

〔研究員の視点〕

公企業改革にみる公共性と既得権

運輸調査局 嘱託研究員（東洋大学教授） 堀 雅通

※本記事は、『交通新聞』に執筆したものを転載いたしました

多くの国で公企業改革が実施された。公企業改革では民営化とともに「構造分離」が採用される。国鉄改革、道路公団改革、郵政改革、いずれの改革でも様々な形の構造分離が見られた。構造分離によって当該組織は公共的な（事業）領域と企業的な（事業）領域に分けられる。

民営化の対象となるのは企業的な領域である。非競争的・公共的な領域に、直接、競争原理を導入することはできない。そこで、まず採算性が見込まれる事業領域を企業的な領域として分離・独立させ、市場原理に委ねる。一方で不採算な事業や「市場の失敗」が懸念される事業については可能な限り、これを整理・縮小し、公的介入を図る仕組みとした。これが構造分離（改革）である。

国鉄改革では旅客部門が地域分割された上で貨物部門が分離・独立、旅客会社と上下分離関係となった。同時に新たな公企業（日本国有鉄道清算事業団、新幹線鉄道保有機構）が設立された。三島会社の経営安定基金も会計上の構造分離とみなすことができる。

道路公団改革、郵政改革でも同様の措置が採られた。公共的な責任領域が担保されてはじめて民間企業としての役割、すなわち民営化が可能となる。その意味で構造分離は公企業の民営化に際し触媒的な役割を果たしている。

公企業改革は政治過程を経て決定されるため当初意図された内容で実施されるとは限らない。公企業に内在した「公共性」と「既得権」が政策決定に深く関与してくるからである。郵政改革では郵政事業の一体経営とユニバーサルサービスの維持、道路公団改革では高速道路の建設続行が争点となり、そのため施策が法案に盛り込まれた。その結果、当該事業に公共性が認められ、公的権限の行使と政治の介入、そして既得権の維持が図られた。

公共性と既得権は直接的な関係にはないが、改革に際し既得権の受益者たちはユニバーサルサービスの維持といった公共性を盾に改革に反対しようとする。そこでは公共性が既得権をカムフラージュする格好の役割を演じている。「一枚の木の葉も、月を隠すに足りる様なものか」（小林秀雄「徒然草」）。

そもそも当該サービスがユニバーサルサービスであるか否かとそれが維持されるべきであるか否かとは異なる問題である。仮に当該サービスがユニバーサルサービスであってもそれを維持すべき必然性はない。その評価は価値判断を伴う政策決定事項となるからである。

効率と公正・公平がトレードオフ関係にある以上、またその評価基準が確定できない以上、こうした事態は避けられない。したがっ

研究員の視点

て、どこで、あるいはどのような条件の下に効率と公正・公平の折り合いをつけるか、重要な政策判断を迫られることとなる。

第162通常国会（2005年1月召集）郵政民営化特別委員会における政府側と質問者（野党）とのやりとりは水と油の議論で全くかみあっていなかった。これは政府側が効率基準、野党側が公正・公平基準に立脚した議論を行っていたからである。効率基準のみ適用すれば比較的単純明快な改革も（表向き）公正・公平に配慮した公共性の扱いをめぐって混迷の度を深めていった。

非効率な公企業の改革に対しては何人も異論をはさまない。しかし、いざ改革となると、いわゆる「抵抗勢力」の強い反対が起こる。例えば郵政改革（法案）に反対したのは郵政官僚や関係団体（特定郵便局長会）だけではなかった。労働組合も反対した。政界では与野党の「族議員」がこぞって反対した。

こうした抵抗勢力は「政」「官」「民」、さらには「労」の強力なスクラムを組んで法案の成立を阻止しようとする。彼らはなぜ改革に反対するのだろうか。結論からいえば、そこには既得権があるからである。

改革が実施されるためには当該政策が国会審議等の政治過程を経て法律として制定されなければならない。政治契約（政治取引）は一對一の明白な経済的な価値や行為についての合意である経済契約（経済取引）と異なり、政党のマニフェストのように複数の関係者との約束ごとであって曖昧でどのような解釈や判断も可能である。

政治契約における当事者は一方は国民（個人や利益集団）、他方は政治家（個人や政党）あるいは官僚（規制当局）である。政治契約は不完備という点で経済契約と共通するが自ら

の目的に沿うよう関係者が自在に解釈できる点、経済契約と大きく異なる（ディキシット『経済政策の政治経済学』日本経済新聞社）。

経済規制も事業法やそれに関連する政省令を基礎として実施されるが、法律や政省令に書かれている内容は必ずしも厳格、詳細なものではない。したがって規制当局は行政指導といった自由裁量権をもつことになる。規制手続きに関しても不明瞭な点が多い。そこで被規制企業は自己に都合のよい基準を当局が採用するよう働きかけるのである。

ともあれ公企業改革は複雑な政治過程を経て様々な支持団体や利益集団の「部分益の総和」に配慮しながら改変されていく。諮問機関（答申）がしばしば御用審議会（答申）と非難されるのも改革内容が時の政治事情に左右されたり、政策決定そのものが「妥協の産物」にすぎないからである。

一般に公企業は独占的な経営環境の下にあってレント（超過利潤）を発生させている。公企業はそのようなレントを他に流出させず自ら獲得しようとするだろう。合法的な政治活動や政策決定への関与もあるが贈賄もある。費用のかさむ技術開発やマーケティングより補助金や保護を求めて政治活動を行った方が収益を上げられるからである。いわゆるレントシーキングである（ミルグロム&ロバーツ『組織の経済学』NTT出版）。

公企業に生じるレントは本来競争にさらされていけばサービス価格等の引き下げとなって消費者に還元されるはずのものである。ところが独占的な供給体制の下にあってはこうしたレントの一部は当該公企業の内部に留保されていく。このような場合、レントが失われる恐れのある改革が行なわれようとしたなら当該レントの受益者たちはそれに強く反対

するであろう。なんとなれば彼らの得ていたレントは正当性をもって合法的に獲得された権利・利得、すなわち既得権だからである。ちなみに既得権とは「なんらかの公的な権力や制度を背景に持ち、多くの場合、競争を免れることによって得られる一定の利権」と定義される（松原聡『既得権の構造』PHP 研究所）。

こうした既得権の存在ゆえ痛みを伴う多く

の改革が先送りされたり、骨抜きにされてきた。それゆえ改革の成否はいかにして既得権の壁を越えられるかにあるといえる。これに対して、構造分離（改革）は、組織の分離・分割に伴う権限の分散・縮小によって、既得権の解消と効率の改善に一定の効果をもつ。そのためのプラットフォームを提供する。