

ニュース  で見かける
官民連携のキーワード 第7回（最終回）

2013年9月18日

全4頁

役割分担見直しとしての民営化

金融調査部 主任研究員
中里 幸聖



本シリーズは官民連携をテーマとしてきましたが、最終回にあたって、改めて「民営化」について考えてみたいと思います。官営事業を民営事業にするのが「民営化」ですから、官と民が協力して事業を行う「官民連携」からはやや外れるとも考えられます。しかし、民営化対象となる事業の大半は公益性を持つものであり、民営化後も行政がまったく関与しなくて良いということではありません。今回は1980年代以降のわが国の民営化に関連する歴史を振り返り、今後の方向性について考えてみます。

1 1980年代以降のわが国の民営化の歴史

わが国の民営化の歴史を振り返ると、1980年代後半、日本電信電話公社（以下、電電公社。現 NTTグループ）、日本専売公社（以下、専売公社。現 JT）、日本国有鉄道（以下、国鉄。現 JRグループ各社）のいわゆる三公社が株式会社化され、そのうちいくつかの会社は1990年代にかけて順次上場されました。1990年代は規制改革や政府そのものの改革がメインとなり、官民の役割分担を見直す議論はやや下火となりました。2000年代に入り、財政投融资（以下、財投）改革とも関連して再び官民の役割分担を見直す議論が活発化し、特殊法人等のいくつかは株式会社化されました¹。

1-1 1980年代の三公社の民営化と意義

世界大恐慌（1929年発生）や第二次世界大戦（1939～45年）の経験を通じて、「市場の失敗」の問題への対応が優先されるようになり²、先進諸国では1970年代までは政府の役割が拡大されて

- 1) 特殊法人は、特別の法律によって設立され、独立行政法人、認可法人、特別民間法人のいずれにも該当しない法人です。
- 2) 経済学の観点では、経済活動に政府が介入することが正当化されるのは「市場の失敗」が存在する場合とされています。「市場の失敗」としては、①不完全競争（市場での競争が不十分な場合、価格が吊り上げられ、資源配分が非効率的になる）、②情報の非対称性（情報が取引者間で異なる場合、取引が十分に行われず、非効率的になる）、③外部性（サービスの恩恵を適正な対価を支払うことなく受ける場合、取引が非効率的となる）、④規模の経済性（生産規模の拡大により費用が小さくなる場合、市場では効率的な生産が行われず）、⑤不公平性（市場では、持てる者は富み、持たざる者は貧困に苦しむという不公平性が生じる）、が挙げられます。ただし、上記は経済学の観点からの話であり、政治的（含む軍事的）あるいは宗教的観点等の国策により、政府が経済活動に介入することはしばしば起こります。市場経済は、経済的価値最大化を実現するための効率的な資源配分には威力を発揮しますが、人間の幸福感や安心感を保証するものではありません。

きました。しかし、1970年代後半には「政府の失敗」の問題が目立つようになり³、英米をはじめとして「小さな政府」を目指す動きが活発になりました。

我が国でも「小さな政府」を目指す行政改革の取組みが進められ、特に第二次臨時行政調査会（1981年設置。以下、第二次臨調）にて三公社改革が答申され、中曽根内閣（1982～87年）によって、三公社の「民営化」が進められました。第二次臨調では、「公社制度は公共性と企業性の調和を理念としているのに、企業性が発揮されてないので、果たすべき公共性さえ損なわれがちであるという認識」（（財）行政管理研究センター監修、今村都南雄編著『民営化の効果と現実－NTTとJR－』（中央法規、1997年）より。以下の4点も同書より）で、①当事者能力が公社幹部に十分に与えられていないので、責任ある経営が行われていないこと、②労働側にも、公社制度に安住し、義務感の喪失さえ招く状況があること、③公社に対して市民が過大な期待をもつこと、④三公社の規模が巨大で、電電・専売は独占事業であることから、管理が難しく、競争による自己制御ができないこと、の4点を問題点としました。

三公社の「民営化」は、大枠としては「大きな政府」から「小さな政府」への転換という流れの中で実施されたものですが、それぞれに固有のポイントもあります。電電公社の「民営化」については、国内電気通信事業の独占の弊害の解消がポイントであり、電気通信市場の自由化による競争の促進が狙いでした。国鉄の「民営化」については、赤字体質と巨額債務の解消が大きなテーマでした。専売公社の「民営化」については、経営の自由度の向上がメインテーマであったと考えられます。なお、専売公社はインフラ産業ではないので、ここでは割愛します。

電電公社の民営化（1985年）では、狙い通り電気通信市場に新規参入者が相次ぎましたが、国内固定電話回線市場については、依然、NTTグループの存在感は大きいといえます。ただし、携帯電話やインターネットの急成長により固定電話回線市場は、もはや電気通信市場の主戦場ではないといえるでしょう。

国鉄の民営化（1987年）では、国鉄分割民営化時点で37兆円強の累積赤字となっており、25兆5千億円を国鉄清算事業団（現 鉄道建設・運輸施設整備支援機構。以下、鉄道・運輸機構）、残りをJR本州三社（JR東日本、JR東海、JR西日本）、JR貨物、新幹線鉄道保有機構（1991年に解散。権利義務は鉄道・運輸機構が引き継ぎ）で返済することとなりました。その後、紆余曲折を経て、1998年の国鉄清算事業団解散時の28兆円強の債務のうち、16兆円強を国の一般会計が承継し、4兆円強を鉄道・運輸機構、JR各社が負担することとなり、残りは債務免除となりました。JR本州三社は良好な営業成績を上げ、上場・完全民営化を果たしました。一方、JR三島会社（JR北海道、JR四国、JR九州）は厳しい経営状況が続いていましたが、九州新幹線が開業したJR九州などの経営成績向上が期待されています。

3) 「市場の失敗」を緩和するために介入を実施する政府自体は万能ではなく、「政府の失敗」が発生しえます。「政府の失敗」としては、①配分の非効率性（政治の関与により、社会的に見ると非効率的な事業が開始・継続される）、②配分の不公平性（政治の関与により、特定集団に利益が与えられるような事業が行われる）、③経営の非効率性（政府による補助や救済を期待した非効率的な経営が行われる）、などが挙げられます。「市場の失敗」や「政府の失敗」について、さらに詳しく知りたい方は、山重慎二〔編著〕／大和総研経営戦略研究所〔編著〕『日本の交通ネットワーク』（中央経済社、2007年）<http://www.dir.co.jp/publicity/edit/book/20070904.html> をはじめ、公共経済学を扱った書籍や論文をご参照ください。

1-2 2000年代の特殊法人の株式会社化

1980年代の三公社「民営化」後も引続き行政改革が試みられていましたが、1990年代はバブル経済崩壊後の長期低迷への対応に追われ、度重なる経済対策などにより政府が肥大化しました。一方、英国をはじめとするEU諸国や英連邦諸国等では改革が継続し、英国ではPFI（Private Finance Initiative）が1992年に導入されました。さらに、より広いPPP（Public Private Partnerships）手法へと発展させていく試みが行われました（第1回「[PFIとPPP](#)」参照）。

諸外国の改革事例や我が国での1990年代の低迷状態への考察から、小泉内閣（2001～06年）では構造改革が強力に推進され、特殊法人等の整理合理化が進められました。その際、橋本内閣（1996～98年）時に準備された省庁再編・官邸機能強化や財投改革（いずれも2001年に実施）を土台に、更に実質的な改革が目指されたといえます（前回「[財政投融资と政策金融機関](#)」参照）。

特殊法人については、「設立当初の社会的要求を概ね達成し、時代の変遷とともにその役割が変質、低下しているもの、民間事業者と類似の業務を実施しており、国の関与の必要性が乏しいもの等」（「特殊法人等整理合理化計画」（2001年12月19日閣議決定）前文より。以下の4点も同じ）が存在するとの認識の下、①経営責任の不明確性、②事業運営の非効率性・不透明性、③組織・業務の自己増殖性、④経営の自立性の欠如、といった4点の問題を指摘し、抜本的見直しが図られました（なお、これらの問題点は前述の公社制度の問題点と類似しています）。財投の入口である郵政事業、財投の出口である政策金融機関や道路関係四公団等の特殊法人をそれぞれ改革することにより「資金の流れを“官から民へ”変える」との掛け声の下、小泉内閣において「民営化」が推進されました。ここでは、インフラ関連の特殊法人の株式会社化等について紹介します。

新東京国際空港公団（現 成田国際空港株式会社）については、空港整備の大きな山場は越えたとみられ、行政の直接的関与の必要性が低いと判断されたと考えられます。2004年に株式会社化し、上場に向けて準備を進めていますが、安全保障や国策としての首都圏空港機能強化などの観点から、資本規制や国の株式保有継続などが改めて検討される一方、株式市場が低迷していたこともあり、2013年9月時点では上場には至っていません。

帝都高速度交通営団（現 東京地下鉄株式会社（東京メトロ））については、首都圏において整備すべき地下鉄ネットワークはほぼ完成したため、行政の直接的関与の必要性が低いと判断されたと考えられます。2004年に株式会社化し、上場に向けて準備を進めていますが、都営地下鉄との関係などいくつかの課題が残されており、やはり2013年9月時点では上場には至っていません。

道路関係四公団については⁴、財投制度の出口の改革の中でも比重が大きいことも重要でしたが、それ以上に非効率や様々な利権構造の解決が意図されました。2005年の「民営化」により、透明性向上やサービス改善などの面で前向きな変化が見られ、民営化当初約40兆円あった有利子債務の返

4) 道路関係4公団とは、日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団、本州四国連絡橋公団を指します。「民営化」にあたっては上下分離が実施され、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構が道路の保有等を担うこととなりました。日本道路公団は東日本高速道路株式会社、中日本高速道路株式会社、西日本高速道路株式会社に分割、首都高速道路公団は首都高速道路株式会社、阪神高速道路公団は阪神高速道路株式会社、本州四国連絡橋公団は本州四国連絡高速道路株式会社にそれぞれ株式会社化されました。

済も着実に進んでいます。ただし、千円高速や高速道路無料化などに象徴されるように、収益の基本である道路料金が政治の動きに大きく左右される状況は続いています。

1-3 2000年代の地方公営企業における議論

国の特殊法人等の株式会社化が進められる一方で、地方でも地方公営企業の民営化などが議論されました。その背景には、地方公共団体の厳しい財政状況があり、総務省から指針が示されるなどの形で、2000年代半ばには地方公共団体の行政改革の推進が大きなテーマとなっていました。

長野県をはじめとしてガス事業の民営化や民間譲渡が実施され⁵、横浜市営地下鉄や大阪市営地下鉄などでは、市営のバス事業も含めて様々な形態の民営化案が検討され、報告書が作成されました。また水道事業などでも民営化が可能となるような法改正が進められました。ガス事業や電気事業は民間事業者が全国的に展開していることもあり、相対的に民営化や民間譲渡が進んだとみられます。しかし、国内では民営の事例がほとんどない水道事業、都市政策と密接にかかわる地下鉄事業では、民営化の議論・検討は行われているものの、実際に民営化するまでには至っていないのが現状です。

2 持続性の高いインフラ実現に向けて

「市場の失敗」と「政府の失敗」の相対的な比重変化を背景に、公営であった事業が「民営化」されていますが、民営化企業は引き続き公益性の高い事業を担っています。そのため、民営化企業の経営は社会一般の日常生活に重大な影響を持ち、一般の民間企業と比較すると、民営化された後の経営も行政との関係が深くなっています。一方、上場した民営化企業は証券市場からの監視も受けるため（事業の良否が株価に反映されることや株主の声が株主総会などを通じて企業に影響することなど）、株主の求める利益極大化と行政からの要請（＝公益性の維持・確保など）の調整を常に図る必要があります。マクロ的な観点からは、公営事業の民営化は人材、資金、技術、情報などの資源を再配分し、最適化を図ることと捉えることができ、行政及び市場の生産性向上に資するものと考えられます。

上記のような視点を踏まえて官民の役割分担を見直し、引き続き公営で事業をするのか、民営化するのか、官民連携を採用するのかを判断していくべきでしょう。個々の事業環境を見極めたうえで、事業のあり方を上手に判断していくことが、持続性の高いインフラの実現に資することとなるでしょう。

以上

5) 「民営化」が官営事業を組織ごと民営事業にするのに対し、「民間譲渡」は官営事業の事業そのものを民営事業に譲渡することです。