

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 28 年 6 月 16 日現在

機関番号：32682

研究種目：若手研究(B)

研究期間：2013～2015

課題番号：25780097

研究課題名(和文)「民営化」された政策分野における行政の守備範囲の変容に関する研究

研究課題名(英文) Research on privatizations and government competence in Japan

研究代表者

西村 弥 (NISHIMURA, Wataru)

明治大学・政治経済学部・准教授

研究者番号：80468826

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,100,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の目的は、民営化後の法人に対する政府関与とその運用の在り方に関する類型化を進めることにある。アンケート調査等を通じた実証的なデータをもとに、市民が抱く一般的な民営化のイメージやニーズを分析したほか、わが国の「民営化」(特殊会社化)された法人に関する法令や財務データ等から、民営化後の企業に対する政府関与とその運用の在り方を分析し、日本の民営化には主に四つの類型が存在することを明らかにした。

研究成果の概要(英文)：The goal of this study was to explore the types of 'privatization' in Japan. As a result of the questionnaire survey on privatization, much of people perceive that 'privatization' of public corporations in Japan mean changing those corporations to 'normal' incorporated companies. However, 'privatized' companies are established by the special laws and under the supervision of the competent authorities. The privatization in Japan can be classified into four main types by those related articles and financial status of 'privatized' companies.

研究分野：行政学、公共政策学

キーワード：民営化 行政改革 行政の守備範囲 政府関与 特殊会社 設置根拠法 完全民営化 行政の市場化

1. 研究開始当初の背景

(1) 当事者やジャーナリストによる民営化関連の著作が比較的多いものに対して、行政学および政治学等の分野では、近年、民営化に関する研究自体が低調である。1990年代には、三公社民営化の政治過程(飯尾 1993)や組織の変化(今村 1997)を対象とした研究や、あるいは経済学の分野では、民営化の経済的な効果に関する研究(松原 1991)が積極的に行われてきた。また本研究の研究代表者は、三公社民営化の政策過程について、専売民営化が他の二公社の民営化に及ぼした影響を析出することを中心に、民営化に関する研究を進めてきた(西村 2010)。

ところが、2000年代以降、道路関係四公団や郵政公社など、政治的争点となり、人々の耳目を集めた民営化に加え、2005年に新東京国際空港公団や帝都高速度交通営団、環境事業団の民営化が実施されたほか、2006年と2008年に独立行政法人の民営化が1件ずつ、さらに同じく2008年に国民生活金融公庫等の政府系金融機関6法人が統合、民営化され新たに3つの法人に改組されており、これら民営化等によって新たに誕生した特殊会社の合計は現在27社にもおよぶ(「新関西国際空港株式会社」は2012年4月、同年7月の関空と大阪空港の統合に備えて誕生)。このように政府と密接な関係にあった特殊法人等の政府関係法人が、近年において、数多く民営化されているにもかかわらず、これら民営化(もしくは民営化等によって誕生した特殊会社)全体を、行政の守備範囲との関連で俯瞰的にとらえている研究は実施されてこなかった。

(2) 外部委託や市場化テストといった手法とともに、「行政への市場原理の導入」「行政の市場化」としてとらえられてきた。この観点から、政府の役割を規制(regulation)とサービスの提供(delivery)の二つに大別してとらえたとき、民営化については、regulationの面では「法による統制から、市場による統制へ」、deliveryの面では「法令に基づく直接供給から市場原理に基づく民間によるサービス提供へ」の変化であると論じられる傾向にある。たとえば毎熊(2002,106)は、そうした行政への市場原理の導入を「市場式アカウンタビリティ」として、つぎのようにまとめている。「市場式アカウンタビリティとは、従来中心的であったヒエラルヒー的統制にかえ、統制手段として、文字通り市場ないし競争原理を活用するものである。ここでは、代理人たる行政にとっての“本人”は、市民やその代表者ではなく、より直接に消費者が想定されている。(中略)具体的には、狭義の民営化、外部委託、パウチャー制、市場テスト、エージェンシー、内部市場システムなど実に様々な仕組みが構想されることになる。」

しかしながら、わが国の「民営化」は「特

殊会社化」を意味している。特殊会社には、
 1) 特別の法律により設置されていること、
 2) 株式の一部は政府が保有していること、
 3) ただし国の関与は公社・公団等の特殊法人よりも少ないこと、
 4) 事業の拡大等も他の特殊法人、独立行政法人と比して容易であること、などの特徴がある。これは、「民間企業」に比較的近い形態でありながら、設置根拠法および株式所有に基づく政府による一定のコントロールを維持しうることを示唆している。この「特殊会社」が2000年代に入ってから増加しているのは、前述のとおりである。この「民営化」に対して、()設置根拠法の廃止、()政府が保有する株式の放出をとらえ「完全民営化」は、実施された件数が格段に少ない。1980年代後半の日航や沖縄電力の完全民営化をはじめ、1998年の国際電信電話株式会社、2001年のJR本州3社、2004年の電源開発など、完全民営化が実施されたのは累計9社である。「民営化」された企業が、「完全民営化」された企業の3倍にも上るのはなぜか。

(3) ここで、民営化の特徴として指摘した1)~3)の観点に立って改めて「民営化」(特殊会社化)をとらえなおしてみると次のように整理できる。つまりdeliveryの面では市場原理にしたがってサービス等が供給されることになるが、regulationの面では、政府による規制は「緩和」にとどまり、依然として設置根拠法による統制と、新たに導入された市場原理による統制の両方を受けることになる。これは、民営化された法人(事業、サービス)の存続や、とくに政府の方針と関係するようなレベルの経営方針の決定は市場にゆだねないが、サービス等の供給は市場を通じて行うということを意味する。ゆえに、この観点に立つ限りにおいて、政府が完全民営化よりも民営化のほうを選択するのは、サービス等の供給方法の変更にとどめ、政府による関与(規制)を残すためであることが示唆されるのであるが、実証的な検証を抜きにしてこれを結論付けることはできない。

第一に、各法人の設置根拠法における政府関与に関する条文を精査する必要がある。第二に、条文からは明らかにならない実際の運用の在り方について実証的なデータを収集し、検証する作業が求められる。第三に、そこからさらに踏み込んで「民営化」が選択される要因についても、民営化された企業の業績によるのか、それとも実は市民のニーズに基づくものなのか、あるいはそれ以外の要因によるものなのかについて、決算書の精査や市民アンケート調査等を通じて検証を進める。最後に、特殊会社は過渡的な形態とするパターンと恒常的形態とするパターンの抽出を試み、民営化全体として一定の方向性があるといえるのか、民営化された分野における行政の守備範囲の在り方について一般化可能な論理が成立しうるのか、何らかの類

型化が可能であるか検証する。

2. 研究の目的

本研究の目的は、民営化後の企業に対する政府関与とその運用の在り方に関する類型化を進め、政府関与と民営化企業の業績の関係について明らかにすることにある。また、政府関与の在り方と、市民が抱く一般的な民営化のイメージやニーズとの関係についても実証的に明らかにする。具体的には、わが国の「民営化」(特殊会社化)された法人(全27社)に関する法令や財務データ、および、市民一般を対象に行うアンケート調査等を通じて収集する実証的なデータにもとづいて分析を進める。

1980年代から90年代、2000年代以降と行財政の「改革」が進められる中で、「行政の守備範囲」がどのような意味において、いかなるかたちに変化した(あるいは変化しなかった)といえるのか。本研究は「民営化」された政策分野において実証的に明らかにすることを企図している。

3. 研究の方法

(1) 本研究では大別して、文献・資料調査と、市民を対象とする大規模なウェブアンケート調査を実施する。

(2) 文献・資料調査は、設置根拠法の精査と財務諸表の精査に分類される。まずでは、各法人の設置根拠法(法人間の重複もあるため27社に対して全17本)において、民営化法人の経営・運営等に対する政府関与に関する規定を網羅的に抽出し、政府関与の対象となる事案(役員の任免等)や関与の程度(許認可か届け出か等)について整理、分類する作業を実施する。また、では、民営化企業全社の財務諸表をもとに、各社の業績、および、その推移を経年的に把握する。

(3) 次に、一般的に市民が民営化に対して抱いているイメージやニーズ、さらには、個別の民営化企業についてどの程度認知しているか等を把握することを目的として、大規模なウェブアンケート調査を実施する。本来、市民のサンプリングにあたっては、郵送調査の実施時にとられる抽出法を踏襲すべきであるが、研究費の効率的使用のため、ウェブによる調査を実施することとした(目標回答者数2,000人)。ただし、ウェブアンケートにおいても、あらかじめ年齢層や性別、属性等によって回答者を母集団に近いかたちでスクリーニングすることが可能である。なお、ウェブ調査は日経リサーチを介して実施するが、同社はあくまで調査ツールであり、質問項目の作成、分析はすべて応募者が担当、実施する。

文献・資料調査と並行し、ウェブアンケート調査の実施に向けて、慎重にスクリーニングの条件や、質問項目の精査を進め、数週間

程度の期間をかけてウェブアンケートを実施する。このとき、特定の回答者が所期の人数に及ばない場合(たとえば、あらかじめ60代男性は200人といたかたちで回答者数を指定することになる)においては、アンケート期間を2週間程度延長し、データの母集団との整合性、正確性を高めることに努める。

また、ウェブアンケート調査の結果について、中間的な研究報告を積極的に実施し、意見交換を積極的に行う。

4. 研究成果

(1) 文献・資料調査として、設置根拠法の精査と財務諸表の精査を実施した。まずでは、各法人の設置根拠法(法人間の重複もあるため27社に対して全17本)において、民営化法人の経営・運営等に対する政府関与に関する規定を網羅的に抽出し、政府関与の対象となる事案(役員の任免等)や関与の程度(許認可か届け出か等)について整理、分類作業を実施した。また、では、民営化企業全社の財務諸表をもとに、各社の業績、および、その推移を経年的に比較した。

(2) 次に、一般的に市民が民営化に対して抱いているイメージやニーズ、さらには、個別の民営化企業についてどの程度認知しているか等を把握することを目的として、主に東京都民を対象としたウェブアンケート調査を次の要領で実施した。

- ・調査期間 2014年2月12日(水)~17日(月)
- ・調査目的: 日本で民営化された企業に対するイメージ等の把握
- ・調査手法: インターネットによるアンケート調査
- ・調査地域: 東京都(目標1,000名)、愛知県(目標250名)、大阪府(目標250名)
- ・対象者条件: 20歳~69歳男女、
- ・対象者設定: 性×年代別 均等回収
- ・回収数: 2186人(うち東京都1423人)

以上の調査結果により、民営化された企業(特殊会社)の設置根拠法に、法人によっては、民営化以前と同様の政府関与が存在すること、また、多くの市民は民営化に対して肯定的なイメージを保持しているものの、民営化に伴う具体的な制度変更についてはあまり認識していないといったことなどが明らかになった。

(3) 上記の成果に基づき、民営化された法人全般について、その経営状況、財務状況等についてデータ収集を行い、詳細な分析を実施した。そのうえで、それら民営化された法人について「事業要因」(完全民営化をめざせるか否か)および、「制度要因」(法人の完全民営化について法令で厳格な条件を設けているか否か)の観点から分析を行い、四類型に分類する作業を実施した。

その四類型とは1)法令による拘束がなく、経営上も、完全民営化をめざせる法人、2)

法令による拘束はないが、経営実績上、完全民営化をめざせない法人、3)法令による拘束はあるものの経営実績上は完全民営化を目指す法人、4)法令による拘束があり、経営実績上も完全民営化を目指す法人の四つである。

その結果、2000年代に入ってから実施された民営化については、その多くが3)ないし4)に該当することが明らかになった。「民営化」された特殊法人間において、上記のような性質の著しい差異が存在することを実証的に明らかにすることができた。

(4) これらの研究成果をもとに、民営化された法人の民営化の時期や所管官庁と、四類型との間にいかなる連関や特徴があるのかを明らかにすることに注力して追加的な調査及び分析を行った。これらの観点から精査した結果、2000年代より以前に民営化された法人については、将来的な完全民営化を想定・予定している法人が多くみられるのに対して、2000年以降に民営化が実施された法人では、完全民営化の実施について法的に制約がかけられている法人の割合が高まっていることが明らかになった。

また、法人の運営する事業および所管官庁別にみると、鉄道事業を営む特殊会社の経営に対する所管官庁の関与の程度が相対的に低かった。これに対して、公的な投融資を実施する政策金融機関においては、程度の違いは法人間であるものの、他の事業を営む法人に比べ、所管官庁の経営への関与が著しく高い傾向がみられた。とくに政策金融機関のなかでも事業の性格上、恒常的に赤字を抱えている法人については、民営化以前と比較しても経営に対する政府関与の程度が実質的に変化したとは言い難い状況にあることも明らかになった。つまり、事業の性質や民営化後に予見される経営状況によって、あらかじめ政府関与の高低が設定されているものとみることができる。

(5) 以上の成果は、市民一般が日本の「民営化」後には政府関与の無い株式会社を想定している傾向があるのに対して、また、専門家の間においても「民営化」が「市場式アカウンタビリティ」の導入を意味しているものと捉えられがちであるのに対して、実際には特定の事業分野においては民営化後も政府関与がとくに強く残される傾向にあることを相応の裏付けをもって示すものである。

今後は、民営化後も政府関与が強く残される事業分野(法人)と政府関与が相対的に少ない事業分野(法人)について、そうした差異が生じる要因を明らかにしていく必要がある。

<引用文献>

飯尾潤(1993)『民営化の政治過程 臨調型改革の成果と限界』東京大学出版会。

今村都南雄編著(1997)『民営化の効果と現実 NTTとJR』中央法規。

葛西敬之(2001)『未完の「国鉄改革」 巨大組織の崩壊と再生』東洋経済新報社。

西村弥(2010)『行政改革と議題設定 民営化にみる公共政策の変容』敬文堂。

毎熊浩一(2002)『NPM型行政責任再論 市場式アカウンタビリティとレスポンスビリティの排除』『会計検査研究』25号、会計検査院。

松原聡(1991)『民営化と規制緩和 転換期の公共政策』日本評論社。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文](計 2件)

西村弥、PPP(公民連携)の推進による公共サービスの提供に関する考察、都市とガバナンス、査読無、25巻、2016、pp.35-45

西村弥、「民営化」と行政の守備範囲に関する考察 民営化における政府関与の四類型、政経論叢、査読有、83巻、2014、pp.85-121

[学会発表](計 1件)

西村弥、「民営化」と政府関与の変容 regulationとdeliveryの観点から、日本行政学会、2014年5月25日、東海大学高輪キャンパス(東京都)

[図書](計 1件)

外山公美、平石正美、中村祐司、西村弥、五味太始、古坂正人、岩見豊、日本の公共経営、北樹出版、日本の公共経営 新しい行政、2014、231(149-183)

6. 研究組織

(1)研究代表者

西村 弥(NISHIMURA, Wataru)

明治大学・政治経済学部・准教授

研究者番号：80468826