

政府と公企業の財政関係に関する一考察

——資本形成を中心として——

佐々木 伯 朗

1. はじめに

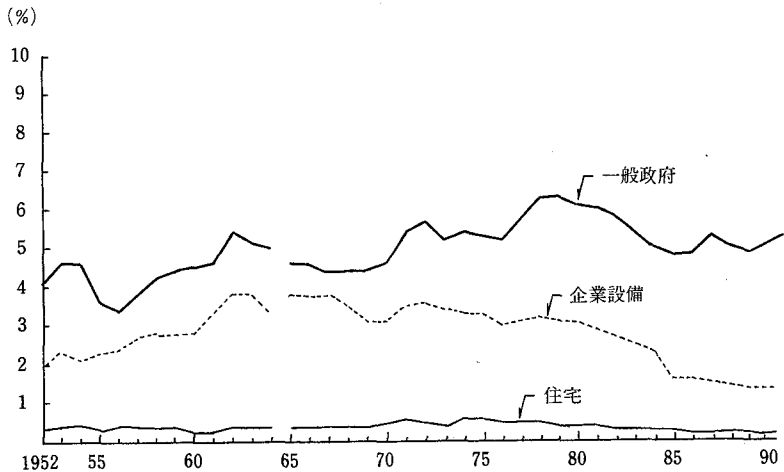
混合経済体制と呼ばれる現代資本主義の下では、国家の経済過程における役割をその貨幣的表現である財政という面から解明する場合、一般政府の財政のみならず、政府と市場の中間にあって経済政策の実行主体ともなる公企業の財政の分析が不可欠である。しかし、特に日本の財政学においては、一般政府の側から公企業や特殊法人への補助や出資の関係を分析した研究が主で、公企業内部の財務構造にまで立ち入った実証研究は比較的少ない。逆に従来の公企業論ないし公益事業論においては、料金水準や競争条件の規制に関する研究が多く、国庫からの補助金や出資金の話はあっても、それらは専ら会計処理の適否を問うものであって、公企業の経営に対してそれらの補助がいかなる影響を及ぼしたかという点についてはほとんど触れていない。

筆者は元々日本を中心とした資本主義諸国における財政支出を資本形成を中心に研究してきた。しかし、公企業は一般政府を補完する役割をフィスカル・ポリシーや社会資本の形成という領域において行ってきた。また公企業はその特性として、鉄道や電力、通信、ガス、水道など大規模な固定資本を必要とする産業や、道路、港湾、住宅といった社会資本自体を提供する産業に集中している。従って公企業における資本形成を財政との関係で論じる必

要がある。

その際、一般政府との対比で注目すべきことは、図1に示すように、対国民総支出比でみた公共部門の企業設備投資（これが公企業に対応する）の割合が、1970年代以降傾向的に低下している事実である⁽¹⁾。すなわち70年代は、フィスカル・ポリシーによって一般政府による資本形成の比重が増大したにも関わらず公企業の資本形成の割合は低下を続け、80年代に入るとその低下傾向はさらにはっきりする。三公社が民営化によって公共部門から除外されたことを原因とする85年の落ち込みを考慮に入れたとしても、全体として公企業投資の比重が低下していることは間違いない⁽²⁾。

図1. 公的固定資本形成の類型別対国民総支出比



(注) 1965年より前とそれ以降とは国民経済計算の方法に違いがあるので、分けて表した。

(出所) 経済企画庁『国民経済計算年報』各年度版より作成。

このように、公共投資の推移が一般政府と公企業とで70年代以降異なる様相を示しているのはなぜだろうか。その実証的解明には、まず公企業と一般政府の間でどのような資金の授受関係が存在し、それがこの時期にどう変化していったかを、公企業の財政状態から知ることが必要である。小論はこの

ような問題意識の下に、具体的な公企業の事例の分析を行い、一般政府の財政との関係、および公企業投資の動きを規定する要因を考究するものである。

小論でとりあげるのは、日本電信電話公社と日本道路公団の二例である。理由はまず第一に、当然のことだが資料の入手が容易であったこと⁽³⁾、第二に、公企業の中でも規模が大きく、公企業全体の投資の動きを説明しうること、第三に、一方の電電公社は恒久的事業であり他方の道路公団は有限的事业であるという違いが存在することである。この有限性、恒久性という区分は、究極的には政府がその事業において認める公共性の差に基づいているが、後にみるように、この区分が当該公企業の財政状態の相違に対応し、ひいては投資行動の違いも生じてくるという意味で興味ある比較が可能となるのである。

2. 公企業の財務構造

以下の分析においては、対象となる公企業の財務構造から資本形成に使われる資金の調達経路を調べることになるが、その前に、公企業会計の基本的な構造と特徴について述べておこう。

現代における公企業の存在意義は、公共的な性格を持った事業を企業形態をとることによって能率的に行うことにあるわけだが、この事業の公共性という要求から利益の獲得は認められず、独立採算制または原価補償主義が経営の原則といわれている。しかし最近の日本の現状をみる限りでは、何らかの形で政府による資本助成や営業助成がなければ採算が成り立たない公企業がある一方で、かつての専売公社や地方の収益事業のように利益の獲得を前提とした事業や、後にみるように設備拡張資金の確保のために必要な余剰という名目で利益を得ていた電電公社などの例が存在する。従って現在では独立採算制の定義が見直されており、これを公企業の条件からはずす考え方も

ある⁽⁴⁾。しかしこれは「独立採算」の意味を単に収入（収益）と支出（費用）の量的比較のみでとらえる考え方に基づくのであり、そうだとすれば、余剰を生じていれば政府現業であっても、公団や公私混合企業よりも独立性が強いということになり、実態を正しく表しているとはいいい難い。むしろ、そのような欠損や赤字に対する政府補償は、景気変動その他の外生的な諸要因に対する、公共部門に与えられた「機能」と考えたほうがよく、問題はその機能の前提となっている、公企業を規制する様々な法制度に示された「構造的」な側面であろう。すなわち「独立採算」の程度は、例えば価格（料金）設定の自由度や、賃金水準及び投資規模の決定、余剰の国庫納付義務の有無など、一般会計から独立して事業を含む会計に対して自由な企業活動を行う保証がどれだけ制度的に与えられているかによって表されるというべきであろう。

この考え方に従って、戦後における事業体としての政府会計を独立採算制の強い順に並べると、公私混合企業などの特殊法人、公社（民営化前）、公団・事業団⁽⁵⁾、企業会計方式をとる特別会計（郵政、国有林野等のいわゆる政府現業）、官庁会計方式の特別会計（道路整備等）となるが、これは一般会計からの独立性を強める過程をたどってきた公企業の歴史にも対応しているわけである。

こうした条件の下で公企業の会計制度にはいかなる特徴がみられるであろうか。第一に公企業には官庁型予算・決算と企業的決算の二つの経理が存在することである。前者は公企業の、行政機関としての性格を示すものであり、定められた行政目的の執行に対応する資金の収支状況を明らかにするもので、議決または所管大臣の承認に基づくという点で拘束力をもっている。後者は公企業の「企業」としての性格を特徴づけるものであり、財務処理に用いられることで経営や財政の実態を明らかならしめることに目的がある。

第二に、先にものべたように、公企業はそれぞれが政府の個別の政策目的に対応しており、設立の根拠法やその他の諸々の行政法によって料金や賃

金、投資などに規制が加えられる。例えばインフレ対策のために公共料金はしばしば低水準に抑制され、建設投資は民間では採算に乗らないような地域にも行われる。従って公企業は利益又は剰余獲得の機会が制約されている結果、その資金調達面では政府資金や他人資本への依存が不可避となる。

第三に、統一された会計原則が存在しない点である。これは、公共企業体や公団の方式が戦後急速に導入される過程で、公企業として統一された会計原則を確立することよりも、それぞれの事業体および所管省庁の政策目的が優先されたことによると思われる⁽⁶⁾。その結果、負債と資本を同一視する「借入資本金」方式や、剰余が外部に流出せず再投資されることからその利益性を否定し資本に組入れる「造成資本」方式など、一般の企業会計原則と異なる制度が導入され、会計学上の論争点となっている⁽⁷⁾。特に後者は、公企業の設備拡張資金の一部を「資本コスト」として費用に算入する結果⁽⁸⁾、建設投資のための料金引き上げを正当化するシステムとして機能してきたのである。

これまで述べてきた、公企業会計の特質から、その資本支出の源泉は大別して、利益や減価償却引当金等の内部資金、債券や借入金等の外部資金、そして政府からの建設補助金や出資金という三者が存在することになる。

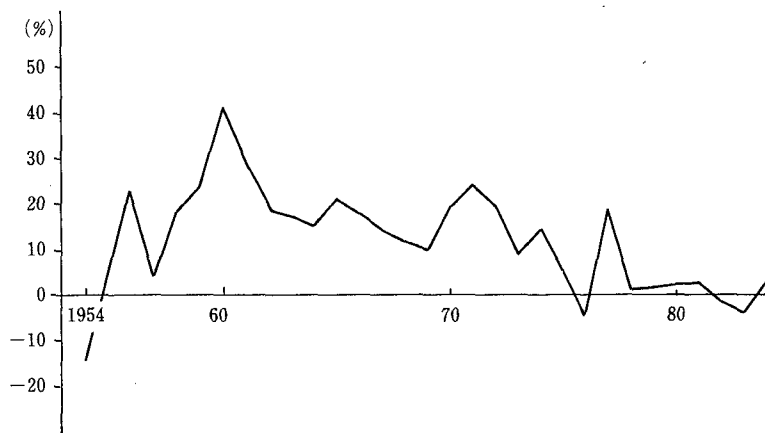
3. ケース・スタディー—建設投資の資金分析—

A. 電電公社

電電公社は昭和27年8月に、電気通信事業特別会計を引き継いで成立し、昭和60年4月に特殊会社である日本電信電話株式会社に移行するまで、日本における電信・電話業務、およびそれに付随した通信サービスをほぼ独占的な形で行ってきた公企業である。まず電電公社の実際の建設投資額の伸び率の推移を図2によってみると、1960年に最も高い伸びを示し、その後は70年代前半にやや回復するものの、長期的には低下傾向にある。グラフは名目額

の伸びで示してあるから、実質的には60年代以降、建設投資は一貫して伸び率を低下させてきたといえよう。

図2. 電電公社建設投資の対前年度伸び率



(出所)『日本電信電話公社二十五年史・別巻』, および大蔵省『財政統計』各年度版より作成。

次に電電公社の会計制度について説明する。公企業が官庁会計と企業会計の二つの様式を持つことは既に述べたが、電電公社においても業務の執行や資金の収入と支出は予算に基づいてなされるので、ここでは予算の体系に従って資金フローを説明する。まず勘定区分は損益、資本、建設に分かれるがこのうち建設勘定は繰り入れられた資金を実際に建設工事の支出に充てる役割を持つだけなので、投資額の実質的な決定は資本勘定においてなされることになる。表1に示すように資本勘定は利益と減価償却費を中心とする資金を損益勘定から受け入れると共に、受益者からの設備負担金と、電信電話債券、そして資産充当を加えて収入となる。これが支出面では建設投資が債務の元本の償還に使われることになる。電電公社の会計の特徴はこのように損益勘定からの繰り入れと加入者からの設備負担金が建設投資の資金源泉となっていた点であり、貸借対照表ではこれらがそれぞれ利益剰余金と資本剰

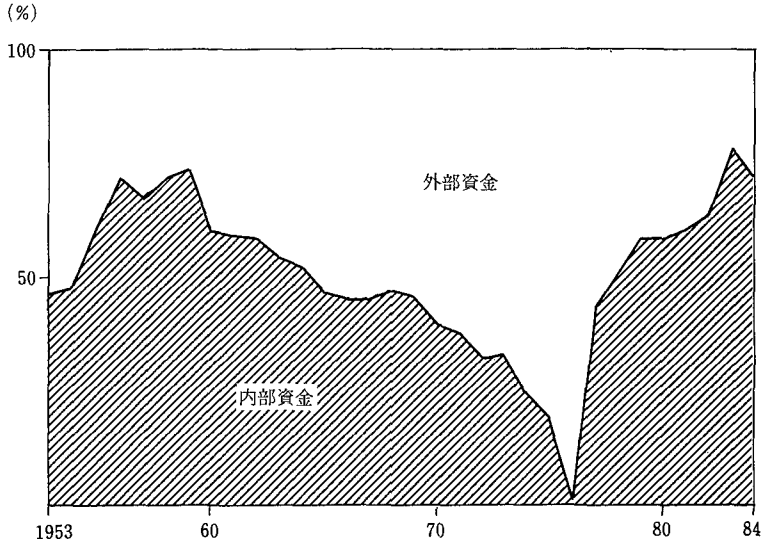
表1. 電電公社の勘定体系

損益勘定				資本勘定					
収入		支出		収入		支出			
電信収入	電話収入	専用収入	雑収入	損益勘定より受入	建設勘定へ繰入				
営 業 費 運 施 用 施 設 保 受 託 業 管 理 共 利 子						電債及び借入金	債券及び借入金等償還		
減 価 償 却 費 債 券 発 行 差 損 償 却 費 当 期 利 益						資 産 充 当			
						設 備 料	出 資 ・ 納 付 金		

余金として自己資本を構成している。従ってこの自己資本の形成が「財務活動が政府資金や他人資本に対して保持している自律性の程度を反映する⁽⁹⁾」ものとするれば電電公社はその「自律性」を原価のみならず拡張資金をも加入者に料金として負担させうるシステムによって保持していたといえる。すなわち経常収入においては、料金が総括原価に設備拡張資金の一部を加えた形で算定されていたこと、資本的収入においては設備負担金のみならず、加入者引受電債も、低利発行のために売却時にキャピタル・ロスをもたらした点で加入に伴う実質的な負担となっていたことがそれを示している。

次に、上で検討した資金の経路を基に、建設投資の資金構成を調べてみよう。計算方法としては、まず各年度の決算の資本勘定における「債券および借入金等償還」がすべて減価償却引当金によって行われるものとして、損益勘定から資本勘定への繰入金から債務償還額を引いた残りを内部資金、建設投資額から内部資金を除いた額を外部資金とした。そして内部資金と外部資金の投資額に占める割合を示したものが図3である。内部資金の割合は公社の発足直後には上昇し、1959年にピークに達した後下降に転じ、76年には0となる。その後再び上昇して、現在は発足直後の高さにはほぼ並んでいる。この変化と、図2の建設投資の伸び率とはどう関係しているのだろうか。『日本電信電話公社二十五年史・別巻』の統計によると、外部資金の絶対額の伸

図3. 電電公社建設投資の資金構成



(出所) 図2に同じ。

び率は1960年代から70年代前半を通じて、20%前後でほぼコンスタントであった。従って70年代半ばまでの建設投資の伸び率の低下は内部資金の比率の減少、いいかえると損益収支の悪化に対応している。しかしその後の状況は異なる。内部資金比率が上昇しているにも関わらず、建設投資の伸び率は上昇しないからである。このことは『財政統計』中の電電公社の決算の資本勘定において76年以降に債券および借入金による収入額が減少していることから説明できる。つまり外部資金の絶対額の減少が建設投資の伸びの低下を説明しているのである。

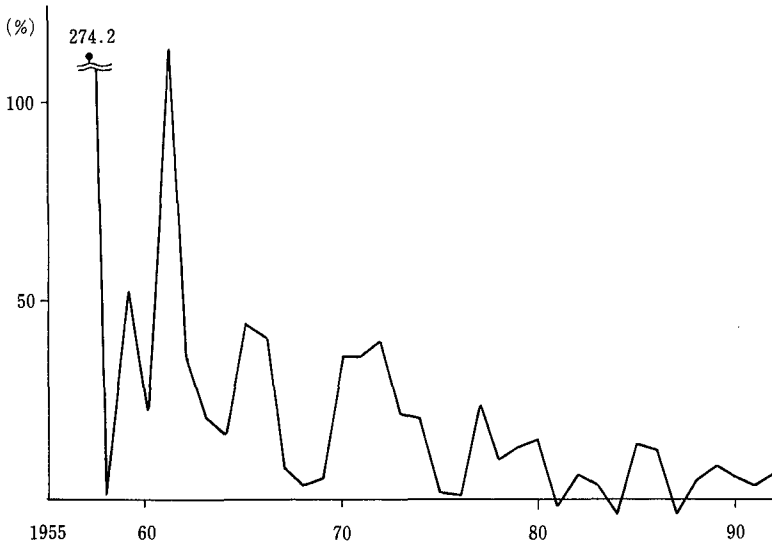
70年代半ばを境目にしてこのような変化が生じた原因は何であろうか。この問題に答えるためには、公社債市場等の外部環境の変化まで分析対象を拡大する必要があるが、それは公企業の財務構造におけるファクト・ファインディングが目的の小論の範囲を超えている。しかし一ついえることは、投資

額の伸びが単純に内部資金比率の増減によって説明されうるためには、外部資金の制約が一定であること、少なくとも債券発行が金利等の影響で制約されて建設投資が変動することのない状況が必要だということである。60年代までのように金利が規制され、かつ変動が小さかった時代はそうした条件が整っていた。逆にいえば、70年代以降の債券発行額の急激な減少はその条件が失われたことを意味するのではないだろうか。

B. 日本道路公団

日本道路公団は昭和31年4月に特定道路整備事業特別会計の資産、負債を受け継いで設立された特殊法人で、他の道路公団と共に日本における有料道路建設の中核となっている。その建設投資額の推移は図4に示すとおりである。道路公団は、事業特別会計から成立したという点では電電公社と同じで

図4. 日本道路公団の建設投資の対前年度伸び率



(出所) 『日本道路公団三十年史』1986年、および『日本道路公団年報』各年度版より作成。

あるが、設立の理由が異なっている。すなわち有料道路制度は、「本来公共事業によって建設し無料で公開すべき道路について、財源不足による建設の遅延を避け、緊急に整備するための特別の措置」⁽¹⁰⁾であるから、建設が完了し、投下資金が回収されれば無料で開放されることを原則としている。これが公団の有限性の意味である。

この有限性は道路公団の経営に次のような特徴をもたらしている。第一に、減価償却制度の特異性である。公団は「本来無料で提供すべき」ものを建設する以上、料金収入が投下資金の元利償還分を超えて回収されることはありえず、「利潤獲得が全く認められない」⁽¹¹⁾一方で、建設に要する資金のほとんどを借入金に依存するという制約がある。従って建設に要した資金の早期回収を目的として、道路の利用によってもたらされる収入額が業務費用を上回る分を減価償却費としている。いわゆる「利益償却」である。この方式は会計学的には認められていないが、仮に通常の償却方式に従えば建設後しばらくの間は経営努力とは無関係に赤字が計上されることになり、経営状態を知る上では好ましくないとする考え方もある⁽¹²⁾。

第二に、建設に要する資金の一部に国庫からの出資が行われるという点である。既に述べた道路資産の「公共性」の見地からいえば、借入金返済のコストを道路利用者にすべて負担させるのは好ましくない。従って利子費用の一部が、出資金として建設資金に充当されることになる。これを料金収入で回収される償還対象費用との関係で表すと以下の式のとおりである。

$$\text{償還対象費用} = \text{道路建設費} + \text{改良費} + \text{維持修繕費} + \text{管理業務費} + \text{損失補填引当金} + \text{資本コスト}$$

$$\text{資本コスト} = \text{借入金利息} - \text{政府出資金}$$

このように原価にそのまま建設費が入ってくるのは、先に述べた利益償却の方式に対応しており、建設費用の年度間配分が考慮されていないからである。

なお、利用者に転嫁する資本コストを引き下げる目的としては、出資金以

外にも利子補給金という無償の形態がある。この利子補給金は、債券金利の高騰を契機として昭和49年度以降、出資金と併用で投入されている。しかし出資金と異なるのは、当期の利払費にそのまま繰り入れられ、建設資金を構成しないという点である。以上をふまえて、道路公団の会計構造を、固定資産を道路のみとして単純化して示すと表2のようになる。

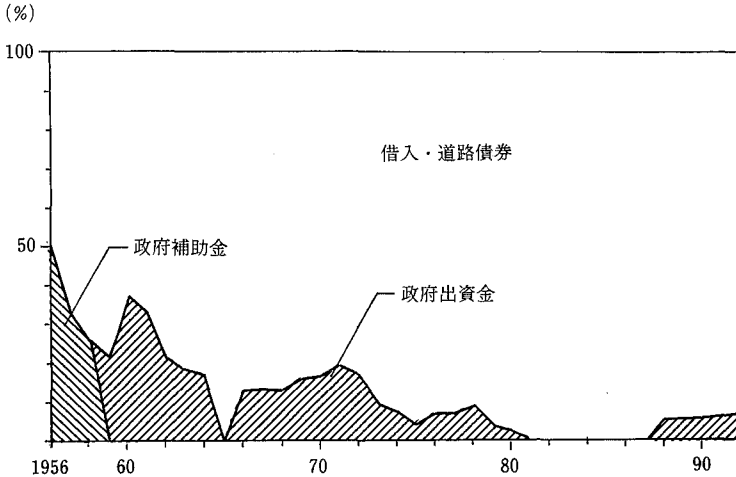
表2. 日本道路公団の財務会計
損益計算書

業 務 費	料 金 収 入
債券・借入金 利 払 費	
減価償却費	{ 政府補給金 }

貸 借 対 照 表	
流 動 資 産	流 動 負 債
道路資産 ← (減価償却 引当金)	固 定 負 債 道路債券 借入金
	{ 政府出資金 }
繰 延 資 産	繰 越 欠 損 金

次に電電公社の場合と同様に、建設投資の資金構成を検証するが、前者と異なるのは利益償却によって得られた当年度の減価償却費だけでは、同じ年度の債務償還費に足りないため、残りは借換によらざるを得ないという点である。従って建設投資の源泉には内部資金は存在せず、全てが借入金または道路債券と政府出資金によってまかなわれることになる。そしてそれらの資金が道路の建設費に占める割合を示したものが図5である⁽¹³⁾。これを見ると、前の図で示した建設投資の伸び率の低下と、政府出資金の比重の減少がほぼ対応していることがわかる。しかし、この場合も借入・道路債券と実額

図5. 日本道路公団建設投資の資金構成



(出所) 図4に同じ。

ベースで伸び率を比較しないかぎり、どちらの影響が強かったかを知ることはできない。そこで『道路公団年報』に掲載の資金収支表によって毎年の借入金額および道路債券の発行額中借換以外の、すなわち実際に建設投資に使用された額の推移をみると、70年代以降も伸び率は低下せず、むしろ上昇気味であることがわかる。このことは、借入・道路債券が借換に充当されることで建設投資を圧迫していったわけではないこと、換言すれば、公団の建設投資の伸びの低下は、政府出資金の比重の低下に基づいていることを意味するのである。

実際、政府出資金が1981年度以降、87年度まで一律5億円に抑えられ、資金コスト軽減の大部分が補給金によってまかなわれた時期と、建設投資の伸び率が最も小さかった時期とは、ほぼ一致しているのである。同時にそれは一般会計が財政再建のために歳出を抑制されていた時期でもあった。すなわち、道路公団の建設投資の伸びの低下は、所有者である政府が財政収支の悪化のために出資金を抑制していったことによると考えられる。

4. おわりに

以上、恒久的事業である電電公社のケースと有限的事業である道路公団のケースをそれぞれ検討してきたが、両者を比較した場合、次のことが推論できるのではなかろうか。つまり電電公社の場合、低金利政策がとられていた時期には外部資金の分についてはそれほど問題はなく、損益収支の要因で投資が変動し、その後は債券、借入金収入の減少という金融的な要因によって投資が影響を受けたという点で、比較的民間企業に近い投資パターンを示しているのではないか⁽¹⁴⁾。この点に関する本格的な分析は今後の課題である。一方道路公団は、70年代以降も、政府資金による引受等によって債券発行や借入は十分行うことができた。このことも道路公団が電電公社に比べて、政府との財政的な結びつきが強かったことを意味している。しかし逆に一般政府と密接に結びついた財務構造ゆえに一般財政の収支の悪化の影響を強く受ける投資パターンにならざるを得なかったのではないかということである。

元々日本は他の先進資本主義国、特にヨーロッパに比べて公企業の範囲は限定され、それだけ政府による出資や補助の影響を強く受けている。従って今回のケース・スタディから類推する限りでは、日本の公企業の投資全体に、ここで明らかにしたような、一般政府からの出資金や補助金が規定的に働くメカニズムがあったのではないかと思われる。

〔注〕

- (1) 資本形成には含まれない用地費が、地価の上昇に伴い建設事業費の多くの割合を占めていることは事実だが、後の事例分析でも示すように、公企業の建設投資は実額ベースでも伸びは低下しているのである。
- (2) 民営化された電電公社（現日本電信電話株式会社）および専売公社（現日本たばこ産業株式会社）は平成4年3月末時点で出資金の政府持分率がそれぞれ65%、100%であり、また同時点においてJRの株式は全て国鉄清算事業団の保有となっている。政府保有比率50%以上をもって公企業とするSNAの基準でいえばこれらは依然として公企業

- である。以上のデータについては大蔵省『財政金融統計月報』490号を参照。
- (3) 日本の公企業においては、貸借対照表や損益計算書のみを公表し、経営の状況を具体的に示す「年報」を刊行しないものがきわめて多い。
- (4) 植草益『公的規制の経済学』筑摩書房、1991年、242-243頁を参照。
- (5) 小論で取り上げる公社および公団は、いずれも戦後に特別会計からの移行によって設立されたものであり、共に政府の経済政策、社会政策の手段として機能したが、公団は後述するように、本来政府によって行われるべき事業が資金不足等の理由で企業形態をとったという、いわゆる有限性を原則としている点で、より政府と密接に関係していると解される。しかし、公社はその発足の直接の契機がGHQの労働政策に基づいていたことで、労働組合の団体交渉権が認められていたこと、加えて予算が国会議決の対象となっていたことで、しばしば経営に対する政治の介入を招くこととなった。このことが、両者の経営の独立性を比較する場合、問題を複雑なものにしているのである。
- (6) 例えば、電電公社設立の法案の立案過程で大蔵省は、三公社に共通した「公共企業体の予算及び決算に関する法律案」(仮称)を提出しようとしたが、「この案は閣議で運輸省の強力な反対があって撤回された」のである(『日本電信電話公社二十五年史・上巻』、1977年、14頁)。
- (7) 生じた利益をそのまま資本に組み入れる造成資本会計は1965年の「国鉄財務基本問題調査会」の答申で提唱され、実際に80年代から東京都などの地方公営企業においても導入されている。だが資本と利益の区別を不要視する立場に対しては、それが資本と利益の区別を処分可能利益測定目的のみから意義づけ、業績測定目的の側面を無視しているという批判がある。これを含めた造成資本論の問題点の詳細については醍醐聰『公企業会計の研究』国元書房、1981年を参照。
- (8) 資本コストを費用に算入する本来の意義は、民間の公益事業において、料金形成に原価主義がとられる場合、資本の誘引を保証する最低限の利益を獲得するためである。しかしこの場合、所有者は政府であるから、同様の論理が通用するかどうかは問題である。
- (9) 津曲直躬「わが国公企業における財務会計制度」(岡野行秀・植草益編『日本の公企業』東京大学出版会、1983年、所収、94頁)。
- (10)、(11) 建設省道路局『道路行政』各年度版。
- (12) 太田和博「高速道路の料金水準決定問題」『公益事業研究』第40巻第1号、1988年を参照。
- (13) 図5で1956年から59年まで表示されてある政府補助金は、公団設立時に国と府県から引き継いだ道路について、引継前に比して上昇した金利コストを引き下げするために、道路整備事業特別会計から受け入れた建設補助金である(日本道路公団『日本道路公団30年史』、1986年、575-576頁)。
- (14) 黒坂佳央・浜田宏一『マクロ経済学と日本経済』日本評論社、1984年、135頁を参照。