

公共料金価格の形成と財務的基金の役割

——ボンブライト「公益事業経営における料金価格の原理」を出発点として——

一 問題への展望

ボンブライトはその著作『公益事業経営における料金価格の原理』(一九六一年)において、そこに成立している料金価格は、「賢明なる妥協」の所産であることを指摘している。⁽¹⁾この指摘からも明らかのように、ひとつの料金価格の決定は、利害関係集団の妥協をまたぎしては、決して決定されえないであろう。もちろんこの妥協の過程は、決して単純なものではなく、複雑なジグザグの歩みをたどらざるをえない。われわれはその最も典型的な姿を、キャパシティ・コストおよび資本の費用の見積りにさいして顕在化してくる投資家側の要請と消費

者側の要請との尖锐な対立と、そこに反復される妥協の繰り返しの中に見出すことができよう。料金価格の決定にさいして直面させられる最大の困難のひとつは、その利害関係において最も尖锐な対立関係におかれているこの二つの要請の對抗関係の中から、ひとつの妥協的な決定を引き出さねばならないところに求められる。

周知のように、アメリカにおいても、公益事業経営の資本的基礎は、株式資本におかれている。したがって、その経営体としての在り方は、究極的には私的企業経営の場合と同様に、株式資本に内在している現在価値計算の思考の強い制約の下に立たされざるをえないであろう。この意味で、一方において低い料金価格を求める消費者

矢 島 基 臣

(17) 公共料金価格の形成と財務的基金の役割

の要請を実現させようとするならば、他方において高い資本の費用を求める投資家の要請を抑制させるに足るだけの経営的基盤をそこに作りあげることが必要とならざるをえない。そこに形成されてきた公共料金価格は、まさにこのようにしてすめられてきた妥協の所産として考えられねばならないのである。

以上示したような全体的展望のもとに、この小論では、料金価格の形成と関連させて最初に、いわゆるキャパシティ・コストならびに資本の費用の見積り問題を取り上げ、とくに、料金価格の決定のさいに明確化される留保される基金の重要性とその社会的管理の必要性とを明らかにさせながら、この問題の解決を促進させてゆくうえで、公益事業委員会（公益事業経営の場合）あるいは監査役会（私的企業経営の場合）に多大の期待を寄せることができる所以を指摘することとする。最後に、株式資本の制約から解放された経営体の場合においても、社会的価値と原価との間に食い違いのみられる場合、これを補償するための基金は、依然として必要であり、これがどのような価値計算にもとづいて各経営体に配分されるかによって、公共料金の価格水準の定められることを指

摘し、留保されている基金が社会的管理の下におかれた場合、現在価値計算にかわる新しい価値計算の原理の必要とされる所以を示唆することとする。^{注(1)(2)}

注(1) ポンプライトはその著作『公益事業経営における料金価格の原理』において、料金価格が、一方において、①生産刺激あるいは資本吸引の機能、②能率刺激への機能、③消費者への資源割当て機能、④所得配分の機能として區別される四つの機能を、同時に満足させることを求められている所以を明らかにさせながら、他方において、これらの諸機能のいずれかを能率的に遂行させることが必ずしも他の諸機能の能率的遂行を保証するものではなく、したがって、料金価格決定の過程は、部分的な抗争の過程とならざるをえないことを指摘している。しかし、このような指摘にもかかわらずわれわれとしては、この場合に発生する部分的な抗争の過程を、その後の、問題に対する効果的分析を保証するために、ポンプライトの指摘しているような、同一平面上の利害関係の対立としてではなくして、これを物的・経済的要求と社会的・人間的要求との対立という異質の次元における対立として把握しておく必要があると考える。この見地から、この小論では、これらの四つの機能の対立関係を、利害の相反する投資家と消費者との対立に集約させて取上げることとし、この角度から料金価格の中に含まれる経営的意味を探ることとする。

注(2) われわれは、料金価格の決定にさいして、ここで指摘しているような、消費者の利害のみではなくして、さらにこれと地域住民との利害関係が、複雑にからみ合っているという事実を無視するわけにはいかないであろう。たとえば、地域住民の側から、いわゆる社会的費用の一部を負担することを企業経営が求められた場合、独占力をもった企業経営は、その費用化を、留保されている利益の企業外部への流出によってではなくして、価格を引上げ、これを消費者へと転嫁させることによって解決させようと試みる可能性が強い。その結果、地域住民の利害と消費者の利害との部分的抗争を発生させ易い。この意味で、公益の実現をはかる過程は、同時に、消費者集団と地域住民との間に発生する部分的抗争を解決させてゆく過程でもなければならなくなるであろう。公益事業経営の場に浮かび上がった、経済的要請を社会的要請に従属させようとする場合の困難のひとつは、これら二つの問題を同時に解決させねばならないところに求められる。

二 キャパシティ・コストおよび資本の

費用の見積りと埋没原価の問題

いわゆるキャパシティ・コストの見積り基準をどこに設定すべきかという問題は、この見積り基準いかによって料金価格に組み込まれるべき費用の部分に相違が現

われてくるために、低い料金価格を求める消費者の要求と、その投資財産価値の保持を求める投資家の要求との対立が、最も尖鋭に浮かび上がってくる問題領域のひとつである。

キャパシティ・コストの料金価格への組み込み方については、これを技術的観点からみた場合、二つの方法の存在していることを指摘することができる。そのひとつの方法は、最初に、現金支出原価とキャパシティ・コストとを区分し、ついでこれをサービスに対する原価として配分するさいに、需要の弾力性の相違を勘案しながら料金価格を定める方法である。いまひとつの方法は、キャパシティ・コストとその他の原価とを区別することなく一括して原価として処理し、これをサービスに対する原価として配分する場合に、需要の弾力性の相違を勘案して価格を定める方法である。ここでいずれの方法がとられるにしても、その見積りの基準におかれている価値は、歴史的原価である。この価値は、投資家が当初投資した資産の価値総額を示すもので、この意味で、それは、投資資産を公益事業経営に委託したその時点における投資家にとっての資産価値を示すものと考えられる。

(19) 公共料金価格の形成と財務的基金の役割

これに対して歴史的原価ではなくして実際原価(actual cost)によってキャパシティ・コストの見積りがなされる場合、ここでは、その投資資産の消費者にとっての価値が問題であるために、その見積り額は、通常、歴史的原価を基礎におくキャパシティ・コストの見積り額と相違せざるをえない。したがって、この場合には、その価格決定にさいして、少なくとも投資資産の一部をキャパシティ・コストの算定基準からはずしてこれを埋没原価化させざるをえないという問題が発生するであろう。^(注3)しかし、その料金価格の決定にさいして資産価値の一部をこのように埋没原価化させようとするならば、とくに投資家との関係において、料金価格として回収することのできなかつたこの原価部分を、どのようにに処理すべきかという困難な問題の発生することが予想される。

かりに、公益事業経営の場において投資資産の一部を埋没原価として見積ることが継続されてゆく場合、公益事業経営に集中された資本は、次第にそこから離脱してゆく傾向をみせるであろう。したがって、低い費用価格でサービスの提供を受けることを求める消費者の要求は、一時的に満足させられても、能率的にサービスを提供し

たいと考える管理者の要求は、新たに資本を調達するところが次第に困難となるために、満足させられなくなる可能性が強い。したがって、歴史的原価にとらわれずに、実際原価による料金価格決定の方向を推進させようとするならば、公益事業経営は、埋没原価化されている財産部分を相殺するのに必要な基金を、どのようにして作り上げるべきかという新しい別の課題に直面させられるであろう。かくしてその料金価格の決定にさいして、投資財産価値のどれだけの部分を埋没原価として取扱うことができるかという問題は、そこにどれだけの基金を用意できるかによって決定的に制約されざるをえない。^(注4) われわれは、この事実の中に、財務約要因と料金価格との間に存在する緊密な関係を指摘することができよう。

同様の関連をわれわれは、資本の費用の見積りの場合にも見出すことができる。資本の費用の技術的な見積りは、コスト・アナリストの仕事であり、具体的には、その企業と類似した危険の下に立たされている他企業における資本の費用を見積ることによって算定することが出来る。もちろん、このようにして見積られた資本の費用は、与えられた状況の下における最低の、あるいは部分

的費用にすぎない。したがって、その見積りをもって資本費用の水準を示すものとして利用しようとするならば、その料金価格によって、全部原価を回収できるに足るだけの合理的保障を与えるために、特別の判断によって、料金価格の中に組み込まれるべき資本の費用をかさ上げさせる措置がとられねばならないであろう。

資本の費用の見積りに関するこのような技術的問題に對して検討を試みることはしばらくおくとして、かりにここで、このようにして見積られた資本の費用をその料金価格に組み込みながら他方において、低い料金価格を求める消費者の要求を満足させようとするならば、キャッシュ・コストの場合と同様に、そこに一定の基金を用意する以外に、両者の「賢明なる妥協」を実現させる手段は、見当らないであろう。この間の事情は、公益事業経営の資本関係に決定的な変化が発生し、株式資本の消滅してしまった場合においても同様である。もちろん、この場合には、この種の基金の管理は、あるいは公益事業経営の手からはなれて、広い意味での社会的管理機関の手による統一的管理の下におかれることになるであろう。しかし、キャッシュ・コストの料金価格への組み込み

の際にも指摘してきたように、そこに社会的価値と原価との食い違いのあるかぎり、社会的価値に出来るだけ接近させた料金価格の形成をすすめようとするならば、この種の基金をどのようにして形成し、またそれを一手に管理している社会的管理機関が、どのような価値計算にもとづいてこれを各経営体に配分すべきかという重要な課題が出現してくるであろう。

この事実からも明らかのように、そこに形成される基金こそが、低い料金価格を求める消費者の要望を満足せしめる経営的条件を形成している。この意味で、好況の時期に留保された基金の性格に関してこれを消費者の持分 (consumer equity) を示すものとして理解し、それを投資家の持分としてみようとはしていないポンブライトの主張は、消費者の要請を、公益事業経営に留保されている基金に対して広い意味の社会的管理を加えることによつて実現させようと考えられるわれわれの立場からは、きわめて示唆に富んだ重要な意味をもつものといえよう。ところで、このような方向に沿って消費者の利益を漸進的に拡大させていこうとする場合、これを可能にさせる制度的保証が求められるであろう。われわれは、この

(21) 公共料金価格の形成と財務的基金の役割

種の基金の、社会的管理を実現できる機関として、公益事業の管理者である公益事業委員会に、ひとつの期待を寄せることができる。また、かりに私的企業経営が、たとえばその価格決定に関して類似した問題の解決を求められた場合、消費者あるいは地域住民の利益を拡大させる方向に利用できる可能性を秘めている機関として、監査役会の存在を指摘することができる。尤も、このような監査役会に対する期待に関しては、それが法的には取締役会の諮問機関にすぎないことを指摘する、否定的な見解も提起されるであろう。しかし、西ドイツにおける取締役会と監査役会との間に見出される巧みな連携プレーは、事実上の問題として監査役会が取締役会の意思決定の仕方に対して、強い影響力を保持していることをわれわれにあらためて強く期待させて止まないものがある。

以上のような問題に対する展望のもとに、次節において、公益事業委員会あるいは監査役会に対して期待される今後の方向について若干の検討を試みることにする。

注(3) 私的企業経営においても、そこに歴大な固定設備をかかえて操業を縮小させることを余儀なくされた場合、ど

れだけの原価部分を価格に組み込み、またどれだけの原価部分を一時的に埋没原価として取扱うべきかという問題が発生してくる。この問題は、たとえばエフ・シュミットやシュマーレンバッハによって適正価格の問題として取上げられている事柄である。シュミットの適正価格は、そこに単位あたりの原価を最小にさせる操業度を形成させる価格で、具体的には、段階的原価計算の方法によって、受注製品毎に見積られる限界原価を基準として定められる価格を意味している。

シュマーレンバッハの意味する適正価格も、シュミットの場合と同様に限界原価を基準として定められる価格である。(ただし、シュミットの意味する価格と限界原価との関係は、シュマーレンバッハのそれとは異なる。シュミットの限界原価は、受注製品毎のそれであり、したがって、この限りでは、限界原価は、各受注単位毎にことならざるをえない。これに対してシュマーレンバッハのそれは、最後の製品単位に対する原価を意味し、それは全製品に対する価格の基礎におかれるべき原価である)。この場合限界原価は、過大操業の恐れのある時期には平均原価よりも高く、また過小操業の予想される場合、平均原価よりも低い水準におかれる。問題は後者のように、その価格||限界原価ですべての原価を回収することができないのにもかわからず、この価格が適正価格と考えられているところにある。さきの検討からも明らかのように、シュミットの適正価

格もシュマールレンパツハのそれも、過小操業の時期には、部分原価の回収を保証するものに過ぎない。したがってそこに投資されている設備財産に対する原価の一部は、埋没原価として取扱われている。この点からみれば、これらの適正価格に関する理論は、たとえば歴史的原価ではなくして実際原価を見積り基準として採用し、その見積りの重点を、提供されるサービスの投資家にとっての価値ではなくして消費者にとっての価値に移行させながら、ひとつの妥協の所産として料金価格を定めようとするポンブライトの主張と一脈相通じるものがあると考えられる。

注(4) 私的企業経営の場合、埋没原価として受けとめられて、たとえ一時的にしろ価値形成の枠外におかれた財産部分は、永久に埋没原価化されてしまうわけではなくして、好況の時期に価格の中に組み込まれて、その回収が計画されるはずである。このようにそこに収益の形で基金の用意されるのが、社会的価値に見合う価格形成を可能にさせる重要な条件である。この意味で、好況の時期に確保される収益の中からこの基金に相当する部分を、企業経営の内部に留保させる措置が採用されねばならないであろう。

この種の基金の社会的管理者としてたとえばシュマールレンパツハの場合、経済結合体という一種の社会的管理機関の設立が予定されるが、しかしこの種の基金の性格に關し、これをポンブライトのように、消費者の持分として規定するところまでは、徹底していない。この事實は、われわれ

に改めて、私的企業経営の枠の強さを思わせずにはおかないであろう。

三 基金の形成とその社会的管理

資本の収入と支出とのアンバランスが発生し、財務流動性が極度に悪化を示している当該企業経営からみれば、資本市場あるいは金融機関の側がその将来に対してどのような価値判断を下しているかということが、とくにその資本調達の成否を左右するという意味で、きわめて重大な意味をもち、時にはその価値評価いかによって、その企業の生死が分けられるほどそのもつ意味は重大である。周知のように、資本市場あるいは金融機関の価値計算の中心には、現在価値計算的思考が存在している。

好むと好まざるとにかかわらず、企業経営全体の在り方は、現在価値計算的思考によって強い規制の下におかれざるをえない。その結果、たとえば、企業経営の投資計画も、貨幣所得の流れをより早く発生させるプロジェクトを一層価値あるものと考え、アプレイザル・システムにもとづいて組み立てられる可能性を発生させ易い。いわゆる社会的費用の発生が、「所有」に特有のこのような

(23) 公共料金価格の形成と財務的基金の役割

計算的思考と深い論理的つながりがあると理解できる場合、われわれが私的企業経営に対して、社会的費用の発生につながり易い投資プロジェクトの作成されることを回避させようとするならば、その在り方を強く制約している現在価値計算的思考に対して、これをどのようにして社会的に稀薄化させるべきかという最も基本的な問題に直面させられるであろう。

しかし、具体的・現実的問題としてこの点を検討する場合、その抜本的解決は、それが制度的問題に深いかわりをもつためにかなり困難な一面を伴わざるをえない。この意味で、現実にとりうる最も効果的な方法は、財務的制約を稀薄化させる経営的条件をそこにひとつひとつ作り出すこと以外には見出しえない。この角度からみる場合、たとえば、公益事業経営に形成される一定の基金は、問題の前進的な解決を約束させるものとして重要な意味をもつものといわねばならないであろう。

ところで、ポンプライトも指摘しているように、埋没原価を補償し、また安定した資本の費用を支払うのに足るだけの基金が、現実には、基金に見合う部分を費用として料金価格の中に計画的に算入することによって作ら

れるべきものであるとする場合、基金の形成が一面において消費者への負担の転嫁を生ぜしめる可能性をもつために、これを社会的に管理すべき必要性は、一層増大させられるであろう。かくしてわれわれは、公益事業委員会のとるべき消費者の利益保護のための第一の手段として、この種の基金の計画的な形成とその社会的管理をあげるべきであろう。

ところで、われわれが、消費者の利益の確保という観点から問題を取上げ、低い価格を求める消費者の要求をひとり公益事業経営における料金価格に対してのみではなくして、さらにその範囲を拡大させて、これを私的企業経営の価格決定の過程に反映させながら実現させようとするならば、「賢明なる妥協」の過程は、公益事業経営の場合にくらべてより一層困難となるかも知れない。しかし、われわれはこの場合でも、公益事業委員会に比肩しうる力を発揮できる可能性をもった機関として、監査役会の存在を指摘することができる。とりわけ、西ドイツにおける最高管理機構の在り方が、われわれのこの期待を一層強固なものに育てあげているといえるのである。

周知のように、西ドイツの監査役会は、従業員代表の外に、大企業の重役、銀行および保険会社の重役、あるいは株式会社ではない大企業の重役、大学教授あるいは大きな街の市長などによって構成されている。彼等はあらゆる領域から集められ、単に専門分野に關してばかりではなくてその他の分野についても、その経験と判断力⁽⁵⁾とを生かして共同して仕事の遂行にあたる人々である。この意味で、たとえば消費者なりあるいは地域住民の側から社会的費用の発生を回避させるために、監査役会の構成員に働きかけて、事前に投資計画の内容に対してチェックを与えることは、十分に可能性をもつ事柄と考えられよう。とりわけ監査役会に従業員代表の参加が認められていることが、時として消費者がみずからの利益を主張できる可能性をさらに強く保証しているといえよう。事態をこのように理解できるとした場合、すでに、巨額の内部留保金としてそこに蓄積されているであろう基金部分を、価格引下げの形で消費者側に還元させてゆく可能性は、決して絶無とはいえないであろう。

もちろん、企業経営の場にある場合、労働者側の利害と消費者側の利害とは必ずしも一致してはいない。しか

し、ここで指摘してきたように、監査役会の使命のひとつが物的・経済的要請を社会的要請に従属させることにあることが理解されるかぎり、両者の基盤は、共通であるといわねばならない。この意味で、両者の間に見出される利害の衝突にもかかわらず、われわれは、両者の間にポンプライトのいわゆる「賢明なる妥協」の成立する可能性は、十分に存在していると考えることができよう。

公益事業委員会あるいは、西ドイツにみられる監査役会に対して、以上のような理解を試みることによってわれわれは、そこに消費者の利益を拡大せられるひとつの可能性の存在していることを指摘することができよう。

むすび

そこに、新しい料金価格の体系が示されたとき、公益事業経営のスポークスマンと消費者団体との間に、何が合理的な料金であるか、何が公正な価格であるかをめぐって、激しいそして果てしない論争の展開される可能性が強い。この事実が、公益事業経営においても、公益あるいは社会的利益を見出すことがいかに困難であるかと

(25) 公共料金価格の形成と財務的基金の役割

いうことを、あらためて人々に想起させずにはおかないであろう。料金価格の決定問題の中に見出される困難は、そこに所与のものとして存在しているわけではない「公正」あるいは「合理的」ということの基準を、われわれ自身の手によって見出さなければならぬところに存在している。

いうまでもなく、その「所有」の現在価値を最大にさせることを求めて止まない投資家は、高い資本の費用を料金価格の中に計上させたいとする根強い要求を持ち続けている。他方、消費者側にとって料金価格は一種の費用であるために、これを出来るかぎり低い水準に抑制させたいと考える強い要請が存在している。かりに一方の当事者がその主張を百パーセント実現できるのでなければ満足しないとするならば、料金価格の決定は、可能とならざるをえないであろう。この意味で、そこにひとつの決定を作り上げようとするならば、相反する主張を繰り返す両者の間に、「賢明なる妥協」(wise compromise)への道が探られねばならないであろう。しかし、ふたつの利害関係集団の利害が尖锐な対立を示す場合、この「賢明なる妥協」への過程は、複雑なジグザグの歩

みとならざるをえない。

すでに検討してきたように、公共料金の在り方は、価値と原価との食い違いを補償するに足るだけの基金を、どこまで用意できるかによって決定的に制約されている。問題は、この基金の性格に存在している。かりにこの基金に相当する部分が、公共料金価格の中にこれを原価として組み入れることによって形成されたと仮定される場合、この基金は、それが消費者に犠牲を転嫁させることによって形成された基金と考えられるために、その社会的管理の必要性はより一層増大させられるであろう。われわれは、この方向に沿って消費者の利益の確保を実現させるひとつの制度的保証として、公益事業委員会のひとつ重要性を指摘することができよう。消費者の利益の保護の観点からみる場合、その企業形態の相違を別とすれば、監査役会と取締役会との間に展開される巧みな連携プレーは、おそらくは、すでにそこに存在していると考えられる巨額の内部留保金を、価格引下げの形で消費者に還元できる強い期待をわれわれに抱かせずにはおかないであろう。それが法律的に取締役会の諮問機関であるのにも拘わらず事実上の問題として取締役会の意思決定

に対して、強い影響力を与えうるといふ監査役会の在り方は、消費者の利益の確保を達成させるうえで、われわれに一層確固とした期待を与えずにはおかない。しかし予想されるかぎりでは、現在価値計算的思考として現われてくる財務的制約に対して、これを社会的に管理する具体策を講じながら消費者の利益を実現させてゆく過程は、決して平坦な道とは考えられないであろう。この意味で、そこに消費者の利益を拡大させうる可能性を見出すことはできるにしても、これを現実に実現させてゆく過程は、なお、ジグザグの歩みとならざるをえないであ

らう。

- (1) J. C. Bonbright, *Principles of Public Utility Rates*, New York, 1961, p. 38.
- (2) J. C. Bonbright, *Ibid.*, p. 254.
- (3) J. C. Bonbright, *Ibid.*, p. 247.
- (4) E. Gutenberg, *Der Absatz*, 11. Aufl., 1968, SS. 350—351.
- (5) グーテンベルク著、篠田雄次郎訳「マイツの奇跡(II)」——企業活動、一四九頁参照。
(一九七五、四、一五)(一橋大学教授)