

内部資料

民営化と開発

—民営化の考え方と各国の事例に関する基礎研究—

平成7年3月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

11C
5C

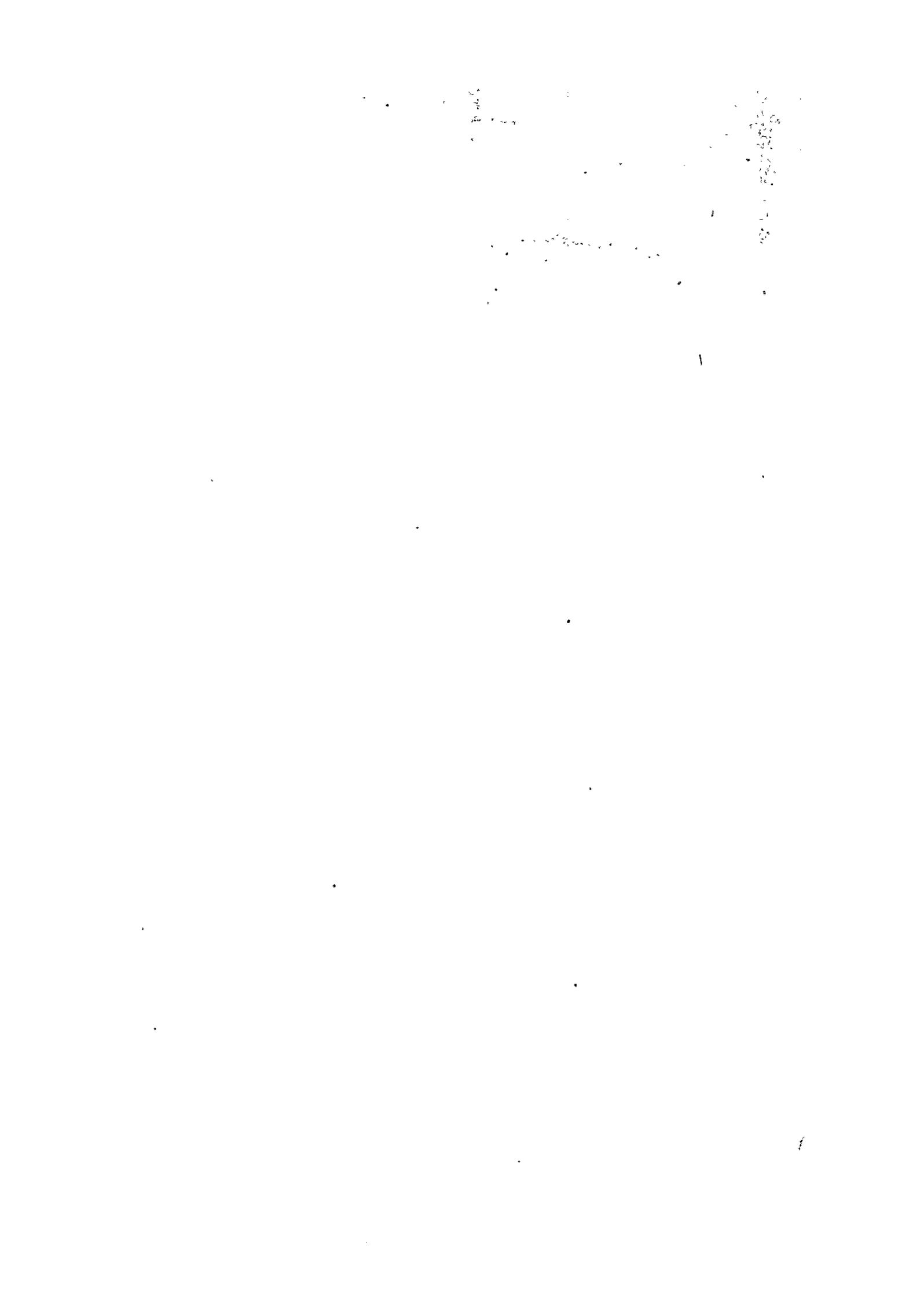
民営化と開発

—民営化の考え方と各国の事例に関する基礎研究—

平成7年3月

国際協力事業団 国際

LIBRARY



序文

現在、公営企業の所有や運営を民間に移す動きが開発途上国で増加している。こうした背景のもと技術協力もその変化に対する対応を求められており、本調査研究は民営化の全体的な傾向を概観し、開発に関連する課題を整理し、援助実施する上での対応を考える参考とすることを目的で実施された。

民営化のための民営化と規制緩和は先進国の課題でもあるが、経済開発を急ぐ途上国にとっては、資本と技術を導入する有力な手段となってきた。最近では所有権を民間に移転する民営化に加え、企業（または政府事業）の運営権のみを民間に委託するケースも増えている。また援助が支援してきた途上国のインフラストラクチャーの整備に、民間資本および経営を導入する方式が一層増加している。さらに旧社会主義国では、市場経済に移行するために1990年代になり国営企業を急速に民営化している。

こうした民営化は途上国自身の自発的な意向である場合もあり、また世界銀行等の国際協力機関の助言を受け入れて途上国政府が実施してきた例も多い。いずれの場合にせよ、途上国の公的な部門の縮小がここしばらくの傾向として続くことは確実であるとみられる。政府開発援助は途上国の公的部門に対して主に供与されており、援助対象である途上国の政府事業の民営化を支援するとともに、他方で援助手法の見直しを迫られる事態も出てきている。

一般的に民営化の動きは先進国の一部で始まり、やや遅れて開発途上国に拡大した。民営化の潮流の背景には先進国・開発途上国の双方で、他国の経験を自国に生かそうとする傾向があるため途上国の民営化への援助には、まず世界的な民営化の状況の理解が必要となる。しかしながら民営化の手法とそれによって生じる状況の解釈については、今もなお活発な論議が様々な立場からおこなわれているのが現状であり、本報告書においてもそうした議論の内容に言及している。

本調査研究報告書は、国際協力総合研修所調査研究課の山口豊ジュニア専門員が執筆し、山下雅弘国際協力専門員、調査研究課橋本栄治課長および大岩隆明職員が監修を行った。本書が今後の民営化に関連した援助方策の検討のための参考資料として、JICA事業実施の一助となれば幸いである。

なお本報告書はあくまで調査研究担当者による調査および分析の結果であり、国際協力事業団の意見を代表するものではないことを申し添えておく。

平成7年3月

国際協力事業団
国際協力総合研修所
所長

岩波和俊



国際協力事業団

28359

目次

1. 広がる途上国での民営化	
1-1. 民営化の概観 -----	1
(1) 民営化とは? (2) 民営化の背景	
1-2. 民営化の目的 -----	4
(1) 民営化の目的の整理 (2) 狭義の民営化の目的	
(3) 民間委託による民営化の目的	
1-3. 民営化の方法 -----	8
(1) 企業の所有と運営の形態 (2) 売却による民営化	
(3) 運営の民間への移転	
2. 民営化の問題点	
2-1. 民営化のデメリット -----	13
(1) 民営化の問題の整理 (2) 狭義の民営化の問題	
(3) 民間委託による民営化の問題	
2-2. 民営化と開発計画 -----	18
(1) 開発政策としての公営企業の退潮 (2) 計画・調整の必要	
(3) 環境と貧困層への配慮	
2-3. 民営化と規制 -----	21
(1) 民営化と経済的規制 (2) 規制緩和 (3) 規制改革	
3. 国際協力	
3-1. 途上国における民営化と国際協力 -----	25
(1) 国際機関による援助 (2) 民営化と援助	
3-2. 援助機関の民営化に対する考え方 -----	28
(1) 世界銀行 (2) アジア開発銀行 (3) 欧州復興開発銀行	
(4) 海外経済協力基金 (5) 日本輸出入銀行	
4. インフラストラクチャーの民営化	
4-1. 民営化の課題 -----	34
(1) 民営化の可能性 (2) インフラ事業への競争の導入	
4-2. インフラストラクチャー各部門の民営化 -----	39
(1) 電気通信 (2) 電力 (3) 鉄道 (4) バス (5) 航空	
(6) 道路 (7) 港湾 (8) 水道 (9) 廃棄物 (10) 灌漑	
5. 各国の民営化の状況	
5-1. 先進国 -----	69
(1) 日本 (2) 米国 (3) 英国 (4) フランス (5) ドイツ	
5-2. 開発途上国 -----	79
(1) アジア (2) 中南米 (3) アフリカ (4) 移行経済諸国	
付属資料 -----	90
付属資料 1. 民営化関連用語の解説	
付属資料 2. 多様な所有と運営の形態の下でのパフォーマンス決定要因	
付属資料 3. 新国民経済計算 (SNA) による定義	
付属資料 4. 英国における民営化の一方法	
付属資料 5. 市場性の高さとの民営化の難易度	
付属資料 6. BOTの仕組み (オーストラリアのテルストラ社の事例)	
付属資料 7. 主要国の電気通信事情と運営形態	
付属資料 8. 移行国の民営化の概況	
参考文献 -----	110

1. 広がる途上国での民営化

1-1. 民営化の概観

開発途上国で公営企業を民営化 (privatization) する動きが広がっている。¹¹¹ この動きは1980年代に活発になり、アフリカなど民営化を比較的進めにくい地域もあるものの、今後も途上国の間で次第に拡大してゆくとみられる。さらに旧社会主義諸国では民主化にとともに、民営化が進められている。

民営化は狭義には政府の公営企業における所有権と運営を減らすことを意味するが、広義には規制緩和を含む民活導入と理解されている。民営化が大きな潮流となったのは、1980年代からで規制緩和と共に、多くの先進国・途上国で政策目標となった。

(1) 民営化とは？

1987年ごろまでの途上国での民営化は8カ国ほどに集中していた。しかし最近では、より一般的な傾向として、世界銀行などの国際機関の支援もあり、民営化は途上国の多くでみられるようになった。92年の途上国での民営化による売却額は231億ドルに上り、先進国での民営化よりも大きな規模となっている。また援助が重要な役割を果すインフラストラクチャーの分野でも民営化が進展している。(表1参照)

民営化は、一般に公営企業の所有権の民間への移転と理解されている。世界銀行は、「公営企業における政府の所有権や運営を減らしたり、その資産を清算・売却すること。」と簡潔に定義している。¹¹²

しかし民営化は広くは民間活力導入の意味でも用いられ、この場合国有企業の資産の民間への売却 (denationalization) の他、公的部門の事業の契約による民間への委託 (concession または leasing)、民間の事業への規制緩和・廃止 (deregulation) なども意味する。民営化は単に資産の売却や運営の民間への移転にとどまらず、自由化による経済効率改善という大きな目的のための手段として、広く理解する必要がある。¹¹³

¹¹¹ 本書では、公営企業 (public enterprise) を「公的部門の所有または運営が支配的な企業や機関」と便宜上定義する。ここでの公営企業とは政府現業、国営(有)企業、地方公営企業、公社、公団、第三セクター、また公的資本が一部入った企業など多様な経営形態を意味する。

¹¹² World Bank, the Operations Evaluation Department, *World Bank Assistance to Privatization in Developing Countries*, World Bank, 1994 pp.3-5

¹¹³ なお一般的な使用とは別に、語義をより厳密に整理すれば下記のとおり。

* 民間活力導入と市場経済化は似た内容を持つが、市場経済化は主に旧社会主義国に使われる。民間活力導入(民活化)の手段が規制緩和と民営化で、規制緩和は民営化を含むことがある。

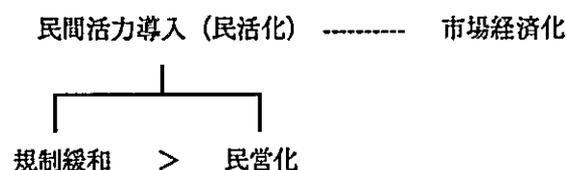


表1 増大する途上国でのインフラ事業の民営化

部門/年	1988	1989	1990	1991	1992
通信	ペーリース チリ ジャマイカ トルコ	チリ ジャマイカ	アルゼンティン ペーリース チリ ジャマイカ マレーシア メキシコ ポーランド	アルゼンティン ハンガース ペーリース ハンガリー ジャマイカ メキシコ ペルー フィリピン ウエネスエラ	アルゼンティン エストニア マレーシア トルコ
電力	メキシコ	韓国	マレーシア トルコ		
発電				チリ ハンガリー	アルゼンティン ペーリース マレーシア ポーランド
配電				フィリピン	アルゼンティン フィリピン アルゼンティン トルコ
ガス配給					アルゼンティン トルコ
鉄道				アルゼンティン ウエネスエラ	アルゼンティン
道路			アルゼンティン		アルゼンティン
港湾					コロンビア パキスタン アルゼンティン マレーシア
水道					チェコスロヴァキア ハンガリー マレーシア メキシコ パナマ フィリピン タイ
航空	アルゼンティン メキシコ	チリ	アルゼンティン ブラジル メキシコ パキスタン	ホンテユラス ハンガリー パナマ トルコ ウエネスエラ	チェコスロヴァキア ハンガリー マレーシア メキシコ パナマ フィリピン タイ
海運				マレーシア	スリランカ
道路輸送				トーゴ	中国 ペルー

出所：Sader, Frank. 1993. *Privatization and Foreign Investment in the Developing World, 1988-92* Policy Research Working Paper 1202. World Bank, International Economics Department, Washington, D.C. 世界銀行「世界開発報告 1994 開発とインフラストラクチャー」世界銀行、1994、p.65 をもとに作成。

(2) 民営化の背景

a. 公営企業の増加

1930年代の世界経済恐慌は、市場メカニズムの機能に疑問を投げかけ、先進国だけでなく開発途上国でも、市場への一層の国家介入が経済運営に必要と考えるようになった。また一般に第二次世界大戦後の多くの途上国の開発政策では、政府が経済活動に積極的な役割を果たすべきとする考えが支配的であった。さらに途上国政府にはソ連など中央計画経済体制の国々の一時期のめざましい経済成長をみて、企業の国営化を開発の手段とみなす傾向もあった。

公営企業は1970年代まで増加していたが、途上国の公営企業の多くは生産性が低く、国際競争力が無く、赤字を計上し、政府の財政負担となることが多かった。²⁵⁴ しかも一度成立した公営企業は経営が悪化しても、廃止は政治的に難しいのが一般的であった。

b. 民営化の潮流

1970年代になると、大きな政府より小さな政府が好ましいという考えが広がり、70年代末には、政府による市場介入の多くはデメリットの方が大きいとする見方が、米国や英国で支持されるようになった。この背景には、世界的な市場経済の機能への信頼の回復と社会主義諸国での計画経済の失敗への反省とがある。

1980年代が大きな潮流の転換期となる。民営化と規制緩和が、先進国・途上国の双方の国々で政策目標になった。英国や多くの途上国のように公営企業の多い国では民営化と規制緩和が同時に進められ、米国のように公営企業がもともと少ない国では規制が緩和がされた。²⁵⁵

表2 公営企業の主な活動分野

	主な分野
公益事業	通信・運輸・電力・ガス・上下水道・など
基幹産業	鉄鋼・自動車・化学など
安全保障関連	石炭・石油など資源 または 兵器産業など
幼稚産業	繊維産業など開発途上国で未成長の産業

²⁵⁴ 開発途上国での公営企業の設立には以下のような目的が掲げられた。しかし公営企業は概ねこれらの目的を達成できず、達成しても持続的でない場合が多かった。

- a. 公営企業の多くは利益を生み、政府の財政に貢献する。
- b. 戦略的な産業部門への投資は急速な経済発展を可能にする。
- c. 公営企業の設立は、自国の産業の育成に役立つ。
- d. 官僚や職員の雇用先を確保する。

出所：van de Walle, N. "Privatization in Developing Countries: a Review of the Issues" *World Development*, Vol.17, No.5, Pergamon Press, 1989 pp.602-603

²⁵⁵ 南部鶴彦「民営化の経済分析」貝塚啓明、石弘光、野口悠紀雄、宮島洋、本間正明編『変貌する公共部門』有斐閣、1990 pp.173-180

1-2. 民営化の目的

民営化の本来の目的は民間活力をもたらし効率を改善することだが、実際には財政への貢献が、民営化実施の目的になることも多い。⁴⁶ その理由は、効率改善は効果が現われるまで時間がかかる一方で、資産の売却益は直ちに財政に貢献するため、対外債務の支払いと収入不足に悩む途上国政府にとって民営化を実施する強い動機になりやすいからである。

途上国ではイデオロギー的な目的より、実際的な目的が民営化の動機になることが多いが、複数の目的が複雑に組み合わさって実施されるのが一般的で、民営化の目的は整理しておく必要がある。

(1) 民営化の目的の整理

旧社会主義諸国での民営化は計画経済から市場経済への移行が基本にあり、目的は明確にみえる。また先進国の中で最も急速に民営化を進めた英国のサッチャー政権には、小さな政府が望ましく民間企業は政府よりも効率的に経済活動を実施できるという信念があった。しかし財政の厳しい開発途上国では、こうしたイデオロギー的な目的より、売却によって収入を得るといった実際的な動機が強い場合も多い。

ここでは民営化の目的を（ア）財政への貢献、（イ）企業への効果、（ウ）経済全体への効果、の三つの側面に分けて整理する。民営化の本来の目的である民間活力の導入は（イ）企業への効果、と（ウ）経済全体への効果、にある。

（イ）の民営化企業への効果は直接的で、（ウ）の経済全体への波及効果はより間接的な効果である。企業の生産性が増し、経営が効率的となり、価格低下、製品・サービス供給の拡大などの効果があれば、民営化は目的を達したと言えよう。（ウ）の経済全体への波及効果では、経済資源の分配効率向上が最も重要で、特に旧社会主義経済諸国では、これが市場経済への移行の大きな目標となっている。

民営化には大きく、所有と運営の双方を民間に移転する場合（狭義の民営化）と運営のみを民間に委託する場合（広義の民営化）とがある。運営のみの民間委託とはコンセッションやリース契約による政府業務の民間への委託のことで、部分的な民営化（民活導入）と言える。それぞれの場合での民営化の目的を次ページ以下で、特に途上国に特有の状況に注意しながら整理してゆく。⁴⁷

⁴⁶ 民営化は財政問題と対外債務問題にしばしば深く結びついている。
van de Walle, 前掲書 1989 pp.603-606

⁴⁷ ネガティブな面は別途、民営化の問題点として次章で取り上げる。
民営化の目的は、山本哲三「市場か政府かー21世紀の資本主義への展望」日本経済評論社、1994、p.106-118 を参考にした。

(2) 狭義の民営化の目的／運営と所有権の両方を民間に移転する場合

(ア) 財政への貢献

a. 売却による収入

民営化による政府資産の売却による収入は、政府の財政不足を補う収入源となる。⁸⁸ ただしこの売却収入は税収と異なり一過性の収入源にすぎず、途上国政府の財政体質の本質的な改善にならないことに注意する必要がある。

b. 補助金の削減

特に途上国では、公営企業の赤字が政府の財政赤字を増加させている場合が多い。民営化により、公営企業が減少し、補助金の必要が少なくなる。また民営化した企業の対外債務も、民間の債務となり政府は責任を免れる。

c. 開発資金の節約

事業を民間に委せることにより、政府資金を投資する必要が少なくなる。民営化によって民間が運営できる部門は、できる限り民間にまかせ、途上国は限られた財政資源を、より優先度の高い分野に配分することができる。

(イ) 企業への効果

a. 生産性の向上

民営化に前後して実施される合理化・リストラによって、生産性が向上する。また経営者や従業員による株式購入によっても生産性が向上することがある。

b. 企業家精神の発揚

民営化は企業に経済活動の自由を与え、経営者は企業家精神を発揚して、投資活動を促進し、ビジネス・チャンスに機敏に反応するようになる。これは遅れた途上国の民間部門の発達を促す。

c. 政府による収益性を無視した介入の減少

政府はしばしば政治的な理由で、公営企業に低価格や値上げの抑制を強いる。収益性を無視したこうした政府の規制のつけは、企業収支の赤字と

⁸⁸ 理論的な売却価格は、企業が公的部門であり続けた場合の予想収益を現在価値に直したものとなる。しかし民営化の目的は、上述のように企業家精神の発揚や消費者へのサービスの向上など容易に数量化して予想できないものが多い。このため売却額が適当であるか否かという経営的な判断より、政治的な判断によって、民営化が決定される傾向もある。

なり、やがて国民（税金）が負担する。民営化した企業は経営の自律性を増し、政府による収益性を無視した介入を減らし、経営を改善するようになる。

d. 消費者の利益の増大

民営化にともなう競争原理の導入により、企業は消費者の需要、嗜好に合わせた財・サービスの提供し、消費者の利益を増大させるようになる。

e. 事業情報の開示

民営化企業は資金調達等のため、大量の企業情報を開示しなければならない。この情報開示により、内部のもののみが知っていた事業の情報が、外部に知らされることになる。（情報の非対称性の改善）

(ウ) 経済全体への効果

a. 経済資源をより効率的に配分する

政府の介入が市場メカニズムを歪め、収益性の低い事業に投資が向けられることがある。これは開発のための経済資源の効率的配分を妨げになる。民営化された企業は、金融市場の市場原理の影響をより強く受け、資本収益率が高い産業（または企業）に優先的に資源を投資するようになる。このため途上国の経済資源は、より効率的に配分される。

b. 資本市場拡大と投資振興

民営化は資本市場を拡大し、外国資本による投資を招き、資本市場を発達させ、企業の資金調達をスムーズにする環境を形成するのに役立つ。また途上国では資本が国内で投資されず、海外に流出している場合が多いが、民営化により、流出した資金が本国に還流し、資本の動員を促進することがある。こうした海外からの資金の流入は国際収支を改善し、対外債務問題の軽減にも役立つ。

c. 雇用の増加

短期的には、民営化にともなうリストラにより、企業の従業員が削減される場合が多い。しかし長期的には、効率の改善が経済成長を促し、経済全体からみれば、雇用の増加につながると期待される。

(3) 民間委託による民営化の目的／コンセッション・リース契約等運営の委託の場合

(ア) 財政への貢献

a. 補助金の削減

運営を民間に委託することによって、生産性が向上した場合、補助金の必要が少なくなり、公共支出を削減できる。

b. 開発資金の節約

コンセッション契約やBOT方式⁴⁹では、民間が運営を委託されているだけでなく、新たな施設の建設に資金を投資するので、政府は開発資金を節約できる。

(イ) 企業への効果

a. 効率の改善

民間企業には競争と利益によるインセンティブがあるため、高い効率性があるとされている。特に途上国では、海外の先進国の企業に運営を委託した場合、質の高いサービスを低い投資リスクで受け入れることも可能と考えられる。

b. 季節変動型の公共サービスへの対応

公共サービスの供給に季節変動型的なものがある。外部委託等により、除雪サービスなどピークとオフのはっきりした仕事を合理的に処理できる。

c. 消費者の利益の増大

競争が導入されるため、消費者も質の高いサービスを受けられるようになる。民間業者は、サービス提供の面でも消費者の需要に対し迅速、的確に対応する。

d. 民間の引受会社からの事業情報の入手

政府・自治体は、公共サービスを定期的に外部委託することで、当該事業の需要動向、コスト等につき情報の入手が可能になる。

⁴⁹ BOTとは、建設 (Build)、運用 (Operate)、譲渡 (Transfer)、の略で、民間企業が施設を建設、所有、運営し、一定の契約期間の後に政府に施設を譲渡する、インフラ整備の手法の一つ。より詳しくは、pp.37-38を参照。

1-3. 民営化の方法

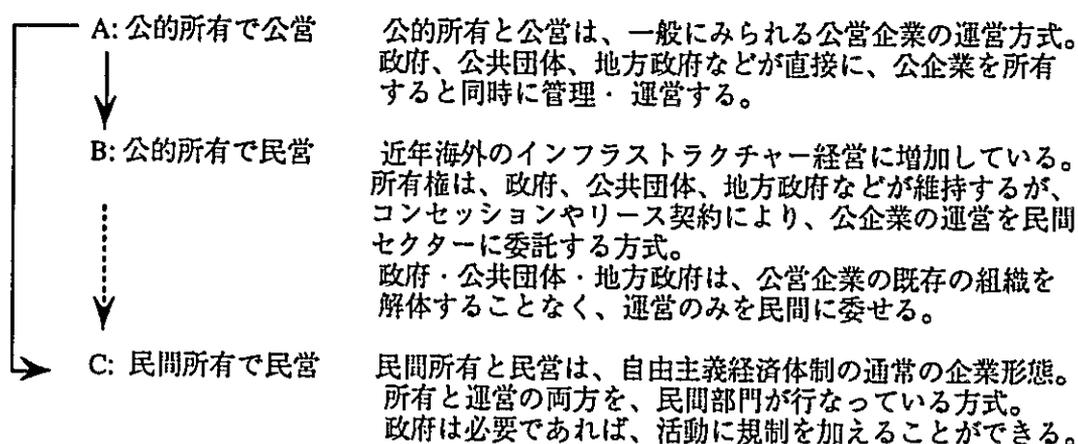
通常考えられている民営化は、公営企業における政府の所有権と運営を民間へ売却することだが、最近では運営のみを民間に移転する方法が注目されている。所有権と運営権の両方を民営化する方式としては、入札による公募売却方式が最も一般的であり、売却には資産評価などのステップが必要となる。また運営のみの民営化には最も簡単な役務提供契約から、最も包括的な委託であるコンセッション契約まで、多様な民間委託の方法が工夫されている。

(1) 企業の所有と運営の形態

企業の所有と運営の形態は、A: 公的所有と公営、B: 公的所有と民営、C: 民間所有と民営の三つに分類できる。¹¹⁰ 民営化はこれら企業の所有と運営の形態を、下図のように $A \Rightarrow B$ または $A \Rightarrow C$ (時には $B \Rightarrow C$) へと変化させる。

民営化の一般的な形は、A: 公的所有と公営 から C: 民間所有と民営 への移行で、公営企業における政府の所有権と運営を民間へ売却すること（非国有化）である。¹¹¹ しかし民営化は組織に限らず、公共部門が提供するサービスもその対象となるためコンセッション契約のように運営権のみの民間への移転も民営化と言える。最近はこの運営のみを民間に移転する、 $A \Rightarrow B$ の方法についての工夫（後述）がなされている。

図1 民営化による企業の所有と運営の移転



¹¹⁰ 上記のそれぞれ企業の所有・運営の形態について市場原理が機能するための方策についての世界銀行の提言は、付属資料 2. 多様な所有と運営の形態の下でのパフォーマンス決定要因 を参照。

¹¹¹ 実際には公的所有と民間所有を、明確に分類することは簡単ではない。株式の一部を政府が所有し続けることも多く、官と民の中間のグレー・ゾーンが多数存在する。こうしたグレー・ゾーンの中での移行を含め、民営化は企業の所有権と支配権（運営権）を、公的部門から民間へと移転させる動きと理解することができる。国民経済計算では、企業の所有と支配の面から公的なものと民間に分類している。（付属資料 3. 新国民経済計算（SNA）による定義）

(2) 売却による民営化

A: 公的所有と公営 ⇒ C: 民間所有と民営

(ア) 公営企業売却の方式

所有を公有から民間所有に移転するには、いくつかの方式（下記a.～d.）が用いられている。公募売却方式が最も一般的な方式だが、金融市場の整備されていない途上国では、直接売却方式も多い。

また東欧・旧ソ連邦の移行経済国では、上記の方式の他に、バウチャー方式が使用されることが比較的多く、特に小規模企業の民営化ではマネジメント・バイアウトが普通である。

a. 公募売却方式（offer for sale）

競争入札等を行い、広く公募で公営企業の株式を民間に売却する。公募売却方式の最も簡単なものは、政府または公的機関による持株の民間への放出（売却）である。

b. 直接売却方式（private sale）

政府と民間の売却先の当事者間のみで直接交渉し企業を売却する。企業の買い手を公募せずに、私的な交渉で売却が決定されるので、公開情報が少なく取り引きに不透明な印象を与えるのがこの方式の問題点である。

c. マネジメント・バイアウト（MBO/ management buy out）

公営企業の経営者自身が自社株を買い取る方式。この場合株式は上場されることなく、非公開となる。買収にかかる費用の小さい小企業では、スピーディーな方法だが、透明性が低くなる恐れがある。企業を従業員が買い取る場合は、EBO（employee buy out）とよばれる。

d. バウチャー（voucher）

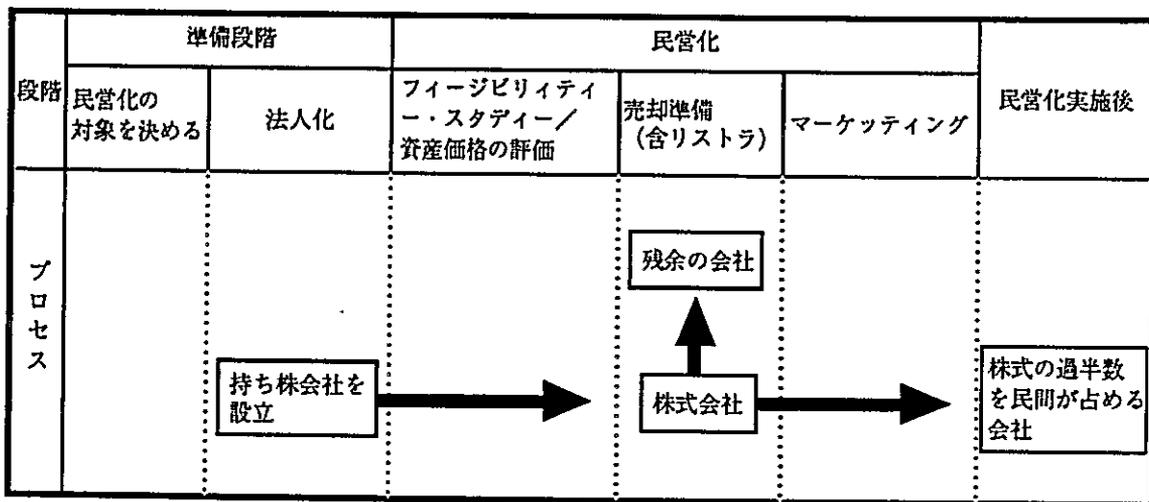
国民に公営企業の株式と引き換え可能なバウチャーを配布する。公営企業は、国民のものであるので国民に返還するという考えで、無償もしくは譲渡的な条件での、国民への企業の所有権の移転の目的で使用されることが多い。しかし他方で、政府の民営化収入が少ない、所有権が分散してしまい株式による企業監督が有効に機能しない、などが問題として残る。

(イ) 民営化のプロセス

民営化のプロセスは a. 準備段階、b. 民営化、c. 民営化実施後、の3つに大きくわけて考えることができる。^{註12}

株式会社化されておらず、新たに株式を発行する場合の手続きは複雑で、コンサルタントや顧問となる金融会社の協力が必要となる。一般に途上国では金融市場が未発達であり、また経験あるコンサルタントも少なく、国外のコンサルタント・金融会社に協力を得ることが多い。^{註13}

図2 民営化のプロセス



a. 準備段階

【対象企業の選定】まず民営化の対象となる政府部門や機関を選定することから民営化は始まる。政府は独自に民営化対象企業選定の作業を行うが、民間企業の方から買収の関心を示して来る場合もある。

^{註12} Ernst & Young, *Privatization ;Investing in State-Owned Enterprises Around the World*, John Wiley & Sons, Inc. 1994 pp. 4-7 (表も含む)

典型的な民営化の方式の例として英国での法人化と株式売却方式を付属資料4.に掲載した。

^{註13} 例を挙げれば、マレーシア政府は、民営化のマスター・プランの策定を英国のエンジニアリング会社6社とマーチャントバンク1社(シュローダー社)に依頼した。またパキスタン政府も、英国のコンサルタント会社(ロスチャイルド社)に民営化の基本戦略と民営化する公企業の選別作業を委嘱した。

上記の二カ国が英国のコンサルタントを利用したのは、英国との密接な経済的な関係だけでなく、サッチャー政権の民営化の実績と英国のコンサルタントの経験を信頼したことによると思われる。

[法人化] 民営化対象が決まったら、民間に売却するために、政府から事業を独立させる。事業が企業の形態を持っていない場合与えるためには、法人化しなければならない。民営化の手続きの中で、法人格を与えることは、重要な一歩となる。この段階では政府は持株の100%を所有している。

b. 民営化

[フィージビリティ・スタディーと資産価格の評価] 政府とコンサルタントは、民営化の可能なメカニズムについての、フィージビリティ・スタディーを行う。予想収益や資産を評価し、民営化対象企業の売却価格が決められる。

[売却準備] 上記の検討結果に基づき、政府は民営化対象企業がより魅力的な投資対象になるように、売却の準備をする。経営状態を改善するために民営化に先だってリストラが行われることも多い。この場合、民営化対象部分から不必要な部分が分離されることもある。また競争を導入し、効率的な企業経営が可能になるよう、企業を分割し、民営化する場合もある。

[マーケティング] 民間の売却先との直接交渉で企業を売ったり(直接売却方式)、競争入札(公募売却方式)などを用いて、株式を民間に売却する。政府は、公募に関わる企業内容説明書(目論見書)を作成し、株式の売却を促進する。

c. 民営化実施後

民間投資家が、民営化対象企業の株式を取得して、企業を運営する。民営化実施後の政府の役割としては、必要な範囲での適正な規制の実施がある。また政府が株式の一部を維持し、引き続き企業への直接的な影響力を保持する場合もある。

(3) 運営の民間への移転

A: 公的所有と公営 ⇒ B: 公的所有と民営

政府は契約により、公営企業の運営のみを民間企業に委託することができる。政府は公営企業の所有権は保持するが、運営権を契約によって民間に与える。民間の間の、運営権をめぐる競争を管理することによって、効率を向上させることが可能である。

契約形態は、単純なサービスの委託から、長期的で包括的なコンセッションまで多様である。^{註14}

a. 役務提供契約 (service contract)

電気量のメーター読取り・料金徴収など業務の一部を業者に委託すること。サービス契約ともいう。一定の期間、事業の一部分の運営を民間に委託し、報酬を払う。

b. 管理契約 (management contract)

公営企業の経営管理（全体または一部）を数名の民間のチームに委託するケースなど。民間が公営企業の広い経営責任を引き受ける。経営委託契約ともいう。報酬は業績の向上いかに基いて決められる契約が多い。

c. リース契約 (leasing)

公営企業の所有している施設をリース契約で借りて民間が運営する。契約者は、経営リスクの全てまたは大部分を負うが、大規模な投資にとまなう、金融リスクは負わない。地域独占的な水道などインフラ事業の運営で用いられている。

d. コンセッション契約 (concession)

リース契約と同様に、公営企業の所有している施設を借りて民間が契約して運営する。リースとの違いは、コンセッション契約では施設の経営を委託された民間企業が固定資産への投資も行うことである。

^{註14} 世界銀行、前掲書、1994、pp. 61-62

2. 民営化の問題点

2-1. 民営化のデメリット

民営化をめぐる主な問題点は、政府の役割への影響と民営化の経済効果との二つがある。政府の役割への影響は、官民の役割分担を明確にした整合性のとれた開発計画の立案、地域格差、雇用問題、貧困層への配慮、消費者へのサービスの低下の懸念、環境問題、公的部門からの人材流出など、政府の開発計画と規制に関わる問題である。民営化の経済効果に関する問題は、民営化による効果が不十分かまたは弊害が発生することによる。これらの問題は競争的市場の欠如、市場経済の不備、金融市場の未発達、バブル経済の可能性、安定供給の不安などである。

(1) 民営化の問題の整理

ほとんどの問題点は民営化に固有であるよりも、民営化を実施する政府の対応如何から生じ、またその状況も経済発展のレベルにより大きく異なる。従って問題の多くは民営化にともなって必然的に発生するわけではなく、途上国の社会経済事情及び国民の民営化への理解を踏まえた、政府による対処により防いだり、影響を小さくすることが可能とみられる。

民営化の問題点を、運営と所有権の両方を民間に移転する場合（狭義の民営化）と運営のみの民間への委託の場合（広義の民営化）のそれぞれについて、特に途上国に特有の状況を考慮しながら、次ページ以降に整理する。⁴¹ また同時に（ア）政府の問題、（イ）企業の問題（ウ）経済の問題、の三つの側面に分けて整理する。これらのうちの（ア）政府の問題は、主に民営化によって政府の役割が一時的に混乱することから生じ、2-2.と2-3.で再度整理するように開発と規制の問題が深く関わる。

さらに（イ）企業と（ウ）経済全体の問題は、民営化の効果不足と弊害が原因になっている。民営化の問題の多くは先進国でも共通するが、開発途上国の未発達な市場経済がこれらの問題を助長する傾向がある。

(2) 狭義の民営化の問題／運営と所有権の両方を民間に移転する場合

(ア) 政府の問題

a. 開発計画との整合性

公益事業は民間に事業をまかせるだけでは、計画的な開発が不十分になる可能性がある。例えばインフラ整備には、政府が中長期的な計画を策定する必要がある。政府が全く調整を行わない場合には、民間企業の考えは、

⁴¹ 民営化の問題は一部、山本哲三、前掲書 1994、p.106-118 を参考にした。

必ずしもこのような国家戦略的な考え方と一致しないことがある。

b. 地域格差

利益の確保しやすい地域に投資が集中し、地域格差を拡大するおそれがある。途上国の開発で、地域格差の是正が問題になることが多い。インフラストラクチャー整備に民間企業の参入を認める場合、一般に都市部の比較的収益性の高いインフラの方がより多くの民間資金を引きつけ、地方の収益性の低い地域がなおざりにされる可能性がある。

c. 環境問題

民間に事業をまかせた場合、環境問題への規制の実施が不十分になる可能性がある。規制による対処が、公的部門が直接運営するより良く機能するとは限らない。環境問題に対処するには、モニタリング及び実施体制とそれに基づく政府の規制が必要である。特に途上国では、こうした体制と規制の枠組みを作るには時間がかかる。

d. 貧困層への配慮

公営企業がインフラストラクチャー・サービスを提供している場合、事業の中で内部相互補助を用い貧困地域（層）へのインフラ整備資金を得ることが比較的容易だが、インフラ・サービスを民営化した場合には民間は投資効率を優先するため、内部相互補助の使用を避け貧困層への配慮を減少させる可能性がある。さらに民間はコストに見合った料金を徴収するようになるので、料金引き上げにつながることが多い。

e. 公的部門からの人材流出

民間の参入にともない政府部門の有能な人材が民間企業による引き抜きで失われる可能性があり、公共部門の能力低下につながる。特に途上国では人材が限られている場合が多く、この問題が懸念される。

f. ナショナリズムへの脅威

インフラや国家の重要事業とみなされる分野の外国資本による買収は、その国の政府にとって脅威とされることがある。特に民族主義の強い途上国にその傾向が強い。また安全保障の観点からも資源関連、兵器産業の分野では民営化と外資導入が問題視されることがある。

g. 不正行為

公企業を民営化する際にコンサルタント・株式発行・引受会社の指定や手数料をめぐるスキャンダルが過去の例としてある。制度造りの進んでいない途上国では、行政当局と民間の間の不正が特に懸念される問題となる。

(イ) 企業の問題

a. 職員の解雇

民営化では多くの場合、合理化・リストラをとめない、レイオフや人員整理が実施される。職を失った公的部門の旧職員には退職金・職業訓練の供与、新しい職場の斡旋などの措置を取ることが望ましいが、特に途上国政府には財政的な限界があり難しいことが多い。

b. 価格上昇とサービスの質の低下

民営化により、競争が起き、企業の経済効率が向上しても、企業経営者もっぱら経営指標の改善にのみ努め投資家の利益を追及する場合、消費者利益が軽視され、サービスの質が低下することがある。

(ウ) 経済の問題

a. 競争的な市場の欠如

民営化しても競争が起こらない場合がある。一般的に途上国では、民間部門の発達が遅れ、競争的な市場が生まれにくい。特に独占的に供給した方が効率の良い（自然独占の）公益事業が民営化された時、民営化は必ずしも競争的な市場を生まない。このため民営化が効率改善や消費者利益増大につながらないことがある。

b. 市場経済の不備

競争が起きても、市場メカニズムが完全に機能する可能性は多くない。市場が寡占的な産業では、民営化しても競争による効率的な資源配分・生産性向上は生じない。完全な競争市場は理論的には存在するが、現実の世界では希である。市場経済の未発達な途上国で、この傾向はより強い。

c. 金融市場の未発達

途上国では一般に投資リスク（為替リスク、政治的不安定等）が高く、金融市場が未成熟で資金調達が難しい。このため民営化のための資金が民間が十分に供給できない可能性がある。特にインフラ投資には、収益性が高くなく、長期の投資を必要とする事業もあり、民間にとって投資の対象として魅力的でないものもある。

d. バブル経済の可能性

国営企業の株式売却は一時的な証券市場のブームを生み、実態経済と乖離したバブル経済をもたらすこともある。

(3) 民間委託による民営化の問題／コンセッション・リース契約等運営の委託の場合

(ア) 政府の問題

a. 安定供給の不安

契約事業者が、契約期間中に経営が悪化したり倒産することによりサービスの安定供給ができなくなる可能性もある。

b. 貧困層への配慮

生活に欠かせないサービスでも、貧困層は委託事業者から料金の引き上げや、供給停止を受け、サービスを楽しむことができなくなるおそれがある。

c. 競争入札の困難

委託する公的部門が、競争入札を実施するためには、サービスの質や費用など事業の正確な情報を事前に入手する必要がある。しかし、競争入札のための十分な情報を分析し、公正な競争を実施するのは容易ではない。

d. 不正の行為

外注方式では、契約事業者の行政当局への贈賄、リベートの提供の例が過去にある。制度化と人材育成の遅れた途上国では、公正で透明な契約を、長期にわたって維持することは、困難な場合も多い。

(イ) 企業の問題

a. 価格上昇の可能性

引受事業者が企業利潤をコストに加算し、外部委託はサービスの費用を高める時もある。特に長期契約で公共部門の設備を民間に貸与するような事業、しかも競争相手が少ない場合には、契約事業者は徐々に料金を引き上げる傾向がみられる。

b. サービスの質の低下

契約事業者によって、サービスの質が低下する可能性もある。サービスの質を維持または向上させるために、契約条件でサービスの質を特定したり、監視機関を設け監督することが必要となる。しかしこうした質の特定化は困難なものが多く、また費用もかかる。

【かこみ1】 民営化の従業員への影響と対策

公営企業の中には余剰人員を抱えているものも多く、民営化にともなうリストラによる人員の削減、また不採算企業（部門）の清算により従業員が失職することがしばしばである。これは社会保障の整っていない発展途上国では、より深刻な問題である。従業員が失職の問題に対処するためにこれまで、退職金の支給、他の就業先の斡旋、職業訓練（またはそのための資金）の供与、新規ビジネス開業のための技術協力、職員に公共部門にサービスを提供する企業を始めさせる、などの方策が実施されてきている。

多額の退職金を支給して早期退職者を募る方式は、人員削減に効果的で良く用いられるが二つの大きな問題がある。まず優秀な人材から退職を希望する可能性があることである。もう一つの問題は財源である。退職金の財源には公営企業の売却収入を充てることが多いが、それでも不足する場合は国庫が補填する。これは厳しい途上国政府の財政には負担となる。

世界銀行は民営化を推進するため、その構造調整融資（公共部門改革ローン/ PERL等）の一部を民営化企業の職員への退職金の支払いに使うことを途上国政府と取り決めることがある。例えば、1991年のアルゼンティンへの世銀の融資は、同国の国鉄職員30,000人の退職金支払いに使用された。注1

従業員が悪影響を恐れて民営化に反対することを防止するために、政府は民営化と同時に従業員持株制度を導入することもある。先進国で最も大規模な民営化が実施された英国では、従業員と労働組合からの強い反対が実施を阻止することはなかった。これは従業員は政府の持株奨励運動に取り込まれ、民営化にともなう株公開と同時に自分の働く企業の株式を購入して利益を得たことによると言われている。労働組合会議（TUC）はサッチャー政権の民営化プログラムに反対を表明したものの、組合の反応は一般に不承不承の黙認であった。注2

注1： なお再び公共部門の雇用が増加することを防ぐため、この融資には退職した職員が国鉄を含めたどの政府部門にも再雇用されることを禁じる条項が加えられた。

注2： サッチャー政権は、無償株式の提供、割引価格の導入、優先的な割り当て、などの奨励策を用い従業員に民営化する企業の株式購入をすすめた。その表向きの理由は従業員の意識を改善し労働にインセンティブを与え、また広範囲の株式所有を図る（サッチャー首相の提唱するいわゆる人、民資本主義の推進）ことであったが、もうひとつの重要な目的は、株主になった従業員は民営化した企業が再び国営化されることに抵抗するであろうという前提から、従業員が自社株を持つことよって民営化の基盤を確かなものにするのであった。

出所： Kikeri, Sunita, Nellis, John and Shirley, Mary, *Privatization The Lessons of Experience*, World Bank, 1992, p.61

World Bank, the Operations Evaluation Department, 前掲書、1994, pp.58-61

宇都宮深志「イギリスにおける民営化の動向とその影響」『主要諸外国における民営化の動向とその効果に関する調査研究報告書』総務庁長官官房企画課、1990、pp.25-28

2 -2. 民営化と開発計画

一般的な産業の公営は開発を進める上で効率的でないという見方が途上国の中でコンセンサスを得るようになってきた。またインフラ事業でも、どこまで民間の資本と運営を取入れるべきかという問題が開発計画の中で重要になってきている。計画・調整と環境・貧困層への配慮は依然、政府の果たすべき役割として残されており、民営化が実施されて行く中で、開発政策でのこれらのあり方について見直す必要が出ている。

(1) 開発政策としての公営企業の退潮

多くの途上国政府は公営企業は自国の基幹産業の育成に役立ち、戦略的な産業部門への投資は急速な経済発展を可能にすると考えた。また途上国では市場経済の発達の遅れなど様々な理由から市場メカニズムが先進国のように機能しないので、経済発展には政府が経済活動に積極的な役割を果たすべきとする考えが一般的であった。こうした考えの下で公営企業が設立され企業の公営化がすすめられた。この傾向は1970年代の末（又は80年代）まで、中南米、アフリカ、南アジアで特に強かった。¹²²

1980年代になると発展途上国の政府は、貿易政策、価格政策、金融政策などを自由化する一方で、公営企業を民営化するようになった。これは公営企業の経営が一般に悪く財政の負担になっていることの他に、一般的な産業で公営は開発を進める上で効率的でないというコンセンサスが徐々にできてきていることによる。¹²³ こうして比較的効率の高い国営企業を持つ韓国、マレーシア、ブラジルなどでも民営化が開始された。¹²⁴

なおインフラ整備をどこまで民間企業にまかせるべきかについては、国によって今も見方がかなり異なる。しかし最近の民営化の進展の動きの中では、政府がすべてのインフラ整備を実施すべきではないという見方が勢いを得ている。その理由は後の5-1.でみるように、インフラ事業に競争を導入する方法が様々な形で検討されてきたことによる。インフラ整備に政府はどこまで責任を持つべきかという問題が、政府の開発計画でも重要になってきている。

¹²² 「発展途上国の経済はその制度的な特徴のせいで、構造的な硬直性があり市場メカニズムが十分に機能しない（価格の弾性が低く、価格シグナルへの反応が不足している）。したがって途上国での市場経済の問題（市場の失敗）に対処し経済発展を達成するには、政府が経済に強く介入しなければならない。」こうした見方を持つエコノミストは構造学派と呼ばれ、1970年代までの開発途上国の政策担当者に対して大きな影響を与えていた。構造学派のエコノミストには、国連貿易開発会議（UNCTAD）事務局長であったラウル・プレビッシュなどが含まれる。

¹²³ 上記に対して世界銀行および国際通貨基金（IMF）のエコノミストたちは構造調整と呼ばれる政策改革を途上国に提言し、上記の構造学派の影響である政府の市場介入（価格統制、貿易障壁、金融規制など）を次々に撤廃して、開発途上国の経済を自由化して行くことに努力してきた。この世界銀行の立場を、market-friendly approach と世界銀行は自ら称し、途上国の開発課題として「民営化は困難で時間はかかるが必要不可欠であり、かつ望ましいものである」としている。世界銀行「世界開発報告 1991 開発の課題」世界銀行、1991、p.144

¹²⁴ なお現在、開発途上国の開発における産業政策の有効性が論議されているが、論議の対象になっている産業政策は開発金融、補助金、税制などで、企業の公営（国営）化は含まれていない。

(2) 計画・調整の必要

公営企業の民営化が開発計画におよぼす影響は、政府と民間の責任分担が民営化により、不明確となることから生じる。ある部門の計画的な開発と規制機能をも担当していた公営企業が民営化される時にも、依然として計画と調整の必要性は存在するので、それらの機能を政府が引き継ぐ必要がある。しかし計画と規制に必要な情報の管理、専門的能力の維持、人材の確保などの点で、政府がスムーズに引き継ぐことができない場合がある。

インフラストラクチャー整備には、政府がその部門での中長期的な計画を策定する機会が多いが、民間企業の行動はこのような国家的な考え方と一致しない、あるいは民営化後に事業環境の変化に対応し乖離していくことがある。また地域にまたがる開発や、一部門だけでなく部門間にまたがる計画の調整にも、民間の企業活動のみでは行い得ず政府が行うべき部分がある。民営化の実施によって政府による計画と調整の重要性が軽視されないよう配慮が必要になる。

(3) 環境と貧困層への配慮

民営化により環境問題への配慮が不十分となる可能性に対し、規制のみでなく開発計画の段階で対処ができる。一プロジェクトだけでなく一連のプロジェクトがその部門全体に与える環境への影響を検討することで、政府は環境への配慮を取り込んだ長期的な部門開発の計画を得ることができる。スリランカの電力部門の開発計画では、民営化実施と同時に、環境アセスメントと需要サイドの管理について体系的な検討がなされている。²⁵

また貧困層の飲料水、電気供給、交通手段などのインフラへのアクセスを確保する投資資金の不足を補う手段として民営化が利用されるようになってきているが、2-1.で述べたように民営化にともない貧困層（地域）への配慮が減少する可能性があり、貧困層に有利な累進型ブロック料金のシステムを導入するなどの工夫がなされている。²⁶ しかし補助金によってインフラ・サービスの価格（例えば電気・水道・電話・交通料金など）を低く抑えることは、貧困層への支援手段としては、コストが大きいわりに効果が少ないという評価が一般的になってきている。これは低料金によって大きな利益を得るのが、貧困層ではなくより富裕な階層であることによる。²⁷

²⁵ 世界銀行、前掲書、1994、pp.90-91

²⁶ インフラには大衆が支払えるレベルの料金で信頼のできるサービスを提供する社会的な目的があるという主張もあり、郵便、電話事業でのユニバーサル・サービスの概念は、こうした主張の代表的なものである。

²⁷ 世界銀行、前掲書、1994、pp.83-85

[かこみ2] 政府による計画と調整の必要；

民間に任せたフィリピンの通信事業の問題

電気通信事業は、市場性が高くインフラストラクチャー事業の中で最も民営化しやすいといわれている。このため適切な規制の枠組みを作る能力がある途上国では、民間による運営が適しており、通信事業を民営化する途上国が急速に増加している。だが他方で、事業を民間のみに任せた場合に問題が生じることもある。

フィリピンの民間による通信事業の歴史は戦前にさかのぼる。運輸通信省に属する国家電気通信委員会 (National Telecommunication Commission ; NTC) が事業申請を認可しているが、電気通信事業の運営は現在も民営を原則としている。多数の民間企業が存在するものの、いわゆる基本的な電話サービスの約9割はフィリピン最大の電話会社であるPhilippine Long Distance Telephone社 (PLDT社) が有し、PLDT社は1社でほぼ全フィリピンの通信網を運営している。

1992年のフィリピンの電話普及率は、ASEANの各国と比較するとインドネシアに次ぐ低位の普及率にとどまっている。通信事業を民間企業が担当し、政府の計画・規制が良く機能しなかった (または存在しなかった) 例として次の点が指摘されている。

- (1) 国家の開発政策と整合性のある通信分野での開発政策の不在
- (2) 地方での電話網の発達の遅れ
- (3) 通信設備拡充に必要な資金調達不足

フィリピンの状況は、途上国で、電気通信事業を民間部門に放置した場合のリスクを示している。全国的な開発計画・長期戦略の策定、料金政策、資金調達、地域格差の是正、人材育成など、電気通信網の開発に政府の果たすべき役割は大きかったはずである。

通信事業の民営化が、アルゼンティン、メキシコ、ヴェネズエラ、チリなどの途上国で進められた一方で、これらの国で独占的な民営化企業を規制し、通信事業の発展を促す公的部門の能力の形成が遅れている。こうした行政の計画・調整・規制の能力を向上させることが最近の大きな課題になっている。

出所：鈴木靖男「電気通信」『フィリピン国別援助研究会 (第2次) 資料 (現状分析)、国際協力事業団, 1994, pp. 88-91
辻一人「通信セクターへの政府の役割」『開発援助研究』Vol. 1, No. 1, 1994, 海外経済協力基金, 1994, pp. 11-18
Saunders, Robert J., Warford, Jeremy, J., Wellenius, Bjorn, *Telecommunications and Economic Development*, The Johns Hopkins University Press, 1994, pp.323-325

2 -3. 民営化と規制

規制は経済的規制と社会的規制の二つに分けることができる。民営化は経済的規制の緩和の一つであり、参入と価格についての規制も同時に緩和されることが多い。民営化と規制緩和の背景には、規制は効用より弊害の方が大きい、社会的規制は経済的規制と切放すべきである、規制緩和は民間部門の発展に役立つ、といった規制についての考え方の変化がある。しかし市場経済の機能では得られない公共性を確保し、また市場を一層機能させることも規制によって可能であり、民営化、規制緩和とともに規制の改善が求められている。

(1) 民営化と経済的規制

規制は経済的規制と社会的規制の二つに分けることができる。経済的規制は参入や価格など企業の経済活動に直接規制し、社会的規制は安全性や品質基準など企業活動の条件を間接的に制限する。²⁸⁸ 民営化は株式所有の変更に関する経済的規制の改革の一つと考えることができ、また参入規制や価格規制の緩和など他の経済的規制と関連が深い。そのため経済的規制の手段を、まず下記のように整理する。²⁸⁹

(ア) 参入規制/退出規制

日本の通信事業にNTT以外の企業の参入を認めるか否かは、郵政大臣の許可事項であるのがその例。同様に公共性の観点から退出が規制されることもある。(NTTが事業を休止したり廃止したりするためには、やはり郵政大臣の許可が必要となる。)²⁹⁰ 外国資本に対する参入規制は外資規制とよばれる。²⁹¹ 民営化には外資規制の緩和がとれない、外資の積極的導入が図られることが多い。

(イ) 価格規制

鉄道料金などの公共料金の値上げに対する政府の許可がその例。²⁹² 民営化に伴い、企業が利潤を確保すると同時に、価格(料金)の面でも公共性が可能な限り維持されるよう、現在新たな価格規制方式が模索されている。

²⁸⁸ 社会的規制には、消費者保護のための品質基準の設定、公害防止対策など多様な規制が存在する。

²⁸⁹ OECD編「規制緩和と民営化」東洋経済新報社、1993、pp.9-13

²⁹⁰ 参入規制は、当局が企業に特定の経済活動を許可したり、要求したりするので構造規制ともよぶ。

²⁹¹ 外資規制

なお日本の電気通信事業法では、第1種通信事業者への外資の参入を、3分の1に規制している。また米国の連邦通信法は、外資の参加割合が5分の1以上の事業体、また外資が4分の1以上を持つ企業に所有される事業体に、運用免許を与えないとしている。

出所；井手秀樹「電気通信規制の概要」林敏彦編『電気通信』NTT出版、1994、p.64

²⁹² 価格規制は独占的な企業の行為を規制するので、行為規制ともよぶ。

(ウ) 株式の所有

公営企業を民営化した場合も、株式の一部を保有し企業活動への影響力を維持するのがその例。株式の大多数を支配する場合から、役員のパ遣、少数の株式の所有まで、様々な方式がある。公的所有は、政府による規制・介入の手段と言える。

(2) 規制緩和

民営化と規制緩和の背景には、規制についての考えの見直しがある。以下のような規制についての見方の変化が、先進国だけでなく多くの途上国でも、1980年代の民営化と規制緩和の実施に影響を与えた。

(ア) 規制には効用より弊害の方が大きい

規制は、企業間の自由な競争を制限し、また規制当局と企業の間で汚職を招くことがある。さらに規制当局よりも規制される企業のほうが情報を多く持っていることがしばしばで、当局が有効な規制を実施できない可能性がある。

なお公営企業などに財政支援（補助金）が使われる場合は、政府の財政赤字を増やす傾向があり、その他に規制は経済効率を軽視した政治の介入の対象となりやすい。¹¹³

このため多くの規制は効用より、コストの方が高くとみなす傾向が増し、規制の失敗や規制の政治化を防ぐ最良の方策は、規制緩和だと考えられるようになった。

(イ) 経済的規制と社会的規制を切り放す

従来、経済的規制と社会的規制が渾然一体となって実施される傾向があった。しかし社会的規制を弱めずに、経済的規制を緩和することは可能で、この二つの規制は区別して実施すべきと考えられる。

その理由は安全規制などの社会的規制は基本的に資格要件を求める規制で、企業はこれを保証したうえで自由な競争を追求することは可能であり、また他方で経済的規制により利潤が確保された企業が、必ずしも社会規制を遵守しているとは限らないという事実によるものである。¹¹⁴

¹¹³ 規制の失敗の原因としては、これらの規制当局と被規制企業との間の”情報の非対称性”と政治的な意志決定のメカニズムに関係する”政治の失敗”の2つが、大きな理由とされている。

¹¹⁴ 山内弘隆「交通の産業組織」金本良嗣「講座 公的規制と産業 4 交通」NTT出版、1995、pp.27-29

(ウ) 規制緩和は民間部門の発展に役立つ

これまで開発途上国では、市場経済が未発達なため先進国よりも一層、国営企業の設立や規制などの政府の介入が必要であり、それが経済開発に役立つと信じられてきた。しかし最近では逆に、民営化と規制緩和が投資を促進し、民間部門の発展に役立ち、結果として市場経済成長に寄与すると考える傾向が強まっている。

(3) 規制改革

上記の規制緩和のための指摘は多くの面で妥当であるとしても、途上国政府に規制の重要性を過小評価させる懸念も無しとは言えない。また一般に開発途上国では規制を有効に機能させ目的を達成するのは先進国より困難な状況にあり、規制緩和および民営化を導入する際には前提条件の確認、実施管理等に一層の注意を要する。民営化は民間活力導入の目的で、実際には規制緩和と同時に実施されることが多いが、民間活力を導入し機能させるためには規制を最小にするだけでなく、改善策を併せて講ずることが重要なポイントとなる。即ち民営化と同時に、政府による市場の監視・監督機能の強化が、以下のような目的で必要になる。

(ア) 市場経済の機能で得られない公共性

規制には市場経済では達成されない公平性と公共性の確保を助ける働きがある。市場経済のみでは解決されない、消費者保護、環境問題、貧困層への配慮、地域格差是正など公共性の確保をどう実現してゆくか方法の検討を続ける。弊害が少なく市場経済の効用を損なわない形での規制方法を工夫する必要がある、このためには経済的規制手段と社会的規制手段を切り放して実施することも有効であろう。

(イ) 市場経済を一層機能させる

規制には市場で競争が発生するのを助け、市場経済を活性化させる面もある。市場での競争は、政府の介入を減らすだけでは得られない場合があるからである。特に独占的な企業が民営化される際には、注意が必要となる。¹⁵⁾ また通信・電力などのネットワーク産業では、新規の業者が既存の業者のサービスに連結するために、規制面での支援が市場競争を発生させるために必要となる。

¹⁵⁾ 経済の面でのこうした規制の必要の理由は「市場の失敗」とよばれ、次の4つが主な理由となる。

1. 一生産者によって生産される場合、最も効率が良い産業では、独占が正当化され競争が生じにくい。
2. 環境のように、直接関係する人や企業以外にも広く影響を及ぼす問題では、政府の介入が必要なる。
3. 生産者と消費者が情報ある程度共有する場合、競争的な市場が成り立つ。しかし現実には情報は、生産者側が持っていることが多い。政府は規制でこうした情報の片寄りを是正することができる。
4. 市場への自由な参入を許すと企業数が過剰になって、価格競争が激化し固定費の回収ができなくなり企業が共倒れになることがある。

(上記のうち、1. は自然独占、2. は外部経済、3. 情報の非対称性、4. 過当競争とよばれる。)

[かこみ3] 途上国での規制と民営化の問題

開発途上国では、民営化以前に政府の規制機能が充分でない国が多く見うけられる。民営化は規制の法的な枠組みの作成や規制能力の強化を待たずに実施されているのが現状である。急速に大規模な民営化が実施されたアルゼンティンにおける規制について、次の問題点が指摘されている。

(1) 政策の整合性の不足

規制機関の間の調整や総合的計画の策定に問題が生じている。例をあげれば、ガスと電力の規制機関が別々に存在し、中長期的な計画、代替エネルギー・省エネルギー政策、電源開発に必要な投資計画などの策定が難しくなっている。

(2) 不十分な情報管理

規制機関の無秩序な設立により、政府が集中的に持っていた過去の蓄積（統計など）の維持が不可能になった。

(3) 規制機関と民間企業の癒着

専門性の同じ規制機関と企業の間では、在任期間、給与水準、将来の地位などの将来的な展望の要素もからみ、規制担当者が企業と密接になる傾向がある。専門分化し、相互に連携のない規制機関ではこの傾向はさらに強まる。^{注1}

(4) 新体制の専門的能力

各規制機関の幹部ポストの指名・選抜は、透明性に欠けた審査によって実施され、適任者でなく特定の権力集団と政治的に繋がっているケースがみられる。また経済省は好ましくない幹部候補者を拒否し、直接指名をとおして干渉している。

(5) 法的な問題

規制枠組みを確立しないうちに、民営化が実施されるため、実施後に策定された規制をめぐって、規制機関と企業の間で長期にわたる、論争が始まることがある。これは特にコンセッションなどの委託契約の場合にみられる。

注1 これは「規制主体の獲得 (Cooptation)」の問題として知られている。

出所： JICAアルゼンティン事務所「アルゼンティンの民営化と規制制度/平成5年度在外事務所プロジェクト形成調査」1993年、pp.50-54
世界銀行 前掲書、1994、p. 70

3. 国際協力

3-1. 途上国における民営化と国際協力

民営化は中立性があり、また債務問題でも重要な調停役を果たした国際機関が中心となって途上国政府に強く提言してきた。特に世界銀行は構造調整融資の条件の一部として民営化を支援している。民営化支援には、民営化プロセスへの支援と企業リストラによる失業者への対策などそれから派生する問題への対策への支援の二つがある。しかしより本質的な課題は、途上国での「開発のための政府と民間の最良の役割分担」の追及にどう協力してゆくかである。なお援助実施上では、民営化支援の判断基準があいまいである、日本のコンサルタントの経験が不足しているかなどの問題点が指摘されている。

(1) 国際機関による援助

開発途上国での民営化は、その政府自身の強い自発的な意向の反映である場合と世界銀行など国際機関による政策提言を採用した場合とがある。世界銀行は、開発途上国で市場経済原理をより良く働かせることを目指す政策改革（構造調整）の重要な一部として民営化を途上国の政府に提言している。世界銀行の構造調整融資は、途上国の政策改革を条件に融資を行うもので、同銀行は1980年代に融資の条件（コンディショナリティー）に公共部門改革を組み入れ、その手段として公営企業の民営化提言した。⁴¹ 債務危機に陥った国を中心に多くの途上国が、世界銀行の構造調整融資を受け入れ、民営化に着手した。この傾向は1980年代半ば過ぎると一層強化される。⁴² さらに1990年代には社会主義諸国の国営企業の民営化も国際金融機関の主導で行われるようになった。

米国国際開発庁（USAID）などの援助機関は、国際機関が促進する民営化の支援役として、補助的な役割を果たしてきており、またアジア開発銀行や米州開発銀行なども、民営化の問題で世界銀行の方針に同調する傾向にあり、また移行経済諸国での市場経済化支援のための機関である欧州復興開発銀行（EBRD）が1991年に設立された。

先進国政府の援助機関よりも、国際機関が発展途上国の民営化を推進している要因には、次の理由が挙げられる。

⁴¹ 世界銀行がその構造調整融資（Structural Adjustment Loan/ SAL）に、民営化を取り入れたのは、1982年ジャマイカへの融資が最初である。

⁴² 1980年代、世界銀行だけでなく、米国政府、米国議会、ワシントンに在るその他の国際金融機関（国際通貨基金、米州開発銀行）、シンクタンクの間で、民営化の推進が途上国の重要な政策改革の方向の一つと認められるようになった。発展途上国での民営化が米国の公式の政策となったのは、債務救済を目的としたベーカー・プラン（1985）の発表からであり、それ以降、世界銀行と国際通貨基金（IMF）はさらに民営化を促進するようになっている。

出所：Williamson, John, "What Washington Means by Policy Reform" Williamson J. ed. *Latin American Adjustment*, Institute for International Economics, 1990 pp.7-19

- (ア) 外国政府が、途上国の公共部門の大規模な制度改革を推し進めた場合には内政干渉とみなされる危惧があり、他方で国際機関は外国政府より中立的な立場から政策提言が可能であった。
- (イ) 1980年代より多くの開発途上国で続く対外債務問題に対処するため、調整役となって途上国政府に、債務の繰り延べと新規融資の機会を提供したのが、国際通貨基金（IMF）と世界銀行であった。このため、これらの国際機関は途上国政府に対し強い立場で政策改革を要求することができた。

(2) 民営化と援助

(ア) 民営化推進への支援

開発途上国の民営化への支援には、民営化プロセスそのものへの支援と民営化からの派生的な問題への支援の二つに分けて考えることができる。

民営化プロセスへの支援には、民営化手法や民営化する公営企業に対するリストラクチャーなどの経営改善への協力がある。国際協力事業団でも、開発調査のスキームで、市場経済化支援が拡充されている。²³⁾ また海外経済協力基金では民営化を含む構造調整支援を世界銀行及び第二世銀との協調融資の形で実施してきている。²⁴⁾

こうした民営化のプロセスへの支援では、単に民営化を推進するだけでなく、民営化のメリットとデメリットを改めて考慮して検討することが必要であろう。また民営化は、他国の前例を参考に実施されることが多いため、日本だけでなく大規模な民営化を実施した英国などの先進国やその他の途上国の事例を研究し、民営化の経験を生かす工夫が求められている。さらに民営化から派生する問題への協力も期待されており、リストラにもなう失業者への対応（職業訓練、就職の斡旋）などは、その例である。

(イ) 民営化に関連する援助の課題／ベスト・ミックスの追求

民営化に関連する援助は、民営化によって再編成される途上国の政府の役割にどう協力するかという課題につながる。この課題では、開発のための政府と民間の最良の分担（官と民のベスト・ミックス）の追及の検討に協力することが求められている。このためには日本の経験を生かすと同時に、民営化と関係した開発政策と規制について、他国の事例を一層学んでゆく必要があるとみられる。民営化は、開発における政府と民間のベスト・ミックスの追求という、日本の援助にとって新しい視点を求めていると言える。

²³⁾ JICAでは、旧社会主義諸国と構造調整に取り組む開発途上国を対象として、公営企業の民営化、金融財政制度の改革・法整備などのための開発調査が、平成7年度予算で拡充された。

²⁴⁾ 海外経済協力基金は1992年度のザンビアへの民営化産業改革計画や、1993年度のウガンダ、モーリタニア、パキスタンへの世界銀行及び第二世銀の構造調整を支援する形で協調して一緒に融資を実施した。

出所：海外経済協力基金「海外経済協力基金 年次報告書」1993、1994

民営化と深く関連する援助としては、下記の a. ～ c. がある。これらは一見民営化とは別の問題とみなされる可能性もあるが、前述のように民営化によって大きな影響を受ける分野である。

a. 政府の政策・計画能力強化への支援

(総合的な地域開発、部門間にまたがる開発課題、中長期的な計画・調整は、民間による企業活動のみでは十分に行えない部分への援助)

b. 政府による市場の監視・監督機能の強化

(民営化への支援と同時に、規制改革のための法制度の整備・改善への支援と規制実施体制強化への支援が求められる。)

c. 政府を通しての民間部門支援

(途上国政府の民間部門強化には経済・社会インフラ整備への支援や中小企業育成、政策金融などの産業政策による途上国における民間部門の育成が含まれる。)

(ウ) 民営化と援助の問題点

しかし民営化の動きへの援助の対応には、いくつかの問題点も指摘されている。

まず民営化への支援要請が途上国政府からあった際に、民営化すべきか否かを含めた判断基準が未だ明確ではない。ある部門の開発を政府主導すべきか、民間にまかせるべきか検討するためのある程度の基準が必要とみられる。国ごとの発展段階や政治状況など様々な要因が存在し、部門ごとの一律のガイドラインを作成することは、困難であるが一応の検討基準の準備は今後の研究対象となりえる。なお途上国の民営化に日本の経験を直接生かす支援は、日本との経済状況や歴史的な環境の違いを考慮し、途上国の事情を検討しながら慎重に実施する必要があると考えられる。

また開発調査が実施される場合、開発調査後にプロジェクトの実施を政府が行うか民間が行うかは、必ずしも基準が明らかでない。しかも他方で、民営化のための踏み込んだ政策協力は内政干渉と受けとられる可能性も常に存在している。(例えば、軍需産業の民営化・民需転換には微妙な政治問題が絡んでくる。)

さらに援助受入れ先の途上国政府機関が民営化された場合、援助案件が計画中に立ち消えになる、供与した機材が民間の所有に移る、所有権・経営権の一部民間への委譲により相手側が援助対象にふさわしい公的部門か民間部門かが曖昧になる、などの問題が出ている。

最後に、民営化推進への協力のために日本のコンサルタントの経験不足があげられる。発展途上国の民営化プロセスには、欧米のコンサルタントが重要な役割を果たしているが、日本ではこうしたコンサルタントの経験が未だ不足しているとみられる。

3-2. 援助機関の民営化に対する考え方

世界銀行は途上国の民営化支援の中心的な役割を果し、その成果は開発に概ね有効で目標を達成しつつあると自己評価している。これに対しアジア開発銀行もインフラ建設への民営化導入を打出し、同調する傾向にある。また欧州復興開発銀行は東欧・旧ソ連諸国の民営化支援を業務目的として設立され、近年は活動を拡大してきている。

日本では日本輸出入銀行が民営化への支援を増やしており、BOTやBOOスキームを用いたインフラ整備に信用を供与している。一方、海外経済協力基金は世界銀行に比べて慎重で民営化支援に対し注意すべき点があることを指摘しつつ、途上国の民間企業によるインフラ整備支援も最近検討するようになってきている。

(1) 世界銀行 (IBRD)

(ア) 民営化の推進役

世界銀行は1980年代から現在まで、途上国での民営化を推進する役割を果してきた。民営化は世界銀行の構造調整融資 (SAL) の条件に組み込まれ、途上国政府への政策提言という形で主に促進されてきた。この方針は現在も継続・強化されている。世界銀行はこれまでの途上国での民営促進は開発に概ね有効であり、その目標を達成しつつあると自己評価している。¹⁵⁵

民営化を明確に支援条件とした世界銀行の協力は1982年に始まるが、85年ごろまではその影響は小さく、単に公営企業のリストラや経営改善が目的とされた場合が多い。85年になると、世界銀行が民営化を実際に支援する例は急激に増大し、さらに88年のハンガリーへの構造調整融資を始め、旧社会主義国の民営化支援が開始された。

(イ) 世界銀行が民営化支援の中で得た教訓

世界銀行は安易に民営化推進のためのガイドライン的なものを作成することは避けてきたが、これまで民営化への協力の経験を次のようにまとめている。¹⁵⁶

- a. 途上国の経済政策の枠組みが市場経済指向である程、民営化は容易。
- b. 競争的な市場で事業を行なう公営企業をまず民営化の候補とすべき。これらの公営企業の売却は独占的な公営企業より簡単で、規制も少なく済む。
- c. 独占的な公営企業は民営化する前に、適当な規制の枠組みを作るべき。規制の失敗は消費者の利益を損ない、国民の民営化政策への支持を失う。

¹⁵⁵ 世界銀行の民営化についての業務の評価、最近の考えは下記の二つの資料にまとめられている。Kikeri, Sunita, Nellis, John and Shirley, Mary, Privatization The Lessons of Experience, World Bank, 1992 World Bank, the Operations Evaluation Department, World Bank Assistance to Privatization in Developing Countries, World Bank, 1994

¹⁵⁶ World Bank, 前掲書, 1994 pp.7-8

- d. 途上国でも、管理契約によって公営企業の管理のみを民営化することは有益。
- e. 民営化の主目的は効率の改善で、売却による収入増や効率改善を犠牲にした所有権の分配であってはならない。
- f. 公営企業を売却する市場を規制するより、政府は黄金株や部分的な持株維持をした方が良い（外国資本の拒否や売却先の特定は好ましくない）。
- g. リスクが高いので、民営化を予定した公営企業への新規の多額の投資は避ける。法律・経営・組織的改変、金融改善、雇用調整で売却に備えた方が良い。
- h. もし政府が失業者の社会的なコストを和らげる適当な配慮（退職手当、失業者への補償、職業再訓練、就職先の斡旋）を行うならば労働者は必ずしも民営化によって不利益をこうむるとは限らない。
- i. 理想的には公営企業の売却価格は市場が決定し、現金で売るのが望ましい。現実には、交渉による合意と金融またはデット・スワップ（対外債務の株式との交換）が避けられないことが多い。
- j. すべての国のあらゆる民営化の実施は透明でなければならない。

(ウ) 民営化の失敗

世界銀行はこれまでの途上国での民営促進は概ね有効であったと評価しているが、失敗した例についても検討している。

a. 民営化の手続きが終了しない（または逆行する）

途上国のなかでも低所得国でより多くみられる失敗の例で、原因は民営化のための準備不足と途上国政府の主体的な取り組み不足にある。こうした低所得国用の対応戦略の策定が必要。

例えば、マリ政府の公企業局（BEP）は1988年民営化計画を作成したが、ほとんど実施しなかった。これはアフリカでの失敗によくみられる例で、一般に民営化に必要な専門的な能力、国民の間での政治的・経済的な合意、民営化実施機関の政治的な中立性の欠如が失敗の要因であった。¹²⁷

b. 民営化したものの期待した効果が得られない

民営化は実施されたものの、期待された効率改善、財政赤字削減、社会的便益増が達成されない場合がある。このタイプの失敗を起さぬためには、その途上国固有の状況に一層の注意をはらい、また民営化のデザインについての他の国での経験を活かすようにする。

例をあげると、政府が民営化を急ぐあまり必要な準備を行わなかったため民営化実施にもかかわらず市場に競争が導入できず、結果的に企業の効率改善がない場合がある。こうした例は大企業が民営化された後に独占であり続ける場合や、買い手が競争相手で独占が一層強まる場合に発生する。これに対して競争導入のための規制の工夫が、有力な対策となり得る。¹²⁸

¹²⁷ World Bank, 1994 p.34

¹²⁸ World Bank, 同上書, p.50

(2) アジア開発銀行 (ADB)

(ア) インフラ整備に民営化を導入

アジア開発銀行は途上国のインフラストラクチャー建設への、民営化を含む市場原理の一層の導入を打出している。これは世界銀行の推奨する民営化の方向にほぼ一致している。アジア開発銀行が、提示する市場原理の導入の手段は次のとおり。¹⁰⁹

- a. 料金値上げなどによるコスト回収努力を強化する。
- b. 政府によるインフラ・サービスを提供する機関への経営・財政的な介入を減少させて独立性を強化し、運営に商業原理を導入する。
- c. 適正な規制を実施しつつも民間からのインフラ投資を増大させる。

アジア開発銀行は、民間からの資金の導入を強化するために、補完融資と信用保証を用い、触媒的な役割を果たして行く意向である。またインフラストラクチャー開発のための基金の設立を推奨している。同銀行は、上記の手段を一層おし進めるための具体的な方法として下記を挙げている。

- a. 通信・電力・港湾などの分野では特に公共部門・公営企業の民営化が有効
- b. 銀行借入れのみでなく、株式・債券市場により、民間からの資金を調達
- c. BOT方式の導入

(イ) インフラの需要増大

1994年の報告書によれば、アジア開発銀行がインフラストラクチャー建設に、市場原理の導入強化を提言する最大の理由はインフラストラクチャーへの需要の増大である。

アジア太平洋地域の経済は全体で、GDPが年平均7.9% (1981~1990)成長する発展を遂げてきた。現在、この地域のインフラストラクチャーへの投資はGDPの5%にあたりと推定される。経済成長と人口の増加を考慮すると、インフラストラクチャーの需要の増大に応えるには、現在の投資のレベルに加えてさらにGDPの2%にあたる額の投資の増加が必要になると同銀行はみている。¹¹⁰

アジア開発銀行によれば、この需要に応えるには、従来通り公的資金でまかなうのは不可能であり、民間からのインフラストラクチャーへの投資を増加させるため、公企業の民営化または商業原理の導入が必要となる。

¹⁰⁹ アジア開発銀行は、1994年12月に、アジア太平洋地域のインフラストラクチャー建設に対する支援についての方針を示した報告書 "Building for Development; Infrastructure in the Asia-Pacific Region", Asian Development Bank, December 1994, Manila を発表した。

¹¹⁰ アジア開発銀行は、このため2000年までには年1300億ドルのインフラストラクチャーへの投資が、アジア太平洋地域で必要になると、上記の報告書で推定している。

(3) 欧州復興開発銀行 (EBRD)

(ア) 民営化支援が業務目的

欧州復興開発銀行は1991年に、東欧及び旧ソ連の諸国の民間部門発展支援のために設立された。したがって民営化支援はその業務目的である。

同銀行は、地域別セクターチームの部内に民営化・リストラを専門とする部門を有し、東欧及び旧ソ連の諸国の民営化を推進している。設立当初は活動が不活発であるとの批判を受けたが、1993年度には融資額を前年に比べ倍増しており（融資承諾額ベース）、近年は活動を拡大してきている。

現在移行経済諸国で実施されている民営化を大別すると、バウチャーを用い広く国民・経営者・従業員に株式を分配し急速に民営化する方式（早期大衆民営化）と民営化前に国営企業に包括的な金融リストラを実施する方式の二つがある。欧州復興開発銀行は、これらの方式の、双方をともに支援する政策を取っている。

欧州復興開発銀行の主要業務は、移行経済諸国への民間セクターへの融資であり、融資は、直接にあるいは仲介を経て間接的に、東欧及び旧ソ連の諸国の民間企業に供与される。民営化の初期の段階では、企業の短期的な資金不足を補う融資に、また民営化がより進んだ段階では長期的な投資に重点が与えられる。^{註11}

(イ) 技術協力

欧州復興開発銀行は融資の他に、融資活動をサポートする目的で技術協力を実施している。^{註12} 1993年には34件の技術協力が実施され、15億ECUの出融資プロジェクトに結びついた。その資金は同銀行の通常資本とは別に、各ドナーから供与された協力基金または技術協力を目的とした特別基金から配分されている。技術協力の内容は以下のとおり。

- a. 技術協力セクター調査
- b. プロジェクト審査
- c. アドバイザリーサービス
- d. 制度整備、教育(特に銀行、民営化関連)

技術協力は承諾ベースでは303件（1993年）であり、急速に増加している。これを国別に見ると、タジキスタンを除いた全ての受益国に対して技術協力が承諾されており、中でもロシアが118件（5,030万ECU）と全累計額の36%を占めている。分野別では、エネルギー、民営化への技術協力が多。

^{註11} European Bank for Reconstruction and Development, *Transition Report*, 1994, p.59

^{註12} 日本輸出入銀行海外投資研究所「欧州復興開発銀行 (EBRD) の1993年度活動状況」、『海外投資研究所報1994年8月号』、日本輸出入銀行海外投資研究所、1994 p.73-75

(4) 海外経済協力基金 (OECD)

(ア) 世界銀行との論議

海外経済協力基金（以下、「基金」とよぶ）は、途上国の開発における政策金融の役割を重視し、世界銀行による民営化推進に批判的な指摘も行なっている。しかしその批判は、世界銀行が民活重視で民営化を強調するのに対し、基金は開発における政府の役割の重要性をあえて指摘することによってバランスを取るという立場である。従って基金は民営化のデメリットを指摘するが、同時に民営化のメリットも認める。

基金と世界銀行の民営化をめぐる論議の根底には、途上国の開発に対する両者の考え方の微妙な差がある。基金は日本や他の東アジア諸国の発展の経験を踏まえ、途上国の開発における政府の役割の重要性を指摘する。その政府の役割に基金の業務である政策金融（政府による特定分野への市場金利より安い優遇金利での貸出し）が含まれる。^{註13}

この論点から基金が世界銀行による構造調整に対する問題点の提起が生まれる。^{註14} 基金は民営化の意義を十分認めながらも、「民営化による効率性の向上が常に最善の処方箋となるわけではなく、国ごとの実情の違いを十分踏まえた使いわけが必要である。」と、世界銀行に比べて慎重な態度を取る。世界銀行のレポート「東アジアの奇跡」（1993）をめぐっての基金と世界銀行の間の議論もこうした背景から生まれてくる。

また基金の主な業務の一つは、途上国政府によるインフラストラクチャー整備への融資による支援である。このため基金は民営化を含めた民活導入が拡大することで、途上国政府がインフラ整備の上で果たすべき役割でより消極的になることや、最近の一部先進国で言われる「援助疲れ」による政府開発援助削減がインフラ整備の分野でも安易に是認される傾向が生じぬよう、民営化の方向を注視しているものとみられる。

(イ) 民間のインフラ整備への支援

前述のように、基金は非効率な公企業の経営改善など民営化のメリットも認め、民営化への留意点を指摘し注意を喚起する一方で、最近途上国の民間企業によるインフラ整備への支援も検討するようになっている。パキスタンのハブ火力発電所への基金と世界銀行・民間銀行との協調融資案件が、その例である。

基金によれば、途上国では投資リスクが高く金融市場も未成熟であり、長期にわたる投資を必要とするインフラストラクチャー事業に民間投資を誘うための呼び水的な役割を基金のような公的部門が果たすことができるとしている。

^{註13} 海外経済協力基金による、政策金融の定義は以下のとおり。

” 開発途上国政府による特定の政策遂行の手段として、主として銀行メカニズムを通じて、市場または商業条件よりも優遇された条件で、特定の最終需要者に中長期の信用を供与する仕組”
出所：辻一人「政策金融支援のあり方についての提言」『開発援助研究』Vol. 1, No. 2, 1994,
海外経済協力基金, 1994, p. 6

^{註14} 海外経済協力基金「世界銀行の構造調整アプローチの問題点について」『基金調査季報』No. 73,
海外経済協力基金, 1991

(5) 日本輸出入銀行

(ア) 民営化支援の状況

日本輸出入銀行（以下、「輸銀」とよぶ）は民営化への支援を増やしており、1993年にフィリピンの火力発電所向けバイヤーズ・クレジット案件で、初のBOT方式での融資を行った。さらに1995年にはBOOスキーム実施されるインドネシアの石炭火力発電所に信用を供与した。また同じくBOOスキームで行われるパキスタンのハブリバー石油火力発電プロジェクトでは、同プロジェクトに充てられる民間金融機関のローンを保証する形での支援を行った。^{註15}

海外経済協力基金の融資が政府開発援助として市場金利より安い金利で実施されるのに対し、輸銀の融資は一般に市場金利で実施される。したがって輸銀と世銀の間には、政策金融の利用が市場機能に影響を与え途上国開発に好ましい結果をもたらすか否かについての基金と世銀の間のような論議は存在しない。またこれまでも途上国の民間企業が輸銀の貸出し先であることが多く、民営化は基金ほど問題視されない傾向があると言える。

(イ) 民営化と関連する動向調査

輸銀は民営化に関連した融資を増加させる傾向にあり、民営化を問題とするより、民営化にともない貸出し先の企業の経営状況がどう変化するか、また国全体の経済がどのように進展するかにより注意を払うようである。これは同銀行の民営化の問題に対する関心が基金より少ないということではなく、民営化に対し一律的な方針で対処するより、ケース・バイ・ケースで案件と経済状況を審査し対処している模様である。（例えば、ある国営企業の民営化を支援するとしても、外貨不足に陥るなど、融資受け入れ国全体の経済状況が悪化すれば資金の返済に影響が生じる。）同行は貸し出し先の企業と国の経済を把握するため、途上国の民営化の状況について調査を行い、その調査結果は「海外投資研究所報」などにも公表している。

^{註15} 日本輸出入銀行「業務報告書」日本輸出入銀行、1994および1995

4. インフラストラクチャーの民営化

インフラ事業では、公益性と経営効率の面から独占と公営を正当化する傾向が強かったが、最近では民間企業の参入を認め競争を導入すべきとする見方が強くなっている。どの部門のインフラを民営化すべきか政治的な要素も強く画一的な答えはないが、一般に通信、ガス、電力、廃棄物回収などが最も民営化しやすいとされる。

民営化を進める工夫としては、インフラのネットワーク施設への新規参入者のアクセスを政府が確保する、事業を分割し民営化しやすくする、BOT方式などの契約によって民間企業がインフラ施設の建設と運営を行う、などが行われている。

4-1. 民営化の課題

(1) 民営化の可能性

(ア) 市場性

インフラストラクチャーのどの部門を民営化すべきで、どの部門では民営化を避けるのが望ましいか。またどの部門の民営化がしやすく、どの部門で困難か。これらの問題に対する画一的な答えは存在しない。途上国経済の発展段階・人的資源・社会状況等が複雑にからみ、民営化は各途上国ごとに極めて政治的な問題になっているからである。

しかし経済的な観点のみに限って考えるなら、例えば民営化しやすさを事業の市場性の高さにとらえて検討することができる。¹¹¹ この分析では、最も民営化しやすいのが通信部門の長距離・付加価値通信、ガス部門の生産・輸送、廃棄物部門の回収で、逆に最も民営化しにくいのが輸送部門の農道、灌漑部門の一次・二次灌漑網である。(次ページの表3を参照)

(イ) 公益性と独占

通信、電力、水道などのインフラストラクチャーでは、1地域に1社が操業した場合、最も経済効率性が高い場合があり、この状態を自然独占とよんでいる。民間企業は競争市場で活動する時に経済を効率的にするが、このような自然独占の産業には競争が導入しにくいので公営企業がふさわしいとする見方にはある程度の説得力がある。¹¹²

¹¹¹ 市場性が高いとは、競争の可能性が高く、財・サービスの性格が公共財より私的財であり、利用料金によるコスト回収の可能性が高く、公共サービスの公平性が少なく(貧困層に有利なサービスでない)、環境への影響などの外部性が低い、ことである。

出所：世界銀行、前掲書 1994、pp. 118-120 (付属資料5. 市場性の高さと言営化の難易度を参照)

¹¹² 公営企業は、自然独占などの市場の失敗が存在し、民間企業による活動が効率的な資源配分をもたらさない場合に必要とされる。自然独占以外の他の市場の失敗(環境問題など)は、規制などの方法によって問題を軽減でき、公営企業の存在の必要を十分に証明できないとされる。

スティグリッツ、J. E. 「公共経済学」マクグロウヒル 1989 pp.156-165

またインフラ事業の多くは、一般的な消費者の日常的な生活に密接にかかわっており、社会に不可欠なサービスを提供する公益企業だとみなされている。この公益性を守るという理由で、事業の独占的な公営が正当化される傾向が強かった。

しかし最近の産業組織論は、独占的な事業運営を行っている企業も新たな企業が参入してくる脅威があれば利潤を下げ、参入を阻止すべく経営努力する傾向があることを指摘する。事業への参入と退出が規制せず自由にすれば、独占企業といえども市場の影響を受け、生産技術と価格を改善するという考えが規制緩和と民営化を促す背景にはある。

表3 インフラストラクチャー事業を民営化する難易度
(民間部門によるインフラ・サービス供給の実行可能性)^註

		←----->						
		民営化しやすい (市場性が高い)			民営化しにくい (市場性が低い)			
市場性 指数	3.0	2.8	2.6	2.4	2.0	1.8	1.4	1.0
部 門 / 事 業	通信 長距離・ 付加価値 通信 ガス ガス生産 ・輸送		通信 近距離 サービス 電力 火力発電 輸送 港湾・空港 サービス 鉄道貨物・ 旅客輸送	電力 送電 配電 輸送 都市鉄道 都市バス 幹線道路・ 二次的道路 上水道 導水管以外 のシステム 下水道 On-site処理 灌漑 三次灌漑 (農地内)	輸送 線路路盤・ 駅 港湾・ 空港施設 上水道 都市導水管網 下水道 コミュニテイ ープラント 廃棄物 衛生埋立	輸送 都市道路 下水道 Off-site処理		輸送 農道 灌漑 一次・ 二次灌 漑網

^註 世界銀行、前掲書、1994、p. 119をもとに作成した。上記の表の民営化の難易度を計る指数の計算は厳密なものではなく、あくまで民営化の参考資料として作成された。

*表の計算法は、まず市場性の高さを測る5つの指標の a.~e. (a.競争の可能性、b.財・サービスの性格、c.利用料金によるコスト回収の可能性、d.公共サービスの公平性、e.環境の外部性)、それぞれに1~3の点数をつける。3を最も市場性が高い(民営化しやすい)、1を最も市場性が低い(民営化しにくい)点数とし、合計点数を単純平均した。

(2) インフラ事業への競争の導入

(ア) ネットワーク産業への参入

電気通信・電力・都市ガス・鉄道輸送などの大規模インフラに共通で重要な特徴は、大規模な施設の体系（ネットワーク）を必要とし、そのネットワークを利用してサービスを供給が行われることである。大きな規模のネットワークであるほど生産の単位コストが小さくなり（規模の経済性があり）、また消費者の側からみてもは大きなネットワーク設備を利用するほうが小さなものより便利である（特に通信・鉄道など）。

このインフラ事業の持つネットワークの特徴のため、大規模な設備への二重の投資は無駄と考えられ、1社による独占的な企業経営が認められる理由となっていた。さらに独占的企業を政府がよく管理できるようにするため、公営であることが多かった。また既存のネットワークを持つ企業はネットワークへのアクセスの料金や程度を調節することによって新規参入者を排除することが容易なので、新規参入の企業は既存の施設（ネットワーク）の利用を認められない限り競争に参加することは難しい。

しかし最近では、新規参入者のネットワークへのアクセスを政府が規制制度を作り確保することで、競争を導入する方法が増加している。このためネットワーク産業の民営化の問題はどのように新規参入者にアクセスを確保するかになっている。

(イ) 民営化のための分割

民営化にともないインフラ事業を分割することがある。事業分割はスケール・メリットを失なうことでコストが上昇したり、収益の高い部門（地域）が低い部門（地域）を補う内部相互補助が働かなくなるという欠点も指摘される。しかし、民営化を推進する立場では、競争による効率の向上がこれらの欠点を上回るとみており、分割を提案することが増えている。

a. 垂直分割

企業を異なる事業に分けて分割することを垂直分割とよぶ。例えば電気通信の分野で、地域電話サービス、長距離電話、移動式のそれぞれを異なる企業が運営するのが垂直分割の例である。

またインフラ事業には上述のように大きな設備投資が固定費用として必要となる。最近では、これらの固定費用を移転可能な部分とそうでない部分に分け、事業を分割することで民営化を可能にする動きがでてきている。²⁴ 例えば国営のバス会社を民営化する際に、固定費用が移転可能なバス事業（バスは他社に売ることが容易）と固定費用が移転しに

²⁴ 固定費用で他に移転可能でないものは、埋没費用（サンクコスト）とよばれる。

埋没費用が低い事業は、一見独占的な市場であっても準競争市場（コンテストابل市場）であり、参入障壁を取り除けば、競争が起き、効率が上昇する可能性があるとする見方が有力になってきた。また最近では公益事業であるか否かを、巨大で移転不可能な固定費用が多いため設備とサービスを一体として提供せざるを得ない事業か否かを、判断する傾向が強くなっている。

林紘一「ネットワーク産業の競争と規制」林敏彦編『電気通信』NTT出版、1994、p.109-111

くいバス・ターミナル（バス・ターミナルを廃業しても他の用途に使うことは難しい）に分ける。この場合バス事業は民営にするが、バス・ターミナルは公営のまま残すことになる。²⁴⁵

垂直分割の方式のひとつに上下分離がある。この方式ではインフラ事業を、上（営業）と下（建設・維持）に分け、営業部分を民間企業にまかせ、建設・維持部分は公的部門が責任を持ち、鉄道分野などで採り入れられ始めている。上下分離方式は民営化しやすい営業部分とそうでないインフラ建設・維持部分を切り離して、インフラ事業に民間企業の効率を取り入れようとするものである。

b. 水平分割

同種の事業を地域で分けることを水平分割とよぶ。日本の国鉄のJR各社への分離はその例である。地域分割することによって、他の地域の同種の企業とパフォーマンスを比較し、ヤードスティック競争を導入することが最近再び注目されている。巨大な1社が全国の事業を独占するよりも、地域ごとに分けて各社の業績を比較することで競争させ、効率を上げることができる。日本では電力会社の地域分業が、その典型的な例である。

（ウ）BOT方式

a. 導入の目的

発展途上国のインフラ整備の手法の一つとして1980年代後半からBOT方式が導入されるようになってきた。BOTとは、建設（Build）、運用（Operate）、譲渡（Transfer）、の略で、民間企業が施設を建設、所有、運営し、一定の契約期間の後に政府に施設を譲渡する。²⁴⁶

BOT方式は、途上国の限られたインフラ開発資金を民間によって補う方式として注目を集めている。BOT方式により途上国政府は、資金のみならず、民間の技術力、迅速な事業力を得ることができる。しかし他方でBOTは、民間からの借り入れが増えるので金利が政府借款より割高でコストが高くなる欠点もある。BOT方式が電力や電気通信の分野で採用されることが多いのは、これらの分野の事業の収益性が比較的に高いことによるとみられる。

²⁴⁵ さらに航空輸送を例にとれば、ジャンボジェット機は固定費用だが中古で売れることもリースで借りることもできるので移転可能である。したがって航空輸送はより競争が導入しやすくまた民営化しやすい。しかし他方、空港設備は売却して他の用途に使用することは難しく移転しにくい固定費用である。

なお相互に密接に関連する独占的な分野と競争的な部門を分割する場合（発電と送電、バス事業とバス・ターミナル、航空事業と空港など）、独占的な部門（送電、バス・ターミナル、空港）の運営が、競争的な部門（発電、バス事業、航空事業）の競争に与える影響が大きい。このため民営化で分割による競争導入が図られた場合には、その後の競争が独占的な部門との関係によって妨げられないように、フェアな競争が可能となるよう、政府が規制で調整する必要がある。

²⁴⁶ BOOT(build-own-operate-transfer)はBOTの別称である。施設を建設した後、民間企業が一定期間所有(own)することを明示している。

BOT方式のバリエーションには、下記のようにBTO(build-transfer-operate)、BLT(build-lease-transfer)、BOO(build-own-operate)などの方式がある。

- BTO方式 施設建設後すぐに所有権を政府に引渡し、プロジェクト会社が運営を継続する方式である。
- BLT方式 民間企業は施設を建設するが、所有せずに、発注者側にはリース料を支払って施設を運営する。
- BOO方式 施設を建設、運営する権利が民間企業に与えられ、施設は政府に引渡さず、民間企業が所有を続ける。この方式では所有権が政府に移らないので民営化に近い。

b. リスク

BOTを受ける民間企業には、様々な偶発事件、外貨交換、料金の変更などの様々なリスクが存在する。こうしたリスクに大きく関わっている当事者が途上国政府である。BOT方式を支障なく実施するには、途上国政府の経済の安定、法制・手続きなどの整備、プロジェクト部門の政策の長期的に見通しなどがしっかりしていることが望ましい。しかし開発途上国で、これらの条件がすべて整っていることはまれである。

BOT方式のリスクが顕在化した例として、日本の熊谷組の受けたタイの第2高速道路のプロジェクトがある。タイ政府側はこのBOTプロジェクトで建設する高速道路の料金を契約より引き下げるよう工事がほぼ完成した後に要請し問題化した、熊谷組は採算が取れなくなったと判断しプロジェクトから撤退した。²²⁷

途上国政府との問題に対処する触媒的な役割として、世界銀行、アジア開発銀行などの国際機関や各国の政策金融機関・保険保証機関が、融資やその他の形で参加することを求める声の一部が出されている。これは国際機関や先進国政府が、その発言力や抑止力を発揮して、指導的機能を果たし、BOT方式のリスクを減らすことを期待しているものである。以上のようにBOT方式にはメリットとデメリットがあるので、下記のようなプロジェクトが適していると言えよう。²²⁸

- a. 個別の整備環境に照らし採算制に優れている
- b. 短期・小規模で（あるいはそうでなくても）プロジェクトの見通しがつきやすい
- c. 緊急性が高い

²²⁷ 熊谷組は1988年タイ高速道路公社(ETA)からバンコク市内に全長20キロの高速道路を建設・運営する権利を得た。高速道路を有料で30年運営した後、熊谷組がタイ政府に引き渡す予定であったが、タイ政府およびETAが道路料金を当初の契約より引き下げるよう熊谷組側に要請し、熊谷組側はプロジェクトの採算が取れなくなることから、やむなく工事を中断し1994年に撤退を決めた。

²²⁸ 土井正幸「発展途上国交通経済論」勁草書房、1995 pp.139-142

4-2. インフラストラクチャー各部門の民営化

民営化の状況と可能性を、(1) 電気通信 (2) 電力 (3) 鉄道 (4) バス (5) 航空 (6) 道路 (7) 港湾 (8) 水道 (9) 廃棄物 (10) 灌漑 の各部門について概要を以下にまとめる。インフラ事業の民営化はこれらの部門にとどまらず、他の経済・社会インフラにも及ぶ。これらを含めた各部門の開発のための政府と民間の最良の分担（官と民のベスト・ミックス）の追及に協力して行くことが、今後の民営化と関連したインフラ事業への援助の課題として求められている。なお参考のために世界銀行の開発報告の示唆する民営化のオプションを、各部門の終わりに記載した。

(1) 電気通信

(ア) 技術革新と国際化

電気通信分野での民営化は、経営効率の改善追求だけでなく、技術革新と国際化の進展が民営化を促している。

最近の電気通信の分野では、マイクロ・ウェーブ、デジタル交換機、光ファイバーなど設備の根幹を変える技術が登場し、また消費者の需要も多様化している。このような変革に対しては、公営企業より私企業の方がより迅速に対応できるとする見方が民営化を推進する理由のひとつとなった。技術的には従来の電気通信事業では分業が不可能であった機能（メディア、ネットワーク、伝送路の3つの機能）が分業可能となり、特にネットワーク機能での競争が可能になった。⁴¹ このため新たな民間企業の参入を電気通信事業に認める傾向が増してきた。

また通信事業での民営化は、国際化の進展と深い関わりがある。民営化後の日本のNTTも、またKDDも事業の海外展開はできないよう規制されているが、他の先進国の通信企業には、積極的な海外事業を行うものが増えている。最近の国際通信の需要の高まりと開発途上国での通信事業の民営化・規制緩和がこの傾向を促進している。開発途上国のBOTの増加も、先進国の通信企業の海外展開を促しており、特にアジア地域ではオーストラリアのテルストラ社、東欧でのAT&T社の活動の例があげられる。⁴²

⁴¹ 電気通信事業におけるネットワーク機能とは交換機によってデジタル信号をある地点から別の地点に流れるよう制御する機能のことで、現在は技術の進歩により他社の伝送路（ケーブル、人工衛星など）を借りて独立した事業をすることが、以前より容易になっている。

⁴² テルストラ社は、ヴェトナム、ラオス、カンボディア、タイ、フィリピン、マレーシア、インドネシア、スリランカ、パキスタン、キリバス、ナウルで、国際通信インフラの整備プロジェクトやセルラー事業（自動車電話や携帯電話で用いられる無線通信の方式）を行っている。なおテルストラ社の事例については、付属資料6. BOTの仕組みを参照。

またAT&Tは、ポーランドで直加入型国際電話サービス "Komertel" をBOT方式で1990年に開始した。さらにAT&TはオランダのPTT、ドイツのプンデスポストと合同で、ウクライナの通信インフラ整備にもBOT方式を採用している。

出所：伊藤英一「電気通信ビジネスとグローバル化」林敏彦編 前掲書、1994、p.244-248

(イ) 民営化の状況

日本では1985年に電電公社が特殊会社に民営化された他、長距離電話事業、国際電話事業でも民間企業による競争が導入された。しかし民営化にもかかわらず内部の市場が規制によって分かれており、これは日本の電気通信事業の形態の特徴の一つになっている。(日本電信電話株式会社法と国際電信電話株式会社法によって国内通信と国際通信の兼業ができないよう定められ、国内はさらに市外通信・無線呼出と自動車電話等に、規制によって市場が分断されている。)なお民営化(NTTの誕生や競争企業の参入等)によって、日本では新たなサービスの提供や料金の低下のメリットの経済効果が確認されている。また民営化によって設備投資を効率化し、人員の削減による生産性の上昇もみられた。³³⁾

先進国の状況をみると、英国では公営であったBTが1984年に民営化されたが、ドイツとフランスでは1990年以降になって国営の通信事業が法人化されたにとどまり、民営化は未だされていない。ASEAN諸国ではフィリピンを除いて公営企業が通信事業を運営している。最も民営化がすすんでいるのは中南米地域でメキシコ、ヴェネズエラ、チリ、アルゼンティンなどで民間企業が主な運営体となっている。(詳細は、付属資料7の主要国の電気通信事情と運営形態を参照)

(ウ) 民営化の課題

a. 料金設定

電気通信事業では、政府が規制を実施し料金設定に介入するのが一般的である。規制は不当に高い料金から消費者を守るほか、通信事業の発展に内部相互補助を利用する政府の意図がある。内部相互補助(長距離電話料金をコストよりかなり高めに設定し、新規電話の開設資金にまわすなど)は事業のある部分で得た収益を他の部分にまわし、バランスのとれた開発を目的とする政府の政策的な配慮を反映し、電気通信事業でも広く実施されてきた。

しかし民営化と規制緩和にともない、採算を重視する企業側からだけでなく、有識者からも、採算ラインを割って供給していた事業の料金への見直しの声があがっている。このため内部相互補助を減らし、よりコストに応じた料金を徴収(料金リバランシング)するようになっている。電気通信事業の発展に料金規制による内部相互補助が有効な手

³³⁾ 旧電電公社の特色の一つは、効率性の追及より、需要の増加に応じて設備投資を過剰に実施していたことである。民営化は資本設備の最適化に貢献したと言える。

橋本俊詔「電気通信事業における民営化の経済分析—資本稼働率概念を用いて」林敏彦編前掲書、1994、p.102-103

段であるか否か、現在も議論の分かれるところである。²⁵⁴

b. ネットワークへのアクセス

技術革新によって競争の導入が可能になったことによって、ネットワークへのアクセス確保が、民営化の課題となっている。大規模な施設の体系（ネットワーク）を必要とするネットワーク産業である通信事業の民営化の問題は、どのように既存の施設へのアクセスを確保し、新規参入者が既存の企業と競争できるようにするかである。また競争導入のためにはアクセスが許可されるだけでなく、適正な料金（アクセス・チャージ）が設定されるように規制が必要となる。²⁵⁵

長距離電話市場への民間企業の新規参入は、地域電話会社へのアクセスが義務的に認められ、地域電話会社は長距離電話会社から料金を徴収することで利益を得ることで、可能になってきている。

(エ) 世銀による民営化のオプション

世界銀行は電気通信事業は大規模なネットワークを使用するが、消費者の使用料金を直接請求することができ、市場性が高く民営化しやすい（特に長距離、データ通信）と考えている。同銀行は、通信・交換コストの低下と技術革新（無線サービスなど）により、通信産業での競争の可能性は高くなっており、消費者のニーズの多様化と増加に対応するためには、複数の競争的なサービス供給者（民間と公共の混成）が有効であるとしている。²⁵⁶

世界銀行が考える電気通信事業の所有と運営のオプション（可能性）は、下の図のとおりである。規制の枠組みを上手く作る能力がある途上国では民間企業が適し、大半の中所得国では新規参入や既存のサービスの民営化または民間導入（コンセッションを通じて）を許す規制の環境があるとしている。また規制機関が機能する可能性が低い国では、規制的制約を盛り込んだ免許を用いることが代替的なオプションであるとされる。

²⁵⁴ 料金リバランシングは受益者負担の原則をより徹底させ、長距離新規事業者との競争の条件を平等にする。料金リバランシングの他に、アクセス・チャージの額を調節することで、料金規制によって赤字となる部門のコストを回収させる方法も行われている。なお日本は電気通信事業を自由化した国々の中ではやや例外的で、競争が導入されて8年経過したが、政府の料金規制は強く、料金のリバランシングは制限され、アクセス・チャージの徴収も遅れたといわれている。

出所；井手秀樹「電気通信規制の概要」林敏彦編、前掲書 1994, p.70-73

²⁵⁵ 日本では、自ら電気通信設備を持つ第1種電気通信事業者（NTTなど）は参入・料金・契約借款・投資・業務区域・撤退等で郵政省の許認可を必要とする。しかし第1種電気通信事業者から回線設備を借りて電気通信サービスを提供する第2種電気通信事業者は参入について届出制や登録制がとられているだけで規制がゆるやかになった。

²⁵⁶ 世界銀行、前掲書、1994 p.120

1994年の世界開発報告は、経済インフラストラクチャー事業ごとの民営化の可能性を分析している。世界開発報告そのものは、現在の世界銀行の立場全体を代表するものではないが、世界銀行の方向性を示していると言える。民営化オプションについての図は、同書の pp.121-124をもとに作成した。

地域交換局^㉞

		所有形態と運営の制度的オプション	オプションの実施例
低所得国		B 公的所有と民営 -----	コンセッションまたはリース
中所得国	移行国	C 民間所有と民営 -----	民間セクターに価格規制を課す
	改革実施国		
高成長国		C 民間所有と民営 -----	民間セクターに価格規制を課す

長距離・付加価値サービス

		所有形態と運営の制度的なオプション	オプションの実施例
低所得国		B 公的所有と民営 -----	コンセッションまたはリース
中所得国	移行国	C 民間所有と民営 -----	民間セクターに相互接続規制又はアクセス規制のみを課す
	改革実施国		
高成長国		C 民間所有と民営 -----	民間セクターに相互接続規制又はアクセス規制のみを課す

^㉞ 図の見方 1994年の世界銀行の報告書は、市場原理導入の方法として民営化のオプションを途上国の経済状況別に提示する。

途上国はまず低所得国と中所得国に分類される。ここで低所得国とは1992年の1人当たりGNPが675ドル以下、中所得国は675ドル超で8,356ドル未満の国々をさす。このうち中所得国を、移行国（中央経済体制から市場経済に移行しつつある国）・改革実施国（経済改革を実施している中所得国）・高成長国（高い経済成長をしている中所得国）の三グループに分ける。

民営化を含めた市場原理導入の方法として次のA～Dを、企業の所有形態と運営方式でのオプションとして示す。

- A 公的所有と公営
- B 公的所有と民営
- C 民間所有と民営
- D コミュニティとユーザーによる供給

(2) 電力

(ア) 技術革新と民営化

小規模の発電が大規模の発電と競争できる技術的な変革があり、規模の経済性を理由とした公営による独占的な運営を正当化しにくくなってきている。コージェネレーションや複合発電方式などの民間による発電への参入を認め、競争を導入して効率の向上をはかるべきだという意見が、民営化と規制緩和を推進する動きを促進している。²³ 特に発電と配電の部門で競争を導入することが可能と考えられ、競争によって料金を下げ、サービスを向上できるという主張が現れている。

(イ) 民営化と分割

a. 事業分割（垂直分割）

電力事業は、下記の発電・送電・配電の3部門によって構成される。日本のように1社で3部門すべてを運営している場合と英国のようにそれぞれの部門を分割し別々の会社が存在している場合がある。最近の電力事業の民営化と規制緩和にともなって、3部門を垂直的に分割が実施することがある。電力事業の運営形態は、国によって様々であるが、全体としては日本のように3部門を統合して事業運営している国が多い。

[発電]

水力・火力などのエネルギー源を電気エネルギーに転換する。

発電部門では、年間を通して変動しない需要部分（ベース需要）のための大規模発電に規模の経済性があり、またピーク時に増大する需要に対応する各種の発電設備を維持しなければならないため少数の大企業が事業を独占するケースが多い。

[送電]

発電所から電気の需要地まで電気を高圧で送る。

送電のためのネットワーク建設の経済性、周波数統一のために全国を一つの会社が独占しているケースが一般的である。

²³ コージェネレーションとは、発電と同時にその排熱を利用し、給湯や冷暖房を行うシステム。電力と熱の組み合わせによって、高い熱効率を達成することができるので、最近注目されている。
複合発電方式とは、ガスタービンで発電した後、その排気を排熱回収ボイラーに導き、発生した蒸気で蒸気タービンを動かし更に発電するもの。二つの発電方式を組み合わせることにより、熱効率が高くなる。

吉村滋「技術開発の現状と将来」植草益編 前掲書、pp.261-262

[配電]

高圧電気を中圧・低圧電気に変電し、需要家に配給する。
電気配給のためのネットワークの重複を避けるために地域ごとに独占的な企業が存在する。

表4 主要先進国の電力産業の事業形態²⁹

英国	発電・送電・配電を別々の企業が運営し、発電と配電の部門には多数の企業が存在する。民営化された企業が電力事業の中心になっている。
フランス	国営の1社（EDF）がフランス全土の発電・送電・配電を独占的に運営している。
米国	3,000以上の民営・公営の多様な経営形態の電気事業者が混在している。しかし電力事業者数の1割弱の民営企業が販売電力量の8割近くを占め、これらの多くは発電・送電・配電の一貫事業を営んでいる。なお発電の分野では規制緩和により小規模の独立系事業者が増加した。
日本	全国を10地域に分割しているものの、民営である10電力会社の1社々は3部門全ての営業をしている。ただし発電部門のみは、電気の卸売り販売をしている卸電気事業者（電源開発・日本原子力発電・民間企業との共同火力発電会社・都道府県営の水力発電事業者など）があり、民営と公営の両方が存在する。

b. 地域分割（水平分割）

民営化にともない公営企業を地域で分割することがある。地域で分割することを水平分割とよび、日本では東京電力など10電力会社が日本を10の地域に分ける、水平的な分割がされている。²¹⁰ なおこれらの10社は事業内容については、発電・送電・配電の3事業を垂直的に統合して運営している。

(ウ) 民営化の方法

電力事業の民営化を、a. 独占的な公営企業の民営化、b. 民間新事業者の参入許可、c. BOT方式の導入の3つの方法に分けて整理してみる。

a. 独占的な公営企業の民営化

規模が大きく独占的な公営企業の民営化は、株式の民間への売却だけでなく事業分割をとともなうことがある。事業分割には上記のように、水平分

²⁹ 出所は、井出秀樹、森本宜久「日本と主要国の電力産業の概要」植草益編、前掲書、1994、pp.17-24

²¹⁰ 北海道・東北・東京・中部・北陸・関西・中国・四国・九州の9電力体制に沖縄電力が加わった。

割と垂直分割がある。

1990年の英国の民営化は、電力事業の垂直分割の実験として注目される。英国政府は公営の中央発電局（CEGB）の発電部門を3社に分割し、その内の2社を民営化した。3社の内の1社は原子力発電を専門として国営のまま残された。またCEGBの送電部門は、ナショナル・グリッド社という会社に分離され独立した。さらに配電会社12社はそのまま民営化された。

b. 民間の新規事業者の参入許可^{註11}

民間の発電事業者の新規参入を促進するために、米国で実施されている方法には、次のものがある。いずれの場合にも新規事業者が発電した電気を運べるよう送電線へのアクセスを確保するための法律を整備することが重要になる。^{註12}

* 法律で定められた要件（燃料・規模・効率など）を満たした発電施設から電力を買うことを既存の電気事業者に義務づける。^{註13}

* 買取り義務は無くマーケット・ベースで自由に価格を設定し電気の卸売り市場で民間発電会社が売電することを許可する。

c. BOT方式の導入

発電した電力をその国の主な電力会社に卸売りする形でのBOT方式が開発途上国で導入されるようになった。発電設備は一定期間運転後に、国または公営電力会社に引き渡される。

例をあげれば、フィリピンでは1990年にBOT方式による発電所が完成し、その後BOT方式による発電所の建設が急速に増えた。これらのBOT方式による発電所は、当時逼迫していたルソン島の電力事情を短期間で改善することに役立った。

BOT方式による発電所建設のデメリットとしては、発電・メンテナンスのコストの上昇、国全体の発電所・送電線網の開発計画との整合性、BOT企業による公営企業からの人材の引き抜きなどの可能性が指摘されている。

^{註11} 米国の民間新事業者の参入許可の方法については、井出秀樹、森本宜久「日本と主要国の電力産業の概要」植草益編 前掲書、pp.38-44 を参照した。

^{註12} 新規発電事業者の送電線へのアクセスの確保には、電気の売り手が、第三者の電気事業者の施設を使い、電気の買い手に送電すること（託送/wheeling）ができるようにしなければならない。

^{註13} 卸売発電事業者の電力の買取りを電気事業者に義務づける際には、価格の設定が問題となる。米国では、回避可能原価（avoided cost）で買い取ることを義務づけている。回避可能原価とは電力購入が無かったと仮定した場合の、買い手の電力会社の発電あるいは他からの電力購入によって生じるkWhまたはkW当りの増分コスト。

日本では、自家発電で消費した残りの余剰電力を買い取る制度が、1992年より実施されている。しかし、電力の買取り条件が厳しい（買取り価格が低く、安定供給の義務）と言われている。

(エ) 世銀による民営化のオプション

世界銀行は電力事業を、電気通信と同様に一般に大規模なネットワークを用いるが、消費を直接測定して使用料金をユーザーに請求できるため、市場内での競争（民営化）、または市場にサービスを提供する権利をめぐる競争（コンセッションまたはリース）によるサービス供給の可能性が高いとしている。²¹⁴ 電力セクターでの競争の可能性は、火力発電と配電の分野で大きく、それにはこれらの事業を分離することが役立つ。世界銀行が考える電力事業の所有と運営の可能性（オプション）は、下記のとおりである。

火力発電・小型水力発電 競争の可能性は電力セクターで最も大きい。既存の電力会社の垂直的な統合から分離させ、コンセッションによる運営が可能な活動である。あるいは全く民間企業によってサービスを供給することも可能である。しかしこのような分離も最小限の市場規模がなければその利益は少なく、多くの低所得国のきわめて小規模の市場では、送配電と発電を分離しても、必要な追加的調整コストを相殺するのに十分な効率面の利益はないと見られる。

		所有形態と運営の制度的なオプション	オプションの実施例
中所得国	移行国	B 公的所有と民営 -----	コンセッションまたはリース
	改革実施国	C 民間所有と民営 -----	民間セクターに相互接続規制又はアクセス規制のみを課す
	高成長国	C 民間所有と民営 -----	民間セクターに相互接続規制又はアクセス規制のみを課す

大型水力発電 特定の用地を必要とし、リスク面での固有の特徴があり、環境に大きな影響を及ぼす(大規模な水力発電)ため比較的民営化しにくい。大規模な水力発電は公的所有のまま残される可能性が高い。しかし管理契約など、より商業原理に基づいた運営は可能である。

		所有形態と運営の制度的なオプション	オプションの実施例
中所得国	移行国	A 公的所有と公営 -----	公的機関の商業化
	改革実施国		
	高成長国	B 公的所有と民営 -----	コンセッションまたはリース

²¹⁴ 世界銀行、前掲書、1994 pp.120-121

送電 規模の経済(電力配給)が強いので、比較的民営化しにくい。全国送電は引き続き自然独占の要素を有し、民営化された場合も規制下に置かれねばならないであろう。

		所有形態と運営の制度的なオプション	オプションの実施例
低所得国		A 公的所有と公営 -----	公的機関の商業化
		B 公的所有と民営 -----	コンセッションまたはリース
中所得国	移行国	B 公的所有と民営 -----	コンセッションまたはリース
	改革実施国	C 民間所有と民営 -----	民間セクターに相互接続規制又はアクセス規制のみを課す
	高成長国		

配電 競争の可能性は火力発電とらんで電力セクターで最も大きい。既存の電力会社の垂直的な統合から分離させ、コンセッション、あるいは私的に供給することも可能である。しかし発電同様このような分離を行うには、最小限の市場規模が必要である。

		所有形態と運営の制度的なオプション	オプションの実施例
低所得国		B 公的所有と民営 -----	コンセッションまたはリース
中所得国	移行国	B 公的所有と民営 -----	コンセッションまたはリース
	改革実施国	C 民間所有と民営 -----	民間セクターに価格規制を課す
	高成長国	C 民間所有と民営 -----	民間セクターに価格規制を課す

(3) 鉄道

(ア) 鉄道の民営化

鉄道は地域独占的な市場を形成し、事業の性格に公益的な性格が強いため、強い規制や公的所有・運営が正当化されてきた。また鉄道は需要の大きさや資本の投資効率とは直接的に関係無く、地方開発のために建設されることがあり、そのために事業経営が赤字になっていることも多い。²¹⁵

鉄道事業では通信分野のように民営化を促進するような急速な技術革新は起きてはいないが、経営に市場原理を生かすための民営化が検討されている。鉄道の事業形態で公営が主体となっているか民営が主体かは、国によってかなりの差があるが、発展途上国では一般に公営が多く、所有の主体を民間に移す民営化よりも、経営についてのみ民営を取り入れる可能性が検討されている。

(イ) 民営化にともなう分割

a. 上下分離

鉄道事業の民営化は単に株式の民間への売却だけでなく、最近では所有と運営の上下分離がより注目されるようになってきている。鉄道事業を線路等のインフラを所有・維持する部門（下）と、そのインフラを使って列車による輸送事業を運営する部門（上）に分離する方式である。上下分離は、政府によるインフラ整備の責任範囲をより明確にし、運営に民間企業の効率性を採り入れようとする試みである。

また上下分離の推進には、道路輸送との競争におされる傾向のある鉄道に、道路と同様の競争基盤を与え競争力を強化しようとする考えがその基本にある。²¹⁶ 道路を利用する自動車は道路整備の資金を全て負担していないが、他方鉄道では従来より鉄道事業者自身が路線の整備を負担している場合が多い。上下分離によって鉄道も道路と同じように所有と維持は公的部門が行い、そのインフラの利用は民間が行うことにより、鉄道と道路の競争条件を平等化するのも上下分離の狙いの一つである。

²¹⁵ 企業が需要の伸びを予想して鉄道建設を自発的に行う場合は別として、公営企業が発展の地方格差を是正するために鉄道を付設することは、収益性の高い路線の利益を収益性の低い路線の運営にまわす内部相互補助（路線間内部補助）である。こうした内部相互補助による鉄道事業は、利益を追及する民間企業の行動とは異なる。民営化によって経営効率の向上をめざす企業は、規制（退出規制）されない限り、採算のとれない路線を廃止しようとする。

²¹⁶ これはイコール・フットイングの主張とよばれる。この主張では、例えば上下分離により鉄道に軌道使用料として車輛の運行に料金を課すと同時に、自動車にも道路使用料として車輛の重量税をかける。こうして道路輸送と鉄道輸送の条件をできるだけ等しくして競争させようとする。

我が国では、1971年の運輸政策審議会の答申（いわゆる46答申）にこのイコール・フットイングの考えが盛り込まれたが、そのために重量車の税率を高くすることは現実的でないと考えられ、実現しなかった。

出所：岡野行秀「総合交通政策」金本良嗣、山内弘隆編『講座 公的規制と産業 4 交通』NTT出版、1995、pp. 392-403

スウェーデンでは1988年に鉄道事業を上下分離し、同国の国鉄は鉄道インフラに責任を持つ国家鉄道庁（BV）と公営企業ではあるがより商業的な運営を行う輸送企業（SJ）に分割された。国家鉄道庁とSJ社の上下分離関係を、それぞれの管轄でみると下記のとおりである。

<p>国家鉄道庁（下）</p> <p>軌道関係（基礎、上部構造物と軌道、信号と安全施設、電気牽引設備）、ターミナル（構内の全軌道、引き込み軌道と側線、旅客プラットホーム、照明、主要ヤード）、列車運行・安全管理施設</p>
<p>SJ社（上）</p> <p>車輛関係（機関車、貨車、客車）、ターミナルビルと駅（付帯サービス施設を含む）、貨物ターミナル（ただし主要ヤードを除く）および鉄道とトラックの積み替えターミナル、産業用専用軌道、車輛工場</p>

なおSJ社は国家鉄道庁に対しインフラ使用料を支払っているが、これは国家鉄道庁の営業費用の半分しかカバーすることができない。したがって国家鉄道庁の投資計画に要する費用の大半は国が負担している。²¹⁷ またスウェーデンでは鉄道インフラ運営の営業権は、競争入札により民間会社にも一部まかされている。こうした方式はECでも今後の政策の方向として提案されており、さらに途上国ではシンガポールなどで採用されている。

日本での鉄道建設公団が鉄道を新設しJRまたは私鉄に譲渡する方法は、一種の上下分離である。²¹⁸ また新幹線保有機構（国鉄改革によって設立された）が、新幹線関連の施設を保有し、旅客鉄道会社に貸しているのも上下分離と言える。さらに第三セクターが路線を建設し、それに私鉄の乗り入れる方式がある。

日本の鉄道整備は通路施設の建設主体と車輛を所有して通路施設を利用する営業主体を分離し、建設主体は第三セクターなどの公共団体として組織する方法が一般的であり、鉄道整備は「公設民営」で行われるようになってきている。²¹⁹ 日本での鉄道事業の上下分離は、民間活力導入のための民営化・規制緩和という観点からよりも、鉄道事業へ

²¹⁷ このインフラ使用料には、a. 輸送の短期的な限界費用を考慮して輸送種別ごとに毎年の交渉によって変動する料金と b. 道路における重量貨物料金に相当する貨車ごとに課す固定料金がある。スウェーデンについての出所は、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、pp.231-240による

²¹⁸ 鉄道建設公団による譲渡は、JRの場合は40年間、私鉄の場合は25年間の元利均等払いによって行われる。

²¹⁹ 鉄道事業では、巨額の初期投資を必要とし開業初期には多額の債務償還が必要で、その後償還が進むにつれ負担は軽減し、また乗客が増加すれば事業収入が増える。日本の上下分離は、公共的な資金によって私企業の投資リスクを軽減し、鉄道整備を進めようとするものである。

これは施設建設費用を負担するための時間的內部補助とよばれる。

藤井弥太郎「鉄道」奥野正寛、篠原総一、金本良嗣編「交通政策の経済学」日本経済新聞社、1989、pp.178-181

の補助・整備の目的で実行されてきたと言える。

b. 水平分割

日本では公営の国鉄と私鉄が併存した状態が長く続いたが、1987年国鉄がJR各社に分割・民営化した。これは主に地域で分けた水平的な分割であった。この結果、JR各社の生産性は、旧国鉄より高かった私鉄の水準に近づきつつあると評価されている。²²⁰ なお需要の少ない北海道、四国、九州の地域には、政府は補助金を準備して民営化した。（約1兆円の「経営安定基金」が設立され、その運用収入相当額をこれらの地域のJR各社は清算事業団から受け取った。）

旧国鉄の地域分割（水平分割）は、二つの観点から必要性を説明することができる。一つは、旧国鉄は地域の市場で私鉄、道路、航空などと競合しており、ある距離圏内での競争に対処するには地域的に分権化した組織のほうが適していることである。二つめの観点は、鉄道事業は平面の上での制約を受け、迂回輸送コストが高く、分割してもネットワークとしての利益を損なうことが少ないことである（通信事業では迂回した伝送コストは低くネットワークの分割は不利）。²²¹

(エ) 世銀による民営化のオプション

世界銀行は、鉄道事業には大きな埋没コストとネットワークへのアクセス確保のため規制は必要であるが、交通手段の間に競争があるので鉄道事業が商業活動として運営できる自主性を与える必要があり、民間の資本と経営を導入することが有効であるとしている。²²² このためには非経済的な路線の廃止を認めたり価格規制を大幅に取り除くなど運営上の柔軟性を与えることが必要である。また鉄道サービスから路線と施設の垂直的な分離（この場合、契約により鉄道所有者とは別の主体に運営させる）も検討されるべき手段であるが、制度的な能力の不十分な国では効果的でないかもしれないとする。なお都市鉄道サービスには、リース、コンセッション、契約によるサービス供給が適しているとされる。世界銀行が考える鉄道事業での所有と運営の可能性は下記のとおり。

線路路盤・駅

		所有形態と運営の制度的なオプション	オプションの実施例
中所得国	移行国	A 公的所有と公営	公的機関の商業化
	改革実施国	A 公的所有と公営	公的機関の商業化
		B 公的所有と民営	コンセッションまたはリース
高成長国	B 公的所有と民営	コンセッションまたはリース	

²²⁰ 正司健一「鉄道輸送」金本良嗣、山内弘隆編『講座 公的規制と産業 4 交通』NTT出版、1995、pp.124-132

²²¹ 南部鶴彦「民営化の経済分析」貝塚啓明等編 前掲書、1990 pp.198-199

²²² 世界銀行、前掲書、1994、pp.123-124

鉄道貨物

		所有形態と運営の制度的なオプション	オプションの実施例
低所得国		A 公的所有と公営 -----	公的機関の商業化
		C 民間所有と民営 -----	民間セクターにアクセス規制または路線規制のみを課す
中所得国	移行国		
	改革実施国	C 民間所有と民営 -----	民間セクターにアクセス規制または路線規制のみを課す
高成長国			

旅客サービス

		所有形態と運営の制度的なオプション	オプションの実施例
低所得国		A 公的所有と公営 -----	公的機関の商業化
中所得国	移行国	B 公的所有と民営 -----	コンセッションまたはリース
	改革実施国	B 公的所有と民営 -----	コンセッションまたはリース
高成長国		C 民間所有と民営 -----	民間セクターに価格規制を課す

都市鉄道

		所有形態と運営の制度的なオプション	オプションの実施例
低所得国			
中所得国	移行国		
	改革実施国	B 公的所有と民営 -----	コンセッションまたはリース
高成長国			

(4) バス

(ア) バス事業の民営化

a. 民営化の状況

バスは開発途上国の代表的な交通手段だが、民営化は航空や鉄道事業ほど目だった動きになっていない。バス事業の多くは民間企業によって運営され、政府等の公的部門は車輛の安全性、事業者の資質など社会的側面と、運賃・参入規制など経済的側面で強い規制を行なっている。強い規制の存在は特に地域バスの事業が地域住民の生活と密接で、また収益性がそれほど高くないことによるとみられる。

バス事業の不振は、一般にバス路線沿線の人口減少、地下鉄網の整備、自家用車の普及が主な原因だが、他方で規制が衰退を加速しているとも言われる。規制によりバス事業内での競争が制限されているため、経営合理化努力が行われず乗客の減少にともなう減収を料金引き上げで補い、さらにバス離れを助長する傾向がある。最近ではバス事業を活性化するために規制を緩和し、競争原理の導入を主張する傾向が増している。²¹

また途上国でのバス事業の民営と公営を比較した場合、公営の運営効率が民営より悪く、また安全面で公営が特に優れてはいないという調査がある。過剰雇用、乗務員の過剰待遇、車輛の低整備効率、非効率運行計画、料金徴収漏れ、課題事業体規模下の管理などの面で、公営の事業体の問題が指摘されており、バス事業を民営化する例も途上国であらわれてきている。²²

バス事業を大幅に民営化した例に英国がある。英国政府は1988年に国営の全国バス会社（NBC）を72の事業会社に分割・民営化した。この結果として、政府のNBCへの補助金はかなり減少したが、他方で料金やサービスの向上による消費者への利益はあまりなかったという評価も一部には出ている。²³

b. 民営化の可能性

バス事業に競争を導入することは比較的容易だが、都市間バス、都市バス、地域バス、の三部門の間に大きな違いがあり、そのため民営化の土壌が異なる。都市間の輸送や貸切バスは、より経済的規制を緩和しやすい。都市バスには多様な状況がみられるが、交通渋滞により運行効率が低い、ピーク・オフピークの需要変動が大きく車輛の利用効率が低下するなど都市間バスより、民営化の可能性は低いと考えられる。

他方、地域バスは需要が極めて限られているため民営化の土壌も限定され、効率の追及より地域社会がいかに最低限のサービスを確保するか問題となる。地域内バス事業では、地域ごとに一つ（または少数）のバス会社が運行し、参入を規制し安定的なサービスを図った方が良いとする意見がある。²⁴

²¹ 井口富夫「バス事業の活性化と規制緩和」林敏彦編「公益事業と規制緩和」東洋経済新報社、1990

²² 土井正幸「発展途上国交通経済論」勁草書房、1995 pp.67-69

²³ 山内弘隆「交通の産業組織」金本良嗣、山内弘隆編、前掲書 1995 p.44

²⁴ 松澤俊雄、石田信博「道路旅客輸送」金本良嗣、山内弘隆編、前掲書 1995 pp.219-221

(イ) バス・ターミナルの分離

一般にバス事業の規模の経済性は小さいが、バスのターミナルには規模の経済性があるので、民営化にともなうバス事業とバス・ターミナルの垂直的分割も考えられる。この場合、独占的なバス・ターミナルの運営と特定のバス会社の利益が結びつき、バス会社間の競争を妨げ独占的な事業運営を助長しないよう配慮する必要がある。

バス・ターミナルの経営は独占的で、各企業が別々にターミナルを持つよりも、多くのバス会社が共同で一つのターミナルを使用すると、規模の経済性を享受することができ、消費者も便利である。

(ウ) 世銀による民営化のオプション

世界銀行は都市区域におけるバス、タクシー交通サービスの供給は、参入と撤退が比較的単純な活動であるので、民間企業による所有と運営が適しているとしている。²⁵ 同銀行は安全と環境面への規制のほか、運行構成や特定路線バス・サービスの割当について公的部門が若干の管理を行うのが適切であるが、参入または運賃に対する全体的な制約は一般に不要であると考えている。世界銀行が考える、都市バスについての所有と運営の可能性（オプション）は下記のとおり。

都市バス

		所有形態と運営の制度的なオプション	オプションの実施例
低所得国		C 民間所有と民営 -----	民間セクターにアクセス規制または路線規制のみを課す
中所得国	移行国		
	改革実施国		
高成長国			

²⁵ 世界銀行、前掲書、1994 pp.124-125

(5) 航空

(ア) 進む航空事業の民営化

航空会社は従来より、国を代表するナショナル・フラッグ・キャリアを持つための各国の政策から、特に開発途上国では国営航空会社が多い。¹²⁶ また航空産業育成のため、政府が会社数、運行路線等について厳しい規制が敷いていることが一般的である。さらに航空事業では事故発生時に死亡者のでる可能性が大きく、安全性確保の重要性が政府による強い規制を正当化してきた。

しかし1980年代から現在まで、航空事業でも規制緩和が世界的な動きとなっており、また1987年に英国や日本で航空会社が民営化され、その後途上国でも航空会社が民営化されるようになってきている。さらに民営化の流れの中で外資規制が緩和される傾向にある。国営航空会社を民営化すると同時に、その株主に海外の資本を受け入れる例が出てきている。¹²⁷

また規制緩和と民営化を推進する立場からは、安全性は社会的規制として経済的規制（参入規制・価格規制など）とは切り放して、実施すべきであるという主張がなされている。つまり安全性確保の問題は規制緩和と民営化をすすめる上で、障害にならないという主張である。¹²⁸

(イ) 空港の整備

ほとんどの国では政府が空港の整備・運営に携わってきており、多くの場合採算性をあまり意識しないで、政府は補助金、公債の発効、外国からの借款の借入れなどの形で補助を与えてきた。しかしこうした政府補助の負担を軽減するため、政府は空港の民営化を検討するケースが出てきている。

民営化の例としては、1987年に英国政府による旧英国空港公団の民営化がある。この民営化の結果、BAA Plcという企業が作られロンドン、ヒースローなどの空港の管理を

¹²⁶ 航空における規制と政府の援助は、幼稚産業として自国の航空産業を保護することが目的であった。政府の援助を効果的にする方法として、独占的なフラッグ・キャリアを育成するか、米国のように路線権を固定化して航空会社の寡占的な営業を認めるかの方法がとられた。

歴史的にみても航空は、国家の威信を賭けた特別な産業であり、またいったん緩急あれば民間の航空機とパイロットは軍用にも転用できると考えられていた。

榊原月半夫「航空」奥野正寛、篠原総一、金本良嗣編『交通政策の経済学』日本経済新聞社、1989 pp.191-192

¹²⁷ スペインのイベリア航空が、アルゼンティン航空、レデコ（チリ）、ピアサ（ヴェネズエラ）の株式をそれぞれ1990、91、91年に買収し、SASが90年にランチリ（チリ）の株式を取得した。

出所：土井正幸、前掲書、1995 p.188

¹²⁸ 経済的規制が大幅に緩和された米国の経験からは、規制緩和により安全性が大幅に低下したことはないと言われている。社会規制（安全を含む技術的規制）は、連邦航空局（FAA）が担当し、経済規制とは区別されていたことが、その大きな要因とされている。

出所：山内弘隆「交通の産業組織」金本良嗣、山内弘隆編 前掲書 1995 pp.183-185

行なっている。開発途上国では、シンガポール、マレーシアなどで空港の民営化が検討されたが、一気には進展していない。

なお空港の整備・経営には、a.中央政府、b.地方自治体、c.公的法人、d.第3セクター、e.民間企業の4つバリエーションがある。発展途上国では、中央政府による直営が多いが、公的法人などが管理・運営にあたる場合が増えている。²⁹

(ウ) 世銀による空港の民営化のオプション

世界銀行は空港と港湾は鉄道と似たケースであり、施設(空港滑走路とゲート)の埋没固定コストが大きいため、競争的な供給は難しいと考えている。しかし施設の装備と運営を民間に移すことは可能で、空港の運営にリースとコンセッションにより民間の運営を導入することが可能であるとしている。³⁰ 世界銀行による、空港の民営化の実施可能性は次のとおり。

施設

		所有形態と運営の制度的なオプション	オプションの実施例
低所得国			
中所得国	移行国	A 公的所有と公営	公的機関の商業化
	改革実施国	B 公的所有と民営	コンセッションまたはリース
	高成長国		

サービス

		所有形態と運営の制度的なオプション	オプションの実施例
低所得国			
中所得国	移行国	B 公的所有と民営	コンセッションまたはリース
	改革実施国	C 民間所有と民営	民間セクターにアクセス規制または路線規制のみを課す
	高成長国		

²⁹ 土井正幸、前掲書、1995 pp.192-195

³⁰ 世界銀行、前掲書、1994 pp.125

(6) 道路

(ア) 強い公共財としての性格

道路は他のインフラよりも公共財としての性格が強い。道路は一般に、ある人の使用が他の人の使用可能性を減らすということが少なく（共同消費性）、また高速道路を除いて、使用料金を払わない人の使用を排除することは難しい（排除不可能性）。¹¹¹

さらに道路は、その投資の決定を民間に委ねた場合は、過小投資となる可能性がある。民間企業は需要の大きい都市部で最小限の投資を行うことで道路を混雑させ最大の利益を得ることができ、また需要の小さい地方では投資する動機が弱くなるからである。¹¹² このため通常、道路建設の計画・立案は公的部門が行い、発注に際しては道路の区間・規格が指定される。

(イ) 道路整備の実施

日本では公共事業によって道路は整備されており、世界的にみても民間投資による道路整備は例外的である。日本の道路整備は道路法第3章において、公的主体が行い、国民に対し無料で公開することが規定されている。従って日本道路公団による有料道路は、法的には時限的措置にすぎず、道路はやがて政府に引き渡される。こうした有限的な事業を民営化することは、鉄道・電気通信などの恒久的な事業と異なり困難になっている。

また日本の有料道路を運営しているのは主に道路公団で、全面的に政府のコントロールの下にある。その理由の一つは道路事業の収益性が低いことである。しかしそれ以上に大きな理由は、道路の建設には時間と巨額の費用がかかるので全国的な道路ネットワークすべてを短期間で整備することは不可能で、優先順位に従って道路を建設し、先に建設した有料道路の料金を後の道路建設に還元しながら、全体的なネットワーク整備の戦略が必要となるためである。¹¹³

(ウ) 上下分離による民営化

国など公的部門が道路の所有はするが、建設と運営は事業期間を限定して民間企業に委託することで、道路整備事業の一部を民営化することは可能である。

政府は道路整備計画を策定し、建設および運営の基準を設定し、道路の建設・運営の権利を民間企業に委託することができる。委託する民間企業の選択は入札で選ばれることが多い。BOTはこうした委託方式の一つといえる。

¹¹¹ こうした非競合性（共同消費性）と非排除性（排除不可能性）が、公共財の特徴である。

¹¹² 太田和博、今橋隆「道路政策」金本良嗣、山内弘隆編 前掲書 1995 pp.331

¹¹³ 道路公団による道路建設の優先順位は通常需要の大きさによって決められ、これは道路整備事業における内部相互補助の効果的な使用を目的としていると言える。

出所：太田和博、今橋隆「道路政策」金本良嗣、山内弘隆編 前掲書 1995 pp.305-307

(エ) BOT方式

BOT方式は、電力や電気通信部門に多いが、道路分野でも最近は増えている。しかし運輸関連のインフラの事業採算性は低いことが多く、BOT方式の実施は比較的難しい。日本企業が関与した発展途上国でのBOTプロジェクトは、下の表のとおりである。^{注14}

表5 日本企業が関与した発展途上国の交通部門でのBOTプロジェクト

	第2トンネル (香港)	第2高速道路 (タイ)	スーパーハイウェイ (中国)
プロジェクト概要	九龍半島と香港島を結ぶ道路及び鉄道併用の海底トンネル	高速道路 (全長30.8Km) 95年8月全面開通予定	広州～シンセン～珠海 高速道路
現状	開通	建設中 (第1期工事—20Km—は93年3月完成予定)	第1期：広州～シンセン <122.8Km> 建設中 (94年6月開通予定)
形態	BOT：道路30年、鉄道18.5年	BOT：30年間	BOT：30年間
総コスト	44億HKドル (うち2/3は道路分)	23,027百万バーツ	12億ドル (第1期)
プロジェクト実施会社	道路：New Hong Kong Tunnel Co.,Ltd. (NHKTC) 鉄道：Eastern Harbour Crossing Co.,Ltd. (EHCC)	Bangkok Expressway Co.,Ltd. (BECL)	Guangzhou-Shenzhen-Zhuhai Superhighway Co.,Ltd.
中心スポンサー	熊谷組	熊谷組→東急建設 (下記の注を参照)	Hopewell China Development Ltd.
借入金	道路：18億HKドル 鉄道：9億HKドル	18,027百万バーツ	8億ドル
借入の主な形態	シンジケート・ローン (全額HKドル建)	全額地場銀行借入れ (うち50億ドル相当分は外銀30行によるオフシア・ギャランティ付与)	シンジケート・ローン
国際金融機関	—	ADB (投融資)	—
外国制度金融機関	—	—	—
<u>日本企業の関与</u>			
スポンサー	◎ (建設会社)	◎ (建設会社)	○ (商社)
ファイナンス	○ (主幹事数行)	○ (オフショア・ギャランティ付与)	◎ (主幹事数行、邦銀が最大シェア)
サプライヤー	—	—	—
制度金融機関	○ (輸銀投資金融)	○ (輸銀投資金融)	—

^{注14} 熊谷組はプロジェクト実施会社であるBECLの持株を1994年売却して撤退した。熊谷組に代わって新たにプロジェクトに参加したのが東急建設である。熊谷組のプロジェクト撤退の理由は、高速道路の料金設定をめぐるタイ政府と対立したためである。詳細は4-1.(2)(ウ)b.でのBOT方式のリスクについての説明を参照。

上図の出所は、土井正幸「発展途上国交通経済論」勁草書房、1995 pp.138、久米五郎太、小関純子「東アジアにおけるインフラ建設への直接投資の活用」『EAST ASIA』5月、1993

(オ) 世銀による民営化のオプション

世界銀行によれば、道路事業の大きな課題は道路を十分に管理・保全し、またそのための資金を供給できる制度を策定することであるが、多くの道路ではそのための料金を課すことは難しい。しかし特定の道路リンク、特に交通量の大きい主要都市間リンクでは、民間融資による有料道路の建設が可能であるとしている。さらに農村の農業用支道については、現地の組織、コミュニティによる一部、維持管理が可能で、過去の成功例の多くは、地域による維持管理と政府による部分的な資金供給または資財供給とを組合わせたものであると指摘している。⁴¹⁵ 世界銀行による民営化の可能性は下記のとおり。

幹線・二次的道路

		所有形態と運営の制度的なオプション	オプションの実施例
低	所得国	A 公的所有と公営 -----	公的機関の商業化
中所得国	移行国	A 公的所有と公営 -----	公的機関の商業化
	改革実施国	B 公的所有と民営 -----	コンセッションまたはリース
	高成長国		

農道

		所有形態と運営の制度的なオプション	オプションの実施例
低	所得国	D コミュニティとユーザーによる供給 -----	コミュニティとユーザーによる自助努力 (技術援助を与える)
中所得国	移行国		
	改革実施国		
	高成長国		

都市道路

		所有形態と運営の制度的なオプション	オプションの実施例
低	所得国	A 公的所有と公営 -----	公的機関の商業化
中所得国	移行国		
	改革実施国		
	高成長国		

⁴¹⁵ 世界銀行、前掲書、1994 pp.125

(7) 港湾

(ア) 港湾の運営の民営化

海上輸送は非常に競争的な事業だが、それを支えるインフラの港湾サービスは独占的な事業とみなされている。こうした独占的な事業の民営化では、リースやコンセッション契約によって事業を民間企業に委託する例がでてきており、港湾のリース契約の例として、マレーシアのケラン港のコンテナ・ターミナルとバースの運営、タイのレムチャバン港のバースの運営がある。また香港では、コンテナ・ターミナルの整備・運営が、民間企業に任されている。ケラン港のコンテナ・ターミナルは、ごく部分的な民営化ではあったが、経営改善に効果があった例として注目される。^{註16}

(イ) 世銀による民営化のオプション

世界銀行は、施設（港湾インフラストラクチャー）、埋没固定コストが大きいので、競争的供給は難しいが、施設の装備と運営を民間に移すことはできるとしている。^{註17}したがって港湾のサービスには、リースとコンセッションにより民間の運営を導入することが可能と考えている。また港湾内の停泊位置の競争的供給も実現可能としている。世界銀行の、港湾の民営化のオプションは下記のとおり。

施設

		所有形態と運営の制度的なオプション	オプションの実施例
低所得国	移行国	A 公的所有と公営 -----	公的機関の商業化
	改革実施国	B 公的所有と民営 -----	コンセッションまたはリース
	高成長国		

サービス

		所有形態と運営の制度的なオプション	オプションの実施例
低所得国	移行国	B 公的所有と民営 -----	コンセッションまたはリース
	改革実施国	C 民間所有と民営 -----	民間セクターにアクセス規制または路線規制のみを課す
	高成長国		

^{註16}マレーシアのケラン港は9つの埠頭のうちコンテナ・ターミナルのみを民営化し、他の8つの埠頭は公営のまま残した。この民営化企業の株式のうち10%にオーストラリアの運輸会社PNOが参加し、49%を公営のまま残された港湾会社、41%を他の公営企業が所有することとした。PNO社の参加は技術移転に貢献した。民営化後に生産性の伸びは年率5%から18%に上昇し、収益も増えた。

出所：Jones, Leroy, Malaysia, Galal, Ahmed and Shirley, Mary ed., *Does Privatization Deliver?* World Bank, 1994 pp.78-80

^{註17}世界銀行、前掲書、1994 p.125

(8) 水道

(ア) 水道事業の民営化

水道事業は国民の生活に不可欠なサービスの提供であり、他の事業と比較し公益性が高いとする見方が一般的であるが、この分野でもさまざまな形で民営化が徐々に取入れられるようになっている。

水道事業は自治体の一部が直営で運営していることが多いが、これを民営化するにはまず法人化し公社として独立した企業体とし、その後に公社を民営化し民間所有に移すことが考えられる。しかし水道事業は地域独占的な性格が強いので異なった企業の間で直接競争を行わせることは難しく、完全な民営化を行わず契約による受注競争によって競争を管理し、民活を導入することが試みられている。

水道事業の民営化の実施例を、公社の民営化、コンセッション契約・リース契約・役務提供契約による民間委託、コミュニティによる自主管理について、それぞれの事例にみてる。²¹⁸

a. 公社の民営化

英国は1989年の新水法（Water Act）により、10の水道管理公社（Water Authorities）の株式を民間に売却して民営化した。公社は上下水道サービスだけでなく、環境規制も担当していた。民営化にともない公社の受けもっていた規制・監督業務が分離され、水質規制は全国河川公社（NRA）が実施し、料金規制等の経済的規制はオフワット（OFWAT）が実施することとなった。なお欧州では、英国の公社民営化に先だってフランスで既に民間企業による水道事業が進んでいる。²¹⁹

b. コンセッション契約による民間委託

象牙海岸共和国では、象牙海岸水会社（SODECI / 株式構成は国内株主52%、フランス企業Saur社46%、政府投資基金2%）がリース契約によって水道事業の運営を行っていた。しかし政府の決めた料金政策と投資計画によってSODECI社の経営が悪化したことから、政府は民間企業により多くの経営権限を与え自主性を増すことで水道事業の状況を改善することを考えた。このため政府はSODECI社との委託契約を1989年にリース契約から全国の都市を営業範囲とするコンセッション契約に切り替え、SODECI社は水道施設の運営だけでなく投資にも責任を負うこととした。

²¹⁸ なおこれらの他にも、役務提供より広い経営全般の管理を民間に委託する管理契約（Management Contract）の形がある。

²¹⁹ フランスのジェネラル・デゾー社は世界最大級の地方自治体向けサービス会社で、水道配水事業で世界第1位、暖房等の熱供給事業で欧州第1位、また都市の環境維持分野でも抜きん出ている。またリヨネーズ社は、ジェネラル・デゾーに次ぐ第2位の水道会社で、水供給における技術・サービスの提供・廃棄物処理などを主要事業にしており、売り上げの半分を海外であげるのを目標にしていると言われ、欧州を中心に極東、アメリカ、アフリカで積極的に活動している。

出所：山本哲三、前掲書、1994 pp.213-238

この結果SODECI社は政府から補助金を一切受けとっておらず、またすべての新規投資を自己資金によってまかなうようになった。しかも同社による水供給サービスは、価格の面で多くの西アフリカ諸国と変わらないものの、サービスの質の面でははるかに優れているという評価を得ている。

c. リース契約による民間委託

ギニア共和国では1989年に水道事業の改革が行われた。この改革によって政府の水道公社（SONEG）が水道部門の計画と投資を実施し、外国企業の持株51%で政府の持株が49%の水道会社（SEEG）がリース契約で施設の運転とメンテナンスを行うことになった。SEEGへのリース契約期間は10年で、SEEGは水道料金から報酬を得るが、料金徴収率の向上、コストの削減、漏水の減少などの自己の経営努力によってさらに利益を上げることが可能となっている。

コンセッション契約やリース契約では、公共料金の設定について政府と受注会社との間で意見が対立してトラブルの要因となることがある。世界銀行はギニアの水道事業に対して融資を行った際に、ギニア政府、SONEG、SEEGとの間の水道料金に関する契約交渉に参加し、料金を10年間で段階的に調節する契約に合意している。^{注20}

d. 役務提供契約による民間委託

チリのサンチアゴの水道公社（EMOS）は1977年に、職員に退職して同社の役務提供契約に入札できるような会社を設立することを勧めた。水道公社はこうした民間会社に1～2年の契約で競争入札を行い、メーターの読取り、配管のメンテナンス、料金請求、車輛のリースなどを民間委託している。これによりEMOSは、コストを削減し、サービスの向上させることに成功した。^{注21}

e. コミュニティーによる自主管理

コロンビアの地方部ではコミュニティーが水供給を管理し、ラテンアメリカでもっとも安全な水へのアクセスが確保されていると言われている。これは国家公衆衛生局（INS）のすすめたコミュニティー管理の供給システムによるところが大きい。INSは、基準のデザイン、仕様教材、維持・管理の問題での技術協力を提供し、またコミュニティーの管理委員会を組織し、その会計を監査する。コミュニティーは、プロジェクトのデザインに参加し、管理委員会の委員を選出し、社会活動を通し資金を調達し、資材・労働・運輸手段を提供する。^{注22}

^{注20} b. c. の出所は、Kessides, Christine *Institutional Options for the Provisions of Infrastructure* Discussion Paper 212. Washington, D.C. World Bank in World Bank, *Adjustment in Africa* Oxford University Press, 1994 p.111 および世界銀行、前掲書、1994 pp.63-64

^{注21} World Bank, *Water Resources Management*, World Bank Policy Paper, World Bank, 1993 p.110

^{注22} 同上書 p.112

(イ) 世銀による民営化のオプション

世界銀行は、上下水道事業ではユーザー料金を徴収するものの、料金でサービスのコスト全てをまかなうことは一般に難しく、しかも環境問題と強い関連があるため、通信やエネルギー部門の事業より民営化しにくいとしている。また地域の事情によってはコミュニティによる供給が適しているとする。同銀行による民営化の可能性は次のとおりである。^{註23}

上下水道 商業原理にもとずいて経営を行う企業が、地方自治体および大都市の上下水道サービスを供給しなければならない。質の高い信頼できるサービスを提供し、効率的な資産管理を行う経営はコンセッション・リース・管理などの契約による民間委託を通じて達成できる。技術力が不足している国も、コンセッション契約により外国の専門技術を導入することができる。サービスの拡充と効率を向上させる資金を得るためには、財務・環境・経済のコストを反映した水道料金を設定することが最も重要である。なお貧困層のサービスへのアクセスを保証し、公衆保健と環境を保護するためには、公的な監視が必要である。

衛生 途上国の中でも低所得国では衛生サービスの発展に、二つのアプローチがある。一つはコンセッションなどの契約による民間委託で、都市区域の衛生設備に民間経営を取り入れることである。もう一つは、都市部や農村部で近い将来に正規の衛生サービスの供給システムに接続する見込みがない貧しい地域に、中間技術による低コストの個別の処理システムを用いることである。こうしたシステムは、技術的な援助を供与することで、コミュニティが選択し、資金調達を行い、運用することができる。なお個別に処理したものを、再処理するための主要インフラや関連施設は、計画、資金調達、運用を含め、公益事業体が引続き直接の責任を追う。

上水道／都市導水管網

		所有形態と運営の制度的なオプション	オプションの実施例
低所得国	移行国	B 公的所有と民営 -----	コンセッションまたはリース
	改革実施国	A 公的所有と公営 -----	公的機関の商業化
中所得国	高成長国	B 公的所有と民営 -----	コンセッションまたはリース

^{註23} 世界銀行、前掲書、1994 pp.122

上水道／農村または非水道

		所有形態と運営の制度的なオプション	オプションの実施例
低所得国			
中所得国	移行国	D コミュニティとユーザーによる供給 -----	コミュニティとユーザーによる自助努力（技術援助を与える）
	改革実施国		
	高成長国		

下水道／Off-site処理

		所有形態と運営の制度的なオプション	オプションの実施例
低所得国			
中所得国	移行国	A 公的所有と公営 -----	公的機関の商業化
	改革実施国	B 公的所有と民営 -----	コンセッションまたはリース
	高成長国		

下水道／コミュニティプラント

		所有形態と運営の制度的なオプション	オプションの実施例
低所得国			
中所得国	移行国	D コミュニティとユーザーによる供給 -----	コミュニティとユーザーによる自助努力（技術援助を与える）
	改革実施国		
	高成長国		

下水道／On-site処理

		所有形態と運営の制度的なオプション	オプションの実施例
低所得国			
中所得国	移行国	C 民間所有と民営 -----	民間セクターに価格規制を課さない
	改革実施国	D コミュニティとユーザーによる供給 -----	コミュニティとユーザーによる自助努力（技術援助を与える）
	高成長国		

(9) 廃棄物

(ア) 都市廃棄物管理の形態

都市廃棄物管理の形態の選択肢には、a. 地方自治体による直営、b. 民間委託、c. 公社、d. 住民組織が直接責任を持つ、e. 廃棄物処理業者が個々の市民と直接契約する、の5通りがある。これらのうちで最も一般的なのは、地方自治体による直営で一部を民間委託する形態である。どの形態が適しているかは、国や都市の経済・社会・文化的条件、または排出するごみの種類により異なる。⁴²⁴

a. 地方自治体による直営

最も一般的な形態だが100%の直営は少なく、収集の一部を民間に委託する都市が多い。直営の欠点は、事業効率の向上や費用回収へのインセンティブがあまり無いことである。廃棄物管理は環境問題と深い関係があり、また利用者の料金ですべてのサービスのコストを回収しにくい。多くの途上国では、地方自治体の清掃局が廃棄物管理を担当し、自治体予算の比較的大きなシェアを占めるようになっている。

b. 民間委託

一般に民間企業には、費用効率向上へのインセンティブが働くため、直営よりも低コストでサービスが提供できる。⁴²⁵ 民間委託成功の条件には、適切な契約条件、市当局による委託業者に対する十分なモニタリングと管理、委託化の適切なスピードがある。委託業者への契約報酬レートは入札で決め、契約期間は数カ月のように短期でなく数年でサービスの質によっては延長可能とするなど、コストを下げサービスの質を向上させる工夫が望ましい。また委託化のスピードには、ごみ処理サービスの需要増加と清掃局職員による職員数減少への抵抗を考慮に入れる必要がある。なお最終処分業務を民間に委託する場合には、契約した条件と仕様で衛生埋立が実施されるよう、契約内容を明確にして、モニタリングをきちんと行うことが環境面の観点から特に重要となる。

c. 公社

公社化により、事業効率の向上と費用回収の改善が期待できる。しかし公社化しても、公的部門は引続き資金援助やごみの違法投棄の防止などの取締り・住民への指示を行う。また公社自身による経営努力を失なわせぬよう、公社への資金援助は設備投資や償却の部分にとどめるなどの工夫が必要となる。

⁴²⁴上記(ア)は、国際協力事業団、国際協力総合研修所「開発途上国都市廃棄物管理の改善手法」国際協力事業団 1993 pp.78-91を管理形態についてまとめた。次ページの表9も含む。

⁴²⁵現在、東京都23区では収集輸送車輛と運転手の70% (収集員は0%) を民間業者に委託している。また清掃業務のうち収集、輸送、道路清掃、側溝清掃、公園や道路の芝生刈りの民間委託は一般化してきており、日本では中間処理と最終処分の施設の運転管理の民間委託も近年は増加している。

d. 住民組織が直接責任を持つ

この形態では、住民の経済レベルとニーズに合った収集サービスを住民自ら選べるが、社会変化により将来的には、存続が難しくなることも考えられる。

例として、インドネシアでの市長村のRTまたはRWとよばれる住民組織によるごみの収集がある。この住民組織は機材を購入し、収集人を雇い、ごみを集め、デポとよばれるごみ集積所まで運搬する（なおデポから処分場への輸送と処分は公的部門が担当する）。

e. 廃棄物処理業者が個々の市民と直接契約する

地方自治体等から許可を得た零細業者が、個々の市民と契約して廃棄物の回収を行う。地元の民間業者の活用という利点もあるが、ごみを不法投棄する業者が後を絶たず、業者の規模が小さく非効率的で、また貧困層に対するサービスが行われぬ欠点もある。グアテマラ市では約300の零細業者が、市当局の許可を得てごみの収集を実施している。

これまで国際協力事業団による途上国廃棄物調査でも、地方自治体による支出の軽減や受益者負担の徹底の目的で、清掃事業の公社化、民間委託率の引き上げ、料金制度の導入または改善、が途上国に対して提案されている。しかし費用負担能力の無い貧困層に対してもサービスの提供を行わなければならない、また環境問題に対処する適切な処理方法の実施のために、公的部門による法的または組織的な関与は、引続き必要となる。

（なお国際協力事業団の「開発途上国都市廃棄物管理の改善手法」による事業形態の選択肢に対する評価は下の表6のとおりである。）

表6 都市廃棄物管理の選択肢の評価

(A+が最も高くCが最も低い)

	都市廃棄物管理組織制度の選択肢	a. 直営	b. 民間委託	c. 公社	d. 住民組織が責任を持つ	e. 都市廃棄物業者が個々の市民と契約する
評価の視点	都市廃棄物管理事業の効率向上及び経費節減に対するインセンティブが存在するか	B	A+ 委託された企業にとって	A	A	A+
	受益と費用負担の関連（リンクエージ）の存在が明確か	B	B	A	A	A+
	住民の協力が得られ易いか	A	A	B	A	A
	サービスカバレッジ拡大に対するインセンティブが存在するか	B	B又はA (契約方法による)	B	B	A
	望ましい処分レベルが実現され、また低所得者層へのサービス提供が可能か	A	A	A	B	C
	適用している都市（例）	バンコク (収集の100%)	ベナン (収集の90%) バンコク (処分の一部)	バンドン、 メダン	インドネシア の多くの都市 (一次収集)	グアテマラ市

(イ) 世銀による民営化のオプション

世界銀行は、都市の固形廃棄物の回収は民間セクターとの契約により一層効率的に実施され得るので、民間委託は廃棄物処理の専門技術を獲得する有益な手段であるとしている。これにより伝統的に資源の回収を行っていたインフォーマル・グループの活動も、より安全にし、より効率を高めることができる。^{註26} なお衛生的な埋立地または焼却によって環境面で安全な処理を確保するには、計画と規制のための政府の直接関与を増やさなければならないと指摘する。世銀による民営化のオプションは次のとおり。^{註27}

固形廃棄物の回収

		所有形態と運営の制度的なオプション	オプションの実施例
低所得国		C 民間所有と民営 -----	民間セクターにアクセス規制または独占的サービス契約の規制を課す
中所得国	移行国		
	改革実施国		
	高成長国		

衛生埋立

		所有形態と運営の制度的なオプション	オプションの実施例
低所得国		A 公的所有と公営 -----	公的機関の商業化
		B 公的所有と民営 -----	コンセッションまたはリース
中所得国	移行国	B 公的所有と民営 -----	コンセッションまたはリース
	改革実施国	C 民間所有と民営 -----	民間セクターにアクセス規制または独占的サービス契約の規制を課す
	高成長国		

^{註26} カイロでは、伝統的な清掃人(Zabbaleen)を民間会社に移し、契約に基づき廃棄物の収集・輸送・資源回収をするようになった。

^{註27} 世界銀行、前掲書、1994 pp.122-123

(10) 灌漑

(ア) 民活導入の方法

灌漑は市場性が低く民営化しにくい。開発途上国の灌漑は、公的部門（主に政府）が整備し運営することが一般的であるが、最近の一部で灌漑部門にも民間活力を導入しようとする動きがある。その方法としては、a. 水利用者組合の結成、b. 管理機能を政府組織から水利用者組合への移転、c. 灌漑サービス料金の徴収、d. 民間による井戸開発の4つが考えられる。^{註28}

a. 水利用者組合の結成

小規模灌漑や三次灌漑網は、水利用者組合を設立し、管理することが効果的な場合が多い。農民自身による水利用者組合は、政府よりも効率的に灌漑システムを運営・維持することができる場合がある。

b. 管理機能を政府組織から水利用者組合への移転

政府の既存の灌漑の運営・維持機能を農民の水利用者組合に移すことは、政府の財政負担を減らし、農民の灌漑の所有者としての自覚を促す。しかし政府の運営・維持システムは農民側に移される前に改善する必要があることも多い。

c. 灌漑サービス料金の徴収

灌漑サービスに使用料を導入することには、農民側に一般に抵抗がある。しかし料金が灌漑システムの運営・管理・リハビリテーション・建設等に直結する用途に使われ、その決定に参加できると意識される場合は、農民が灌漑サービスに料金を払う可能性が高くなる。

d. 民間による井戸開発

特に南アジアでは地下水が農業用水に多く用いられているが、農業用井戸の開発投資を政府が行った場合の運営・管理の状況はこれまで良くなかった。しかし農民自身による井戸開発への投資は、政府よりも効率的であることが多い。^{註29}

^{註28} World Bank, *Water Resources Management*, World Bank Policy Paper, World Bank, 1993 pp.101-109

^{註29} なお南アジアで地下水利用（動力揚水機を用いた灌漑）を民間にまかせた弊害も指摘されている。

(1) 地下水という稀少資源が無計画に乱用され、また保全が困難になっている。

(2) 動力揚水機に投資できる農民とできない農民との間の経済的な格差が拡大している。

(3) 既存の灌漑施設の維持・管理が悪化している。

出所：平島成望「南アジアの地下水利用」【アジア研ニュース】No.73 10月,1986

(イ) 世銀による民営化のオプション

世界銀行は、主要施設・水路の運用する事業体は財政的な自主性を次第に高め、末端システムの所有と運営については利用組合に委ねるのが最善としている。なお三次灌漑はコミュニティによる供給が適している。これらによって灌漑の維持管理と料金回収の両面での改善を図ることができるとし、また水を効率的に使用する適切なインセンティブを農民に与えるには、経済原則にかなった料金の設定を実施すべきとしている。世界銀行による、灌漑についての民営化のオプションは次のとおり。^{註30}

一次・二次灌漑網

		所有形態と運営の制度的なオプション	オプションの実施例
低所得国		A 公的所有と公営 ----- 公的機関の商業化	
中所得国	移行国		
	改革実施国		
高成長国			

三次灌漑（農地内）

		所有形態と運営の制度的なオプション	オプションの実施例
低所得国		D コミュニティとユーザーによる供給 ----- コミュニティとユーザーによる自助努力（技術援助を与える）	
中所得国	移行国		
	改革実施国		
高成長国			

^{註30} 世界銀行、前掲書、1994 p.122