
招待論文
Invited Paper

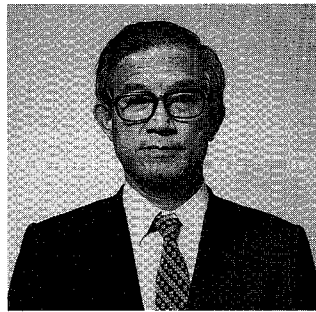
招待論文

国鉄民営化論

WHAT IS PRIVATIZATION?—THE CASE OF JNR—

岡野行秀*

By Yukihide OKANO



1. はじめに

1987年4月、日本国有鉄道は、その100年を超える官業、公社の歴史を閉じ、新たに民間会社として、すなわち、6つの旅客鉄道会社、1つの貨物鉄道会社として、門出した。1986年11月国鉄改革関連8法案の成立後、12月に鉄道通信、鉄道情報システムの2つの民間会社（後に合併）と財団法人鉄道総合技術研究所が設立され、また、87年4月の旅客鉄道会社、貨物鉄道会社の発足と同時に、新幹線保有機構と国鉄清算事業団の2つの公的組織が設けられ、国鉄改革の手続が完了した。

すでに、分割・民営化後2年半余の歳月が過ぎた。1985年7月26日、国鉄再建監理委員会が「国鉄改革に関する意見—鉄道の未来を拓くために—」を公表してから後は、同委員会の分割・民営案をめぐる、世の中は賛否両論に沸いた。論点は多岐にわたった。同委員会の国鉄経営破綻の原因の説明に異を唱えるものから、分割による交通（鉄道）ネットワークの破壊、列車ダイヤの改編による不便増大、貨物会社、北海道、四国、九州の

3島の旅客会社の経営見通し難、民営化による「公共性」の放棄等々まで、マスコミはこれらの問題を毎日のように取り上げた。2年半後の今日、景気回復の影響があるとはいえ、国民の心配はまさに杞憂に終わったようである。新生JR各社の2年間の決算は、心配症の知識人の予想を裏切った好調ぶりを示した。

筆者は、分割・民営案に積極的に賛成し、1986年10月16日の第107回国会衆議院の国鉄改革に関する特別委員会公聴会で、公述人として賛成意見を述べた。約20年前の1970年12月に「国鉄の経営をいかにすべきか」についての意見書を提出した国鉄諮問委員会の一員として、初めて国鉄問題にかかわりをもった筆者は、その後も原価計算、運賃問題等について国鉄のお手伝いをした。1972年の運賃改正法案（通常の運賃改定）、1977年の運賃弾力化法案について、衆議院の運輸委員会に参考人として出頭し、意見を述べた。

1972年に出頭したときに、筆者は、早急に民間会社の会社更正法の考え方に準じて、国鉄が自立経営できるように、不採算線の整理、合理化をするとともに、国鉄の長期負債（当時では約3兆円）の政府棚上げを実施すべきことを述べた。したがって、国鉄再建監理委員会の提案は、基本的に筆者がもっていた考え方と同じであったから、筆者にとって提案に賛成することは当然のこと

* 東京大学教授 経修 経済学部経済学科
(〒113 文京区本郷7-3-1)

Keywords: privatization, principal-agent, X-inefficiency, competition

だった。1986年の国会における公聴会で、分割・民営化法案に賛成の公述をした学者は筆者を含めて二人だけで、反対の公述をした学者の方が多かった。もっとも、当初、民営化にも反対していた多くの学者も、法案審議時においては、民営化には賛成、分割に反対の立場をとる人が多かった。

本稿の目的は、分割・民営化以前に多くの人々によって指摘された懸念がほとんど杞憂に終わったのはなぜか、あの国鉄が変わるはずがないという声をよそに、JRが活性化したのはなぜかを示すことにある。別の見方をすれば、このことは、分割・民営化に賛成した筆者が、なぜ賛成したかを示すことでもある。当時、筆者の賛成の根拠は、国鉄という企業体が置かれている経営環境が変われば、企業の行動—経営責任者の行動から現場の職員の行動までを含めて—が変わるにちがいないという予測—というよりはむしろ信念—であった。筆者がこのような信念をもつようになったのは、L. von Mises (1881-1973)の著書のⅢ。「公有企業の官僚的経営」^[1]の影響である。Misesの分析および筆者の考え方は、Principal-Agentの理論とよばれる経済理論を適用するとより明快に説明できる。以下では、国鉄分割・民営化の影響ないしJR活性化の過程をPrincipal-Agent（以下P-Aと省略）理論によって説明を試みることにする。

2. Principal-Agentの理論と国鉄民営化

(1) Principal-Agent (P-A) 理論

Principal-Agentの問題は「ある個人-Principal-(P)は、他のある個人-Agent-(A)がPrincipalの利益になるように行動させるには、どのような報酬のシステムを構築すればよいか」という問題である。ここで重要なのは、PとAが同一人ではないこと、PとAがそれぞれもっている情報に差異があること—情報の非対称性—を前提にしていることである。たとえば、Pを企業の所有者、AをPから経営を委任された経営者としよう。彼らは、それぞれ異なる目的をもっている。Pは、Aをして彼の目的—たとえば利潤極大—を達成するように行動させたいのであるが、Aが直面している企業環境とAの目的—たとえば報酬と余暇の適当な組合せ—と行動方式について完全な情報をもっていない。ここで、PはAをどのように監督するかという monitoringの問題に直面する。Pは、完全な情報をもっていないので、直接Aに対して利潤極大をもたらす行動を具体的に命令することはできない。そこで、Pにとっての課題は、彼の目的—利潤極大—をできるだけ達成するようにAが行動するインセンティブを刺激する最適な方式を導出

することである。もし、PとAが同一人物であったり、同一人物ではないが両者の目的がたまたま同一であったり、あるいは情報の非対称性が存在しなければ、P-A理論は意味をもたない。また、市場の競争が激しければ、Aにとって裁量行動の範囲が限定されるので意味が薄くなる。

(2) 国鉄民営化

国鉄再建監理委員会は、改革に関する意見の中で、国鉄の経営破綻の要因を公社制度に求めている。それは、経営破綻—巨額の累積赤字—の源を探っていくと、公社制度と不可分である外部からの干渉・制約に行き着くからであった。国鉄の経営破綻の主たる原因が公社制度にあったとすれば、それは公社制度のP-A関係に帰せられねばならない。それでは、公社制度のP-A関係はどのようなものであったか、民営化はそれをどのようにに変化させたか。まず、この点を考察する。

公企業の民営化は、企業の所有者が変わることであり、より一般的にP-A関係が変わることである。

まず第一に、民営化後のPの目的（効用）関数は、公企業時代のPのそれとは異なる。第二に、A—たとえば、企業経営の責任者—の目的（効用）関数も変わるはずである。第三に、きわめて重要なことであるが、民営化によって、P-A関係を外から律する制約が変化する。公企業であるが故に企業に課されていた諸制約—規制—がなくなる。その結果、企業にとって採用可能な経営手段（戦略）の集合がそれだけ大きくなる。いいかえれば、企業経営責任者の経営の自由裁量の範囲が拡大される。後述するように、企業に課される規制の廃止・緩和がもたらす経営戦略の集合の拡大は、企業の活性化を促す重要な要素である。

a) 国鉄時代（民営化前）のP-A関係

企業の所有者をP、経営責任者をAとする上述の例では、一段階のP-A関係しかないが、企業全体の行動をみるには、複数段階のP-Aを想定し、各段階のP-A関係を考察するほうがよい。ここでは、企業の所有者から現場の職員までを含めて、多段階のP-A関係を想定する。

公社時代の国鉄は国有企業であったから、その所有者である国あるいは国民が国鉄のPで、国あるいは国民を代表するものとしての国会がAであった。国会が、赤字ローカル線の廃止や運賃引上げに消極的であったこと、不採算であることが明々白々な地方交通線の新設に積極的であったのは、Pである有権者（選挙民）の効用をおもんばかって行動するAであったと解釈できよう。しかし、ここでは、国や国民とそれを代表する国会をまとめて1つのPとして考えることにする。国会あるいはそれを構成する国会議員の目的（効用）関数を特

注1) Ludwig von Mises, Bureaucracy, 1944.

定化することは難しいが、彼らの目的は、次回、次々回の選挙で当選するように彼（または彼ら）を支持する有権者を増加させ確保することである。したがって、たとえば、与党議員の効用は、自党の評判、各人の選挙区の有権者ないし支持者の効用の増加関数で、国鉄の経営状態—たとえば決算収支の黒字、赤字—には依存しなかったにちがいない。かつて、物価上昇時に運賃改正法—運賃引上げ—に対して、野党だけでなく、与党である自民党も反対して廃案あるいは継続審議になったことがある。赤字ローカル線の廃止については与党も難色を示した。国鉄の経営状態の悪化に構わず、鉄道建設審議会で与野党一致して地方ローカル線の建設を決めたり、経営悪化を恐れて着工を渋る国鉄の代わりに鉄道建設公団を設立して着工を進めた。1976年、80年の2回にわたって累積債務の一部を棚上げしたが、これとても国鉄の財政再建を真剣に考えたとは思えず、むしろ、赤字線の運行維持、さらに赤字新線の建設を可能にするための措置であった。

国会議員のこうした行動は、有権者の効用を反映しているので、国会を P とみなしてよからう。

P である国会と A である国鉄の中間に関係諸官庁が介在するので、国会 (P)—諸官庁 (A)、諸官庁 (P)—国鉄 (A) の二段階の P - A 関係を設定する。なぜならば、各段階の P - A 関係について情報の非対称性が存在するからである。 P である国会に対する A としての諸官庁、 A である国鉄に対する P としての諸官庁の目的（効用）関数と行動はどのようなものであったか。諸官庁には、日本国鉄道法、同運賃法等に従って国鉄の事業経営を監督する運輸省、国鉄の予算を査定する大蔵省、予算の執行を監査する会計検査院があった。

これらの諸官庁個々の目的（効用）関数を特定化することは容易ではない。しかし、一般的にいて、各行政・監督官庁の効用関数が、どうみても、通常の規制理論が前提するような公共の利益（Public interest）だけの増加関数であったとは思われない。むしろ、ことなかれ主義で、国会審議において、国鉄に関連する問題で面倒が生じて、関係官庁の職員の不効用が増加しないよう行動した。つまり、公共の利益を増加させるのに不効用の増大が伴えば、公共の利益を無視（軽視）したであろう。

国会と関係諸官庁との間には、情報の非対称性が存在した。関係諸官庁が国鉄に関して有する情報のすべてを国会がもっているわけではなかった。国会で行政の責任を問われる種になる情報は国会には提供されなかったであろう。また、国鉄経営責任者は、経営にかかわる問題—営業上の問題、労使問題等—についてのすべての情報を監督官庁である運輸省に提供せず、国鉄に都合の悪い情報は秘密にしたにちがいないので、国鉄と運輸省との

間にも情報の非対称性が存在したであろう^{注2)}。

次に、肝心の Agent としての国鉄の目的（効用）関数はどのようなものであったか。政府による利潤規制を受ける公益事業等を除く、一般の民間企業の経営責任者の場合には、経営責任者の効用関数は、企業の所有者（株主）の利益—配当あるいは株価—と経営責任者が投入する労力（経営努力）を変数とする関数、あるいは所有者の利益と役員報酬の関数である^{注3)}。後者の場合、両者とも利潤の増加関数であろうから、彼らの効用関数を具体的にどのように特定するかは別にして、利潤を変数あるいは代理変数とする関数と考えても間違いにはなるまい。重要なことは、Mises が指摘しているように、民間企業の場合には、経営責任者の目的が利潤の獲得であるから、経営の成果も利潤という一元的な尺度で評価できることである。

国鉄のような公企業の経営責任者の効用関数については、公企業を扱った論文の中でさまざまな特定化が行われている。たとえば、D. Bös は、経営責任者の効用関数を、外生的に決められた所得（報酬）と労力（経営努力）を変数とする関数と仮定して分析している^{注4)}。彼が特定化した効用関数は、国鉄の場合にも適用できよう。すなわち、国鉄の場合には、労使とも、彼らの給与は国鉄の経営成績—たとえば利益の大きさ—とは独立に、外部で決められる。労働条件の中心である賃金は、実質上、公労委によって決められたから、効用はもっぱら賃金以外の労働条件—労働時間、労働強度等—の関数で、給与はパラメーターであった。国鉄経営責任者の目的は、できるだけ少ない労力（経営努力）で、少なくとも収支均衡を達成し、平和な労使関係を維持して、列車が安全で、スト等で止まることのないようにすること、であった。しかし、国鉄が交通市場で独占的地位を占めていた時代には、収支均衡を達成することは容易であったから、国

注2) この点について、ある運輸省OBは、国鉄は直接国会議員に情報を提供し、運輸省は国鉄について十分な情報をもたず、したがって、国鉄に対する規制行政の権限はきわめて限定されていたと筆者に述べた。

注3) 企業の所有者と経営責任者の間に情報の非対称性が存在するので、経営責任者は、最大限の経営努力を払って利潤を最大にするよりも、所有者が不満をもたない程度の利潤を上げ、努力の増大に伴う不効用の増大を小さくしようとする。たとえば、この場合には、経営責任者の効用 U は、利潤 R と経営努力 E を変数とする $U = U(R, E)$ で表わされる。ここで $\partial U / \partial R > 0$, $\partial U / \partial E < 0$, $\partial^2 U / \partial R^2 < 0$, $\partial^2 U / \partial E^2 < 0$ 。

注4) 効用 U は、公企業の場合、 $U = U(Y) + U(E)$ で、 Y は所得、 E は労働努力。 Y が外生的に決められるので、 $U(Y)$ は一定。 $\partial U / \partial Y > 0$, $\partial U / \partial E < 0$ 。民間企業の場合には、 Y は E の増加関数で、 $Y = Y(E)$ 。したがって、 E の増加に伴う U の変化は、 Y の増加が生じるので、それだけ小さくなる。D. Bös, Public Enterprise Economics, 1986, pp. 71-3.

鉄経営責任者の経営行動は、Principal (P) であった国会あるいは関係諸官庁の非難を招かない程度の利益を出すことを制約条件として、経費を可能な限り膨らますことであった。なぜならば、利益はすべて国庫に納付することを義務付けられていたから、経費を切り詰めて利益をできるだけ大きくしようとするインセンティブが基本的に欠如していた。国鉄のX-非効率—所与の質、量の輸送サービスを極小の費用で生産せず、より大きな費用をかける非効率—や「国鉄一家」の形成はこの点に起因する。すなわち、計上する利益を適当に小さくするため経費を膨らますには、所与の輸送サービスを生産するのに、必要以上の生産要素（資本、資材、労働）を購入するか、生産要素の調達にあたって購入価格を高くするか、のいずれかあるいは両方を選択できる。給与が利益とは独立に決められるので、職員は利益を大きくしようと努力するよりも、労働の軽減、努力の節約を好する。経営責任者も、雇用を切り詰めて人件費の増大を防ぐよりも、平和な労使関係を維持するために、水増し雇用（featherbedding）によって職員の要求に応えることを好する。また、生産要素の購入価格を高くすることは、一方で生産要素を供給する企業の経営の安定に寄与するとともに、他方で職員の民間企業への「天下り」先を確保するのに有効である。「国鉄一家」は、こうして形成される。このように、生産要素の購入価格を「不当に」高くすることは、当然、国鉄の予算を査定する大蔵省、予算の執行を監査する会計検査院によってチェックされるはずだと反論されよう。しかし、国庫に納付される利益が計上できれば、大蔵省の予算査定は甘くなるだろうし、会計検査院も購入価格を厳密にチェックできないだろう。なぜならば、鉄道という特殊な事業の場合、一般に使われる市販の生産要素とは異なる鉄道特有の生産要素—機関車、車両、信号など—を投入するので、注文生産によるものが多い。生産要素の仕様を特殊化して購入価格を高くすれば、これをチェックすることは困難であり、合法的に経費を膨らませることができる。

公企業の経営行動のこのような説明に対して、公企業の経営目的は社会的厚生（social welfare）の増進であると異論を唱える人もあろう。たしかに、公企業は社会的厚生をまったく顧慮しないわけではないだろう。しかし、公企業の経営責任者が、もっぱら社会的厚生を増進のみを目的にして行動すると考えれば、それは現実から乖離した見方というべきであろう。

注意すべきことは、このような公企業の経営責任者の行動を特定の経営責任者の資質に帰すべきではないということである。経営責任者個人の資質によって行動に多少の差異が生じることはあろうが、むしろ、彼らが置かれている環境—P-A 関係—に問題がある。

公企業のX-非効率をどのようにして除去するかという問題は、公企業の経済理論の一大テーマであったし、実際に多くの提案がなされ、また実施されてきた。これらは、大別して、直接規制とインセンティブ刺激方式の2つに分けられる。しかし、これら2つのいずれにしても、現実に有効であるためには、前提条件としてP-A間に情報の非対称性が除去可能であるか、小さくしなければならない。特に、直接規制の場合には、この前提条件が満たされていないければ、有効性はほとんど期待できない。後述するように、情報の非対称性が存在するかぎり、X-非効率の解消は競争の刺激によるほかない。もっとも、X-非効率は、公企業に特有のものではなく、民間企業の場合にも生じる。P-A理論は、まさに民間企業、特に独占的な企業、あるいは規制によって競争が制限されている企業を対象にしてきた。これらの企業の場合、情報の非対称性があれば、X-非効率が発生しやすい。したがって、公企業が民営化されれば、幾分小さくなることはあっても、公企業時代のX-非効率が自動的に除去されるわけではない。

b) 民営化後のP-Aの関係

国鉄の民営化は、国会—関係諸官庁、関係諸官庁—国鉄の、2段階のP-A関係を変えた。JR各社の株式は、現時点では、国の機関である国鉄清算事業団によって保有されており、民間株主が保有しているわけではないので、厳密な意味で民営化されたとはいえない。しかし、日本国有鉄道法、日本国有鉄道運賃法、鉄道敷設法等が廃止された今日、国ないし国民を代表するものとしての国会は、もはやPrincipal (P) ではなくなった。形式上のPは、JR各社の全株式を保有している国鉄清算事業団である。同事業団の任務は、国鉄の資産債務の処理と余剰人員の再就職対策である。この新たなPrincipalの目的（効用）関数を特定化するのは難しいが、少なくとも、資産の処理を進めて、国民が負担すべきものとして残される債務をできるだけ小さくすることを目標にしていると考えられよう。したがって、あえて効用関数を想定すれば、当初に継承した債務残高を所与として、返済残高の増加関数として特定することができよう。その場合には、清算事業団にとって、JR各社が良い経営成績をあげ、株式公開時の株価が高くなることが望ましい。民営化後のJR各社の目的（効用）関数は、利潤の増加関数であるから、Pである国鉄清算事業団の目的とAであるJR各社の目的が合資する。このことが、民営化前と比べたP-A関係の決定的な変化である。

国会—関係諸官庁のP-A関係は、国会が国鉄のPでなくなったので、関係諸官庁の国会に対するAとしての役割は消滅した。民営化後は、運輸省に鉄道の監督官庁としての行政の責任が残るが、大蔵省や会計検査院の

役割は、国鉄清算事業団に関するものが残り、JR 各社についてはなくなる⁴⁵⁾。したがって、関係諸官庁-国鉄の P-A 関係も変化し、実質上、鉄道事業の監督行政機関としての運輸省と JR 各社間の規制者-被規制者の関係だけが残る。

このように、国鉄改革の目的の 1 つであった政治介入の排除は、P-A 関係を変え、P を国会から民間株主へ移すことによって、はじめて可能になったのである。

民営化、すなわち P-A 関係の変更は、JR 各社の経営環境を変えたが、それは次のような変化であった。

第 1 に、国鉄から JR へ変わることによって、企業の目的あるいは経営責任者（および職員の）の効用関数が変わった。

第 2 に、公企業に対して課される公的規制が廃止ないし大幅に緩和された。

第 3 に、当面の P である国鉄清算事業団の目的と A である JR 各社の経営目的とが斉合する状態になった。

以上述べた経営環境の変化は、JR 各社の経営にどのような影響を与えたであろうか。

3. 民営化—規制緩和—の影響

(1) 企業目的の変化

民営化によって JR 各社の経営環境が変わったが、第 1 の変化は企業目的の変化である。民間企業になり、経営責任者の目的（効用）が変わり、利潤の追及が主たる目標になった。ここで、「主たる」目標としたのは、多少とも社会的厚生を増大ないし維持—俗にいう「公共性」—が配慮されているようにみえるからである。

このように、JR 各社の目的（効用）関数の変数に利潤以外のものが入る余地があるにしても、民営化による決定的な変化は、企業の経営目標が、公社国鉄時代の曖昧かつ相互に矛盾する複数の目標から、基本的には利潤の追及という明確な目標に変わったことである。その結果、利潤を尺度にして、経営の意思決定ができるようになった。経営目標の明確さについての、公企業と民間企業との間のこの差異が、実は、企業の経営効率に大きな差異をもたらすのである。この差異の決定的重要性を強調したのが Mises である。

Mises は、公企業が官僚的経営に陥る根本的理由を、不明確な経営目的に求め、次のように述べている。

「経営の成否を評価する一元的な尺度がないので、政府は経営の細々した点にまで注意を払わなければならない。政府は、公企業が供給すべきサービスの量と質を細かく定めなければならないし、サービスの生産に必要な資材・労働を購入する際に適用される方式について

も詳細な指示を与えなければならない。会計上の損益が企業経営の成否を判断する基準にならないので、政府は経営の自由裁量を規則や規制によって制限することによって、政府に対する責任を企業に負わせる。経営に関する意思決定は、形式上は最終的に企業の経営責任者の意思決定の形をとるけれども、実質上は政府次第である。公企業の経営者は、私企業における経営者ではなくて、さまざまな規則、法令、決定に黙従する官僚である」⁴⁶⁾

公社国鉄の場合はどうだったか。日本国有鉄道法一条は「国が国有鉄道事業特別会計をもって経営している鉄道事業その他一切の事業を経営し、能率的な運営により、これを発展せしめ、もって公共の福祉を増進することを目的として、ここに日本国有鉄道を設立する」と定めている。下線（筆者による）の部分の表現は、ならぬ、具体的な経営目的を規定していない⁴⁷⁾。企業の目的が曖昧不明確であれば、経営の成功・不成功を客観的に評価する尺度がない。

企業の目的が利潤の追及になれば、経営の成否は利潤という単一の尺度で測ることができる。たとえ、目的（効用）関数が利潤以外の変数を含むとしても、利潤と他の変数との間のトレードオフを考慮して意思決定できる。民営化後、JR 各社の経営目的が利潤の追及に変わった当然の結果として、各社は一方で収入の増大、他方で経費の節減に努力するようになった。各社が利潤の増大に努力するのは、株式公開時の株価—それは、市場における企業の評価を表わす—をできるだけ高くしたいからである。また、本州 3 社の場合は、それによって有利な資金調達が可能になる。

(2) 公企業規制の緩和

民営化による企業環境の変化の第 2 は、公企業規制の緩和である。すなわち、公企業であるが故に課されていた規制がなくなり、JR 各社が採用できる経営戦略の範囲が拡大されたことである。民営化後の「JR の活性化」現象に最も大きな影響を与えているのが、この経営戦略の範囲の拡大—経営の裁量の拡大—である。俗な表現を使えば、相撲の「禁じ手」の緩和である。公企業—国鉄—は、同じ産業の民間企業—民鉄—に課されている規制に加えて、公企業に特有の規制が課されている。つまり、民間企業の場合よりも、「禁じ手」が多い。「禁じ手」が減れば、より多くの手を使えるようになる。兼業の制限のように目につきやすいものだけではない。民営化後の今日でも、運輸大臣に事業計画を提出し、その承認を得

注 6) Mises, op. cit. p. 48.

注 7) J. Vickers and G. Yarrow は「公共の利益を、政府が極大化を目指す明確に定義された関数の形で表現できるという仮定は、明らかにかなり大胆な仮定である」と述べている。J. Vickers and G. Yarrow, *Privatisation*, 1988, p. 29.

注 5) 現時点では、JR 各社は、政府保証の債務を承継しているため、会計検査院の監査がある。

なければならないので、経営の裁量について一定の制約が課されているとはいえ、投資をはじめ支出の内容についての裁量の余地が格段に大きくなった。大蔵省の予算査定、会計検査院の会計監査の存在は、実質的には、裁量の余地を著しく狭めていたと思われる。大蔵省の関心は「赤字減らし」で、経費削減に目を向け、会計検査院は、支出、たとえば資材購入の手続の適法性に関心があり、資材調達の効率性は二の次であった。これは、先に述べた、Principal (国会) に対する Agent としての、そして Agent (国鉄) に対する Principal としての関係諸官庁のそれぞれの目的(効用)関数に基づく行動であった。民営化後一年目の後半、順調な再出発を機に、JRのうちの一社が職員の社宅(旧国鉄アパート)の外装の塗装、畳、ふすまの取替えなどを行った。大きな赤字を計上していた国鉄時代には、たとえ、こうした改装が職員の勤労意欲の向上に役立つとしても、予算を計上できなかったであろう。なぜならば、関連諸官庁の公企業国鉄に対する規制が国鉄経営の裁量の範囲を狭めたうえ、国鉄自体が自らの裁量の範囲をさらに狭めていたからである。国鉄経営者は、国会で問題として取り上げられたり、マスコミに批判されることを過度に危惧する傾向があった。職員のアパートを改装すれば「大赤字の国鉄が職員アパートを改装」と批判を浴びたにちがいない。したがって、現実に国鉄が採用できる経営戦略の集合はきわめて小さくなっていった。

重ねて注意を喚起したいことは、法的規制、関係諸官庁それぞれの効用関数に基づく行政(行政指導を含む)による規制、さらに国鉄経営責任者が自らに課した(自己)規制の3段階の規制によって、現実の経営戦略の集合が規定されていたことである。いいかえれば、国鉄にとって採用可能な経営戦略の集合は、3段階の3つの規制によって規定された経営戦略の集合の共通集合の部分であった。

民営化によって、公企業に対する法的規制、それに依拠する関係諸官庁の行政による規制がなくなり、JR各社が採用できる経営戦略の集合が拡大されたのである。

(3) 経営の活性化

目的(効用)関数と採用可能な経営戦略の集合が与えられ、目的(効用)関数に含まれる変数と経営戦略の集合に含まれる変数との間の関係が既知であるとしよう。目的(効用)関数を極大にする最適戦略を採用するという意味で、経営責任者が合理的に行動すると仮定すれば、民営化によって企業の目的(効用)関数が利潤の追及へ変化し、規制緩和で採用可能な経営戦略の集合が拡大されたので、経営収支は少なくとも現状より悪くならず、改善されるはずである。この結論は、経営責任者が、拡大された経営戦略の集合について完全な情報を持ち、合

理的に行動すると仮定すれば自明のことであるが、現実にはこれほど簡単ではない。

第1に、企業の経営責任者が、規制緩和の結果、新たに採用可能になった経営戦略のすべてを正確に認識するとは限らない。すなわち、経営戦略の集合の変化についての完全情報の仮定が満たされている保証はない。一般的傾向として、政府規制下にある産業の企業経営者は、規制によって制約された経営戦略の集合に属する経営戦略だけを考えて行動する。規制によって「禁じ手」にされた経営戦略は彼らの脳中にはない。経営者が、このような経営環境に慣れてしまうと、規制が緩和され「禁じ手」の一部が解除されても、どのような経営戦略が利用可能になったかを認識しない可能性がある²⁸⁾。規制緩和は企業成果の改善の必要条件ではあっても、十分条件ではない。JR各社の経営成績が改善され、経営が活性化したのも、実は、国鉄時代から一部の幹部職員が、「がんじがらめ」規制が国鉄の経営戦略の集合を著しく小さくし、それが経営改善の障害になっていることを十分に認識していたからである。潜在的に優れた企画能力をもった幹部・中堅幹部職員が少なくなかったが、採用可能な経営戦略の集合が限定されていたので、能力があっても、それを発揮することが許されず、職員の士気が沈滞した。民営化後、JR各社が活性化したのは、規制緩和によって企業の経営環境が変わり、職員が能力を発揮できる機会が拡大されたからである。

第2は、企業の内部効率(Internal efficiency)の問題である。

規制緩和によって企業環境が変わり、また、採用可能な経営戦略の集合が拡大され、その変化について完全情報が得られ、それに基づいて収益を増大させる経営戦略が企画されても、それが実施されるとは限らない。企画部門が、新しい経営戦略を企画し、提案しても、企業内部にその採用、実施を阻害する要因が存在する可能性がある。ある経営戦略が提案されたとき、その提案の実施に関係ある部門が、実施されればより多くの努力を強いられるとすれば、必要とされる追加的努力に伴う不効用の増加を償うに足る報酬を保証されないかぎり、提案に賛成しないだろう。

このような阻害要因が大きいか小さいかは、企業の内部効率に依存し、内部効率は企業内部のP-A関係と市場条件に依存する。次の4.で、この問題を考察する。

4. 市場条件と企業の内部効率

(1) 公企業と民間企業のX-非効率

X-非効率とは、諸与の投入物の組合せに対して、他の財(サービス)の産出量を減少させることなく、ある財(サービス)の産出量を増加させることが可能である

場合、あるいは一定量の産出物の組合せを生産するとき、他の産出物の量を減少させることなく、少なくとも1つの投入物を減少させることが可能である場合をいう。X-非効率が生ずる主な理由は、個人が彼の効用を極大にしようとして行動するときの(労働の)努力と生産が最も効率的に行われる場合に必要とされる彼の努力とが、必ずしも一致しないで乖離するからである^{注8)}。

個人は、与えられた労働条件—報酬と労働時間だけでなく、労働環境、労働の強度、昇進の可能性等まで含めた広義の労働条件—のもとで、彼の効用を極大にする(労働)努力を選択する。労働条件次第では、彼が選択する最適な努力の水準は、生産が最も効率的であるときに必要とされる努力の水準よりも低くなる。彼がこの必要とされる努力の水準まで彼の努力を増大させるならば、不効用が増加する。彼にとってみれば、不効用の増加分を償うに足る効用の増加をもたらす何らかの補償措置がとられない限り、(労働)努力を増加しようとしな。経営責任者であれ、中間管理層であれ、労働者であれ、個人のこのような行動様式は、公企業でも、民間企業でも、本質的に同じである。それなのに、公企業のX-非効率が民間企業のそれより大きい傾向があるのはなぜか。公企業の場合には、個人の給与(報酬)は個人の(労働)努力の水準とは独立に外部で決められる。したがって、個人が(労働)努力を増加させれば、不効用が増大するだけである。もし、給与(報酬)の絶対水準が低ければ、彼にとって最適な努力の水準は、最も効率的に生産を行うときに必要とされる努力の水準からより大きく乖離し、X-非効率が大きくなる。一方、民間企業の場合には、給与(報酬)は個人の(労働)努力の水準とリンクされており、その増加関数である。したがって、努力を増加させれば、給与(報酬)も増加するので、努力の増加に伴う不効用の少なくとも一部は補償される。報酬の増加が効用の増加をもたらさない、すなわち、所得の限界効用がゼロでなければ、そして、努力の増加に対して報酬の増加が大きければ、個人にとって最適な(労働)努力の水準と生産の効率化に必要なそれとの乖離は小さくなる。したがって、民間企業の方が、公企業と比べて、X-非効率が小さくなる。

国鉄—一般に公企業—の非効率が、すべてX-非効率によるわけではないが、上の分析によって、国鉄のX-非効率の本質が説明できる。まず、職員給与は公労委

によって、企業外で外生的に決められ、(労働)努力に依存しない。職員—特に現場職員—の地域間移動、職種間移動が難しく、労働組合運動が強力であったので、(労働)努力を変化させるのに要するコストがきわめて大きかった。上のX-非効率の分析は、国鉄内部に存在した、経営責任者、幹部職員から一般職員まで、何層ものP-A関係のいずれについても当てはまる。

国鉄の民営化はX-非効率にどのように影響したであろうか。まず、経営責任者のX-非効率については、企業の目的(効用)関数が変化したので、彼らにそれを減少させるインセンティブが生じた。一般職員のX-非効率については、彼らの所得、付加給付が直接(労働)努力にリンクされないまでも、基本的に利潤に依存するようになったので、少なくとも間接的にリンクされるようになった。かくして、X-非効率発生条件は、民間企業並みになった。

(2) 市場競争と内部効率

民営化は、X-非効率を減少させるインセンティブを与えはするが、現実にX-非効率をどの程度減少できるかは他の要因によって決まる。

要因の第1は、企業の運営である。職員の(労働)努力投入のインセンティブを有効に刺激できるかどうかによる。第2は、市場の競争とJR各社間の成績競争である。

第1の要因、企業の運営については、企業の目的(効用)関数の変化—利潤の追及—に応じて、経営責任者、中間管理層、一般職員すべての活動の成果を利潤への貢献という単一の尺度で評価し、そしてそれと各人への報酬をリンクさせれば、インセンティブが刺激される。官僚組織—国鉄もその例外ではなかったが—では、目標があいまいで、個人の成果の評価する単一の尺度がないので、各人の職務は命令によって決まり、その活動の成果は、命令を確実に遂行しているかどうか、減点主義によって評価せざるを得ない。減点主義は、個人のインセンティブを刺激しないだけでなく、減点の対象になるような結果を隠すインセンティブを刺激し、企業内部の何層ものP-A関係間の情報の非対称性を拡大することによって、X-非効率を大きくする。

第2の市場競争と各社間の成績競争は、企業の外から企業内部のX-非効率を減少させるインセンティブを刺激する。単一の尺度—利潤への貢献—が採用されても、企業が市場において独占的であれば、独占を利用して利潤をあげるのは容易であるから、X-非効率を最大限減少させようとするインセンティブが欠如する。市場の競争が激しければ、競争に負けることなく、利潤を確保しようとするれば、X-非効率あるいは内部非効率を極力減らさなければならない。市場競争は、企業経営の効率化

注8) 政府の規制下にある産業の規制緩和に反対する事業経営者の多くは、規制緩和によって自分たちが採用できる経営戦略の範囲が拡大することを認識しないものが多い。

注9) H. Leibenstein, General X-Efficiency Theory & Economic Development, 1978, Chap. 2, pp. 17-38.

を促す「インセンティブ・メカニズム」である。

また、JR各社間の成績競争であるが、JR各社の輸送サービスは、相互に代替的であるよりは、むしろ補完的であり、市場で競争関係にあるわけではないけれども、各社の経営成績が相互に比較されるので、収入の増大を図るとともに、X-非効率あるいは内部非効率をできるかぎり除去しようとするインセンティブが刺激される。

以上、企業のX-非効率ないし内部非効率と2つの要因—企業の運営と市場競争—の関係について述べたが、2つの要因は互いに無関係ではない。企業をどのように運営するかは、市場の条件と無関係ではない。企業の運営自体が、競争が激しいかどうかによって影響される。経営責任者は、競争が激しいほど、彼らの（労働）努力を多く投入するだろう。このように考えると、企業の内部効率の向上にとって、また、したがって市場成果の改善にとって、最も重要なのは市場競争の存在である。

公企業と民間企業を比較して、後者の方がずっと効率적であるとの主張が多い。しかし、市場が競争的であれば、この主張は必ずしも当たらない可能性がある。両者の経営の効率性に差がないか、あってもきわめて小さくなるかもしれない。この一例は、郵便事業である。郵便事業は昭和55年度まで、料金値上げ後1、2年は黒字になっても、すぐ赤字になり、また値上げする、このパターンの繰返しだった。特に小包郵便は、民間宅配便に食われて取扱物数が減少し、ボトムの58年度には最高時の30%減になった。しかし、大幅な改善策を実施した結果、物数が増加に転じ、63年度には過去最高を示した。56年の料金改定以後一回も料金値上げせずに、62年度には2000億円以上もの累積欠損を解消し、繰越し剰余金を計上するまでになった。政府の直轄事業である郵便事業の目覚ましい活性化は、民間宅配便、電気通信等との競争に対処する努力と郵便事業のP-R関係による。郵便事業の場合は、国鉄とは異なり、郵政省自身が郵便事業の監督官庁であると同時に事業の経営責任者でもあったので、PとRが同一主体であった。省内のP-A関係の情報の非対称性さえ小さくすれば、内部効率を高めることができた。この点は、国会、関係諸官庁、国鉄の間に二重のP-Aが存在した国鉄の場合と対比されよう。

5. 結びにかえて

今日、国鉄の分割・民営化の成果を論じた書物がみられるようになった。JRの「活性化」現象を評価するも

のもあるが、表面に現われた「活性化」現象—特に予想を上回る経営成績—は、もっぱら巨額の債務の棚上げ職員の大量削減という措置によるもので、同じ措置がとられたならば、分割・民営化を実施しなくても、達成されたはずであるとする見解がみられる。

後者の見解は、主として、国鉄時代最後の決算とJR各社の決算の数字を比較したもので、国鉄最後の決算でも、もし、巨額の借金や累積欠損にかかわる利子負担がなければ、経常黒字であったと主張する。そして、JRの決算では、経費がかえって増加しているとか、償却を厚くして「利益隠し」をしているとか、一方的な、偏った価値判断に基づく見解である¹⁰⁾。数字上の比較は、ものの本質を見逃しやすい。数字は同じであっても、それを生み出す基盤・条件が異なれば、その差異を見逃してはならない。短期的にみれば、数字に大きな違いがなくても、長期的には大きな差異が生じる。償却を厚くする企業とただ決められた方式で償却の額を決める企業とでは、長期的には大きな差異が生じる。数字だけを比較して、分割・民営化の評価を下す人々は、JR各社が公社時代の国鉄と同じ行動をとることを前提にしている。「利益隠し」というような表現を使うこと自体が、分割・民営化の意義を正確に認識していないことを示している。経営形態を公社のままにして、JR発足時に適用されたと同じ債務の棚上げ、余剰人員削減の措置さえとられたならば、経営成果はまったく変わらなかったはずだと暗々裡に前提している。公社形態のままでは、はたして長期的にJR各社と同じ成果をあげることができるかどうか。同じ成果をあげ得るとする主張は、国鉄時代のP-A関係と分割・民営化後のP-A関係の差異が経営成果に与える影響を認識していない主張である。国鉄改革にとって決定的に重要だったのは、企業環境の改変であった。なぜならば、国鉄の破綻について、国鉄経営責任者にまったく責任はなかったとはいえないまでも、責任のほとんどは公社制度の企業環境、P-A関係にあった。それ故に、企業環境の改変は、国鉄改革の必要条件であった。企業環境の改変と市場競争の存在、この2つがJRの企業行動を変え、その活性化を促したのである。

公企業、民間企業を問わず、活性化の問題を考えると、[公]か[民]かであるよりも、企業環境—P-A関係—がどうなっているか、市場の競争が存在するかどうかに注目すべきである。今日、しばしば問題にされる第3セクターの非効率経営も、その企業環境、P-A関係に問題があると思われる。

(1990.1.8・受付)

注10) たとえば、立山学「JRの光と影」岩波新書、1989年、伊東光晴「双子の悪事—国鉄・電電改革とは何だったのか—」『世界』1989年5月号の磯崎勲氏との対談「JR・黒字決算の実態」参照。

研究展望

Review