

公企業改革にみる保有機構の機能と役割 ——構造分離の視点から——

国際地域学部国際観光学科教授

堀 雅通

【要旨】 本稿は1987年の日本国有鉄道と2005年の道路関係四公団の構造改革に際し創設された二つの保有機構（新幹線鉄道保有機構と日本高速道路保有・債務返済機構）について構造分離の視点から比較・考察する。また公企業改革に見るレント・シーキングの問題について若干の考察を試みる。公企業の構造改革では民営化が注目されるがその前提として当該事業を公共的な事業領域と企業的な事業領域に区分する必要がある。なんとなればこれらの事業の全てが民営化できるわけではないからである。公企業の事業内容には公共的な事業領域と企業的な事業領域が混在する。構造改革の目的はそうした事業を競争的な市場環境へ適合させることにある。そのためには当該事業組織・事業構造を「分割・民営化」とともに、一方に公共性を担保すべき事業組織・事業システムを創設する必要がある。公企業に内在・混在した公共的な事業領域、責任領域が画定されてはじめて民間企業としての役割が確定する。すなわち民営化が可能となる。そうした公企業改革において極めて重要な役割を果たしたのが「構造分離」である。一般に構造分離は当該組織の分割によって内部相互補助を不可能にする、あるいは回避する役割があるが、公企業改革に伴う保有機構の設立は当該経営主体間の収益調整を図ることで間接的な内部相互補助を機能させる側面があった。

【キーワード】 公企業、民営化、構造分離、内部相互補助、保有機構、レント・シーキング

【目次】

1. はじめに一構造分離に伴う公共性の担保措置一
2. 公企業の「分割・民営化」一内部相互補助の回避一
3. 新幹線保有機構と道路保有機構一収益調整の意味一
4. 公企業改革に見る構造分離の態様
4. 1 構造分離に伴う権限配分の問題

- 4. 2 公企業の公共性と企業性
- 5. 改革の阻害要因－「抵抗勢力」とレント・シーキング－
- 6. むすび－制度設計の基本理念－

1. はじめに－構造分離に伴う公共性の担保措置－

公企業の改革では「民営化」が注目されるが、その前提として、当該事業を公共的な事業領域と企業的な事業領域に「分割」（構造分離）する必要がある。なんとなれば、当該事業の全てが民営化できるわけではないからである。公企業の事業内容には、公共的な事業領域と企業的な事業領域が混在する。公企業改革の目的は、そうした事業を競争的な市場環境へ適合させることにある。そのためには、当該事業組織・事業構造を分割・民営化するとともに、一方に公共性を担保すべき事業組織・事業システムを創設する必要がある。実際、1987年の日本国有鉄道（以下「国鉄」）の改革、2005年の道路関係四公団の改革では、「民営化されなかった領域」として、特殊法人日本国有鉄道清算事業団（以下「（国鉄）清算事業団」）と特殊法人新幹線鉄道保有機構（以下「（新幹線）保有機構」）、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構（以下「（高速道路）保有機構」という公企業が設立された。公企業改革では公共性をどのような組織、あるいはシステムによって担保するか、このことが最も重要な政策課題となるが、そうした公企業改革に際して極めて重要な役割を果たしたのが「構造分離」（structural separation）である¹⁾。

構造分離によって当該公企業の事業組織は、公共性が重視されるべき公共的な事業組織と企業性が重視される企業的な事業組織に分割される。留意すべきは、構造分離に伴う公共性の担保措置、すなわち公共的な事業組織の創設によって企業的な事業組織の活動が可能になることである。したがって、構造分離の目的は、独占的な市場構造を前提に設計された旧来の公企業の事業組織、事業構造、事業システムを変革し、公共性を担保した上で、競争的な市場環境の下に再生、機能させていくことにある。

公共性は公的介入を正当化する「市場の失敗」要因の総称と考えられるが、構造分離によって公企業に内在・混在した公共性が企業性と分別される²⁾。一般に構造分離は当該組織の分離によって内部（相互）補助を不可能にする、あるいは回避する機能・役割があるが、公企業改革に伴う保有機構の設立は、当該経営主体間の収益調整を図ることで、間接的内部相互補助を機能させる側面がある。

本稿は、国鉄改革と道路関係四公団の構造改革に際して創設された二つの保有機構（新幹線保有機構と高速道路保有機構）について、構造分離の視点から比較・分析する。また、公企業改革に見るレント・シーキングの問題についても若干の考察を試みる。

2. 公企業の「分割・民営化」—内部相互補助の回避—

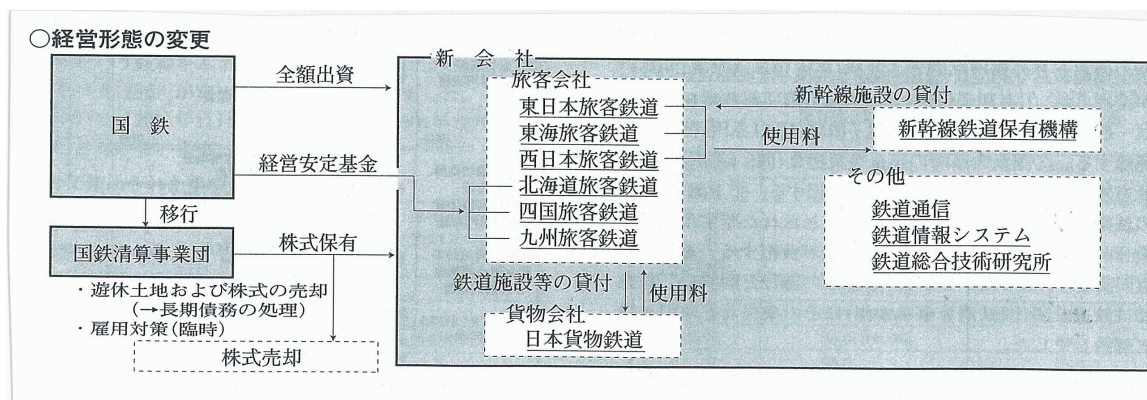
1987年4月に国鉄が「分割・民営化」され、JR（北海道旅客鉄道株式会社〔JR北海道〕、東日本旅客鉄道株式会社〔JR東日本〕、東海旅客鉄道株式会社〔JR東海〕、西日本旅客鉄道株式会社〔JR西日本〕、四国旅客鉄道株式会社〔JR四国〕、九州旅客鉄道株式会社〔JR九州〕、日本貨物鉄道株式会社〔JR貨物〕）が発足して20年が経過した。三島会社（JR北海道、JR四国、JR九州）とJR貨物の経営は依然厳しいものの、本州三社（JR東日本、JR東海、JR西日本）の経営は順調に推移し、株式上場も果たした。かつて6,000億円の補助金を受けながら1兆円を超える赤字を出していた国鉄も、JRになってからは、7社合計で3,734億円の当期利益計上と2,556億円の納税を果たすまでになった（2007年度決算）。このような国鉄改革に対しては概ね高い評価が与えられるだろう。

国鉄の分割・民営化に際し、新たに設立された組織として、清算事業団と新幹線保有機構がある（図1参照）。民営化が主眼であった国鉄改革において清算事業団も新幹線保有機構も「民営化されなかった領域」である³⁾。これらの組織は、いずれも、当初から、その役割を終えた後、解散することになっていた。実際、清算事業団は設立10年後に、新幹線保有機構は4年半後に解散した。

一方、2005年10月の道路関係四公団（日本道路公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団、本州四国連絡橋公団）の改革では、日本道路公団が三分割・民営化され、また残り三公団もそれぞれ民営化、六つの高速道路会社（東日本高速道路〔株式〕会社、中日本高速道路〔株式〕会社、西日本高速道路〔株式〕会社、首都高速道路〔株式〕会社、阪神高速道路〔株式〕会社、本州四国連絡高速道路〔株式〕会社）となった（図2参照）。同時に高速道路保有機構が誕生した。道路保有機構は、高速道路資産を一括保有し、それを高速道路会社に貸し付け、その貸付料で長期債務の返済を行う（図3参照）。それに対して、高速道路会社は、高速道路の建設・管理・料金徴収を行うことを業務とする。高速道路会社は政府保証が付与されることで新規に高速道路を建設することができる。その場合、完成後の資産と債務は道路保有機構に帰属する。なお、保有機構は債務を返済した後、解散し、当該資産を国に無償で譲渡する。また本州四国連絡高速道路会社は経営安定化の後、西日本高速道路会社と合併することになっている。

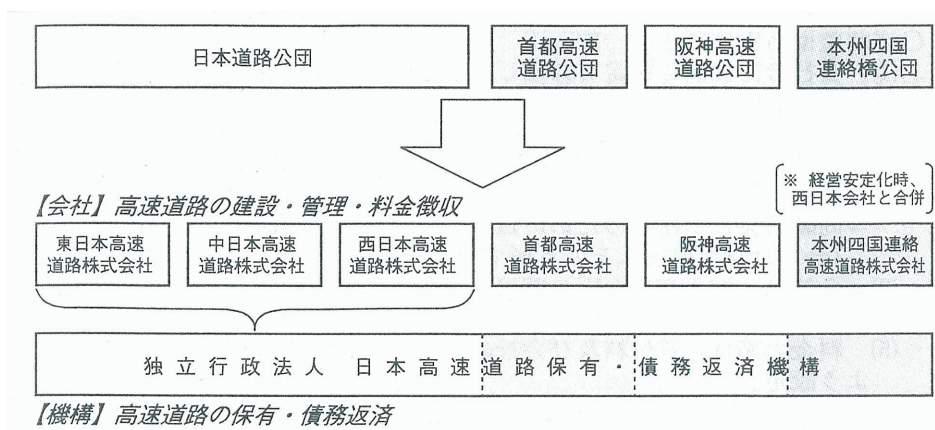
一般に、公企業の提供するサービスには不採算ながら社会的に必要な公共的な事業領域と、ビジネスとして独立採算の達成が可能な企業的な事業領域が混在する。これら相反する事業領域を同一の企業が行うことは内部（相互）補助によらなくてはならない。内部補助はネットワークの維持・整備という面でその機能をいかんなく発揮する。しかしながら、今日のような競争的な市場環境においてもなおこれに依存することには問題がある。不採算な事業を内部補助によって維持する運営は、採算性ある事業の継続をも不可能とし、場合によっ

図1 国鉄改革の概要図



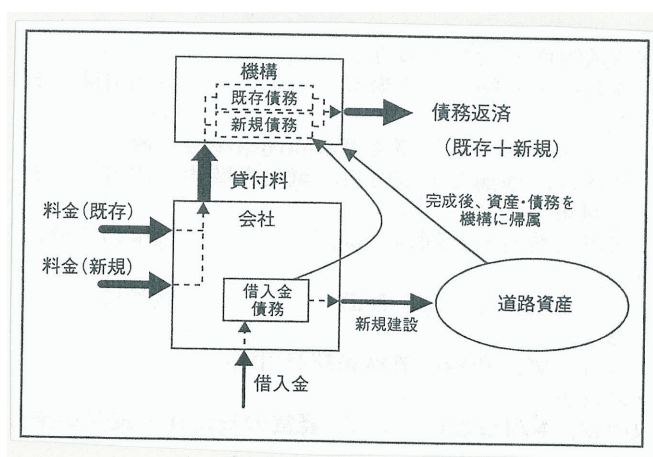
出所 東日本旅客鉄道株式会社 [2007] 49頁

図2 道路関係四公団改革の概要図



出所 全国道路利用者会議 [2008] 41頁

図3 道路関係四公団改革における資金の流れの概要図



出所 全国道路利用者会議 [2008] 42頁

てはいずれの事業をも共倒れさせる危険性がある。かつて行われた国鉄自身の経営改善計画では、採算性ある事業もそうでない事業も、一様に内部補助に依拠する形でその再建を図ろうとした。しかし、1987年の国鉄改革では、「分割・民営化」することで、各社ごとの自立採算の可能性をさぐり、内部補助の範囲を最小化・限定するものとした。その結果、民営化されたいずれの組織も採算がとれ、安定的な経営が確保される仕組みとなった⁴⁾。

道路関係四公団改革でも、内部補助（＝プール制）に依拠した不採算かつ不要な道路の建設が問題となり、そのような欠陥を是正するために改革が行なわれた。しかしながら、貸付料に基づく収益調整措置（例えば、本州四国連絡高速道路会社に対する財政支援）によって内部補助機能は改革後も道路保有機構に温存される形となった。なお、わが国では、プール制に基づく高速道路建設が続けられてきたが、当初は償還の終了した高速道路は無料開放される予定であった。ところが、新線建設に伴う借入れのため無料開放は見送られてきた。

3. 新幹線保有機構と道路保有機構—収益調整の意味—

すでに見てきた通り、国鉄改革と道路関係四公団改革では「民営化されなかった領域」として清算事業団、新幹線保有機構、高速道路保有機構がそれぞれ設立された。国鉄清算事業団は25兆5,000億円という国鉄の長期債務の返済と余剰人員・資産の整理を行い、JRの（完全）民営化に貢献した。清算事業団は国鉄のいわば負の資産を継承したものといえるが、清算事業団がなかったなら、JRは過大な人員と債務を負うこととなり、独立採算の達成は困難、否、不可能だったろう。新幹線保有機構は、東海道、山陽、東北、上越の既設四新幹線の施設を一括保有し、これを本州三社に貸し付けることで、本州三社間の新幹線事業の収益調整（＝初年度の収益を平等にすること）が図られた⁵⁾。収益調整とは、換言すれば、内部補助、プール制のことである。これにより新幹線施設の資本費の平準化と本州三社間の経営格差が解消された。

新幹線保有機構の収益調整には二つの側面があった。一つはJR本州三社とJR三島会社およびJR貨物会社間の経営力格差の調整であり、もう一つは既に述べた本州三社間の新幹線鉄道事業の収益調整である。収益調整は新幹線保有機構が定めた新幹線施設の貸付料を介して行われた。すなわち、施設貸付料をJR三社の輸送密度や経営状況に配慮して設定することで、相対的に収益性の高い新幹線事業者（JR東海）から収益性の低い新幹線事業者（JR東日本とJR西日本）への（間接的）内部補助が行われた。しかも三島会社の経営安定基金も新幹線保有機構を通じて以下のような資金の流れの中で確保されていた⁶⁾。（収益性の高い）本州三社が支払う新幹線施設貸付料 → 新幹線保有機構が清算事業団に対して支払う新幹線資産の再調達価格と簿価との差額 → 清算事業団が（収益性の低い）三島会社に交付する経営安定基金。

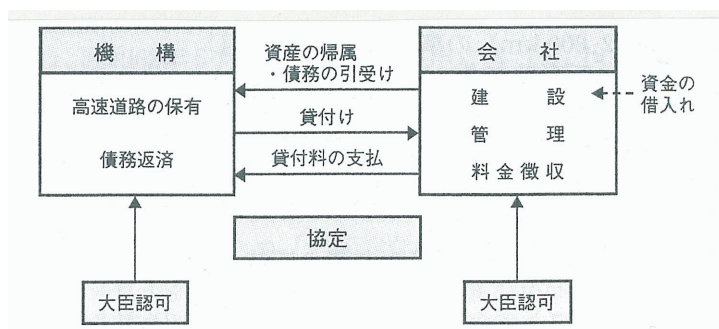
道路保有機構は、高速道路会社に代わり高速道路資産を保有かつ債務を継承するととも

に、高速道路会社各社の収益調整を図り、一方でできるだけ早期に債務を返済することを業務としている（図4参照）。当初、道路保有機構は、高速道路会社が発足後10年を目途に道路保有機構から当該道路資産を買い取ることで、その組織を解散することとなっていた。なお、高速道路会社の通行料金は、「能率的な経営の下における適正な原価を償い、かつ適正な利潤を含むものとし、新会社の経営者が自主的に決定することを基本」とした。しかし、その後の政府与党内及び国土交通省における検討の結果、「従来公共財産とされてきた高速道路の私有財産化は認められるか」という議論から、高速道路会社による高速道路施設の買い取りは行われず、道路保有機構は45年以内に債務を完済し、解散するまで当該道路資産を保有することとされた。そして、高速道路料金に利潤を含めないことから、高速道路会社の収益は各社への道路資産貸付料を通じて利潤が発生しないよう道路保有機構が調整することとなった。

このような道路保有機構が存在する限り高速道路会社の株式上場は困難といえるだろう。高速道路会社は資産を保有していないことから減価償却費を計上できない。そのため維持更新費用と新規道路の建設費用を借入金で賄うしかない。道路保有機構が高速道路会社の経営の自主性とインセンティブを事実上奪っているとの指摘もある。ともあれ、保有機構の存在は、高速道路会社の民営化を阻む要因として問題視されている⁷⁾。

一般に後述する構造分離には内部補助を不可能にする、あるいは回避する役割がある。少なくとも事業会計が区分されることで旧来の内部補助は機能しなくなる。ところが本州三社との間に構造分離を採用した新幹線保有機構は、経営主体間の収益調整を図ることで、内部補助を機能させる側面があった。すなわち、「（新幹線保有機構は）言わばJR東日本とJR西日本のための生命維持装置であり、分割により断たれたはずの内部補助が変形して生き残ったことを意味」した（葛西〔2007〕248頁）。道路保有機構についても、貸付料を介して、新幹線保有機構と同様、内部補助が機能する仕組みとなっている。なお、新幹線保有機構は、

図4 道路関係四公団改革における高速道路会社と道路保有機構による事業実施の概要図



出所 全国道路利用者会議〔2008〕43頁

清算事業団と同様、新幹線施設の建設に関わる債務の償還も行っていた。この既設新幹線の償還業務は、その後、鉄道整備基金、運輸施設整備事業団、鉄道建設・運輸施設整備支援機構に受け継がれている。このように、保有機構は一連の金融機能をもっている。

新幹線保有機構に求められた金融機能、とりわけ収益調整機能の意義は、その後のJR各社の経営改善に伴って薄れた。もともと保有機構は経営力の格差を解消するために設立されたものである。それは、しかし、JRのその後の業績の好調によって薄れた。それどころか、本州三社は、保有機構から当該新幹線施設を借り受けていたことから、減価償却費の積み立てによる設備更新ができず、また資金調達に際し、抵当物件の役割が果たせないなど、経営上の不備や制約が指摘されるようになった。そこからまもなく新幹線施設の譲渡問題が浮上するようになったのである。

新幹線施設の譲渡は1991年10月1日に実施された。譲渡価額は建設簿価ではなく、再調達価額によった。簿価5兆6,000億円の再調達価額8兆5,000億円に7,000億円の上積みがなされ、譲渡総額は9兆2,000億円となった。簿価と再調達価額の差額負担は、完成時期の早かった東海道新幹線に片寄っている。譲渡代金は主として25.5年（一部は60年）の割賦払いで返済され、その大半は既設新幹線の建設債務の償還に当てられた。なお上積み分は整備新幹線等の整備財源の一部となっている（これは東海道新幹線から整備新幹線への補助といえなくもない）。ともあれ新幹線保有機構は新幹線施設をJR本州3社が買い取る形で解散した⁸⁾。留意すべきは、JR各社の経営格差の解消に一定の役割を果たした新幹線保有機構の内部補助機能も、JR東海にとっては極めて不公平、不利なものとなっていたことである。

一方、道路保有機構が保有する道路資産は45年後に国に無償譲渡される予定である。道路保有機構については、道路建設の決定方法やそのプロセス、あるいは貸付料、道路整備特別勘定等が問題点として指摘されている。

4. 公企業改革に見る構造分離の態様

公企業改革に際して重要な役割を果たしたのが構造分離（structural separation）である。国鉄改革及び道路公団改革では、表1、表2に見るように、様々な態様の構造分離が導入された。

表 1 国鉄事業の分離・分割

事業領域・構造分離の態様	企業的領域（民営化、競争原理の導入）	公共的領域（外部補助、公共性の担保措置）
国鉄の長期債務、余剰人員及び余剰資産の処理（JRと国鉄清算事業団の分離）	本州 3 社と JR 貨物がそれぞれの資産に応じた債務を継承し、経営能力に応じた余剰人員を受け入れる。	JR が負担する以外の長期債務と余剰人員の処理を国鉄清算事業団に委ねる（最終的な債務処理は公的負担とする）。
旅客鉄道輸送事業 ¹⁾ 旅客鉄道会社の地域分割（＝水平分離） 3 島会社と経営安定基金（＝会計分離）	・地域分割によるヤードスティック的競争の導入 ・JR 旅客会社が営む事業の民営化 ・本州 3 社の完全民営化の実現 ・3 島会社の民営化（特殊会社であるが事実上私企業としての活動が可能）	・不採算な特定地方交通線の経営を改革前から分離し、第三セクター化する。 ・経営安定基金（公的助成措置）の創設 ・並行在来線の経営分離（第三セクター化）
貨物鉄道輸送事業 旅客鉄道輸送事業との経営分離（＝上下分離）	・全国ネットの貨物鉄道輸送事業の民営化（JR 貨物の設立） ・旅客と貨物の分離に伴う経営効率の改善、客貨間における内部補助の回避	・JR 貨物の経営に配慮した低廉な線路使用料の設定 ²⁾ ・並行在来線における貨物輸送の線路使用料に対する調整金措置
新幹線鉄道輸送事業 新幹線保有機構及び鉄道・運輸機構との上下分離関係	本州 3 社による 4 新幹線鉄道の運行・営業（1987～1999 年）及び 2000 年以降における JR 旅客会社による整備新幹線の運行・営業	・新幹線保有機構による 4 新幹線の経営格差の解消 ³⁾ ・鉄道・運輸機構による新幹線施設の建設
技術開発部門と鉄道事業部門の分離	新型車両の開発等	（財）鉄道総合技術研究所による技術開発（リニア開発などに対する国庫助成）

出所：筆者作成

表注 1) 改革時にバス事業が経営分離された。

2) 回避可能費用（≡増分費用）ルールに基づく低廉な線路使用料であるが経済合理性に欠けるわけではない。

3) 新幹線保有機構は 4 新幹線の経営格差を解消する収益調整措置を通じて内部補助機能も有していた。

表 2 高速道路事業の分離・分割

事業領域・構造分離の態様	企業的領域（民営化、競争原理の導入）	公共的領域（外部補助、公共性の担保措置）
高速道路事業と高速道路所有の分離（上下分離）	高速道路会社：高速道路の建設・管理・料金徴収業務、自主的な経営判断	道路保有機構：道路資産の継承・保有及びその貸し付け、長期債務の一括継承とその返済
高速道路事業の地域分割（水平分離）	高速道路会社 6 社による競争を通じたコスト意識、増収意識の醸成	貸付料による収益調整、本州四国連絡会社への間接的な財政支援
高速道路事業と高速道路建設の分離（会計分離）	高速道路の建設の受託・管理業務：民間ノウハウの発揮、業務の効率化	高速道路会社の道路建設に対する政府保証、高速道路料金引き下げに対する公的支援措置

出所：筆者作成

4. 1 構造分離に伴う権限配分の問題

新幹線保有機構と道路保有機構の設立に伴う構造分離の採用は、本来一体的に運営・管理

されるべき事業ないし組織を、その所有あるいは支配関係を分離・分割して運営・管理する態様である。こうした所有・支配関係の分離は新たな事業組織の生成、事業システムの創設に伴う権限配分（allocation of power or control）と組織間関係の問題を生じさせる⁹⁾。また、事業組織、事業構造の変革によって、当該公企業が有した資産や権限の分散（場合によっては集中）が行われる¹⁰⁾。

構造分離に伴う新たな事業組織の生成と組織間の取引関係の成立は、分離前の権限・命令に依拠した組織内取引（内部取引）から分離後の契約に依拠した市場取引への転換を意味する。これは新たな組織と市場の誕生である。公共的な事業組織と企業的な事業組織との間に（内部）市場的な取引関係が成立し、そこに一つの市場が形成される。そこで取引される財・サービスは最終財・サービスではなく、新幹線施設、高速道路施設の貸借といった中間財、すなわちインフラ・サービスとなる。いわば市場の決定によらず政策的になされた構造分離が市場と組織の境界を画することになる。

なお、改革によって設計された組織間関係も、その後の経営環境の変化によって、統合・再編など新たな対応を迫られることがある。もともと人為的、政策的に決定された事業構造、事業組織ゆえ、実際の市場においてそれが適切に機能するか否かわからない。分割・統合のあり方は、競争導入か安定供給の確保か、あるいは採算性重視かといった組織変革の目的によっても変わってくる。一般に分離の目的は競争の導入にあり、統合の目的は競争力の強化にある（統合化は市場の寡占化をもたらすため独禁法に抵触する問題をはらんでいる）。本州三社が施設を買い取る形で解消された新幹線保有機構はその一例といえる。

分離された組織のあり方や制度、システム、事業運営に大きな影響を与えるのが各種権限の付与である。JR本州三社は新幹線施設の買い取りによって組織を統合、取引を内部化、新幹線保有機構との市場的な取引関係を解消したことにより権限を集中させている。その結果、今日まで、適正な投資と安定的なサービスの提供を実現している¹¹⁾。

組織内及び組織間には設備投資や人的資源の配分あるいは事業の参入・退出など様々な決定事項がある。それらの事項に関する決定権（あるいは議決権）が、誰に、どのような組織に与えられているかは改革の成否に大きく影響する。特に所有権（＝最終決定権）の確保は、経営戦略上、極めて重要な意味をもつ。新たなコストやリスクは負うものの、外部性を内部化し、不確実性に対処することができる。このことは、交渉段階での外部機会（outside option）を高め、交渉が決裂した場合、当該権限が有する決定事項に関して自己に有利な決定を行えることを意味する。取引を内部化することで、資産に対する投資インセンティブ、効率性を高めることができる。

何について投資するか、どの分野に投資すべきか、といった投資機会の見極めは、資産に対する所有権の配分に左右される。とりわけ資産に取引特殊性（transaction asset specificity）が認められる場合、投資インセンティブから当該資産を有することの経済的価

値は大きなものとなる。実際、JR東海における（取引特殊性の高い）新幹線施設の買い取りは、その後の同社の設備投資、経営戦略に大きな影響を与えた。同様に、高速道路の場合、建設可否の最終決定権が、どの機関に帰属しているか、また高速道路資産をどの組織が所有するかが問題となる。

統合の条件の一つとして採算性がある。採算性確保のために分離したのであるからそれを否定する統合は意味をもたない（その意味では採算性が確保される公企業に対してあえて組織分割を行う必要はないといえるかもしれない）。また、市場と組織の境界を画定する要因の一つとして取引費用が指摘されるが、一般の私企業と異なり、公企業ではそれが有する公共性を無視することができない。公企業改革では、公共性をどのような組織、構造あるいはシステムによって担保するか、このことが重要な政策課題となる。

4. 2 公企業の公共性と企業性

新幹線保有機構の場合、JR本州三社の私企業的な判断からJR本州三社が当該施設を買い取る形で組織は解散した。その結果、新幹線施設の公共性は希薄化・消滅した。新幹線保有機構の場合、当初は当該施設に公共性を認めたが、実際の市場に直面して新たな対応を迫られた¹²⁾。新幹線鉄道保有機構法では新幹線が「国土の均衡ある発展に果たしている役割」に公共性を認めていた。一方、新幹線施設の買い取りによってJR本州三社は企業性を強化している。

道路保有機構は、既述したように、当該債務の返済後、その組織は解散し、資産は国に無償で譲渡される。新幹線保有機構の場合と異なり、高速道路会社による資産の買い取りは行われない。そこには高速道路は交通社会資本の一つとして「公共物」であり、利潤の対象とすべきでないとの主張があり、高速道路（資産）に公共性を認めている。もっとも、新幹線鉄道及び高速道路施設は「公共財」ではなく、フリーライダーの排除が容易に可能な「私的財」である。

構造分離は、事業構造の分離・分割によって非競争的・公共的な事業領域と競争的・企業的な事業領域を明確化する。このことは公共的な事業領域には公共政策、企業的な事業領域には競争政策の適用を意味する。政策当局は、当該事業の特性、例えば、交通社会資本の整備、不採算ながら社会的に必要な輸送サービスの提供といった「市場の失敗」への対応、すなわち公共性の認定とその実現を担保した上で、競争的・企業的な事業領域に競争原理を導入し、競争政策を推進していくことができる。

このような構造分離改革にとって重要な政策含意は「効率」を基準とする競争政策と「公正・公平」を基準とする公共政策の両立・調和である。評価基準の異なる両政策には政策実施の整合性が、また、それぞれの政策下に設計された制度間には補完性（「制度的補完性」）が求められる¹³⁾。こうした政策間の整合性、補完性は、一種の相乗効果として、社会経済シ

システム全体に一定の機能と安定性を与えてくれる。一方の政策・制度が他方の政策・制度全体に与える価値を高め、また、一方の政策・制度の存在や機能が他方の政策・制度をより強固なものにするからである。逆に政策・制度間の整合性・補完性が確保されなければ、改革の効果も半減する。構造分離改革では、このような政策・制度間の整合性、補完性が問われることとなる。

上下分離・構造分離では公共政策と競争政策という二元的な政策アプローチをいかに有機的に組み合わせ、政策目標を達成していくか見極める必要がある。ただ、この時、公共性の扱いが政策決定の攪乱要因となることに注意したい。例えば、2002年の道路関係四公団民営化推進委員会の議論では、道路公団改革は、効率に重点を置いてなされるべきであったが、有料道路整備の公共性をめぐって改革案の論点は錯綜し、議論は混乱した。効率基準のみ適用すれば比較的単純明快な構造改革も、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。結局、現実の政策決定は、トレードオフ関係にある効率と公正・公平の調整問題に帰着する。

5. 改革の阻害要因―「抵抗勢力」とレント・シーキング―¹⁴⁾

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。国鉄改革でも労使の強い反対があった。道路関係四公団改革でも同様の問題が起こった。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。かれらはなぜ改革に反対するのだろうか¹⁵⁾。

一般に公企業は独占的な経営環境の下にあって大きな（独占）レント（rent）を発生させている。巨大組織化した国鉄、道路公団にも多くのレントがあった。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。公企業のみならず企業や利益集団はレントの追求に際し、しばしば政治的過程を利用しようとする。合法的な政治活動や政策決定過程への関与といった形もあるが、贈賄もある。レントの存在はその再配分を目的として資源を費やすインセンティブともなる。費用のかさむ製品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より高い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 [rent seeking]」）。このような非生産的な資源利用はそれに対応する便益を伴わないため浪費と化す。

公企業に生じるレントは、本来、市場競争にさらされていれば、サービス価格や料金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。このような時、レントの受益者たちは、制度、組織の改革に強く反対するだろう。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（益）」だからであ

る¹⁶⁾。

既得権を守ろうとする声は、ユニバーサル・サービスの維持といった「公共性」を盾に制度の廃止や改革に反対しようとする。公共性と既得権は、本来、直接的な関係はないが、制度改革に際して、既得権の受益者たちはしばしば公共性を盾に改革に反対しようとする。ここでは公共性が効率の「隠れ蓑」として利用され、既得権をカムフラージュする格好の役割を演じている¹⁷⁾。

多くの政策は、政権政党とその支持基盤、そして、そこから生まれる既得権とともにある。支持基盤に種々の権益を与えることが、政権政党が政権を維持する重要な手段となっている。そこから既得権が発生する。しかも多くの既得権が法律で裏打ちされており、合法的な制度・体制の下で維持されている。こうした既得権の解消には法律の改正が必要となる。つまり「政治」が変わらないかぎり既得権は崩せない構造となっている¹⁸⁾。

経済政策としての構造改革は、政治過程を経て、立案、実施される。それゆえ、経済政策の決定は、政治過程の実態として把握されなければならない。政策決定における政治過程は、立法機関、行政機関、司法機関、特定利害集団、メディア等の様々な影響を受ける。国鉄再建監理委員会の答申にも経済合理性を前提としながらも国会審議の行方や地域住民への配慮あるいはマスコミへの対応など様々な政策的配慮が加えられていた。2002年12月の道路関係四公団民営化推進委員会の答申の際、「(道路関係四公団民営化推進) 委員会の議論が紛糾した原因は、これからも必要な高速道路の建設をどう進めるか、という論点に集約される。委員会が改革の基本方針として掲げたのは、『必要性の乏しい道路はつくらない』というものだった。一方で、その裏返しでもある『必要な道路をつくるために建設資金をどう手当てするか』が、最大の焦点になるのは当然」だった¹⁹⁾。

こうした政治過程は政策決定者(agent)に影響を与えようとする多くの参加者(principal)のゲームとみなすことができる。そこでは「市場対政府(markets versus governments)」といった議論は意味をなさない。なぜなら市場も政府も不完全で否定しようのない現実の制度として存在し、それぞれの機能が相互に影響し合い、刻々と変化するプロセスそのものだからである。決定された政策が最適である必然性はない。このような見方に立てば、経済政策の決定は不完備な動学的進化過程と捉えることができる²⁰⁾。

そうした過程にあっては、利害関係者はそれぞれ自らに有利なように制度を操作したり、あるいはルールや手続きを変更しようとする。そのため望ましい政策の決定や実現は困難となる。政策内容が当初立案された形で実行される可能性は低い。その結果、「市場の失敗」は修正されず、新たな費用を生み出すこととなる。

このように経済政策の多くは政治過程というフィルターを通して絶えず政策の変更を余儀なくされる宿命を負っている。国鉄改革も道路関係四公団改革も関連する多くの法律を国会で成立させる必要があった。そのため立案には当時の国会審議に配慮した様々な妥協が織り

込まれていた。

構造改革が実施されるためには当該経済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²¹⁾。政治契約（政治取引）は、一対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（政権公約）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となる。政治契約における当事者は、一方は国民（個人あるいは利益集団）であり、他方は政治家（個人や政党）あるいは官僚（規制当局など）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に関係者が自在に解釈できる点、経済契約と大きく異なる。

こうした特性が政治過程を経て構造改革の決定に深く関与してくる。このように、構造改革の決定は、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²²⁾。そのような現状に終止符を打ち、広く薄いが、国民全体にメリットの及ぶような政策の決定がなされなければならない。

6. むすび—制度設計の基本理念—

2009年4月、国土交通省は、国土開発幹線自動車道建設会議を開催し、高速道路建設の前提となる新たな整備計画を10年ぶりに追加した。新規格・拡幅合わせた総事業費は1兆5,190億円に上る。追加景気対策により公共事業費が大幅に増えたためとはいえ、「ムダな道路は作らない」という道路関係四公団改革の基本方針は事実上反古にされたといつてよい。そのため個々の事業の採択基準が明確に示されないまま高速道路整備計画は承認されてしまった。このような現状をもたらしている道路関係四公団改革の不完全性については多くの疑問が寄せられている。

公企業改革では、分離・統合いずれにあっても、競争原理が有効に機能することが鍵となる。すなわち、いかに競争環境が整備され、社会的便益がもたらされるか、またいかにして消費者の利益が最大化されるかが重要となる。例えば、JR東海による新幹線施設の買い取り（＝統合化）は、一見、同一路線上での競争を回避しているように見えるが、東京～大阪間には航空との熾烈なモード間競争が存在する。高速道路については、2009年3月から地方の高速道路料金を休日のETC装着の普通車以下のみを対象に「1,000円で走り放題」とする大幅値下げが実施されている。この政策は、2008年秋、当時の麻生政権によって、景気対策の柱として導入されたものであるが、ETC未装着の車やそもそも高速道路を走行しない車、さらには鉄道、海運といった他の交通モードとの競争条件の公正面で問題を投げかけている。

交通事業には長期的視点からの設備投資が不可欠である点を考慮すると、市場が寡占的な性格を帯びることを認めざるをえない。安定供給を実現できる寡占的市場構造を前提にした上で競争を機能させる政策を適用することが重要である²³⁾。また、継続的に設備投資を行な

い、安定供給を確保するために長期的な経営視点を担保した制度設計が不可欠となる²⁴⁾。この点で、道路保有機構の存在が高速道路事業の発展に資するか否か注目したい。ともあれ、事業構造の分離・分割、統合・一体化のいずれにも利点、欠点はある。ゆえに、構造分離は、それぞれの政策主体の目標に見合った適用が試みられるべきである。なお、構造分離が、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成果をあげていることを忘れてはならない。

[注]

- ¹⁾ 構造分離の用語の命名はOECD [2001] p.3 (OECD・山本 [2002]) による。なお構造分離の詳細については堀 [2005a] を参照のこと。
- ²⁾ 公企業の基本的な性格として公共的性格と企業性格の二重性格が指摘される。この詳細については植草 [2000] 243頁を参照されたい。
- ³⁾ 藤井 [2007] 60～63頁、参照。
- ⁴⁾ 「国鉄の分割民営化は、単に国鉄を地域分割し株式会社にしただけのことではない。地域分割にあたっては、それぞれの会社の経営が成り立つように、かなり強力な財政調整の手段を講じている。・・・強烈的な財政調整を行ったあと、その後の経営は各社の自助努力に委ねたというのが国鉄改革の基本である」(並河 [2007] 51頁、引用)。「公社制度は『企業性』と『公共性』という2兎を追うために、性格が曖昧になって経営効率が低下していた・・・『非効率』は㊦官業、㊧独占、㊨大企業という3要素がないまぜになって生じていたが、これを因数分解して、それぞれの要素にふさわしい対策を設計する必要がある。そこで臨調が採用した論理は、『競争+分割』であった・・・。(ただし) 分割はあくまで手段に過ぎず、それが目的化するのはおかしい・・・」(林 [2007] 70頁、引用)。「内部補助の排除という経済合理性からスタートした分割作業も、政治プロセス、国民的合意形成の過程で、不徹底を余儀なくされ、結局、分割民営化は、市場の合理性(=企業性)と公共の利益(=公共性)に配慮した国民的コンセンサスの形成という相異なる命題の接点を求める作業に終わった」(葛西 [2001] 157頁、324頁、引用)。
- ⁵⁾ 国鉄時代の実績(1985年度)を見ると、新幹線収入の規模は大きく、国鉄収入の33.4%を占め(輸送人キロでは28.1%)、全体として黒字であった。ただ、輸送量、収益とも東海道新幹線の値が突出していた。したがって、このまま委譲すると著しい経営格差を生じる。しかもJR東海だけが有利となる。こうした不均衡を是正するため考案、創設された組織が新幹線保有機構である(住田 [2002] 20頁)。なおこの新幹線保有機構による収益調整の導入は国鉄再建監理委員会の答申に依拠している。1985年7月の同委員会の答申では、「本州の旅客鉄道会社の収支アンバランスの主要な原因が4新幹線の資本費格差にあるため、これに着目して収益調整を行うことが適当である」(日本国有鉄道再建監理委員会 [1985] 69頁)との意見が付された。
- ⁶⁾ 土屋 [1988] 60頁、参照。
- ⁷⁾ 以上の記述に際し、宮川 [2009] 39頁、渡邊 [2009] 43～44頁を参考にした。
- ⁸⁾ 「輸送量が伸びる中で、新幹線保有機構からJR各社への譲渡が検討された。JR東海の当初からの主張が、1991年ついに実現した。JR東海としては、納めたリース料が東海道(新幹線)の取替改良に使われれば良いが、国鉄債務の返済にあてられるのでは、設備の老朽化していく時に困ってしまう。自分の納める資金は有効に使われねばならない。たとえ当面は高い支払いでも、買い

取って自前で保有している方が良い、と決断したと考えられる。これは、借家人が余裕のある時に家を買取りたいと思う判断に似ていよう。いずれ保有機構は過渡期の措置という理解が当事者にはあったから、政府としても高く売れるものなら政府にも有利という選択がありえた」(角本 [2002] 37～38頁、引用)。

- ⁹⁾ 従来、事業組織、取引形態の決定要因として、取引費用、限定合理性、資産の取引特殊性、ホールドアップ問題、不確実性が指摘された。もちろん、構造分離という人為的、政策的な事業構造の決定もこれらの要因と無関係ではない。本稿は、しかし、この問題を権限配分と公共性の問題と捉えて考察する。ちなみに現代企業では物的資産もさることながら技術や知識、情報を蓄積する人的資産がより重視される。政府保有の企業であっても、利潤を追求し、事実上、私企業的に行動しているものもある。権限配分の問題は、所有形態ではなく、実質的な機能面によって整理するものとする。柳川 [2000] 89～91頁及び36～37頁、参照。Grossman and Hart [1986], Hart [1995] p.126. cf.
- ¹⁰⁾ 国鉄改革では国鉄の資産と利権を「看板会社」であるJR東日本に集中させたという指摘がある。(葛西 [2007] 238～239頁、参照)
- ¹¹⁾ (東海道新幹線の)「地上設備と車両を一元的に保有し、その上で総合的な経営判断に基づいた列車運行が行われうる体制でなければ、戦略的なサービス改善は不可能である」(葛西 [2007] 324頁、引用)。
- ¹²⁾ 保有機構が短命に終わった要因として上下分離に関する問題が指摘される。「私(角本)は、上下分離は原則として望ましくない考える。その理由は、第一に、責任が分散することにより運転事故を生じやすいからである。第二には、上下間で施設が適切に維持管理されるかどうか、疑問がある。新幹線保有機構が4年で廃止となったのは、この理由からであった」(角本 [2002] 34～35頁)。「新幹線保有機構のような『上下分離』は、本来一体運営されるべき組織を分割するものであり、責任の不明確、それに伴う経費の増大を避けられない。また、その『プール制』は地域間の相互依存となり、やはり経費増大を招く。この種の制度は政官の権限存続に使われやすい。プール制に伴う調整に権限を残そうとする。新幹線について『新幹線保有機構』が早期に廃止されたのは、一つの教訓である」(角本、前掲書、41頁)「上下分離やプール制は、企業労使および利用者の責任を曖昧にし、放漫経営を招き、原価を押し上げることになりやすい」(角本、前掲書、33頁)。以上のような上下分離に関する問題点について、筆者は以下のように整理する。
- ①上下分離に伴う公的補助の容易さ、公的補助の受け皿機能はそのまま安易な公的補助の拠出、過剰な施設投資につながる。不採算事業を維持するための上下分離に対して、どの程度公的補助が許容されるかは政策主体の判断・決定によるが、これは効率基準と相容れない面がある。②地域間内部補助機能を有する上下分離は、受益と負担の関係を希薄化させ、公平上の問題を生じさせる。③上下分離によって運営・管理上のコミュニケーションの不具合や運営効率あるいは安全性の低下が懸念される。上下分離がそのまま総体的な事業効率の改善につながるとは限らない。いわゆる取引費用に関わる問題である。堀 [2005a] 1～10頁、堀 [2005b] 53～60頁、参照。
- ¹³⁾ 「制度的補完性」については村上 [2002] 154～155頁を参考にした。
- ¹⁴⁾ 本節は主として堀 [2009] に依拠する。
- ¹⁵⁾ 公的所有に依拠した規制が公企業を非効率化させる根底要因であるが、そこから派生する要因の一つに「規制の政治化」がある。規制の政治化とは、政治的な干渉から当該公企業の行動に非効率が生じることをいう。かつて国鉄が地元政治家の要望から多くの赤字路線を建設した例などがある。歴史的に見て公企業はそれぞれの時代の政党政治の政略に基づいたアド・ホックな政策の

下で様々な政治の干渉を受けてきた。そのため公企業は長期的な政策目標が示されないまま各時代の短期的な政策の遂行に利用されていた。こうした規制の政治化によって公企業の財務内容は著しく悪化し、経営合理化の意欲も削がれていった（植草〔2000〕256～260頁、参照）。ちなみに以下のような指摘がある。「鉄道事業の本業の観点から見れば、政治の手法による経営の意思決定という矛盾から解放されたことこそが、民営化の最大の効果だったという点を見過ごすことはできない。公共企業体の場合、運賃や賃金、設備投資など経営の主要事項はおしなべて国会の議決に委ねられていた。政治の意思決定はコンセンサスに基づく。妥協と、不徹底と、時期遅れはその必然的結果とも言えた。一方、経営の本質は先見性にある。・・・自律性、先見性、戦略性の発揮こそが民営化の最大の効果となる」（葛西〔2007〕245～246頁、引用）。

¹⁶⁾ 既得権については、松原〔2000〕114頁、135頁、192～193頁、201～205頁、レント・シーキングについては、Milgrom and Roberts〔1992〕pp.192-194, pp.269-280, 植草〔2000〕156～157頁を参考にした。

¹⁷⁾ 「公共性は低効率の隠れ蓑として使われていることがしばしばある（中条潮慶應義塾大学商学部教授の発言）」（岡田理樹「学会報告—2004年第63回日本交通学会シンポジウム」『運輸と経済』第65巻第1号、運輸調査局、2005年1月、56頁）。ちなみに以下の指摘は極めて示唆に富む。「（JR三島会社の経営安定基金は、ユニバーサル・サービスの具体例〔支援の仕組み〕である・・・）。この概念は、今や本来の意味を超えて広汎に使われている。そして通常は、民営化反対の論拠の一つとなっているようである。・・・これは『公正』を訴えるので、昨今のように『格差是正』が注目される環境では耳に心地よい。しかし、『公正』を先に出した経営が行き詰まることは目に見えている。まず『効率』があって、その後に『公正』があることは、まさに民営化が教えてくれたことである。この意味では、『三島会計』をいち早く準備したことによって、ユニバーサル・サービス論議に深入りすることを回避したJR民営化の知恵は、もっと強調されてもいいように思う」（林〔2007〕72ページ、引用）。

¹⁸⁾ 松原〔2000〕201ページ、参照。

¹⁹⁾ 『讀賣新聞』2002年12月7日号、社説、引用。「自民党政権の政策決定のメカニズムの特徴は与党による『事前審査制』と『族議員』の存在である・・・各省庁と族議員のスクラム体制は、政策決定の本来の主役であるはずの首相官邸や各省大臣の存在がかすみがちになり、『二元的な政策決定』との批判を浴びた」（『日本経済新聞』2009年9月27日、第4面）。

²⁰⁾ 以上のような政治経済学的考察について、Dixit〔1996〕p.2, pp.5-6, p.10, p.26, p.30, pp.48-49、ディキシット著・北村訳〔2000〕244頁を参考にした。

²¹⁾ 「多くの特殊法人は政策遂行機関であり、そのために政策コストともいえる国費が投入されている。この政策コストを投入するかどうかは、市場メカニズムではない政治的な決定が前提となっている・・・政策は政治プロセスによって淘汰されなければならない・・・政治的な意思決定が必要であった・・・特殊法人改革は国費投入という政策コストの削減を伴うことが多いので、結果として財政再建に寄与することも、特殊法人改革を進めるインセンティブになったかもしれない」（高橋〔2007〕124頁、引用）。

²²⁾ 『日本経済新聞』2001年5月13日号、2005年9月4日号（土谷英夫著「中外時評」）、日本経済新聞社、参照。

²³⁾ 野村〔2007〕38頁、参照。

²⁴⁾ 西藤〔2007〕79頁、参照。

〔参考文献〕

- 猪瀬直樹 [2000] 『構造改革とはなにか—新編日本国の研究—』 小学館、2001年10月
- 猪瀬直樹 [2003] 『道路の権力』 文藝春秋社、2003年11月
- 猪瀬直樹 [2006] 『道路の決着』 小学館、2006年 5 月
- 今橋隆 [1996] 「新幹線鉄道保有機構の成立と沿革」『経営志林』 第33巻第 3 号、法政大学経営学会、1996年10月、69～78頁
- 植草益 [2000] 『公的規制の経済学』 NTT出版、2000年 7 月
- 角本良平 [2002] 「『新幹線保有機構』（1987～91年）短命の教訓」『ていくおふ』 No. 98、全日本空輸株式会社広報室、2002年 5 月、33～41頁
- 葛西敬之 [2001] 『未完の国鉄改革』 東洋経済新報社、2001年 2 月
- 葛西敬之 [2007] 『国鉄改革の真実—「宮廷革命」と「啓蒙運動」—』 中央公論新社、2007年 7 月
- 西藤真一 [2007] 「BAAをめぐる空港M&Aと規制政策」『運輸と経済』 第67巻第 9 号、運輸調査局、2007年 9 月、79～87頁
- 住田正二 [2002] 「新幹線保有機構について」『運輸と経済』 第62巻第 1 号、運輸調査局、2002年 1 月、18～23頁
- 住田正二 [2005] 「再び新幹線保有機構について」『運輸と経済』 第65巻第 4 号、運輸調査局、2005年 4 月、55～57頁
- 全国道路利用者会議 [2008] 『道路ポケットブック』 2008年版、全国道路利用者会議、2008年10月
- 高橋洋一 [2007] 『財投改革の経済学』 東洋経済新報社、2007年10月
- 田中一昭 [2004] 『偽りの民営化』 ワック株式会社、2004年 2 月
- 土屋比呂幾 [1988] 「新幹線鉄道保有機構の機能」『運輸と経済』 第48巻第10号、運輸調査局、1988年10月、58～60頁
- 並河信乃 [2007] 「改革モデルとしての国鉄改革」『運輸と経済』 第67巻第 4 号、運輸調査局、2007年 4 月、48～51頁
- 日本国有鉄道再建監理委員会 [1985] 『国鉄改革に関する意見—鉄道の未来を拓くために—』 日本国有鉄道再建監理委員会、1985年 7 月
- 野村宗訓 [2007] 「公益事業のM&Aと寡占化の進展—イギリス・EUにおける動向を中心として—」『運輸と経済』 第67巻第 9 号、運輸調査局、2007年 9 月、38～46頁
- 林紘一郎 [2007] 「民営化とは何だったのか？」『運輸と経済』 第67巻第 4 号、運輸調査局、2007年 4 月、69～73頁
- 東日本旅客鉄道株式会社 [2007] 『JR東日本グループの経営の課題』 東日本旅客鉄道株式会社、2007年 8 月

- 東山雅通 [2009] 「旧道路関係四公団民営化の検証」『ECO-FORUM』 Vol. 26、No. 3、統計調査研究会、2009年3月、46～52頁
- 藤井彌太郎 [2007] 「民営化されなかった領域」『運輸と経済』 第67巻第4号、運輸調査局、2007年4月、60～63頁
- 堀雅通 [2005a] 「構造分離・上下分離の機能と役割及びその政策含意」『交通学研究』 2004年研究年報、通巻48号、日本交通学会、2005年3月、1～10頁
- 堀雅通 [2005b] 「構造分離改革にみる取引形態と権限配分－政策決定過程にみる公共性の扱い－」『公益事業研究』 第57巻第3号、公益事業学会、2005年12月、53～60頁
- 堀雅通 [2006] 「公企業の構造分離改革にみる公共性の扱いとレント・シーキング」『國學院経済学』 第54巻第2号、国学院大学経済学会、2006年3月、83～104頁
- 堀雅通 [2008] 「国鉄改革の成果と課題－構造分離の視点から－」『国際公共経済研究』 第19号、国際公共経済学会、2008年11月、104～114頁
- 堀雅通 [2009] 「新幹線鉄道保有機構に関する一考察－構造分離の視点から－」『現代社会研究』 第6号、東洋大学現代社会総合研究所、2009年3月、93～101頁
- 松原聡 [2000] 『既得権の構造－「政・官・民」のスクラムは崩せるか－』 PHP研究所、2000年10月
- 村上享 [2002] 「競争政策」酒井郁雄・寺元博美・村上享・吉田邦彦『経済政策入門』 成文堂、2002年4月、第9章、141～157頁
- 宮川公男 [2009] 「道路公団民営化で何が変わったか？－民営化の歪んだ実態－」『ECO-FORUM』 Vol. 26、No. 3、統計調査研究会、2009年3月、33～40頁
- 柳川範之 [2000] 『契約と組織の経済学』 東洋経済新報社、2000年4月
- 渡邊壽大 [2009] 「『機構』により骨抜きにされている民営化」『ECO-FORUM』 Vol. 26、No. 3、統計調査研究会、2009年3月、41～45頁
- 『日本経済新聞』 2001年5月13日号、2005年9月4日号（土谷英夫著「中外時評」）、2009年9月27日号、日本経済新聞社
- 『讀賣新聞』 2002年12月7日号、社説、讀賣新聞社
- Dixit, Avinash K. [1996] *The Making of Economic Policy – A Transaction-cost Politics Perspective* -, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1996. アビナッシュ・K・デイクシット著、北村行伸訳 [2000] 『経済政策の政治経済学－取引費用政治学アプローチ－』 日本経済新聞社、2000年12月
- Grossman, S. and Hart, Oliver [1986] The Costs and Benefits of Ownership : A Theory of Vertical and Lateral Integration, *Journal of Political Economy*, Vol.94, No.4, 1986, pp.691-719.
- Hart, Oliver [1995] *Firms, Contracts, and Financial Structure*, Oxford University Press,

1995.

- Milgrom, Paul and Roberts, John [1992] *Economics, Organization and Management*, Prentice-Hall, New Jersey, 1992. ミルグロム・ロバーツ著、奥野正寛・伊藤秀史・今井晴雄・西村理・八木甫訳 [1997] 『組織の経済学』 NTT出版、1997年11月
- OECD [2001] *Restructuring Public Utilities for Competition—Competition and Regulatory Reform—*, OECD Publications, 2001, Paris. OECD 編・山本哲三訳 [2002] 『構造分離—公益事業の制度改革—』 日本経済評論社、2002年8月

Functions and Achievements of the Shinkansen Holding Corporation and the Japan Expressway Holding and Debt Repayment Agency — The Issue of Structural Separation —

HORI, Masamichi

Keywords : public corporation, privatization, cross-subsidization, structural separation, holding corporation, rent-seeking

Abstract

Recently, public corporations have undertaken structural reform. Part of this structural reform involves structural separation. Structural separation can be further divided into two areas: the competitive activity and the non-competitive (=public) areas. This paper analyses the function of structural separation in the case of the non-competitive area of Shinkansen Holding Corporation, established in 1987 and made part of JR in 1991, and the Japan Expressway Holding and Debt Repayment Agency, established in 2005, and operates most high roads in Japan. The Shinkansen Holding Corporation owned all the Shinkansen facilities and leased them to three passenger companies. This paper examines the allocation of power and control concerning structural separation and integration of public corporation, especially in relation to the Shinkansen Holding Corporation and the Japan Expressway Holding and Debt Repayment Agency.

Professor, Dr. HORI, Masamichi

Department of International Tourism Studies

Faculty of Regional Development Studies