

# 公共サービスの民営化の意味

大 島 和 夫

はじめに	
1 なぜ公営企業が存在するのか	
2 日本の経済の発展と政府の関与の変化	
3 民営化と行政改革	
1 イギリスにおける民営化の動き	
2 日本における民営化の動き	81
(1) 第2臨調と行政改革 (2) 90年代末からの新たな改革	
(3) 社会保険庁の不正 (4) 負担の転嫁としての民営化	
4 民営化をめぐる議論	88
1 自然独占への対応	
(1) 国営化 (2) 規制 (3) 競争の促進	
(4) 日本の規制緩和に対するスティグリッツの評価	
2 民営化における情報と品質	
3 日本における公的セクターへの依存	
(1) 技術開発を阻害する行政指導	
(2) 保育サービスを歪める補助金	
5 民営化の内容と問題点	98
1 民営化の手法は目的によって異なる	
2 指定管理者制度	
3 PFI法	
4 コンセッション	103
(1) 特徴 (2) 公共施設等運営権 (3) 空港 (4) 道路 (5) 都市ガス	
(6) 水道	108
5 株式会社化	112
(1) 民営化ではない (2) NTT (3) 郵政の株式会社化	
6 民間への事業委託	117
(1) 公営バスの民間委託 (2) 児童相談所	
(3) 新規事業の民間委託 COCOA (4) 成果連動型	
7 民間公共交通の苦境	121
(1) 政府による指導と誘導 (2) 地下鉄	
(3) 国鉄の清算とその後 (4) 路線バス	
(5) 地方鉄道の存続の危機	126
6 民営化の評価	128
まとめ	

## はじめに

2021年は大きな転換点となった。ひとつは脱炭素社会への転換である<sup>\*1</sup>。菅義偉内閣は2020年12月にグリーン戦略を打ち出し、21年4月22日の気候変動に関する首脳会議で2030年には温暖化ガスの排出量を2013年度比で46%減にすると表明し、21年5月26日には地球温暖化対策推進法の改正を行った。これにより2050年の温室効果ガスの排出量を実質ゼロにすることが明記された。

もうひとつは、財政健全化目標の放棄である。少なくとも2025年に基礎的財政収支をゼロにすることは絶望的になった。2020年度にコロナ対策のために73兆円もの臨時予算を積み上げ、その財源として国債を増発したからである。政府債務はGDPの250%を超えた。日銀も国債を540兆円(20年9月)保有して、政府の借金を買い支え、ETF(上場投信)も28兆円(19年4月)保有して、株価を支えている。コロナ禍に対応するための財政出動は必要であったが、現実には30兆円もの使い残しが出て、新聞も「まず枠ありき」と書いたほどであった(日本経済新聞2021年6月24日)。

日本だけでなく、世界中でカネがあまり(国債の増発と低金利)、投資家は実体経済への投資よりも、利ざや稼ぎの株や証券への投資に目の色を変えている。投資対象企業の中長期の期待利益率ではなく、短期的な売買利益に着目して行動するようになり、株価をつり上げるために、投資先の企業に対し自己株式の取得と消却、保有資産の売却などを要求し、その結果、企業は中長期的な経営戦略を立てたり、地道な研究開発を続けることが難しくなり、短期的利益を追求するM&Aが横行するようになった。

一方で、国民の生活に密着する公共サービスの現状を見ると、個人の金融資産が膨張する中で公共料金は抑制され(民主政治の下では有権者に不評な値上げは難しい)、その結果、水道などのインフラ更新の費用のめどがたたなくなっているところもある。

各種ファンドは、公共インフラの更新は必要であると認めても、利益が得られないとして見向きもしない。公共サービスの側も経営の改善が遅れている。都市交通は過密のままであり、住宅供給も秩序だっておらず、災害危険区域での建設にも歯止めがかかっていない。こうして、半ばやけくそで赤字がたまり続け、水道や都市交通などでは、一般会計からの繰り入れが行われることもある。

しかし、国民の生活が貧しくなっているわけではない。所得格差はあるものの、平和な時代が続くなかで生活は豊かになっており、子ども達の多くが高等教育にまで進み、働く人々の知的能力は過去最高の水準にまで高まっている(ただし、その中身には異論がありうる)。

市民生活が豊かになっているのに、公共サービスが危機に瀕しているのはなぜか。企業は有効な投資先が見つからずに内部留保を貯え、株主は短期的利益配分を要求しつつ、公共サービスを支える納税には消極的である。国は借金を重ね、日銀はその借金を支え、さらに株式市場までも支えようとしている。つまり、世の中の傾向は、個人的利益の追求には熱心だが、公共サービス

\*1 斎藤幸平『人新世の「資本論」』集英社新書(2020年)参照。

の維持には冷淡なのである。

一番の心配は日銀の資産が減価したとき つまり国債の信用が低下したときにやってくるインフレである。戦後の新円切り替えを振り返って見ると、財政の破綻を救済する唯一の道はそのインフレであった。インフレすなわち通貨価値の下落によって国家の財政は救われた。そのとき損失を負担したのは国民であった。戦後のインフレを見ると、1951年の卸売物価指数は1934~36年を1とすると、約350に達した<sup>2</sup>。通貨の価値は1/350に下落した。東京の消費者物価指数で見ると、1/270になった。土地や株を持たない庶民は大変な悲劇に襲われた。

望ましい社会のあり方としては、国民の中で議論が行われ、①地球の各生態系と共生可能な経済規模を明らかにして確認することが、かなり難しいが避けて通れない。国際社会は2050年にカーボンニュートラルを目標に掲げている。日本も参加しているが、実現することは大変なことである。

②それに相応しい経済規模の確定と達成の道筋を明らかにすること。人間が健康で文化的な生活を維持するためには「経済成長が不可欠」との見方を転換しなければならない。

③健康で文化的な生活を維持するために必要な公共サービスの量と質についての議論を重ねること。公共サービスのコストを国民がどう負担していくか。税と利用料金の比率、すなわち公と民の分担をどうするのか。これを議論しなければならない。

学校、保育園、病院、公共交通、上下水道などを、公共セクターが直営するのか、公営企業で行くのか、民間の参入を認めるのか、民間委託するのか、参入は株式会社も認めるのかなど、国民的議論が必要である。

その際に注意すべきは、第1に、市民社会においては、政府は市民の成長を促進すべきであって、教育内容のみならず、経済活動に対してもみだりに介入すべきではないという原則である<sup>3</sup>。しかし、いまでも政府(国)の指導と後見に強い期待を抱いている日本人が多く、民間企業の自発的な活動に対して、「利潤目当てだ」とか、「弱肉強食だ」といった反応を示す人が少なくない。政府依存の傾向は2020年からの新型コロナウイルスの感染(COVID-19)で、より強まったように思う。

第2は、利潤の追求は必ずしも公共性と矛盾しないということである。病院や製薬会社、私鉄、一般には日用品や食料などを供給する企業活動すべてにあてはまる。もちろん、独占行為や不公正な取引に対しては市場によるチェックと公共による監視は必要である。

利潤の追求と競争が資本主義社会の原動力であり、市民社会はそれによって維持されている。ただし、無制限というわけにはいかない。景気変動や独占の形成のような市場の失敗に対しては適切な介入が必要である。その限りにおいて、私的営業は制限される。しかし、多くの人々は公

<sup>2</sup> 三和良一・原朗『近現代日本経済史要覧』補訂版・東大出版会(2010年)145頁。

<sup>3</sup> この原則を無視して失敗した好例が官民ファンドである。拙稿「官民ファンドによる投資市場の歪み」『経済』2019年6月号。

的な企業の存在に過度に依存しがちである。これらの人々は、民営化に対しては「国民の財産を私企業に売って良いのか」と批判するが、このような主張は基本的に間違いである。国鉄を例にあげると、国鉄は国有企業であったが30兆円以上の債務を抱え、財産ではなく負担であった。現在では20年度のコロナ禍による赤字を除けば、本州3JRは黒字化して、国民の負担になっていない。電電公社や日本郵便は民営化・株式会社化といっても政府の支配権は維持され、しかも膨大な株の売却益を国にもたらした。「私企業に支配権が移った」わけでも、「国民の財産が毀損」されたわけでもない。

現在の公営企業が本当に国民・住民の財産なのか、国民はその「財産」に対してどこまで費用を負担するつもりなのか、冷静に議論する必要がある。

ただし、現在進められている民営化が、経営の効率化および市民・住民の負担の軽減に本当につながっているのかは別問題である。コスト削減にばかりに重点が置かれて、サービスの向上がないがしろにされたら、民営化は住民の福祉の向上に結びつかない。サービス内容が改善され、その事業の効率化（費用負担の軽減）が達成されなければ意味がない。

また会社形態に移行しても、依然として政府が支配株式を握り、経営者の人事権を握っている（郵政やNTT）ようでは、本当の民営化とはいえず、経営の効率化には結びつかない。

民営化は本来、国民の生活関連サービスを、民間企業が提供する形態に移行することで効率化を図ることであり、政府や特権を与えられた者の独占的で非効率な経営をうち破るためのものであった。

## 1 なぜ公営企業が存在するのか

まず第1に、資本主義の前の重商主義の時代から多くの企業が王権と結びついていた。次に資本主義の成立期にも多くの企業が国家からの援助を受けたり、国が直営で経営することもあった（日本では官営工場という）。さらに、資本主義経済においては、国民国家は経済活動に不断に介入する。政府は現実には法律や政令を通じて個別の経済活動を頻繁に規制する。それらは、市民・企業の活動に対する「介入」である。

公営企業の存在は、民間における投資資金の不足や国家の収入の確保など様々な理由があった。また、民間企業に対する規制にも国民の安全の確保や国の安全保障上の理由、さらには特定産業の育成など様々な理由があった。その時代としては合理的なものもあった。

しかし、資本主義社会にはある理念が存在した。政府（政治的国家）の役割は国防や治安の維持といった最低限のものにとどめるべきであって、市民の経済活動にみだりに介入してはならないという、夜警国家観である。だが、現実の国家・政府は、徴税、予算の作成、関税の交渉、産業の育成において常に経済活動と結びつき、時期によっては主役でもあった<sup>4</sup>。それにもかかわらず夜警国家観が大きな支持を得てきたのは、市場における自由な経済活動を時の政府の政策的介

<sup>4</sup> 比較制度論から国家と市場の関係を分析したものに青木昌彦・奥野正寛・岡崎哲二編著『市場の役割・国家の役割』東洋経済新報社（1999年）がある。

入から守るべきという理念が強かったからである。

日本で、「市場における自由な経済活動」が、いつ原則となったのかは難しい。大日本国憲法は1889年に発布され、その後、居住・移転の自由、所有権の不可侵性、信教の自由、集会・結社の自由が保証されたが、臣民の権利義務として、法律の範囲内に限定されていた。その後の戦時体制の中でその範囲はどんどん狭められたが、まがりなりにも江戸時代とは全く異なった自由な経済圏が誕生した。明治の初期には、その名残が少なからずあったが、政府が経済活動と密接に結びついているという点では一緒でも、市民が経済活動を行うときに、上納金を払うとか、株仲間に入れてもらうとか、各種の通行税を支払うとか、地域ごとに異なる通貨を手に入れなければならぬということは無くなった。

市民革命を経験した西欧社会では、このことはより明確であった。重商主義的君主制国家は没落し、ブルジョアジーの国家や啓蒙的君主の下で成立した国家は、経済活動の自由を進めた。その原則は、「国家は経済活動に介入すべきでない」ではなく、「市民の経済活動の自由を保障し、邪魔をしてはいけない」であった。この点で、多くの日本人には今でも理解不足が見られる。経済的不況が訪れるたびに、国に頼ろうとする傾向が強まり、何か新しいことにチャレンジしようとするときには補助金を求めるという姿勢が強い。自力で新しいことにチャレンジしようとする若者に対しては冷ややかな目で見られる傾向も見受けられる。「青二才の身の程知らず」というわけである。しかし、20世紀以降のアメリカでは、青二才の身の程知らずが大きな役割を果たしてきた。

戦後の憲法は22条で「居住・移転の自由、職業選択の自由」を保証しているが、「営業の自由」に関する規定は見あたらない。一方、約100年前のドイツのヴァイマル憲法では151条で「経済的自由」が、152条で「契約の自由」が保障されていた。また、1949年に公布された、いわゆるボン基本法は、基本権の規定を冒頭におき、第12条で「職業選択の自由、強制労働の禁止」を規定した。ボン基本法が経済的自由や営業の自由の規定を設けなかったのには、複雑な理由があるが、端的に言えば社会権的考慮による。その表れが、14条2項の「所有権には義務が伴う。その行使は、同時に公共の福祉に役立つべきである。」という文言に現れている。

日本の憲法に「営業の自由・契約の自由」がないのは、ドイツのような社会権的考慮によるというよりも、当時の日本人には、まだまだお上に対する依存心が強かったことによると思われる。このような事情から、日本では「公営企業は国民の財産であり、民間に売りわたすべきではない」という意識が強く残っていたように思われる。

## 2 日本の経済の発展と政府の関与の変化

資本主義社会において国家による経済活動への関与が不可避であっても、その関与が「市民の経済活動の自由を保障し、邪魔をしない」ことを原則とするべきであるとしたら、日本における国家・政府の関与のあり方はどのように評価できるだろうか。

明治の初期には、江戸時代からの三井や小野組といった豪商の他に、全国で新興の企業家が誕

生し、資本の初期蓄積を行った。国営企業もあったし、国からの事業を請け負うこともあったが、最終的には官営工場は払い下げられ、石炭、海運、製鉄、繊維など、多くの産業が民間企業家の手によって発達した。1890年の国会開設後には、この傾向は強まり、製造業は大きく成長する。第1次世界大戦後の1920年代に、日本は工業国家へと変容し、労働者の多くが都市で賃金労働者として働くようになる。この時代は金本位制で、国家が産業政策に深くかかわることはなかった。

商業サービス業が農林水産業の国内生産を上回ったのは1920年、製造業が農林水産業を上回ったのは1930年である。製造業は1915年の国内生産が9.88億円であったが、1920年は27.59億円に伸びているので、第1次世界大戦がもたらした利益がいかに大きかったか分かる<sup>5</sup>。

この1920年代に日本の市民社会が成立したと思われる。資本制企業が生産の中心を占め、そこで働く労働者が主に都市部に集中して生活するようになった。

川島武宜は1915年から1931年までを日本の近代法の第3期と位置づけ、資本主義的発展（近代市民社会の確立）にとって、重要な画期とみた。次のように述べる。

3期の大きな特色は、資本主義的な階級関係が大規模に現れ、権力の対応策が法律の上で表面化したことである。現実の社会生活は、それまでは市民的なものではなかったが、この時期になって初めて市民的な権利、市民的な要求というものが現れてきた。国民相互の間においても、国民と政府権力の間においても市民的な要求が出てくる。

ところが、この時期は資本主義が階級的な危険をも伴い始めている。したがって、近代的なもの、階級矛盾に対応する法律的手当といったものが2重の性格をもって、権力の再編成の任務・課題となってきた。その例としては借地法や借家法の制定・改正、小作争議を調停する法律の登場、普通選挙法であり、他方では治安維持法であった<sup>6</sup>。

川島は、第3期になって初めて法律が現実には大きな意味をもつようになったと述べる。それまでは壮大な近代法の体系は裸の政治権力のための単なる訓示規定、あるいは飾りの性格しか持たなかったが、この時期に初めて現実に権利義務の規範として機能するようになった。これを背景に、法思想の平面でも社会法学や市民的法律学、自由主義法学などが法的イデオロギーとして現れると指摘した。

福島正夫も、3期になって社会法が登場したとする。工場法の施行が1915年、社会保障に関する法律も米騒動（1918年）が影響して登場する。第1次世界大戦の末期から基本的人権の具体的な萌芽として、様々な変化が現れてくると述べた<sup>7</sup>。

川島は、第3期は、日本において市民法的な原理が初めて出てきた時期であり、第4期は、市民法的な体制が全面的に動揺させられ変化させられてくる時期であったとまとめた。

以上のことは経済活動に対する政府の動きにも当てはまる。1930年代から1945年の敗戦まで

\*5 三和良一・原朗『近現代日本経済史要覧』補訂版9頁。

\*6 鶴飼信成、福島正夫、川島武宜、辻清明編『講座 日本近代法発達史』2巻328頁以下。

\*7 前掲書330頁。

は戦時総力戦の時代であり、国民生活の隅々にまで国家の統制が及んだ。野口悠紀雄は、戦時経済体制を「1940年体制」と呼び、戦後の日本の経済システムや官僚制との連続性を強調する。野口によれば日本型統制システムは1940年頃に導入された戦時経済体制にルーツが求められる<sup>8</sup>。

総力戦で戦争を闘った後、戦後の経済復興においても、1956年以降の高度成長においても、政府の果たした役割はきわめて大きかった。新円切り替え、傾斜生産方式、石炭から石油への切り替え、自動車や電機産業の育成などである<sup>9</sup>。その中で、国鉄や郵便、通信などは3公社、5現業として国営の形態で維持された。税収の確保や治安の維持が主な目的であった。

欧州では、第2次世界大戦後、社会主義思想の影響で企業の国有化が進められたが、日本ではお上に対する信頼と依存心から公的企業が存続し、かつ民間も公共事業に頼る構造が続いたと考えられる。同時に国民の中には私企業の利潤追求に反発する雰囲気も強かった<sup>10</sup>。アダム・スミスの『国富論』自体を受け付けなかった。欧州は、その後、国有企業の非効率性が問題となって民営化が進められたが、利潤追求に反発して再び公営化する動きも出ている。

### 3 民営化と行政改革

斎藤幸平『人新世の「資本論」』では「新自由主義が民営化、規制緩和、緊縮財政を推し進めた」と述べている(118頁)。哲学的な評価としては問題ないと思うが、個々の民営化や規制緩和の事例を見ると、とても新自由主義でくくることはできない。政治的利用の具となっていた国鉄の民営化をみれば明らかである。日本では、新自由主義というよりも「極度の国家介入に対する反発」とみるべきである。

規制緩和と民営化は大きく関連している。日本では官庁による詳細な規制によって、民間事業者の参入が妨げられ、バス停の設置から宅配便や情報通信に至るまで、様々な認可が要求されていた。電信や郵便はずっと国家の独占であった。規制のあり方も国によって大きく異なり、欧米では新しい社会実験にも積極的である。

また、ドイツでは財政健全化に対する熱意が強い。EU各国にも、政府から独立した財政検証機関が存在するし、アメリカでも議会に検証機関が設けられている。それらの機関は、国有企業や公営企業の活動に対しても経営的視点から厳しく評価する。しかし、日本にはそのような検証機関が存在しない。会計検査院は「公費の無駄遣い」をチェックするだけであって、「経営の是非」には干渉しない。そのため、公営企業の非効率性が問題になることは少なかった。

#### 1 イギリスにおける民営化の動き

民営化の動きはイギリスから始まった。イギリスでは、第2次世界大戦後に労働党政権が誕生

<sup>8</sup> 野口悠紀雄『1940年体制』東洋経済新報社(1995年)。

<sup>9</sup> 産業の復活と法については、拙著『現代史からみた法と社会』法律文化社(1999年)41頁以下。

<sup>10</sup> 戦前の財閥批判にも感情的な要素が多く見られる。

し、ベヴァレッジ報告が提起した高福祉政策が、国民保健サービス(NHS)をはじめとして進められた。並行して石炭、電力、ガス、鉄道などの産業が国有化された。福祉政策は大きな成果を生んだが、一方で国有化された企業の労働組合が強力な交渉力を持つようになった結果、経営の合理化をすすめることが困難となり、イギリスの多くの企業が国際競争力を失った。1960年代以降に国有化の様々な弊害が現れ、73年のオイルショックをきっかけに物価の上昇にも見舞われ、スタグフレーションに陥った。成長の低下により税収が減少し、財政の赤字が深刻となった。1976年にはIMFから緊急融資を受け、政府支出の削減が強く求められるようになった。

1979年5月に成立したサッチャー政権は、国有企業の民営化、公営住宅の払い下げ、労働組合への規制の強化などにより、イギリス経済の建て直しを図った。

この政権は、従来の社会保障制度を維持しつつ、市場の競争力を重視して、産業分野における政府の役割を縮小する政策、いわゆる「小さな政府」の政策を推し進めた。その中心が、国営企業の民営化であった。こうして、British Petroleum, British Aerospace, British Telecom, British Gas, British Airways, Rolls Royce, British Steel, Water Companies, Electric companiesなどが民営化された。

サッチャー政権は、民営化によって公共投資を抑え、政府支出を削減することにより、イギリス経済の建て直しを図ったが、企業の国際競争力の回復という点では不十分なものに終わった。そこで、国内の産業活性化を図るひとつの方法として、公共施設の管理や廃棄物処理施設の運営といった公共サービスについても、民間へのアウトソーシングを進め、さらに公共事業に民間資金を活用することを検討した。

この民間資金の導入方法としてPFI(Private Finance Initiative)を正式に導入したのは1992年のメージャー保守党政権であった。同政権は、1993年に個別のPFIプロジェクトの推進について官民の仲介や序言を行わせるため、有識者を集めたPFパネルを財務省から独立した諮問機関として設置し、1994年にはすべての公共事業に対してPFIの適用検討を義務づけるユニバーサル・テストングを導入した。こうして、イギリスの公共事業にPFIが本格的に適用された。

1997年に労働党のブレア政権が誕生すると、ユニバーサル・テストングを廃止し、保守党政権下のPFIを見直したが、それは公共事業へのPFIの適用に消極的になるのではなく、むしろ推進した。同政権はマルコム・ベイツを長とする委員会にPFIを包括的に検討させ、その結果が「ベイツ報告(The Bates Review of PFI)」として出された。

同報告は、PFIを効率化するために、組織形態の検討、プロセスの改善、ノウハウの蓄積及び入札コストの改善といった点にわたって諸施策を提言した。そして地方公共団体がPFIの契約主体となることが明確にされた。さらに諮問機関に過ぎなかったPFパネルを廃止し、PFI実施の決定権限をもつPFタスクフォースを財務省内に設置した。

ブレア政権下での改革は、NPM(New Public management)とかPPP(Public Private Partnership)と言われた。これらは民間の経営手法を行政組織に導入し、行政サービスの提供主体を多様化することを意味した。労働党政権下での諸施策により、イギリスのPFI事業は大幅に増加し、ピー

クの2007-2008年には新規の投資額の資本価値は80億ポンドを超え、その年度に完了したPFIプロジェクトの数は60にも達した<sup>\*11</sup>。

イギリスにおけるPFI推進政策の背景には、民間の方が効率的に事業が運営できるという考えもあったが、それよりも重要なのが、EUの通貨統合参加規準の問題であった。EUの通貨統合に参加するためには単年度の赤字を削減することが必要であり、GDPの40%以内という自主的に定めた公的債務の上限を守ることが必要であった。そのために、公共投資による支出や債務を公会計に計上させないようにする手法としてPFIが活用された。イギリスにおけるPFIの推進は、見かけ上の公的支出や債務を減らしながら、公共施設の建設や維持管理、運営を行うことが本当の目的であった。それにもかかわらず、現実の案件の検討においては、「民間のノウハウ等を活用することで効率化が図られる」といったPFIのメリットが必要以上に強調されたと三雲は指摘する。

三雲によると、財務省を中心とするPFI推進論者が主張してきたPFIのメリットは、定量的な評価を受けていない。にもかかわらず、その効率性を疑うものがいなかった。PFIはイギリスの公共投資において大きな役割を果たすようになる。2011年3月時点で、イギリス全体におけるPFI事業の投資総額は528億ポンドであったと推計されている。その中には、交通、教育、保健、住宅といった生活分野だけでなく、刑務所や防衛といった国家の権力を行使する分野も含まれていた<sup>\*12</sup>。

その後、イギリスでは労働党等の中に、社会インフラ関連の企業を再国有化しようとする論調が強まったが、国民の支持は増えなかった。2019年12月に、EUからの離脱をめぐる下院の選挙が行われ、離脱を主張するジョンソン首相が率いる保守党が圧勝した。これに対して、残留の意思を明確に示さなかった労働党は惨敗したが、党首であるジェレミー・コービンが社会インフラの国有化など、強硬な左派的政策を掲げていたことが、離脱を阻止するための超党派の連携を妨げたと評価された（日本経済新聞2020年1月17日）。

イギリスでは最近になって民営化を見直し、インソーシングに移る傾向が強まっていると榊原、大田らは指摘する。イギリスにおける300超の自治体を会員として自治体の行政サービスの改革を推進する非営利の団体であるAPSE(Association for Public Services Excellence)の報告と、CBI(Confederation of British Industry)の報告をもとに、榊原はイギリスの現状を紹介した。

CBIは日本の経団連に相当する組織であるが、その2018年6月の報告書を見るとイギリス経済界はコスト重視のアウトソーシングとは一線を画し、市場化テストにおける価格競争には批判的な見解をとっている。2018年の報告書は、政府や自治体が建前としてはアウトソーシングが「費用のみではなく社会的・環境的福利などのバランスのとれた目標」をかかげているにもかかわらず、実際には費用のみを追求しているとみられても仕方がないと批判した。CBIによって調査さ

\*11 三雲崇正「岐路に立つ新自由主義政策のトップランナー」岸本聡子、三雲崇正他『安易な民営化のつけはどこに』イマジン出版(2018年)83頁。

\*12 三雲前掲論文84頁以下。

れた60%を超える企業が公共サービス契約において「最初の入札価格が最も低いことが公共部門の調達チームによってなされる決定に最も影響する要素」であったと信じていた<sup>13</sup>。

榊原はアウトソーシングが問題を引き起こした事例を紹介しているが（榊原・大田他34頁）、とりわけ大きな関心を引き起こしたのは、多数の公共サービス契約を締結していたカリリオン社の2018年の経営破綻とインターサーブ社の2019年の民事再生手続の申立てであった<sup>14</sup>。

カリリオン社は1月に経営破綻したときに、公共部門と420件の契約を締結しており、30の自治体と220の学校が直接に影響を受けた。受託企業が破綻した背景には2010年以降、収益性が大きく低下したことがあげられている。これらの企業は短期間のうちに急成長し、専門性が低い分野にも進出した。一方で政府は利益率が低くリスクが高い市場にサービス提供者を引き入れたとされる。CBIの報告書は、調査した37%の企業が2015年以降、政府によるリスク対策が悪化したと回答した。多数のサービス提供者（受託企業）が、リスクの高さが公的契約に応札する障害となっていると述べた（榊原・大田他35頁）。

なお、カリリオン社の経営破綻は、民間委託を超える問題を含んでいた。イギリスは日本と同じように上場企業の会計監査の大部分を4大監査法人が独占している。株価指数「FTSE350」採用の主要上場350社のうち、97%の外部監査人を4大法人が占めている。2018年1月に破綻した建設会社カリリオンのケースでは、監査法人が経営の悪化について適切な警告を怠った。しかもカリリオン社は破綻の直前まで役員報酬や株主配当を大盤振る舞いしており、監査法人はそれを黙認していた。このような構図は2001年12月に破綻したアメリカのエネルギー企業エンロンと大手会計事務所アーサー・アンダーセンの関係とも共通している。

インソーシングされたサービスのほとんどは自治体の直営に戻っている。榊原は、インソーシングの決定段階で保守党と労働党の政治的決定の内容に大きな相違がないことを踏まえ、インソーシングがイデオロギーに基づくものではなく、プラグマティズムに基づくものであると指摘した（榊原・大田他42頁）。

2019年の総選挙で労働党は「鉄道、郵便、水道およびエネルギーを公的所有に戻し、商品ではなく権利として保障し、公的所有が国家的戦略的生活基盤事業の民主的コントロールを保障する」という公約を掲げた。また、行政サービスについては、現在の「アウトソーシングを支持する推定」を終わらせ「インソーシングを支持する推定」を導入するとした。その推定は、労働党の「インソーシング・ファースト」という考え方を公約にしたもので、自治体は民間の提供者よりも安価なレートで費用を調達できること、入札のコストがかからないこと、モニタリングの費用が節約できることなどをあげた。さらに、自治体はサービスのより大きな調和と統合を達成できること、民主的な運営によりアカウンタビリティが向上されることもあげた。しかし、選挙の

\*13 榊原秀訓・大田直史・庄村勇人・尾林芳匡『行政サービスのインソーシング』自治体研究社2021年、32頁。以下では、「榊原・大田他」で引用する。

\*14 カリリオン社はイギリスに本拠を置く多国籍企業で、建設および施設管理を事業としていた。1999年にターマック社から独立し、M&Aを繰り返してイギリス第2の建設会社となり、2016年には約4万3000人の従業員（イギリスでは1万8257人）を擁していた。榊原・大田他（2021）82頁。

結果は保守党の優位がゆるがなかった。これは主に国民の過半数がEUからの脱退（Brexit）を選んだことと関係している。労働党は選挙でBrexitに対して明確な態度を取らなかった。

インソーシングに関する世論調査の結果は興味深い。インソーシングを支持する意見は政党の相違を超えており、保守党の投票者は鉄道と水道の公的所有を、自由民主党の投票者はエネルギー、バスと郵便の公的所有を支持している。総選挙の後で、新政権は鉄道ネットワークの最大のフランチャイズであるノーザン・レールを国営化した。榊原は、公益企業に関しては労働党支持層に限らず保守党や自由民主党の支持層も再国営化・再公営化の方向に踏み出していると評価する（榊原・大田他 49 頁）。

大田は、行政サービスの民営化・外部委託について、サービス提供に対する政治的説明責任の観点から、サービスの外部化が提供者の責任と地方議員の責任の境界をあいまいにする危険があること、公法的な統制が及びにくくなることを指摘する。そして、インソーシングはサービス提供の外部化によって地方から引き離されたコントロールを取り戻し、地域的サービス、コミュニティ、企業との間を結ぶ自治体の固有の役割を改めて明らかにするものであると指摘する（榊原・大田他 79 頁）。英仏と日本と日本を単純に比較することはできないが、榊原・大田によるイギリスの最近の動向は興味深い<sup>15</sup>。

## 2 日本における民営化の動き

### (1) 第2 臨調と行政改革

日本ではEUの通貨統合参加基準のような問題はなく事情は異なる。当初の目的は国や地方公共団体の財政負担を減らすことにあった。バブル崩壊後に国と地方の財政赤字が深刻になるにつれ、より切羽詰まったものとなった。

日本では1970年代に社会保障費が増加するとともに、公共投資も大きく膨らんだため経済活動の財政依存がさらに強まった。そこで無計画な財政膨張を抑制するために、鈴木善幸内閣の1981年に臨時行政調査会（第2臨調）が設立され、3月から活動を開始した<sup>16</sup>。サッチャーの登場から2年後であった。「小さな政府」「増税なき財政再建」などの改革をかかげて次々と重要な政策提言を行った。7月10日の第1次答申では、老人医療の無料化の廃止、高額医療費の自己負担限度の引き上げ、教科書の無償配布の見直し、公共事業費の抑制、公務員の給与の抑制と定員の削減などが取り上げられた。その後、5次にわたる答申を出して、1983年3月に審議を終えた。その行政改革の理念は「活力のある福祉社会の実現」であった。

---

<sup>15</sup> 英仏の政府系企業は日本とは比較にならないくらい多い。2021年度でみると、独立行政法人や日本郵政グループも含めて、日本は政府機関が59万人、政府企業が42万人の計113万人、2018年では公的部門の職員は128万人であるが、イギリスは公務員の数は日本と変わらないものの、政府企業に約250万人もの準公務員がおり、公的部門の職員は295万人、フランスでは公務員が200万人もおり、公的部門の職員は324万人もいる（日本経済新聞2021年6月11日）。

<sup>16</sup> 第2次臨調以後の「官から民へ」の動きについては、晴山一穂『現代国家と行政法学の課題』日本評論社（2012年）117頁以下を参照。

これは、民間活力を利用することで、行政の基本的役割を「保護・助成から民間活動の補完」へと大きく転換させるものであった。イギリスほど沢山の公営企業を抱えているわけではなかったが、当時のサッチャー政権の「小さな政府」の考え方をお手本にした。

第2臨調の答申は、3公社（国鉄・電電・専売）の民営化を柱とする公営企業の民営化と企業活動に対する規制の緩和を提言した。83年12月に行政改革関連5法が公布され、84年12月に電電公社民営化3法が公布され、85年3月にNTTが創立された<sup>17</sup>。

86年6月に臨時行政改革推進審議会が最終会合を開いて「増税なき財政再建」を打ち出した。この臨革審の方針に基づいて、1987年4月に国鉄が分割・民営化された。国鉄は37兆円もの長期債務を抱えて値上げを繰り返し、収益の悪化に苦しんでいた。

その後も、新しい臨時行政改革審議会が造られ、87年7月には、内需拡大を求める報告を中曽根首相に答申し、87年10月と88年6月には土地対策を答申した。

89年から東欧やソ連の政治体制が崩壊し、日米構造協議（89年6月～90年6月）も開始されたため、行政改革や民営化の議論は低調となったが、金融危機を乗り切りつつあった90年代の末から、再び議論が盛り返した。97年12月に行政改革会議の最終答申が出され、内閣機能の強化、省庁再編、地方分権、司法制度改革などが打ち出された。これらの改革は、「官に対する政治の優越」、「事前規制から事後チェックへ」とか、「民でできることは民で（行政の補完性）」、「国と自治体の法律に基づいた関係」などの理念を掲げていた。

## (2) 90年代末からの新たな改革

90年代末からの「官から民へ」の動きは、従来とはかなり異なっていた<sup>18</sup>。

第1に、民営化の動きが新たな分野に拡大された。従来は原則として民営化の対象とされてこなかった「公権力の行使」の分野が民間企業に開放された。建築確認の民間企業（民間指定確認検査機関）への開放（1998年）、指定管理者への施設の使用許可権の付与（2003年）、道路交通法改正による駐車違反車両への確認業務の民間委託化（2006年）などである。さらに従来は聖域とされていた学校経営と病院経営に対する株式会社の参入が構造改革特区に限定はされたものの認められた。この特区は、2012年末からの安倍内閣においても国家戦略特区と名を変えて引き継がれ、株式会社による農地の取得（養父市）やマイカーのタクシー利用（丹後地方）などに広げられた。ただし、政府は2021年の初めに、これらの規制緩和を拡大するつもりがないことを表明した。

第2に、公務の民間化を進めるため新たな手法が創出された。それはイギリス等で導入されている手法を取り入れたもので、PFI制度（1999年）、構造改革特区制度（2002年）、指定管理者

<sup>17</sup> 民営化されても政府がその株式をすべて保有していれば、民営ではない。NTT法は政府が総株式の1/3を保有することを義務づけた。そこまでは、株を売却することによって利益を捻出することが可能となり、その結果、多額の資金を調達できるようになった。2019年6月に売却したときは2495億円に達し、20年度の一般財源に繰り入れられた（日本経済新聞2020年1月10日）。

<sup>18</sup> 以下の内容は、晴山一穂『現代国家と行政法学の課題』118頁以下を元にしてしている。

制度（2003年）、独立行政法人制度（国は2001年、地方は2003年）、公共サービスの市場化テスト（2006年）などである。晴山は、これらの重要な法制度が国会でまともな審議もほとんどないままに、わずか数年の間に次々と強行的に創り出されたことを重大な事態とみている<sup>19</sup>。

サービス提供の方法にも大きな変化が現れた。2000年4月に始まった介護保険事業にみられるように、「措置から契約へ」という変化や、PFI契約や官民競争入札にもとづく委託契約が登場する。介護サービス提供契約は、利用者の多様な要求と選択に応えるという点ではすぐれているが、過疎地などで施設も介護福祉士も足りない場所では実現しにくい。民間への委託契約の場合には、受託企業の労働者の労働条件が公務員と比べると低くなる傾向がある。

第3に、これらの「官から民へ」の政策の実行は、21世紀初頭に創り出された新たな行政システムの下で進められた。この行政システムは、1997年12月の行政改革会議の最終報告に基づいて橋本内閣によって築かれた。その核心は、内閣機能の強化を中心とする国家の行政組織の再編・強化にある。とりわけ重要なのが、首相を議長として関係閣僚・日銀総裁・民間議員から構成される経済財政諮問会議の設置であり、晴山は、日本経団連を頂点とする財界が日本の経済財政政策の決定権を掌握できるシステムが公的な制度として創り上げられたとする。この経済財政諮問会議が、小泉内閣の下で同じく設置された規制改革・民間開放推進会議（後に規制改革会議）と一体となって、郵政民営化を始めとする大規模な民営化を推し進めた。

晴山は、この大規模な「官から民へ」の改革路線が、日本の国家と行政に対して、以下の帰結をもたらしたとする。①本来は国民の権利・利益に奉仕すべき公務の役割を民間大企業の利益に奉仕する役割へと大きく変えた。もちろん、国民の利益と企業の利益が単純に対立するわけではないが、改革路線に対して影響力を行使したのが財界や連合などの大組織であったことは間違いない。②国民生活分野において公務が後退した。晴山によれば、福祉、教育、労働者保護など国民生活を擁護するための行政分野において公務の役割が縮小し、後退した。③行政組織が弱体化した。④民主主義が形骸化した<sup>20</sup>。

晴山の評価は正当であると思うが、いくつかの疑問もある。第1は、公務の内容である。公務とは公務員を通じて実現される国家の行政活動である。晴山は、国民の権利・利益の擁護・発展のためには公務とその担い手である行政機構の拡充と強化が必要であるとする「大きな政府」の立場に立っているが、慎重に公務の2面性を指摘する。ひとつは国民が必要とする公共サービスの提供であるが、もうひとつは支配層である財界の利益を実現するために、公共部門を財界の利益に奉仕するように歪曲し、それに好都合な政治体制や行政システムを作りあげることであり、この面では国家の公共性は現実を隠蔽するイデオロギーとして機能する。「官から民へ」の新自由主義的改革の過程は、このことを如実に示すとする。それゆえに、公務の拡充強化を通じて国家・行政の公共性を復権させるためには、国家そのものの民主化が避けられないとする。この考え方では、従来の公務にも、官から民への動きにも、支配層の利益が反映されることになる。

\*19 晴山前掲書 119 頁。

\*20 前掲書 120 頁以下。

支配層のための国家という考え方は「マルクス主義」などにみられる。アメリカの中東政策に呼応して自衛隊が海外に派遣されたり、勤労統計が財界に都合の良いように偽装されたり、外国人実習生に最低限の労働基準すら与えずに働かせるのを見れば、晴山の指摘は当たっている。しかし、「官から民へ」というのは、官が独占していた業務を民に開放するという面もあり、官の指導を民の競争に置き換えるという意味では、支配層のための公務からむしろ離れる場合もある。例えば、通信・輸送機関や金融機関に対する煩雑な規制を廃止し、事後的なチェックに変えれば、それまでは政府の思い通りに料金設定を行ってきた電電公社や郵便、国鉄や、政府の意のままに投資先を決定してきた政策金融はもはや維持することはできなくなる<sup>\*21</sup>。

国鉄の民営化、電電公社の民営化は、効率性の向上とサービスの向上という面で大きな成果をあげ、介護保険事業もすべての高齢者を対象にした施策を初めて実施したという点で優れたものであった。

晴山は、根本的な目標は資本主義国家のあり方の変革（民主化）であるとしながらも、その過程において個別的な成果を獲得することはあり得るとしている。私も同じ考えであるが、この個別的な成果とは、議会を通じて働く市民の側に有利な労働条件や社会保障を実現させることであり、それは制度設計に市民が参加するとともに、公正な市場を通じて資源を効率的に利用することである。20世紀の社会主義の失敗は、公正な市場の経験を経ることなく直ちに権力的な資源配分を目指したことにあった。しかも、この領域ではいまだに権威的な分配にこだわる人々が多く、それが、21世紀初頭のポピュリズムと結びついている。

公務の拡充強化を通じて国家・行政の公共性を復権させるためには、国家に依存するのではなく官民が協同することが必要である。これはかなり困難な課題であることを晴山も隠さない。「国家と市場のいずれにも属さない、両者の中間にある団体や個人の存在に目を向け、これらが果たす社会的役割の重要性」を指摘することは積極的な意義がある<sup>\*22</sup>。しかし、資本主義社会の下では国民にとって必要な多くの公共的業務が国家・行政の手を通して遂行されざるを得ない。これを踏まえれば、国家・行政の民主化と公務の拡充強化なくしては国民の権利と福利は実現しえないことになるし、専制的国家と市場万能主義のいずれにも服さない官と民との真の協同関係の確立も、このことを前提にして初めて成り立つ。

晴山は官民の協同が簡単には実現し得ないことを示唆し、市場万能主義を批判しているのであって、基本的な発想は私とあまり変わらない。権威的な資源配分に頼らず、働く市民の自発的な結合が官との対等な協同を生み出すためには、やはり行政の補完性という考え方は重要であり、市場における効率的な資源の利用は無視できない。

ただし、現実の民営化や規制緩和の動きは、私や晴山の考えるような官民協同とはかなり違ったものである。なお、国家の民主化が前進し、行政の補完性が徹底されれば、最後に公務に残さ

\*21 ただし、官庁が許認可権限を保有する限り、接待や汚職疑惑がなくなることは2021年2月末に明るみに出た東北新社、NTTによる総務省幹部への接待で明らかである。

\*22 前掲書124頁。

れるのは、国防と外交を除けば、個人情報にかかわる分野だけであろう。公的扶助はまさに個人情報に関わる分野である。

### (3) 社会保険庁の不正

国が行う直営事業の問題点を露出させたのが、社会保険庁から日本年金機構に至る一連の事件であった。2007年2月、民主党の要求による社会保険庁の調査で、基礎年金番号に未統合で持主の分からない年金記録が5000万件もあることが発覚した。その後、本人に納付記録が残っているのに社会保険庁に記録がない「消えた年金」が膨大な額にのぼること、未入力や氏名の入力ミスなどずさんなコンピューター化作業が行われてきたことも判明した。厚生年金でも滞納保険料を少なく見せる不正な改ざんが6万9000件もあることが分かり、社会保険庁の記録管理のずさんさや不正、その隠蔽などが次々と明らかになった。安倍内閣は、持ち主の特定と本人への通知を柱とする対策を打ち出し、社会保険庁のミスで受給漏れとなっている年金を5年の支払い時効を撤廃して全額支払うという特例法を成立させた。しかし、2008年3月末の期限までに持ち主を特定することはできなかった。

社会保険庁では職員による横領も頻発していた。職員は加入者から保険料を徴収しても領収書を発行しなかった。こうして5000万件もの年金記録が紛失された。さらに職員による年金記録の無断閲覧も発覚する。社会保険庁に対する国民の信頼が失われたため、2010年1月、社会保険庁は日本年金機構に制度改正された。この組織は、非公務員型の公法人である。公的年金については国が財政・管理運営責任を負い、日本年金機構が運営業務を分担することになった。

しかし、日本年金機構になっても問題は解決されなかった。組織的統一が不十分でガバナンスが不徹底であり、情報が共有されなかった。旧社会保険庁時代から、①厚生労働省からの出向者、②社会保険庁の採用者、③社会保険庁の地方採用者に分かれて、情報が共有されなかった。現在では、これに年金機構が採用した者が加わっているので、従業員の中で情報を共有しようとする積極性が欠けている。情報セキュリティも弱く、2015年8月には、サイバー攻撃を受けて、125万件の情報が流出した（日本経済新聞2015年8月12日）。

年金納付率の改善も大きな課題である。2011年度は58.6%、2015年度は63.4%と少し改善した。しかし、納付減免措置が乱発されているため、実際の納付率はずっと低い。国民年金の加入者は2016年3月時点で1668万人であるが、低所得による保険料の支払い免除は34.5%と、5年間で6ポイントも上昇し、過去最高となった。免除者は保険料を40年間払わなくても、年間39万円の年金を受け取れる。

厚生労働省の2002年の調査では、所得がない人の42.5%が納付していた。2014年の調査では22.7%に低下している。被保険者全体では2015年度の納付は、40.7%となり、5年前より1.4ポイント低下した。

企業の各種手当についても、報酬と賞与の違いの算定について統一的な基準を作成していないし、地域で異なっている（日本経済新聞2017年6月27日）。これは年金負担の公平性という

点で問題である。ただし、この問題はフランスなどでも深刻なようである。

2018年2月に支給された公的年金で、およそ130万人分の受給者について所得税が控除されず、支給額が本来より少なかった。日本年金機構が書類の様式や記入項目を2017年に大きく変更し、受給者が控除に必要な申告書に気づかなかったことが原因である（日本経済新聞2018年3月4日）。さらに、2月に支給された公的年金で所得税の控除を受けるための書類の記入ミスが相次ぎ約130万人が過少給付となった問題で、このうちの約6万7000人は受給者のミスではなく、日本年金機構がデータ入力を委託した業者が書類を放置したことが原因だったことが判明した（日本経済新聞2018年3月14日）。

さらに受託企業のおそまつさが明るみに出た。日本年金機構がデータ入力を委託した情報処理会社の契約違反が発覚する。入力の誤りと入力の放置により、本来の支給額よりも少なかった金額は約20億円、影響を受けた人は10万4000人である（日本経済新聞2018年3月27日）。機構は委託先の契約違反が分かった後も業務委託を続けるなど管理体制は極めてずさんであった。機構は2017年8月、情報処理会社のSAY企画（東京・豊島）に年金受給者が所得税の控除を受けるために必要な申告書のデータ入力を委託した。しかし、相次ぐ入力ミスが発覚したほか、契約に反して一部業務を中国の業者に再委託していた。

以上のことから次のように結論づけられる。年金は働く人々の退職後の生活手段の中心である。最も大切なよりどころであるにもかかわらず、日本年金機構には、そのことの自覚と事務能力が欠けていたのではないかと懸念される。年金情報の確保、職員の不正の監視、作業を委託する場合の監視システムの確立、これらについての情報を開示し、責任の所在を明確にすることが必要である。

#### **(4) 負担の転嫁としての民営化**

行政サービスの民営化は、2001年の小泉内閣になって、「民でできることは民で」と強く主張されるようになって加速された。「補完性の原則」が前面に出てきた。従来は行政が行ってきたサービスを民間組織によって提供することによって、効率化を図りサービスの質の向上を目指そうというものである。たとえば、ワンストップ・サービスや、昼休みの開庁などによって、働いている人が利用しやすくなるといったことである。また株式会社化すれば財務上の開示義務が生じ、人々が経営情報にアクセスしやすくなる。住民は管理される対象ではなく、納税者・利用者としてとらえられる。ただ現実には、民間委託・民営化によって労働者の賃金を引き下げ、利用者の費用負担の軽減を計ることが大きな目的となっている。

1970年から80年にかけて民営化が進められたのには2つの大きな理由があった。第1は、日本の人口の減少である。社会保障などの公共サービスの範囲がどんどん拡大する一方で、利用者の減少が止まらない業種が増えた。それを第3セクターなどで守ろうとした。交通事業が典型である。京都の丹後鉄道は上下分離方式でなんとか持ちこたえている。民間の近江鉄道は、公共の

支援がなければ存続が危うい<sup>\*23</sup>。人口の減少と、若年人口の農村部・地方都市から大都市圏への移動、自動車の利用へのシフトが引き起こした。

また、バブル期に次々と建設された公共施設の維持・管理費が増える一方で、老朽化したインフラの更新が差し迫ってきた。不思議なことにバブル期の政策決定者達は将来の維持管理費のことも収益の見通しも真剣に考えていなかったように見える。これは、有権者達に対してバラマキを続ける東欧や新興国の指導者達にも、民主主義体制の下で有権者にアピールしようとする政府にも通じる。

極端な例としては労働省が建設した「私のしごと館」が有名だが、大阪のWTC、ATC、フェスティバル・ゲート、京都府城陽市の文化パーク城陽など、例は尽きない。この問題の原因は、公共セクターでの建設決定において、中長期的な視点での採算性の検討が十分になされなかったことによる。意思決定者は破綻が発生したときにはすでに退職しているのが通常であり、在職していても失敗の責任を問われることはほとんどない。この点で、経営者の責任が厳しく追及される民間企業の投資決定とは決定的に異なっている。

破綻した公共施設の再生や将来性が危ない交通事業などに「損失を最小限に抑える」ために民間の肩代わりを求めたが、民間も利益が出なければ引き受けない。利益が見込めなければ、民営化は解決策にはならない。

老朽インフラの更新に民間活力を利用することは有力な方法であるが、問題もある。限られた資金の中で、どのように事業者を選定するのか、取り組む事業の優先順位をどう決定するのかである。例えば、2019年8月の日本経済新聞の調査によると、調査に回答した229の自治体が管理する緊急措置段階の橋は409あった。このうち、恒久的な措置（修繕や架け替え）を行ったのは168橋で、うち32橋は撤去された。一方で修繕、架け替え、撤去の見通しが立たない橋は122もあった（日本経済新聞2019年11月13日）。老朽化する橋やトンネルは増加する一方で、修繕計画の見通しがたたないものが増えている。どの橋や道路から取り組むのかは、住民を巻き込んで決定しなければならない。

民営化が進められた第2の理由は、IT化を含む技術の進展により、事業経営の手法が多様化・高度化しており、民間の自発的なアイデアや開発能力に期待する傾向が強くなったことがある。内閣府のホームページには、民営化の成功例が紹介されているが、その多くは民間のIT技術者のアイデアを利用するものである。公共セクターがIC化に対応できていないことは、後にCOCOA事件のところで説明する。

---

\*23 2019年11月5日、滋賀県や東近江市、彦根市など沿線の10市町が地域交通活性化再生法にもとづく法定協議会を開いた。近江鉄道の2018年度の輸送人員は483万人であり、51年前の4割である。営業赤字は18年度に3億8000万円にのぼった。存続形態の議論では、上下分離方式の導入が有力であった。日本経済新聞2019年11月6日。

## （5）老朽化するインフラの更新投資

今やインフラ更新は行政にとって最大の課題となりつつある。国土交通省は補修の目安である建設から50年以上の下水道が全体に占める割合が、11年度の2%から21年度に7%、31年度には23%に増えると試算する。上下水道などのインフラの維持費は13年度の3.6兆円から23年度に最大で5.1兆円に膨らむと見込んでいる。

PFIや民営化の動きは、この老朽化したインフラの更新費用をすべて公的財源でまかなうことができないことに原因がある。現在の国と地方の財政は、その9割以上が義務的な経費で占められ、しかも、赤字財政を続けている。国の公的債務は1000兆円に達し、地方も臨時財政対策債（19年度で52兆円超）という爆弾がどんどん増加している。このような中で、新たに生じるインフラ更新費をとても捻出できない。

2015年度までのPFIの実績は関西国際空港や仙台空港の売却などの大型事業で9.1兆円であるが、上下水道では売却があまり進んでいなかった。これが18年のPFI法の改正で流れが変わった。これまでは事業案件ごとに議会の議決が必要だったが、18年改正法で自治体が条例を定めれば議決は不要となった。また運営権を取得した企業が利用料金を設定しやすいように届け出だけで済むように改められた。これまでは所有する自治体の承認が必要だった。

さらに自治体が運営権を売却する際にかかる財政負担も軽減された。国から借りた運営資金を前倒しして返すことが認められたが、その際、必要となる補償金の支払いも特例で免除される。全国の自治体が水道事業で国から借りた資金の1~2割が減免対象に当たるとみられる。

## 4 民営化をめぐる議論

### 1 自然独占への対応

公有企業は自然独占に対する対応から生まれると説明される。自然独占とは、広大なネットワーク施設を必要とするような電気、電話、水道、ガスなどの製造・供給事業等のことであり、固定費用が多額であるために、それが新規の参入を妨げる。初期の固定費用が大きいだけでなく、維持管理の費用も大きく、その結果、平均費用は常に限界費用を上回っている。さらに、需要の拡大に伴って平均費用が減少する場合も限界費用は常に平均費用を下回る。そのため、価格を限界費用に等しくすると価格が平均費用を下回ってしまう。そうすると企業は損失を被る<sup>24</sup>。

政府が、自然独占企業に価格と限界費用が等しくなる点で生産させようとするならば、この損失を埋め合わせる金額分だけ企業に補助金を与えなければならない。しかし、それは税金から私企業に支払われることになり、当然に市場に歪みを発生させる。スティグリッツは言う。「企業が価格を限界費用よりも高く設定することで生じる歪み（独占価格）と、最初の歪みをなくするための補助金を得る目的で税を課すことで生じる歪みのうち、どちらがより深刻であるかを比較しなければならない」。さらに自然独占の経営者や労働者は、多くの補助金を獲得するために、必

<sup>24</sup> スティグリッツ『ミクロ経済学・第4版』東洋経済新報社(2013年)403頁以下。現実には、認可制料金の下で平均費用を超える価格が設定されている。

要な費用の見積もりを過大に申告するインセンティブを持つと考えられる。

### (1) 国営化

自然独占に対する対応の第1は、国営化である。しかし、政府が企業を経営することには問題がある。まず、専門的知識と経験がなく、民間の生産者と比べて非効率になりやすい。国営企業は損失が生じても多くの場合に政府が損失を補填する。その結果、倒産の恐れにおびえる民間の経営者のように積極的に費用を削減し経営を合理化しようとするインセンティブが働かない。さらに、企業の公有化は経営への政治的圧力を生む原因となる。政治家は自分の選挙区で雇用の増大を望むため、企業立地の選択に政治的圧力が加えられたり、効率改善のための人員削減計画が影響されることもある。

また公益事業は選挙を気にする当局者に圧力をかけられて、限界費用を下回る価格でサービスを提供し、その結果発生する損失を他のサービスからの事業収入で埋め合わせるといった内部相互補助 (cross subsidization) という措置を強いられることもある。この結果、公益事業の事業者向け料金が、一般家計向け料金よりも高くなることがある。すなわち事実上、隠れた税と隠れた補助金が存在し、一般家計を補助するために事業者が課税されている。こうした現象は、日常生活で最も重要な公的独占産業であるアメリカ郵政公社で起こっている。

20世紀の終盤になって民営化 (privatization) の動きがなぜ起こったのかは、ヨーロッパの国営電気通信会社とアメリカの民営電気通信会社を比較すればよく分かる。効率性に大きな差があったからである。イギリスでは電気通信サービスをはじめとするいくつかの公益事業が民営化された。日本では電気通信 (1985年) と国有鉄道 (1987年) が民営化された。フランスでは銀行をはじめとする多くの公営企業 (の株式) が民間に売却された。

スティグリッツは公営企業のすべてが非効率なわけではないとして、カナダの国鉄をあげる。もうひとつの民間鉄道との間で競争が行われているため効率性に差がみられない。またフランスの国有企業は有能な人材の確保に成功して効率的な経営を行っているとする。結論として、公営企業と大企業が、ともにある程度の市場圧力や競争にさらされている場合には、通説が政府は非効率であるというほどには、両者の間の効率性に差がないとしている (スティグリッツ 405頁以下)。

### (2) 規制

アメリカでは自然独占企業を民営企業のままにして規制を加えてきた。地方公営企業は民間企業のみであるが料金は州により規制されている。州際電話通話サービス料金と州際輸送料金は連邦機関により規制されている。

規制の目的は、独占企業に十分な投資収益を確保させつつ、料金をできるだけ低水準に抑えることにある。価格を平均費用に等しい水準になるようにしようとする。ただし、この平均費用には、株主に対する配当や経営者の報酬も含まれている。

自然独占問題への対策として規制を用いることには従来から2つの批判がある。第1は規制により非効率が生まれがちだというものである。規制は企業が投下した資本に対して「公正な」報酬が得られるように料金を設定することにある。しかし、このような規制の下では、企業はできるだけ高い利潤が得られるように資本をできるだけ増やそうとする。そのため投資が過剰に行われる傾向がある。さらに内部相互補助の問題がある。

規制の下での料金体系は、ある集団を補助するために、他の集団に対しては特別に高い料金を課すような仕組みになっている。アメリカでは家計を補助するために事業者の高い料金を課すことが多い。日本では、高齢者を補助するために現役世代の料金を高く設定する交通機関がある。こうした内部相互補助の問題は、たとえ私企業であっても、それが規制を受けている自然独占企業の場合には、国営企業と同じ問題になる。さらに、企業が費用を削減するたびに企業の利益になるのではなく、その同じ額だけ規制価格が引き下げられるだけであれば、企業の革新へのインセンティブは弱められてしまう。アメリカの規制当局はそのことに気づき、公益事業者が効率性を改善して利潤を増大させた場合に、少なくとも2、3年間はその利潤の多くを留保できるようになった。

規制に対する第2の批判は、規制当局もときには公共の利益を忘れることがあるというものである。規制の虜（regulatory capture）の理論によれば、規制当局はしばしば自分たちの規制対象の陣営に引きづり込まれる。収賄や汚職という形もあるが、それよりも起こりやすいパターンは、長い間に、被規制産業の雇用者が規制官僚と個人的な親交を深める一方で、規制官僚が産業側の専門的知識と判断に頼ろうとすることを通じて起こる。さらに悪いことには、規制する側の政府官庁が規制される側の産業から人材を集める傾向が必然的に生まれる。同じように、問題となる産業に「理解」を示す規制官僚は、公務を離れた後に、その産業でいい職に就ける可能性もある<sup>\*25</sup>。

日本では1980年代から国鉄や電気通信事業の民営化が進められた。特に小泉政権（2001年4月～2006年9月）の下では「民にできることは民で」を原則にして、郵政3事業の民営化が進められた。2005年に民営化関連法案が国会で可決・成立し、2007年に日本郵政グループが発足した。ただし、その後の動きは鈍い。郵政については後述。

自然独占は価格支配力による非効率性と生産面での効率性がトレードオフの関係にある。政府による規制は、本来はこのトレードオフを断ち切るためである。参入規制により生産の経済的効率性を確保する一方で、料金規制により価格支配力を抑制しようとする。しかし、このような公益事業の規制には、問題となる財・サービスに対して密接な代替財を供給できる企業が他にはないという前提条件がなければならない。密接な代替財を供給するライバル企業が数多く存在する状況では、自然独占企業が持つ価格支配力は競争圧力により制限されるので、規制はその根拠を失うのである。

\*25 スティグリッツ前掲書407頁以下。日本では2021年の3月に、規制当局の総務省の高官達が東北新社やNTTから多数の接待を受けていたことが判明した。

### (3) 競争の促進

政府が採る最後の手段は、たとえ不完全であっても競争を促進することである。自然独占が成立する分野で新規参入が妨げられる理由は、自然独占企業の生産費用が大規模生産ゆえに低く、ライバル企業が登場してもいつでもそのライバルの料金よりも値引きできることを知っているからである。そうすると、自然独占企業の料金を低く抑えることができるのは、それでもライバルの参入がありうるぞというシグナル、潜在的競争だけということになる。

しかし、経済学者達は潜在的競争の有効性について楽観的ではない。航空会社市場におけるように、現実の競争が1社か2社に限られているような市場では、潜在的競争は航空料金を低く抑えることができなかった。

1970年代後半から1980年代にかけて、世界各国の政府は、どんなに不完全な競争でも、規制よりは望ましいと考えるようになり、規制緩和が始まった<sup>26</sup>。規制緩和の対象は、航空会社、鉄道、トラック輸送業などのように規模の経済が働いているにしてもその程度は限られていると考えられた産業に集中した。

民営化を推し進めた人々は、規模に関して収穫逓増となっている産業において競争を促すことは、料金引き下げの効果が生まれると考えていた。政府は、同じ産業内でも競争が働きうる分野と働かない分野を見極め、区別しようとした。

電話産業においては、長距離市外通話サービスについて複数の事業者間で激しい競争が繰り広げられていたし、電気通信機器の生産には規模の経済がほとんど働いていなかった。そのため、長距離市外通話サービスや電気通信機器生産などの分野では規制が緩和されたり、撤廃されたりした。

従来から政府による規制の根拠が疑問視されていたトラック業界は成功例となり、運賃は著しく低下した。

鉄道事業の経営は規制が課されていたときよりも健全になった。しかし、鉄道に輸送を依存している石炭製造業者からは、鉄道が独占力を行使して以前よりも高い運賃を課しているという不満の声があがった。

航空産業については規制緩和の効果についての評価が見直されている。当初は新規参入が相次ぎ、航空運賃が低下し、路線も多様になった。しかし、その後、多くの事業者が倒産に追い込まれ、航空路線の数が減った。セントルイス、アトランタ、デンバーをはじめとする多くの都市では空港が1,2の航空事業者に支配され、運賃は著しく高騰した。また価格差別方式が生まれ、何週間も前から予約することが出来ないビジネス客は、観光客の4倍以上の運賃を支払わなくてはならなくなった<sup>27</sup>。

ステイグリッツが教科書第4版を書いた当時（2013年）は、水道事業や電力産業に対する規

<sup>26</sup> 日本の場合には、伝統的な統制経済手法からの脱却という特殊な要素もあった。拙著『日本の構造改革と法』（2002年）参照。

<sup>27</sup> ステイグリッツ前掲書410頁以下。

制緩和の波はまだあまり及んでいなかった。また、コロナ禍による航空産業等の苦境も予想されていなかった。

#### （4）日本の規制緩和に対するスティグリッツの評価

スティグリッツは次のように述べる。日本では、エネルギー分野でも鉄道分野でも、密接な代替財は存在していたし、特に近年は増加している。こうなると、密接な代替財が存在しないという公益事業の根拠は乏しかった。むしろ、こうした規制が既存企業の足枷となっていた。旧国鉄の経営が悪化したのは度重なる労働争議だけでなく、このような代替的輸送サービスとの競争に直面して柔軟な対応をしようとしても規制によりそれができなかったことも大きな原因であった。旧電電公社の民営化も、インターネット・無線通信技術の普及を考慮すると早晩、規制の経済学的根拠を失うのは確実だった。

このように公益事業として規制される必要のある産業とは、民間部門では供給できないものの社会的には供給が望まれる財やサービス、あるいは介入なしには「自然独占」となり、さらに密接な代替財の存在しない財やサービスである。こうした条件が成り立たない産業での規制は、経済全体の効率性を大幅に低下させる。

従来の公益事業が提供する財・サービスに対して、密接な代替財を提供する民間企業が育ってきている。現在問われているのは、公益事業者に対して課されてきたさまざまな規制の根拠を洗い直したうえで、透明で公平な競争ルールのもとに従来の公益事業者と民間企業を効果的に競争させることである<sup>28</sup>。

## 2 民営化における情報と品質

民営化を積極的に評価する考え方につき、常木淳は次のような理論を紹介している<sup>29</sup>。国家は目的を遂行するために政策を立て、法を制定し、一定の物的・人的資源を投入する。これらの政策遂行のための資源の多くは、通常は国家に帰属するとされ、もの場合は公物、人の場合は公務員と呼ばれる。公共サービスの民営化とは、公共サービスを供給するための資源のどこまでが公物、公務員という国家に帰属する存在であるべきかという問題である。

ゴミ処理を例にあげると、国家がゴミ処理サービスに関する完全に正確な記述ができると仮定する。また、その内容をゴミ処理の担当者に提示し、サービスの履行状況を完全に立証し強制できるものとする。この場合には、担当者が行政庁であっても民間企業であっても、同様なサービスが実現するはずである。違いは、サービス供給の対価を支払う国民が、税金を公物への経費、公務員への給料として支払うか、民間企業への業務委託費として支払うかだけである。こうした状況を完備契約の状況という。

しかし、現実の経済は不完備契約がほとんどである。契約を完璧に近くしても政府は完全に業

\*28 スティグリッツ前掲書 411 頁以下。

\*29 日本経済新聞 2009 年 4 月 16 日「経済教室」。

者の行動をコントロールすることはできない。こうした観点で公共サービスの民営化を分析したのが、ハーバード大学のオリバー・ハート、アンドレイ・シュライファーであった。

彼らは、政府－委託業者間の関係で契約の不完備を生じさせるサービスの特性を「質」quality という概念で把握する。「毎週、何曜日の何時から何時の間に、どの地域のゴミをどの程度清潔に回収するか」といった複雑な諸要因がゴミ処理サービスの質を構成する。完備契約の仮定の下では、これらすべてを政府が完全に記述し、かつ、これを観察して業者に矯正できると仮定している。

一方、不完備契約では、公的供給と民間委託との選択は、契約に盛り込むことのできない公共サービスの質の高さや、それを供給する費用が、どんな影響を受けるかという観点で決まる。具体的には、「公共サービスの品質向上」と「費用削減」のための2通りの投資行動を念頭に置き分析する。

公的供給の場合、公務員は投資から得られる収益をほとんど自分のものにできず、どちらの投資にもほとんどインセンティブをもたない。ゴミ処理担当の公務員は、より清潔にゴミを処理するためのアイデアがあり、それを実行しても、昇級や昇格・抜擢につながる見通しは低い<sup>30</sup>。費用削減投資をしても、予算が未消化になるだけであり、担当者の業績とみなされることはほとんどない。

これに対し民間の委託業者では、費用削減投資の利益はそのまま自分の利益となる。品質向上投資の場合も、アイデアを役所に持ち込み、より高い入札価格を受け入れてもらう可能性があるから、どちらの投資に対しても、はるかに強い誘因を持つ。

民間委託の欠点は、費用削減への強力な誘因が、サービスの質の低下を伴うおそれがあることである。ゴミ処理会社が低コストで粗雑な処理を行う場合である。しかし、①技術進歩による質の改良余地が大きいサービスの場合には、質の改良に伴う社会的利益はコスト削減による質の低下を上回る可能性が高い。例えば通信分野がそうである。②複数の委託業者による入札競争があれば、質の低下は抑制される。例えば公共土木事業である。③消費者による選択が行われる場合もあてはまる。例えば医療や教育である。

しかし、私の考えではそう簡単ではない。①については、航空宇宙、軍事産業がある。市場の規模がせまく、民間では成り立たない。②については、入札の資格が制限されたり、談合がなされる可能性がある。③については、民間と公共では、保存されたり、提供される情報の量に大きな差がある。年金の場合を見ると、納付記録すら保存されていなかった。

常木によれば、上の根拠に基づく公的供給の正当化が可能な公共サービスとは、技術進歩による質の改良余地が小さく、費用削減に伴うサービスの質の低下が、取り返しのつかない社会的損

---

\*30 公務員のインセンティブは、それ自体がひとつの大きなテーマである。現実には、上級職で採用された多くの公務員が昇格・抜擢に大きな関心を持っている。昇格するためには上司が自分を高く評価することが必要であり、それは一般には仕事の質よりも、上司との良好なコミュニケーションや、公の場での答弁の巧みさなどによって左右される。

失をもたらす領域に限られる。例は、自然環境や文化財の保護などである。私は、人間の健康に対して大きな影響を与える施設や環境が最も重要ではないかと考える。例えば、農薬の空中散布などである<sup>\*31</sup>。

外交、国防、警察といったサービスはどうか。この分野は、効率性はあまり問題とならず、国家の権威や威信といったことが問題となる。安全保障自体は効率性や国民負担と大きな関わりがあるのだが。

歴史を見ると一昔前には、金融システムも国家の威信の問題ととらえられていた<sup>\*32</sup>。従って、何が国家の威信かは時代とともに変化する。例えば軍隊よりもサッカーとか。

常木は、全面的に民営化されると、武力や国家機密とかかわって、国家による権力の独占が脅威にさらされるからよくないとする。権力が国家によって独占されることは基本的人権を保障する上で重要である。国家の権力は、様々な中間諸団体が個人を抑圧することを防ぐ面を持っている。しかし他方では、資源の利用に権力的な介入が行われると、特定の経済主体が有利に扱われたり、消費財の価格が不当につり上げられたりするという弊害が生じる。

民主主義政治体制は、国民へのサービスにおいて暴力を伴うような事業（軍隊や警察、徴税）については、民間の企業間競争を否定し、国家による独占的供給を肯定している。そして、それらのサービスに携わる公務員に対しては、権力の恣意的な行使を禁止し、国民の基本的人権を保障するための厳格な義務を課している。つまり市場における調整を拒否して、権威的な規制を選択している。それでも、この分野ですら、IT技術の発達とマイナンバーなどの工夫により、徴税などは民営化が可能となりうる。

近年明らかになった大きな問題点は、複雑な業務を民間委託した場合に、政府の側に委託内容の是非をチェックする能力が欠けていたことである。この場合には、入札参加者の範囲の確定や、参加者の能力の測定についても大きな問題があった。その代表例が2020年に行われたCOCOAの多重委託であった。

### 3 日本における公的セクターへの依存

資源配分の決定やサービスの提供において、公と私の区別は簡単ではなく、議論の余地がないものは少ない。公的セクターが担うことについてはほぼ異論がないのは、外交・防衛、治安維持・司法警察、個人情報・戸籍の管理くらいである。民間も担えるが、公的セクターが積極的に計画、管理、支援すべきものとしては、防災、道路・河川管理、社会保障があり、民間と公共が共に競い合う領域として医療、教育、公園などのレクリエーション施設がある。レクリエーション施設は自然公園以外は民間に委ねるべきであろう。

通信、郵便、交通、生活インフラなどは民間が自由に参入できるようにすべきであるが、異論

---

\*31 レイチェル・カーソン『沈黙の春』新潮文庫を参照。

\*32 高橋亀吉・森垣淑『昭和金融恐慌史』講談社学術文庫1993年、長幸男『昭和恐慌』岩波現代文庫2001年を参照。

も少なくない。最近では、先端科学技術支援やベンチャービジネス支援などにおいて、国家に依存しようとする傾向が強くなり、政府は2021年に10兆円規模の研究支援ファンドを創設した。しかし、これまでの政府の失敗の例を見ると、研究開発などにおいて国家の資金に頼ることは、研究開発の方向や投資方針に歪みが生じるので危険である<sup>\*33</sup>。さらに、深刻な財政難の中で、政府が次々とファンドを創設することは財政制度改革で「小さな政府」を目指すことと根本的に矛盾している。

### (1) 技術開発を阻害する行政指導

日本では、民間の活動に対する行政の指導や介入に大きな問題があった。日本がIT産業の成長においてアメリカ（USA）に大きく遅れをとった原因の一つが、行政の阻害的作用であった。

鈴木幸一は、1992年の夏に日本で初の商用インターネットの会社を作ることを決心した。インターネットイニシアティブ（IIJ）という会社である。まず、最初に資金を集めなければならない。会社の登記を92年12月に行ったが、発足時の資本金は1800万円しか集まらなかった。当時の日本にはベンチャーキャピタルという観念も乏しかった。技術開発にも理解は得られず、IIJがNECに電話交換機に取って代わるルーターの共同開発を提案しても、NTTとの安定した取引があることを理由に断られた。後に、ルーター市場はアメリカのシスコシステムズという会社に席卷される。

当時はOSIという日本独自のデータ通信規格もあった。日本政府は国際標準化を狙っており、電子情報通信学会の権威達もそれに肩入れしていた。

当時の規制では、IIJのようなネット接続企業は特別第2種電気通信事業者として郵政省の登録を得る必要があった。登録なしで通信サービスを提供すると無免許操業となり刑罰の対象となった。鈴木によると、郵政省の係官は登録の条件として「通信は公益事業で、倒産は許されない。当初の計画通り設備投資をし、一方で3年間1件も契約が取れないと仮定しても、会社が潰れないという財務基盤を示せ」と指導した。しかし、3年間1件も契約が取れないことなどあり得ないし、仮にそうなったら潰れないこともあり得ない。法律に書いてないこのような条件は内規とされ、しかもそれは部外秘で開示できないという。郵政省の考え方は、法律においては参入自由化をうたいながら、実際には十分な財務力のある大企業にのみ参入を認めるというものであった。この結果、日本においては倒産の可能性のあるスタートアップ企業の参入は阻止されていた。

そこで、IIJは食い扶持を稼ごうとネット技術のセミナーを開き、当時の通産省の支援を受けたが、これが郵政省の心証を損なう。両省は通信行政をめぐる縄張り争いを繰り返していた。

郵政省の登録を得られないまま1993年は徒過し、94年に鈴木は勝負に出た。郵政省から最低3億円の財務基盤があることを示せばよいという言質を得て、住友銀行、富士銀行、三和銀行から融資保証を取り付け、住友商事と伊藤忠商事から出資の約束を得たのである。こうして、1994年2月28日にIIJに郵政省から「特別第2種電気通信事業者の登録を認める」という通知が届いた。

\*33 拙稿「官民ファンドによる投資市場の歪み」『経済』2019年6月号参照。

しかしすでに1年数ヶ月が経過し、この間に世界の現実はずっと先に進んでいた。

ネットの急速な普及を後押ししたのはワールド・ワイド・ウェブ（WWW）の登場である。ウェブそのものは欧州で考案されたが、それを普及させるカギとなった閲覧ソフト（ブラウザ）を世に出したのが、IIJのサービス開始と同じ94年に産声を上げたアメリカのモザイク・コミュニケーションズ（後のネットスケープ）である。ネット創世記の90年代前半は、閲覧ソフトやアメリカのヤフーの検索エンジンなど、ネットをめぐる戦略的な技術が次々に登場し、その中から様々なデファクト・スタンダード（事実上の標準）が生まれた。しかし1993年に開いた差は取り戻せなかった。この時期にIIJが傍観者として過ごさざるを得なかったことは、IIJにとっても日本にとっても大きな損失となった<sup>34</sup>。

日本経済新聞の「私の履歴書」には他にも同様の話が紹介されている。ファンケルの創業者の池森賢二が「一切の添加物を含まない」化粧品を売り出したとき、厚生省の業務課の職員によって工場に調査が入った。製造年月日がインチキだという通報があったからである。これはすぐに疑いが晴れた。次は、神奈川県業務課から行政指導が入った。彼らは「無添加とは何か」と質問してくるので、「防腐剤などが入っていない化粧品です」と答えると、「既存の商品は規制をクリアしている。ファンケルは我々のやり方にケチをつけるのか」と言い、「無添加」という言葉の使用をやめるよう求めた。次は、県庁までチラシを持参するように求められた。そして担当者にチラシを見せると、「この表現はおかしい」「あの表現もダメ」とダメだしをくらい、最後には「1文字も書くな」と追込まれた。ただし、現在はそのようなむちゃな行政指導は行われていない。

池森によると、その次に現れた難題は反社会的勢力からの恫喝であった<sup>35</sup>。このケースの場合でも、新しい商品を開発して販売しようとするときに、行政指導が阻害的役割を果たすことがよく分かる。もちろん、人体に有害な化学物質などの規制は必要であるが、「防腐剤の入っていない化粧品」も規制されるというのは不思議である。

## （2） 保育サービスを歪める補助金

補助金や政策減税（誘導型）などによる市場への介入にも大きな問題がある。女性の社会進出を進めるためには保育の社会的サービスは不可欠の前提である。しかし、日本の現状は、きわめて不十分である。目標は、保育サービスの量の拡大と保育士の待遇の改善である。そのためには、保育業の利益の保障と、同時に質の確保が求められる。その意味では、公平で合理的な認可に基づいて補助金を支出することは納得できる。しかし、それが一定の水準を超えて過剰になったり、とても公平とは思えない基準にもとづくようになると、保育サービス市場に歪みが発生する。2018、19年にそれが顕著となった。

政府・厚生労働省は2016年度から企業主導型保育所に対して手厚い補助を始めた。企業で働く女性達が保育所を見つけられない、いわゆる待機児童問題を解消するためである。企業の従業員

\*34 鈴木幸一「私の履歴書」日本経済新聞2019年10月12-16日。

\*35 池森賢二「私の履歴書」日本経済新聞2019年11月14-15日。

員が優先して入居できる保育所で、企業が設置し保育事業者に運営を委託する「単独設置型」や、保育事業者が設置し企業が利用する「保育事業者型」などがある。自治体の認可は不要だが、基準を満たせば整備の75%もの額が助成される。これに事業者が飛びついた。

この予算は2016-18年度に計約2800億円が計上され、18年3月末までに2597施設の助成が決まった。助成金などの審査は国が委託した公益財団法人「児童育成協会」が行っているが、審査体制の弱さを突く不正行為が後を絶たない。

例をあげると富山市のコンサル会社は、児童育成協会に企業主導型保育所の工事費として8650万円かかったとの報告書を提出し、16-17年度に6523万円の助成金を受けた。しかし、実際の工事費は6355万円にすぎず、しかもそのうち1553万円は保育所とは関係がないものだった。

企業主導型保育所は認可施設並の助成が受けられるため各地で乱立し、定員割れや突然の休園、助成金の不正受給などが相次いだ。会計検査院の抽出調査では約4割の企業主導型保育所で、入所している児童数が定員の5割に満たない（日本経済新聞2019年11月9日）。明らかに政府の失敗の典型例である。

2019年10月には、幼児教育・保育無償化が導入された。これは2017年の秋に安倍首相が衆議院を解散して選挙に臨むときの目玉政策として打ち出したものである。その内容は、3-5歳の認可保育所と認定こども園の利用を無料とし、認可外保育施設についても必要性を認定したうえで月3万7000円まで無料にするというものである。そのために必要な予算は年間で7800億円にのぼる。この制度の開始にあたって全国で保育料の値上げが起こった。無償化の上限額まで引き上げるというものである。幼稚園も教材費と冷暖房費を引き上げるところが出てきた。さらに、国は無償化にともない3-5歳児のおかず代を保育料から切り離し、原則として保護者の支払いとした。独自に保育料を補助していた千葉県市川市のケースでは、保育料が0円だった5歳児に、月4500円程度のおかず代が発生した。市は、「幼稚園ではお昼代は保護者負担。施設間の公平を期す」との立場である（日本経済新聞2019年11月8日夕刊）。

厚生労働省と文部科学省は、2019年11月7日に、幼児教育・保育無償化に伴う保育料の便乗値上げが全国に少なくとも33施設あったとの調査結果を明らかにした。調査は私立幼稚園と認可外保育施設の計約1万2000カ所を対象に都道府県などが実施した。幼保無償化では、認可保育所などのほかに、認可外保育施設や私立幼稚園の保育料も一定の上限額まで補助する仕組みになっている。

私立幼稚園4044施設（19年5月時点）のうち619園が10月に保育料を引き上げた。このうち5割は「質の向上を伴わない理由のない値上げに該当する可能性がある」とされている。認可外保育施設では値上げに合理的理由がない施設が14あった。

認可外保育は保育料を変更しても届け出が必要ないため、全体で値上げが何施設あったかは把握されていない（日本経済新聞2019年11月8日）。

簡単な審査で多額の助成金がもらえるのなら、今まで切り詰めてやってきた経費を増額したいというのは当然の発想である。中小企業の設備補助もそうだが、経営努力よりも公的資金に頼る

構造は、日本の隅々まで定着している。手に入る補助金の紹介と書類の書き方を教えることでコンサルがのさばり、日本の企業社会、福祉サービスの歪みを生んでいる。コンサルに相談することが経営努力だと思こんでいる経営者もいる。

税収を様々な補助金でばらまく構造は、政党が選挙で有権者の票を得ようするために、ますます露骨になっている。2019年度は幼児教育の無償化に伴う問題が露呈した。低所得者対策として保育や幼児教育に対して補助を行うことに合理性があるが、幼児教育の一律無償化というのは、いかにも選挙対策の匂いが強かった。2020年度には国民全員に10万円を配るという提案もなされ、コロナ対策として実行された。

## 5 民営化の内容と問題点

### 1 民営化の手法は目的によって異なる

民営化の手法は目的によって変化している。民営化は民間の経営手法を取り入れるという点では共通していても、目的によって大きく3つに分けられる。第1は、公共事業に民間の資金と人材を利用するもので、指定管理者やPFIがその例である。第2は、株式会社化するが支配権は維持したまま、一定の株式を売却して利益をあげようとするもので、NTTや日本郵政がその例である。第3は、事業を譲渡するもので、政府の支配権は失われる。JRやJTなどがある。支配権はなくなっても採算がとれない3島JRなどに対しては、国土交通省からの指導があり、補助も行われる。

事業譲渡の場合には、その事業を分離・法人化（一般には株式会社化）することが必要である。第3セクターは株式会社の形態を取るが、公共セクターも経営に関与するのが通常であり民営化ではない。しかも第3セクターは、通常は経営が成り立たなくなった民間の事業（多くは鉄道事業）に公共の資金を投入して再建しようとするものであり、ベクトル的には民営化と逆である。

民営化は経営が黒字になる可能性がなければ応募はない。では、黒字の可能性のあるのに民営化することがあるのか。2018年4月に民営化された大阪市の地下鉄事業を見ると分かりやすい。御堂筋線は黒字だが、その他にとっても採算の取れそうもない新線が次々と建設されていた。そこで大阪市は議会などからの影響を排除して、純粋に企業の観点からの経営に転換するために、18年4月に民営化（大阪メトロへの譲渡）に踏み切った。同時に民間の柔軟な思考と新しいアイデアでサービスの向上もねらった。これは国鉄の民営化のときと同じである。

民営化とは別に、公共事業を民間に委託する事業委託が行われている。民営化とは異なり、事務事業を委託しても経営の責任は依然として委託側（自治体など）にあり、重要事項の決定権も委託側に残されている。しかし、主に安い民間の労働コストに着目して行われる点で、民営化と似ている点もあるので、4番目に取り上げる。

## 2 指定管理者制度

### (1) 指定管理者制度の目的

公共施設の管理に民間事業者が有するノウハウ等の能力を活用しつつ、住民サービスの質の向上を図るとともに、経費の縮減等を図ることを目的として2003年の地方自治法の改正により創設された。自治体は、条例に基づき、プロポーザル方式や総合評価方式で民間事業者の団体を選定して、公共施設の管理権限を委任できる。施設の使用許可等の行政処分に該当する行為を行う権限も含まれる。施設管理者は利用者から収受した利用料金を自らの収入とすることができる。これは業務委託よりも包括的な委任関係にあたるので、いわば民営化への最初の一步とみることができる。

総務省によると2015年4月時点で、全国で7万6788施設が指定管理者によって運営されていた。このうち37.5%の施設が株式会社、NPO法人、学校法人、医療法人等の民間団体によって運営されていた<sup>36</sup>。

指定管理者制度を活用すれば、公務員が管理する場合と比べて、民間団体が施設の特性にあわせて主体的に取り組む意欲をもち、地域への貢献に積極的になりうる。三雲が居住する新宿区においては、区内10カ所の地域センター（公民館）が地域住民から構成される「地域センター管理運営委員会」によって指定管理されている。そこでは利用者である地域住民の視点で施設の管理運営が行われている。指定管理者制度のこのような特徴は、住民や当事者が公共施設の管理運営に参画することで、公共施設の管理を超えた地域共同体のよりどころとして機能することを意味し、公共の担い手の拡大を意味する。

しかし、一方では、指定管理者とされた団体の中に、不適切な例も見受けられる。従業員の労務管理が不適切であったり、法令違反の指摘を受けるものもある。これは、指定管理者制度が公共施設管理運営の経費削減の手段として利用される場合に、低い指定管理料に応じて人件費を低く抑えようとするのが大きな要因である。

### (2) 佐賀県武雄市図書館ほか

2013年4月、カルチュア・コンビニエンス・クラブ株式会社（CCC）は、佐賀県武雄市の市立図書館の指定管理者となった。当時の樋渡啓祐市長が、代官山の蔦屋書店を図書館の形で持ってきて欲しいとCCCに要請し、CCCが3億円、武雄市が4億5000万円を支出して武雄市図書館を改装し、その指定管理者としてCCCを選定した。指定管理者として選定される前に、3億円を支出していることが注目される。

CCCは、その後、各地の自治体図書館の指定管理者を引き受けるようになる。2018年11月時点で、神奈川県海老名市（株式会社図書館流通センターとの共同企業体名義）、宮城県多賀城市、岡山県高梁市、山口県周南市の図書館を管理・運営している。2019年秋に開館予定の和歌山市

<sup>36</sup> 岸本聡子、三雲崇正他『安易な民営化のつけはどこに』イマジン出版（2018年）111頁以下。以下では、（三雲111頁）というように引用する。

図書館の指定管理者に選定されており、宮崎県延岡市では図書館閲覧スペースを持つ公共複合施設の指定管理者になっている（三雲 114 頁）。

CCC の管理・運営にかかる自治体の図書館は「ツタヤ図書館」と言われ、CCC が経営する「葛屋書店」と「スターバックス・コーヒー」のカフェが併設されたブックカフェのスタイルを持つことが特徴である。このため当初は画期的な試みであるとして利用者も大きく増加した。

しかし、書籍を扱う会社を傘下に持つ CCC が指定管理者となったことで、利益相反行為が目立つようになった。武雄市図書館では 2013 年 4 月のリニューアルオープンにあわせて新たに 1 万冊の図書を購入したが、その中には刊行から 10 年以上も経った資格試験対策本や、遠く離れた埼玉県のラーメン店ガイドなど、実用性のない中古の実用書が多数含まれていた。それらは CCC 傘下の古書店から購入されたものであった。

海老名市図書館では、東南アジアの風俗店のガイドブックを購入したことが問題となり、多賀城市では新たに購入した 3 万 5000 冊のうち、1 万 3000 冊が中古図書であった。しかも、この中古図書の半数以上は、料理、美容・健康、旅行、住まいと暮らしという実用書であった。これらの中古本は 1 冊当たり 1000 円で購入されたが、はたしてそれだけの価値があるものだろうか（三雲 116 頁）。

次に、個人情報の流用が問題となっている。「ツタヤ図書館」では、CCC 傘下の事業である T カードを図書館利用カードとして活用している。利用者には図書館を利用するたびに一定のポイントが付与されるが、一方では図書館利用の日時などの情報が T カードを通じて CCC に蓄積される仕組みとなっている。T カードは CCC と提携する企業の幅広いサービスと連携しているので、T カードを利用するたびに蓄積されるその人の生活全般にわたる情報が、提携する諸企業に提供され、利用されるのである。三雲は次のように結論づけている。「ツタヤ図書館」では CCC という民間企業の能力活用が期待されたが、実際には指定管理者制度の目的である住民サービスの向上も経費の削減も実現することができなかった。

愛知県小牧市では、2014 年に武雄市をモデルにして「ツタヤ図書館」建設の方針が示されたものの、上記の問題が明らかになる中で、2015 年 10 月に住民投票によって市の計画が白紙撤回された。又、武雄市と海老名市では管理者の指定を行った市長に対して損害賠償を求める住民訴訟が提起されたが、裁判所は請求を棄却した。武雄市の樋渡市長は 2015 年 1 月に佐賀県知事選に立候補して落選した後、同年 7 月に CCC の傘下にある「ふるさとスマホ株式会社」の代表取締役兼取締役に就任した（三雲 118 頁）。

### 3 PFI (Private Finance Initiative)

PFI 法（民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律）は 1999 年に制定・施行された。同法 1 条は、この法律の目的が、効率的に社会資本を整備することであり、そのために、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用した公共施設等の整備等の促進を図ると規定している。そして、この公共施設等の管理者が、特定事業の選定および民間事業者の選定を行う

(5~8条)。

PFIの他に、PPP (Public Private Partnership) もある。これも民間の資本やノウハウを活用することで公共サービスの効率化や向上を目指すという点でPFIと共通するが、公共施設等の建設、維持管理や運営に限定されない点で、より広い概念である。

PFIは法制定の当初は、民間が施設を建設するタイプに限定されていたが、その後の改正の中でそれ以外のタイプも認められるようになり、現在では複雑になっている。

### (1) PFIにおける民間の関与の区別

① 公設公営型。従来の公共サービスの提供は、この公設公営である。この場合には民間の関与の度合いは極めて低く、せいぜい部分的な業務の委託にとどまり、委託にあたっては業務の細部にわたって仕様を決定して、入札にかけるのが原則である。一定の金額以下は随意契約が認められる。

② デザインビルド。公共施設等の設計・建設の業務を民間事業者に一括して性能発注する手法である。性能発注とは、公共施設等の細かな仕様について公共の側で決定するのではなく、公共施設等の性能を公共が決定した後に、発注を受けた民間事業者の創意工夫でその性能を満たす仕様を決定し、設計・建設を行う発注である。完成した公共施設等は公共に引き渡され、その後の維持管理・運営は公共が行う。

③ 包括民間委託。公共施設等の維持管理・運営を民間事業者に一括して性能発注する手法である。これに類似する手法が既に述べた指定管理者制度であった。

④ PFI。公共施設等の設計、建設、維持管理・運営のすべての業務について、PFI法に従った契約に基づき民間事業者に一括して性能発注する手法であり、前3者とは異なり、すべての業務を包括的に行う権利を得る。

PFI法に基づく当初のPFIは、公共施設等の建設を伴うものであったが、公共サービスの多くは既存の公共施設等を利用して行われており、これらについて包括民間委託や指定管理者制度のレベルを超えて、公共が一定の枠組みを定めた上で民間の参入を認める手法が欠けていた。

そこで、2011年にPFI法が改正され、公共施設等運営権方式(コンセッション)が導入された。これにより、PFI法はPFIを超える内容となり、公共事業に民間活力を導入するための基本的な役割に変化した。詳しくは、次節で述べる。

### (2) PFIの例

内閣府民間資金等活用事業推進室によれば、1999年度にPFIが制度化されてから2017年度までに、666の事業が公表された。これらの事業の多くは施設の整備と維持管理等を民間業者に委ねるものであるが、それにとどまらず、施設で実施される運営業務を幅広く民間業者に委ねる運営重視型のPFIも存在する(以下は三雲前掲書121頁以下)。

### ① 高知医療センター

高知医療センターは日本で最初の病院PFIであった。旧高知県立中央病院および旧高知市立市民病院が、施設の老朽化や狭隘化により、さらには高度先進医療への対応も加わって再整備が行われることとなった。ふたつの病院ともに経営が赤字であったため、統合してPFIを活用することとなった。

事業主体にはオリックス株式会社を中心とする共同事業体が選定され、「高知医療ピーエフアイ株式会社」が設立された。この事業実施法人は、病院施設の建設および資金調達に加え、法令で取り扱うことの出来ない診療業務（コア業務）以外の一切の業務を行うこととなった。その範囲はかなり広いものである。

高知医療センターは2005年3月に開院し、医療業務収益は計画を上回る水準を確保した。しかし、2006年以降は、赤字が想定を超えて拡大した。行政側と実施法人が経営改善に向けた教義を重ねたが合意に至らず、2009年5月、事業実施法人から契約解除の申し入れがなされ、2010年3月にPFI事業契約が解除された。そして4月からは直営方式による公立病院となった。その結果、県と市は、高知医療センター建設にかかったかなりの費用を今後、何十年間かけて事業実施法人に返却していくことになろう。

### ② 近江八幡市民病院

この病院は、旧近江八幡市民病院が施設の老朽化や狭隘化が進んだことで、移転して建て直すことがきっかけであった。PFIの実施主体として株式会社大林組を中心とする共同事業体が選定され、「PFI近江八幡株式会社」が設立された。事業実施法人は概ね高知医療センターと同様の業務を担当することとなったが、医療機器の調達・保守点検や医薬品・診断材料の調達は公共（病院）側に残された。

新しい市民病院は、「近江八幡総合医療センター」として2006年10月に開院したが、旧病院が黒字であったのは反対に、開院直後から患者数が計画を大きく下回り、初年度から大幅な赤字を生み出した。さらに近江八幡市が普通会計と公営事業会計を点検したところ、両者の連結決算は財政再生団体に転落する危険のある水準に達していることが判明し、事業の見直しを迫られた<sup>37</sup>。近江八幡市は事業実施法人と交渉して、違約金20億円を支払い、さらに病院施設を一括して事業実施法人から買い取ることで、直営方式の公立病院を復活させた。

これらの失敗事例から、三雲は、病院PFIの課題を次のようにまとめている（三雲123頁以下）。まず、コア業務である診療業務を担当する病院と、ノンコア業務を担当する事業実施法人が円滑なコミュニケーションを採ることができなければ病院全体の経営は効率化しない。次に、事業実施法人が担当するノンコア業務は幅広だけでなく高度の専門性を有することから、多くの業務が事業実施法人から様々な業者に委託されており、事業実施法人がその全体を適切にマネジメントするには相当の能力を必要とする。

<sup>37</sup> 地方公共団体の財政の健全化に関する法律(2007.6.22 法94)8条1項参照。

病院事業では診療報酬や薬価が数年ごとに改定され、診療業務の内容も不断に変化するため、必要とされる運営業務や薬品・診断材料の調達業務も大きく変化し、さらに医療機器や医療システムの更新も頻繁に行われる。それに法令等の変更やその他の要因によって業務の内容は短期的に大きく変動する。このような特殊な業務態様に対して、長期契約である PFI 契約が果たして適切に対応できるのだろうか。

失敗した事例を見ると、自治体の側には、PFI 化することによって、事業実施法人が様々な問題を容易に解決できるとの過大な期待があったように思われる。

#### 4 コンセッション (Concession)

(1) PFI 法は 2011 年に改正され、コンセッションが認められるとともに、施設の利用料金を民間事業者が決定できるようになった。PFI 法 16 条以下では、公共施設等運営権の設定を認めている。これがコンセッションである。PFI 法は、名称に PFI が付けられているが、コンセッションが含まれることにより、PFI を超える内容を持つようになった。本来の PFI は、民間資金で公共施設を建設し、一定期間が経過した後に、公共がその施設を買い取るという内容であった。これに対してコンセッションは、公共が整備した施設を、所有権は公共側に残したまま、運営権だけを民間に譲渡するというものである。現在では、これも広義の PFI に含まれる。

2013 年には、事業者に金融支援する官民ファンドも設けられた<sup>\*38</sup>。政府は 2018 年に PFI 法を改正し、2017 年に立てた PFI 推進行動計画を改定し、インフラの売却額や投資額などの合計を 2013 年度から 22 年度の 10 年間で 21 兆円にする目標を掲げた。

内閣府は、コンセッション事業の重点分野として、空港、道路、水道、下水道、文教施設、公営住宅および MICE (Meeting, Incentive Travel, Convention, Exhibition/Event) 施設を挙げている。政府が力を入れる割には市場の規模は拡大していない。原因は企業側がリスクを負担してまで行うメリットが少ないことが挙げられる。以下では、自治体と企業でリスクを分担する試みについても見てみる。

#### (2) 公共施設等運営権

改正法の 16 条は「公共施設等運営権の設定」について規定し、24 条は「公共施設等運営権は、物権とみなし、この法律に別段の定めがある場合を除き、不動産に関する規定を準用する」と規定する。25 条では「公共施設等運営権は…一般承継、譲渡、滞納処分、強制執行、仮差押え及び仮処分並びに抵当権の目的となるほか、権利の目的となることができない」と規定し、26 条に処分の制限が規定されている。

コンセッションの導入により、創設された「公共施設等運営権」が物権であり、かつ不動産に関する規定が準用されるということは、民法学からみれば不思議なことであり、また、このよう

---

\*38 官民ファンドに大きな問題があることは、2018 年 12 月の産業革新投資機構 (JIC) を巡る政府と機構の幹部の対立・辞任で明らかになった。

な重大な法変更が、学会等であまり議論されないまま行われるという最近の風潮に疑問を感じる。

民法175条は物権法定主義を宣言し、「物権は、民法その他の法律に定めるもののほか、創設することができない」と規定する。従って、PFI法が物権を創設することに問題はない。しかし、物権は排他的な効力を持つので、取引の安全を図るために、いくつかの要件が定められる。対象となる客体の明確性・特定性、その公示手段の確保、善意取得などである。それゆえ、物権の創設には、これらの内在的制約が当然にある。

公共施設等運営権は、まずPFI法の規定が適用され、それ以外は不動産に関する規定が適用される。PFI法では、国や自治体が入札の結果選定した事業者と契約を結び、その契約において公共施設等運営権が与えられる。これは民法学でいう設定的譲渡（例えば地上権の設定など）にあたる。PFI法25条は、処分の可能性を認めているが、実際には設定契約において様々な制限が課せられる。つまり、事業実施法人は、通常物権者のような自由な処分はできない性質の権利となっている。このような権利を物権として認めれば、これまでの物権にもリアクションが及ぶことになるのではないだろうか。

これは、有限責任組合を認めたことによって、組合と社団の境界が不明瞭になってしまったことによく似ており、政策的に造られた法が法律学の論理的な体系に歪みを与える例の一つと思われる。公共施設等運営権も、必要なものとして求められているのならともかく、そうではないなら、政策によって法の論理が歪められる例になる。

事業者から「施設等運営権」として認められ範囲について疑問が提起された。法では事業者に「施設の運営と維持管理」を認めているが、具体的には不明である。そこで政府は2020年の成長戦略に、「施設等運営権」の中に施設の建設や改修を含めることを新たに認めることにした。21年に「民間資金を活用した社会資本整備法」の改正案を提出する。改正案では事業運営に密接に関連する「建設」「製造」「改修」を認める。また所有者が認めれば区域内に新施設も建てられる（日本経済新聞2020年7月2日夕刊）。

### (3-1) 空港

日本に96カ所も空港があるのは過剰である。2019年までは海外からの訪日観光客（インバウンド）の利用が1000万人に達し、利益を上げることが出来たが、2020年に新型コロナウイルスの感染が拡大し、インバウンド客が90%以上も減少したことによって、空港の過剰は誰の目にも明らかとなった。空港は設置・管理によって大きく4種類に区別される。新千歳、仙台、広島など19カ所は国が設置・管理する国管理空港である。旭川、山形、山口宇部など5カ所は国が設置し、地方自治体が管理する特定地方管理である。成田、中部、関西、大阪の4国際空港は会社管理空港である。このほかに国際線が発着できる地方管理空港が54カ所、小規模で国内線のみ「その他の空港」が7カ所ある。さらに小松、百里（茨城空港）など自衛隊や米軍が管理する「共用空港」も7カ所もある。神戸空港は地方管理空港だが、関西エアポートが運営する。日本経済新聞は、会社管理の4空港と国管理の羽田空港に神戸を加えた6空港を主要空港としてい

る（日本経済新聞 2019 年 12 月 22 日）。

2013 年に「民営空港運営法」が施行された。これにより 2016 年に関西空港、伊丹空港、仙台空港が民営化された。

仙台空港は国が管理していたが、16 年 7 月に東急電鉄、前田建設、豊田通商などが出資して仙台国際空港（宮城県名取市）を設立し、運営を始めた。2016~20 年度に LCC 向けの搭乗ゲートや商業エリアを整備した。投資額は 100 億円前後とみられる。17 年 7 月に民営化 1 年を迎えた。国際線の旅客者数は民営化前と比べて 4 割増しの 22 万人となった。営業損益は民営化直前で 11 億円の赤字であったが、前期は 1 億 4000 万円の赤字と大幅に改善された（日本経済新聞 2017 年 7 月 1 日）。

18 年 4 月に民営化が始まった神戸空港では欧州で建設最大手のバンシが運営に参加した。1899 年にソシエテ・ジェネラル・ダントゥルプリース社（SGE）として創業し、2000 年に現在の社名（VINCI）に改めた。建設事業に並ぶ柱がインフラ運営事業で、世界 17 カ国 57 カ所で空港や道路、スタジアムなどを運営している。バンシは 3 空港を運営する関西エアポート（泉佐野市）に 40% 出資し、バンシ出身のエマヌエル・ムノントが副社長に就いた。神戸空港では収益拡大へ空港ビルの改修や商業施設の拡充に 5 年間で約 40 億円の投資を予定し、2016 年から運営を引き受けている関西国際空港や大阪国際空港と一体となって新路線を誘致し、旅客数を 22 年度に 18 年比で 4% 増の 327 万人まで増やす計画であった。しかし、2020 年のコロナ禍によって困難となった。

18 年 4 月 1 日からは高松空港でも民営化が始まった。国の管理であったが、三菱地所や大成建設などが出資する運営会社が既存の国際路線の増便と国際・国内線の新規路線開拓を掲げる。2 年以内に新事務所棟を建てて航空会社の入居を促し、空港ビルの改修や増築で飲食・物販店を充実させる計画である。

参考のために、2016 年度空港別乗降客ランキング（成田、羽田、中部国際、関空、伊丹を除く<sup>\*39</sup>）を示すと、1 福岡 2231 万、2 新千歳 2154 万、3 那覇 2003 万、4 鹿児島 544 万、5 仙台 316 万、6 宮崎 309 万、11 神戸 278 万、13 高松 188 万、58 南紀白浜 12 万、73 コウノトリ但馬 3.1 万となる（日本経済新聞 2018 年 3 月 24 日）。

海外での空港民営化のピークは 1990 年代の後半であった。日本政策投資銀行によると 98 年には 20 件を超えた。100 以上の空港が民営化されており、EU やオセアニアの空港が全体の過半を占めるとみられる。

和歌山県の南紀白浜空港は 2019 年 4 月に民営化された。運営は南紀白浜エアポートが担う。この空港の 2018 年度の乗降客数は全国で 59 位、県は年間で約 3 億円の赤字を補填していた。この空港を経営共創基盤がコンペを経て県からゼロ円で運営権を取得した。当時、日本の地方空港の平均赤字額は 2 億 5000 万円であり、企業はリスクを恐れて入札には参加しなかった。和歌山県は運営対価をゼロにすると同時に、年間 2 億 4500 万円を支給する。自治体も資金を負担する

\*39 2013 年度の乗降客数では、関空が 1797 万、伊丹が 1410 万人。

「混合型」で企業のリスクを減らす一方で、南紀白浜社は差額の約5000万円の赤字を圧縮するように務める（日本経済新聞2019年11月28日）。

2020年に世界を覆ったCOVID-19は、空港民営化にも暗い影を落とした。2020年11月に広島空港の運営権の競争入札が行われたが、新型コロナの影響で投資の回収が難しいとして三菱地所を筆頭とする陣営が入札から撤退し、ひとり残った三井不動産などで作る特定目的会社、広島国際空港（三原市）が国土交通省と契約し、21年7月に民営化されることとなった。

この運営会社が提案した内容は、2050年度の旅客数を586万人と19年度の約2倍に増やすとし、中国や韓国などに運行する国際線7路線を22路線に拡充するものであった。広島県の観光連盟によると2019年に広島県を訪れたインバウンドの1/4以上は欧州からだった。提案の中にはヘルシンキも新規就航を目指す都市に挙げられた。しかし、新型コロナの影響で航空産業は厳しい状態に追い込まれた。広島空港そのものも広島市内からはかなり遠く、三原市の側にある（日本経済新聞2021年1月11日）。

### （3-2）北海道エアポートの苦境

国土交通省は、2019年7月3日に、新千歳など北海道内7空港の一括民営化で、新千歳空港ターミナルビルを運営してきた北海道空港（札幌市）や三菱地所、東京急行電鉄等の企業連合に優先交渉権を与えた。フランスのパリ空港公団などが参加するグループとの一騎打ちとなり、ノウハウをもつ北海道空港など地元連合が評価された。

新千歳は訪日客が好調で、2017年度の営業利益が63億円となり、国が管理する空港では羽田に次ぐ収益力をもつ。国、都道府県、市と、管理者が異なる空港をまとめて民営化するのは全国で初めての事例となった。新千歳空港の委託期間は30年間で、20年6月から新千歳を運営し、21年3月までに残る6空港も順次民営化した。北海道エアポートグループは7空港に30年間で総額4300億円の設備投資を予定していた（日本経済新聞2019年7月31日）。20年6月から段階的に民営化した。

優先交渉権を獲得した北海道エアポート（HKK、札幌市）の企業グループは運営権の対価として2920億円を国に提示した。国が2018年に示した最低入札価格は720億円だったので、その4倍であった。みずほ銀行と三井住友銀行は19年12月、北海道エアポートグループへの3600億円の協調融資をまとめた。全部で46の金融機関が参加した。インフラなどを対象にしたプロジェクトファイナンスでは国内で最大級となった。メガバンク2行と地方銀行の北洋銀行、北海道銀行で計1800億円程度を担う。返済期限は30年である（日本経済新聞2019年12月14日）。

COVID-19は北海道エアポートの経営を直撃した。北海道はビジネス客が少なく、外国人を含む観光客が多かった。21年3月期の決算では、営業損益は200億円前後の赤字、最終損益は260億円の赤字と予想される。22年3月期の営業赤字はさらに厳しい。北海道エアポートが巨額の投資を賄うために借り入れた金額は約3200億円。上記の2つの地方銀行のほかに20を超える道内の信用金庫から借り入れた。北海道エアポートが破綻すれば地域の金融システムは計り知れな

い打撃を被る。北海道エアポートの経営危機は、コンセッションの課題を浮き彫りにした。誰が最終的に責任を負うのかが不明確なのである。

国も株主も銀行も最低限の支援に応じて、本格的な建て直しに踏み込む様子はいかがえない。彼らは「まずは自助努力を」と会社に要求するが、9割もの客が減っては自助努力どころではない。これはJR各社にも共通する。

北海道エアポートはコロナ禍を踏まえて2019年に2920億円で買い取った空港の30年の運営権を5年ほど延ばして欲しいと訴えたが、国は1年の延長しか認めなかった。一方で、株主や金融機関には国頼りの気分が漂う。日本経済新聞は、「つぶせないインフラなのだから最後は国がどうにかするのでは」という金融機関の本音を紹介している。

上杉素直コメンテーターは、北海道エアポートが入札した過程から大きな問題を指摘する。フランスの競争相手の1.5倍もの金額を示して落札したが、重要インフラは国内勢でというあうんの呼吸でつり上げたのなら、競争原理が働いたとはいえない。本来のコンセッションは収益性を目標に決定されるべきなのに、北海道エアポートの場合には、企業経営の原則からは逸脱していたのではないかと（日本経済新聞2021年6月8日）。

#### (4) 道路

愛知県は有料道路8路線につき前田建設工業を中核にしたグループに運営権を譲渡した。前田建設グループは2016年10月から運営を始めた。グループには、森トラスト、大和ハウス工業グループ、地元企業が参加し、オーストラリア金融大手でコンセッションに強いマッコーリー・グループが協力している。前田建設グループは最長30年の運営権に1377億円を支払った。

前田建設の提案は、沿線に集客力のある施設を作って利用者を増やすというものである。中部国際空港のある島に300室程度のホテルを建設するほか、パーキングエリアの隣に「食と安らぎ」がテーマの商業施設を設ける。約10万m<sup>2</sup>で約35億円を投じる。インターチェンジの増設や施設の改築、ITで事故を未然に防ぐ道路の整備を進める。利用者を増やして「料金を下げて経営を安定させたい」とのことである。主力の知多半島道路の利用者は現在はあまり多くない。愛知の有料道路では収入が県の予想を下回っても、事業者には最低収入が保証されている。予想を上回った場合には、その分が県に入る。事業者のリスクは少ない（日本経済新聞2016年6月25日）。

前田建設工業は2019年8月、愛知県の国際展示場の運営を始めた。海外のイベント主催者と太いパイプを持つフランスの展示場運営大手GLイベントと組むことで展示場の稼働率をあげる一方、自治体とリスクを分担することを探る。24年度以降、目標収入を15%以上下回る場合は超えた部分の赤字を県が負担する一方、15%以上、上回れば超えた部分の黒字が県に帰属する（日本経済新聞2019年11月28日）。

#### (5) 都市ガス

公営ガスで全国2位の規模をもつ大津市のガス事業の民営化をめぐり、同市は優先交渉権者と

して大阪ガスを内定した。ガスのコンセッション方式は全国初で、大阪ガスは関西電力との一騎打ちを制した。

都市ガスの事業者はエネルギー自由化の中でどんどん減少し、2000年から6割以上減少した。現在の順位は、東京ガスが顧客数1138万件、大阪ガスが731万件、東邦ガスが241万件で、公営ガスでは仙台市が34万件（9位）、大津市が10万件（22位）である。

大津市のガス事業は市内総世帯の6割強に供給している。カネカなどの企業も大口顧客である。大阪ガスは11月に大津市と共同出資会社を設立し、2019年4月から運営を始めた。大阪ガスは運営の対価として20年間で1億8000万円を大津市に支払い、保安業務や維持管理もてがける。

公営ガスは2018年の時点で全国に24あり、2016年度時点での供給件数は82万件と全国の3%である。最も大きい仙台市の動きが注目される。

## (6) 水道

日本の近代的な水道は、1887年に横浜で通水したのが最初と言われている。それから約130年がたち、現在の普及率は97.8%に達した。しかし、人口の減少と節水技術の進歩により、今後の水需要が増えることはなく、2050年には2000年と比べて約40%減少すると推計されている<sup>\*40</sup>。にもかかわらず、老朽化対策のため更新費用は増加する一方となり、水道事業の将来は、「値上げ」という宿命から逃れることが出来なくなった。

### (6-1) 苦境に立つ水道事業

水道は2070年頃には全国の需要が1日2200万m<sup>3</sup>となり、2000年比で4割落ち込むと推計されている。料金収入は、既に2001年度の2兆5463億円をピークに減少が続いている。地方では、これに過疎化が加わり、より深刻である。

上下水道は高度成長期に一気に整備が進んだ。それが一斉に老朽化に伴う施設の大量更新を迎えている。2030年には国内全体の上下水道の更新費が1兆円に達する見込みである。

さらに小規模自治体ほど運営が苦しい。水道施設の利用率を見ると、人口10万人以上は大半が50%以上であるのに対し、人口1万人未満の自治体の半分は50%未満に低迷している。全国の自治体を手掛ける水道事業は2015年の時点で約1300あるが、この中の900が人口5万人未満の地域であり、全体の3割が赤字である。簡易水道も含めた自治体の水道事業は2016年度時点で全国に2033ある。給水人口は約8割が5万人未満である（日本経済新聞2018年12月7日）。

上下水道事業は地方向けの財政投融资残高の約1/3を占め、年間の金額は6000億円ほどである。水道事業の費用は利用者からの料金収入が基本であるが、それではとても足りず、地方債による借り入れで賄われている。地方債の引受先は財政投融资資金の他に民間の銀行などがある（日本経済新聞2018年11月2日）。

\*40 辻谷貴文「水道法改正の経緯と今後」岸本聡子、三雲崇正他『安易な民営化のつけはどこに』イマジジン出版(2018年)188頁以下。

総務省は2017年の春に、存続や経営改善の難しい事業は廃止や民間委託、共同運営への切り替えをするように全国の自治体に通知した。内閣府は地方自治体が上下水道の運営権を民間に売却しやすくする仕組みを作り、2018年12月6日に水道法が改正された。人口が減少し、予算上の制約で老朽インフラの更新も進めにくい自治体に対し、財政投融资で借りた資金の前倒し返済を認める。金利3%以上で借りた借金が対象となる。金利負担の軽減をテコに民間開放を加速し、インフラの効率運営につなげることを狙いとした。

財政投融资は公共性の高い事業に低い金利で長期に資金を貸す制度である。前倒し返済する場合には、支払うはずの利息分を国への補償金として自治体が負担するのがルールである。今回は3%以上の金利がついた借金に限り、補償金をなくすか軽くする。つまり、自治体が本来負うべき将来の金利負担を減免した。

政府は2018年にPFI法を改正して、法施行から3年間で集中取組期間と位置づけ、早期に売却する場合には負担の軽減幅を大きくした（日本経済新聞2017年12月19日）。典型的なアメである。自治体の中にコンセッションを導入する動きが出て、宮城県は2021年度に県が水道事業者の認可を受けたままで運営権を民間事業者に委ねる予定である。民間ノウハウの活用で設備の運転や維持管理、設備更新に要する費用を20年間で最大546億円削減できると試算している。

ただし、パリなどでは水道料金の値上がりに不満もでているので、改正法は、水道料金を条例で定めた範囲内に抑制している。国は水道料を含めた事業計画を審査し、料金設定の妥当性を監視する。

## (6-2) 水道事業の広域化

総務省は2018年11月2日の財政制度等審議会・財政投融资分科会で、上下水道向けの財政投融资資金を設備更新投資や広域化に取り組む事業者に優先的に配分すること提案した。今までは事業内容によって差をつけずに一括で交付していた。低金利の資金を優先的に使えるようにして、経営の効率化につながる取組を後押しする。言うことを聞かなければ財政投融资資金を交付しないということでもある。

高度成長期に急速に整備された水道は、今では老朽化している。しかし、水道事業者の経営は悪化しているため更新は進んでいない。そこで政府は近隣の事業者同士が運営や管理を統合して事業を広域化する取組を推進し始めた。広域運営に移行する地域は増えている。群馬県8市町村は共同化を進め、10年で139億円の削減効果を見込んでいる。

2018年12月6日、改正水道法が成立した。老朽化が進んでいる水道設備の更新、サービスの維持のために自治体の水道事業の広域化や民間の参入を促すことが目的である。都道府県が市町村などと水道事業の広域化に向けた協議会を設置できる。ほぼすべての道府県で広域化の是非を検討している。改正法の成立を受け、菅官房長官は「広域連携や官民連携などによって水道の基盤強化を図る」と語った（日本経済新聞2018年12月7日）。

総務省は広域化を支援するため、2019年度から、市町村などの上下水道事業の広域化を促す

財政措置を拡大した。複数の自治体による施設の共同設置を新たに地方交付税で手当てした。水道の広域化に対する交付税措置は、従来は経営統合が対象だった。19年度からは施設の共同整備や事務の共通化などにも交付税を充てる。支援額も自治体の一般会計負担の50%から60%にかさあげした。

併せて水道管などの更新投資も後押しするため、交付税で手当てする耐震化事業の期限を23年度まで5年間延長した。財政難の自治体に対しては支援割合を増やす仕組みも導入した。

下水道については集落ごとに排水施設が分散しているといった地方の現状を考慮し、同じ自治体内での事業の共同化にも交付税を使えるようにした。交付税措置の割合も16~44%から28~56%に高めた（日本経済新聞2019年1月25日夕刊）。

しかし、広域水道の問題点はすぐに露呈した。2018年10月22日、山口県の周防大島にかかる大島大橋の下を通過した貨物船が橋に衝突し、橋の下部に通されていた島への送水管を切断した。この結果、周防大島に暮らす1万6000人の住民の大半が1カ月以上に渡って断水に苦しむことになった。このような事件が頻繁に起こるとは思えないが、重要な教訓を残した。

周防大島町にはかつて集落ごとに井戸があった。簡易水道も運営されていた。しかし、渇水がたびたび発生し、不便な生活に耐えられず流出する島民も出たため、本州側の柳井市などと広域化を推進し、2000年に大島大橋を通過する送水管が利用されるようになった。この結果、町内で利用する水源は64カ所から11カ所に減った。このように水道の統合が進み、取水を1つの水源に依存する地域は全国で増えている。しかし、1つの水源に依存する危険性が、今回の事故で明らかになった（日本経済新聞2018年11月22日夕刊）。

日本水道協会によると、一般的な上水道と5000人以下に供給する簡易水道を合わせると2016年度末時点で6488事業あり、10年前の2006年度末の9202事業と比べて約3割減少した。水道管の老朽化対策も課題で、耐用年数の40年を超えた管路の割合は2016年度末に14.8%に達した。しかし、更新率は1%にも満たない（前掲新聞）。21年10月3日には、和歌山市の紀の川に架かる築46年の水管橋が崩落して、約6万戸が1週間近く断水した。

水道事業の民間委託に対して、マスコミなどで「営利目的の企業に水道をまかせると、安全の低下や料金の値上げにつながる」という反対論が出されている。しかし、先行する横浜市の例をみると、このような批判は当てはまらないように思われる。横浜市の川井浄水場はメタウォーターなどが出資するSPCが運営している。2014年から34年までの維持運営を委託されている。民間委託の理由は、官にない技術やノウハウを導入するためである。メタウォーターは水処理では国内最大手で豊富な技術・人材をもっている。従来の水処理は川などから取水した水をプールに寝かせ、不純物を沈殿させる凝集沈殿方式が主流だった。しかし、この方式は広大な用地を必要とする。このSPCは膜処理方式という新技術を導入して、省スペース型の設備を実現した。メタウォーターによると、同社は川井をはじめ日本各地で約30カ所の水道関連設備を運営しているが、大きなトラブルは1件もないという<sup>41</sup>。

\*41 日本経済新聞2018年12月18日。西條都夫「一目均衡」。

### (6-3) 包括受託

明電舎は2017年4月、群馬県で上水道の包括受託業務を始めた。太田市や館林市など8市町で取水から水道料金の徴収、施設の建設工事までを担う。8市町が包括委託する範囲は国内最大となる。このような包括的な事業委託はコンセッションに近い。

明電舎を中心にクボタなど4社が8市町で構成する群馬東部水道企業団（太田市）と16年12月に共同出資会社を設立した。17年4月から事業を開始している。委託期間は2025年までの8年間としている（日本経済新聞2017年4月3日）。

### (6-4) コンセッション

浜松市は2017年3月21日、水処理世界最大手のフランス・ヴェオリアなどの企業連合に対し、下水道の施設運営権譲渡の交渉につき優先権を与えたと発表した。上下水道のコンセッションは日本で初めてである。

浜松市は市内の下水処理量の5割を占める「西遠浄化センター」やポンプ場といった施設の運営権を、ヴェオリア、JFEエンジニアリング、オリックスなどの6社連合に25億円で売却した。期間は2018年春から20年間である。ヴェオリア・ジャパンの野田由美子社長は、「市民からの利用料収入で施設の運営維持や改築費の一部をまかなう。残った分が我々の収益となる」と述べる。

自治体運営との違いとして、「市が運営するよりも20年間で14%、86億円のコストを削減できると提案した。自治体の単年度主義では予定の耐用年数がくると設備の消耗度合いに関係なく交換する。長期で戦略を立てると早めに省エネ機器に代えた方がトータルコストが安いこともあるし、劣化が少ない設備は予定より長く使ってもいい」「あらゆるモノがネットにつながるIoT機器を各設備に設置し、集中監視する。人手をITに置き換え、故障のリスクを事前に把握して早めに対処できる」としている。

市民の利点は、「下水道の使用料は市が決める。老朽設備の更新費の増加や人口減による収入減で使用料が上がることになっても、民間主導で効率運営した上での話となる。料金の上限は自治体が運営するより抑えられるはずだ」とする。

民間企業に任せることへの不安については、「行政が規定する水質などを順守する。定期的に浜松市の調査が入り、違反した場合は契約が取り消される。鉄道事業などとは異なって、水道は過疎地でも止めるわけにはいかない。民間企業が地域に貢献できることは多いはずだ」（日本経済新聞2018年2月18日）と述べた。なお、大阪市も上下水道のコンセッションを検討している。

大阪府は20年1月29日に開いた戦略会議で、老朽化した水道管の交換業務と工業用水事業を民営化する方針を固めた。市が水道設備を保有したまま、運営権を民間事業者へ委譲するコンセッション方式を導入する。早ければ2022年度からの開始を目指す。計画によると事業期間は16年間で1800km以上の水道管を更新する。工事ごとの入札が不要となるほか、民間事業者の裁量による効率的な工事で更新が早く進むとする。事業費は約10.5%減らせる見通しである。水道料金

は市の条例で定め、従来どおりである。

大阪市内の水道管は全長が約5100kmあり、法定耐用年数の40年を超える水道管の割合は48%（18年度末時点）と政令指定都市では最悪である。現在の体制のままでは1800kmの更新に25年以上かかる見通しである（日本経済新聞2020年1月30日）。

前田建設工業は20年12月にフランスの水道大手スエズと業務提携した。スエズは水道設備の設計から建設、運営までを一括して請け負う「みずメジャー」と呼ばれる企業の一つである。メキシコやオーストラリア、インドネシアなど世界各国で事業を手がけている。デジタル技術を生かして運営コストの低減にも取り組んでおり、遠隔で検針するスマートメーターや、水道設備の遠隔管理システムなどのノウハウを持つ。前田建設は、まず宮城県が上水道、下水道、工業用水の3事業で導入を予定しているコンセッションで運営事業への参入を目指す。スエズ社とは2018年11月に覚え書きを交わし、提携に向けて協議を重ねてきた。共同で入札に参加して権利の獲得に動く（日本経済新聞2020年12月5日）。

2018年改正のコンセッションでは、自治体は民間企業にアカウントビリティを求め、モニタリングを通じて契約の履行を検証するとされている。また、運営権の設定には厚生労働大臣の許可が必要で、水道料金が適正であり、水道の基盤の強化が見込まれるときでなければ許可は与えられないとしている。

辻谷は、そのような許可には実質的な意味はなく、自治体によるチェックも期待できないとする。その理由は、コンセッション後の自治体には水道事業を客観的にモニタリングできる職員がいなくなってしまうからである<sup>\*42</sup>。

## 5 株式会社化

### (1) 株式会社化は民営化ではない

公営企業を民間に譲渡するためには、譲渡可能な形態を備えなければならない。それが株式会社化である。電電公社の株式会社化（1985年3月）、国鉄の分割民営化（1987年4月）、日本郵政公社の株式会社化（2003年4月）、道路公団の民営化（2005年10月）などがそれである。

株式会社化は、出発点で政府や自治体が株を保有しているので民営化とは言えないが、その後、順次株を売却して、民間が過半数の株を保有するようになれば民営化と呼べるようになる。しかし、実際には、政府が支配に必要な議決権の株（通常は1/2）をなかなか手放さず、資金が必要な時に、JRやNTTに見られるように、少しずつ売却して利益を上げている<sup>\*43</sup>。株式会社化すると、会社法が適用され、株主総会の開催、財務諸表の作成と開示、取締役の責任等、厳しい義務が負わせられるが、経営の決定権が政府にある限り、民営化とは呼べない。

1980年代以降、政府は様々な公営事業を特殊会社として株式会社化してきた。2018年末の時

\*42 辻谷・前掲論文202頁以下。

\*43 法律上、政府はNTT株の1/3以上を保有する義務がある。2018年9月末時点で政府は34.82%を保有している。2019年度に、このうち1600億円程度を売却しようとした。

点で、その数は20社以上あり、株式保有額は22.6兆円、法律により保有が義務づけられている額が18.7兆円に達している。NTTについては株式総数の1/3以上の保有が義務づけられ、3.24兆円保有している。日本郵政も1/3以上の保有が義務づけられ、2.16兆円保有している。この他、日本政策金融公庫の株を5.77兆円保有し、これは総額を保有することが義務づけられている。これらの特殊会社は政府が支配株式を握っている限り、民営化と呼ぶことはできない。さらに人事権が所管の官庁にあるために、民間的な経営はかなり難しくなる。2021年にはNTTが2016年から20年までに総務省の幹部等に29件もの接待を繰り返していたことが判明した（日本経済新聞2021年6月8日）。

## (2) NTT

NTTは日本の安全保障上も重要であるため、政府が支配株式を保有することが義務づけられている。政府はこれまで、その保有限度まで株式を売却して収入を得てきた。

NTTが1985年に株式会社化された後、政府保有株の大規模売却を、1986年10月、87年11月、88年10月、98年12月、99年11月、00年11月と繰り返した。NTT株は87年2月に上場したときには初値で160万円という値を付けた。ところが、その後の価格は低迷し、配当金込みでプラスに転換したのは30年後の2017年であった。

ただし、政府がすべての売却において高値で売り抜けられたわけではなく、2002年以降は、NTTの自社株取得・消却に応じて売却するという形になった。この間の17年で同社が行った自社株取得・消却は27回で、このうち10回で政府は保有株を売却した。2018年までに、政府はNTTの株式売却によって、合計で約15・8兆円を手にしたと推計される。

19年9月の売却では2495億円の売却益が出て、20年度予算の財源として一般会計に繰り入れられた。この売却により政府の保有比率は下限に達した（日本経済新聞2020年1月10日）。

## (3) 郵政の株式会社化

郵政の民営化は、自民党政権の掲げる「官から民へ」のスローガンと彼らの本音の食い違いを示す良い例である。郵政省が管轄する郵便事業、中でも貯金と簡易保険事業は、政府が行う諸施策を財源面から支える、いわゆる政策金融の手段として長い間機能してきた。さらに、全国に散らばる特定郵便局の局長達は、政府が行う様々な補助によって支えられ、既得権を保護されてきた<sup>44</sup>。そのため、自民党の強固な選挙基盤を形成していた。このような郵便事業の政治的な利用が、民間の金融業を圧迫し、偏った政策金融を生みだしてきたとして批判された。

2001年の中央官庁の再編成で郵政省は郵政事業庁となった後、2003年4月に日本郵政公社となった。郵政公社は職員の身分は国家公務員であるが、企業会計原則の導入などで経営の採算性を重視する民間的な経営体に近づいた。しかし、公社になっても郵便貯金と簡易保険を合わせて約360兆円もの巨大な資金が政務系金融機関などの資金調達源である財投債や財投機関債の購入

<sup>44</sup> 郵便局は全国に2万4000箇所あり、その多くが特定郵便局である。

に使われたため大きな改革とはならなかった。そこで、2001年に登場した小泉内閣は、日本郵政公社を民営化することが「構造改革の本丸」であると位置づけた。この内閣は民間金融機関の不良債権処理を第1の課題としてかかげていたので、郵便貯金が民業を圧迫している事態を放置できないとみた。しかし、この方針に対して全国の特設郵便局長を支持母体とする自民党議員から強い反発が出た。小泉は、これを強いリーダーシップで跳ね返す。

2005年10月、小泉政権の下で郵政民営化法が成立した。同法は持ち株会社の日本郵政の下に郵便、貯金、保険の3つの主要子会社をおき、株式の公開を求めた。同法は金融株の全株式を2017年9月までに売却する方針を示したが、民主党政権下で変更され、2012年施行の改正法では、売却期限が「できる限り早期に」と書き換えられてしまった。

2019年4月時点で、日本郵政がゆうちょ銀行とかんぽ生命の株式の89%を保有し、政府は日本郵政の株式の57%を保有している。支配株式を政府が保有しながら親子上場をすれば、子会社の少数株主の利益が侵害される可能性がある。このような株式会社化は大いに問題である。

民営化の進捗は首相が任命する有識者5人で構成する郵政民営化委員会が監視・検証するが、自民政権も乗り気ではなかった。政府は日本郵政の株を3次にわたって売却するとしていた。1回目は2015年、2回目は2017年、3回目は2019年の秋に予定していた。

2015年11月に日本郵政、ゆうちょ銀行、かんぽ生命保険の3社が上場した。日本郵政はゆうちょ銀行、かんぽ生命保険、日本郵便（非上場）の持ち株会社であるから、これは親子上場であり、子会社の少数株主の利益が保護されない恐れを抱えていた。15年3月の時点で、日本郵政の連結純資産は13.8兆円、ゆうちょ銀行の株式価値の資産が5.4兆円（貯金量は178兆円）、かんぽ生命の株式価値の資産が1.6兆円であった（日本経済新聞2015年3月6日）。

11月に初回の株が売り出された。財務省が保有する郵政株の約2割が、合計1兆4362億円で180万人の個人株主に売却された。当初は個人を中心に人気を集めたが、3ヵ月ほどの間に株価は大きく下落した。ゆうちょ銀行には貸出金がほとんどなく、総資産200兆円のほぼ半分を国債で運用している。したがって、この間の国債の金利の低下による利ざやの縮小は経営に大きな打撃となった。ゆうちょ銀行の株価は、16年2月3日には1296円にまで下がり、売り出し価格（1450円）を大きく下回った（日本経済新聞2016年2月5日）。

ヤマト運輸は同年11月12日、全国の54の新聞に「いい競争で、いいサービスを」という見出しの意見広告を掲載した。ヤマトが批判したのは、日本郵便が固定資産税の減免のほか、駐車禁止のところでも集配車両を止められる交通規制の免除など、様々な優遇措置を受けており、民間業者との間で公正な競争が行われていないことであった。それにもかかわらず総務大臣の諮問機関である情報通信審議会は2015年9月に優遇措置の拡大を求める答申をまとめていた。政府の側に公正な競争を確保しようという意欲がないことは明らかだった（日本経済新聞2016年2月6日）。

政府による様々な規制は、日本郵便も苦しめていた。もともと収益力が弱いというのに、手紙とはがきなどの取り扱い数は2015年度が180億個と10年で2割も減少した。全市町村での郵便局の

設置、郵便ポスト 15 万本の維持、週 6 日の個別配達義務づけられ、郵便料金設定に至るまで郵便法などの法令で細かく縛られている。過疎地での拠点の集約や料金の値上げは日本郵便が単独で判断することは認められない。法令の見直しが必要だが、政治家の反発が強くて見通しが立たない。まさに国営企業が政治に左右される典型である（日本経済新聞 2016 年 11 月 3 日）。

財務省が保有する日本郵政株は 16 年 11 月 2 日時点で 1306 円と売り出し価格の 1400 円を下まわった。これでは最初の売り出し価格よりも低くしなければならず、収入は大きく減る。財務省は 2022 年までに数回に分けて売り、初回も含めて計 4 兆円を確保する計画であった。そのやり方は、日本郵政の株は現在の 80% から 1/3 超までを売却し、子会社のゆうちょ銀行、かんぽ生命保険は現在の 89% をまず 50% まで売却する。日本郵政の持ち株比率が 5 割まで下がれば、新規業務への進出が届け出制に緩められ、経営の自由度が増す。現在は認可制で商品開発まで時間がかかる。一方で、日本郵政は支配力を落とすたくないで、当面 5 割の維持に固執した。

この計画では政府が日本郵政の支配株を握ったままであり、子会社の少数株主の利益は保護されないし、しかも、ゆうちょ銀行、かんぽ生命保険の収益力は民間よりも劣っている。このような状態で、予定価格で購入されることは難しかった。

財務省は 2017 年 9 月に、日本郵政株を追加売却した。9 月末までの手続で 1 株当たりの売却価格は 1322 円となり、15 年 11 月の新規株式公開時の 1400 円を下回った。投資家は郵政の成長可能性に疑問を示した。売却総額は約 1 兆 4000 億円で、政府の保有比率は 8 割強から 6 割弱に下がった。

日本郵政は 19 年 4 月に、かんぽ生命の株式を売却し、出資比率を 89% から 64% 程度に下げた。

財務省は 19 年 4 月 9 日に郵政株の最後の売却は 19 年秋と発表した。政府の保有株式比率を現在の 57% から郵政民営化法が定める下限の 1/3 超まで下げる。東日本大震災の復興財源にあてるために 1.2 兆円以上の売却益を目指すとした。これまでの 1 次、2 次売却では計 2.8 兆円の復興財源を得ていた。

日本郵政の株価は 19 年 4 月 9 日の終値で 1286 円と 17 年の第 2 次売り出し価格 1322 円を下回っている。1 次は 1400 円であったから、いずれの株主達も含み損をかかえており、追加売り出しに応じる投資家は少ないとみられた（日本経済新聞 2019 年 4 月 10 日）。

このような中で、6 月 14 日にゆうちょ銀行の投資信託の不適切販売が明らかになり、6 月 27 日には、かんぽ生命の不適切な契約実態が明るみに出た。この結果、秋の日本郵政株の第 3 次売却は困難となった。その後の調査でかんぽの不正契約事件は、4 月の株売却前にかんぽ生命が把握していたにもかかわらず公表しなかったことが判明した。投資家を欺く行為と言われてもしかたがない（日本経済新聞 2019 年 7 月 30 日）。

8 月 23 日、日本郵政とかんぽ生命保険、ゆうちょ銀行の郵政グループ 3 社の株価がそろって上場以来の安値を更新した。合計の株式時価総額は一時 9 兆 4000 億円となり、19 兆円を超えていた 2015 年 12 月のピーク時の半分を割った（日本経済新聞 2019 年 8 月 24 日）。

かんぽ生命保険は 21 年 5 月 17 日、日本郵政からの出資比率を 50% 以下に引き下げるため

の自社株買いを実施した。日本郵政がこれに応じて保有株の一部を売却し、同社の出資比率は64.48%から50.04%（議決権ベース）まで低下した。日本郵政は今後、出資比率を49.9%まで引き下げる（日本経済新聞2021年5月18日）。

郵政民営化の根本的問題は、株式会社化といっても、NTTや日本たばこ産業（JT）と同じく、政府の株式保有比率が1/3を超えており、会社の支配権を維持していることである。これでは政治の思惑によって経営が左右され、民営化とは言えない。

#### （4） かんぽ生命保険の不適切販売

官業の民営化が抱える深刻な問題点が2019年に明らかになった。日本郵政は19年4月に保有するかんぽ生命の株式を2次売却した。売り出し価格は1株2375円であった。しかし、かんぽ生命の経営者達の大きな倫理違反が隠されていた。かんぽ生命の経営者達は2014年ころから保険料の2重徴収や無保険など顧客に対する不適切販売の実態に疑問を抱き調査を開始していた。にもかかわらずそれを隠して、株式を売り出した。6月に不適切販売の実態が少しずつ明らかになるに連れて、株価は大きく下がり始め、7月11日の終値は1795円と上場以来の最安値を更新した。郵政株も1195円に下がった。この結果、かんぽ株を購入した投資家達は大きな含み損を被った（日本経済新聞2019年7月12日）。

かんぽ生命保険は6月24日、18年11月の単月の契約分で約5800件の不利益な乗り換えが見つかったと公表した。しかし、その後の再調査で、不適切販売の実態がさらに大規模なものであることが判明する。かんぽ生命保険は6月27日、顧客が旧契約から新しい保険契約に乗り換えできずに不利益を受けた事例が約1万8900件にのぼると発表した。申し込み期間は2014年4月から19年3月までである。本来は契約乗り換えの必要がなく、特約の切り替えで済んだ可能性がある契約も約5000件（17年10月以降）あった。

顧客が受けた主な不利益は、新しい保険契約の引き受け謝絶である。旧契約を解約した後、健康状態や病気を理由に新しい保険契約に乗り換えられず、保障を失った。さらに新契約を結んだ後、既往症などを正確に伝える義務に違反して契約を解除されたり、新契約を結ぶ前にかかった病気を理由に保険金が出なかったりした例もあった。

かんぽ生命は不利益販売の可能性がある約2.4万件について、新旧契約の乗り換え時に不利益事項の説明が十分だったかを含めて調査する。しかし、かんぽ生命の経営者達は、募集の手続自体はきちんとしているとか、不適切な販売にはあたらないと繰り返した。（日本経済新聞2019年6月28日）。

生命保険の契約では、新商品や保障内容を広げた特約が販売された後に、既存の契約を新しい契約に切り替える販売（転換）が多い。契約者は保障内容を見直せるメリットがある反面、加齢で保険料が高くなったり、低金利で予定利率が低下したりして、不利益を受ける場合もある。

かんぽ生命は「転換」の仕組みを持たず、旧契約を解消した後に、新契約に入り直す「乗り換え」で対応している。かんぽ生命は保険金の上限額が2000万円と決まっており、新旧の契約を

併存させることが難しい。新旧の契約に切れ目が生じるという課題があった。

さらに問題は、保険を販売する郵便局職員への過大な営業ノルマと適切なチェックシステムの欠如であった。その結果、郵便局員達は手当を増やし、営業成績を引き上げるために信じられない行動を繰り返していた。7月9日までに、顧客に半年以上にわたって新旧契約の保険料を2重払いさせていた事例が約2万2000件あることが判明した。2016年4月から18年12月の契約分でこの2重払いを確認した。

かんぽ生命では新契約を結んで6ヵ月以内に旧契約を解約すれば乗り換えとみなし、郵便局員に支払われる手当や営業成績が新契約の半分となる。すなわち郵便局員の取り分は減る。そこで、一部の局員が手当の満額受給などを狙って6ヶ月間は解約させず、6ヵ月が経過した後で解約させるという不正販売が行われていた。この場合、顧客は解約まで新旧両方の契約の保険料を負担する。

顧客が旧契約を解約してから3ヵ月以内に新契約を結んだ場合も乗り換えとして扱うので、局員の手当や営業実績は減る。このため解約からの期間が3ヵ月を超えてから新たな契約を結ぶ事例も多かった。こうして新たな契約前の4~6ヵ月間に無保険だったケースが16年4月~18年12月の契約分で約4万7000件あった（日本経済新聞19年7月9日夕刊）。

民間の生命保険会社（39社）においても、2000年から2004年までの間に不払いや不適切販売が大きな問題になった。したがってかんぽ生命保険の場合にも共通する面はある。しかし、かんぽ生命は民業とは異なり税制面などで優遇されている中で、従業員の不正な行動に対するチェックがおろそかにされていた。明らかに経営者たちにコンプライアンスに対するインセンティブが欠けていた。これが政府系企業の最大の問題点である。

## 6 民間への事業委託

### (1) 公営バスの民間委託

公営バスの民間委託は京都市が国に要望して実現した。京都市が最初に導入し、他の都市が追随した。民間会社に委託する最大の理由が人件費の縮小であった。公営では労働コストを抑えることができず、1999年度で市バス職員の平均年収は約926万円に達していた。赤字にもかかわらず、民間と比べて遙かに高かった。

京都市は営業所の民間委託に加えて職員の給与の削減も進め、2003年度に黒字化に成功した。2007年度に民間委託の割合が車両ベースで法的に可能な上限の5割に達し、2013年度には国が指定する経営健全化団体からも脱却した。

民間のバス会社にとっても乗客数の多寡にかかわらず委託料を安定して得られる仕組みは魅力的であった。

ところが、運転手が集められなくなったきた。日本全体で大型2種免許を保有するバスやトラックの運転手が急激に減ってきた。人手確保のため民間の給与水準は上昇し始めた。国土交通省の資料によると、京阪神の民間バス会社の1km当たりの人件費は2016年度で270.51円で、2012

年度と比べて5.6%上昇した（日本経済新聞2018年12月13日）。

人手不足の中で、京都ではインバウンドなどの観光客が増加した。民間バス会社にとっては、より採算の取れる新たな路線開拓の可能性があるにもかかわらず、受託運営に人手を削ぐことはできなくなってきた。2018年11月、京阪バスは京都市交通局に運行受託を取りやめると表明した。同社が担うのは6系統66両。市バス全体（818両）の約8%にあたる。撤退の理由は「運転手不足のなかで受託を続ければ自社の路線運行にも支障がでかねない」というものであった。西日本JRバスも「将来的に必要な運転手を確保できない懸念がある」として、受託する車両数の縮小を決めた。19年度から1系統14両を削減し、8系統66両とする。さらに、受託料の引き上げも求めるとみられている。

2社が抜けた後の7系統80両は市交通局が直営で運行を継続するが、そのためには新たに100人を超える運転手を公務員として採用しなければならない。賃金水準は民間よりも高い。19年度からは民間事業者に対する委託料も引き上げ、7~8億円ほど増加する。この結果、2019年度から10年間の累積赤字額は100億円を超える見通しとなった（日本経済新聞2018年12月3日）。

このような状況は他都市でも同じである。東京都は都営バスで2018年春のダイヤ改正時に運転手の確保難から全路線129の3割近い36路線の減便を実施した。大阪市は4月、市交通局の民営化にともない大阪シティバスに事業を引き継いだ。長崎県佐世保市は2019年3月に市交通局を廃止し、バス路線を民間に一本化する。

民間事業者も運行を見直し始めた。西日本鉄道は2018年3月のダイヤ改正時に福岡市内の黒字のバス路線をあえて廃止・減便した。

国土交通省が2018年11月に発表した2017年度のバス事業者（保有30両以上）の収支状況によると、公営・民営を合わせた245事業者のうち約7割の170事業者が赤字だった。公営18事業者では約9割の16事業者が赤字だった。

## (2) 児童相談所

2020年2月10日、午前3時半ごろ小学校6年生の女子児童が「神戸市こども家庭センター（児童相談所）」を訪れてインターホン越しに「母親に家を追い出された」と訴えた。これに対して休日・夜間の窓口業務を受託していたNPO法人の職員は、保護することなく、警察へ相談するように言って追い返した。こども家庭センターは2005年以降、60代以上が中心のボランティア活動団体であるNPO法人に夜間・休日業務を委託していて、女兒を追い返した相談員は、5年ほど対応に当たっていた60代後半の男性であった。当直に当たっていた相談員は、インターホン越しのみの対応で済ませたのち、市の担当職員にも女兒が訪れたことを伝えていなかった。女兒を追い返した理由について「高校生に見え、冗談だと思った」と話した。

このセンターのある場所は、「神戸ハーバーランドUmie」の真向かいにある。昼間は人の往来が多いが、深夜ともなると人はほとんど歩いていない。成人の女性でもひとり歩きに不安を覚える。助けを求めた女兒は、追い返されたあと、一人で交番へ向かった。

神戸市のマニュアルでは「来所者がいた場合は、すみやかに市職員に連絡する」と規定されており、今回の対応は明らかに不適切であった。

この事件を受けて神戸市は同センターの休日・夜間の電話対応に関する調査を行い、20年4月17日までに結果を発表した。それによると、「子どもを虐待してしまいそうで怖くなった」と相談した母親に開館時間に向け直すように伝えるなど、不適切な事案が2018-19年度に計6件あった。

神戸市によると、「子どもが父親から殴られけがをした」との相談に対し警察に連絡して開館時間に相談するように伝えたり、門限に間に合わずに家を閉め出された女子高校生に対し、帰宅が遅くなった理由を家族に説明して謝罪するよう助言したりしたケースなどがあった。これらはいずれも緊急性が高かったとみられる。

6件のうち3件は相談者の名前すら尋ねていなかった。相談後の状況について20年4月に確認できたケースは1件だけだった。

この事件の根本的な問題点は、窓口業務を受託していたNPO法人の職員に虐待などについての専門知識、いや基本的な知識がなかったことである。その結果、子ども達を危険な目に遭わせてしまった。この委託においては、市の担当者に対応を引き継ぐことになっていたが、守られていなかった。神戸市は窓口業務の見直しを進めており、今後は相談業務の経験がある人などを窓口配置する方向で体制を見直すとしている（日本経済新聞2020年4月17日夕刊）。

この委託先の専門は、児童福祉ではなく高齢者コミュニティだった。なぜ、委託相談員は女兒を追い返したのだろうか。日本子ども虐待防止学会に所属する、花園大学社会福祉学部の和田一郎教授は「委託元である市が、福祉に対する専門性を軽視している」と強く非難した。「問題なのは、神戸市が児童福祉の知識や経験を有しないNPO法人に業務を委託してしまったことです。委託先のNPOは、そもそも高齢者同士のコミュニティを作ることを目的とした団体であり、専門家ではありません。神戸市は、他の自治体に比べて福祉・教育の予算が多くありませんし、人員も少ないのです。にも関わらず、福祉の重要性を軽視して人員増加をせず、委託費でごまかしてきたことが今回の問題につながったのでしょうか」と話した。

### (3) 新規事業の民間委託 COCOA

2020年、厚生労働省は新型コロナウイルスの陽性登録者との接触記録を利用者に通知する接触確認アプリ「COCO A」を開発して、運用すると発表した。ところが、その後、このアプリに致命的な不具合が見つかり、放置されてしまった。その原因は厚生労働省に専門的な知識がなく、民間に多重委託したことであった。

厚生労働省は21年2月3日、グーグルの基本ソフト・アンドロイド版で、接触記録を利用者に通知する機能が停止していたと発表した。原因は20年9月末の改修であった。これによる致命的な不具合が4ヵ月も放置された。

変化の激しいデジタルの世界では短期間で検証や改善を繰り返す「アジャイル開発」が普及し

ている。民間企業はシステム障害などの際に開発業者に対して損害賠償を請求することが多いからである。厚生労働省はその後、2ヵ月ほど「修正を優先する」としてきた。担当部署は損害賠償を求めるかについて「対応はこれから検討する」と答えた。運用面で利用者（厚生労働省）に落ち度があれば損害賠償は請求できないが、COCOAについては厚生労働省も開発者の瑕疵を認めており損害賠償の請求は可能であるが、責任範囲の認定と損害額の算定は難しい。

厚生労働省は4月16日にまとめた調査報告書で「発注者としてプロジェクト全体を適切に管理できていなかった」と総括した。実務は民間まかせで責任意識が薄かった。20年11月に外部サイト「GitHub」で懸念が指摘された。報告書によると、ある職員は「事業者側が確認しているものと認識していた」と語った。

一方、事業者側も委託の連鎖で責任が曖昧になっていた。再委託や再々委託を通じて計6社がかかわっていた。ウェブサービス会社に勤める男性は「発注者が一定の専門知識を持った上で開発企業と密接なコミュニケーションをとるのは大前提だ」と話す。しかし、厚生労働省の山田雅彦総括審議官は「目利き力を持つ人材がいなかった」と認める。

COCOAは技術的に高度なアプリである。不具合の原因はアップル製のiPhoneとグーグルのAndroid端末の間の数値設定の微妙な差異による。東京大学の川原圭博教授は「行政経験しかない職員が高度な判断をするのは無理だ」と断言する。

日本から3ヵ月遅れて同様のアプリを導入したイギリスは、ダウンロード数が2月に2100万件を超え、人口の1/3ほどに達した。2月9日にはアラン・チューリング研究所とオックスフォード大学が「60万件の感染を予防できた可能性がある」との検証結果を政府と共に公表した。

日本は検証の入り口にも達していない。アプリのダウンロード数は3月末で2653万件だが、肝心の陽性登録数はたった1万2000件しかない。もちろん感染者の数がイギリスよりも少ないことがあるが（21年4月16日時点でイギリスは439万人、日本は52万人）、それでも少ない。根本的な原因は、デジタル技術の官民格差があまりにも大きいことである（日本経済新聞2021年4月17日）。

#### **(4) 成果連動型**

かつて自治体の民間委託事業において成果連動型が注目された。病気や犯罪の予防といった課題解決型の事業について、金融機関や投資家の資金を募り、事業の成果があがれば将来抑制できる費用の一部を投資家に還元するものである。

第三者の評価機関が事業者の提供したサービスの成果を評価する。自治体は評価に応じて事業者者に報酬を支払う。報酬は評価に応じて増減する。（インセンティブ付与）

事業が失敗した場合のリスクは投資家が負う点で、従来の民間委託とは一線を画す。「ソーシャル・インパクト・ボンド」（SIB）と呼ばれ、2010年にイギリスで受刑者の再犯を防ぐ目的の事業で始まった。

日本では、2017年7月に三井住友銀行と神戸市が始めた。糖尿病の患者100人を対象に半年

の間、食事療法や運動などの保健指導をして症状の悪化を防ぐ事業で、業務が終われば市は事業費の4割を最低保障額として事業者に支払う。その後の検証で完遂と評価されれば、神戸市は事業予算に抑制できた医療費の一部を上乗せして支払い、銀行や投資家は拠出額に5%超を上積みした金額を受けとる。100人全員が重症にならずにすめば、10年間で約1億7000万円の医療費を減らせると市側は試算する。

東京都八王子市では、みずほ銀行などと組み、大腸ガンの検診率に応じて市が報酬を支払う試みを始めた。AIで個人の受診歴を分析し、効果的な方法で検診を受けるように促す。病気の予防や早期に発見できて抑えられた医療費の一部が事業者への上乗せ報酬として投資家に還元される。

医療費の削減を目指す横浜市が具体策を検討中で、三井住友銀行によると、浜松市や札幌市など20程度の自治体がSIBに関心を寄せているという（日本経済新聞2017年12月13日）。

## 7 民間公共交通の苦境

これは民営化とは全く逆の動きであるが、住民にとって必要な公共的サービスをどのような形態で維持すべきかという点では、同じ問題を抱えている。

### (1) 政府による指導と誘導

2017年2月、総務省と内閣府は小規模自治体に対し、公営事業と行政サービスの効率化を促した。窓口業務の民間委託や複数の町村による共同運営などコスト削減につながる手法を全国的に導入させるとともに、収支公開で事業の優劣もはっきりと示すように述べ、人口の減少を見据えてスリムな自治体の運営をめざすように促した。

人口の減少している自治体では、戦後一律で整備してきた水道などの公営企業や全国横並びの行政サービスが維持できなくなっている。さらに、公共インフラの更新という避けられない課題も迫っている。民間事業者も撤退を始めており、食料品店やガソリンスタンドなどが過疎地から姿を消している。

国は2017年度からの2~3年で集中的に改革を進めるとした。公営事業では、16年度決算から詳細な経営情報の開示を求めた。会計方式が異なる病院を除き、バスや電力、駐車場など、ほぼ全事業が対象となった。

そのうえで存続や経営改善の難しい事業は廃止や民間委託、共同運営への切り替えを促す。総務省は2017年の春に、こうした方針を全国の自治体に通知した。全国の公営事業は2015年度決算で7300億円の黒字だが、実際には総額3兆円にもものぼる自治体の持ち出しで支えており、事実上赤字の状態にあった。

公共インフラの運営権売却による民間開放の事業規模は13~15年度で約5.1兆円にのぼった。政府は22年度までに7兆円規模に拡大する目標を示した（日本経済新聞2017年12月19日）。

国は窓口業務の改善も進めるとした。企業への委託やクラウドでのデータ管理でコストを削

減している自治体もある。内閣府によると、政令市の6割が窓口業務を民間委託しているが、5~20万人未満の自治体は2割どまりである。人口13万人の神奈川県海老名市は市民総合窓口や福祉総合窓口の委託で、経費を委託前よりも23%（6900万円）減らした（日本経済新聞2017年2月21日）。これらは、主として経費削減の目的で行われる民営化である。こうして、全国の自治体で実質的に赤字の公営事業を民間化する動きが始まった。

## （2）地下鉄

地下鉄の民営化は東京と大阪で進められている。東京の場合は資産価値を株式化して、東日本大震災の復興費用にあてることを目的として行われ、大阪の場合は財政の健全化の一環として、同時に新しい試みを実行しやすくするために交通局から切り離して民営化した。

2001年に特殊法人等整理合理化計画が閣議決定され、これに基づき2002年12月18日、帝都高速度交通営団を株式会社化する東京地下鉄株式会社法が施行された。こうして2004年4月に株式会社東京地下鉄（東京メトロ）が発足した。メトロ株は国が約53.4%、都が約46.6%を保有している。同法は付則で「保有する株式の売却」を定めている。東日本大震災を受けて、国はメトロ株の売却益を復興財源に充てることも決めた。一方で都はメトロへの影響力を維持したいとして売却には慎重である。こうしてメトロが計画している株式の上場についてはメドが立っていない（日本経済新聞2019年12月17日夕刊）。

政府は20年2月5日、保有する日本郵政株と東京メトロ株（全体の53.4%）の売却期限を2027年度まで5年延長することを決めた（日本経済新聞2020年2月6日）。

2021年7月には国土交通省の有識者会議と交通政策審議会の鉄道部会で、東京メトロの完全民営化に向けた道筋が議論された。国と都の株式をまず同じ割合で半分まで売却することが提案された。ただ、有楽町線の延伸や品川駅周辺の整備など、新たな路線の整備を担保するため両者で残りの1/2を持ち続けることも確認された。政府保有株は法律で2027年度までに売却し、東日本大震災の復興財源にあてることになっている（日本経済新聞2021年7月9日）。

大阪市は1992年ごろから景気対策として公共事業を推進した結果、財政が大幅に悪化した。市債残高はピークの2004年度に5兆5196億円にも達した。その後、財政の健全化に努力し、その一環として大阪地下鉄の民営化を行った。

大阪市は、地方公営企業である大阪市交通局を、大阪市の行政改革の一環として民営化するにあたり、同局が運営する地下鉄事業（大阪市営地下鉄）を承継する法人として、2017年6月に、大阪市高速電気軌道株式会社を設立した。同社は、2018年4月より同局から継承した高速軌道（地下鉄）8路線129.9kmと中量軌道（新交通システム）1路線7.9kmを運営している。

2019年3月期の連結売上高は1000億円を超えており、これは日本の中小私鉄では遠州鉄道と静岡鉄道に次いで3位であり、売上高1000億円超えの中小私鉄はこの3社しかない。

大阪メトロが2021年5月20日に発表した2021年3月期の連結決算は最終損益が43億円の赤字（前の期は271億円の黒字）だった。新型コロナウイルス感染拡大により鉄道の乗車人員が

19年度比28%減の6億6514万人となったのが響いた。最終赤字は18年の民営化後初めてである。売上高にあたる営業収益は27%減の1338億円だった。河井英明社長は配当を控えるとしたが、無配となれば民営化後初めてとなる。

大阪メトロは21年3月末に人工知能（AI）オンデマンド交通の実験を始めた。生野区と平野区の計3地区でまず半年実施する（日本経済新聞2021年4月21日）。民営化による経営の新しい試みといえる。

### **(3) 国鉄の清算とその後**

1987年に国鉄が分割・民営化された理由の一つは、国鉄が抱えていた37兆円の長期債務の整理であった。しかし、それは多くの労働者を犠牲にするものでもあった。85年7月の国鉄再建監理委員会の最終答申では分割・民営化と合わせて9万人余りの人員削減が含まれていた。では、債務整理は進んだのであろうか。政治的な圧力によって不採算の新線を建設することはなくなった。さらに膨大な旧国鉄用地を8兆5000億円で売却する目標も掲げた。

2019年12月、売却業務を国鉄清算事業団から引き継いだ鉄道建設・運輸施設整備支援機構がまとめた資料によると、30年以上にわたる売却の総額が7兆4700億円で終わったことが分かった。目標には1兆円ほど届かなかった。当初は売却に必要なインフラ整備などの費用8000億円を除く7兆7000億円の売却益を確保する計画だった。売却する総面積は約9200haである。最高額で売却できたのはJR東京駅前の旧国鉄本社跡で約3000億円であった。最後の案件は2018年度の大阪駅北側の貨物駅跡の一部であった。都市再生機構（UR）に800億円で売却した。うめきた2期地区のビル用地となる。URは三菱地所などの開発事業者に1777億円で売却した。しかし、この旧国鉄用地の売却には、目標を達成しなければならないという観点からすると大きな疑問が残った。地価が高いときに売らず、下落してから売るといった目的に反する行為が行われたからである。

旧国鉄用地の売却は87年に本格化した。バブル経済に伴う地価高騰を抑えるためとして、地域によっては売却が凍結された。そして地価が下落に転じた92年に大都市圏で上限価格を定めて再開された。当然、売却額は低迷した。

結局1998年になって、用地売却収入は国鉄OBの年金支払いなどに充てられ、旧国鉄債務は税金で返済されることになった。国民が負担するのは2018年3月末で17兆2187億円となり、98年度時点の24兆円を60年かけて返済することとなり、2058年頃までかかる（日本経済新聞2019年12月26日夕刊）。

JRになっても、不採算路線の見直しは続いている。詳細は別稿で扱うが、鉄道を廃止しても地元の要望が強いところでは、バス路線に切り替えている。その場合には第3セクターか民間企業の参入ということになる。採算が採れないために、自治体やJRが補助しなければ成り立たない。同じことは民間の地方鉄道にも起こっており、後で述べる。

鳥根県では2018年に三江線が廃止され、現在は木次線の存続が危ぶまれている。木次線は

2019年度の運賃収入がJR西の中で下から3番目である。沿線の自治体で構成する利活用推進協議会は21年4月から、県民を含む5人以上で木次線に乗ると運賃の半額を補助する制度を始めた。

JR北海道管内では日高線の大半（鶴川-様似）が廃止となり、21年4月から廃線ルートがバスが走るようになった。JR北海道は2016年に日高線の存続を検討する条件として年間コスト13億円の地元負担を求めたが、各地域にその余力はなかった。JRは撤退する代わりに沿線7町に25億円の支援金を支払う。自治体側はこれを新たなバス路線の運行原資にする。

JR四国は20年度に、唯一黒字だった路線も赤字に転落した。とくに採算が悪い予土線を念頭に廃線の議論を開始する姿勢である（日本経済新聞2021年5月20日）。

#### （4）路線バス

2018年に入ると全国で路線バス事業の苦境が明らかになってきた。2018年3月17日、日本最大のバス会社である西日本鉄道はダイヤ改正で福岡市中心部の循環バスや深夜バスを廃止した。常態化している休日出勤や長時間労働の是正につなげ、運転手の確保や離職の防止につなげるためである。このような運転手不足は各地で深刻となっている。日本経済新聞2018年3月26日によると、バス運転手の平均所定外労働時間は全職業比3倍超の490時間であるのに対し、賃金は1割程度低い水準に抑えられている。

国は働き方改革の一環として現在は適用除外となっている時間外労働時間の上限を罰則付きで設けていくとしているが、現実性に乏しい。というのも、全国のバス会社の6~7割は赤字経営だからである。運転手が確保できない背景には、効率化をすすめるために正社員の割合を減らしていること、そのために定着率が低いこと、特に若年層の応募が少ないことがある。

西鉄の場合、地域の大企業であり、正社員化を進めるなど採用に努力していたが、それでも長時間労働が敬遠され、通年採用する運転手への応募は年150人程度と3年ほど前に比べて半減している。

バスや路面電車を運行する、とさでん交通（高知市）は、18年4月から高知市内を走る路線バスのうち土日祝日のダイヤ49便を減便した。労働時間の短縮につなげやすい始発便や最終便を中心に減らす。一方で過疎地を走る路線は自治体の補助を受けていることが多く、減便するのは難しい。

両備グループ（岡山市）は、自社の黒字路線に他社が新規参入してきたため、路線の維持ができなくなったとして18年2月、自社の赤字路線の廃止届けを提出した。その後、地元で話し合いの場ができたため、廃止届けは取り下げたが、問題の解決は難しい（日本経済新聞2018年3月26日）。その後、地域の有力交通機関の合同につき、独占禁止法の特例が法制化されて20年11月に施行され、両備ホールディングスと岡山電気鉄道がバス事業の共同経営で合意し、国土交通省の認可を受けて、21年4月から岡山駅周辺で運行調整を始めた（日本経済新聞2021年5月3日）。

国土交通省の2016年のデータによると、全国の一般乗り合いバス事業者（保有車両30両以上）

246社のうち事業収支が赤字の事業者は157社で64%を占める。このうち首都圏、京阪神、東海などの大都市部の事業者を除いた165社では、82%が赤字となっている<sup>\*45</sup>。

このような流れの中で、国も対策をたててきた。1990年代の後半になって、従来の規制中心の政策が交通事業者の自助努力による効率の運用を阻害しているという意見が強まり、規制緩和が検討されてきた。2000年に鉄道事業法、2002年に道路運送法が改正され、免許制から許可制・届け出制へと移行し、新規路線への参入や不採算路線からの撤廃を行いやすくなった。私が住む洛西ニュータウンにもヤサカバスが新規に参入し、ずいぶん便利になった。

それまでは権限が国に集中していたが、地域の実情に通じた自治体と交通事業者が主体的に政策を考えるようにするため地域公共交通会議が設置された。この枠組みはやがて拡大され、バスやタクシー、鉄道、LRT（低床路面電車）まで、自治体が主導して議論する法定協議会へと進んだ。

しかし、土井の指摘によれば、公共交通の政策を根本的に議論するために必要なまちづくりや観光の位置づけが明確ではなかった。そこで2013年に交通政策全体の進め方を定める交通政策基本法が制定された。交通政策に関する基本的な考え方を定め、国・都道府県・市町村・事業者・国民の役割を明確にして観光との連携も明記された。

さらに人口減少に対応したコンパクトなまちづくりと連携して公共交通のネットワークを確保する目的で、2012年に地域公共交通活性化再生法が改正され、関係者の協議に基づいて、地域のまちづくりとも調和した地域公共交通網形成計画を策定し、実行・評価する枠組みが作られた<sup>\*46</sup>。

公共交通事業は電気・通信と同じく固定費の割合がとても大きい。かつ、人件費の比率も高い。そのうえ、老朽化した設備の更新や安全対策にも多額の投資が必要となる。土井は、従来は独立採算性の民間ビジネスとして成り立ってきたが、人口減少に転じたこれからの日本では、従来の（小林一三の創出した）ビジネスモデルは成り立たなくなると指摘する。確かに日本では公共交通事業も採算を重視し、地方自治体からの交通事業への財政支出は全体の2%にも満たない。ところが、ヨーロッパでは財政からの支出を前提に組み立てられている。土井はフランスのストラスブールが都市圏共同体予算の20%を公共交通に支出している例（2011年）をあげている。私が1987年にドイツのミュンヘンに留学していたときも、ミュンヘンのMVV（地域交通連合）が発行するグリュンネカルテを50マルク（約5000円）で購入すると1ヶ月間、都市交通（Sバーン）、地下鉄（Uバーン）、路面電車（トラム）、市バスが乗り放題であった<sup>\*47</sup>。

ヨーロッパでは財政から支えるために、様々な工夫をしている。フランスは国内交通基本法ですべての人の移動する権利を明記し、運賃を低廉に抑えるため、都市によって差はあるものの、運営費用の大半は交通税や補助金によって賄われている。他の国でも、都心の駐車料金を高くし

---

\*45 土井勉、日本経済新聞2018年6月8日。

\*46 土井勉、日本経済新聞2018年6月13日。

\*47 ただし、乗車範囲は都市中心部か郊外のどちらかを選ばなければならない。

たり、マイカーの都心流入を制限したりして、公共交通の利用を促す仕組みを作っている<sup>\*48</sup>。

土井は、公共交通への補助金は地域を支えるための支出であると主張する。この支出の効果は、クロスセクター効果を図ることで定量的に把握できる。これは、「ある部門で実施された行動が他の部門にどのような利益をもたらすか」を推計して積み上げたものを比較する手法である。例えば過疎地域の路線バスが廃止されれば、それまでの補助金は支出しなくてよくなる。その額が $a$ 円だとしよう。他方で、これまでバスを利用してきた高齢者の通院や買い物のために送迎バスや通院タクシーの手配が必要となる。また、高校生達の通学のためにスクールバスを手配しなければならないかもしれない。観光地の場合には、マイカーで訪れる観光客が増加し、駐車場の整備も必要となる。これらの増加した費用を $\beta$ 円とすると、いずれの費用も自治体の財政から支出しなければならないのであるから、当然に $a$ か $\beta$ のどちらか、少ない方が望ましいということになる<sup>\*49</sup>。これは、コンパクトシティ構想の発想とも共通している。

20年11月に地域の有力交通機関の合同につき、独占禁止法の特例が法制化されて施行され、複数の事業者が同一区間を共同経営できるようになった。熊本県内を走る九州産交バス、産交バス、熊本電気鉄道、熊本バス、熊本都市バスの5社による協同経営が21年4月から始まった。まずは熊本市内の4区間について効率的な運行に切り替えた。

国土交通省によると全国の路線バス事業の支出に対する収入の割合を示す経常収支率は2019年度で92.8%だが、大都市部以外の路線に限ると63%で4年連続で低下している。熊本県でも19年度の5社合計の収支は、費用が年約90億円に対して収入は60億円弱である。差額の約30億円は自治体の補助金で補っている。運転士も19年度は973人と、15年度に比べて1割減少した。熊本の共同経営推進室は競合路線の効率化で、24年度までの3年間で約9000万円の赤字が削減できると試算している。熊本市内の中心部で路線が競合する熊本市電との連携にも取り組むとしている。さらに、推進室ではサブスクリプション（定額課金）も検討している（日本経済新聞2021年5月3日）。これはミュンヘンでは30年以上前から行われていることについて前述した。

前橋市のバス6社も21年夏までに共同経営を申請する準備を始めている。

## （5） 地方鉄道の存続危機

近江鉄道は旧彦根藩士らの呼びかけで近江商人の資金を使って1898年に彦根・愛知川間で開業した。1926年には宇治川電気（関西電力の前身のひとつ）に買収され、1943年に箱根土地（現在のプリンスホテル）に買収されて、現在は西武鉄道の100%子会社である。米原-貴生川の本線と高宮-多賀大社前の多賀線、近江八幡-八日市の八日市線、計59.9kmを運行している。湖東内部地域の重要な鉄道である。しかし、マイカーが普及するに連れて輸送人員は減り続けている。ピークの1967年には年間で1126万人を輸送したが、2008-17年度では450-480万人に減少し、20年度は373万人に落ち込む予想である。2018年度の輸送人員は483万人。鉄道事業は1994年

\*48 土井勉、日本経済新聞2018年6月15日。

\*49 土井勉、日本経済新聞2018年6月19日。

度から営業赤字が続き、2017年度は3億5400万円、18年度は3億8000万円の赤字であった。20年度まで27年連続で赤字である。

1998年度に国や滋賀県、沿線自治体が設備投資の一部を負担する「活性化計画」が始まった。2016年には「民間企業として経営を維持するのは困難」として抜本的な支援策を県に要望した。

2019年7月3日、近江鉄道線活性化再生協議会が東近江市で開かれた。近江鉄道は、今後の経営に対する考え方や事業継続が困難な理由について説明した。25年間営業赤字であり、今後とも赤字を解消することは困難としたうえで、民間企業で鉄道事業を継続していくことは難しいとし、鉄道事業の分社化については今後の検討課題とした。

10月、滋賀県と東近江市、近江八幡市など沿線5市5町は地域公共交通活性化再生法にもとづく法定協議会を設置した(日本経済新聞2019年3月12日)。この協議の中で20年12月17日、24年度から上下分離方式を導入することが決定された。これは京都府の丹後鉄道が採用している方式であり(事業者の出資元はウィラー・アライアンス)、線路や電線、車両といった設備の所有を切り離して、事業者が運行に専念するものである。分離する資産の範囲によって、県と10市町の実質負担額は10年間で30-42億円と試算された。

すでに県と10市町は2度の財政支援スキームを実施しており、21年度までの24年間で総額は15億円にのぼる。これに対し、近江鉄道は鉄道事業は赤字だが、高速道路サービスエリア運営は好調で18年度の最終利益は2億9700万円と11年連続の黒字であった。

黒字会社を支援するのかという批判に対して、喜多村樹美男社長は、「景気変動のリスクを考えると、安定的な継続には事業としての収支均衡が欠かせない」と訴えた(日本経済新聞2019年11月6日)。

## (6) コロナ禍による経営危機

2020年の初めから日本を襲った新型コロナウイルスによる感染症の拡大は、その後の緊急事態宣言などの対策もあり、公共交通に深刻な影響を与えた。都市部の過密な通勤を避けるためにJRや地下鉄の利用が大幅に減少した。インバウンドによる観光需要の減退により、都市部の路線バスや観光バスの利用も減少した。この結果、例えばインバウンド需要により大きな利益を上げていた京都市営地下鉄の2020年度の営業利益は19年度よりも30%減少して190億5400万円となり、21年度に再び「経営健全化団体」に転落する可能性が高くなった(京都新聞2021年4月4日)。

JRも厳しい事態に陥った。JR東日本は21年4月6日、2020年度の鉄道営業収入が前年度比46.9%減少したと発表した。減少幅は過去最大である。このような状況はJR6社に共通しているが、中でもJR北海道と四国は深刻である。両社はともに20年4-9月の連結決算が過去最大の赤字となった。国土交通省は20年12月25日、JR北海道には2021年度から3年間で1302億円、JR四国には5年間で1025億円を支援すると発表した。支援法は20年度で終了するので、新たな支援を規定する改正案が21年1月の国会に提出された。支援額には債務の株式化(debt equity

swap)や、金融機関から借入れた場合の利子の補給などを含む(日本経済新聞2020年12月26日)。

近江鉄道やJR北海道・四国の経営危機は、人口の減少による乗客の減少とコロナ禍による乗客の減少によるものであり、全国各地の交通機関が直面している。たとえコロナ禍が収まっても解決しない。民間の経営努力で克服することはかなり困難と思われる。住民の足として本当に必要なのであれば、公的資金の投入は避けられない。

## 6 民営化の評価

日本の民営化が、必ずしも公営企業の経営の効率化を第1にするものではなく、様々な問題を抱えていることを見てきた。

第1の目的は、国有企業を株式会社化して、その株式を市場で売却し、その利益で財政を補填することである。NTTは85年に株式会社化された後、2021年までに数字に渡って株式を売却し、合計で約16兆円の利益を得たとみられる。

第2は、地方の公営事業において、公共では負担しきれない維持費や更新費などを民間に負担してもらうための民営化である。この場合には参入した民間企業は利益をあげるために当然に利用料金の引き上げを行う。しかし、フランスでは水道料金の値上げが住民の反発を招いている。結局、有権者の反発が生じるが、それが地方の政府へではなく、民間業者に向けられるところに意味がある。

第3に、人口が減少する先進国では、コンパクトシティ構想と並んで民営化は避けられない。というのも、利用者が減る以上、民営化をしないのであれば、公共料金を値上げするしかなく、その場合には有権者の強い反発が予想されるからである。値上げの理由は、公営事業においても人件費、減価償却積立金、更新費、借入金の返済などが必要であるからだが、有権者は「民間企業とちがって利潤を目的にしていない」から、公営事業の方が費用が低くて済むと思いつている。しかし、都市交通や水道の事例をみれば、公営企業の方が安上がりだというのは、思いこみに過ぎない。特に、現状では公共セクターからの過剰な補助や、受託企業の情報開示不足など、大きな問題がある。

第4は、政府の失敗をカバーするために行われるべきにもかかわらず、日本の政府にはその意識が掛けている。経済活動に対する政府の介入は拡大しつづけており、民営化よりも政府介入の方が、どんどん広がっている。政府が産業に対して過度に関与した例としてJDIの教訓がある<sup>50</sup>。政府系ベンチャーキャピタルというのは、言葉の矛盾であり、官僚による投資の指示が、本気でリスクを取りに行くことはできない。他方では投資の無知によって莫大な損失を発生させている<sup>51</sup>。

最後に、地方自治体の活動に対する政府の指導と補助が行き過ぎると、自治体側に過度の依存心が生じるという問題もある。民営化についても、すでに述べたように国によって様々な措置が

<sup>50</sup> 拙稿「産業革新投資機構 JIC の教訓」『経済』2019年6月号160頁以下参照。

<sup>51</sup> ヒロ・マスタ『日本の映画産業を殺すクールジャパンマネー』光文社新書(2020年)。

講じられることが、ひとつの起動力になっている。この場合、各自治体が公営事業に経営者としての自己責任意識をどこまで持っているのかが問われる。

## まとめ

アメリカ合衆国では、公共サービスの提供も含めて原理的に民間の方が望ましいという考え方が強いが、欧州や日本では従来の公営事業の継続が望ましいという考え方が根強いように思われる。

各自治体にとって公営事業が民営化される第1の理由は、経営の効率化を図ることである。公営でも採算が採れている場合には、民営化の動きは起こらない。採算が採れなくなり、利用料金の値上げについて有権者の了解が取れないということになれば、民営化の動きが出てくる。

もうひとつは、公共施設の建て替え等の費用が調達できない場合にPFIに頼ったり、インフラ更新の費用が捻出できない場合にコンセッションを利用することである。

この場合に、公営でも、必要な費用が調達できるとか、公営でも経営改善の可能性が高いという場合には、民営化を選択する必要でない。従って、公営では、必要な費用が調達できない、従業員に経営改善のインセンティブが湧かないという場合には、民営化が望ましい。あるいは避けられない。

注意しなければならないのは、単に労働コストを引き下げるために、民間委託や民営化を選択することである。現実には保育所や都市交通、ゴミ収集などにおいて、公務員と民間労働者の間に大きな賃金格差があり、自治体や納税者は、財政の赤字を避けるために民間委託や民営化を選択してきた。しかし、この問題は公務と民間の労働市場における賃金の決定システムの違いが根底にあるので、それを無視して進めると「公務員の賃金が高すぎる」という安易な思いこみに進んでしまう。そうではなくて、「公務の範囲に残すべきは何か」という議論をしてから決定すべきであり、しかも、公務員と民間労働者が併存する場合には、賃金の公平性に留意しなければならない。

現状では、公営事業において、経営改善や新しいアイデアの事業化の努力が、提案者の処遇の改善に結びつくことは難しい。一方で不採算になった場合でも「経営責任者」の個人的な責任が追及されることはまれで、「昇進の可能性がなくなる」ことはあり得るが、たいていの場合には「前任者の残した負の遺産」と受け止められる。

昇進の可能性がなくなった事例としては、「山の上に風力発電機を設置する」提案が実行され、それが失敗した場合などがある。こうなると、公営事業の職員は、成功しても自己の処遇が改善されないのに対し、失敗した場合には冷たい目でみられるのであるから、安全志向に閉じこもるのは仕方がない。

こうみると、技術進歩が早くて、経営改善の余地が大きい場合には、公営企業よりも民間企業形態の方が望ましい。ただし、従来の日本型集団主義の雇用慣行にとどまっている限りその効果

は薄いので、業績連動型の評価システムを取る企業でなければ成功しない。

必要な資金が集められないとか、採算が採れないという事業の場合には難しい。過疎地のバス、水道の場合には公営から民営化する場合と、過疎地の鉄道やバスでは民間の経営を第3セクターに移す場合の2通りがある。これらはいずれも、破綻を先延ばしにする可能性が大きい。鉄道や水道事業の場合には、設備更新費用を利用料金の値上げとコスト削減で調達しなければならないが、公営企業の場合には、有権者の抵抗が強いために実現が難しい。そこで、民営化すれば、利用料金の値上げとコスト削減は選挙において自治体当局（および与党）への非難には結び付かないかもしれないが、利用者の数が減少し、いずれは企業の経営が難しくなる。つまり、料金の値上げやコスト削減を主たる手段とする民営化は、そもそも経営環境が厳しいだけに、維持することは難しい。

したがって、経営が苦しいという理由だけで民営化することは間違っている。民営化が効果的な場合とは、技術進歩が早くて、経営改善の余地が大きい場合なのである。たとえばIT技術について、専門技術者を公務員に準じる形で採用することは難しい。公営企業の場合でも、職員の処遇は公務員に準じて行われる。日本の公務員はそもそも専門職員を想定しておらず、ゼネラリストを原則としている。その結果、IT関係の新企画を公務員が立ち上げるとんでもない失敗を犯すこともある。それがCOCOA事件であった。もし、公営事業で先端的な事業を開発するのであれば、年齢に関係なく、職業上の専門的知識とスキルを基準にして給与などを決定する仕組みに転換しなければ、必要な人材は集められない。現在の公務員達採用のあり方を見直さなければならない。

#### 参考文献

大島和夫『日本の構造改革と法』日本評論社2002年

佐和隆光『日本の「構造改革」』岩波新書2003年

晴山一穂『現代国家と行政法学の課題』日本評論社2012年

岸本聡子、三雲崇正他『安易な民営化のつけはどこに』イマジ出版2018年

ジュリスト「特集 PPP/PFIの現在」1533号、2019年6月号

榎原秀訓・大田直史・庄村勇人・尾林芳匡『行政サービスのインソーシング』自治体研究社2021年

(2021年7月12日脱稿)

(2021年7月31日受理)

(おおしま かずお 京都府立大学公共政策学部 名誉教授)