

第2章 公社等法人全般に共通する問題

(1) はじめに

委員会は知事から委嘱を受け、平成8年度以降、公社等法人の経営改革に関する検討の過程で、法人全般に共通する重要な、いくつかの問題を発見した。委員会は、これまでの検討結果報告書の中でも、共通的改善事項として、また個別法人に対する改善事項として、これらの問題の改革のための提言を行ってきたが、今回、この報告書が委員会の最終の検討結果報告書であることから、ここに改めて、青森県公社等法人全般に共通する、いくつかの重要な問題点を指摘し、問題提起することとする。何故なら県公社等法人の経営問題は、個別法人の組織運営や管理技術の低さ等を超えた、それらを発生させている、より基本的な全般に共通する問題にこそ、真の根源的要因が内在しており、これを解決することなくして、公社等法人の経営改革の真の解決はあり得ないと、委員会は考えるからである。

(2) 全般に共通する問題

以下に指摘する、公社等法人全般に共通する重要ないくつかの問題とは、委員会が個別法人を調査・検討し、解決のための改善を提言した個別法人の具体的諸問題の基礎にあって、単なる制度改善や新たなシステム導入だけでは、真の解決にはならない、より根源的要因と考えられるものである。これらの要因は、現実には相互に関連して法人等の経営問題を生じさせているが、ここではできる限り簡潔・個別項目的に取り上げ、必要な範囲で相互の関連についても指摘する。

なお、以下の指摘は一般的・傾向的、さらには印象的なものの抽出であるから、これですべてを一刀両断的に断定することは、勿論できない。したがって、以下の指摘と評価については、それなりの注意と留保が必要である。実際、法人・所管部の中には、極めて優れた模範的かつ現状改革に熱意を持ち、委員会として尊敬に値する人々も少なくないことを、併せて特記しておかなければならない。

(3) 人的資源の観点から見た諸問題

公社等法人の経営問題のすべてに共通して、結局は、人的資源問題に帰着することを、5年間の検討を通じて、委員会は痛感している。経済・経営活動に参加し結合するすべての資源の中で、最も重要で機軸となる資源は人的資源であることから、これは当然のことと言える。

ここで人的資源とは、公社等法人の経営者・職員の全成員に対し、当然に要求される専門知識、業務処理能力、分析・判断・総合能力、政策立案能力、政策過程の管理能力等々では「ない」。これらの必要な知識・能力・技能等は、潜在能力を含めて十二分に保有し

ている、と委員会は断定できる。委員会が制度・システムを超えた、より根源的問題が人的資源の中に存在すると考えるのは、公社等法人の日々の経営活動の場における、これら人間の在り方である。換言すれば、公社等法人の人的資源に広く共通して見られる「思考・行動様式」における一連の消極性である。

以下に、問題点を具体的に挙げることとする。

ア 問題に対する消極性

法人経営において、緊急に解決すべき問題（例えば、構造的な赤字増大現象）があることを認識しながら、委員会から指摘され解決案の検討を求められるまで、企業内のどこから、問題提起が（所管部からさえも）なされなかった例が少なくない。これは無責任体制であって、到底、経営とは言えない。管理階層のどこからも、重要な経営問題として提起されなかった、この消極性が完全に払拭されない限り、換言すれば、経営内部から主体的・自発的に問題解決行動が必ず生ずるという「目的合理的なメカニズム（組織構造）」に変わらない限り、公社等法人の経営問題は常に再生産され続けるであろう。

これをトップマネジメントの欠如だけで、片付けることはできない。重要問題に当面して、所管部を含め組織内部のどこからも、迅速に対応する経営行動がなかった理由・原因はどこにあるのか。現行の政策・事業に対する問題提起は、政策立案者または業務担当者に対する批判であるから、意識的・無意識的に避けようとする、発想・行動様式、組織文化が合理的対応の動きを抑制しているのである。ここに人的資源の在り方、問題に積極的に対応しようとしなない、否定されるべき思考・行動様式がある。

イ 政策転換への消極性

一旦決定・実施された政策（法人担当事業）は事業環境が変わっても、事業の採算性が大幅に悪化しても、構造的赤字発生の継続が明らかになっても、環境変化に対応して政策の見直し・転換を自発的に図ろうとすることに、共通して消極的であった。これもまた所管部を含めて指摘できる。

本来、事業や経営政策は環境変化によって、採算性は変化し、事業目的の政策効果もまた変化する。民間私企業であれば、環境変化への適応の遅れは、場合によっては企業の存続に直接に響く。公社等法人（公企業）は私企業とは異なって利益目的ではなく、公共性の実現にあるからと言って、環境変化に対応せず、赤字を増大し続けることは許されない。

赤字累積は政府（この場合は県）財政を危機に陥れ、結局は公共性の実現自体を破壊する。現行政策がやがて破綻する可能性を知りながら、政策を環境変化に適合させるための、政策転換を内部から提起しようとしなない消極性は、問題提起する危険よりも、無作為による個人的な危険の回避・保身の安全性の選択によるのか、前項の消極的な思考・行動様式と共通する。

ウ 制度・システム改善への消極性

組織・業務内部の現行制度・システムについて、これらが決して完全なものではなく、特に環境変化に対応し自らを変化させ、さらには積極的に環境に働き掛けるためには、経営の各階層において組織成員のひとりひとりが、常に改善すべき問題箇所を日々の業務処理の中で、問題意識を持ち改善すべき問題箇所を探し、適切でない部分・方法をより適切なものへ考案・工夫しようとする態度が必要である。このような態度・問題意識をもって、各成員が担当業務に当たろうとする気風が、経営全体に漲ることによって、経営の革新が生まれるのである。残念ながら多くの法人において、このような態度・意識・関心が高いとは見えなかった。むしろ日々の業務を処理しながら、その業務の意味・内容を考えることがなく、惰性的・形式的に処理されて、法人設立の目的、担当事業の公共政策としての意義や政策の費用効果との関連にまで考え及ぶことはほとんどない。これまでやって来たから、同じ方法・やり方で処理し、そこには考察も反省・批判もなく、したがって、当然に仕事のやり方・制度・システムの改善にまで、到底、考えは及ばないのである。例えば、委員会提言によってすでに導入・制度化され導入されている「実質経営者の経営理念・目標」も、極端な場合には形式的作文に終わって、制度本来の経営内での目的・機能が忘れられ、無駄な業務を増やしただけの結果になりかねない場合も少なくない。

エ 基礎的概念の理解・関心への消極性

担当事業（公共政策）を効果的に遂行するためには、少なくとも法人の経営者と最高管理層は、政府（県）が市場に介入する目的、期待する効果と費用等について正確な認識を持ち、それによって協同目的に共通の意義を注入し、全職員的意思統一（協同意思の結合）を図らなければならない。

しかし少なくない法人の最高管理層（しばしば所管部・政策立案者層を含む。）は、そのために必要不可欠な基礎的概念について正確な理解に不足している。例えば、県から法人への借入金について、利息を付けないでも借入金全額を返済すれば、県民の負担にはならないという、費用概念についての完全な誤解。あるいは経営リスクに関する長期・短期の区別のない、現在をそのまま遠い将来に延長するような無差別的な評価（注1）。このような政策の立案・評価の基本に係わる重要な概念についての無理解や誤解があっては、合理的で最適・妥当な政策形成も経営管理も、到底期待できない。このような最も基礎的な、したがって少数の重要な経済学・経営学上の概念の最小範囲の基本部分については、事務系・技術系の区別なく、正確な理解と関心を持たなければならない。

オ 組織・事業・業務外への消極性

公社等法人の職員は全般的にみて、一般に自分が所属する組織、事業、担当業務以外の領域や問題について、関心が薄い傾向が見られる。自分が所属または関係する組織（法人・所管部を含む政府部門）、法人の担当事業（産業分野または関連領域など）、自分が担当する業務、これら以外のものについては、一般に興味や関心が低い。

例えば、担当業務について言えば、同じ法人の中であっても、異なる業務や隣接業務については、大きな関心を持たないように見える。(注1)で例示した、現在の為替レートや金利水準でもって半世紀先までの採算を云々する不合理は、所属組織・担当事業・専門分野の余りにも狭い領域・視野に拘束されて、もっと広い観点からのバランスある考察・理解に欠けることから来ている。このような特性は、所属・専門・担当外への関心・理解の消極性に求められる。それはまた、縦割り行政の害を再生産し続けているのである。

委員会は、このような消極性は人的資源の特性として、肯定的要素とは言えないと考え、このような消極性はどこに、何に由来するかを考えた。例えば、公社等法人の枠を超える人事交流や異動機会の不足(委員会は平成8年度に、この点の改善を提言した。)、組織の固定化と労働の固定化、事業と業務の固定化、年功序列的人事評価、等々が指摘される(これらの改革については、第3章で論じる。)。このような消極的傾向は、今後、大きな損失を招くことは明らかである。公社等法人を巡る政策環境・事業環境の今後の変化が急速かつ激化の方向にあることを考えると、法人の実質経営者・職員は自己の所属・専門範囲を超えて、広く外部に対する知的関心を高め、研究・研鑽を積み資質と能力の向上が求められている。法人等経営者もまた、全構成員の個性的・独創的、かつ自由な発想を促進し、歓迎する姿勢と態度が必要である。

(注1) 借入金を全額返済すれば、利息を支払わないでも、県財政への、したがって県民への負担はないと言うのは全くの誤りである。県財政は県債を発行し、金融機関からも借入れている。本来、一般財政に支払うべき借入金に伴う利息不払い分は、県の事業量を縮小しない限り、県財政の借入金の増加、したがって支払い利息の増加となる。利息不払い分を県財政が借入金の増加で対応しない場合は、支払い利息の増加を免れることができるが、代わりに県は事業資金の減少となって、産業政策、福祉政策、雇用政策等々の、行政本来の事業を圧縮せざるを得ないから、いずれにしても県民の負担増加は避けられない。利息は資金の費用(代価)であって、費用ゼロの資源はどこにもない。

長期の採算性やリスクを評価するとき、例えば現在の為替レートを長期の採算評価に使用することはできない。50年先の長期的評価の場合には、為替レートの変動以上に、そもそも現行国際通貨ドル体制が果たして存在するかどうかの方が、遥かに大きな変動要素である。また現在の歴史的超低金利をもって、累積赤字増大の財政負担の大きさを、そのまま将来に延長して政策評価をする訳にもいかない。すでに政府の国債累増は債券相場下落(金利の上昇)を加速している。政治・経済の長期的な枠組み変動は、短期的には極めて重要な為替レートや金利水準の変動などを、全く無意味なものにしてしまう。