）を目的とする企業活動に大きな変化をもたらすことになる。収益性・採算性への傾斜，国会・議会からの規制の排除，公共性の欠如・切り捨て，そして利用者・住民の負担増が現在の株式会社公企業の増加の結果としてもたらされている。従来，公企業論の課題は，公共企業体における公共性と企業性の調和のあり方，公的規制のもとでの自立的・効率的経営の確保の問題であり，あるいは公企業における独立採算制と受益者負担原則，公費導入と経費負担区分との関連の解明といった問題であった。株式会社公企業の増加は，こうした課題を後景に退かせている。しかし，「第三セクター」をめぐる問題が示しているように，それに何よりも，現代日本の公企業の中心部分に占める特殊法人（特殊会社を除く），地方公営企業の比重の高さを考えるならば，そうした課題は決して消滅したわけではなく，今後ともより一層重要になってくるものと思われる。

---

46) 儀我壮一郎「地方公私混合企業の諸問題」『都市問題研究』第36巻第3号，1984年3月，30ページ。