

コラム・上山信一の「続・自治体改革の突破口」

第 135 回 過去の民営化の是非を問い直す

——港湾、空港、鉄道をヒントに考える

自民党の復活で、再び公共サービスの「民営化」の動きが具体化しつつある。空港の民営化のほか、首都高速道路の空中権の売却などの案も出てきた。

筆者は、政府の関与は最小限にすべきと考えており、賛成だ。民営化ができない分野でも独立行政法人化を進めるべきだ。英国などでは政府業務の大部分をエージェンシー化している。空港管制や自衛隊の機材整備など海外では民営化やエージェンシー化されている領域でも日本では官が居座る。背景には公務員の雇用維持があるが、公務員だけを雇用全体の流動化の中で例外扱いする理由はない。見直すべきだろう。

●過去の民営化の棚卸しの時期

一方でわが国の過去の民営化はすべて正しかったのかという疑問がある。時代を経て見直すべきものもあるだろう。あるいは逆に今は民間が担っているが、本当は政府が担うべき業務もあるかもしれない。分野別に考えてみよう。

(1) 空港

空港の収支は、滑走路、売店などのターミナル、そして駐車場の合算から構成される。後者 2 つの利益で前者の赤字を埋めるのが世界標準のビジネスモデルである。ところがわが国の場合、おかしいことが起きている。第 1 は羽田空港である。もうけ頭のターミナルが 100%民間資本の株式会社になっている。そのため滑走路部分への利益還元が十分になされていない可能性がある。もしかしたらターミナルをいったん公有化したうえで、滑走路、駐車場を含む羽田全体を丸ごとセットで一つの法人に束ねて再民営化するべきかもしれない。

第 2 は駐車場である。全国の空港のうち 18 については、一般財団法人の空港環境整備協会という政府系の外郭団体が駐車場を管理している。環境対策にかなりの収益が回されているものの、駐車場ビジネスには特段のノウハウは必要ではないので駐車場の利権を国が吸い取る構造と見られても仕方がないだろう。これについても、個々の空港別に駐車場とターミナル、滑走路は一体経営し、収益を地元に戻すべきだろう。これは分権改革の視点からも問題となる事例だ。

(2) 港湾

港湾も空港と似た構造のビジネスである。埋め立てや浚渫(しゅんせつ)が滑走路の整備・維持管理に相当するが、それだけではもうからない。そこにターミナル(埠頭)ができると利用料が稼げる。さらに周辺サービスとして港湾運送(荷役)や倉庫業などが成り立ち、全体として港湾ビジネスが出来上がる。

さて日本の港湾はコストが高いとしばしば批判される。その一因は港湾運送、いわゆる荷役作業の高コストにあるようだ。背景には時代遅れとも評される緊密な労使協調と各社の寡占、独占構造があるといわれている。

財界からはしばしばわが国の港湾を民営化せよという意見が出る。だが、これはどの部分を指すのか定かでない。埋め立て、浚渫だけでは無理だし、ターミナルも周辺サービスと一体で考えないと難しい。ところが港湾運送だけが先に民営化され、上場企業が成り立っている(というか昔から民が担っている)。

そのため、今となっては官が担うインフラの部分だけを抜き出しても、海外のいわゆるポートオーソリティのような一元的かつダイナミックな経営ができない。もしかしたら、港湾も全体をいったん公営化したうえでフルセットでの再民営化を検討すべき分野かもしれない(個々の港ごとにシミュレーションしないと何とも言いきれないが)。

#### ●鉄道民営化の歴史に学ぶ

鉄道は地味な産業のようだが、過去からダイナミックな経営形態の変更を繰り返してきた。明治初期に民間資本であちこちに線路が引かれた。だが 1906 年、主に軍事上の理由で政府が接收し、鉄道省の事業とした。戦後は政府とは別の特殊法人、日本国有鉄道となり、さらに 1987 年に民営化、株式会社の JR 各社となった。その後、JR 各社は駅ナカビジネス等の非鉄道事業を育て、その収益で鉄道の赤字を補てんしている。つまり、JR は時代の流れに合わせて「民から官へ」、そして「官から民へ」と経営形態を一往復させたことになる。

この例は、先ほどの港湾や空港のあり方を考える上で参考になる。たとえば、空港では羽田が圧倒的な収益を上げる。本来は羽田の運営会社が余剰資金で地方空港を傘下に収めるなどの積極経営があってもいいはずだ。現に関西空港は、伊丹を民営化し関西空港と経営統合した途端に、仙台空港の運営権取得に興味を示すなど民間企業らしい動きを示す。

だが羽田にはそういった動きは一切ない。滑走路が赤字の国営のままだし、そもそも羽田は国土交通省の航空局のそのまた一出先でしかなく、経営の意思を持たない。だが、もし羽田が完全に民営化され、滑走路、ターミナル、駐車場を一体経営する巨大企業が出現したらどうだろう。那覇や千歳の経営権を取得したり、自分でエアラインを運営したりしてもおかしくない。

同様に港湾も、もし港湾運送業者が埠頭の運営や埋め立て、浚渫もフルセットで行う業態であれば、他の港湾との競争を意識した積極投資をするだろう。ところが今の港湾運送業は受け身の業態だ。誤解を恐れずに単純化すると、今は入ってきた船の仕事を引き受けてこ

なすビジネスにとどまっている。結果としてわが国の港湾は、受け身型サービスを主体とするおとなしい民間企業と行政機関が互いにすみ分けたうえで絶妙な生態系のバランスを維持している。関係者にとっては居心地よい世界かもしれないが、国際競争には目が向きにくいのではないか。

こうして見ていくと、公共サービスは何でも民営化すればよいものではないことがわかる。必要な機能を過不足なく切り取って、時代の要請に合った事業形態を作っていくべきだ。その過程で時代の流れに合わせて公営化、国有化してもいい事業もあるだろう。要は、ケースバイケース、それが民営化の本旨である。

—◆執筆者・上山信一(うえやま・しんいち)◆—