# 日本の民営化における公共性と企業性(1)
## ——JRとNTTを素材として——

林　淑　馨

序章　問題関心と課題設定
第1節　問題関心
第2節　先行研究と課題設定
2.1　先行研究——日本における民営化研究——
2.2　課題設定
第3節　全体の構成
第Ⅰ部　民営化に関する予備的考察
第1章　民営化の国際的動向——西欧諸国を中心に——
第1節　イギリスの民営化
1.1　民営化の背景と目的
1.2　民営化の推移と特徴
第2節　フランスの民営化
2.1　民営化の背景と目的
2.2　民営化の推移と特徴
第3節　ドイツの民営化
3.1　民営化の背景と目的
3.2　民営化の推移と特徴
第2章　民営化の概念と分析の視点・枠組
第1節　民営化の概念
1.1　本稿における民営化の概念
1.2　民営化の多様な概念（以上本号）
第2節　分析視点——公共性と企業性——

第3節　分析枠組
第Ⅱ部　事業体の活動における公共性と企業性
第3章　JRの活動
第1節　国鉄分割民営化の経緯
第2節　民営化の検証
第4章　NTTの活動
第1節　電電公社民営化の経緯
第2節　民営化の検証
第Ⅲ部　事業体の組織改革における公共性と企業性
第5章　JRの組織改革
第1節　組織構造
第2節　組織文化
第3節　管理手法
第4節　国鉄・JR・私鉄の相違点
まとめ
第6章　NTTの組織改革
第1節　組織構造
第2節　組織文化
第3節　管理手法
第4節　電電公社・NTT・民間電話会社の相違点
まとめ
終章　民営化における公共性と企業性
第1節　国鉄と電電公社の民営化の全体像とその評価
第2節　民営化・事業体の活動・組織改革の関係
補論　民営化の日台比較
第1節　台湾の公企業の概略
第2節　日本と台湾の民営化の比較
――鉄道・電気通信事業を中心に――

付録１：調査の概要
付録２：国鉄分割民営化に関するアンケート調査質問票
付録３：電電公社民営化に関するアンケート調査質問票
付録４：国鉄・電電公社の民営化に関するアンケート調査の結果
参照文献

## 序章　問題関心と課題設定

80年代以降、イギリスを始めとして、日本、ドイツ、フランス等の国において公企業の民営化が実施されてきた。その主な理由は、公企業の経営の非効率が深刻な赤字問題を生み出し、それが国家財政の負担の増加をもたらしたことであった。そこで、経営の非効率と赤字問題を根本的に解決するために、各国は解決策を模索し、民営化を実施した。しかしながら、民営化された企業の提供するサービスの多くは公共的な性質を持つことが認められているため、民営化によって企業性が発揮される一方で、不採算サービスの供給が停止されるなど、公共性が犠牲にされるのではないかとの懸念が表明されてきた。本稿では、日本の国鉄と電電公社の民営化を事例として、民営化における公共性と企業性の対立・調和問題について検討する。

序章では、本稿の問題関心と課題設定を述べる。第１節では、本稿の問題関心を明らかにする。第２節では、その問題関心にそって、民営化に関する先行研究を整理・紹介しながら、本稿の独自性を明らかにしたうえで、課題を設定する。第３節では、本稿の全体の構成を示す。

## 第１節　問題関心

民営化が提起された主な理由は、公企業において公共性と企業性が調和不可能だと考えられたからである。民営化の推進者によると、公企業の経営の非効率問題を徹底的に解決するために、公企業の枠を超えた改革、すなわち民営化が必要だとされる。しかしながら、公企業が担ってきた公共的役割は、民営化の実施に伴う企業性重視の下で、如何に確保されるのか。以下では、まず、公企業における公共性と企業性、次に、民営化後の公共性の維持について検討してみよう。

公企業は政府の多くの目的（経済的、社会的等）のために創設され、運営されてきた。具体的にいえば、公企業が分担する事業の多くは、いわゆる「市場の失敗」のために私企業に委ねえないもの、または私企業が分担しようとしないものである。あるいは、社会政策的要請、即ち、公共サービスの必要性の高さや低所得層への配慮から、公企業においては、経済合理性の追求が抑制される。例えば、コストの相違を無視した全国均一の料金政策により、高いコストで過疎地へのサービス供給がなされる。このように、公企業は政府が多様な政策目的を達成するため用いられてきた。

ところが、公企業は、上述の経済的、社会的目的の達成のため、また、倒産の心配の欠如という安易感から経営の非効率をもたらすことのため、長期にわたって低収益や不採算の状況が続き、国家財政の負担は不断に増加してきた。国家財政が黒字の状況においてならば、財政補助等によって公企業の経営を維持することが可能であるが、国家財政が赤字の状況においては、公企業に赤字補填を提供することは困難である。こうして、80年代以降、国家財政赤字の拡大によって、公企業改革は不可避となったのである。

民営化を含む公企業改革について最も議論になるのは、公企業における公共性と企業性の二重の性格である。植草益は「公企業は、一方で政

府の公的所有と規制・監督下にあるという意味で政府一般活動に近い性格をもち、他方で経営管理に一定の自立性をもち、かつ独立採算性を経営原則として運営されるという意味で私企業に近い性格をもっている」(1)と述べている。このようにみると、公企業は行政と私企業の中間領域に設立されるものであるため、一方で行政と同様に公共目的の達成の義務を負っているが、他方で私企業と同様に収益を目的としているという事業体である。公企業はこのような二重の性格のため、行政または私企業が単一的性格をもつのと比較して、より複雑である。公企業においては、公共性の達成と企業性の発揮という対立的要素を調和させる必要に迫られることとなる。

この問題に関して、大島国雄は「公共性と企業性とは、『目的としての公共性』と『手段としての企業性』として互いに認識されるべきものである」(2)と主張している。大島の見解によると、公企業における公共性と企業性の関係は対立的関係ではなく、目的と手段の関係である。さらに、角本良平は、公共性と企業性との関係を目的と手段として考えたうえで、目的が手段を破壊する際には、目的の実現が不可能になると述べる(3)。従って、目的を達成するために、健全な経営を維持できるだけの手段の確保が必要である。換言すれば、公共性を達成するために、その前提条件として企業性の発揮が必要だということである。

だが、公企業は、公共性の名のもとで、行政・政治からの介入を受け、効率性の発揮を抑制されていた。また、利潤獲得を期待し難い公共サービスを提供する必要があるため、私企業の成果との格差は次第に拡大し、公企業の業績悪化が顕著になってきた。従って、自主性発揮と効率化の徹底を図るためには、公企業の枠内での改革では不十分であり、思い切って公企業の枠を超えた民営化によるほかないという考え方が提起されてきた。

こうして、ここ20年間、民営化が世界的な政策潮流となった。80年代に、イギリスを始めとして、フランス、ドイツ、日本等の先進国で民営

化が実施された。90年代に入り、民営化は西欧・日本等の先進資本主義国だけでなく、韓国・台湾等の発展途上国においても、さらに東欧・旧ソ連等の旧社会主義国においても、計画されあるいは実施されている。

民営化の世界的風潮の発端は、70年代に先進資本主義国において、経済の停滞及び社会福祉と公共投資の多用から財政赤字が膨大となり、各国とも小さな政府への回帰を志向せざるをえなかったことである。そのため、一般的に、民営化は「市場原理の復権と小さな政府への回帰」を目指すとみられる。赤字公企業への補助金支出の削減、資産の民間売却による財政収入の増加を通じて、財政赤字の縮小に寄与するものと期待されたのである。

しかしながら、公企業のサービスの特質を考えずに、企業性の視点だけから民営化を評価することは、妥当であろうか。公企業の提供するサービスの公共性と企業性という事業的特性は、民営化後も依然として残るから、企業性を重視しつつも公共性を如何に確保するかが、民営化後の重要な問題となる。大島や角本の言葉を借りれば、手段としての企業性が目的としての公共性を破壊することを如何にして防ぐかという問題が生じる。従って、民営化を検討する際に、経営効率、収支状況という経済・財政的側面だけでなく、公共サービスの確保の側面からも考える必要がある。公共性の制約下に企業性を如何に発揮させるかという公企業としての問題は、民営化による公企業形態からの離脱によって一応解消することになるが、次には、企業性を発揮しながら公共性を如何に維持するかという問題が、民営化企業だけでなく行政官庁や地方自治体を含めて総合的に対処すべき新たな問題として生じてくるのではないか。これが本稿の問題関心である。

## 第2節 先行研究と課題設定

本節では、先行研究を検討し、本稿の課題を設定する。まず、日本に

おける民営化研究全般について簡単に紹介・評価したうえで、行政学の分野で本稿と最も近い先行研究を取り上げて詳しく検討する。続いて、前述の問題関心と先行研究の評価を踏まえて、本稿の課題を設定する。

## 2.1　先行研究——日本における民営化研究——

日本では、民営化の研究は比較的新しい領域であるが、それぞれの学問分野と問題関心の相違により、多様な研究が存在する。以下では、日本における民営化研究の動向について、簡単に紹介・評価してみよう。

### (1)　外国の民営化

外国の民営化を一般的に紹介したものとしては、テオ・ティーマイヤー編『民営化の世界的潮流』(4)、鳩山巧「イギリスの民営化政策—1、2—」(5)、森田朗「イギリス保守党政権における産業政策—『民営化』政策を中心に—」(6)及び「イギリス保守党政権の『民営化』政策」(7)、OECD編『規制緩和と民営化』(8)、野村宗訓『民営化政策と市場経済』(9)、規制緩和・民営化研究会編『欧米の規制緩和と民営化』(10)、中村太和『現代イギリス公企業論—国有化と民営化の対抗—』(11)及び『民営化の政治経済学』(12)、桜井徹『ドイツ統一と公企業の民営化』(13)、玉村博巳『転換期の民営化政策』(14)、そして森彰夫『ハンガリーにおける民営化の政治経済学』(15)等がみられる。

これらの研究は、各国の民営化の背景から説き起こし、その実態を検討し、その成果や問題点を指摘しており、そこから重要な教訓を学ぶことができるという点で貴重である。例えば、第1章で述べるように、イギリスの民営化における「黄金株制度」、ドイツの国鉄改革における「上下分離」の手法など、各国の民営化において公共性の確保が配慮されているという点である。また、開発途上国において、従業員持株を通じて民営化反対論の押え込みを図るという点は、台湾にも共通しており、興

味深い[16]。また、先進資本主義国、開発途上国ないしは東欧社会主義国の民営化の紹介について、日本の民営化と関連させて論じており、各国の民営化の限界を認識することができる。次に、本稿と同じく日本の民営化を扱った研究を取り上げよう。

(2) 日本の民営化

日本の三公社の民営化を対象とした研究の動向は、民営化前の研究と民営化後の研究に大きく分けることができる。

まず、民営化前に、公企業の現状、問題点、及び改革の方向を中心に検討した研究は無数にある。例えば、産業組織論の領域から公企業問題に接近した植草益「公企業分析序説」[17]及び「公企業改革の基本方向」[18]、経営学の立場から、公企業経営の内容、将来の公企業経営のあり方を検討した大島国雄『公企業の経営学』[19]、三公社の改革を提言した加藤寛・山同陽一『国鉄・電電・専売再生の構図』[20]等が挙げられる。これらの研究では、日本の公企業の歴史、現状や実態、公企業の重要性、役割、問題点などが論じられ、公企業改革の手法ないし対応策も提出されている。

これらのうち、三公社の問題を中心として、詳細かつ個別に検討したのは、臨調第四部会のメンバーの加藤寛・山同陽一による『国鉄・電電・専売再生の構図』である。臨調は「企業性、効率性を発揮させてこそ、“公共性”は確保され、達成される」との基本態度を採用していたが、「企業性、効率性」及び「公共性」とは何を意味するのかについて明らかにしていなかった。加藤・山同は、「企業的運営」とは「効率性」を「最大限に発揮させること」であり、この場合「採算性がその評価基準に位置づけられる」[21]とする。このように、この本は臨調答申では十分に理解できないことを補完することができる。

また、加藤寛・大島国雄・山口亮「公企業・公共性・企業性」[22]、桜井徹「公企業（公共企業体）経営における『公共性』と『企業性』につ

いて」[23]及び「公企業経営における『公共性』と『企業性』―国鉄を中心として―」[24]、丸尾直美「公企業の経営形態―公共性と効率性を両立させるシステム―」[25]、岡野行秀「公共性・効率性・採算性」[26]等の研究は、公企業の公共性と企業性の概念或いは構成要素について、かなり詳細に分析していた。これらは公共性と企業性の概念の捉え方、公企業における公共性と企業性の調和・対立問題、及び公企業の経営形態の枠内の改革の可能性と限界等に対して理解を深める点で、貴重な業績である。これらの研究は民営化企業における公共性と企業性を検討したものではないが、公共性と企業性の内容の検討は参考になる。

総括的に、この時期の公企業研究には二つの特徴があった。一つは、公企業の歴史及び実態の分析への積極的取組みであった。もう一つは、公共性と企業性の調和・対立の視点から公企業改革を検討したことであった。

次に、三公社の民営化が実施されてから、民営化の過程や効果を明らかにするため、様々な視点から民営化を検討したり、評価したりする研究が出てきた。

まず、政治過程論の視点から日本の三公社（国鉄・電電公社・専売）の民営化を検討したのは、草野厚『国鉄改革―政策決定ゲームの主役たち―』[27]、飯尾潤『民営化の政治過程』[28]等である。前者は「民営化を例として、日本政治における自己改革の可能性と限界を探る」ことを課題としたものであり、後者は「どのような事情で分割・民営化が実現されたのか」という視点から分析したものである。両者の最大の共通点は民営化の政治過程を分析したことであり、詳細な記述と分析を通じて、民営化の政治的背景や経過を明らかにした。但し、本稿は、民営化の政治過程ではなく効果を分析するものである。

また、「小さな政府」論への経済理論の転換の視点から民営化を検討したのは、遠山嘉博「わが国における民営化の胎動・実践・評価」[29]等である。遠山は、「自由放任から国家の経済介入の増大へ、国家の経済

介入の増大から市場原理の復権と政府統制の排除へ」という「経済政策の基調転換」の視点から、日本の3公社民営化の背景、公企業の業績不振の原因を説明し、民営化の成果、問題点、及び日本における民営化の将来に論及した。これらの研究は、複数の民営化の事例を扱い、共通点を抽出しながら、民営化の効果と将来を検討しており、日本の民営化の全体像を明らかにするために役立つと思われる。だが、経済学の側面から民営化の効果に論及している結果、公共性の検討はやはり不十分である。

民営化に関する研究の中で、公共性と企業性の問題に触れたものは少なくない。例えば、遠山嘉博『現代公企業総論』(30)、大島国雄『公企業改革の時代』(31)、重森暁編『日本公企業の再生』(32)、角本良平『鉄道政策の検証—JRの未来を探る』(33)、森恒夫『現代日本型公企業の軌跡—公益と私益の対立と融合—』(34)などである。これらの研究は、公企業改革の問題を中心に、公共性と企業性の調和・対立の問題、民営化の可否を含めて検討したものであるが、必ずしも公共性と企業性に焦点をおいた研究ではない。ここでは、これらのうち、遠山嘉博『現代公企業総論』を取り上げる。

遠山は、公企業がその発足時以来つねに公共性と企業性の均衡ある調和という課題を背負わされ、「公企業改革の歴史は、この公共性と企業性の二つの要素の調和的融合、発展的結合という固有の課題の解決のための努力の過程とみることができる」(35)と指摘している。その上で、遠山は、公企業における公共性と企業性の調和・対立という場合に、公共性をミクロとマクロという立場から捉える必要性があることに言及している。後述するように、この点が本稿の公共性概念の形成、及び公共性と企業性の調和・対立問題の検討にとって重要な示唆を与える。しかしながら、実証分析については、本書は民営化の直後（87年）に発行されたため、民営化の効果を十分に明らかにしたとは言えない。

(3)　今村都南雄編著『民営化の効果と現実　NTT と JR』(中央法規、1997年)

日本の行政学において、公共性と企業性の視点から日本の民営化（特に事業体の組織改革）を検討した研究は殆ど見当たらない。今村都南雄編著『民営化の効果と現実 NTT と JR』が唯一の著作であるといえよう。

この著作の特徴は、次のようにまとめられる。第 1 に、行政学者を中心に、NTT と JR に関する包括的な民営化研究を行ったことである。これまで行政学分野で、公共性と企業性の視点から、日本の民営化(特に、NTT と JR）に関して詳細に検討することはなかった。この点からみれば、今村等の研究は貴重である。第 2 に、事業体の組織内部の変化について研究していることである。政府・事業体・利用者の関係に関する考察だけでなく、組織論（組織改革）と管理論（管理手法の変化）の観点から民営化の効果を検証したものは、各国の民営化研究にもほとんど例がないと思われる。

他方で、問題と思われるのは、民営化を分析する視点が筆者ごとに多岐にわたって一貫性を欠いており、統一的な枠組を構築していないことである。組織改革についても、細かい事実の羅列分析に終わっており、また、民営化－組織改革－事業体の活動の関係についての体系的な分析が欠落している。

このようにみると、JR と NTT を対象として、民営化を分析・評価した研究は少なくないが、公共性と企業性の視点から、明確な分析枠組を使用して、民営化・組織改革・事業体の活動の三者の関係を体系的に検証した研究は見当たらない。

## 2.2　課題設定

上述の問題関心と先行研究の整理を踏まえて、本稿の課題を以下のように設定する。

本稿の課題は、JR と NTT を素材として、公共性と企業性の視点から、民営化前後の行政・政治と事業体の関係、事業体の組織、事業体の活動の変化を関連づけながら分析することである。本稿における公共性とは、ミクロ公共性（地理的公平性、経済的公平性、安全性）とマクロ公共性（国家財政負担の軽減、公害・環境問題への対応、高度情報会社への対応）、企業性とは、経営の自主性、効率性、サービスの質、経営成績である。日本における民営化の二つの代表的な事例の分析から、民営化・組織改革・事業体の活動の変化の関係を一般的な形で述べて、台湾の民営化と比較することにしたい。

## 第3節　本稿の構成

最後に、各章で取り上げる主要な論点を簡潔に述べつつ、本稿の構成を説明しておくことにしたい。

本稿は概ね三部構成になっている。第Ⅰ部（第1、2章）は予備的考察であり、民営化の国際的動向を整理・分析したうえで、本稿の事例を分析するための視点・枠組を提示する。第Ⅱ部（第3章、4章）では、民営化とそれによる JR と NTT の活動の変化を、公共性と企業性の視点から分析する。第Ⅲ部（第5章、6章）では、JR と NTT のそれぞれについて、社員へのアンケート調査に基づいて、組織構造、組織文化及び管理手法の改革を分析し、これらの諸点が事業体の活動にどのような変化をもたらしたかを検証する。なお、このようなアンケート調査はこれまでに行われたことがない。終章では、これまでの国鉄・電電公社の民営化についての分析を整理する。補論では、台湾の民営化と比較する。以下では、各章の内容を簡単に述べておく。

第1章は、「民営化の国際的動向」である。ここでは、イギリス、フランス、ドイツの三カ国を取り上げる。これらの国の民営化の検討を通じて、西欧諸国の民営化においても公共性への配慮がなされていること

を明らかにする。

第2章は、「民営化の概念とその分析視点・枠組」である。まず、本稿における民営化の概念を明らかにする。次に、本稿の分析視点である公共性と企業性の様々な概念を検討したうえで、本稿における公共性と企業性を定義する。最後に、行政・政治 - 事業体 - 利用者の関係についての本稿の分析枠組を構築する。

第Ⅱ部の第3章は、「JRの活動」である。まず、国鉄分割民営化の経緯を簡単に記述し、国鉄分割民営化をめぐる論点を整理する。その上で、公共性と企業性の視点から、運輸省・国会とJRの関係の変化と、それがJRの活動に与えた影響を検討する。

第4章は、「NTTの活動」である。まず、電電公社民営化の経緯、公社という制度の特徴と限界、及び民営化をめぐる論争について整理・分析する。その上で、第3章と同様に、公共性と企業性の視点から民営化の効果を検証する。

第Ⅲ部の第5章は、「JRの組織改革」である。まず、二次資料やJRの内部資料に基づいて、組織構造、組織文化、管理手法に関する仮説を提示する。次に、JR旅客6会社の社員（入社15年以上、総計337人）へのアンケート調査によって仮説を検証する。

第6章は、「NTTの組織改革」である。JRと同様に、まず二次資料等に基づいて仮説を提示し、次に、NTTの社員（入社15年以上、総計284人）へのアンケート調査によって仮説を検証する。

終章は、「民営化における公共性と企業性」である。まず、国鉄と電電公社の民営化の全体像を描き、その成果を総合的に評価する。次に、これらの事例を踏まえて、外国の事例も参照しながら、公共性と企業性の視点から、民営化・組織改革・事業体の活動の変化の関係を考察する。以上、本稿の結論として述べる。

補論では、台湾の公企業の概略を簡単に紹介したうえで、鉄道と電気通信の分野における日本と台湾の民営化を比較してゆきたい。

## 注

(1) 植草益「公企業改革の基本方向」『季刊　現代経済』SUMMER、1982年、141頁。

(2) 大島国雄『公企業の経営学［第2新訂版］』白桃書店、1987年、99頁。この「目的と手段」論について、以前に、加藤寛も同様の指摘をしている。「公企業は公共性を遂行するものとして設立されたものである。公企業はその設立目的を達成するためには、経営の能率化が必要である。だが、公企業の目的はあくまで公共性の確保であり、公共性の目的をよりよく達成するため手段として、企業性も与えられているのであるから、したがって公共性を第一義とし、しかもその許す範囲内で極力企業性を高める工夫をこらすことが、公企業の設立目的を最も高度に達成するために必要だと思われる」（加藤寛『日本の公社・公団』日本経済新聞社、1970年、164頁）。

(3) 角本良平『鉄道政策の検証—JRの未来を探る』白桃書店、1989年、294頁。

(4) テオ・ティーマイヤー編／尾上久雄等訳『民営化の世界的潮流』御茶の水書房、1987年。

(5) 鳩山巧「イギリスの民営化政策—1、2—」『同志社商学』第41巻第1、2号、1989年。

(6) 森田朗「イギリス保守党政権における産業政策—『民営化』政策を中心に—」『季刊行政管理研究』第39巻、1987年。

(7) 森田朗「イギリス保守党政権の『民営化』政策」『季刊行政管理研究』第42巻、1988年。

(8) OECD編／山本哲三・松尾勝訳『規制緩和と民営化』東洋経済新報社、1993年。

(9) 野村宗訓『民営化政策と市場経済』税務経理協会、1993年。

(10) 規制緩和・民営化研究会編『欧米の規制緩和と民営化』大蔵省印刷局、1994年。

(11) 中村太和『現代イギリス公企業論—国有化と民営化の対抗—』白桃書房、1991年。

(12) 中村太和『民営化の政治経済学』日本経済評論社、1996年。

(13) 桜井徹『ドイツ統一と公企業の民営化』同文館、1996年。

⒁　玉村博巳『転換期の民営化政策』晃洋書房、1997年。

⒂　森彰夫『ハンガリーにおける民営化の政治経済学』彩流社、1999年。

⒃　浜川一憲「発展途上国の民営化」玉村編、前掲書、246‐8頁。

⒄　植草益「公企業分析序説⑴、⑵」『経済学論集』第44巻第4号、第45巻第2号、1979年1月及び7月。

⒅　植草、前掲論文、1982年。

⒆　大島、前掲書。

⒇　加藤寛・山同陽一『国鉄・電電・専売再生の構図』東洋経済新報社、1983年。

(21)　同上、188頁。

(22)　加藤寛・大島国雄・山口亮「公企業・公共性・企業性」『運輸と経済』第31巻第2号、1971年。

(23)　桜井徹「公企業（公共企業体）経営における『公共性』と『企業性』について」『商学論集』第54巻第2号、1983年。

(24)「公企業経営における『公共性』と『企業性』―国鉄を中心として―」日本経営学会編『政府と企業』（経営学論集第55集）千倉書房、1985年。

(25)　丸尾直美「公企業の経営形態―公共性と効率性を両立させるシステム―」岡野行秀・植草益編『日本の公企業』東京大学出版会、1984年。

(26)　岡野行秀「公共性・効率性・採算性」『ジュリスト増刊総合特集31』860号、有斐閣、1983年。

(27)　草野厚『国鉄改革』中公新書、1989年。

(28)　飯尾潤『民営化の政治過程』東京大学出版会、1994年。

(29)　遠山嘉博「わが国における民営化の胎動・実践・評価」『追手門経済論集』第30巻第1号、1995年5月。

(30)　遠山嘉博『現代公企業総論』東洋経済新報社、1987年。

(31)　大島国雄『公企業改革の時代』同文館、1984年。

(32)　重森暁編『日本公企業の再生』法律文化社、1986年。

(33)　角本良平『鉄道政策の検証―JR の未来を探る』白桃書房、1989年。

(34)　森恒夫『現代日本型公企業の軌跡公益と私益の対立と融合』ミネルヴァ書房、1992年。

(35) 遠山、前掲書、398頁。

# 第I部　民営化に関する予備的考察

第I部では、実証研究に入る前に、民営化に関する予備的考察を行う。1979年にサッチャー政権が民営化政策を提起してから、民営化が世界的潮流になってきた。この約20年の間に、西欧諸国における民営化はどのように推移しているのか。西欧諸国において、公共性と企業性の調和問題は提起されたのか、或いはどのように位置づけられたのか。また、西欧諸国に相対して、日本の民営化の特徴は何か。第1章では、イギリス、フランス、ドイツの三カ国に限定して、各国の民営化の背景と目的、及び民営化の推移と特徴を検討する。

また、民営化に関する定義は多様かつ不明確であり、民営化を分析・評価する明確な視点・枠組も欠落している。このため、第2章では、本稿における民営化の定義を明らかにし、それを分析するための視点と枠組を提示する。

## 第1章　民営化の国際的動向――西欧諸国を中心に――

90年代に入り、民営化は、西欧・日本などの先進資本主義国だけでなく、韓国・台湾などの発展途上国においても、さらに東欧・旧ソ連などの旧社会主義国においても、計画されあるいは実施されている。

本章では、各国の民営化について詳しく検討することはできないが、イギリス、フランス、ドイツを中心に、民営化の背景と目的を整理し、各国の民営化の推移と特徴を概観する。

民営化は、80年代初めから、まずイギリス、次いで西ドイツ、フランス、イタリアなどのEC諸国において実施されてきた。各国ごとに民営

化の目的・範囲・実施方法は異なるが、本章の分析の対象はイギリス、フランスとドイツの三カ国に限定する。その理由は、これらの国が、第二次大戦後、大規模な国有企業を持っていたからである。特に、イギリスとフランスは、産業国有化により、単に公益事業のみならず、自動車、石炭、鉄鋼等の基礎産業を国有化し、その後、民営化を実施した。なお、各国で民営化が実施される前の公企業の存在領域と比率は表１‐１の通りである。

**表１－１　各国民営化前の公企業の存在領域と比率**

| | 民営化実施期 | 郵便 | 電信 | 鉄道 | 石炭 | 石油 | 金融 | 化学 | 保険 | 電ガ力ス | 輸航送空 | 製自動造車 | 鋼アル鉄ミ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| イギリス | 1979 | ● | ● | ● | ● | × | × | ◎ | × | ● | ◎ | ◎ | ● |
| フランス | 1986 | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ◎ | ● |
| ドイツ | 1983 | ● | ● | ● | ◎ | ○ | ◎ | × | × | ◎ | ● | × | × |
| 日　本 | 1985 | ● | ● | ◎ | × | × | × | × | × | × | ○ | × | × |

注）：●：75％以上、◎：50‐75％、○：25‐50％、×：25％以下を示す。
出所：玉村博巳編『民営化の国際比較』八千代出版、1993年、111頁とOECD 編、山本哲三／松尾勝訳『規制緩和と民営化』東洋経済新報社、1993年により作成。

本章の各節の構成は次のようなものである。まず、各国の民営化の背景と目的を紹介・整理する。続いて各国の民営化の推移と特徴を検討していく。

## 第1節　イギリスの民営化

### 1.1　民営化の背景と目的

(1)　背景――80年代における経済政策の転換――

イギリスにおける民営化の背景を検討するために、民営化が進められる以前の公企業・公営事業の状況を見ておく。

イギリスの公企業は、第二次大戦直後に第三次労働党政権下（1945－51年）で創設された。当初、公企業は「政府機関としての20世紀最大の発明である」と期待・評価されたため、一連の重要産業が国有化された。その結果、公企業はイギリスの産業活動の中で大きな役割を果たし、国民経済において極めて高い比重を占めていた。但し、その利潤は民間企業に比べて3分の1、或いは、4分の1と極めて低い水準にとどまっていた[(1)]。公企業は基礎的重要産業であるため、国家的観点からする経済政策や経済計画の下で、自由な経営を許されなかったからである。関係大臣は投資、価格、雇用などについて公企業を統制し、その経営は公共性の枠組から離脱することができなかった。それゆえに、公企業は経営の非効率、赤字、及び膨大な補助金という問題を形成することになった。そして、イギリスの財政の悪化に伴って公企業への財政支出が困難になり、公企業改革の議論が提起された。

このようにみると、イギリスの民営化の背景には、二つの要因がある。一つは、第三次労働党政権が大規模な国有化政策を遂行したため、民営化の対象となる公企業が大量に存在したことである。もう一つは、イギリス経済の悪化である。特に、1970年代後半には経済再建のために公共部門借入必要額（PSBR、政府支出と税収との差）を縮小する必要性が高まった[(2)]。

このような背景のもとで、1979年に新自由主義を標榜するサッチャー政権が誕生した。サッチャー政権は経済問題に関してマネタリスト理論

を信奉しながら、競争原理を重視し、産業への保護措置を撤廃し、公共部門を縮小する立場をとった。このような方針の下で、サッチャー政権は、財政赤字を改善し、低迷していたイギリス経済を活性化するため、民営化を経済・財政政策の重要な柱として位置づけて積極的に展開した。民営化政策はサッチャリズムを象徴する重要な経済政策の一つであったといえよう。

(2)　目的

サッチャー政権が推進した民営化の目的についての分析は少なくない。整理すれば次の点が指摘できる。第1に、政府介入の排除を通じて、経営の自主性と効率性を達成すること。公企業の公共的事業特質のため、政府は事業体の経営効率を無視して、政治的・政策的要因に基づき経営に介入する場合が多い(3)。その結果、事業体の活動は大幅に制限され、効率性が阻害されることになる。従って、経営の非効率を改善するため、政府介入の排除が必要とみられた。第2に、競争促進による事業体の活性化。民営化政策の中で、直接的に競争促進に寄与する方法は自由化である。民営化・自由化と競争促進の関係について、野村宗訓は次のように述べる。「競争は自由化による新規参入者の出現と、国有化解除に伴う企業分割措置からもたらされる。…民営化は様々な市場において、これまで独占的であった市場構造や市場行動をできる限り競争的な状態に改め、劣悪であった市場成果を改善し、ひいては産業全体を活性化させることを狙いとしている」(4)。つまり、民営化に伴う競争促進を通じて、産業の活性化を実現しようとした。第3に、株式売却による政府収入の増加。国家財政負担の軽減のため、国家資産の売却を通じて、国家財政収入を増加しようとした。第4に、株式所有の分散。株式を大衆に分散する結果、民営化の恩恵を多くの国民が享受できるようになるのみならず、保守党から労働党に政権が変わっても「再国有化」を困難にすると見られた(5)。

以上、イギリスの民営化の背景と目的について簡単に説明した。続いて、上述の目的をめざして、民営化はどのように進んでいるのか、どのような特徴を持っているのか、について考察しよう。

## 1.2 民営化の推移と特徴

### (1) 民営化の推移

イギリス保守党が推進した民営化は、サッチャー政権の区切りとともに大きく三段階に分けられる。第一段階は、79年から83年までのサッチャー政権第一期であり、国内外で激しい競争に直面している製造業のうち、売却額が年間５億ポンド以下のものを民営化の対象とした。第二段階は、84年から87年までのサッチャー政権第二期であり、売却額が年間20‐50億ポンドと増大し、その対象もガス、水道、電力等の巨大な公益事業分野に拡大された。第三段階は、88年から90年までのサッチャー政権第三期、及び90年以降のメイジャー政権期も含む時期であり、比較的複雑な事業（民営化すると公共性等の問題が発生する可能性が高い事業）を対象として民営化が実施された。

より詳細に分析すれば、第一段階の民営化は、石油、電子機器などもともと競争性の強い産業を中心に推進された(表１‐２参照)。それは、これらの事業が民間の経営に移行しても比較的問題が少ないとみなされたからであった。しかも、この時期においては、民営化は大規模なものとはいえず、資産ないし株式の一部が部分的に放出される事例が多かった。第二段階では、石油、自動車等の他に、航空、バス、ガス等の公共性の強い事業の民営化が次第に実施された。さらに、第三段階では、比較的複雑な事業である水道、電信、鉄道等の民営化が行われた(6)。90年代に入り、サッチャー政権は終了したものの、その後継者は民営化を引続き推進した。90年代におけるイギリスの民営化の事例としては、BR（国鉄)、石炭公社、ロンドンのバス、郵便事業等があげられる。

97年5月の総選挙において、トニー・ブレアを党首とする労働党が保守党を破り、18年ぶりに政権に復帰した。労働党は国有化政策に象徴されるように、伝統的に政府介入を強化する政策手段を採用してきた。しかしながら、ブレアの政策路線では再国有化の可能性はなくなり、市場メカニズムを基礎に置いた諸政策が遂行されている。

ブレア主導の労働党政権は、基本的に、保守党政権で遂行された民営化政策を維持するが、わずかに残っている公的企業や医療、教育関連の公的サービスには民営化を適用しない方針を示している。さらに、ブレア政権はエネルギー、通信、運輸、水道の四部門を対象として、ステイクホルダー・アプローチ（Stakeholder Approach）(7)などの民営化の代替案を提起している。その政策は、イギリスの民営化が一段落ついた以後においては、ネットワークの近代化、地域的な公平性、安全性、品質基準等を重視するという方向性を打ち出している(8)。

(2)　特徴

こうした民営化の進展の順序を分析すれば、イギリスの民営化は、第一段階の企業性の強い公企業から、第二段階の公共性を持つ公企業へ、さらに、第三段階の公共性の強い公企業へと広がっていったという特徴がみられる。そこで、イギリスの民営化の特徴の一つは、「漸進的・全面的」な手法であるといえよう。

イギリスの民営化のもう一つの特徴は、黄金株（Golden Share）という規制システムを創設したことである。イギリス政府は、民営化政策の一環として株式を完全に売却した企業に「黄金株」と名付けられる特殊な株式を発行させ、それを政府が保有する措置を考案した(9)。この特別株式により、政府は事業体の主要事項の変更を阻止する権限を持っているのである。即ち、一方で、所有権の移転により、政府介入を避け、経営の効率性を改善するとともに、他方で、内外特定資本（特に外国資本）の独占を防止するため、特定個人による株式所有の制限、グループ資産

の処分に関する制限等を行っている[10]。本来、民営化は効率性の改善を目指すが、他方で、政府が国益保護の観点から黄金株を設置し、民営化企業に対する関与を可能にしている。

以上のように、イギリスの民営化においても、企業性の強い公企業から公共性の強い公企業へと対象を拡大していく「漸進的」な手法や、「黄金株」を通じた民営化企業への関与等、公共性への配慮が見られる。

**表1－2 イギリスの民営化の推移**

| | |
|---|---|
| 第1期 | 1979年：British Petroleum（石油），ICL（電子機器）<br>1980年：Fairey（特殊機器），Ferranti（電子機器）<br>1981年：British Aerospace（航空宇宙），British Sugar（精糖），Cable&Wireless（国際通信）<br>1982年：Amersham International（放射性化学機器），National Freight Company（陸運），Britoil（石油）<br>1983年：BP，C&W，Associated British Ports（港湾管理），International Aeradio（航空通信），British Hotels |
| 第2期 | 1984年：ABP，Wytch Farm（石油），Enterprise Oil（石油），Sealink（フェリー輸送），Jaguar（自動車），Inmos（シリコン・チップ），British Telecom（通信）<br>1985年：BA，Britoil，Yarrow Shipbuilders（造船），C&W<br>1986年：VSEL（造船），National Bus Company（バス），B.A.Helicopters（ヘリコプター輸送），British Gas（ガス）<br>1987年：BP，Unipart（自動車部品），British Airways（航空），Rolls-Royce（航空機エンジン），Istel（コンピューター），British Airports Authority（空港管理） |
| 第3期 | 1988年：Rover Group（自動車），British Steel（鉄鋼）<br>1989年：Water Companies（水道）<br>1990年：Distribution Companies（配電）<br>1991年：National Power（発電），Power-Gen（発電），BT<br>1993年：BT<br>1994年：BR |

出所：中村太和『民営化の政治経済学』日本経済評論社、1996年、5頁に加筆して作成。

## 第2節　フランスの民営化

### 2.1　民営化の背景と目的

(1)　背景——社会党の経済政策の転換——

80年代に民営化が「世界的な潮流」になっている時に、フランスでは、1981年に社会党のミッテランが大統領に選出され、議会でも社会党が多数を占め、世界的な流れに逆行する国有化政策が採用された。しかしながら、86年に発足したシラク保守党政府は逆に大規模な民営化を遂行し始めた。そこで、民営化直前の国有化の背景、目的、及び成果の検討を通じて、民営化の背景を理解することができよう。

そもそも、フランスの国有化は、1945年1月に成立した共産党、社会党、及びカトリック系の人民共和派の三派連立内閣下で着手された。また、1946年10月に改正された憲法の前文に、「すべての財産、すべての企業で、その事業が、全国的な公役務または事実上の独占の性格をもつかあるいはその性格を取得したものは、公共の所有に属さなければならない」と述べられていることが注目される。だが、その後、国有化はあまり進展せず、既存の公企業の事業範囲の拡大という形で公企業部門を拡大するにとどまった[11]。このような状況はミッテラン社会党政権の成立によって大きく転換した。

1981年5月のミッテラン社会党政権の成立により、82年2月に国有化法案が公布され、83年までの2年間に大規模な国有化が実施された。国有化の目的について、遠山嘉博は次のように述べる。

「国有化企業への設備投資拡大を通して、新しい成長及び国際競争上の成功のためのチャンスを最大化することにあった。経済危機打開のために、生産的投資の刺激、公共企業体の再構成と戦略的再方向づけ、新産業の推進とフランス産業全般のダイナミズムの改善の三つの目的が掲げられ、国有化はこれらの達成のために必要な手段とみられた」[12]。

国有化の結果、国有企業がフランス経済に占める比重は非常に高まり、従業員の地位の安定、総固定資本形成、付加価値の増加等のプラス面が現れた。このように、政府は「国有企業を景気回復の先兵とする」ため、国家資金を大量に投入して国有企業を育成した。だが、反面、国有化によって、公企業の能率の低下、政府補助の増加、外国からの対仏投資の停滞というマイナス面も生じた(13)。このため、1986年に野党保守党が社会党政権の国有化政策と対立し、民営化に導いた。

(2) 目的

フランスの場合、82年の国有化は大量の資金の投入により、雇用の拡大、国有企業の業績の改善をもたらし、国際競争力を強化する効果があった。従って、一般的に民営化の主な目的とされる「国有企業の赤字の解消」は、フランスの民営化の消極的な目的にすぎないとみられる(14)。

それでは、一体、フランスの民営化の目的は何か。この点に関して、玉村博巳は、以下のように指摘している。

「82年国有化は、当時のフランス経済の全体的地盤沈下を反映し、産業構造の転換・合理化推進の役割を新国有企業に担わせるだけでなく、国家資金を大量に投入して国際的な競争力をもつ国有企業を育成しようとした。その『成果』が出る以前に、国有化政策の『失敗』が大々的に宣伝され、一般にも受け入れられていた。このような状況のもとで出現したシラク保守連合政府は、民営化政策を実施するに当たって、国有化政策の『失敗』による国家財政の赤字を解消するものとして、民営化の内容を規定する必要があった。そのため、民営化の方法は、大量の株式売却によりその売却収入が国家財政に貢献する規模でなければならなかったのである。こうして実施された民営化政策は、その目的つまり民営化株の売却による財政収入の確保、中核株主政策による新たに再編された民間の大企業の復活等を一定程度達成することができる」(15)。

つまり、フランスの民営化の目的は、財政収入の確保、民間大企業の

復活という二点にまとめられる。

## 2.2　民営化の推移と特徴

### (1)　民営化の推移

86年３月に国民議会選挙で多数を占めた保守党は、シラク首相のもとで民営化（第一次）を実施した。計画では、その対象は大規模な金融会社・銀行を始めとする企業（65社＝27グループ）であったが、実際には約半分（29社、12グループ）が民営化されるにとどまった。88年には大統領選挙でミッテランが再選され、国民議会でも社会党が再び多数を占め、民営化（第一次）は中断された。91年に、ミッテランの選挙時の公約「国有化も、民営化もしない」を廃棄して、社会党政府は「部分的」民営化政策を実施した。93年には再度保守連合が議会で多数を占め、大規模な民営化政策（第二次）を発表した[16]。このような複雑な経過を辿ったため、西欧の民営化の動きを検討する際に、フランスの場合はある程度の特殊性に留意する必要がある。

第二次民営化以降の推移について詳しく説明すると次の通りである。EC 市場統合に伴い、93年７月に議会で国有企業民営化法が成立し、民営化計画に着手した。パリ国立銀行、石油大手エルフ・アキテーヌ、自動車大手のルノー等十社が民営化された。また、95年選挙による保守党のシラク大統領の就任により、民営化が加速される可能性が高くなると言われたが、実際には、フランスの民営化は引続き実施されているものの、依然として製造部門を中心に、鉄鋼、銀行等の競争性・企業性の強い事業にとどまっている。

97年の社会党政権の登場以降も、民営化は実施されている。97年６月にジョスパン首相が就任した時、「民営化はケース・バイ・ケース」と述べ、国営企業を維持する伝統的な社会党路線を堅持するとみられていたが、実際には、ジョスパン内閣は国営企業の民営化を加速している。

ジョスパン首相は就任後の一年間でフランス・テレコム（通信）等の株式を公開したほか、トムソン・マルチメディア（家電)、アエロスパシアル（航空・防衛）の株式を民間企業に売却することを決めた(17)。但し、鉄道、電信等の公益事業の民営化はこれまであまり進んでいない。97年10月にフランス・テレコムの株式の20%が放出されたものの、政府持株比率は51%の過半数を維持したため、「民営化でなく株式の放出」と説明されている(18)。

なお、99年6月に政府はフランス最大の国営銀行クレディ・リヨネの株式を7月に上場すると発表した。これはフランスの国営企業改革の最大のヤマ場と言われており、ジョスパン左派政権下での民営化路線は総仕上げを迎えることを意味しているのであろう(19)。

(2) 特徴

以上のように、フランスの民営化は86年から88年までの第一次と、93年以降の第二次という二段階で実施されている。民営化の対象は、金融・銀行、石油、自動車、航空等の分野の代表的な企業が含まれている。競争分野の優良公企業の民営化はすでに完了しており、より財政収益の大きい大規模な公企業としての「公益事業」分野、つまり石油、航空・宇宙等を対象とせざるをえなくなっている。

96年12月にシラク大統領は、「競争にさらされている国営企業はすべて民営化する」と述べ、鉄道、郵便等の公共サービスを例外に、民営化政策を継続する方針を表明した(20)。この政策方針について、玉村博巳は次のように述べている。「フランスの民営化の範囲・対象は、競争的分野の公企業であり、公共サービス分野のそれは一部の例外を除き対象とはされなかった」。「『公益』的（自然独占の）事業（交通、通信、エネルギー）を、他の産業、事業から区別し、民営化の対象にすべきではないとしていたのである」(21)。つまり、フランスの民営化は企業性の強い公企業を中心として実施されており、交通、電信等の公共性の強い公企

業の民営化は最近まで言及されていなかった。しかも、他の西欧諸国と比較すれば、フランスの民営化は時間においても程度においても遅れそうである。これが、フランスの民営化の特徴である[22]。このように、フランスの民営化も、企業性の発揮を狙うが、公共性にも配慮したものであるといえよう。

## 第3節　ドイツの民営化

### 3.1　民営化の背景・目的

(1)　背景――80年代のコール政権と「社会的市場経済再生」戦略――

85年末におけるドイツの公企業数は、連邦、州及び市町村を合わせて約3758であり、国有企業はドイツの国民経済の中で大きな比重を占めていたといえよう[23]。

ドイツの公企業は、基本的に、第二次大戦終結以前に形成されたものを継承し、公共団体が直接的または間接的に過半数出資または過半数支配を維持しているものに限定されており、「広義における国家行政活動の道具」[24]とみられる。多数の公企業はインフラ機能と政策的役割を持っていると指摘される[25]。

ドイツの民営化の背景としては、60年代にケインズ主義政策ないし福祉国家政策が採用されていたことに加えて、73年の第一次石油危機以後の経済不況の結果、国家財政と国家債務が急速に膨張したことがある。具体的には、75年に大蔵省の学術諮問委員会が、公共サービスの民営化を通じた国家財政の債務軽減を提言したことから、民営化の議論が広範囲に起こることとなった。82年に社会民主党政権にかわって保守党のコール政権が登場し、民営化が実際に始まった[26]。

コール政権は「新保守主義」路線をとり、83年1月に発表した『年次経済報告』において民営化を提起した。その具体的な内容は次のような

ものである。「経済政策は社会的市場の原則に則って行う。それらに属するのは、・・・国家活動をその固有の任務に集中すること、公共サービスを、民間がそれをよりよく遂行しうる場合には民間に委譲すること、そして国家的利害が損なわれない場合には公共資産を民営化することである」。このように、「社会的市場経済」の実現を、国家活動をその固有の任務に集中させることと理解し、その一環として民営化の推進の必要性を提起した(27)。そして、84年1月に連邦政府はまず電力の株式の14％（450万株）を民間に売却した(28)。

さらに、85年の年次報告では、「国家の利益が侵害されない限り、関与財産は減少されるべきである。国民経済上もはや必要のない国家活動からの撤退は、ダイナミックな市場構造へと導き、民営化は、市場経済的効率を向上させ、企業の自由を拡大し、競争能力のある企業での雇用を確保する」(29)と述べ、民営化の推進を掲げた。

(2) 目的

85年3月発表の「連邦の民営化・出資政策の全体コンセプト」（以下、「コンセプト」と略記する）に基づいて、桜井徹はドイツの民営化の目的を以下の三点にまとめる。

第1に、経済政策目的。即ち、民営化を「社会的市場経済の再生」の一環として位置づけることである。具体的にいえば、企業イニシァティブの拡大と強化、国家所有の可能な限り広範囲な分散所有への還元、従業員の企業への参加、及び株式市場の能力拡大と連邦共和国の金融市場の強化という四つの要素がある(30)。第2に、財政政策目的。即ち、「国家は、重要な連邦利害と対立しない限りにおいて、企業分野での後退を通じて国庫負担を軽減しなければならない」として、連邦出資企業の削減と売却収入による国家財政負担の軽減を求めている。第3に、経営政策目的。即ち、効率的な経営管理を連邦公企業に導入することである。特に、収益性の低い事業領域で効率的な経営管理を通じて連邦助成を削

減することが期待されている[31]。

### 3.2 民営化の推移と特徴

#### (1) 民営化の推移

80年代以降のドイツの民営化は、二つの段階に分かれる。第一段階は、82年10月にコール政権が成立して以降、州政府や地方自治体を中心に進展した民営化である。第二段階は、90年10月3日のドイツ統一に伴う旧東ドイツの資本主義化を含む民営化の新しい段階である。

コール政権の民営化に関する基本構想として、「コンセプト」により、13の民営化計画が閣議決定された。この時期における民営化は、脱官僚化、すなわち立法と行政手続きの簡素化、民間委託を主としての州政府や自治体レベルの公共サービスの民営化、及び国家的企業活動の制限と連邦出資企業における私的資本の比重の拡大を意味する[32]。この段階の民営化は、州政府や自治体レベルの民営化に限り、中央レベルの民営化（例えば、連邦鉄道、連邦郵便）を含まない。また、この段階の民営化の対象は、産業会社、交通会社、及び金融機関にとどまっていた。

90年代に入り、ドイツ統一に伴い公企業民営化が再び展開された。この段階の民営化の対象としては、80年代の民営化計画で未実現だった会社、部分的民営化にとどまったものに加えて、ドイツ連邦郵便、ドイツ連邦鉄道等の連邦出資企業の民営化が提起されたのである[33]。また、89年からの電話、郵便、貯金の国営三事業の分離、95年の郵便、郵便貯金、通信の三事業の民営化・株式会社化[34]、及び96年のドイツ・テレコムの民営化、株式売却（第一次）の実施[35]などの民営化が進められている。さらに、郵便、郵貯の99年中の株式放出が予定されている。これが実現すれば、郵便事業の民営化の世界的先駆例となる。

80年代の民営化と比較して、ドイツ統一後の民営化は、量的・質的変化を見せた。これについては次のように指摘される。「量的変化とは、

旧東ドイツの国有企業が民営化の対象となっただけではなく、ドイツ統一に伴う財政危機の進行が旧西ドイツの連邦出資企業の民営化計画を促進したことも含まれる。質的変化とは、民営化政策が規制緩和や公共インフラ整備への民間資本の導入を含めた脱国家化政策の中に位置づけられるとともに、インフラ部門の代表である電気通信と鉄道事業では、『基本法』を改正し、株式会社化を含む改革が行われたことである」(36)。このように、90年代に入り、インフラ部門の公企業が次々に民営化されたことがわかる。

(2) 特徴

80年代にも90年代にも、ドイツの民営化は市場経済重視と国家財政負担の軽減を目的として行われた(37)。だが、80年代の民営化は産業、航空、金融部門のみにとどまり、その規模と範囲は小さく、私企業の事業領域の拡大にすぎなかった(38)。この時期の民営化は、企業性の強い製造業を中心に行われ、企業性重視の再建を民営化の方向とした。これに対し、90年代の民営化は、その規模と範囲が巨大であり、インフラ部門または公益事業に属する公企業の民営化が進展している。要するに、ドイツの民営化は漸進的で、企業性の強い事業から公共性の強い事業へ、段階的に実施されたのである。

また、ドイツの場合には、鉄道や電気通信等のインフラ部門の民営化が社会国家という伝統の変質を引き起こすことを避けるため、国鉄民営化の日程は西欧諸国よりも遅くなっている。さらに、公共性確保を考慮して、国鉄民営化の手法として、「上下分離」の方式が採用されている。

「上下分離」とは、「鉄道インフラ部門の建設・保守と運行・営業を分離する」(39)という国鉄改革方式である。その意味は、線路と経営を分離して、鉄道インフラ整備の責任を国が担うことによって、一方で、自動車と鉄道との競争条件を平等化し、他方で、事業体の企業的経営ないしは競争力を強化するということである。このように、ドイツの場合も、

漸進的手法や「上下分離」のように公共性確保への配慮がみられる。

以上、イギリス、フランス、ドイツを例に、先進資本主義国の民営化の背景と目的、推移と特徴について概略的に紹介した。

結論としては、イギリス、フランス、ドイツとも、企業性を発揮するために民営化を実施するが、公共性にも配慮している。例えば、イギリスの漸進的な民営化と「黄金株」、フランスの企業性の強い公企業への限定、ドイツの漸進的な民営化と「上下分離」である。これに対して、日本の場合、公企業依存度が小さいので、公共性の強い公企業（国鉄・電電公社）を民営化したことが特徴であろう。しかしながら、後述するように、日本の民営化においても、企業性の発揮を強調しながら、公共性の確保に配慮している。これは、本稿の関心（企業性を発揮しながら公共性を確保すること）、視角（公共性と企業性）の意義を裏づけているといえよう。

注

(1) 中村太和によると、サッチャー政権による民営化以前の公企業の比重は、生産の11%、雇用の8%、固定資本投資の19%であり、雇用について産業別にみると、鉱業86%、ガス・電力・水道84%、運輸・通信60%と高い比重を占めていた（中村太和「イギリスの民営化」玉村博巳編著『民営化の国際比較』八千代出版、1993年、64頁)。また、宇都宮深志『サッチャー改革の理念と実践』三嶺書房、1990年、177頁も参照。

(2) 遠山嘉博『現代公企業総論』東洋経済新報社、1987年、282‐5頁。また、松原聡『民営化と規制緩和』日本評論社、1991年、106‐8頁。

(3) Smith, J., Strategic Planning in Nationalised Industries, Macmillan, 1984.

(4) 野村宗訓『民営化政策と市場経済—イギリスにおける競争促進と政府介入—』税務経理協会、1993年、113‐4頁。

(5) 中村、前掲論文、70‐3、85‐7頁。

(6) 中村太和『民営化の政治経済学—日英の理念と現実—』日本経済評論社、

1996年、3 - 5頁。

(7) ステイクホルダーとは、顧客（利用者）、株主、経営者、新規参入者（潜在的競争者）、資材供給者、従業員、政府の七主体を指し、各事業でこれらの主体間の利害調整を図ることが要求される（野村宗訓『イギリス公益事業の構造改革―競争移行期のユーティリティズ・ポリシー―』税務経理協会、1998年、175頁）。

(8) 同上、175頁。

(9) 野村、前掲書、107頁。

(10) 佐中忠司「『民営化』の政治経済学的考察」『広島大学学校教育学部紀要』第Ⅱ部第11巻、1988年、25頁。また、野村、前掲書、161 - 4頁。

(11) 遠山、前掲書、83 - 5頁。また、フランス第四共和国憲法（1946年）についての引用は樋口陽一・吉田善明編『世界憲法集第三版』(三省堂、1999年、266頁）からである。

(12) 同上、86頁。

(13) 同上、88頁。また、玉村博巳「フランスの民営化」同編著、前掲書、115、117 - 8、126頁。

(14) 玉村、前掲論文、122頁。

(15) 同上、126頁。

(16) 玉村博巳「民営化・規制緩和の日仏比較 - 民営化の限界と財閥・企業集団」『立命館経営学』第35巻第3号、1996年9月、32 - 5頁。

(17) 『日本経済産業新聞』1998年8月25日付。

(18) 同上。仏テレコムの株式売却は全体の二割にとどめ、政府が株式の過半数を握り、引続き支配下に置いたことについて、「株式公開と民営化は違う」（ストロスカ - ソ蔵相）というレトリックを駆使し、合理化を恐れる従業員をなだめた。

(19) 『日本経済新聞』夕刊、1999年6月14日付。

(20) 『日本経済新聞』1996年12月27日付。

(21) 玉村博巳「フランス民営化と公共サービス概念」『関西大学商学論集』第37巻第3・4合併号、1992年10月、305頁。

(22) 玉村博巳「ミッテラン政権と民営化政策」『立命館経営学』第31巻第1号、

1992年5月、11－3頁。

(23) 桜井徹『ドイツ統一と公企業の民営化—国鉄改革の日独比較—』同文館、1996年、50頁。また、ドイツの公企業の設備投資は85年までに、53.2億DMで、全企業の16.8%に及ぶ。総価値生産では1716億DM、11.1%になる。従業員数では、173万人、10.1%に及ぶ（行政管理研究センター編『西欧諸国の行政改革(II)—イギリス・フランス・西ドイツ・EC—』行政管理研究センター、1988年、116頁)。

(24) テオ・ティーマイヤー、ガイ・クォーデン編／尾上久雄・廣岡治哉・新田俊三訳『民営化の世界的潮流』御茶の水書房、1987年、120頁。

(25) 同上、120頁。

(26) 桜井、前掲書、49頁。

(27) 同上、57頁。

(28) 松原、前掲書、111－2頁。

(29) 行政管理研究センター編、前掲書、111頁。

(30) 桜井徹「ドイツの民営化」玉村編、前掲書、176頁。なお、桜井は第一目的を「秩序政策目的」と表記しているが、その内容を考慮して、本稿では「経済政策目的」と表記した。

(31) 同上、177頁。

(32) 同上、173－4頁。

(33) Kerstin Reiserer and Valentin Boll,"Germany" in Brian Hollywood ed., International Privatization (Kluwer Law, 1998) p.96-9.

(34) 『日本経済新聞』1996年12月29日付。

(35) ドイツ・フランスを始めとする欧州大陸諸国の通信大手が、98年1月からの欧州連合（EU）加盟国の通信市場自由化に向けた対応を加速している。欧州最大の通信会社、ドイツ・テレコムは1996年11月に民営化に踏切る（『日本経済新聞』1996年9月25日付)。

(36) 桜井、前掲論文、玉村編著、前掲書、310頁。

(37) 同上、83－4頁。

(38) 桜井、前掲論文、192頁。また、同『ドイツ統一と公企業の民営化』同文館、1996年、310頁。

(39) 安部誠治「西欧諸国の国鉄経営の新動向」清水義汎編『交通政策と公共性』日本評論社、1992年、232頁。「上下分離」の国鉄改革は1988年にスウェーデンで実施された。

## 第2章 民営化の概念とその分析視点・枠組

前章では、イギリス・フランス・ドイツを例に、民営化の国際的動向を紹介した。本章では、民営化を定義したうえで、民営化を分析する視点と枠組を提示する。

民営化とは、公企業の枠内での改革が限界に達したという認識に基づき、公営から民営への経営形態の変更を通じて、公企業の非効率問題を徹底的に解決しようとするものである。そして、行政・政治と事業体の関係が変化すると、事業体の利用者に対するサービスも変化し、また、事業体の組織内部においても変化が生じるであろう。

民営化(privatization)という言葉の統一的な定義は存在せず、各国の様々な民営化の実態から多様な定義が可能である。そこで、本章では、日本の民営化を中心として、民営化の概念を整理することにする。

先行研究を見ると、民営化を考察する視点は多様である。民営化の主要な目的の一つは事業体の企業性の向上にあるので、企業性を達成したかどうかという側面から考察するものが多い。しかしながら、民営化企業の提供するサービスの多くは、公共的な性質を持つことが認められているので、民営化されても、何らかの形で公共性を維持する必要がある。それ故に、民営化後、公共性と企業性をどのように両立させるべきかを考慮し選択せざるをえない。こうした認識に基づくと、民営化を考察する際に、単に企業性の視点から検討することはやはり不十分だと思われる。そこで、本稿では、「公共性」と「企業性」の両者を分析視点として民営化を検討することにする。

さらに、民営化の効果を検討・評価する著作、論文は多いものの、民営化の分析枠組（特に、公共性と企業性の視点から）を体系的に構築したものはいまだにない。それ故に、本章では、公共性と企業性の視点から、民営化の分析枠組を提示する。

以下では、まず、本稿で用いる民営化の概念を整理する。次に、民営化を分析する際の二大視点である公共性と企業性の概念を明らかにする。最後に、分析枠組を提示する。

## 第1節　民営化の概念

### 1.1　本稿における民営化の概念

民営化（privatization）という用語は80年代以来、よく使用されているが、民営化の概念はさまざまな政策を包含するので、さまざまな内容があり、その定義は必ずしも明確に一致していない。本節では、まず日本の民営化の概念を紹介したうえで、本稿における民営化の概念を明らかにする。

(1)　日本の民営化の概念

日本の場合、民営化とは、一般的に、国鉄、電電公社、専売の三公社の民営化を代表例として用いられる。第二次臨時行政調査会（以下、「第二臨調」と略記）の第四部会報告（昭和57年５月）と基本答申（昭和57年７月）から日本の民営化の概念を考察すると、日本で採用された民営化の方法の特徴は、公共企業体・公社から特殊会社への経営形態の変更と公社の分割であった。ここで、民営化の定義については、「民営化を所有の民間への移行と経営の民間への移行の両方を含むもの」[(1)]（加藤寛）とするのが代表的である。こうしてみると、経営形態と所有権との変更から日本の民営化を捉えることができる。これは、以下のいくつか

の論者の定義によっても確認できる。

まず、松原聡によると、「『民営化』とは、国鉄や電電公社等の三公社の『民営化』に示されるような、公企業の経営形態をより民間に近いものにするという意味で用いられてきたのである」(2)。そして、松原は公社の民営化を「経営形態の民営化」と「株式の売却」（所有の変更）と定義する。つまり、松原も、民営化を経営形態と所有権の変更として捉えている。

ところで、経営形態の変更の内容について、松原は次のように捉える。松原によると、公企業も私企業も規制を受ける点では変わらないが、公企業に対する規制が一般の規制と異なるのは、人事、予算規制である。このことは「公企業という経営形態に関る規制がこの人事、予算規制に還元できることを意味している」。従って、経営形態の変更は、人事や予算規制をはじめとする「規制の緩和策」として論じうる(3)。要するに、松原によると、経営形態の変更は、人事、予算にかかわる規制の緩和を意味する。

他方で、今村都南雄は、経営形態の変更を株式会社化と捉える。民営化について、今村は「公社（公共企業体）から株式会社への経営形態の転換」(4)という意味を強調している。

また、玉村博巳は、民営化を所有権の移転と捉えながら、その前提として株式会社化が行なわれること、特に日本の民営化は株式会社化（特殊会社化）であることを指摘する(5)。玉村によると、民営化の実施とは、企業の所有権の国家から民間への移転である。「民営化される国有企業が株式会社である場合には、その株式を民間に売却することで民営化が実現する。そうでない場合には、イギリスでも日本でも、民間への移行過程において株式会社形態を採用する」(6)。そして、日本の民営化の方法上の特徴の一つは、「公共企業体から特殊会社への経営形態の変更」であり、日本の民営化が特殊会社化であることが明確になったとする。

以上、日本を対象とする民営化概念を考察してみると、日本の通例と

しては、公企業の民営化、即ち経営形態と所有権の変更として定義することが一般的である。このうち、経営形態の変更は株式会社化と人事・予算の規制緩和であり、所有権の変更は株式売却である（図２－１参照)。

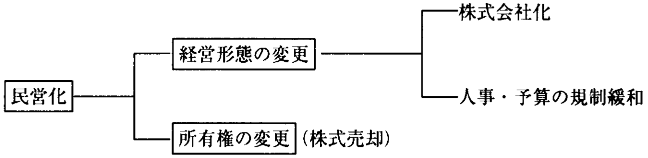


**図２－１：日本における民営化の概念**

(2)　本稿における民営化の概念

上述の日本の民営化の概念を踏まえて、ここでは、本稿における民営化の概念を検討する。

本稿は、国鉄と電電公社を対象として、日本の民営化を考察するものである。両者の民営化の背景と動機は相違していたが、公営から民営への経営形態の変更と所有権の変更により、経営効率を改善しようとする点で共通する。それに加えて、国鉄民営化では国鉄を JR７会社（６旅客会社と１貨物会社）に分割し、電電公社民営化では独占分野へ競争を導入した。

そこで、日本の民営化概念を検討する際に、上述の民営化の実態に従い、広義の民営化を視野に入れることにする。即ち、日本における広義の民営化は、経営形態の変更、所有権の変更、分割、及び競争の導入の四つを要素とすることができる。

本稿における広義の民営化は以上の四つの要素を視野に入れるが、一般的に、分割と競争の導入は民営化の不可欠の要素ではないと考えられる。国鉄と電電公社の民営化を例にすれば、前者は、一元的組織の管理限界を克服し鉄道事業の地域特性に対応するため、分割を採用したのに対し、後者は、民営化を決定したとき、５年以内に基幹回線部分を運営

する会社と地方の電話サービス等を運営する複数の会社とに再編成することとして、分割が採用されなかった（なお、99年7月に分割・再編された)。また、民営化企業の多くは、独占企業に属しており、競争原理の導入を通じた徹底的改革が必要となるが、すべての民営化企業が独占企業ではないので、競争の導入は民営化の不可欠の要素ではないといえよう。

また、狭義の民営化（経営形態の変更と所有権の変更）については、日本では、株式の100%が売却された事例はないから、所有権の変更を日本の民営化の不可欠の要素とするのは、不適切であると考える。電電公社と専売の株式売却については、3分の2ないし3分の1までと制約がつけられた。国鉄についても、三島会社の株式はこれまで全く売却されておらず、本州三社の株式売却も、1999年8月まで東日本87.5%、東海60.3%、西日本68.5%にとどまる。このように、日本の民営化の代表例とされる国鉄、電電公社、専売の三公社は、株式の大部分が売却されていないので、所有権の変更は民営化の不可欠の要素ではないといえる。

要するに、本稿においては、国鉄と電電公社の民営化に共通する「経営形態の変更」を民営化の中心的な要素とし、それに「所有権の変更」と、さらに「分割」及び「競争の導入」を加えたものを広義の民営化として定義する（図2-2参照)。そして、実証研究では、経営形態の変更に焦点を当てて検討する。

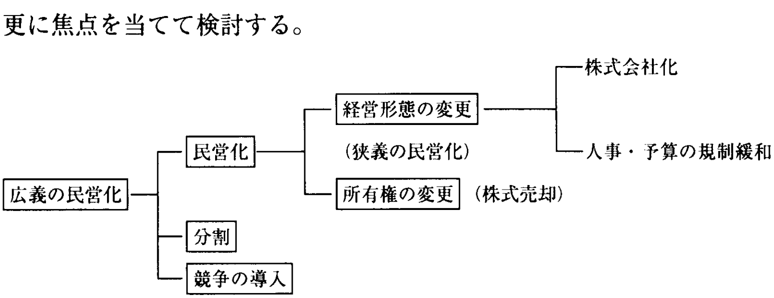


**図2-2：本稿における民営化の概念**

## 1.2　民営化の多様な概念

以上、日本の民営化の概念と本稿における民営化の概念について検討した。続いて、より広義の民営化の概念から三つを取り上げて紹介してみよう。

まず、最広義の民営化の概念として、テオ・ティーマイヤーが西欧の民営化を分類したものを紹介する。それによると、民営化には次のような内容が含まれる。①公有財産・資産の民間への移転、②私法に基づく法人形態への転換（行政からの公式の分離)、③民間への公共的供給責任の移転、④営利的経営への経営方針の転換、⑤当事者能力の拡大、⑥非官僚主義化、⑦非集中化（分権化)、⑧公企業・私企業の活動条件の均一化、⑨市場競争の促進、⑩自然独占の独占体の解体、⑦賃金・労働・雇用条件の民間化、⑫公共サービスの削減、⑬公的資源の民営化、⑭「公的収入の民営化」、⑮民営化＝「非国有化」a. 公企業による国内市場独占の閉鎖、b. 公企業の外国市場での活動活発化、c. 外国持株排除への批判[7]。

次に、イギリスの民営化（privatization）概念として、森田朗は次の四つの意味を挙げる。①「利用者負担の原則」、即ち、公共部門によって生産されるサービスの財政的負担の民営化。②「民間委託（contracting-out)」、即ち、公共部門によって経費負担されるサービスの生産の民営化。③「脱国有化（denationalisation)」、即ち、公企業の民間への売却や国の行政活動の民間部門への移転。④「自由化（liberalisation)」或いは「規制緩和（deregulation)」、即ち、公共部門によって独占的に供給されてきた市場への民間部門の参入を妨げてきた免許制度ないし法的規制の緩和である。なお、このうち、森田は③「脱国有化」が日本語の「民営化」と同様の意味を表すと述べている[8]。

また、同様にイギリスの民営化を対象として、遠山嘉博は、次のような民営化の三つの概念を述べている。①狭義の民営化は、「国有化解除」、

「私有化」を意味し、会社法に基づく株式会社を形成し、株式の少なくとも50%を私的株主に売却することをいう。②広義の民営化は、政府規制の緩和、自由化、競争導入の強化、複数の公有会社への分割等である。③最広義の民営化は、福祉国家の公的諸サービスの供給における国家の後退、民間の参入、民間委託を通じて、民間供給を拡大することを意味する[9]。

このようにみると、民営化の概念は多様である。しかしながら、本稿は公企業の民営化を対象に分析するので、広義の民営化の紹介は以上にとどめておく。

注

(1) 玉村博巳「民営化とは何か」同編『民営化の国際比較』八千代出版、1993年、1頁。

(2) 松原聡『民営化と規制緩和』日本評論社、1991年、47頁。

(3) 同上、68頁。

(4) 今村都南雄「『民営化』の課題認識」同編『民営化の効果と現実　NTTとJR』中央法規、1997年、1－8頁。

(5) 玉村、前掲論文、25頁。

(6) 同上、4頁。

(7) テオ・ティーマイヤーほか編、尾上久雄ほか訳『民営化の世界的潮流』御茶の水書房、1987年、20－3頁。また、玉村博巳「民営化とは何か」同編『民営化の国際比較』八千代出版、1993年、1頁。

(8) 森田朗「イギリス保守政権の『民営化』政策」『季刊行政管理研究』第42巻、1988年6月、14頁。

(9) 遠山嘉博「公益事業の民営化」『公益事業研究』第51巻第1号、1999年10月、3－4頁。また、同『現代公企業総論』東洋経済新報社、1987年、275－8頁。