

シリーズ：これからの地域経営 ～課題とその処方箋～（第5回）

問題解決のための処方箋4： 公共事業（公営企業）の民営化と民間化（コンセッション方式）

橋本 守

日本経済研究所調査局 主任研究員

はじめに

これまで、本シリーズでは、現在、地域が抱えている課題の処方箋として、官民パートナーシップの実現や効率的な公共サービスの提供を支援する手法としてのPFI、指定管理者制度、市場化テストについてご紹介してまいりました。今回は、これまで公共側が行っていた業務を民間にアウトソースするための手法というよりも、これまで公共側が行っていた事業そのものを民間に任せるための手法として、民営化をご紹介します。また、現在、水道事業において注目が集まっております、公共側の一定の関与のもと民間事業者が独立採算で事業を行なう「コンセッション方式」についても考えていきたいと思います。

なお、わが国では既に、国有鉄道事業をはじめとしてさまざまな事業において民営化が実現され、また最近では、郵政事業の民営化について議論されておりますが、今回とりあげる民営化については、地域経営という視点から、地方公営企業の民営化を念頭において考えていきたいと思います。

1. 民営化

(1) 民営化手法

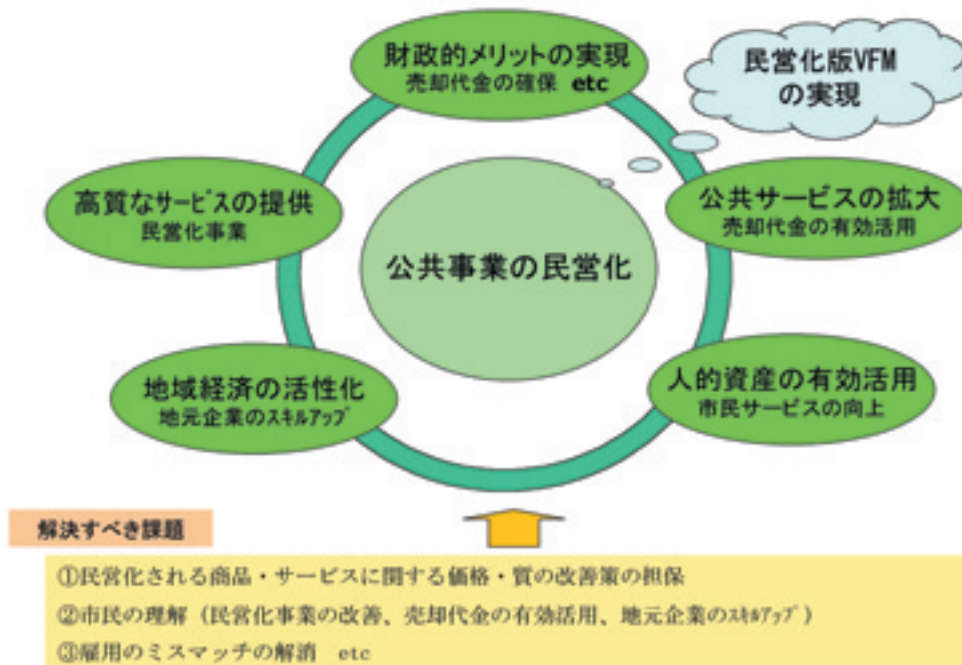
民営化の手法は大きく2つに分けられます。ひとつが、①公共事業そのものを民間に譲渡する方式、もうひとつが、②公共事業主体の株式を民間に譲渡するあるいは民間に株式を割り当てる方式です。各々についてもう少し詳しくご説明すると、①公共事業そのものを民間に譲渡する方式は、公共事業全体（資産等事業に必要なもの）を、ある期日において、

適切な対価にて民間に譲渡する方式です。譲渡先としては、民間企業に譲り渡す場合や、譲受対象事業のためだけに特別に会社を作り、その会社に譲り渡す場合もあります。一方、②事業主体の株式を民間に譲渡する、あるいは民間に割り当てる方式については、一旦、公共側が株式会社を作り、一定期間後、その株式を民間に譲渡する、あるいは民間に対し第三者割当増資を行なうものです。一旦、公共側で作った株式会社を中心に立ち上げ時期を乗り切り、その後その事業主体を活かしながら、民間を中心とした株主構成に変更する、あるいはその後は完全に民間株主とする場合などに用いられます。手法を決定するには、民営化を検討している事業内容やその他事業を取り巻く環境等を総合的に勘案することが重要です。

民営化後については、事業毎の個別業法をベースとした許認可や規制を通じて行なわれる公的なガバナンスを確保することや、公共側も株主となっている場合、民間株主と協定等を取り交わし、一定事項について予め契約しておくことが可能です。但し、後者については、あくまで契約行為に基づく合意事項ということでお互い理解しておく必要がありますし、民営化後の法人は、基本的に商法に基づく株式会社であることを認識すべきでしょう。

また、人員体制についても、民間企業から民間企業への事業（営業）譲渡の場合には、事業に必要な人員を譲渡側から譲受側に引き継ぐことも多いのですが、公共事業（地方公営事業）の民営化の場合には、公務員の身分保障の問題もあり、人員を含めた譲渡が困難な面もあります。このように事業のスムーズな移行のためには、様々な面で工夫する必要がで

公共側からみた民営化 ～更なる効率化と品質の改善をめざして～



（出所）日本経済研究所作成

できます。

(2) 公共側・民間側からみた民営化の取り組み動機と役割

それでは次に、民営化の取り組み動機と役割について、公共側、民間側の各々の立場から整理してみます。PFI などと同様、公共側、民間側のお互いがある動機と役割について十分に認識し、関係者の間で「Win-Win」の関係が成立していることが成功の秘訣となります。

① 公共側

公共側にとって、民営化に取り組もうとする最も大きな理由は、「民間ならではの価格、品質の両面で優れた商品・サービスの提供と公共側の売却代金収入の確保と財政負担の縮減による民営化版のVFMの達成」が挙げられます。また、「民間でできることは民間に」という観点から、適切な官民役割分担の達成による「公共側の人的資産の有効活用（民営化対象事業以外での市民サービスの向上）」や、

民営化を通じた「地域経済の活性化」なども挙げられます。

特に、競争市場にさらされている商品・サービスについて、民営化が検討される場合が多いようです。公共事業のままですと、公共ならではの手続きが求められる、より重要な「質」と「価格」を重視したサービスの安定供給が劣後となってしまうことから、民営化したほうがお客様（市民）の利益となることもあるようです。

もちろん、民営化を実現するためにはいくつかの課題があり、これらの課題を解決するためには様々な工夫が必要になります。

② 民間事業者

民間事業者にとって、民営化事業への参画の目的は、事業機会に積極的にチャレンジし、その事業から収益をあげることにあります。すなわち、「ビジネスチャンスの拡大」を図り、未稼働資産や人材を有効に活用し、「収益を創出」することです。ここ

で留意しなければならないことは、企業の目的は、最終的には「収益を創出」することですが、適正なリスク負担のもと、「質」、「価格」の両面において、すぐれた商品やサービスを提供しつづければ、厳しい競争市場において「収益を創出」し続けることは困難だということです。

なお、PFI の場合には、金融機関の役割が、特に特別目的会社のモニタリングの必要性という点から強調されますが、民営化の場合、通常の「コーポレート・ファイナンス」により資金調達が行なわれる場合と、特別目的会社が設立され、いわゆる「プロジェクト・ファイナンス」による資金調達が行なわれる場合があるので、金融機関に求められる役割が異なります。但し、一般に「事業の安定性」という視点からは、金融機関のモニタリング機能が発揮されることが望ましいことは言うまでもないでしょう。

また、一般に、民営化の場合には「売り切り」であることから、公共側にとってのモニタリングは、個別業法によるガバナンスが中心とならざるをえません。公共側が契約により一定の公共性を担保したい場合には、プロジェクト・ファイナンス方式を前提とした特別目的会社を設立する方式を採用するほうが望ましいと考えられます。

(3) 民営化の事例

民営化の事例について、地域経営という視点を踏まえて、公営ガス事業の民営化についてみていきたいと思います。

近年、エネルギー業界を取り巻く環境の変化は激しく、電力、ガス、石油の垣根が低くなってきています。また、環境問題に対する意識の向上から、天然ガスに対する期待が高まり、周辺ビジネスを含めた民間主体のガス事業は益々競争が激化してきています。一方、公共側では、行財政改革の観点から、地方公共団体が行なうべきサービスについて見直し

が行なわれています。

こうした背景のもと、長野県では、これまで県営で行なってきたガス事業を民間に譲渡することを決めました。平成17年4月以降は、民間事業者が「特別目的会社」を設立して、「長野モデル」を実現すべく事業運営にあたります。この特別目的会社には、長野県も一定の出資を行い、円滑な引継ぎを行ないながら事業を行なっていきます。

この民営化の例では、ガス事業は重要なライフラインを担っているとはいえ、①ガス事業は民間事業者が中心の市場となっていること、②業務分担やリスク分担を勘案すると、民間事業者が事業全体を独立採算で行なうことが可能であること、③エネルギー市場全体において競争が激化してきていること、などから民営化が馴染む例と考えられます。

公共事業の中には、官民を問わず独立採算で行なうべき事業ではあるものの、民間事業者のみで行なうことが困難な業務や負担することが難しいリスクを有する事業もあります。例えば、水道事業です。現在、水道事業では、技術者の高齢化、施設の老朽化、消費者ニーズの高まりなどから、特に中小規模の水道事業体では、「安全・安心・安定」に事業運営を行なうことが困難になってきている例もあると言われています。次に、こうした特徴をもつ水道事業について考えていきます。

2. 民間化（コンセッション方式）

(1) 水道事業の現況と課題

わが国の水道普及率は96%を超え、成熟段階に入ってきています。一方で、施設の更新、水道水質の向上、災害対策、効率的な経営・運営のあり方、関係者のパートナーシップ形成等、新たな問題に対処することが緊急の課題になりつつあります。

平成16年6月に、厚生労働省から「水道ビジョン」が発表されています。「わが国の水道の現状と将来

見通しを分析・評価し、水道のあるべき将来像についてすべての水道関係者が共通目標を持って、その実現のための具体的な施策や工程を提示」したものであり、長期的な政策目標が掲げられています。

〈長期的な政策目標〉

- ①安心：すべての国民が安心しておいしく飲める水道水の供給
- ②安定：いつでもどこでも安定的に生活用水を確保
- ③持続：地域特性にあった運営基盤の強化、水道文化・技術の継承と発展、需要者ニーズを踏まえた給水サービスの充実
- ④環境：環境保全への貢献

（出所）厚生労働省健康局「水道ビジョン」（平成16年6月）より日本経済研究所作成

その一方で、水道事業は「原則として市町村が経営するもの」（水道法第6条）とされていることから、各水道事業者の経営規模や経営内容、取り巻く環境は様々です。「今後は各事業者が、当該事業を取り巻く状況に応じて、事業形態の最適化を図っていく」（水道ビジョン）が必要となってきます。

(2) 水道事業の具体的検討事例

こうした背景のもと、香川県の善通寺市では我が国初のコンセッション方式による水道事業の「民間化」の検討を行なっています。「民間化」とは、公営企業に民間のノウハウ等を導入する際に官民それ

ぞれが責任を分担し合うものであり、官から民へ事業が完全に移転する「民営化」と区別されるものです。また、コンセッション方式は、「民間化」の中のひとつの方式であり、適切な官民役割分担を構築のうえ、市に資産所有権を残したまま、民間事業者に経営全般を委託する方式です。

コンセッション方式による「民間化」の検討を行なった「善通寺市水道事業民間化の可能性調査」（日本政策投資銀行 金融企画室）をみると、公営のまま自助努力をし、事業を継続したケースと民間化したケースを比較すると、民間化のほうが事業価値が高い、という結果となっています。コンセッション方式による民間化は、公営企業制度、指定管理者制度、水道法等との整合性や、事業性を踏まえた適切なスキームの構築が必要であるため、様々な面から検討が進められています。

民間事業者が水道事業を行なっている例もありますが、通常の場合、水道サービスそのものは代替不可能なライフラインであるという公共性の観点から、公的関与の要請があるのが一般的です。一方で、水道事業の様々な課題に応じつつ、公共側の一定の関与のもと、民間事業者が独立採算で事業を行なうスキームも必要とされつつあります。このような中、コンセッション方式による水道事業の「民間化」については、今後の動向が注目されます。



【橋本守のプロフィール】

1993年慶応義塾大学経済学部卒業。同年日本開発銀行（現：日本政策投資銀行）入行。
2000年東京大学大学院経済学研究科修士課程修了。2003年7月より現職。
専門分野は、PFI・PPP（民営化を含む）、資産流動化、事業再生など。

〈参考文献〉

- 長野県「ガス事業の民営化」ホームページ
<http://www.pref.nagano.jp/kigyuu/gasu/gas.htm>
- 厚生労働省「水道ビジョン」ホームページ
<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/kenkou/suido/vision2/index.html>
- 善通寺市善通寺市水道事業民間化の可能性調査ホームページ
<http://www.city.zentsuji.kagawa.jp/zcn/zcn150200/img/sui2.pdf>