

経済学部 池尾和人研究会
平成17年度三田祭論文

最適な民営化手法選択へのプロセス
～道路公団のあるべきすがたとは～

民営化パート

古賀 基義 鈴木 大也

吉村 飛鳥 渡邊 知佳

2005年11月

目次

はじめに・構成.....	3
第1部 民営化の意思決定スキーム.....	6
第1章 事業継続と民営化の可否.....	6
1.1 プロジェクト廃止か続行か	
1.2 民営化をするべきかするべきではないか	
第2章 「所有移転型民営化」か「PPP型民営化」か.....	13
～前提領域からのアプローチ～	
2.1 はじめに	
2.2 民営化の定義	
2.3 所得移転かPPP型か	
2.4 民営化手法の選択の前提条件と適用領域	
2.5 事業の独立採算制	
2.6 公共性の関与必要性	
2.7 まとめ	
第3章 民営化の手法.....	18
3.1 「所有移転型」民営化	
3.2 「PPP型」民営化	
3.3 これからの民営化手法とは	
第2部 ケーススタディ：道路関係4公団民営化.....	39
第1章 民営化の現状分析.....	40
1.1 民営化の背景	
1.2 民営化4法案の概要	
第2章 最適な民営化手法の考察.....	52
2.1 路線・設計計画	
2.2 用地買収	
2.3 建設・運営	
2.4 SA・PA	
3章 まとめ.....	64
参考文献.....	65
あとがき.....	67

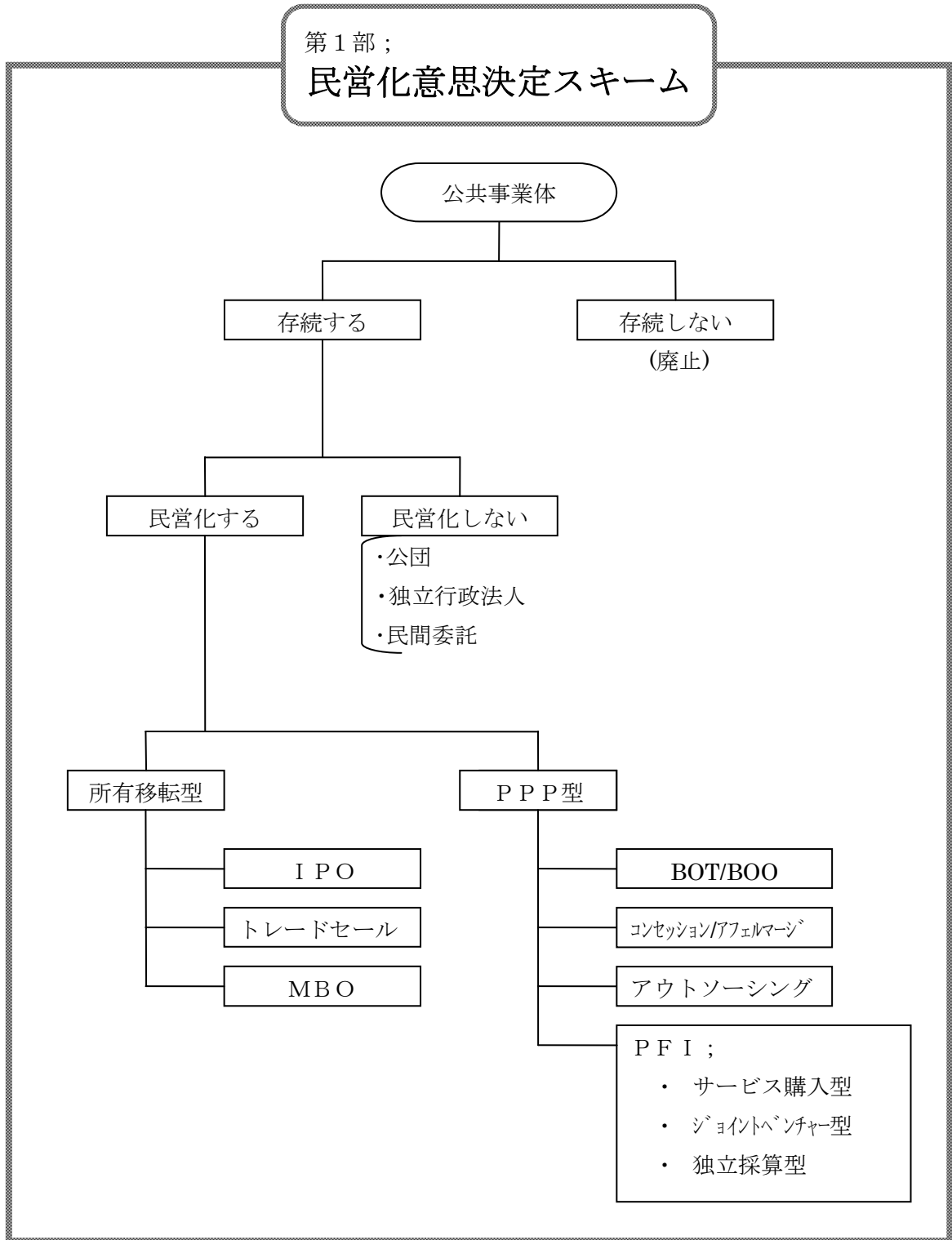
はじめに

2005年秋現在、日本経済は民間セクターの努力によって達成されたが、一方で公的セクターの効率性にはまだまだ改善の余地が多い。今後、日本経済が更なる発展を続けていくためには、改革を通して公的セクターの非効率性を是正して行くことが必要不可欠である。その公的セクターの改革の中でも近年特に議論に上っているのが民営化という問題である。ところが、この民営化について経済学的観点から正しい議論がなされていないのが現在の日本の現状である。郵政や道路公団の民営化に注目が集まるなかで、連日のように報道がなされ、関連する書籍も多数発刊されているが、どれも政治的な色合いが強く、これから実行されようとしている民営化が果たして経済学的、経営学的な観点から考えて本当に正しい選択であるのかということがあまり議論に挙がってきていない。また、民営化が与える影響の大きさや、国民の民営化に対する関心の高まりとは裏腹に、民営化に対する正確な知識を持っている人々はまだ少数派で、大多数の人々が限られた情報の中で世論を形成している。そこでは民営化イコール効率化であって、すべての公的サービスは単純に民営化すれば望ましい状態になるといった議論や、郵政民営化で見られたような、所有移転型という非常に限られた民営化をするかしないかという二者択一的な議論などがなされている。公的機関が担っているサービスでも国営のままで提供されるべきものもあり、また民営化とは今盛んに議論されている所有移転型以外にも PPP 型といった新しい概念のものもある。公的セクターの改革が叫ばれる今日では、より望ましい状態を達成するためにも、そうした正しい解釈に基づいて民営化を考える必要があると考えられる。

そこで、私たちは政治的な歪曲を除いて、経済学、経営学的な観点から民営化を考え、さらにそのような環境の中ではどういった民営化手法がもっとも効率的なのかを導き出したいと思い、民営化を論文のテーマとして選んだ。

我々の論文では、第1部で今日存在している民営化の手法を整理し、それらをつなぐ意思決定スキームを構築することによって、どのような状況においてどのような民営化が行われるべきかという問題の全体像を明示した。第2部では、現実の民営化問題のケースとして道路関係4公団民営化を取り上げ、どのような民営化案が経済学上望ましいかについて、第1部の理論を用いて考察した。

構成



第2部 ケーススタディ；

道路公団民営化

現状分析

事業ごとの民営化の可能性；

- ・事業計画
 - 路線計画
 - 設計事業
 - 用地買収
- ・建設
- ・運営
 - 料金徴収
 - サービスエリア/パーキングエリア

まとめ

適切な道路事業のありかたとは

第1部 民営化の意思決定スキーム

第1章

1.1 プロジェクト廃止か続行か

国営サービスの民営化にあたって、一番初めに行き当たるのは、そのプロジェクトを存続させるべきか廃止するべきかという問題である。

この問題における判断基準はそのサービスに対する国民の需要があるかどうかである。需要がないということは、そのサービスを提供したとしても国民は便益を得られない。そうすると、費用便益分析の便益部分が著しく低くなるので、費用部分をいくら削減したとしても、そのサービスを提供するに値しなくなる。つまり、所有を民間に移転したり、民間の活力やノウハウを利用したPPPなどを行ったとしても、その効果はない。よって、このような事業は早急に廃止するべきである。

国民の需要がないパターンとしては大きく2つに大別される。1つ目は時代の変化によって、そのサービスの必要性がなくなっていくパターン。2つ目はもともと必要のないサービスを行っていたというパターンである。

1.2 民営化をするべきかするべきではないか

1.2.1 議論の方向性

ここでは、民営化をするべきであるのはどういう場合で、するべきではないのはどういう場合なのかを議論していく。民営化というものは、公的セクターの非効率性や、財政収支の悪化を改善するための万能薬ではない。民営化のプロセスには多くのコストや犠牲が付きものであり、するべきではない状況においてに民営化をしてしまうことは、状況を逆に悪化させてしまうことにつながる。よって、このするべきかするべきではないのかという意思決定を行ううえでの判断材料を議論することは非常に重要であるのだ。

日本における民営化の議論では、「所有が国から民間に移る」という所有にフォーカスが当てられた所有移転型のものしか取り上げられてこなかったのが現状である。本来、民営化の根本的な目的である「民間の活力、ノウハウを使用によるコスト削減やより質の良い

サービスの提供などを実現し、社会厚生を増大を図る」という概念から考えると、この所有移転型の民営化というものは、民営化の一部でしかない。この論文で定義している民営化は、所有を移転しないPPPも含むものであるため、その範囲は広い。

1. 2. 2 民営化の目的

そもそも民営化をする目的とはいったい何か。その目的を明確化することによって、どういった場合に民営化をするべきかという議論が浮き彫りになってくる。

民営化の目的は大きく分けて3つある。まず1つ目は財政の健全化である。これは、民営化を通して政府の財政における正のインパクトを狙ったものである。2つ目はサービスの向上である。民間の活力を使用することにより、国民に対して従来以上の質のサービスを提供し社会厚生の実現しようというものだ。3つ目の目的は産業の活性化である。これは、IPOなどによって大量の株式を資本市場に流通させ、資本市場の発展を狙うものや、民間の事業機会の創出などによって国内の産業を活性化させることが狙いである。以下でそれぞれの目的についてさらに詳しく述べていく。

(1) 財政の健全化

この財政の健全化をまたさらに細分化すると以下の4つの目的に分類される。

①売却益の実現 ②税収の確保 ③財政支出の削減 ④資産の商業的活用による収益拡大

①売却益の実現

これは、これまで政府が所有していた企業や事業をできるだけ高く売却し、それによって財政の改善を図ろうとするものである。

②税収の確保

これは、政府保有の企業から所有主体を民間に移す、あるいは民間に業務を委託することによって税収を増加させようとするものである。多くの国で、政府保有の企業に対しては非課税措置や優遇措置がとられている。また、公営企業の場合には課税されていたとしても経営の非効率性から利益が十分に上がっていないケースが多い。したがって民営化によって法人税や固定資産税などの税収の増加をもたらすことが可能であると考えられる。

③財政支出の削減

これまでの直営方式によって実施されてきたサービスを民間に委ねることによって、民間の活力、市場メカニズムを利用し、コスト削減を実現させようとするものである。これはソフトな予算制約の問題を断ち切るという意味でも非常に重要である。民営化プロジェ

クトには、これまで直営であったがために生じてきた不透明かつ規律のない追加的な予算配分、補助金などの問題を断ち切る契機としての役割も期待される。

④資産の商業的活用による収益拡大

公的な事業体は、公平性の確保という重要な使命を持つため、特定事業以外の新規ビジネス展開や、保有資産の有効活用といった面において法制度上の制約を課せられている。よって、この制約を取り除くことで、本来持っているビジネスチャンスを有効に利用し、さらなる利益の拡大を見込むことができる。具体的には、駅構内のテナントを民間に解放することによって多大な収益向上をもたらしたJRの例などが挙げられる。

(2) 利用者サービスの向上

利用者サービスの向上は以下の2つに細分化される

①効率性の向上による利用料金の低減 ②サービスの質の向上 ③脱政治化

①効率性の向上による料金低減

これは、民営化によって経営、オペレーションの効率性を高め、利用者のサービスに対する負担を減らそうとするものである。公共セクターによる雇用体系や人事制度は非常に硬直的であり、人件費は民間に比べ高く、利益追求のインセンティブが弱いため、経営が非効率に行われている傾向がある。この非効率性を、民間の活力を使うことによって効率化していくことで利用者の負担を減らすことが可能だと考えられる。

②サービスの質の向上

この目的は、民間の持つ優れたノウハウを活かすことによって、利用者のニーズにあった質の高いサービスの提供を目指すものである。公共セクターは、顧客獲得や、利用者の満足度を上げようとするインセンティブが弱い傾向にあるため、民営化によって利便性の向上や、様々な種類のサービスなどが利用者にもたらされ、社会厚生を増大させることが可能だと考えられる。

③脱政治化

これは、民営化によって、政治の介入を避け、非効率、非経済的な事業プランの廃止を目指すものである。公的セクターにより運営される組織は、一般に政治による何かしらのバイアスがかかりやすく、不透明な中で政治的な利害関係に基づく非効率な判断が下されやすい。これを民営化することによって政治と切り離し、透明性を担保した上で経済的に正しい判断のもと意思決定をしていくようにするというのが狙いである。

(3) 産業の活性化

産業の活性化は以下 3 つの目的に細分化することができる。

①資本市場の育成 ②民間の事業機会の創出 ③産業のグローバル競争力の強化

①資本市場の育成

これは、大型の所有移転型による民営化を通して、株式市場の活性化と発展を促すという目的である。民営化後の株式は概ねリスクの小さい安定的な株になることが多く、主に個人投資家の育成に貢献することが多い。英国では、この目的を達成するために、IPO を用いた民営化において売却値を低く設定したり、購入代金の分割払いを認めたりするなどの方策が講じられた。

②民間の事業機会の創出

これは、これまで公共セクターが独占してきたサービスを民間に開放することにより、民間の活力、あるいは競争原理などから生まれるイノベーションや経営努力、マーケティング活動によって、その市場を拡大させ、産業の強化を狙っていくものである。この目的を重視する場合は民営化と規制緩和などを織り交ぜ、競争環境などを整備する必要がある。

③グローバル競争力の強化

これまで一般的に公共事業分野はローカル色が強く、国際競争からは無縁であると考えられてきた。しかしながら近年のグローバリズムにより、公的サービスの民営化によって設立され成功した企業が、いまだに民営化していない他国の事業を買収するなど、国際化の動きが出ている。このような状況下では、いち早く民営化をした企業はより高いレベルのノウハウを習得することになるので、遅れて民営化した他国の企業に比べ比較優位を築けることとなる。例を挙げると、早い段階で民営化に成功したフランスの水道会社が、アジアやラテンアメリカの水道事業を手がけているという事例がある。今後ますますグローバル化が進むと予測されることから、この目的に対する重要度はさらに強まることであろう。

以上が民営化をするにあたっての目的である。民営化をする際には、財政状況やそのサービスの特性、外的な環境を踏まえ、この目的に適切な優先順位を割り振り、優先順位の高い目的を達成する手法をとっていくこととなる。

1. 2. 3 目的を達成するための民の活力

では、民営化によってこのような目的が達成されるのは、民間のどのような優位性、メカニズムからもたらされるものなのか。これは大別すると4つある。

まず1つめは、民による所有という優位性である。ただし、これは所有移転型の民営化、あるいはPPPの中でも、リースなどにより一時的に民間に所有が移るものみに作用するものである。民間の所有とすることで、公的セクターが所有していた時よりもガバナンスが効き、経営の効率化が達成されるというメカニズムである。

2つ目は民間の経営ノウハウである。市場における競争によって発展し研ぎ澄まされてきた民間の経営ノウハウは一般的に言って公的セクターのそれよりも優れていると言える。

3つ目は、民の資金の導入である。税金という、極めてあいまいな責任のもとに使われる資金源よりも、責任の明確な民間の資金を使用することによって、経営の効率性が図られる。

4つ目は競争の導入である。競争原理の希薄な公的セクターを民営化することによって競争原理が導入され、効率性やサービス向上がもたらされるというものである。

以上4つが、民営化によって目的が達成されるメカニズムである。これらのメカニズムは、達成すべき目的によって、どのメカニズムを重点的使うべきかわ変わってくる。達成すべき目的の明確化をすることによって、使うべき民間の優位性も絞られ、もっとブレイクダウンした実際の民営化手法の方向性も見えてくる。

1. 2. 4 民営化をするべきではない場合

これまで、民営化の目的と、その目的を達成させる民間の優位性を述べてきた。さらに、ここからは「民営化するべきかするべきではないか」という判断における基準について議論する。この議論では、民営化しない場合を明確にすることによって、民営化すべきという場合をも明確にさせる。これは、この論文で扱う民営化がPPPをも含んだものであるため非常に範囲が広く、民営化をすべきである場合を考えるより、するべきではない場合を考えた方が効率的であるからだ。

結論から先に述べると、民営化をしない方が良い場合というのは大きく分けて2つある。1つは先に述べた優先順位の高い目的が達成されないと予測される場合。もう1つは、民営化をすることによって公共性の確保が難しくなる場合である。この2つの場合について以下で詳しく説明する。

◆目的が達成されないと予測される場合

これは、民営化をする上での目的が達成されないと予測される場合のことである。この目的が達成されるかどうかの鍵を握るのが、先に述べた民間の4つの優位性である。目的に合った優位性が上手くはたらかなければ民営化をしたとしてもそれは成功せず、目的は達成できない。そのため、現状を把握し、その民間の優位性がどの程度目的の達成に貢献できるのかを考慮する必要がある。この分析によって、目的が達成できないという結論に達した場合には、民営化はするべきではないのだ。目的が達成されない民営化は、民営化によって生じるコストや、職員の解雇、経済の混乱などを招くこととなるため避けなければならない。なんでもかんでも民営化すればいいというわけではないのである。

以下でこの目的の達成ができなかったために失敗した民営化のケースを述べる。

<トロント第3ターミナルのケース>

トロント第3ターミナルは、1991年にエアポート・ディベロプメント・コーポレーションがBOTで建設、開業したものである。これは、1987年に民営化されたBAAが空港ターミナルをショッピングモール化して収益を大幅に増大させたという成功事例に倣い行われたものである。当初はBAAのように民間の経営ノウハウを活かしターミナルビルのショッピングモール化を積極的に進めていた。しかし湾岸戦争の直後であったため、旅客数の減少に見舞われ、その間に有力テナントを繋ぎ止めることができず相次いで撤退させてしまい、苦肉の策としてテナント料の引き上げを行ったところ訴訟問題にまで発展し、民営化事業は失敗、ターミナルは空港を運営するグレーター・トロント空港公団に売却された。

これは、期待していた戦略的梃子である空港ターミナルビルに関する民間の経営ノウハウが著しく欠如していたために起こった問題であると考えられる。目的を達成できない民営化は、このように社会に大きな混乱と損害をもたらすため、そもそも民営化の目的が使おうとしている戦略的梃子で充分達成可能かを慎重に議論する必要がある。

◆公共性の確保ができない場合

この議論のポイントとなるのは「民間企業の利潤最大化行動」と「インセンティブ」そして「モニタリング」である。

結論を言うと、利潤最大化行動から生まれるインセンティブによって公共性の確保が危ぶまれ、かつ公共性の確保を契約によって達成できないサービスは民営化するべきではない。

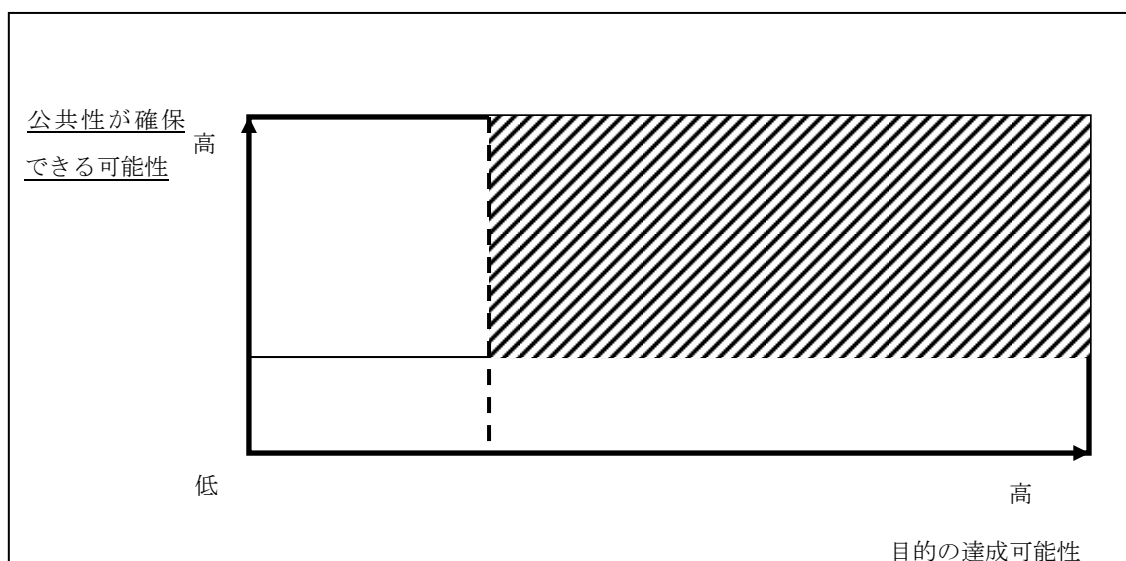
まず、民間企業の利潤最大化行動について考えたい。国営企業が所有を移転して民営化される、あるいは国営企業から民間に対してアウトソーシングなどのPPPが行われた場合、利潤の最大化という目標に向かって経営努力がなされることとなる。株式保有によるガバナンスなども、所有者の利潤最大化について考えられるため、利潤面に対するモニタリングが強くなるという構造へと変化する。これは一般的に考えて、経営の効率性が向上

しそのサービスにかかるコストが下がる、あるいはキャッシュフローを生み出す事業なら、より多くの顧客を得て収入を増やすための努力につながるものだ。結果、国民負担が減る、便益が向上するという良い面が挙げられる。

しかしながらその一方で、利潤最大化行動へのインセンティブは、公共性を確保することと整合的であるとは必ずしもいえない。この場合、公共性を確保した場合の望ましい成果を測定できるならば、その成果を達成するインセンティブを契約によって定めることが可能となるので問題にはならない。しかしながら、望ましい成果というものの測定が困難な場合、契約を通して公共性を確保することは困難であり、そのような場合そのサービスを民営化することはできない。

1. 2. 5 民営化の適用範囲

図表 1



以上の議論から、民営化の適用範囲は、目的の達成可能性が高いかつ公共性の確保が可能となるサービスとなる。その範囲を図で表したものが図表 1 の斜線部分である。

第2章 「所有移転型民営化」か「PPP型民営化」か ～前提領域からのアプローチ～

2.1 はじめに

この節では公的組織体を「広義の民営化」するという前提のもとで、「狭義の民営化」である所有移転型の民営化を選択するのか、あるいはPPP型の民営化を選択するのかについての決定についての分析を行う。適切な決定に関するスキームを形成することで、より効果的な民営化の方向性・選択がなされることはいうまでもない。

また、この節ではこの先に述べられる「具体的な民営化の手法の選択」に関する、エッセンスも含蓄している。民営化戦略策定のアプローチのフレームワークである政策目標の設定、戦略的梃子の検証後の、民営化の手法選択における前提条件と領域の分析をし、最適な民営化のあり方についての理解を深めていくことにする。

2.2 民営化の定義

わが国における民営化とは、一般的には公団・事業団などの特殊法人や公社組織体などが、「株式会社」となることを意味する場合が多い。しかし、海外の場合の（**privatization**）は、各国での定義にこそ差があるが、日本の「民営化」と比較すると、かなり広範な意味をもつ概念として捉えられている。海外の場合の「**praivatization**」は、何らかの形態で「民」を関与させるという形で定義されている。欧米では、過去二十年間、様々な官民強調のあり方が試行錯誤されて、最適な民営化が必ずしも完全に民間会社化することではないということが理解され、「**praivatization**」の概念も拡大・多様化していったのである。

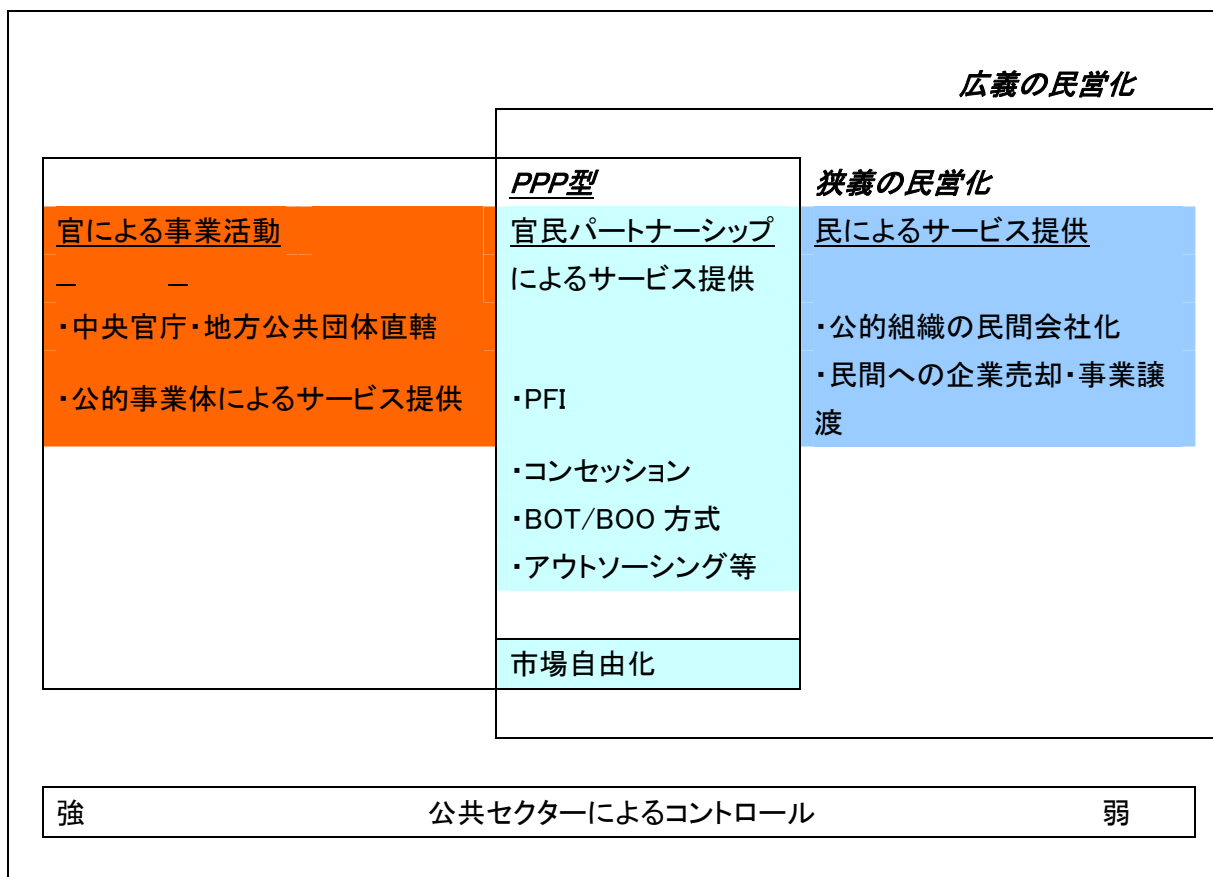
例えば、民営化のリーダーであったイギリスの場合を考える。イギリスでも、従来は日本のようにBTやBGなどの上場民営化や第三者への売却など、「所有構造の変化（売却）」を伴うものを **privatization** と定義していた。しかし、事業のアウトソーシングやPFIなどが普及するにつれ、PPPを含む概念を **Privatization** としてとらえるようになってきた。この場合、売却を伴う民営化を「狭義の民営化」とし、PPPを含む概念を「広義の民営化」として考える。

PPPの概念としては、国民厚生を最大化することが政府の目的であるということから、そのためには、官民がそれぞれの強みに応じた、最適な役割分担のもとで公共サービスを提供するということに特徴がある。EUのガイドラインでは、「官民の双方の優位性を認識し、各々が得意とする業務に特化することで、公共サービスやインフラが最も経済効率性の高い形で提供される。PPPのストラクチャーにおいては、リスクを最適にコントロー

ルできる主体が管理し、民間セクターのスキルや能力の活用によって、「国民価値」が高められるように官民関係を最適に構築することが必要である」との考え方が示されている。

以上から、本論文では「民営化」の言葉を「官から民への所有の移転」という一般的な民営化に加えて、PPP の概念を加えて広く定義することとする。

図表 1



2. 3 所得移転かPPP型か

そもそも民営化を論じるにあたってはもっとも大切であるのは、「何のための民営化」なのか「なぜ民営化をするのか」というポイントである。単に民営化における後進国であるから、民営化をするというのでは、有効な方向性は見えてこない。

民営化を戦略的に推進するにあたり、「所有移転」か「PPP 型」の何れかを選択する場合、その意思決定プロセスとして、民営化の手法選択における前提条件と領域の分析を踏まえたうえで、選択すること提案する。

2. 4 民営化手法の選択の前提条件と適用領域

民営化の手法を検討するにあたっては、それぞれの手法を適用するに当たっての前提条件を理解しておくことが重要になる。そして、この前提条件が逆に各手法の適用を定めることになる。「所有移転型」の民営化の場合、民間に所有が移動することになるが、そのためには、対象となる事業がサービスの受益者である利用者からの料金収入等によって一定の収益が見込まれ、独立採算のビジネスとして成り立つことが大前提となる。さらに、民間セクターに経営を委ねても、国民厚生立場からは、大きな支障をきたさないことが必要となる。つまり、公共の関与の必要性が高くないことが条件なのである。以上のことから、所有移転型の民営化に対しては、①その事業の採算が取れること、②公共性の関与があまり高くないことの2点が重要となる。

つぎにPPP型についてであるが、PPP型についても「所有移転型」と同様に、独立採算性があること公共セクターの関与の可能性が高いか否かということの前提条件で分析することができる。図において、縦軸には事業の収入の程度を、横軸では、公共の関与の必要性を示している。「所有移転型」の民営化手法が、右上の、ある意味では狭い領域にしか適用されていないのに対して、PPP型では極めて広範な領域に適用されうる。との適量領域をしめすと、PPP型は広域な範囲に適応することができる。

以上のことから、「所有移転型民営化」か「PPP型民営化」かの選択をする場合、①事業の独立採算制、②公共性の関与の必要性の二点を分析することで、どちらを選択することが望ましいかの判断を下すことができる。では、それぞれの分析を具体的にどのように行えばよいのか。そのことについて、これから述べていきたい。

2. 5 事業の独立採算制

独立採算制の可能性については、その事業体のバランスシートを用いた「将来キャッシュフロー分析」によるアプローチで、判断することにする。

「将来キャッシュフロー分析」とは、具体的には公的事業体のバランスシートを分解し、資産・負債について将来キャッシュフローを含むものに修正することである。今回の分析に関しては、青木・鶴（2004）を参考にしている。

2. 5. 1 将来キャッシュフロー分析の手法

まず、資産を時価評価することを考える。公的事業体の資産の時価方法としては、資産とを時価評価ベースで再評価する手法を選択する。減価償却を実態（経済価値）に合わせ

て行い、それと負債の償還ルールが同じであれば、差額が発生しない。したがって、資産と負債に正の差額があれば、その事業体は資産超過であると判断できる。よって、そのような事業体は独立採算制があると判定できるであろう。

ここでは、例として、財政投融资の事業を考える。この場合、政策として行う国の事業であるので、その収入により費用が賄えるものは原則として存在しない。仮にそのような事業があれば、民間に行うことが可能であり、PPP を含めた様々な民営化手法の適用が可能である。そこで、事業の採算性を確保するために、補給金などの財投措置が必要になる。単純化していうと、財投事業では、

$$\text{収入} + \text{補助金等} = \text{支出}$$

となる。財投の場合、この補助金がイメージされる。しかし、財投事業は長期にわたって行われるために単年度の補助金では不十分である。ある年度以降、新規事業を行わないとした場合、今の事業の最終年度まで上式が成り立つが、複数年度にわたる場合は

$$\text{支出} - \text{収入の割引現在価値の総額}$$

と考えることができる。したがって、定式の補助金等の割引現在価値の総額が財投の負担になる。

公共事業体の独立採算性を判断する場合、該当の事業のバランスシートにおける資産を既述のように時価評価し、そのうえで資産（収入）の割引現在価値の総和－負債（支出）の割引現在価値総和を算出する。そのうえで正の差額があれば、公共事業体の独立採算制があると判断できる。

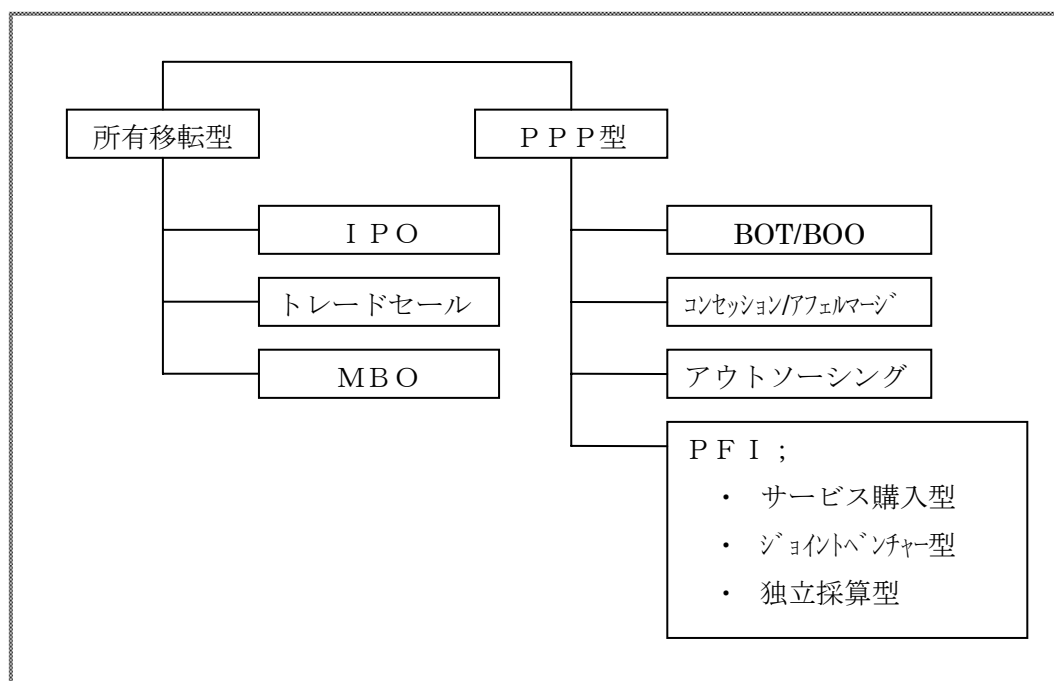
2. 6 公共性の関与必要性

「所有移転型」か「PPP型」かの選択をする場合、もう一つの重要な判断基準として「公共性」問題がある。公共事業体の存在意義を考えた場合、それは国民厚生の向上である。S たがって、民営化への選択をするときには、共事業体に対して、民間の手法を取り入れても、国民厚生の観点からは大きな支障が生じないことが必要となる。

2. 7 まとめ

この章では公的組織体を民営化することを前提として、「所有移転型」の民営化が良いのか、「PPP 型」の民営化が良いのかの選択における分析を行ってきた。この部分の意思決定プロセスにおいて最も重要なことは、前提条件を独立採算制と公共性関与の必要性という二つの軸で、適切に事業分析することである。これらの評価軸に基づいて判断することで、「所有移転型民営化」か「PPP 型の民営化」の最適解が満たされるであろう。

第3章 民営化の手法



民営化の手法は、所有移転型とPPP型に大きく分けることができる。ここでは、主な民営化手法についてさらに詳細を見ていくとする。

3.1 「所有移転型」民営化

◆ 前提条件

- ・ 対象となる企業または事業が、サービスの受益者である利用者からの料金収入等によって一定の収益性が見込める、独立採算ビジネスとして成り立つ
- ・ 民間セクターに経営を委ねても、国民厚生という観点からは、大きな障害が生じない

これらの前提条件を踏まえて、以下では、所有移転型民営化について、株式公開(IPO)、トレードセール、MBOという3つの代表的手法に分けて見ていく。

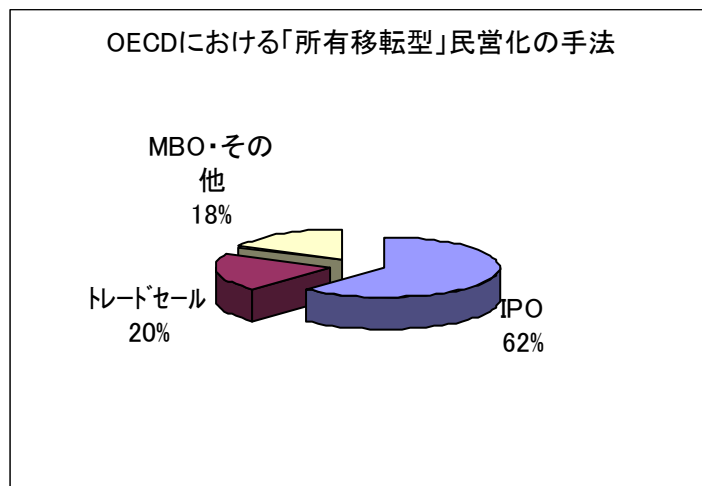
所有移転型民営化では、政府が所有する企業や事業を民間セクターに売却し、サービスの供給責任を民間セクターに委ねることになるが、その際、誰に売却するのかによって、3つの手法に分類される。

株式公開(IPO)：一般投資家に株式を広く売却

トレードセール：戦略投資家や企業などの第三者へ売却

MBO：民営化される企業の経営陣や従業員へ売却

図表 1



日本では、IPOによる株式公開・上場が所有移転型民営化の中で最もポピュラーな手法として認識されるが、世界的には、他の二つの手法も広く使われている。OECDの調査によると、1980年から2001年までにOECD諸国で「所有移転型」民営化により民営化された事業のうち、62%はIPOだが、20%はトレードセールによるものであり、残りがMBOを含むその他の手法であるとされている。歴史的には、かつてはIPOが圧倒的であったのに対して、80年代後半から90年代にかけて、トレードセールやMBOも登場するようになってきたと言える。

これら3つの手法は、民の「所有」という戦略的手法を取る点で共通しているが、それぞれメリットとデメリットがあり、対象事業の規模や収益性によって、また、政府が目指す政策目標によっても、どの手法が選択されるべきかが異なってくる。

そこで、以下で各手法を具体的に説明していく。

3. 1. 1 IPO

IPOとは、Initial Public Offeringの略で、企業が新規に証券取引所に上場または店頭市場で公開することによって、不特定多数の投資家に株式を取得させることをいう。IPOは所得移転型民営化の中で代表的手法である。

◆ IPO手法がなじむ事業

比較的規模が大きく、一定の知名度があり、過去の業績も良好で将来的にも安定した収益

性が見込める事業は、IPO手法がなじむ事業であるといえる。また、その前提条件として、資本市場に流動性と規模があり、会社法や破産法・担保法などの法律が信頼でき、税制や会計などのインフラが整っている必要があるといったことが挙げられる。

以上から、資本市場が未整備で、透明性の低い途上国では、IPOの選択は困難であるといえるが、逆に、IPOは自国の未熟な資本市場の発達を促すためにあえて採用されるというケースも、過去に数多くの国で見られた。¹

◆ IPOのメリット・デメリット

<メリット>

- ・資金調達力の向上により事業基盤の強化や経営の柔軟性が期待できる
- ・自国の資本市場の発達につながる
- ・多数の投資家や国民が参画することで企業の知名度が向上する
- ・他の手法と比較した場合、民営化のプロセスの透明性が最も高い
- ・民営化される企業の職員や経営陣にとって心理的抵抗が少ない

<デメリット>

- ・他の手法と比較して、最もコストと時間がかかる

経営のリストラクチャリングを進め上場まで持っていくには、かなりの準備期間がひつようとなり、また、こうしたリストラクチャリングの実施や上場のための準備過程においては、外部の様々なプロフェッショナルの助けが必要となり、準備費用がかさむ。図表2は、英国のIPO民営化事例における費用を列挙したものである。売却額のほぼ3%~7%が経費として支出されていることがわかる。公開後の株主政策・IR活動にかかる費用も決して少なくないといえる。

¹ イタリアやスペイン、ポルトガルにおける民営化でIPO手法が積極的に採用されたその主たる理由は、比較的未発達であった証券市場の発達と個人投資家の育成にあった。

図表 2

企業名	売却年	費用(百万ポンド)	経費率(%)
ケーブル&ワイヤレス	81	7	3.1
ブリティッシュエアロスペース	81	6	3.8
アマシャム	82	3	4.6
ブリトイル	82	17	3.2
港湾(Associated British Ports)	83	2	11.2
エンタープライズオイル	84	11	2.8
ブリティッシュテレコム	84	263	6.8
ブリティッシュガス	86	360	6.4
ブリティッシュエアウェイズ	87	42	4.7

また、株式売り出しの際、想定売り出し価格の設定にあたって、試算される適正市場価格から20%~30%割り引いて想定仮条件が決められることが少なくなく、市場ではIPOディスカウントと呼ばれる。これは、新規公開される企業というのが、過去の実績や比較可能な類似企業が少ないことから、株式を購入してもらえるように投資家にインセンティブを与えるために、あえて比較的低廉に価格を設定する傾向があるからである。価格設定を低くするその他の理由として、民営化の対象となる企業は独占企業体であることが多く、同種の事業を手がける比較可能は競合企業も少なくないことから、企業価値の算定は難しい上、規模が大きく大量に売却しなければならない場合には、株の引き受けを行う証券会社が販売を容易にしようとしたこと、また、政府サイドからは、民営化を成功させるためにはある程度低めに価格設定をしえおきたいとの思惑が働くといった理由も挙げられる。図表3は、英国の大規模なIPOにおける上場直後の利益を列挙したものである。売り出し価格に対して初値がかなり高い水準となっており、売却価格が適正な水準よりもかなり低い水準に設定されていたことがわかるケースである。

図表 3

企業名	売却価格(ペンス)	初値(ペンス)	利益(%)
ブリティッシュテレコム	50	93	86
トラスティー・セービング・バンク	50	85.5	71
ブリティッシュガス	50	62.5	25
ブリティッシュエアウェイズ	65	109	68
ロールスロイス	85	147	73
ブリティッシュエアポートオーソリティ	100	146	46

特に、市場の実勢や投資家の投資意欲を反映して売り出し価格を設定するブックビルディング方式²が採用される以前には、売却価格が適正な水準より低いレベルに恣意的に設定されるケースが見られた。わが国においても、N T Tの事例で同様のことが経験されている。特定の投資家が適正水準より低い価格で購入し値上がり益を得るということは、政府側から見れば、本来得られるべき歳入の逸失が生じたということであり、最終的には国民が損失を蒙ったことになる。このことは、過去に英国で問題となり、民営化は富の偏在をもたらすものとして批判された。

以上のことから、メリットも多いが、より一般的にみて、I P Oが必ずしも優れた手法だとは言えず、こうしたデメリットにも留意が必要である。

◆ I P Oの事例——ブリティッシュテレコム(B T)

I P Oの成功事例の一つといわれているブリティッシュテレコム(B T)の事例を紹介していく。

1979年 英国政府は電話業界の規制緩和を実施

81年 新法案が可決され、郵便局から電話事業が分離され、ブリティッシュテレコムとして誕生

81～84年 I P Oに備えて経営のリストラクチャリングを実施。従業員数を適正水準まで減らし、負債比率を下げ、サービス向上努力を行った。

84年 政府はB Tを **public limited company** とし、51%の株をI P Oによって売却。総額48億ドルの株は国内市場のみならず海外市場にも幅広く売り出され、9倍の倍率がついた。全体の株式のうち、10%にあたる3億株はB Tの従業員や退職者用にリザーブされ、26億株が機関投資家と一般国民に割り当てられ、残りの4億株は、海外の投資家に割り当てられた。最終的には、47%が英国とスイスの機関投資家へ、15%がカナダ・日本・英国の投資家へ、5%が従業員・退職者、残りが英国の個人投資家により購入されたといわれている。購入した個人投資家の数は200万以上で、このほとんどが初めて株に投資をした一般国民であったといわれている。

B Tの民営化は、国民に株式という新たな投資手段を経験させ、株式市場への参画を促し、資本市場の活性化をもたらした点で大きく評価されている事例である。

3.1.2 トレードセール

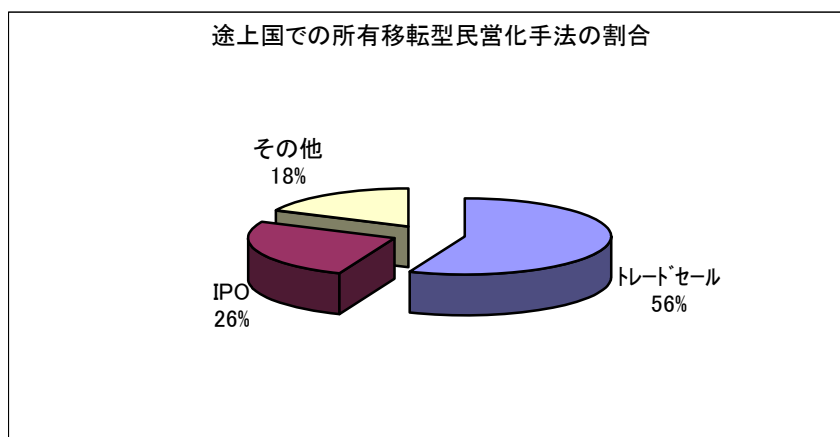
第三者の企業や戦略的投資家に株や資産を売却する手法を、欧米ではトレードセールと

² ブックビルディング方式とは、証券会社があらかじめ定められた仮条件をもとに、一定期間内に投資家から需要を積み上げて公募・売り出し価格を決定する方式

呼ぶ。³

対象となる企業または事業の過去の実績が、収益性や継続性の点から上場基準を満たさない場合や、小規模であるために上場コストを正当化できない場合、将来の事業を取り巻くビジネス環境に不確実性が高く一般投資家にはリスク判断が難しい場合に使用されることが多い。この手法は、発展途上国において頻繁に使われている。

図表 4



図表4は、世銀の調査による、OECD以外の国で1990年からの10年間に採用された所有移転型民営化手法の割合を示したものである。IPOの26%を圧倒的に上回り、トレードセールが最大の56%を占めている。これは、国内の資本市場が未成熟であることや事業規模が比較的小さいといった理由が考えられるが、それだけではなく、国際的競争力を有する外資系企業に売却することで、資金的なメリットのみならず、先進企業の経営ノウハウや海外市場のネットワークを手っ取り早く確保できるからということも理由として考えられる。

◆ トレードセールのメリット・デメリット

<メリット>

- ・コーポレートガバナンスの向上
- ・IPOほどの手間や時間、コストはかからず、短期間で実現可能
- ・優れた第三者企業に譲渡することで、企業価値をより高めることが可能となるため、株式公開よりも高い売却益が実現できる

<デメリット>

- ・民営化される企業の職員や経営陣にとって心理的抵抗が大きい

◆ トレードセールの事例

³ 日本では企業売却や事業譲渡に該当

東西ドイツ統一を契機に、旧ドイツの国営企業や事業が、将来の民営化を視野に入れて特定目的公社に転換され、1万5000を超える特定目的公社は、西ドイツの法体系と整合性をとりながら、90年以降から順次民営化されていった。その際、一国内で異なる経済制度の調整を急いで進める必要があったため、手間と時間がかかるIPOではなく、民営化の86%がトレードセールによって実施された。

3. 1. 3 MBO

MBOとは、マネジメント・バイ・アウト（Management Buy Out＝経営陣による企業買収）の略称で、企業の子会社や特定の事業部門の責任者等が、自ら親会社から過半数の株式を買い取り経営権を買収、独立する仕組みを指す。⁴

他の手法と異なり、MBOは事業が内部の経営者に売却される結果、所有と経営が一致することとなるため、経営向上へのインセンティブが働きやすくなる。また、民営化にあたって内部の経営者・職員の支持が得やすいというメリットもある。

元々MBOは、80年代初頭のサッチャー政権下で国営企業の民営化のための手法として誕生してきたもので、現在までに英国でMBOにより民営化された案件は200件以上に及ぶとされている（国営鉄道、バス会社等）。又、事業の一括売却の他、分割、ノンコア事業の分離売却、政府機関の売却等の形態に活用されており、欧州、特に英国では一般的なビジネス手法となっている。

日本でも、大企業の事業再編などを背景に、1990年代後半から急増。後継者問題に悩む中小企業の創業オーナーが、株式を処分する際に利用するケースも目立つ。2001年の国内MBOは約20件で、買収総額は約1,100億円に上っている。

MBOはM&A（Merger&Acquisitions＝企業の合併・買収）の形態の1種ともいえる。企業買収という面からは、敵対的イメージが先行しがちであるが、MBOは経営者等ももとの企業内部の人間が買収を行う上、売り手も同様に当該企業の経営トップである為、「友好的M&A」あるいは「現代版暖簾わけ」とも言われている。

◆ MBOのメリット・デメリット

・職員のモラル維持

経営陣は従来の幹部職員が引き継ぐため、従来からの組織文化や雇用は原則として維持される可能性が高く、売却される側にとっても心理的な抵抗が少ない。

・経営の継続性の維持

引き続きかつての経営幹部と職員が事業の実施に当たるため、収益性の向上を求める買

⁴ より正確には、買手が経営幹部だけの場合がMBO、職員だけの場合がEBO(Employee Buy-Out)、両者混合の場合がMEBO (Management and Employment Buy-Out) と呼ばれる。

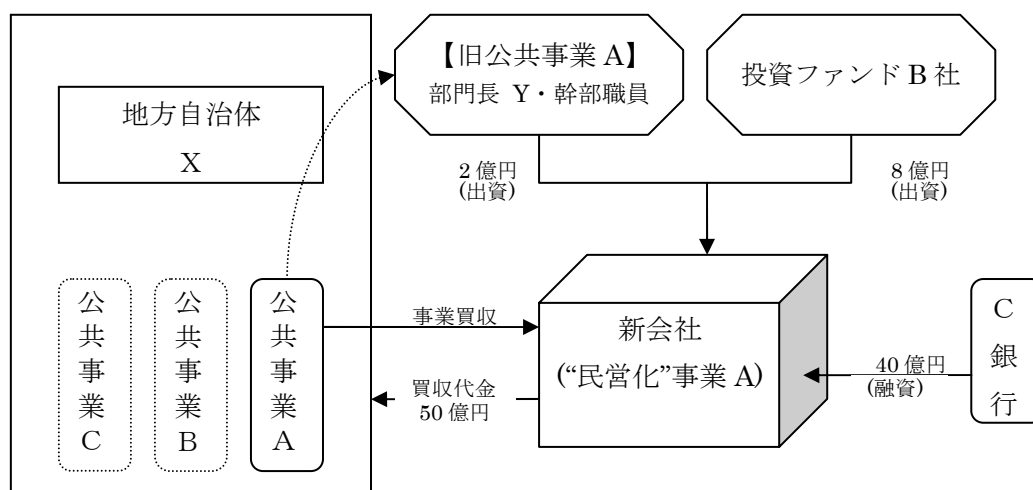
取ファンドや金融機関からの影響はあるものの、経営の継続性が一部は保たれることになり、この点はメリットとして挙げられよう。しかし、他方でデメリットとして、経営者と職員がそのまま事業実施にあたるため、新しい経営ノウハウの取得が望めないといったことが挙げられる。

・ガバナンスの向上

分離独立する事業部門の規模が小さければ、職員だけで当該事業を買収することはもちろん可能であるが、大抵の場合には、職員の捻出できる資金だけでは事業部門を買収することはできないため、投資ファンドや銀行からの融資に買収資金の大半を頼ることになる。よって、職員から見れば、事業を引き継ぐことはできるものの、株式の過半数は投資ファンドに握られ、かつ金融機関からも融資を通して経営に対するモニタリングを受けることになる。

◆ MBO のスキーム

図表 5



図表 5 は、MBO のスキームを図式化したものである。この民営化を想定した仮想事例を用いて、スキームを説明していく。

地方自治体 X が、A という事業について、公共事業として自らが継続実施することの必要性が今日では大きく低下したとの結論に至り、苦しい財政収支の改善の必要性もあり、同事業の民営化を検討し始めた。しかしながら、事業 A は、元来は公益性の強い事業であったこともあり、自治体 X の幹部は、事業 A の民営化によって、事業 A が利益追求のみで経営されるような事態は少なくとも当面の間は回避したいと考えている。地方、事業 A の部門長 Y をはじめとする部の幹部職員は、事業 A の経営に関して、かねてより自身と自負を持っており、民営化の噂を聞いて、チャンスがあれば自ら経営に当たることも検討した

いという意向を示し始めた。事業Aの職員も、部門長Yのリーダーシップの下、結束力が固い。他の民間企業への事業移譲によりその民間企業から新たな経営陣が派遣されるより、部門長Y以下の幹部職員を引き続き経営陣として残し、職員と共に独立させる形を取ったほうが、職場のモラルも維持されると予想される上、公益性が担保される可能性も高い。こうした判断の下、自治体Xの幹部は、事業Aの部門長Yに対して、事業の50億円での買取を打診する。部門長Yは、事業Aの幹部に、事業買い取りの打診を相談し、基本合意を得る。ただし、50億円という巨額の資金を自らと幹部・職員のみで捻出することは不可能であるため、出資をしてくれる投資家を別途募ることにする。水面下の接触の結果、MBOに対して専門に出資を行っているファンドB社が、出資に応じてくれることとなり、事業の売り手である自治体Xとも最終合意を行う。最終的には、部門長Yの他幹部職員10数名が合計2億円を出資し、8億円をファンドB社が出資して、共同で新会社が設立され、この会社が事業Aを買い取ることとなる。残りの40億円は、ファンドB社の投資採算の関係もあり、C銀行から借入れで調達されることとなる。⁵

3. 1. 5 まとめ

図表6は、これまで説明してきた「所有移転型」民営化手法を、資本市場の育成、市場効率性の必要、コーポレートガバナンス、透明性、政府の収入、コスト、抵抗、民間ノウハウの取得といった観点から比較し、表にまとめたものである。市場効率度で、IPOが「高」になっているのは説明した通りであり、トレードセールで「低」になっているのは、1社でも所有移転先があれば成立するからである。また、MBOで「中」になっているのは、投資ファンドや銀行の介入が必要になってくることもあるからである。ガバナンスについては、IPOは「中～低」となっているが、異なる投資家層へ株が広く売却されるため、適切に管理しない場合、ガバナンスは低くなってしまう。トレードセールについては、売却先である第三者企業がガバナンスのノウハウを持っていると考えられることから「高」と判断できる。MBOについては「低」となっているが、ファンドの介入が考えられることから、他の2手法に比べて相対的に低いだけにすぎず、ガバナンスが利かないにほぼ等しいというわけではない。透明性については、トレードセールとMBOが両方とも「低」となっているが、トレードセールは第三者が介入することから、MBOよりは高いと言えるのではないだろうか。民間ノウハウの取得で、IPOを「中」としたのは、経営のストラクチャリングが進められる中である程度取得できるのではないかと判断したからである。以上の補足を考慮したうえで、この比較表利用して以下のような例を考えてみた。

- ・コストがかかってでも資本市場の育成をしたい場合

⁵ この事例においては競争入札によらない随意契約型を想定して説明したが、現実的には競争の枠組みが必要となる

⇒ IPOを選択

・抵抗はあってもいいから、ガバナンスを利かせて政府の収入を多くしたい場合

⇒ トレードセールを選択

このようにして、民営化の目標を何にするか、または目的にどういった優先順位をつけるかによって手法の選択は変わってくる。よって、各手法の特徴を的確に理解した上で、最適な手法を選択することが望まれる。

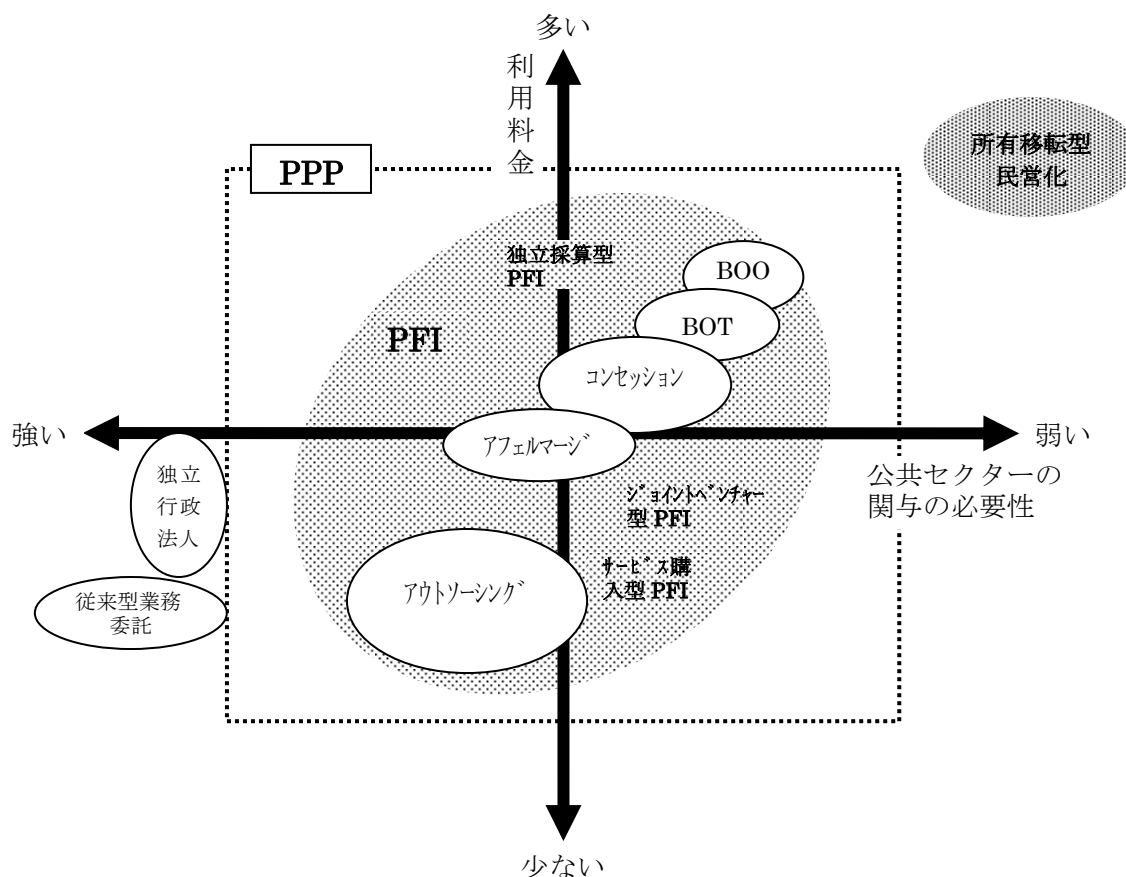
図表 6

	IPO	トレードセール	MBO
資本市場の育成	高	低	低
市場効率性の必要	高	低	中
ガバナンス	中～低	高	低
透明性	高	低	低
政府の収入	中～高	高	低
コスト	高	中	低
抵抗	低	高	低
民間ノウハウの取得	中	高	低

3. 2 「PPP型」民営化

独立採算性があるかどうか、公共セクターの関与に必要性が高いか否かという前提条件は、所有移転型民営化手法のみならず、PPP 型民営化として総括される各種の手法の適用範囲を理解する上でも有効となる。図表 7 は、縦軸に事業収入の程度をとり、横軸では公共の関与の必要性を示した。所有移転型民営化手法が、右上の、ある意味では狭い領域にしか適用されない手法であるのに対して、PPP 型民営化手法は、きわめて広範な領域に適用されることがわかる。

図表 7



3. 2. 1 BOT/BOO

英米型 BOT 手法とは、民間事業者が、自らの資金で施設を整備(Build)し、施設の所有権を有するとともに、運営(Operate)を行い、利用料金等によって投資を回収し終わった後に、所有権を政府に移管(Transfer)する事業手法を指す。一定期間は民間に施設を所有させて運営を任せるものの、公共事業としての重要性に鑑み、最終的な施設の所有権は公共セクターに戻すのである。

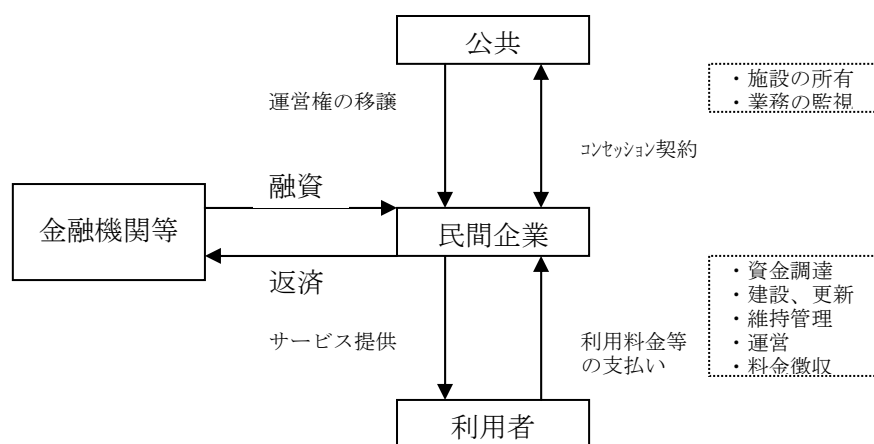
これに対して、BOO手法は、整備(Build)・運営(Operate)した後、施設の所有権を政府へ移管せず、民間事業が引き続き施設を所有(Own)する形態を言う。BOOは、BOTに比べて、より政府の関与の必要性が低く、民間が施設の所有権を持ち続けることに問題が少ない場合に適用される。

3. 2. 2 コンセッション/アフェルマージュ

コンセッションとは、一般的に、政府や自治体などの公共主体が、公共サービスを提供するための運営権を民間に対して委譲し、民間が市場原理の下で公共事業を推進する手法をいう。民間事業者が、自らの資金で施設を整備・運営し投資を回収するという点において、英米型の BOT/BOO とほぼ同じであるが、大きな差異は、施設の所有権を民間セクターが持たない点にある。公共セクターが所有権を維持したまま、民間に運営権(コンセッション)のみを与えて、効率的かつ効果的な運営を目指す。

◆ コンセッションの仕組み

図表 8



図表8は典型的なコンセッションの事業スキームを表したものである。

コンセッションでは、まず公共セクターの発注者が、求める公共サービスの内容と水準を設定し、事業の運営を移譲するべく、複数の民間事業者に対して提案の招聘を行い競争させる。競争の結果、事業の運営権の移譲を受ける民間企業と公共セクターの間で、民間が提供すべきサービスの内容と水準について定めた契約が締結され、事業が進められる。民間事業者は、金融機関などから資金を調達し、施設・設備を建設あるいは更新し、維持

管理を含む運營業務を行う。コンセッションでは、原則、公共から民間へのサービス提供に対する対価支払いは無く、民間事業者は、サービスの利用料金を利用者から徴収し、投資資金の回収にあてる。したがって、利用料金の徴収業務も民間事業者の業務となる。その際、施設・設備の所有権は、民間が投資した資産も含めて公共側に属することが原則であり、民間はその資産を活用することを通じて、公共サービスの提供を担い、利用者等の支払う料金の徴収により設備投資や更新にかかった資金の回収することになる。事業期間は20～30年が一般的で、民間事業者の施設・設備への投資金額が大きければ大きいほど、回収に要する時間も長くなることから、事業期間は長くなる傾向がある。

◆ コンセッションに適している分野

コンセッションは理論的にはどのような分野にも適用することができるが、「自然独占」が起りやすい分野の事業において適用されることが多い。

「自然独占」とは、複数の企業がサービスを提供するよりも、一つの企業が事業を実施したほうが低コストになる事業である。こうした実質上の独占状態となるマーケットでは、競争環境が存在しないため、当該サービスを提供する企業には、事業費の削減やサービスの質向上へ向けての不断の努力を行うインセンティブが働きにくい。このような事業において、ある特定の企業に、完全な独占権を与えてしまうのではなく、個別の事業ごとに運営権を委譲し、その際に複数の事業者を競わせることによって、競争原理を働かせるのがこの手法なのである。

以下に適していると挙げた事業は、複数の事業者がサービスを提供することが経済合理的ではなく自然独占状態が起りやすい分野と考えられ、コンセッションに適しているとされる。他方、適さないと挙げた事業は、競争状態を保つことが可能な分野であり、コンセッションには不適であると一般的に考えられている。

<コンセッションに適している分野>

- 水道事業
- 電力の送電と配電事業
- ガスの配給事業
- 鉄道インフラ事業
- (例:プラットフォーム、駅)
- 道路事業

<コンセッションが適さない分野>

- 発電事業
- ガス生産事業
- ガスと電力の小売事業
- 長距離電話、携帯電話事業
- 鉄道運営事業

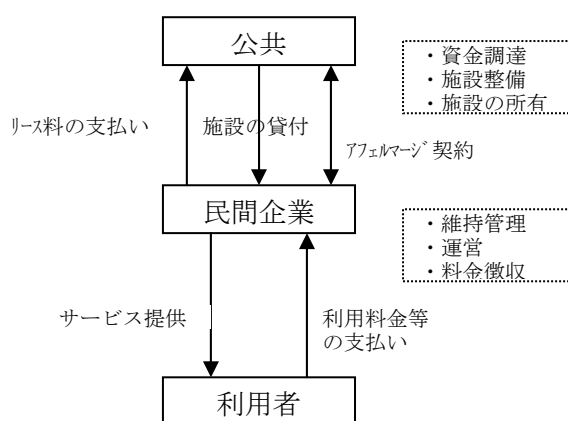
水道事業におけるコンセッションの場合を考えてみる。公共セクターの使命は、安全な水をできるだけ低料金で国民に提供することである。公共セクターは、国民にとって必要なサービスの水準を充足しつつ、最も低価格で水道事業を実施できる事業者運営権を委譲する。競争入札において、民間事業者が運営権を獲得するには、提案する水道料金の水準を極力抑えねばならないから、民間から提案される料金設定は、サービスを提供するの

に必要な費用を最小限にカバーしたものとなるはずである。非効率的な運営を行う企業は料金設定提案も高くなり競争の結果淘汰されるはずなので、最終的には、最も効率的な事業運営を行う企業が契約を獲得することとなる。民間企業が選定され運営段階に入ると、公共セクターは、運営権を委譲した企業が設定する料金水準を監視する役目を担う。これによって、国民サービスを担保する。

◆ アフェルマージとの比較

コンセッションに似た概念として、アフェルマージがある。アフェルマージは、コンセッションと同様に、公共サービスの提供にかかる運営権を委譲された民間が、施設の維持管理、運営、利用者に対する料金徴収業務等を行うものである。違いは、コンセッションでは、施設や設備に関する投資費用は民間が自ら資金調達を行うものであるのに対して、アフェルマージでは原則公共側の責任となる点である。民間は、公共が整備した施設・設備をリースした上で運営を行い、徴収した料金で維持管理・運営費とリース料を賄うのが一般的である。コンセッションが、新規の設備投資を行うなど、巨額の資金調達が必要とされる場合に使われるのに対して、アフェルマージは、施設・設備の更新など比較的資金負担が少ない場合に利用されることが多い。すなわち、施設整備費まで含めても独立採算で回る場合には、コンセッションが適用されるが、施設整備が終わっている既存の事業や公共料金との見合いによって整備費まで負担させることが望ましくない場合などでは、アフェルマージが適用されるということが言える。図表9は、アフェルマージの事業スキームを図式化したものである。

図表 9



水道事業を例にあげると、現在フランスでは、新規の施設整備よりはむしろ既存施設の更新が多く、アフェルマージが主体となっているのに対し、アジア各国では新規の施設整

備事業が多いため、コンセッションが利用されている。このように、より小規模の設備投資に使われるアフェルマージでは、契約期間はコンセッションより短く、10 から 15 年程度となる。

図表 10

	コンセッション	アフェルマージ
施設の所有	公共	公共
資金調達	民間	公共
建設/更新	民間	公共
維持管理/運営	民間	民間
料金徴収	民間	民間
リース料	なし	あり
契約期間	20～30 年	10～15 年

→以上のことから、BOT/BOO、コンセッション/アフェルマージ手法は利用料金や販売代金などの独自の収入が見込め、公共の関与の必要性が比較的低い事業領域に適用される一連の手法であるといえることができる。

3. 2. 3 アウトソーシング

アウトソーシングとは、コア・コンピテンスに直接関係しない領域で、外部の専門化に委ねるものであり、そこには、外部の「専門性」と「市場原理」という2つのキーワードがある。わが国で実施されてきた従来型の外注方式は、業務の一部または全部を外部に任せるという点では、外部(アウト)からの調達(ソーシング)であることには違いないが、業務を受託する側には、その業務執行に対する「高度なノウハウ」が求められているわけではなく、ほとんどの場合、安い労働力が期待されているにすぎない。自社の業務の一部を関係の深い下請け会社に出し、安く済ませようとするのが従来 of 外部委託の発想とするならば、これは、厳密な意味でのアウトソーシングと呼ぶことはできないだろう。わが国では、従来より、庁舎の清掃、警備、ゴミ収集、などの定型的な事務事業の一部は外部委託されてきた。しかしながら、その主たる目的は、やはり民間セクターの低廉な労働力活用によるコスト削減であって、高度なノウハウを求めているとはいいがたい。事実、契約期間も通常 1 年と短く、民間企業がノウハウを発揮する余地は極めて限定的である。また、民間企業も求められたことをその通りにやっていたら、予定通りの委託費が受け取れるため、それ以上の知恵を駆使してコスト削減を図ったり、サービスの質向上をしようといったイ

ンセンティブが働かない。

ここで、アウトソーシングを公共セクターにあてはめて再定義するならば、“公共セクターの本来業務でない部分を、「競争」を通じて選定された「高度なノウハウ」を有する民間事業者に委託すること”とすることができる。これはまさにPPPの理念と一致する。官民それぞれの強みを認識し、対等なパートナーシップの下で役割分担を行い、徹底した競争原理を通じて最も能力の高い民間事業者を選定することで国民価値を追及することが、本来“アウトソーシング”が意味するところである。

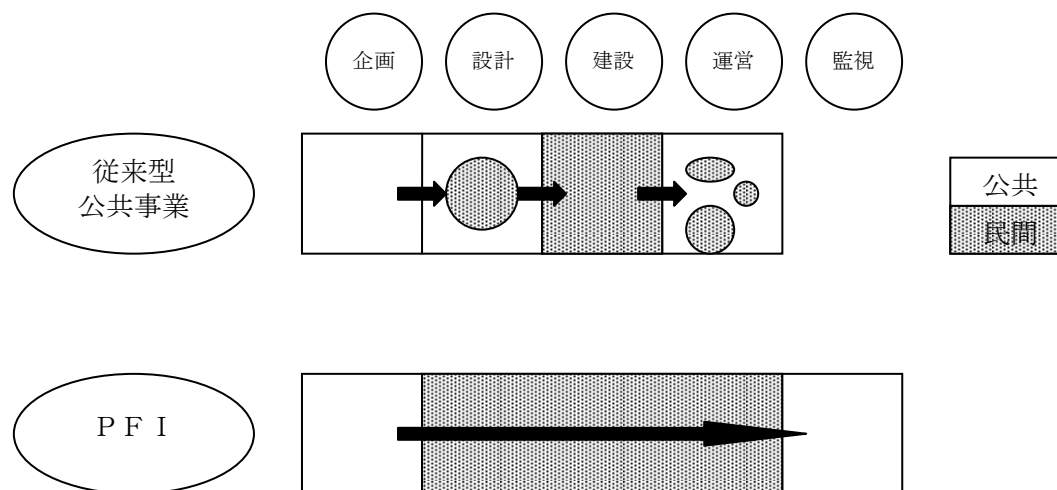
→以上のことから、アウトソーシング手法は事業収入が無いまたは少なく、事業の実施には一定の税金の投入が必要な事業領域に適用される一連の手法であるといえる。また、税金を投入することから、おのずと公共セクターの関与の必要性は高まる。事業収入が無いまたは少ない事業であるから、収益を増大させることよりも、業務の効率性の向上やサービスの質を向上させることが重要な目的となる。

3. 2. 4 PFI

PFIとは、92年に英国で生まれた、官民パートナーシップによる公共サービスの提供手法である。79年に「小さな政府」を標榜するサッチャー政権が誕生するに及んで、その強力なリーダーシップの下に、「民間でできることは民間に」の理念の下に、まず肥大化した公共部門の大胆な縮小化が図られ(民営化)、スリム化された公共部門ではさらに公共部門が担う業務が絞り込まれ(アウトソーシング)、民営化されなかった事業部門においても民間経営の手法が導入され、その後メージャー政権の下で、公共サービスに競争原理と顧客志向の原理を導入する試みとして登場したのがPFIである。

従来型の公共事業では、官が事業の計画立案から執行に至るまでの全プロセスを主導していたが、PFIでは、計画立案および監視機能は官が担うが、その他の部分は施設の整備から資金調達・運営までのライフサイクルを包括的かつ性能発注ベースで民間に委ね、官民の能力に応じたリスク分担や競争原理の徹底によって国民価値を向上させる手法を目指すものであり、事業そのものに料金収入があるかどうかには依存しない。

図表 11



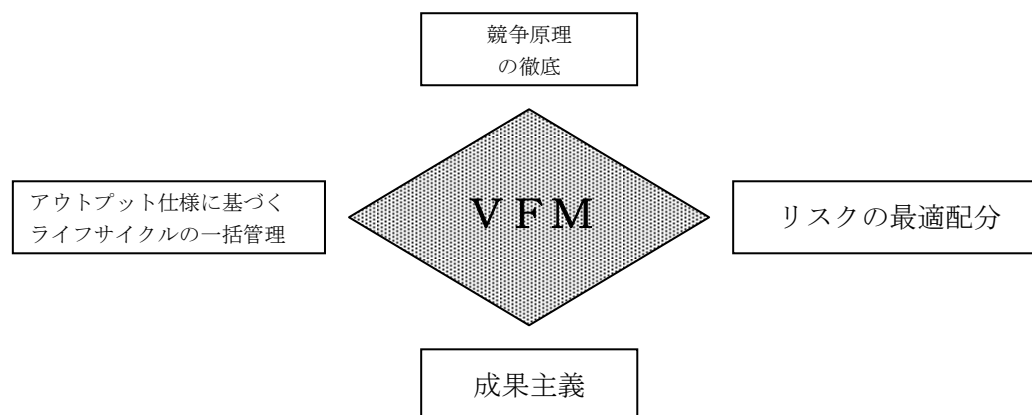
◆ VFMの原則

PFIの基本原則は、ヴァリューフォーマネー(VFM)の追求である。VFMとは、投入した税金に対して創出される国民価値を表す概念で、より少ない税金でより高い質のサービスを提供することを意味する。

わが国で落札者が決定したPFI事業の多くは、20～30%程度のVFMを実現している。中には、60%ものコスト削減が実現された事例もある。英国では、PFIによって、概ね平均的に15%～17%程度のVFMが実現されたと報告されている。

では、なぜPFIによってVFMが実現されるのはどうしてだろうか。その要因を4つに集約したのが図表12である。1つ目はアウトプット仕様(性能発注)に基づくライフサイクルの一括管理、2つ目は官民の間でのリスク最適配分、3つ目は成果主義、最後は競争原理の徹底である。

図表 12



①アウトプット仕様に基づくライフサイクルの一括

民間のアイデアや創意工夫によってコスト削減を図りながらも、公共サービスの供給責任主体としての責任を果たす。

②リスクの最適配分

PFIでは、あらかじめリスクが特定されるため、リスクを最適にコントロールできる主体がそれぞれリスクを負担することによって、事業全体のリスク管理コストが削減できる。

③成果主義

業績によって、ペナルティを課したり、ボーナスを付与することで、サービス提供者である民間事業者インセンティブづけを図ることができる。

④競争原理の徹底

競争を通じて民間の経営ノウハウを最大限に引き出す。

◆ PFI事業の仕組み

・主要関係人

まずPFI事業の管理主体は、公共セクターである。国民に対する公共サービス提供責任を果たすために公共セクターは引き続き管理主体として事業に関与する。わが国のPFI法においても、公共施設等の管理者は、「各省各庁の長、地方公共団体の長、特殊法人その他の公共法人」と明記されている。これは、公共サービスの質の低下や不採算事業の切捨て、公共料金の不当な設定など公共性に反した弊害が起きないように、公共部門が民間事業者を厳しく管理するとの趣旨である。公共部門は、競争を通じて、最も高いVFMを実現する提案を行った企業を事業者として選定し、選定された民間事業者との間で提供されるべきサービスの内容やリスク分担等を契約によって詳細に取り決める。サービス開始後

は、業績連動の支払いメカニズム等を通じ、公共部門は民間事業者のパフォーマンスを監視し、管理することになる。

P F I 事業の実施主体は競争を通じて選定された民間事業者である。P F I における事業者は、第三セクター事業とは異なり、責任の所在を明確化するために民間 100%が一般的である。P F I は事業のライフサイクルを一括して民間に委ねる仕組みであるため、各業務において専門性を有する複数の企画が参画し、通例、これらの企業の出資により特別目的会社(SPC/Special Purpose Company)が新たに設立され、これが事業主体となる。S P C は商法上の株式会社または有限会社等として設立されるが、対象となる P F I 事業を実施することのみを目的として設立され、それ以外の業務を行うことは厳しく制限され、P F I の事業期間が終了すれば解散する。S P C を用いることのメリットとしては、公共部門にとっては業務制限と親会社の倒産リスクの一定の遮断に伴う事業の安定性の確保、民間事業者にとっては責任が出資範囲に限定されるという有限責任のメリットと出資比率によってはオフバランス効果が享受できる点が挙げられる。

・事業スキーム

P F I 事業の類型としては、民間事業者の投下資本の回収形態から図表 13 のように、3 分類を行うのが一般的である。

図表 13

類型	資金回収方法	具体的適用事例
サービス購入型	回収原資は公共部門が支払うサービス購入対価	PFI事業の一般的形態 (庁舎、宿舍、学校、病院、刑務所等)
ジョイントベンチャー型	回収原資はPFI事業の利用者が支払う料金であるが、それだけでは回収に不足するため、公共部門が財政支援等を行う	国民宿舍、余熱利用施設、ケアハウス等
独立採算型	回収原資はサービスの利用者が支払う料金であり、公共部門による利払いは想定されていない	水族館、駐車場等

P F I の一般的スキームは「サービス購入型」である。民間事業者が施設の整備に必要な資金を自ら調達し、完工後にサービス提供の対価として、公共セクターからサービス料を受け取り、返済に充てる仕組みである。サービス対価は、民間事業者が提供するサービス水準に応じて支払われるのが基本となっており、業績低下時には減額などのペナルティが課せられる。

事業に十分な利用料金が見込める場合には「独立採算型」が採用される。これは、フラ

ンス型のコンセッション手法や英米で 70 年代後半に開発された BOT 手法に共通する手法で、設計・建設、運営、改修・維持更新、追加投資に必要な費用を当該施設等の利用者からの利用料金で賄う方式である。また、100%民間資金で成立しない場合には、公共セクターが財源等の補完を行う「ジョイントベンチャー型」が用いられる。

◆ PFI のメリット

PFI のメリットは、サービスの質を維持しながら、ライフサイクルコストを最小化できる点にある。アウトプットというサービスの質を指標として競争させ、最も確実に低廉な価格で事業を実施できる民間事業者を選び、さらに、事業開始後は、成果主義に基づいてサービスの質低下を招かないよう民間事業者のパフォーマンスを誘導する。また、事業の実施は、官民のそれぞれの強みに応じた役割分担の下、厳格な契約に基づいて行われる。こうした仕組みを通じて、公共セクターは、国民に対して良質な公共サービスを供給するという責任を果たすことができる。

3. 2. 5 まとめ

図表 1 4 は、これまで説明してきた「PPP 型」民営化手法を、資金調達、施設の所有、施設整備、維持管理/運営、料金徴収、出資負担、収益確保期間、収益拡大可能性、リスク水準といった観点から比較し、表にまとめたものである。出資負担の項目以下の○・×・△による判断は、それぞれの手法を相対的に比較したものである。このようにして、PPP 型民営化では、どのプロセスを民間に委ねるか、また民間に委ねることが可能なのか、あるいは民間に委ねることが国民価値を最大化させる上で適切なのかによって、手法の選択は変わってくる。よって、所有移転型のとくと同様に各手法の特徴を的確に理解した上で、最適な手法を選択することが望まれる。

図表 14

	BOO/BOT	コンセッション	アフェルマージ	アウトソーシング	サービス購入型	ジョイントベンチャー型	独立採算型
資金調達	民	民	公	公	民	民	民
施設の所有	民/民→公	公	公	公	公	公	公
施設整備	民	民	公	公	民	民	民
維持管理/運営	民	民	民	公	民	民	民
料金徴収	民	民	民	民	公	民/公	民
出資負担	×	×	△	○	×	×	×
収益確保期間	○	○	△	×	○	○	○
収益拡大可能性	○	○	△	×	△	△	○
リスク水準	×	×	△	○	△	○	×

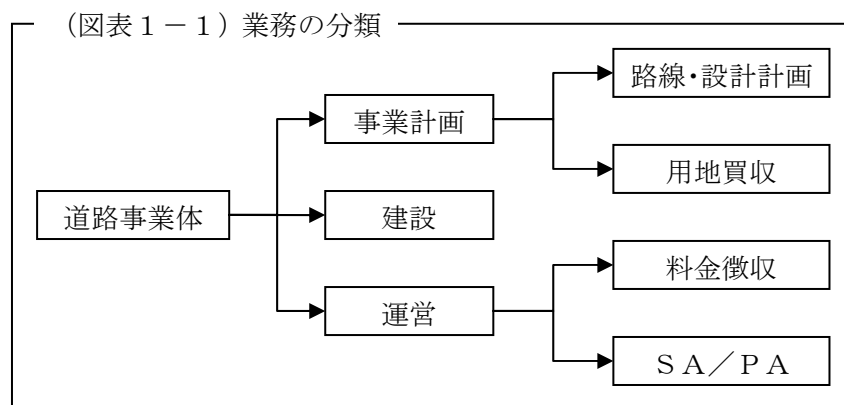
3. 3 これからの民営化手法とは

以上から明らかなように、民営化においては、政策目標を成就し国民にとっての価値を創造するために、各々の手法が持つ優位性を考慮して、最適な手法を選択することが求められている。政策目標を実現するためには、例えば、所有の変更が有効なのか、民間の経営ノウハウを活用することが有効なのか、資金調達を民間に委ねることが有効なのか、それとも市場原理を導入して競争にさらすことが有効なのか等を検討していくことで、採択すべき手法が絞り込まれていく。また、既存の手法で事足りない場合には、目的に即して既存の手法に修正を加えていく必要もでてくるだろう。

わが国では「民営化」＝「所有の官から民への移転」という連想に陥りがちだが、これからは、「民営化」＝「国民全体にとっての価値創造を原点として、官と民のあり方を抜本的に見直すもの」＝「所有移転型+PPP型」という新しい発想も必要になってくるのではないだろうか。

第2部 ケーススタディ：道路関係4公団民営化

第2部では道路公団民営化をケーススタディとして取り上げ、前半の第1章では実際に施行された道路公団民営化の現状分析を行っていく。後半の第2章では第1部で完成させた意思決定スキームを用いて、経済的な観点から道路公団民営化を考えた場合に、最も目的と合致した民営化手法はどのようなものなのかを考えていく。その際に、以下のように道路事業体の業務を分割し、それぞれの民営化の適用可能性をみることで、最適な民営化手法の検討を行っていく。⁶そして最後に、自分たちの出した結論と実際の道路公団民営化に生まれたズレが何に起因しているのかということの考察を加えていく。(図表1-1)



◆ なぜ道路公団民営化なのか

民営化の意思決定スキームを完成させ、実際にそれを当てはめる民営化事例を模索する中で、道路公団を選択した最大の理由は、道路の性質上、道路公団は政治的バイアスが非常に強くかかっている、経済学的にふさわしいと考えられる手法が実行されていない部分が多いからです。道路は日常生活に必要不可欠な社会インフラであり、特に高速道路の建設はその地域に多大な経済効果をもたらすことから、地域住民に歓迎される一方、それを票の獲得に利用してきた「道路族議員」と揶揄される政治家たちからの圧力もあり、今回の民営化でも当初の目的からは大きく逸脱した部分も多く見受けられる。

また、連日のように関連したニュースが報道されているが、どれも政治的腐敗を取り上げ改革を促すだけのものばかりで、実際にどのような改革が必要なのかという一歩進んだ議論は国民の間ではまったく展開されていない。

そこで、政治的バイアスを極力排除したピュアな環境の中でのふさわしい民営化手法をどのようなものなのかを考えていくことで、自分自身の民営化に対する考えをより深いものしていくことが出来ると考え、道路公団をケーススタディとして取り上げました。

⁶ 建設には維持・管理業務も含む。

第1章 民営化の現状分析

1. 1 民営化の背景

まず、道路関係4公団が民営化に至るまでの背景を、時系列的に観察していく。その上でそれぞれの時点での問題点や改善点を見ながら、法案が施行されるまでの変遷を説明していく。

1. 1. 1 特殊法人等整理合理化計画

平成13年12月19日に閣議決定された「特殊法人等整理合理化計画」の中で、日本道路公団、阪神高速道路公団、本州四国連絡橋公団、首都高速道路公団の4公団に対しての事業について、以下のような講ずべき措置が示された。

1. 日本道路公団・首都高速道路公団・阪神高速道路公団

(1) 組織

新たな組織は、民営化を前提とし、平成17年度までの集中改革期間内のできるだけ早期に発足することになった。

(2) 事業

以下が目標として設定された。

- ① 国費は、平成14年度以降、投入しない。
- ② 事業コストは、規格の見直し、競争の導入などにより引下げを図る。
- ③ 現行料金を前提とする償還期間は、50年を上限としてコスト引下げ効果などを反映させ、その短縮を目指す。
- ④ 新たな組織により建設する路線は、直近の道路需要、今後の経済情勢を織り込んだ費用対効果分析を徹底して行い、優先順位を決定する。
- ⑤ その他の路線の建設、例えば、直轄方式による建設は毎年度の予算編成で検討する。

2. 本州四国連絡橋公団

日本道路公団と同時に民営化する。なお、債務は、確実な償還を行うため、国の道路予算、関係地方公共団体の負担において処理することとし、道路料金の活用も検討する。

－「特殊法人等整理合理化計画」より

この段階では、1.民営化を前提にした組織の改革を実施することと、2.その際の目的設定が示されているのみで、具体的な施策は特に示されていない。この段階で注目すべきはすでに目的の設定がなされている点であろう。しかし、多方面にわたる目的が設定されている中、その目的の優先順位が設定されていないことから、民営化という手段自体が目的になってしまうおそれがある。

1. 1. 2 道路関係4公団民営化推進委員会

これを基に2002年6月17日に道路関係4公団民営化推進委員会（以下「推進委員会」という）が設置され、民営化の議論が本格的にスタートすることとなった。その後35回の議論を重ね、2002年12月6日に推進委員会は意見書を内閣総理大臣に提出した。この段階で初めて道路公団民営化に関する具体的な内容が提示されたことになる。以下では、「意見書」の内容を組織に関する部分と、新規道路建設にかかわる部分とに分けて、それぞれどのような意図を持って推進委員会内で決定されたのかを見ていく。

◆ 「上下分離問題」

以下に示した組織に関する記述で特徴的なことは、道路資産の保有者と道路サービスの供給者が別の主体となる、いわゆる「上下分離方式」での民営化が初めて示された点である。

「上下分離方式」とは、民営化会社は機構から道路資産を借り受け、その営業収入（通行料金収入）からリース料を払い、機構はそのリース料によって債務を償還する方式である。この方式は建設や維持管理等に必要な総費用を料金収入等の総収入で一定期間内に償還するという償還主義を引き継いでおり、償還終了後は無料開放する。

この「上下分離方式」のメリットとされたのは税制面での有利性である。独立行政法人が道路資産を保有することにより固定資産税の優遇措置が受けやすくなるということや、会社の法人税負担を少なくできることなどである。一方、デメリットとしては、債務が一体化することによりプール制が温存されるのではないかと、利潤のない会社では経営へのインセンティブが働かないのではないかと、リース料や料金の設定で機構の支配を受けるのでは会社の自主性が保てないのではないかなどの点が考えられる。中でも、民営化会社に料金収入による利潤を認めるかどうかは議論が必要だと考えられる。仮に利潤を認めれば、その分債務返済が滞り機構の目的である債務の早期返済の達成が困難となってしまう、逆に利潤を全く認めなければ、民営化会社に対して法外な課税をすることになり、経営努力のインセンティブを阻害する可能性があるからである。

また、民営化の際に地域ごとに分社化することや、本州四国連絡橋公団の債務に関しては国費の投入を認めている点など、施行された法案の雛形となった点が多い。

1. 新たな組織のあり方

新会社各社の収益調整を図り、長期債務の返済をできるだけ早期に実現するため、保有・債務返済機構（以下「機構」という）を設置し、四公団に係る道路資産（新会社に承継されるもの等を除く）とそれに対応する長期債務を一括して承継し、新会社は機構から道路資産を借受けて、貸付料を支払う。

2. 新会社

新会社は、自動車道事業を中心に、関連事業についても積極的に展開するものとし、パーキングエリア等に係る資産・債務を承継して発足する。

↓ 発足後10年を目途

機構の所有する道路資産の買い取りを行い、この時点で機構は解散する。

↓

さらに、当初は国が全株式を保有する特殊会社として発足するが、機構から道路資産を買い取った後は、早期に上場を目指す。

3. 保有・債務返済機構

意見書の中では、機構は債務の返済、借換えのみをその業務とし、新規建設に係るものや国等に譲渡するものを除き、既供用路線及び建設中の路線又は区間に係る道路施設を承継する組織として位置づけられている。

また、機構が新会社から徴収する貸付料は長期定額として設定し、その総計年額は約40年間の元利均等返済をベースとして算定する。長期定額の貸付料は、全額債務の元利返済のみに充当する。

4. 本州四国連絡橋公団の債務処理

料金収入、国の出資、地方自治体の出資（現行よりも15年延長）他の道路関係公団の道路料金の活用、並びに債務切り離し（国の道路特定財源）により、本四架橋の料金の大幅引下げと債務の切り離し処理を同時に進める。

5. 地域分割

組織の適正規模の確保、競争を通じコスト意識や増収意識の醸成等を考慮し、日本全国を5つの地域に分割して新会社を設立する。首都高速道路公団及び阪神高速道路公団については、現在の路線を核として設立する。

－推進委員会「意見書」より

今後の道路建設

1. 新会社発足までの間、各公団は、本委員会においてとりまとめた基準による個別路線の優先順位に基づき、重点的な予算配分を行う。
2. 新会社は、公益性にも配慮しつつ、自社の経営状況、投資採算性等に基づき判断し、自主的に新規建設への参画を決定する。
3. 新会社の採算を超える建設投資は、合併施行方式等国・地方公共団体等の費用負担を前提にした新たな制度により対応することとする。ただし、建設資金の拠出については、新会社に対する新たな税制・納付金制度の導入、貸付料の増額等による機構からの支出、財投資金の借入れその他これに類する方式は行わない。
4. 新会社が行う道路建設等の設備投資資金は、自ら調達し、上場までの間に限り、政府保証等の措置を講じる。ただし、市場規律を発揮させる観点から、財投資金の活用は認めない。

－推進委員会「意見書」より

◆ 新規道路建設判断の雛形

「意見書」のもうひとつの要点は、今後の道路建設についての方向性が示されている点である。現状の「プール制」による道路建設を中止し、民営化会社による自主的な判断で道路建設を可能にすべきという内容は、市場による道路建設の判断という当初の目的に沿った建設判断手法として評価できる。しかし、民営化会社が調達した資金に政府保証を付与することも述べられており、この制度のまま実施されると、市場参加者は民営化会社ではなく、その背後にある国の信用力を評価することになってしまい、実際は市場の目にさらされない事業スキームになってしまうことも考えられ、慎重な検討を要する内容になっている。

その後、この意見書を受けて、道路関係4公団民営化に関する政府・与党協議会で継続的に審議がなされ、2004年6月9日に道路関係4公団民営化関係4法案⁷が公布された。さらに2005年10月1日に法案が施行され、各高速道路株式会社、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構が業務を開始するはこびとなった。

⁷ 高速道路株式会社法案、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法案、日本道路公団等の民営化に伴う道路関係法律の整備等に関する法律案、日本道路公団等民営化関係法施行法案を指す。

1. 2 民営化4法案の概要

次に、実際に施行された民営化の概要を、法案ごとに検証していく。各法案の大まかな内容は以下のとおりである。

- I. 会社の設立や業務に関すること
→高速道路株式会社法
- II. 機構の設立や業務に関すること
→独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法
- III. 会社が有料道路事業を行う場合の手続きに関すること
→日本道路公団等の民営化に伴う道路関係法律の整備等に関する法律
- IV. 民営化に伴う経過措置に関すること
→日本道路公団等民営化関係法施行法

ただし、日本道路公団等の民営化に伴う道路関係法律の整備等に関する法律は、他の民営化法案による現行の道路関係法律の改正点をまとめたものなので、本節ではそれ以外の3つの法案を取りあげながら、その法案の意義や疑問点を洗い出していきたい。

1. 2. 1 高速道路株式会社法案

1. 会社の事業等

- (1) 高速道路の建設・管理・料金徴収を行う特殊会社として、東日本高速道路株式会社、首都高速道路株式会社、中日本高速道路株式会社、西日本高速道路株式会社、阪神高速道路株式会社、本州四国連絡高速道路株式会社を設立。
- (2) 各会社が原則として事業範囲とすべき高速道路を設定。この事業範囲以外の高速道路についての事業実施も可能。
- (3) サービスエリアの運営等の関連事業も実施。
- (4) 会社は、機構と、貸付料、貸付期間等を内容とする協定を締結。

2. 国との関係

- (1) 政府（地方公共団体）は、総株主の議決権の3分の1以上の株式を保有。
- (2) 代表取締役の選定、社債及び長期借入金等については、国土交通大臣の認可が必要。
- (3) 当分の間、政府の債務保証が可能。

3. 会社の合併

政府は、本四会社について、経営の安定性の確保が確実にした時点で、西日本会社との合併に必要な措置を実施。

◆ 新民営化会社の概要

本法案では、民営化により誕生する新会社の形態について触れられている。内容は推進委員会の提出した「意見書」の中で記述されている地域分割を、日本道路公団を3分社化し、6つの特殊会社を設立することで達成している。ただし、本州四国連絡橋公団については、経営の安定が確認された後に、西日本高速道路株式会社に合併され、最終的には5つの株式会社となる（図表1-2）。

また、本法案の中でサービスエリアは所有・運営ともに新会社が行うと規定され、料金収入では利潤が生み出せない構造の新会社にとって、サービスエリアは重要な利潤の源泉となると考えられる。

(図表1-2) 民営化のイメージ



◆ ヤードスティック規制の必要性

この分社化の最大の目的は、複数の企業を存在させることにより競争原理を生み出すことにある。しかし、今回の民営化のように地域ごとに区切っただけの民営化では地域独占状態となってしまう、当初の目的のような競争環境を成立させることは非常に難しい。

逆に、分社化のために各々の企業規模が小さくなり過ぎてしまい、景気変動リスクや道路需要変動リスクなどの外部要因に対しての脆弱性が増加してしまうデメリットのみが顕在化することも考えられ、現状の分社化は誤った選択となる可能性が高い。

もしこのように競争を導入しようとする意図のもと、分社化をして民営化を実施するのであれば、ヤードスティック規制を設けて擬似的に競争原理をはたらかせる必要があると考えられる。

ヤードスティックとは、地域独占で競争原理の働きにくい公益事業に対して、市場の競争原理を擬似的に持ち込むためにとられる手法である。具体的には、政府が各事業体の効率性を定量的に評価し、非効率な事業体に対しては適正な目標値までの効率化を

指導するというインセンティブ規制の一種である。

道路事業では自然独占性⁸を有し、地域独占的な要素が強く、競争が起こりにくいため、非効率な事業体が存在している可能性がある。しかし、仮にある高速道路の利用料金が高かったとしても、各道路により事業環境は大きく異なるため、一概に料金の高い事業体が非効率な運営をしているとは決め付けがたい。こうした各事業体の差を定量的に勘案した上で、妥当なコスト（基準コスト）を設定できるのがヤードスティックの最大の特長である。

この算定された基準コストにより各事業体を相対的に評価し、「基準コスト<実績値」となっている事業体に対しては基準コストまでコストを下げる経営努力が求められ、逆に「基準コスト>実績値」の事業体にはそれに見合った利益を約束することが可能となる。

このように、ヤードスティック規制とは市場原理が起こりにくい高速道路事業体に対して、適正な競争環境を生み出し効率性の向上を促し、効率経営をしている事業体には利益を約束するインセンティブ規制である。

⁸ ある産業の市場概要に見合った供給量の生産を考えたとき、その特性から1企業のみによって生産されるほうが複数の企業による場合よりも費用が安くなるという性質がある。したがって最大のシェアを持つ企業は他の企業よりも低廉なサービスを供給できるので、生産費用上の競争優位性を持ち、最終的に自然独占性を有するのである。

1. 2. 2 独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法案

1. 機構の業務等

- (1) 高速道路に係る道路資産の保有・貸付け、債務の早期の確実な返済等を行う独立行政法人として日本高速道路保有・債務返済機構を設立。
- (2) 民営化から45年後までに、債務の返済を完了させ、解散。
- (3) 機構は、会社と機構の業務を一体として行う必要がある全国路線網（高速自動車国道及びネットワーク型一般有料道路）又は地域路線網ごとに協定を締結し、国土交通大臣の認可を受けて、貸付料、債務返済計画等を記載した業務実施計画を作成。
→日本道路公団系3会社の債務は、機構が一体として管理するが、会社間の競争原理を確保するため、高速国道の今後の建設に係る債務は、会社ごとに料金収入による貸付料で返済することが基本（会社は、その貸付料を支払う経営責任を負う）。
- (4) 会社が建設した道路資産が機構に帰属するときに、会社が建設のために負担した債務を引き受け。
- (5) 貸付料の額は、債務の返済に要する費用等を貸付期間内に償うよう設定。

2. 国との関係

- (1) 政府等の出資及び災害復旧補助が可能。機構は、これらを財源として、会社に無利子貸付け。
- (2) 長期借入金及び機構債券については、国土交通大臣の認可が必要。
- (3) 政府の債務保証が可能。

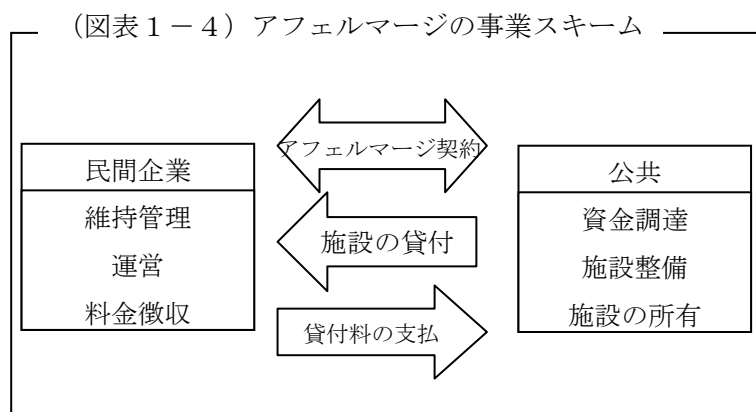
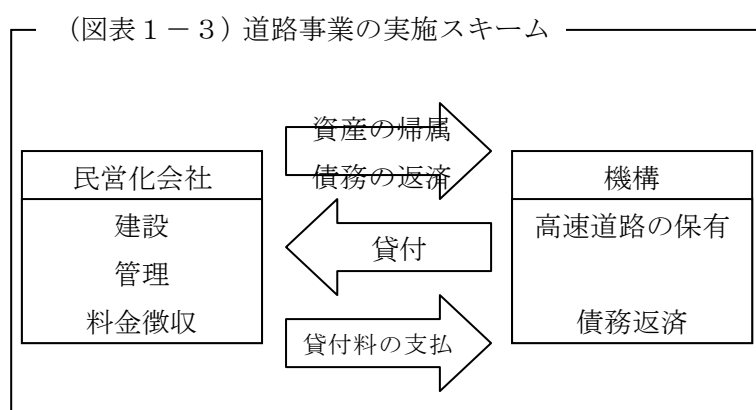
◆ 独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構

推進委員会の「意見書」で提案されていたように、今回の民営化では、現在公団が保有する資産と負債は、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構（以下「機構」という）が引き継ぎ、道路サービスの供給を民営化会社に任せるという「上下分離方式」の形がとられることとなった。民営化後は、新会社が機構に対して道路使用のリース料を支払いながらサービスを供給し、高速料金等の料金を道路利用者から徴収することとなり、これは、アフェルマージという民営化手法に類似される形態といえる。最終的には株式上場による所有移転型方式（IPO方式）での民営化を目指す中で、その移行段階としてこのような手法が採用されていることはかなり特殊な事例である（図表1-3・1-4）。

この法案の中で、リース料は45年での債務返済が可能ないように適切に調整され、機構はそのリース料を債務返済の原資とすることが明記されていることから、確実な債務の返済という目的に合致した制度とすることができる。

ただし、会社が建設した道路資産が機構に帰属するときに、会社が建設のために負担

した債務を引き受ける形をとっており、暗黙の政府保証が付随した形となっており、事業スキームに対する市場による適切な評価が行われるかどうかは疑問である。確かに、道路建設は多大な投資リスクを要求することから、民間会社はそのリスクを受容できない可能性を考えるとこの制度の必要性は高いかもしれない。しかし、適切な道路建設の判断が困難となるほか、建設費の縮減のためのインセンティブが削がれることとなり、当初の目的とは逆行してしまう危険性を含んでいることは大きな問題点になる可能性があり、一概に「上下分離方式」を肯定することはできない。



1. 2. 3 日本道路公団等民営化関係法施行法案

1. 新たな組織の設立及び公団の解散に係る手続

会社及び機構の設立手続、公団から会社及び機構への権利義務の承継等並びに公団の解散について規定。権利義務の承継等については、国土交通大臣が基本方針を定め、公団が、国土交通大臣の認可を受けて、実施計画を作成。

2. 業務の引継ぎ等経過措置

- (1) 既に供用中の高速道路は、当該高速道路を事業範囲とする会社が管理・料金徴収を実施。
- (2) 暫定期間中（民営化後原則として6月以内）、建設中・調査中の高速道路は、当該高速道路を事業範囲とする会社が、建設・調査を実施。
- (3) 建設中・調査中の高速道路
 - ① 民営化後原則として4月以内に、国土交通大臣が会社と協議して、会社が建設を行うべき高速道路を指定（複数の会社との協議制）。
 - ② 社会資本整備審議会の意見を聴いた上で、建設を行うことができない理由が正当なものであると認めるときは、指定できない。
 - ③ 機構にも同様の手続を実施。
 - ④ 民営化後原則として6月以内に、会社及び機構は、協定を締結し、それぞれ国土交通大臣の事業許可、業務実施計画認可を受けなければならない。

◆ 「申請方式」の採用

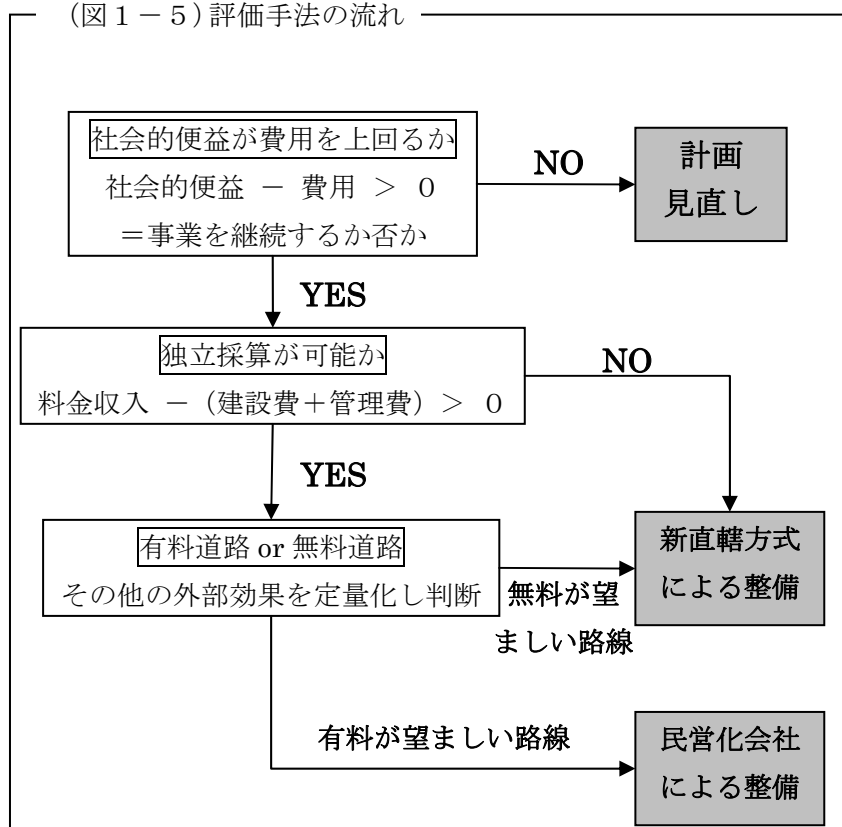
従来は国からの執行命令に基づき新規建設する高速道路路線や各高速道路の料金設定を決定していたのに対し、民営化後は、新民営化会社が機構と締結した協定をもとに、自主経営判断で国に事業許可を申請し、事業を実施する。

この点において本スキームは新民営化会社の自主性が重視されているとしているが、実際に自主性が確保されているかはこの法案からだけで判断することは難しい。

◆ 建設中路線の判断手法

既に建設中・調査中の路線に関しては、事業の見直しや廃止、新直轄方式による建設および新民営化会社による建設という3つの建設方式から選択することとなる。その時の選択スキームは以下のようなものとなる（図表1-4）。

(図1-5) 評価手法の流れ



◆ 新直轄方式

これまで高速道路は道路公団が整備しており、一般国道の自動車専用道路(いわゆる A'方式)を除き、国が整備することはほとんどなかった。本制度は道路公団の民営化後も必要な高速道路を建設するため、民営化後の新会社による整備の補完措置として、国が高速道路を整備するために導入された制度である。

本制度は事業費の 3/4 を国が負担(直轄国道の場合のよりも負担割合が多い)するとともに、自動車重量税の地方譲与分を重点配分することにより、地方公共団体の負担を実質ゼロとする。これにより道路公団が料金収入で高速道路を建設する場合と同様に、地方公共団体の負担なく高速道路を建設できる。対象路線は、道路公団が建設中の整備計画路線 2,142km のうち、料金収入で管理費を賄えない路線など、新会社による整備や管理が難しいと見込まれる路線・区間とされている。

この制度では、国だけではなく、地方にも道路建設の判断権限を与えることで、より精確な道路事業の評価を実施することが目的となった制度である。しかし、地方は道路建設を承諾するとそれに応じて地方交付税交付金が増額され、実質的な負担はほとんどなくなり、地方に道路建設を止めるインセンティブはほとんど存在しない。つまり、国の一存で道路建設を認められてしまう制度となってしまうことが予想され、制度の見直しが必要な分野といえる。

第2章 最適な民営化手法の考察

2. 1 路線・設計計画

路線・設計計画業務は、道路建設にあたっては当然必要となる業務なので、国民からの需要も強く、業務自体を廃止することはできない。ここで問題となるのは、果たして民営化をすべきなのかどうなのか、また民営化すべきとなった場合にどの手法を採用すべきなのかということである。ただし、民営化すべきでないとなった場合でも、現状の路線計画では明らかに国民利益につながらない路線建設も実施されようとしており、何かしらの変革は必須である。

2. 1. 1 民営化すべきか否か

この業務を民営化しようとする最大の目的は、市場の適正な評価によって新規道路建設の判断を行うことにある。そのためには、「民」のメリットのなかでもとりわけ「市場原理の導入」が重要となる。以下ではこの目標達成のために最も適切な民営化手法は何かを主題に検討していく。

◆ 民営化の可能性

路線計画業務を民営化することの大きなメリットは2つに大分される。

- ① 脱政治化
- ② 市場が建設判断することによる効率性の上昇

① 脱政治化

ひとつは脱政治を図るための有効な手段となりえる点である。道路事業はその特性上、道路が通過する地域ではそれによる大きな恩恵を得ることが可能となる。また、旧来高速道路建設は大規模な公共事業としての意味合いが強く、路線計画業務は政治的バイアスの最もかかりやすい業務となっていた。そのため、この業務を民営化すること達成される政治的バイアス排除による恩恵はきわめて大きい。

② 市場が建設判断することによる効率性の上昇

また、政治的バイアスが外れることにより、建設判断の精確性が増すことが予想される。VFMの観点から考えても不採算な路線が存在する現状は、国が行ってきた将来交通量需要予測が政治的バイアスにより甘くなり、それを基にした費用便益分析が現実とか

け離れていた点に問題があると考えられる。その点を解消されることで、より精確な建設判断が行えるようになる。

このように、民営化による最大のメリットは政治的バイアスがかからなくなることによる意思決定が効率性を重視したものになることである。

◆ 民営化の際の問題点

一方で民営化によるデメリットも同様に複数考えられる。

- ① 公共性の確保
- ② 情報の非対称性
- ③ 権限の付与

① 公共性の確保

ひとつは公共性の確保が困難になるという点である。高速道路というインフラを公共財として考える場合、路線・設計計画業務を建設担当の事業体に任せてしまった場合、補助金政策などがとられなければ独立で採算のとれる路線しか建設されず、国民価値の最大化にはつながらない。よって、何かしらの国の関与は必要不可欠となる。

② 情報の非対称性

また、仮に建設も担当する民間会社に路線・設計事業を任せ、独立採算は不可能だが国民価値最大化の観点から必要と判断された道路には補助金を与える政策を実施したとする。しかし、その場合でも建設コストや維持コストを高く国に申告し、多額の補助金をもらおうとするインセンティブが存在する。なおかつ国によるモニタリングも困難なため、結果的に非効率を生み出してしまうことが考えられる。

③ 権限の付与

さらに、現行の法制度のもとでは、民間企業の出す決定に法的拘束力を持たせることは事実上不可能である。国民価値の最大化の観点においては建設しなければならないと判断された路線は必ず建設される制度を確立させるためには、建設判断に法的拘束力を持たせることは不可欠であり、この観点からこの業務の民営化はかなり難しいといわざるを得ない。

2. 1. 2 道路建設評価機構

以上のことを踏まえた上で適切な路線・設計計画が実行される制度を考えた場合、独立行政法人がこの業務を担当することが、目標を達成した上でデメリットを解消した形になると考えられる。

具体的にはこの機関が、費用便益分析の前提となる将来交通量需要予測を行い、さらにそれを基にした便益 (Benefit) や費用 (Cost)、収入 (Revenue) などの評価指標の算定を行う。その結果を (図表 2-1) のスキームに通すことで、その計画の評価を行う。

また、このときの費用分析の精度を高めるため、道路建設事業に参加する企業に対してはあらかじめ情報提供を義務化するなどの制度設計が必要になると考えられる。

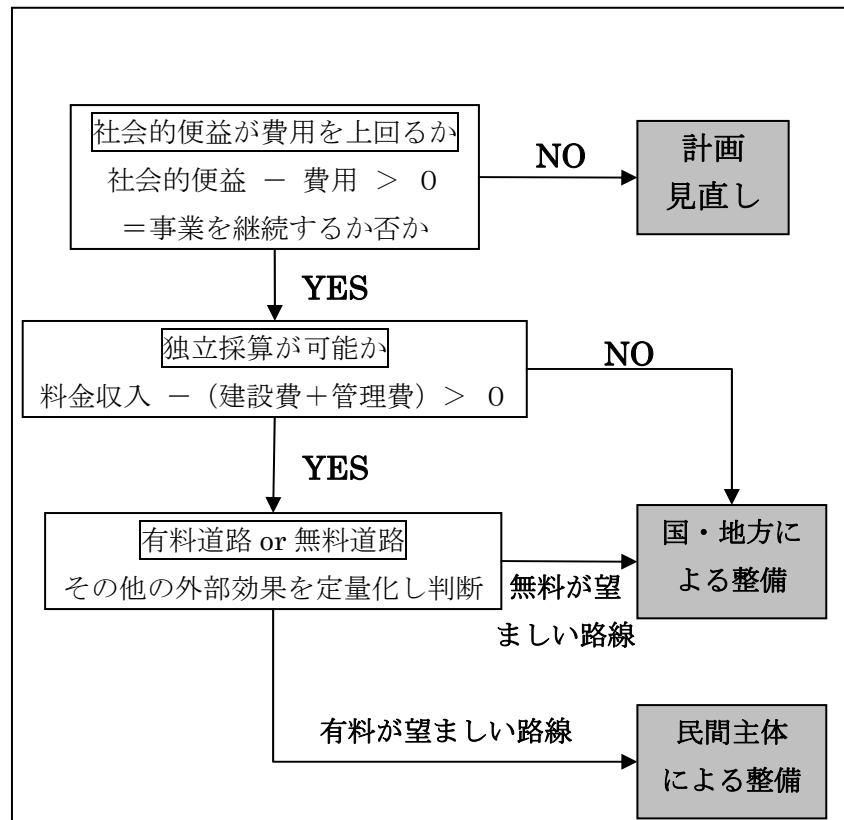
さらに、分析結果から建設が妥当とされた道路に関しては必ず建設されるように、この分析結果には何かしらの法的強制力を持たせることも必要となる。

ただし、このままの制度では政治的バイアスの排除ができずに、また非効率な判断を繰り返してしまう公算が高い。そこで、以下のようなことを制度化することで、非効率な判断が行われないような制度を設計していく。

ひとつは、当該地域の地方自治体にも建設費用の負担をさせるとともに建設判断権限を与え、評価する主体を2つに増やすよう制度化し、政治的バイアスがかかりにくい状況をつくり出すことである。現状の新直轄方式との最大の違いは、地方交付税交付金の増額を行わないことで、地方自治体にも道路建設による「痛み」を伴わせ、不必要な道路建設には No と言わせるインセンティブを付与する点にある。だが、現在の地方自治体の財政悪化の状態によっては真に必要な道路でも資金面の観点から建設されない可能性があるため、それを防ぐために財務状況を勘案した負担を負わせることが必要である。

もうひとつは、ディスクロージャーを通じての独立行政法人の透明性を確保することである。これにより、前提条件や評価手法およびその結果を公表することで恣意性の入る余地をなくしていくことが可能となる。

(図表 2-1) 評価手法の流れ



2. 2 用地買収

次に用地買収業務について考えていく。この業務は道路事業の業務としては最も投資額やリスクが大きく、ノウハウが必要な分野である。なぜなら、投資額を決定するにあたり、コストの変動要因が大きく、第三者の意向が介在するからである。そこで、仮に民間がこの業務を実施することになったとしても、完全にこの業務を実施可能であるかを慎重に検討する必要がある業務といえる。

2. 2. 1 民営化のメリット・デメリット

◆ 民営化の目的

この業務を民間が主体となって行う最大のメリットは、用地買収価格を低く抑えるインセンティブが強くはたらく点にある。そのため、「民」の経営ノウハウを最大限発揮できるような民営化手法を選択することが望ましいと考えられる。

◆ 土地取得にかかるリスク

土地取得には莫大な資金が必要となる反面、地価の変動リスクなど、外部環境に与える、または外部環境から受ける影響は甚大で、このようなリスクを受容できる民間主体はかなり限られてしまい、民営化する際の大きなデメリットとなってしまふ。

2. 2. 2 路線・設計計画との連携の重要性

用地買収を考える際に考慮に入れておかねばならない問題点は、その土地の住民には交渉を難航させようとするインセンティブが存在する点である。仮にそこに高速道路を建設することが決定事項の場合、できる限り交渉を難航させることによって買収金額として提示される金額をつりあげることが可能となってしまふ。

このような状況を回避するためには、計画に柔軟性を持たせて対処するしかない。具体的には、住民との交渉の際に、代替案が存在すること知らせることで、住民が交渉を難航させようとするインセンティブを持たせないことが重要となる。このような対応が可能となるためには、路線・設計計画担当主体と用地買収担当の主体が同一主体であることが最も望ましい。

よって、この用地買収事業も含めた、事業計画全体を執り行う独立行政法人を設立することで、この業務を最も効率的に遂行するができると考えられる。

2. 3 建設・運営

道路の建設業務については、昨今民間業者が、実施しているので、具体的なノウハウについても多くの蓄積がある業務である。現実的には、道路建設業務自体ではなく、建設のマネジメント（発注・工事監理）業務を公的セクターが担うことが多いため、民営化によってどのように該当の業務が進められるかの検討が必要であるが、PPP型の民営化を図る上での支障が特にある業務ではない。コスト削減の観点から、民のノウハウが活用できる分野である。

次に「運営」について考える。ここでは「運営」の中でも純粋な運営である高速道路や有料道路の料金徴収についての民営化適用性を分析する。この業務は、民間事業者が実施するとしても、特に支障のある業務ではなく、反対に民間業者の創意工夫を求めたい分野である。しかし、料金徴収の業務には、オープンな市場環境のもとでの、競争原理が働かないため、民営化するにあたっては、公的セクターの関与の必要性があることは考えられる。

2. 3. 1 目標の明確化

民営化する場合、まずその目標の明確化と戦略的梃子の二点から分析していくことにする。最初に目標を考えた場合、様々な目的の中でプライオリティが高いと考えられるのは、利用者サービスの向上と財政の健全化であると考えられる。道路公団民営化委員会における最終報告要旨（2004年12月）の基本方針をまとめると、(1)国民負担最小化を基本原則とし、50年を上限としてなるべく早期の債務返済を確実に実施。(2)新組織は自らの経営判断で事業経営することで自己責任原則の下、民間企業の自主性を確保。(3)民間企業のノウハウの発揮、採算性を重視した経営実施等を実現。関連事業を積極的に展開。(4)民間企業としてコスト意識を徹底。維持・管理の外注業務は競争を徹底し、新規参入を促進。建設中および計画中路線に係る規格構造を見直すとともに、発注・契約方式を改善、建設コスト縮減を図る。となっている。これらの4点を分析すると、①は財政の健全化であり、②、③、④は利用者サービスの向上である。このことからわかるように、道路公団の民営化では、財政の健全化と利用者サービスの向上が目的であると判断できる。

2. 3. 2 戦略的梃子

つぎに戦略的梃子であるが、建設に関しては、そのコストを抑制することが一番の目的であることに着目する。そうすると、民のノウハウの導入が戦略的梃子として、考えられる。また、運営についても利用者の利便性の向上や効率性の観点から、民の経営ノウハウが考えられる。

2. 3. 3 「PPP型民営化」と「所有移転型」

独立採算制と公共性の観点から、「PPP型民営化」か「所有移転型民営化」について考える。建設の場合、建設自体には、それによって後に将来のキャッシュフローを生むことはないので、独立採算制はない。しかし、建設・運営を一つの事業として考えると状況はかわってくる。建設と運営と一体にした場合、運営によって資産の利用収入等が見込まれるからである。では、道路公団の場合では、利用料金にそれまでの負債や資産、資本などから独立採算制があるといえるのであろうか。それについては第一章で説明した将来キャッシュフロー分析によって分析することにする。

◆ 独立採算制（将来キャッシュフロー分析）

ここでは、民営化される道路4公団が債務超過にあるのか、それとも資産超過にあるのかについて分析を試みる。そして、その上で独立採算制があるのかどうかの判断を下すことにする。

ある公的企業体を民営化する場合、当然の準備としてバランスシートが必要である。仮に、その公的企業体が債務超過、すなわち資産負債差額（資産－負債）がマイナスであれば、資本金は毀損し、無価値になるどころか、この法人は即座に破綻してしまう。逆にプラスであれば、負債は毀損しない。

ここで将来キャッシュフローにおける負債を π とすると、

$$\begin{aligned}\pi &= \text{支出} - \text{収入} \\ &= \text{資本金機会費用} + \text{支出の現在価値の総和} - \text{収入の現在価値の総和}\end{aligned}$$

となるが、収入の現在価値の総和と支出の現在価値の総和は、バランスシートにおける負債・資本の実質価値から資産の実質価値を引いたものであるので、

$$\begin{aligned}\pi &= \text{時価評価資本} + \text{時価評価負債} + \text{資本金機会費用} - \text{時価評価資産} \\ &= \text{簿価評価資本} + \text{時価評価負債} - \text{時価評価資産}\end{aligned}$$

となる。一般的に時価会計ベースの資産負債差額は、法的観点から、時価資産－簿価負債と考えられる。つまり、公的事業体の独立採算制を時価会計ベースの資産負債差額と定義すると、

$$\begin{aligned}&= - (\text{時価評価資産} - \text{簿価負債}) \\ &= - (\text{時価評価負債} - \text{簿価負債}) - (\text{時価評価資産} - \text{時価評価負債}) \\ &= - (\text{時価評価負債} - \text{簿価負債}) - (\text{簿価資本} - \pi) < 0 \cdots * \end{aligned}$$

以上の式が成り立つとき、事業の独立採算制は確保されると定義する。以上の準備をしたうえで、道路公団の独立採算制を検証する。

(*) を用いて資産負債差額を計算すると、

$$\begin{aligned}&\text{資産負債差額} \\ &= \text{時価評価資産} - \text{簿価負債} \\ &= (\text{時価評価負債} - \text{簿価負債}) + (\text{簿価資本} - \pi)\end{aligned}$$

ここで上式の、第一項のカッコ内は、道路公団が10年債によって主に調達していることを考えると、簿価負債28兆円の5%であり、簿価資本は2兆3000億円である。財務省の「財政投融资レポート」を用いると π の部分は、1.8兆円であるから、

資産負債差額

=1兆4000億円+2兆3000億円-1兆8000億円=1兆9000億円

となって、資産超過ということになる。

よって、この分析から、道路4公団（当時）は独立採算制があるという結論が得られる。

◆ 公共性

道路についての公共性は様々な見解があるが、本論文では、道路を公共財として公共の関与の必要性が高いとの見解のもとで民営化の手法を探っていく。道路は、国民にとって最も身近な公共財であり、生活していくうえでの基本となる社会資本である。高度医療施設への搬送時間の短縮や周辺道路の渋滞解消・環境改善、大規模地震など災害時の代替機能の確保、工業・農林水産品等の流通利便性の向上など、地域における高速道路の必要性とその公共性は極めて高いと考えられる。

2. 3. 4 適用可能性（具体的手法）

ここまでの、検証をまとめると、建設・運営は公共性関与の強いPPP型民営化であり民のノウハウを利用した手法が適当であることが理解される。そして、このようなファクターを満たす具体的手法として、コンセッションが考えられる。

実際に、世界における道路の建設・運営に関しては、フランス、イタリアやノルウェーなどの欧州諸国でコンセッションの手法が用いられている。

よって、ここまでの議論をまとめると、建設・運営に関しては、①独立採算がある点、②公共性の関与の必要がある点ことの2点が確認される。そして、これらの議論をまとめると、最適な民営化の手法としては、コンセッションが考えられる。

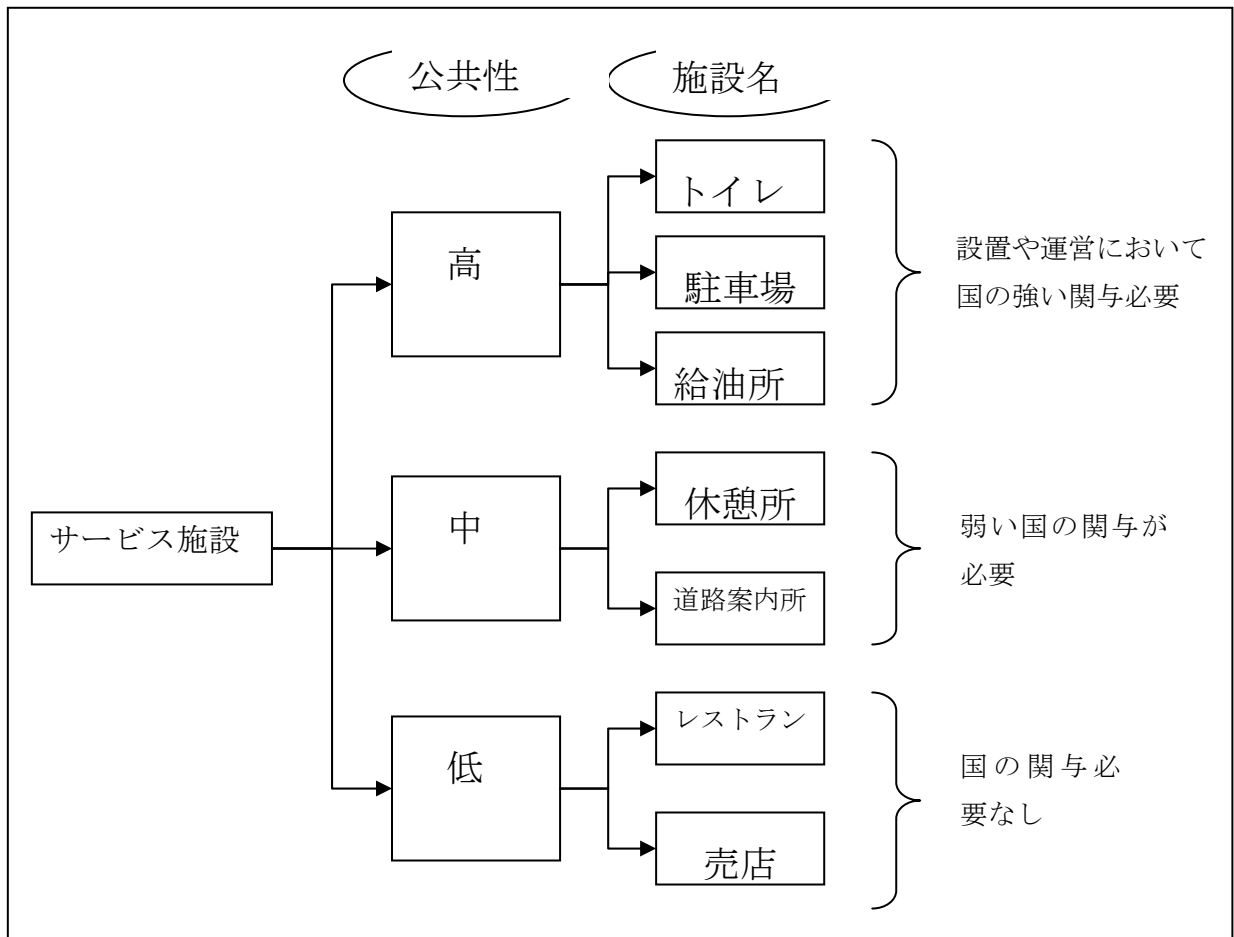
現在の道路事業体の民営化は、現状では法令によって成立せざるをえず、変更等についても法令変更が必要となることが一般的で、原則として将来にわたってのある特定の事業体が半永久的に運営していくことになる。これに対してコンセッションは、契約を主体とする民営化であり、その枠組みも建設・運営を含めた内容によって設定・変更できる。最大のメリットとして、運営権を有する事業体に限定しないため、競争環境の形成により効率化を推進することができる。

具体的には、ある高速道路についてのコンセッション契約で事業体に包括的な委託するような手法を考えた場合、一定の事業期間（15年～30年）において、新規投資（道路新設や拡張）を必要とする道路であれば、これらの投資に必要な調達資金についても事業者へ委託し、事業者は料金収入等の収入費用を原資として道路の維持管理を行う。

道路料金については、すでに徴収している場合は、現行のままと設定することも可能であるし、事業者の提案およびリスクによって変更することも可能である。

2. 4 SA・PA

2. 4. 1 SA・PAの全体像



2. 4. 2 民営化の目的

- ①資産の有効活用による収益の拡大
(現在 3500 億である PA、SA の売り上げを約 3 倍の 1 兆円に増やす考え)
- ②民間の事業機会の創出
- ③サービスの質の向上
- ④利用料金の低減

現在、有人 PA・SA における利用者の満足度は高くはない状況である。高速道路という

閉じられた環境の中に立地しているだけに、高速道路利用者という市場において独占・寡占状態となり経営の効率性を発揮できない、あるいは運営母体が公的機関のため、利益追求のインセンティブが生まれていないため、改善を怠っていると現状である。

このサービスを民営化し民間の活力を最大限に生かすことによって、よりよいサービスを実現し、顧客の満足度を上げ、コストの低下を達成し、より多くの顧客を得ることによって収益増大を狙うこと、また民間にビジネスチャンスを提供することが目的となる。

2. 4. 3 戦略的梃子

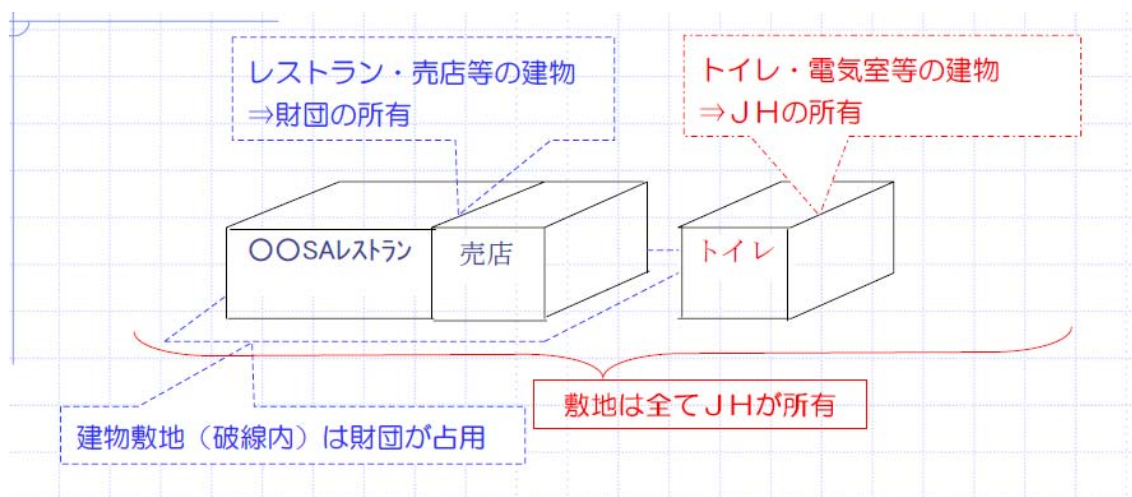
- ① 民間の経営ノウハウ
- ② 競争
- ③ 民間の資金

民営化による目的を達成するにあたって利用する戦略的梃子は主に以上3つである。

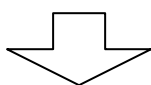
2. 4. 4 現状分析

◆ 民営化前

図表 1

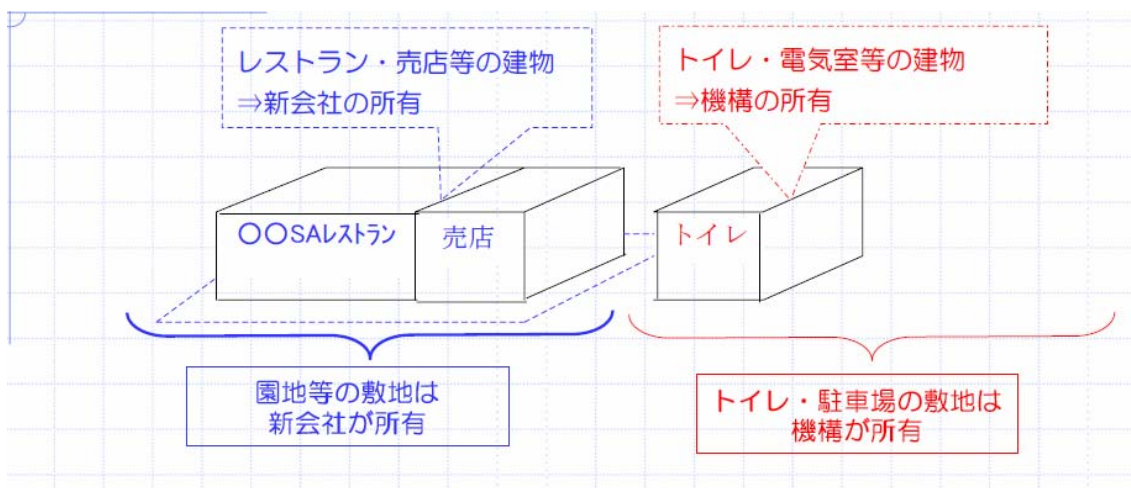


・法的には道路内にあるという位置づけ → 道路法などの法的な拘束を受ける



◆ 民営化後

図表 2



(出所) 国土交通省道路局ホームページ SA/PA資産の評価方法
http://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-council/k_hyouka/2pdf/3.pdf

・ 法的には道路外にあるという位置づけ → 法的な拘束を軽減

現在の民営化案では、SA・PA エリア内の売店やレストランなど公共性の低いものについてはコンセッション型、もしくはアウトソーシング型をとっており、トイレなどについては公的機関からの直営方式に近い形となっている。

2. 4. 5 SA・PAの望ましい民営化案

◆ サービスの区切り

- ① レストラン、売店
- ② 無人エリアにおけるトイレ、駐車場
- ③ 有人エリアにおけるトイレ、駐車場、休憩所、道路案内所
- ④ 給油所

◆ 具体的民営化案

- ① レストラン、売店

アフエルマージによる民営化が望ましい。レストランや売店はキャッシュフローを多く

生み出すことが可能かつ、民間の経営ノウハウを最も強く活かせるサービスである。この場合、建物まで公的機関の所有としてみまると、民間による建物自体の改善に支障をきたす。民間に期待されるサービスは多岐にわたり、建物自体を根本から変えなければ提供できないものも考えられるため、公的機関の所有は土地のみにし、その土地のリース料という形で民間から利潤の一部を受け取り、それを債務の返済に充てるという形態が考えられる。

また、高速道路における SA・PA はその特性上、独占や寡占になりやすい。そこで競争原理を確保し、民間の活力を上手く活かすために公的な機関によるガバナンスが必要であると考えられる。

②無人エリアにおけるトイレ、駐車場

このサービスは、キャッシュフローを生みにくい。有料サービスにすることも考えられるが、日本の文化から考えてトイレを有料化することにはかなりの抵抗があると考えられるし、またこれらのサービスが事故防止の観点からも不可欠であることを考えると、無料のサービスである必要がある。

ただし、この場合の公共性はその数が指標となりうるため測定可能である。

よって、これらのサービスの位置づけは道路と同じとみなし、一定の法的拘束を受けながら道路と同じように他のセクションが担当すべきものである。具体的には「路線計画、設計」主導の下建設計画を行い、「運営」によって維持されることがのぞましい。

③有人エリアにおけるトイレ、駐車場、休憩所、道路案内所

この議論は、レストランや売店がある SA・PA を対象としている。これらのサービスは法的拘束をもってしてその PA・SA におけるレストランや売店を運営する民間会社に建設、運営させることが望ましい。民間の資金の利用によって、コスト削減を狙うことが可能となる。

④給油所

ガソリンスタンドは、キャッシュフローを生み出すことができるサービスであり、基本的にはレストラン・売店と同じようにアフェルマージ方式による民営化が望ましいが、給油所は安全の観点からも一定の間隔で必要となってくるため、法的な拘束を設け、設計の段階から立地計画をし、その結果生まれる需要がなく採算が取れない給油所については補助金などで埋め合わせをするという方針が考えられる。この時、給油所を運営する民間会社がモラルハザードに陥ってしまわないように、ガバナンスをする国側の部署が必要となってくる。

第3章 まとめ

以上の議論を包括的に見てみると、実施された民営化とは大きく異なる手法が最適な民営化手法として導き出されている。なぜ、これらの違いが生まれてきたのだろうか。

見解に最も大きな差が出た点は、現状の民営化では新民営化会社が設立されたのに対し、私たちの結論では所有移転型民営化による新会社の設立は行うべきではないと考えた点であろう。この違いが生まれた最大の要因は、現状の民営化では、新会社は機構に代わって料金徴収と高速道路の維持を行っているだけの主体になってしまうと私たちが判断したことにある。機構が存在する形での民営化はコンセッションやアフェルマージとほぼ同様の事業スキームとなっており、この点では新会社の現況は機構と料金徴収と維持・管理の分野でコンセッション（アフェルマージ）契約を結んでいる状況とかなり類似しているといえる。このような状況では、わざわざコストをかけて民営化を行う必要性は薄く、各業務のノウハウを持つ企業と契約を結ぶ方がより効率的だと考え、私たちはこのような結論に至った。

また、実際の民営化は政治的バイアスによって歪められているという点も大きく影響していると考えられる。道路公団ほどの巨大な組織であれば、当然そこから得ていた既得権益を固持しようと、民営化に対して様々な圧力を加えようとする主体（いわゆる「道路族議員」など）が存在する。そのため、本来ならばもっと効率的な手法が存在したのに、それを選択することができないといった問題は数多く存在したと考えられる。今回はそのような点を排除した上での検討なので、現実に行われた民営化とズレが生じるのも、ある意味当然といえるのかもしれない。

しかし、例えば雇用の確保という観点から考えると、新会社の設立は旧道路公団の職員の雇用を守っているとも考えられ、実施された民営化が正当化される可能性もある。本論文では、あくまで経営の効率化や債務の早期返済など、当初に設定された目的を最も効率的に達成できる手法を考えることを主眼に置いているので、前提が実際の民営化のものとは大きく異なっていると考えられる。この今回触れられなかった前提によって結論の相違が生まれていることも事実だと思われる。

参考文献

- ・『契約と組織の経済学』 柳川 範之 東洋経済新報社 (2000)
- ・『道路の経済学』 松下文洋 講談社現代新書 (2005)
- ・『民営化の戦略と手法』 野田由美子 日本経済新聞社 (2004)
- ・『日本の財政改革』 鶴光太郎・青木昌彦編著 東洋経済新報社 (2004)
- ・『財政学 (第2版)』 井堀利宏 新世社 (1997)
- ・『よくわかる道路関係四公団民営化関係法』 道路法令研究会(編集) 国土交通省道路局路政課 ぎょうせい (2004)
- ・『道路公団民営化の内幕 なぜ改革は失敗したのか』 屋山太郎 PHP 新書 (2004)
- ・『日本経済の明日を読む』 みずほ総合研究所 東洋経済 (2004)
- ・『民営化の政治経済学』 中村太和 日本経済評論社 (1996)
- ・『独立行政法人とは何か』 宮脇淳 / 梶川幹夫 2001年 PHP 研究所
- ・『組織の経済学』 ポール・ミルグロム / ジョン・ロバーツ NTT 出版 (1997)
- ・『公共サービスの民営化 民間活用 (PPP) による地域経営新時代』 東北産業活性化センター編 日本地域社会研究所 (2005)
- ・『PPPが地域を変える アウトソーシングを超えて—官民協働の進化形』 宮脇淳／編著 富士通総研PPP推進室／著 ぎょうせい (2005)
- ・『PFI・PPP実践マニュアル ここが知りたかった事業実施手順』 日本経営システム株式会社／編著 ぎょうせい (2004)
- ・『PPPではじめる実践‘地域再生’ 地域経営の新しいパートナーシップ』 日本政策投資銀行地域企画チーム／編著 ぎょうせい (2004)

参考論文

- ・『民営化と日本経済』 山重慎二 大和総研
経営戦略研究所 経営戦略研究部 2004 夏季号 vo.1
- ・『経営のキーデバイス「ヤードスティック」』 武井博一／樋尾起年
野村総合研究所 知的資産創造 2002年 11月号

参考URL

- ・国土交通省道路局HP <http://www.mlit.go.jp/road/index.html>
- ・道路関係四公団民営化推進委員会HP <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/road/>
- ・道路事業評価手法検討委員会HP <http://www.mlit.go.jp/road/ir/iinkai/index.html>
- ・高速自動車国道の整備のあり方検討委員会HP
<http://www.mlit.go.jp/road/singi/kousoku/kousoku.html>
- ・国土交通省 道路局ホームページ ～SA/PA 資産の評価方法について～
http://www.mlit.go.jp/road/ir/ir-council/k_hyouka/2pdf/3.pdf

あとがき

論文作成の最初の段階では、テーマの決定や役割分担など比較的順調に進んでいったように思われます。しかし、中盤以降メンバーが風邪になったり、入院したり、いなくなったり（笑）、「外的要因？」により作業の効率性が逡減してしまいました。その後、その低下した効率性を向上させるべく、努力してきましたが、ガバナンス機能が上手く働かず、結局低下したままでした。しかし、それでも無事に完成させることができたのは、自分以外のメンバーたちのポテンシャルの高さであったと自覚しています。大変感謝しています。

また、池尾先生には、論文作成の当初から、的確なアドバイスをいただきました。この場をかりて、深く感謝申し上げます。（古賀 基義）

夏の合宿前に倒れたりしてすみません。全般的にみんな体調不良ですごく不健康でした。一人も死人が出なかったのは奇跡です。

最後に、民営化パートのみんなと、ご指導を頂いた池尾先生に、心から感謝の意を表したいと思います。本当にありがとうございました。打ち上げはヤンエグっぽく派手にいきましょう、恵比寿のレストランで。（鈴木 大也）

最初は契約理論パートとしてスタートしていた気がするのはたぶん気のせいでしょう。思えば様々な問題を乗り越えての論文完成だと思います。このパートには（自分を含めて）虚弱体質の人たちが集まってしまったようで、なかなか4人そろって集まれることがなく、一時期はこれで本当に論文は完成するのだろうかと不安になる時期もありました。合宿前に倒れてしまい、合宿に参加できない危険もありました。論文が完成すればそんなこともいい思い出になるさと思い頑張ってきましたが、完成してもやはり病気は良い思い出にはなってくれないようです。みなさん、体調管理には本当に気をつけましょう。

最後に、論文制作の様々な場面で迷惑をおかけしたパートの方々、また数々のご指導を頂いた池尾先生や他のゼミ生の皆様に、深く感謝したいと思います。（吉村 飛鳥）

恋多き男たちに囲まれて励んできた論文作成は、色々な意味で刺激的でした。そんな彼らに一言ずつ・・・まず古賀ちゃん、大学受験を間近にひかえたこの時期に別れを告げるのはかわいそうだよ。飛鳥くん、誘われたからってディズニー行き過ぎだっ！月1くらいで行ってたよね？そりゃ元カノも期待しちゃうよ。そして鈴木大也、あなたみたいな男が世の中にいると思うと、ますます私は恋に臆病になってしまいます。そんなみんなとパートを組めたこと、そして最終編集という大役を任せてもらえて、こうして出来上がった論文を前にあとがきを書けていること、大変感謝しています。加えて、数々のご意見・アドバイスをくださった池尾先生に、この場をかりて深く感謝申し上げます。（渡邊 知佳）