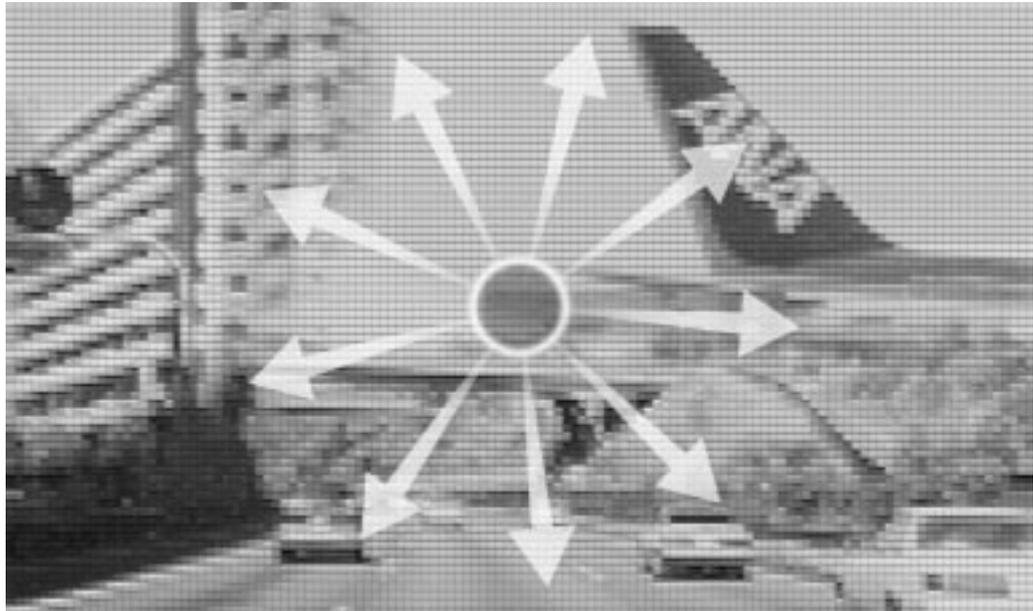


1

特殊法人・地方公営事業の 民営化方式

行政の構造改革

民営化研究プロジェクトチーム



2001年12月、国の特殊法人等整理合理化計画がまとめられた。特殊法人等は、住宅、高速道路、空港など社会インフラの整備・運営を主に担い、わが国の戦後復興と高度成長に大きな役割を果たしてきた。しかし、近年の事業環境の変化、民間企業の資金調達力・ノウハウの高まりのなかで、その存在意義から見直す抜本的改革が実行されようとしている。一方、地方公営企業・公社においても、特殊法人等と同様の構造的な問題に直面しており、地域における社会インフラの事業方式、そして組織自体の見直しが必要となっている。

本稿では、こうした問題解決の1つの手段である「社会インフラの民営化」に焦点を当て、先行する欧米諸国の事例を紹介する。今後、わが国において民営化を具体化するうえでは、民営化の前提となる政策目的の明確化、政策目的達成と利用者保護のための公的関与の制度設計、市場に受け入れられる民間事業スキームの具体化、公正な競争を生み出す条件整備、ビジネスの成長を目指す新会社の体制の5つが重要なポイントとなる。

動き出す社会インフラ整備・運営の改革

1 国における特殊法人等改革の始動

2001年12月に、2005年度を実施期限とした特殊法人等整理合理化計画がまとめられた。1981年の臨時行政調査会（土光臨調）以来、議論が繰り返されてきた特殊法人等改革が、本格的に実行されようとしている。この間、国鉄、電電公社、専売公社が民営化され大きな成果をあげているが、その他の多くの特殊法人等については、一部の組織や事業の変更にとどまっていたのが実態である。

特殊法人等整理合理化計画では、163の特殊法人等を対象に、45法人を民営化等（本稿で用いる民営化とは定義が異なる）、17法人を廃止、38法人を独立行政法人化するなどの方針が出された。今回の検討では、廃止や統廃合などの組織論議の前に、事業の必要性、その実施方法（特殊法人等という形態による実施）の効率性が議論されたことが特徴といわれている。

これにより、一部の特殊法人を象徴的に廃止・統合するというこれまでの部分改善に対し、国の政策目的達成の一手法として、わが国の戦後復興期、高度成長期を担ってきた特殊法人等を、現時点での存在意義から見直す、抜本的改革が行われようとしている。

道路4公団や成田・関西国際空港などの主要団体については、継続して2002年度中に具体的な民営化などの方法を検討してまとめることが予定されており、なお熱い議論が続くことになる。

2 地方も構造的問題に直面

地方自治体は、国の特殊法人に類似した手法として、地方公営企業・公社を設置しており、それらは住宅、工業団地、道路、上水道、工業用水道、公共交通、病院などの整備・運営を担っている。

しかし、地方公営企業・公社も、需要低下による事業の赤字化、先行取得した土地の不良資産化、これに対応するための自治体本体からの財政支援負担の増加など、国の特殊法人と同様の構造的問題に直面している。行財政改革が求められるなかで、根本から地方公営企業・公社のあり方、事業方式を見直すべき時期にきている。

一部の先進的な地方公共団体では、住宅や工業団地などから公共は手を引き民間に任せてはどうか、上水道、工業用水道、道路、公共交通、病院などでは民営化・PFI（プライベート・ファイナンス・イニシアチブ）・包括的な民間委託ができないか等々、問題意識が高まりつつあり、今後こうした検討が拡大していくことになる。

求められる官民の役割見直し

1 社会インフラの事業環境は大きく変化

国の特殊法人等や地方公営企業・公社は、高度成長期などには、不足する産業・生活基盤の充実を通して、全国および各地域における産業立地と雇用創出、生活基盤の充実に、大きな役割を果たしてきた。

それは道路、空港、住宅、工業団地、上下水道など社会インフラの整備・運営が、次のような特性を有するため、当時の民間企業ではカバーできない役割を担ったことによる。

社会インフラが全国、各地域とも量的に不足しており、早急な整備が必要である。

初期投資が大きい、先行的な整備が必要である、供用開始までの期間および資金回収までの期間が長いなど、事業リスクが大きい。

しかし現在、社会インフラの多くは、ナショナルミニマム（国家が保障する最低基準）という観点では量的に充足する状況になりつつあり、事業全体としては建設中心の段階から維持管理・運営中心の段階へと移っている。また、民間企業の資金調達力とノウハウは、数十年前とは比較にならない高いレベルにある。社会インフラを取り巻く事業環境は大きく変化しており、事業自体の見直し、事業方式の転換が必要になっているといえよう。

2 建設中心から事業経営が求められる時代に

特殊法人等や地方公営企業・公社が、時代ごとの環境変化に対応して、経営改善に取り組まなかったわけではない。

地域開発事業を例にとれば、1970年代の石油危機後には事業スケジュールや事業規模の見直しで乗り切り、80年代前半は産業構造の変化に対応するため物流・研究用地など誘致対象の多角化を行い、80年代後半は経営拡大のためにリゾート・駐車場など事業自体の多角化が進められた。そして、バブル崩壊以降の1990年代は、事業運営の効率化、財務内容の見直しなど経営基盤の強化に取り組んできている。

しかし、こうした取り組みは、なお建設（供給者論理）を中心とした事業の枠組みを前提に、その範囲の中で可能な改善に取

り組んだものである。ナショナルミニマムはおおむね確保しつつあることや、需要自体が低下しているという事業環境の変化とのミスマッチが生じていることは否めない。建設（供給者論理）を中心とした事業の枠組みで、事業を継続することによって、問題は拡大する状況にある。

特殊法人に関しては、高速道路、空港などの建設財源は、特別会計や特定財源などを通してプールされたうえ（毎年用意されたうえ）で、国により政策的に各建設個所に配分される。すなわち、建設が継続される。地方公営企業・公社でも、バブル崩壊後も自治体本体の政策的な判断から、地方公営企業・公社によって用地取得が進められ、建設事業が決定される状況があった。

一方、特殊法人等や地方公営企業・公社は、「行政本体からの資金に加えて起債（借金）を行い、先行的に社会インフラを建設し、その利用料金などの収入によって償還する」という独立採算制をとっているものが多い。

右肩上がりの経済環境で需要が継続的に拡大する時代であれば、建設中心の事業によって、独立採算制を維持することができた。しかし、現在は不採算事業を増やすことになりかねず、独立採算制によって社会インフラの整備・運営を行う特殊法人等や地方公営企業・公社の仕組みでは、解決できない状況を生み出している。

新規建設についてどのような方針と判断基準で意思決定を行っていくか（政策立案）、既存の運営段階にある多くの事業そして新規に建設する事業の経営をどのように効率的に行うか（事業経営）、社会インフラ分野の事業の枠組み自体に見直しが必要とされている。

3 突破口として期待される 民営化

こうした状況は欧米諸国でも生じ、その重要な解決方策の1つとして、「民営化」が進められている。

これは、すでに公的関与の必要性が低くなり、かつ民間企業の事業条件が整った社会インフラについては、基本的に民間企業に任せる、なお公的関与が必要であるものについては、事業経営を公営から民間企業のノウハウと資金などを活かす事業方式へ転換するものである。

民営化という言葉は、公共が完全に撤退する、民間企業や市場にすべて任せきりというイメージを持たれることが多い。しかし、欧米の事例、そしてわが国の社会インフラ分野における活用方法としては、政策目的の達成のために適正な公的関与を持ち

つつ、民間の力を最大限に引き出す事業方式が主な検討対象となろう。

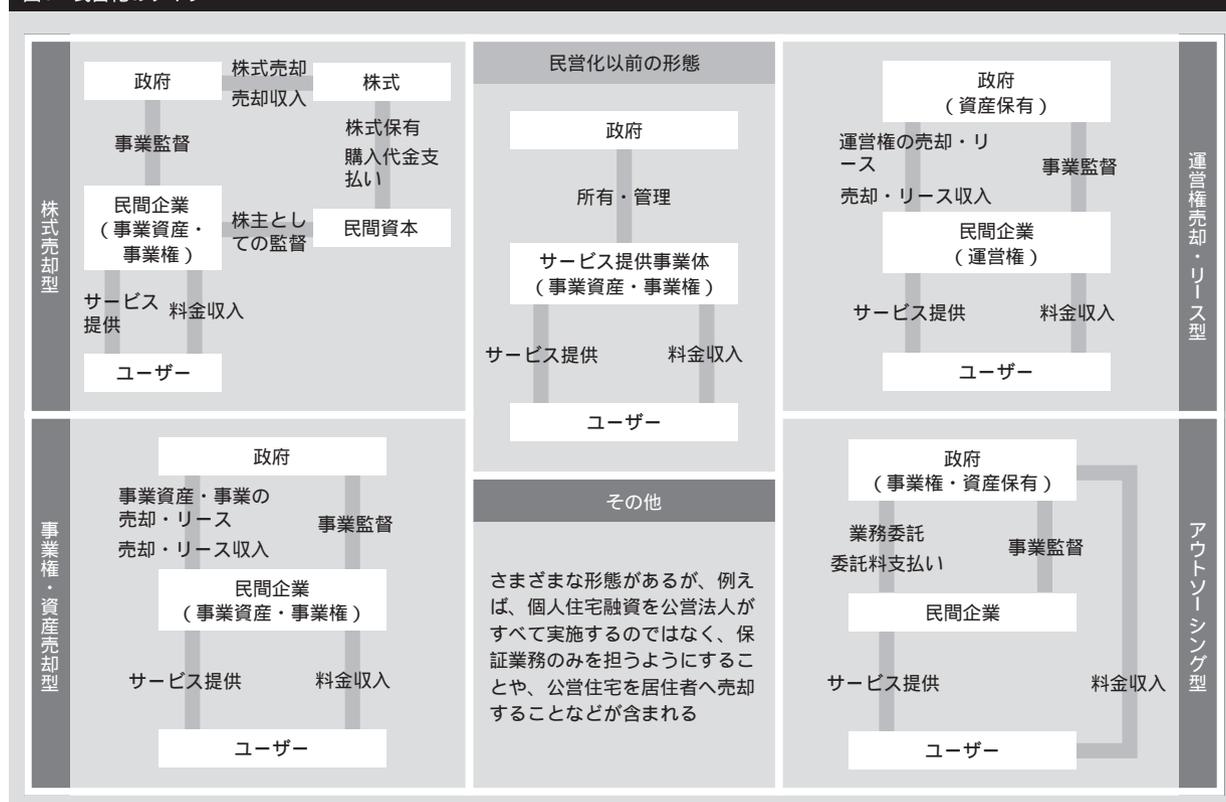
民営化（広義）のタイプ

「民営化」について明確な、かつ定着した定義があるわけではない。わが国の特殊法人等、地方公営企業・公社が担ってきた社会インフラ分野について検討するうえでは、幅広くとらえることがより有効な事業方式を探るために重要である。

本稿では、株式の51%以上の売却、事業の全部または一部の譲渡から、事業の民間委託や官民の新たな役割分担に基づく事業運営まで、幅広くとらえている。

その前提で海外の民営化事例を整理すると、主なタイプとして以下の5つがあげられる（図1）。

図1 民営化のタイプ



株式売却型

政府（国、自治体）が設置または保有している事業体を株式会社化した後に、その株式を民間へ売却することにより、民間会社化するパターンである。独占事業の場合には、政府の監督権限が残る。

事業権および事業資産売却型

政府が設置または保有している事業体の事業資産と事業権を民間に売却することにより、民営化するパターンである。独占事業の場合には、国の監督権限が残る。株式売却型と異なるのは、株式売却の場合には、多数の投資家による保有となるが、事業権および事業資産売却の場合には、特定企業または企業グループへの売却となる。

運営権売却またはリース型

政府が設置または保有している事業体の事業の運営権のみを民間へ売却またはリースすることで、一定期間、民間会社によりサービス提供が行われるようにするパターンである。事業資産は政府が保有する。この型には、事業運営中の新設設備投資も民間事業者が行うコンセッションや、事業運営中の設備更新は公共が行うアフェルマージュなどの多様な契約条件が考えられる。

アウトソーシング型

政府が設置または保有している事業体の事業の運営・管理を外部委託するものである。民間事業者はサービスの提供を政府からの委託料を受けて行うパターンであり、サービス提供の最終的な権限と責任は政府に残される。一般的には、O&M（オペレーションとメンテナンス）契約として、新規設備投資、設備更新などの設備関連投資は政府が行う。

その他

この形態はケースに応じて多様である。

次章では、住宅融資を基本的に民間金融機関に任せ、政府はサポート役として保証業務だけを担うようにする米国の事例を紹介している。

進む海外の民営化とその特徴

では、各国で民営化（広義）がどのように進んでいるのか、事業領域ごとに主な事例をみることにする。いうまでもなく、民営化のパターンは各国、各事業領域で様ではなく、また公営として継続されているものもある。ここではわが国における議論の参考となる、先行的な一部の事例を取り上げていることに留意していただきたい。

1 民間市場に任せる 都市ガス事業（英国）

英国のガス事業の民営化には、1980年代のサッチャー政権の、市場原理の復権と小さな政府の実現という目標が反映されている。このため、ガス事業については、国有企業の株式を放出し、民営化と自由化が目指された（先のタイプ）。

英国におけるガス事業には、まず国営化の段階がある。1948年ガス法により、全国に1000以上あった事業者が、12の地域ガス委員会に統合され国有化された。それらは1972年ガス法によりさらに統合され、全国1社体制の英国ガス公社となった。

その後、全国のガスネットワークが完成し、コモンキャリア化したことを踏まえ、自由化による新規参入（許可制）を促し競争を促進する観点から、民営化が行われた。ガス事業の国家独占を廃止し、競争を導入することを目的としたものである（1986年ガス法）。

これを受けて、1986年11月に英国ガス公社は、民間へ株式が放出される形で、ブリティッシュ・ガス（BG）社として民営化された。この時に、ガス事業制度全体のかでのガス事業規制機関として、OFGAS（ガス事業規制局）が設立された。また、従来の全国および地域のガス消費者協議会を一本化して、ガス消費者協議会が設置された。

しかし、BGは、単一の独占企業体として民営化されたため、次のような政策上の課題が残った。

業務改革を行わなかったこと

限界費用でなく、平均費用による料金設定を行ったこと

競争促進による自由化の効率性向上の努力がなされなかったこと

規制監督官庁であるOFGASが、極めて限定的な力しか持たなかったことから、長期的な政策実現のための環境整備が不確実だったこと

このため、民営化のメリットとして、サービスの質に関する改善はみられたが、競争により料金の低廉化を促すことにはならなかった。その後、新規参入を促し、競争を進展させるさまざまな施策が行われることとなった。この施策変更に合わせて、BGの形態も事業単位で分割されるなど変化している。

日本の都市ガス事業については、すでに大手は民間事業者が担っているが、地方公営企業が運営しているものも69事業ある。

近年、天然ガスへの転換に伴う設備投資負担や、ガス事業の自由化に伴う競争環境に対応するため、山形県、秋田市などで公営ガス事業を民間に事業譲渡する動きが始まっている（先のタイプ）。

2 経営合理化を目指す上下水道（フランス）

フランスでは、約150年前に民営で水道事業が始まった。その後、政府や自治体が水道事業を組織化する過程で、公営化された。しかし、自治体では資金調達や労務管理、技術力の面で課題が多いとされ、1980年代から民営化が盛んに進められている（先のタイプ）。事業責任を公共セクターに残したまま、運営部分（場合によっては設備投資と投資回収部分）を、民間企業へ一定期間委託する形をとっている。

1999年時点でフランスにおける民営化率は、上水道で76%、下水道で67%である。水道事業委託先の民間企業としては、CGE（ビベンディ）社、スエズ・リヨネーズ社、SAUR社が3大企業であり、その他に小規模企業が多数ある。1999年の各社の上水道の人口当たりシェアはCGEが42%、スエズが24%、SAURが10%であった。

フランスにおける民営化方式の概要は、以下の通りである。

水道事業の責任は自治体（市町村あるいは広域水道事業組合）にあり、各自治体は水道事業の実施について直営か民間委託を選択することができる。

事業の責任主体は自治体であり、インフラの所有権は原則自治体を持つ。

民間委託の方式は、コンセッションとアフェルマージュの2通りがある。

コンセッションでは、民間が設備投資し、運営によって資金を回収し利益を確保する。投資回収を可能とするため、契約期間は12年（投資が大きい場合は例外的に最長で20年）にわたる。

アフェルマージュでは、大規模な設備投資を自治体が行う。委託先民間企業

は設備を自治体からリースされ、運営で利益を得る。契約期間は2年であり、長期契約による弊害を防いでいる。

事業の透明性を確保するため、両方式とも委託先民間企業は、管理情報を自治体に提供することになっている。

英国が事業を完全に民間に任せるのに対して、フランスでは長期契約（コンセッションまたはアフェルマージュ）の形をとり、事業の持続性と競争条件（契約更新時）を両立させているのが特徴である。

フランス型では水道料金とその配分（運営・投資回収費用、受託者利益）があらかじめ仕様書に決められており、その要件で受託可能な民間企業が入札に参加する。この方式では、仕様書の作り方が民営化の有効性を左右する。また、公共セクターは事業リスクの担保として、追加投資や事業環境の変化に応じて契約内容の変更を可能とするなど、一定の自由度を委託先民間事業者に提供する必要がある。

民営化の成果として、フランス厚生省によれば、水質基準を達成できていない比率は、民営の方が公営に比べて40%ポイント低いとしている。

日本では、水道法の改正により、第三者に浄水場の運転管理、水質管理などの業務委託ができることになり、今後、民間の活用が進む可能性がある。

3 民間が経営裁量を発揮する 高速道路（イタリア）

1999年に、イタリアの高速道路運営機関アウトストラダが、株式公開により民営化された。イタリアを代表するファッション会社であるベネトン・グループが筆頭株主となり、新しいコンセプトで道路ビジネ

スに取り組んでいることが注目される（先のタイプ）。

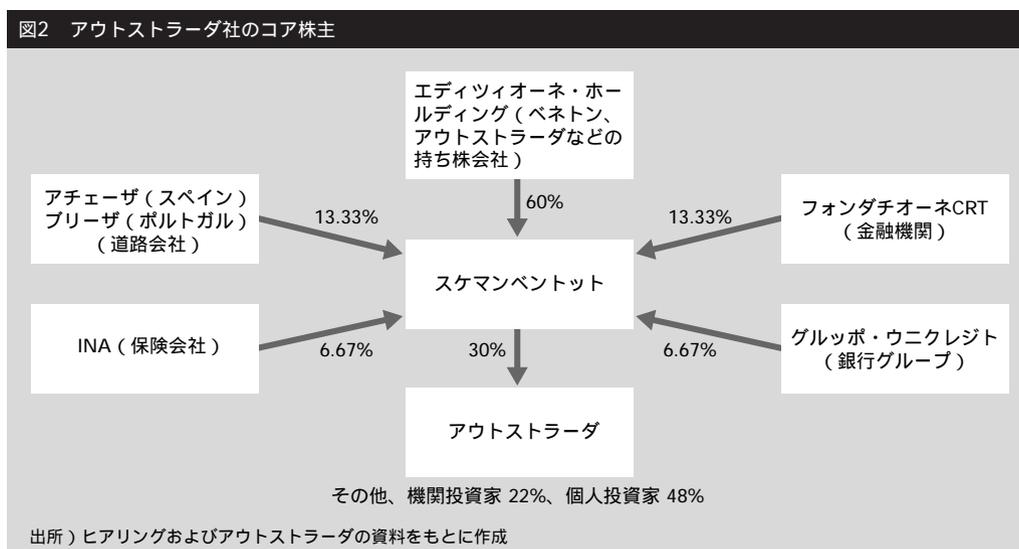
イタリアでは、道路政策を司る所管官庁の下に、事業実施主体として道路庁が置かれ、道路庁がアウトストラダ他の民間企業にコンセッション（道路運営権）を賦与する形で、民営化を行っている（先のタイプ）。

こうした背景には、EU（欧州連合）の指令、ユーロの導入、予算法の成立といった要因が大きく働いている。EUは、国による補助金を削減し、競争を拡大する一連の指令を出しており、ユーロ導入によって投資セクターのリストラが必要になっていた。また、予算法は財政赤字に対応することを求めている。このような状況のなかで、国の機関であるIRI（産業復興公社）が保有していたアウトストラダも市場で売却され民営化した。

ベネトン・グループを中心とするアウトストラダ社のコア株式保有者は図2の通りである。公開・上場されたアウトストラダ株は、イタリアの個人投資家の人気を呼び、現在アウトストラダの株主は、ベネトン・グループ（スキマベントット社）30%、個人投資家48%、機関投資家22%（欧州17%、米国3%、その他2%）となっている。

ベネトン・グループを保有するエディツィオーネ・ホールディング社は、「移動する人と物のためのインフラとサービスにベースを置いた戦略」をとっており、アウトストラダ購入もこの戦略に基づいている。アウトストラダは、従前から高速道路沿いに光ファイバー網を保有しており、これを活用した携帯電話事業にも進出している。

図2 アウトストラダ社のコア株主



また、エディツィオーネを通じてアウトストラダの兄弟会社に当たるアウトグリル社は、イタリア全土の高速道路サービスエリアや空港のレストラン事業を展開しており、海外にも進出している。その収入はアウトストラダの約1.5倍に達しており、相乗効果が発揮されている。

イタリアの高速道路の計画・整備・運営は、公共事業省、ANAS（公共事業省の外局）、コンセッション会社の3つの機関が、役割分担を行って実施している。

コンセッション会社は、ANASから高速道路を建設・管理する有期限の権利（コンセッション）を与えられた民間会社である。現在25社があり、その内訳は、アウトストラダ社グループが7社、地域団体（組合）が1社、ANAS系列が1社、その他の会社が16社となっている。

アウトストラダは、ANASとのコンセッション契約により、契約に定められた範囲の高速道路を管理・運営し、また計画路線を建設する権利を保有している。コンセッション期間終了後は、入札により再度、コンセッションの賦与が行われることにな

る。このため、アウトストラダが継続してコンセッションを獲得できる保証はなく、効率的な経営が求められている。

一方、イタリア北部と比較して経済的に豊かではない南部の無料高速道路は、ANASの直轄で建設・管理されている。

日本の高速道路については、特殊法人等整理合理化計画において道路関連4公団の廃止が示され、2002年度中に新たな組織のあり方を検討しまとめるとされた。今後、本格的に議論される段階にある。

4 収益事業で着陸料を抑える 空港（英国）

英国の空港民営化の原点は、1986年の空港法にある。この中ですべての空港は独立採算にすべきという方向が出され、年間売上高100万ポンド以上の空港は民営化すべきであるとされた（地方自治体所有の空港も多数あり、これらを民営化するかどうかは地方自治体の判断に任された）。

まず、航空行政を担当する政府機関は、1980年代に始まった行政改革の一環で、次の3つに分割された（次ページの図3）。

DOTR（政府本体、政策立案機能）
 CAA（政策執行、管制業務）
 BAA（空港整備、管理運営）

そして、BAAは1987年に政府所有の7空港を経営する会社として民営化された（先のタイプ、）。民営化後のBAA（英国空港株式会社）は、土地施設をすべて保有し、事業拡張などに必要な投資は自らの資金調達（市場からの資金調達が中心）で行うこととなった。

その際、最も収益性の高いヒースロー空港から他の空港に内部補助することは好ましくないとしつつも、ロンドンの3空港をもし個別に民営化してしまえば、ガトウィック空港などへの投資が進まず、結果としてロンドンの空港需要に適切に対応していくことができないという理由から、一体経営とされた。ただし、情報の透明性を高めるため、7空港それぞれを子会社として持ち株会社の傘下に置き、空港別の独立会計を開示することとした。

政府は「黄金株」を1株保有するだけで、それ以外はすべて民間放出した。黄金株を持つことで、経営会議での発言権、否決権を有する。独占による弊害の除去、空港使用料に関するプライスカップ規制（上限

価格制）、外国企業による買収阻止などについて、にらみの意味を持っている。

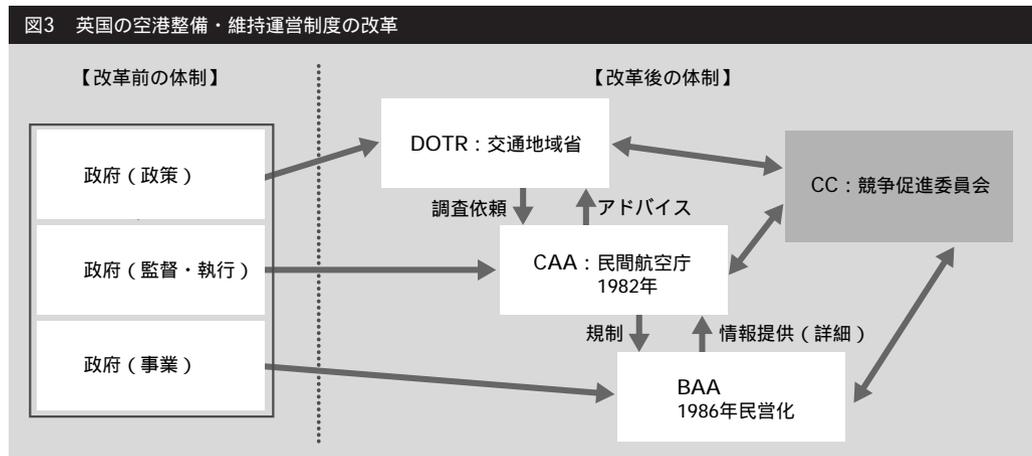
BAAの事業内容は、空港事業（空港使用料収入）、小売業（免税店などの小売り収入）、賃貸事業（ターミナルビル・スペース、整備工場などの不動産賃貸料収入）からなる。

このうち、空港事業のみCAA（民間航空庁）の規制を受ける。具体的には、空港使用料の1年ごとの値上げ幅は「消費者物価上昇率 - X」（XはBAAの経営努力による生産性上昇率）に規制されており、この規制値を超えて値上げすることはできない。いわゆるプライスカップ規制である。

この規制値は5年ごとに見直されることになっており、見直しに当たっては、幅広い関係者から意見を聞き、2年以上かけて議論が行われる。最終的にはDOTR（交通地域省）が競争促進委員会に諮問し、諮問結果を受けて国が決定する。なお、議論の過程では、CAAがディスカッションペーパーを公表してそれに対する各界の意見を集約し、国と共に諮問案を作成する。

小売業と賃貸事業については、基本的にCAAの規制は受けず、BAAは利用者との交渉で価格を決定することができる。しか

図3 英国の空港整備・維持運営制度の改革



し5年に1回の規制値の見直しで、CAAは関係者から意見を聞くことになっている。

英国にはマンチェスター、バーミンガムなどの主要空港もあるが、必ずしも民営化という形態はとっておらず、自治体が所有している。しかし、独立採算で運営され、目標管理制度が採用されており、もし経営的に行き詰まれば、経営層は全員責任をとり、新たな経営陣に空港経営が任させることになる。民間会社と同様の経営形態をとっていることが重要な点である。

日本の国際ハブ3空港については、特殊法人等整理合理化計画において、上下分離方式を含めた民営化に向けて、2002年度中に結論を得るとしている。今後、本格的に議論される段階にある。

5 バックアップに徹する 公的住宅金融（米国）

政府など公的な主体が、ある政策目的の達成を目指して、何らかの形で関与する金融スキームには、「融資」と「保証」の大きく2つの類型がある。

ここでは、民間金融機関が融資を行い、政府は民間融資の債権もしくはその証券化された債券の債務保証を行っている事例として、米国の公的住宅金融を紹介する（先のタイプ）。

米国の住宅金融システムの特徴は、大きく2つある。

第1は、住宅ローンの融資主体の大部分は民間金融機関である一方で、政府機関や政府系の金融機関は融資の表舞台には直接出ず、民間金融機関による円滑な融資をサポートしバックアップする役割に徹している点である。

実際に住宅融資を行うのは、商業銀行、

モーゲージ会社（預金機能を持たないノンバンク的組織）、S&L（貯蓄金融機関）といった民間金融機関である。その資金調達を支える組織としてファニーメイ（連邦抵当金庫）、フレディマック（連邦住宅貸付抵当公社）、ジニーメイ（政府抵当金庫）といった債権買取・保証機関、FHA（連邦住宅局）、VA（退役軍人局）などの政府機関が機能している。

第2は、住宅ローン資金の大部分は、証券市場をその源泉としている点である。これには、民間金融機関が住宅融資の原資を調達することのできる、住宅ローン債権を売買するための市場（二次市場と称される）が充実していることが背景にある。

実際に国民が住宅ローンを借りる場合、どのようなルートから資金が提供されるのか、その際どのような主体（プレイヤー）が登場するのか、おおまかな流れを次ページの図4に示す。

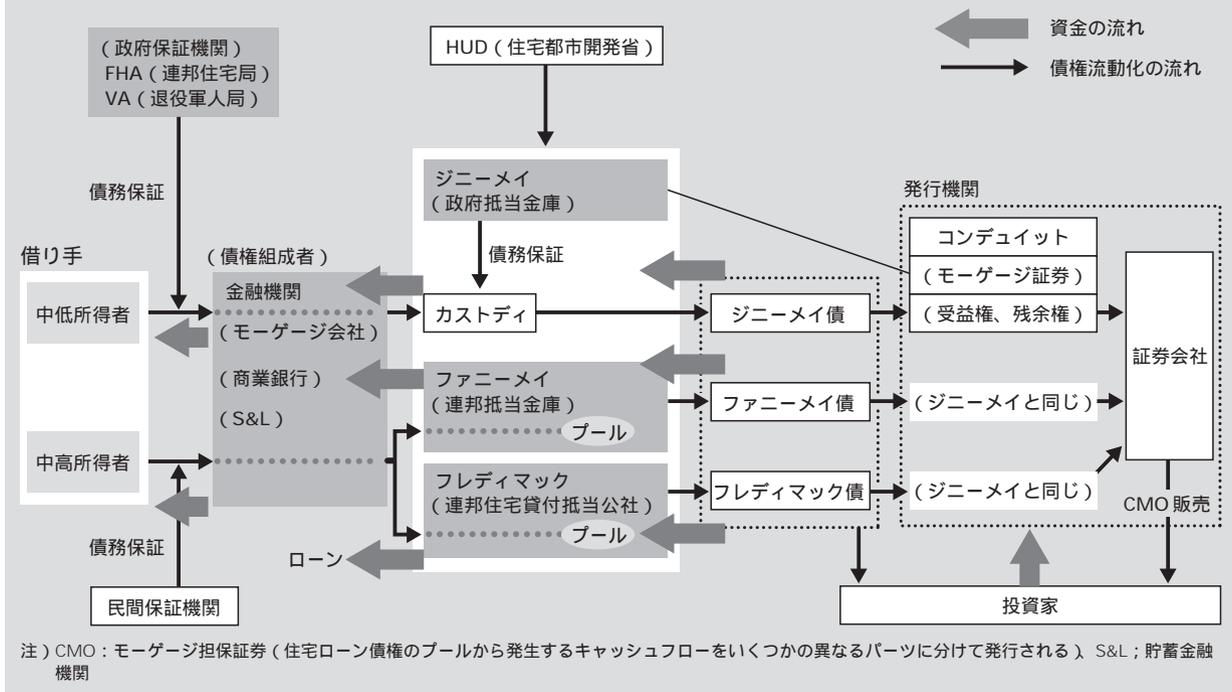
まず、住宅の購入者は、民間金融機関から資金を借りる。

民間金融機関は、購入者に貸した住宅ローンを債権として証券化し、政府が位置づけた債権保証・買取機関（ファニーメイ、フレディマック、ジニーメイ）に売却するか、投資家に直接売却することで、融資資金を調達する。

債権買取機関（ファニーメイ、フレディマック）は、民間金融機関から買い取った住宅ローン債権をベースに、MBS（モーゲージ担保証券）として投資家に売却する。

MBSは、複数の住宅ローン債権（住宅不動産を担保とした約束手形「モーゲージ」）をまとめ、それを裏づけとして発行される大口の証券であり、政府専門機関ではファ

図4 ファニーメイの資金の流れ



ニーメイ債、ジニーメイ債、フレディマック債の3つのMBSがある。2000年度末時点で、この3つのMBSの残高は合計2兆4835億ドル(298兆円)であり、米国の総モーゲージ残高5兆2000億ドル(58兆円)のおよそ48%を占めている。

このように米国では、わが国と比較して貯蓄率が低く、直接市場が発達していることから、国民の預貯金から資金を調達し、融資に対して直接国のお金を投入するよりも、証券市場から資金を調達し、証券流通の円滑化のために国のお金を投入する方が、国民に対して効率的で安定的な資金供給システムとして機能している。

日本では、特殊法人等整理合理化計画において、政府系金融機関業務の廃止、民業補完、政策コスト最小化などの方針が出された。ここで紹介した民間金融機関や証券市場を活用した金融制度のなかには、参考になる点が多いと考える。

民営化における5つのポイント

今後、わが国で民営化方式を具体的に検討する際に、明らかにすべき主要なポイントを示す。これらを不明確、不透明なまま進めた場合には、政府、民間事業者、利用者のどこかに皺寄せが生じかねない。

民営化のタイプごとに詰めるべき事項は異なる。以下では、主にタイプ1の「運営権売却またはリース型」を想定している。

1 民営化の前提となる政策目的の明確化

第2章で述べたように、特殊法人等や地方公営企業・公社が担っている政策・事業には、長い年月の間に目的があいまい化しているものがある。

まず、行わねばならないのは、政策とその実現のための個別事業が、公的な負担

(税金など)により賄うべきものか、受益と負担の関係を明確にし、利用料収入などにより独立採算(一部支援はありうる)で賄うべきものかを峻別することである。

民営化という事業方式は、主に後者を対象として検討すべきものである。民営化対象事業のなかに両者が混在したまま、あるいは、あいまいなままに民営化という手段先行で進めた場合には、民営化スキームに破綻をきたす可能性がある。

そのうえで、受益と負担の関係を明確にし、利用料収入などによって独立採算制をとる民営化対象事業については、政策立案機能と事業経営機能を分離することが必要である。政策立案と事業経営が実質的に一体化している場合には、事業経営状況が不透明になるばかりでなく、見えない所に長期的な負債や不良資産などが蓄積しかねない。政策立案はあくまでも行政の権限・責務として持ち、事業経営部分を民営化し、両者を分離することが求められる。

2 政策目的達成と利用者保護のための公的関与の制度設計

ある政策実現のために民営化という事業方式を導入する事業については、公益性の確保と独立採算性・効率性の追求の両者が求められる。行政がすべての関与を放棄するものではない。むしろ、公営で行う事業よりも、綿密かつ有効な公的関与の仕組み設計が求められる。

第1に、公的関与の対象を明確にすることである。民営化対象事業のなかに非収益事業(利益目的でない事業)と収益事業(利益目的の事業)が含まれる場合が多い。空港の例では、非収益事業である空港事業と収益事業である小売業、賃貸事業がある。

この両者を明確に区分することが必要である。前者は公益性を重視し、後者は収益性を重視した制度設計が求められる。公的関与は主に前者が対象である。

第2は、どのような公的関与を制度化するかという点である。社会インフラとして安価に提供するという方針のもと、利用料に関するプライスカップ規制を導入すること、独占的状況が想定されるものについては、監視機能とそのルールを設定することなどがありうる。チェック事項は、「コストを低く抑えているか」「利用者の利便性を高める投資が行われているか」「サービスの質を高めているか」などである。

第3に、こうした公的関与が適正に運用される(無制限に行われない)ために、監督・指導機関を政策機関から分離して設置することである。

3 市場に受け入れられる民間事業スキームの具体化

行政(政策立案機関、執行機関)の政策的判断によって空港、高速道路などの社会インフラの新規計画・建設を進め、これらの事業経営を独立採算で行うことを民間事業主体に押しつけては、民営化方式として成り立たない。官民の公正な契約関係によって民間が事業経営を行えることが必須条件といえる。民間が条件に合わない判断した場合には、受託しないこともありうる緊張関係が必要である。

また、これまでの負債処理も重要な課題となる。基本的には受益と負担が一致する形で該当する事業が担うべきだが、独立採算制をとるために必要な範囲で、他会計からの支援などを明確にしておく必要がある。

以上は民営化方式をとるための大前提である。そのうえで、民間ビジネスとして事業経営部分が魅力あるものにすることが必要である。

第1は、高速道路における通信事業、空港におけるターミナルビル事業など、社会インフラに付随する収益事業機会を確保することである。事業機会が民間事業主体に与えられることで、民間のアイデアと能力で収益をあげることができる。

第2は、適切な契約期間を設定することである。民間の事業採算にのる契約期間が必要であり、フランスの上下水道事業の事例で紹介したように、建設投資などを民間事業主体が行う場合には長期契約が求められ、民間事業主体が運営事業に特化して行う場合には短期契約とする。こうした契約期間は、公正な競争条件を確保する観点からの配慮も必要である。

第3は、行政と民間事業主体との権限・責任範囲をあいまいにしないことである。具体的には、契約条件において明確にすることが必要である。不透明さは、安易な公的支援への依存、事業環境を無視した公益性の切り捨てを招く恐れがある。

4 公正な競争を生み出す 条件整備

社会インフラに民営化事業方式を導入する際に、独占状態をもたらさないよう事業スキームを設計することが重要である。これに対しては、前述の公的関与とともに、公正な企業間競争を生み出す条件整備が必要である。

第1は、民営化事業方式を導入する事業単位の設定である。英国のBGの例にあるように、独占状態では、民間の効率化イン

センティブが働かない。独占状態が予想される場合には、事業種類別または地域別の分割を検討することが求められる。その際に、単に分割数を増やせばよいわけではない。利用者（国民）の料金などに関する合意の形成、事業経営状況の透明化のためには、受益と負担が一致する事業単位で分割することが基本となる。

第2は、契約期間終了後の新規参入を可能とすることである。先に民間事業主体のビジネスとして採算にのる期間が必要であると述べたが、期間終了後には新規企業の参入チャンスを確保するため再入札を行うといったルール化が必要である。

5 ビジネスの成長を目指す 新会社の体制

海外事例にもあるように、公営事業体が株式会社に形態を変更するケースがある。わが国の特殊法人等においてもこうしたケースが想定される。

公営事業体と株式会社では、事業戦略、経営システム、会計システム、人事システム、業績評価などの基本的な仕組みが異なる。特殊法人等は、行政に近い公営事業の仕組みで運営されてきたため、これを再構築することは役職員の意識改革を含め、新規に会社設立を行う以上に労力を必要とし、かつ重要な取り組みである。その成否が、株式会社として機能しうるかどうかが、さらには中長期的な成長企業となりうるかどうかを左右する。

改革は終わらない

わが国の社会インフラ政策、その整備・運営を担ってきた特殊法人等や地方公営企

業・公社は、今、大きな転換期を迎えている。それらが戦後復興期、高度成長期、そして現在まで果たしてきた役割には極めて大きなものがある。

しかし、社会環境の変化、運営が中心となりつつある社会インフラのステージ、求められる行財政改革、民間企業のノウハウと資金調達力など、かつてとは状況が大きく異なり、これまでの延長線上での改善ではなく、国民利益の視点に立ち返って制度を再設計することが求められている。

民営化ですべての課題が解決できるわけではない。しかし、小手先の改善を超えた改革推進の突破口として、民営化事業方式を検討し、そして実行する意義は大きいと考える。負債、不良資産、不良事業が拡大する恐れがあるなかで、早急な取り組みが期待される。

著者

本稿は、民営化研究プロジェクトチームによる研究成果の一部を紹介したものである。

水上耕一郎（みずかみこういちろう）
社会システムコンサルティング二部長

福地 学（ふくちまなぶ）
事業戦略コンサルティング一部上席コンサルタント

鳥谷部史人（とやべあきら）
リサーチ・コンサルティング部門事業企画室長

郭 昂（かくこう）
リサーチ・コンサルティング部門事業企画室主任
研究員

石井伸一（いしいしんいち）
社会システムコンサルティング一部上席コンサルタント

石上圭太郎（いしがみけいたろう）
事業戦略コンサルティング一部上級コンサルタント

宮前直幸（みやまえなおゆき）
社会システムコンサルティング一部主任コンサルタント

村上 武（むらかみたけし）
金融コンサルティング一部上級コンサルタント

神尾文彦（かみおふみひこ）
国土・環境コンサルティング部上級研究員

山崎大輔（やまざきだいすけ）
金融コンサルティング一部主任コンサルタント

益田勝也（ますだかつや）
事業戦略コンサルティング一部主任コンサルタント

岩垂好彦（いわだれよしひこ）
技術・産業コンサルティング部主任コンサルタント

宇都正哲（うとまさあき）
社会システムコンサルティング二部主任コンサルタント

川越慶太（かわごえけいた）
リサーチ・コンサルティング部門事業企画室主任
コンサルタント

持丸伸吾（もちまるしんご）
社会システムコンサルティング二部副主任コンサルタント

水野兼悟（みずのけんご）
国際コンサルティング部副主任コンサルタント

河野俊明（こうのとしあき）
経営コンサルティング一部副主任コンサルタント