

民営化とニュー・パブリック・マネジメントの論理的帰結： 政府の新しい役割—その2

上野 宏*

はじめに

民営化とニュー・パブリック・マネジメント（以後NPM, new public management）は、今までとは異なった全く新しい政府の姿を指し示しているように思われる。この論考シリーズはこの二つを深く検討することにより、それらが示唆する新しい政府の役割をなるべく具体的に探り出し、それらを「政府の新しい役割」として仮説提示することを目的としている。方法は、経済学的モデルと推論を中心とするが、必要に応じて行政学の考え方も援用する。

この論考はシリーズの第2番目の論考で、第1番目の論考である上野（2002b）「民営化とニュー・パブリック・マネジメントの論理的帰結：政府の新しい役割—その1」の続編である。「その1」は第I・II章を扱い、この論考「その2」は第三章を扱っている。この第三章「民営化とそれが示唆する政府の新しい役割」は、民営化を深く検討し、そこから政府の新しい役割への示唆を抽出する。続編だが、これ自体として独立して読めるように書かれている。但し続編であるので、第三章からスタートしており、第三章だけを扱っている。「その3」は、第四章「ニュー・パブリック・マネジメントとそれが示唆する政府の新しい役割」を扱う予定である。

* 神戸大学大学院国際協力研究科教授

Ⅲ. 民営化とそれが示唆する政府の新しい役割

A. この章の目的

民営化は、NPMに代表される行政改革の中の一つの道具 (tool) だと考えられてきたし、イギリスではそのように使われてきたとあって良い。しかし道具ではあっても、民営化は、政府の役割を再考するためには、NPMと同等か又はより有効な出発点を与えてくれる。この章では、まず民営化とは何かを検討し、最後のH節において民営化の本質を分析することによって、政府の新しい役割へアプローチする。

B. 定義

B-1. 政府の定義

民営化を定義する為には、先ず政府を定義せねばならない。政府 (government) と国家 (state) との区別と定義は必ずしも明確ではない。国によっても定義が異なってくる。青木他 (1999, p.iii) は「政府と国家を区別する場合、前者を行政府、後者を行政府・立法府・司法府の三権が構成するシステムとするのが一般的である」と述べている。政治学事典 (2000) の中で池谷知明 (pp.623-624) は、政府は「広義には立法部、行政部、司法部から構成される国家の政治機構全体を意味するが、狭義には行政部のみを指す。…日本やドイツでは、狭義で用いる傾向が強いといわれる。…アメリカ・イギリスでは、広義で把握されるとする。…アメリカは、憲法制定時に、とりわけモンテスキューの権力分立の

考え方を取り入れたことで知られるが、実際、立法部・行政部・司法部は、それぞれ政府の第1部門・第2部門・第3部門と呼ばれる。…大統領は、政府の長ではなく、行政部の長であるから、クリントン政権は Clinton Administrationなのである」と述べている。同じ政治学事典 (2000) の中で高島道敏 (pp.370-371) は「国家は、主権 (最高権力、sovereignty) の裏付けとなる軍隊及び警察組織を独占し、行政を支える官僚機構を備え、…課税や関税などの経済及び財政の権力をもつことによって成立する。」と述べ、国家は権力機構として定義されている。更に高島は政府については「英米では、通常、このようにして成立した立法・行政・司法の権力機構全体を政府 (government) と呼んでいる。」としている。更に、同じ政治学事典 (2000) の中で山本吉宣 (pp.371) は、国際政治における「国家とは、領土・人・有効な統治をする政府を持ち、対外的・対内的に主権を持つものである」と述べている。

この論考では、アメリカに従い「政府は行政府・立法府・司法府の三権が構成する統治機構」と定義し、国家については山本に従い「国家は領土・人・有効な統治をする政府を持ち、対外的・対内的に主権を持つもの」と定義しておく。このほうが通常の常識に近いと思われる。

B-2. 民営化の定義

民営化の定義。民営化には各種の定義があるが、この論考ではなるべく広く定義する。

最も広く定義すれば、「政府の失敗への対策の全て」と定義できる。これを第1の定義とする。

第2の定義は、政府の活動を代替するような民間の活動、または民間で代替出来るような政府活動を民間に移譲すること。即ち、例えば政府の失敗がない場合でも、政府よりも民間が実施した方が (a) 生産性が高くなるか、(b) 価格が安くなるか、又は (c) 財・サービスの質的・量的供給レベルが高くなる可能性がある。このような活動を民間へ任せることが民営化である。この定義を更に広げれば、上記 (a) (b) (c) のパフォーマンスに関して政府と民間との間で全く差がないとしても、民間にまかせればその分だけ財政支出を削減し、小さな政府へ向かって貢献する(即ち税による歪みを減少させる)ことが出来る。更に、NGO・NPOによるホームレスへの支援活動などが、このような政府活動縮小に貢献する典型例として挙げることが出来る。即ち、ボランティア・セクターも重要な民営化の一部を担う。従って、これらも民営化の中に含める。

第3の定義には、民間活動を支援する為の政府活動も含まれる。これには民営化・民間活動支援の為の環境整備などが含まれ、具体的には、規制緩和、価格・統制・参入の自由化が重要な民営化の手段として挙げることが出来る。更には、Public-Private Partnership (政府-民間の協同) といったコンセプトもこの第3の定義の中に入ってくる。

第1の「民営化は対策である」という定義か

らわかる通り、民営化とは手段であり、目的ではない。この広義の手段を外延的に定義すれば通常、政策(policy)、施策(program)、事業(project)、方法(method)、方式(process)、道具(tool)といったものが含まれている。

民間の定義。民間も定義しておく必要がある。まず、上記の定義で明らかな如く、「民間」の中には、NGO・NPOが含まれる。もう一つ、第3セクターのように民間と政府とのジョイント・ベンチャーとなっているような、民間なのか政府なのか不明な組織が存在する。ある組織活動が民間であるか、政府であるかの境界は定かではないが、一般的には、その所有数(例えば株式の所有数)又は決定数(例えば投票権の量)の51%が民間であれば民間と定義されている。この論考もこれに従う。要は、ある組織が民間的な行動を取れるかどうかが鍵である。協同組合や地域のコミュニティ組織はどうか? これらも、民間と仮定した。

C. 民営化の原因と背景

民営化の原因と背景。大略1980年以降に民営化の重要性が認識されるようになった原因は主に四つある。もちろん第一の原因は政府の失敗である。民営化は政府の失敗に対する対処法として形成された。

第二の原因は、民間部門(企業と非政府・非営利組織)の能力の成熟である。即ち公共財に代表されるように、今まではとても民間では出来ずかつ興味も持たなかった経済社会部門(sectors)の財・サービスが存在し、

それらの生産・供給を政府がやらねばならなかった。しかし1980年頃までには、例えば民間有料道路などのPFI (private finance initiative, 民間主導型社会資本整備) に代表されるように、民間が殆どの公共財・サービスの生産を実施できるまでに十分発達してきた。

第三に、民間で使われているビジネス手法を政府、特に行政に適用出来るし、しようという動きが高まってきた。即ち、民間において効率化の手法が確立され、それらの手法と考え方を政府へ使えないかという発想が生まれてきたことの影響が大きい。

第四には、政府活動を民間に移譲した場合に起こる、monitoring & control (監視測定と制御) 機能を果せるような政府・行政の能力もついてきたことが挙げられる。但し、以上は先進国の状況であり、この論考は先進国しか扱っていない。翻って途上国の実情を見るならば、第三や第四が整っているかどうか、はなはだ疑わしい。途上国の民営化を検討するには、この点を我々は注意しながら別途、研究を行う必要がある。

政府の失敗と民営化の関係。民営化の理論根拠は、政府の失敗にある。政府の失敗の諸相は「その1」で詳しく検討した。ではこれらが何故民営化と結びつくのか？ 民営化せずとも政府自体が失敗の部分を改善すれば良いのではないかと。経験のみでみると、答えは半分イエス・半分ノーである。即ち、ある種の失敗は民営化をせずに、政府が自らを改善することによって訂正する方法が向いていた。このような方法は、ニュージーランドや

イギリスのニュー・パブリック・マネジメント (NPM) や米国のGPRA (Government Performance and Results Act, 政府業績結果法) の中に導入されてきた。しかし一方で、ある種の失敗はむしろ民間に預けて政府は撤退する方が望ましい、即ち民営化の方法に向いていた。これらは、民営化手法によって実施されてきた。ただし、ここで理解されねばならないことは、前者に対する対策であるNPMもGPRAもその基本に於いて民営化の考え方に理論的基礎をおいて行われているということである。

D. 民営化の理論的根拠

民営化の理論的背景。民営化の理論的根拠をここで検討する。民営化の背景となる理論は、「その1」で検討した政府の失敗と市場の失敗の理論である。その背景には公共財の定義、即ち消費の非排除性 (non-excludability) と非競合性 (non-rivalry) の概念がある。具体的には次のような2つの考えに立ってこの論考の理論的部分は組み立てられている。

- ① 政府の失敗の原因が即ち、民営化の理論的基礎である。政府の失敗の理論を裏返せば、それらは民営化の根拠理論となる。
 - ② 市場の失敗をなくすようにすれば、各種の公共財・サービスの生産を政府から民間へ移す事ができる。其の結果、政府を小さくすることが出来る。
- 上記第2点即ち市場の失敗を、矯正するた

めに政府が為すべきことは、「その1」のI-Dで既にまとめられている。故にこの節では、政府の失敗とその原因の検討に集中する。政府の失敗については「その1」での検討結果を以下のような六点にまとめる事ができる。

- (a) 無料または低価格の公共財の問題：其の結果としての浪費とフリー・ライダー問題；
- (b) 政府の過剰活動による民間活動の制限・圧迫：其の結果としての
 - (i) 政府の肥大化による政府支出の限界生産性の低下と時にはマイナス化：特に対人サービス部門（社会保障、医療・健康福祉など）の生産性の低さとその部門の拡大傾向に問題がある；
 - (ii) 財政赤字拡大による利子率の上昇とクラウディング・アウト及びインフレーション；
 - (iii) 過剰な規制・命令の存在：其の結果としての規制の失敗即ち既得権益者の擁護、規制の限界便益の低下、規制コストの上昇；
 - (iv) 政府による私的財供給による民衆圧迫、過剰な資産の公的所有とそれらの低利用・未利用、国内経済資源（熟練労働、企業家精神、土地、建物、機械）を政府が吸い上げ民間部門への利用可能資源の減少；
- (c) 政府活動そのものの非効率、浪費、高コスト、及び政府供給の財・サービスの質と量の低下：肥大化の結果、殆どの先進国経済に於いて、いまや政府支出は民間

消費支出に次いで2番目に大きい支出部門となってしまった；この大規模部門の生産非効率はGDPの生産効率に大きな影響を与える；特に国有産業の非効率と日常的労使紛争；

- (d) 誤った又は非効果的な政策、誤った政策運営、適切な政策の不在による失敗：特にインフレーション、総需要管理による景気変動への対策の失敗または欠如、政府活動のモニタリングと適切な評価の欠如または失敗、情報不足による失敗または非効率；
- (e) 汚職及び利益誘導：特に官僚による公的権力・情報の私的利潤化、政治家による地元や利益団体（企業、組合）への利益誘導、民間企業及び利害関係者によるキャプチャーとレント・シーキング；
- (f) 政府の能力不足または政府活動の不足：これは主に途上国の問題であるが米国のエンロン問題に見られるように先進国での問題でもある；上記（b）の逆になる；特に適切な法律・制度の不足、民間企業活動のためのビジネス環境の不備、必用な政策の特定・形成・実施・運営能力の欠如、そして民間活動をモニタリングし評価を行う能力の欠如；幼稚民間企業及び未発達市場の育成・支援の不足。

E. 民営化の目的

民営化の目的。上記の民営化の原因と背景に対応させて述べれば、民営化の第一の目的は政府の失敗を矯正することである。従って、

政府のどの失敗を対象として矯正するかによって、民営化の目的は異なってくる。其の結果、目的の違いにより民営化の手法も異なってくる。民営化の第二の目的は、今まで政府しかできなかったいろいろな経済・社会活動を民間が行うことによって、供給量を増やし、財・サービスの質を高め、生産効率を上げる事である。

既に述べてきた如く、民営化は手段であるから、先ずその目的を明確にする必要がある。民営化の目的は基本的には政府による経済政策の目的と一致する（「その1」のI-D参照）。目的を要約すれば、基本的には国民全体の厚生増大であり、又その各構成員の効用増大である。詳細にわたる民営化の目的をGuislain（1997、p.18）がリスト・アップしている。このリストは、少々理想的に過ぎ、総花的になっており、木を見て森を見ずの欠点があり、民営化の諸目的間の優先順位が不明確になっている。しかし、民営化の諸目的を多分全てカバーしており、具体的に述べているのでチェック・リストとしては有役であるので、以下に要約しておく。

民営化の目的

(a) 経済全体の効率化と発展

(1) 市場経済の創出、(2) 民間企業及び民間部門の拡大、(3) 経済全体及び各部門の効率化、(4) 経済の柔軟性の向上、(5) 競争の促進、(6) 効率的資本市場の創設による国内貯蓄の動員、(7) 国内産品による国内貯蓄の動員、(8) 国内・

国外からの投資促進、(9) 国内経済の国際経済への統合化、及び(10) 雇用の創出と維持。

(b) 企業の効率化と発展

(1) 効率化と国内・国外競争力の強化、(2) 新技術導入と技術開発、(3) 工場・機械の更新、(4) 操業率向上による生産性向上、(5) 製品・サービスの品質向上、(6) 新しい経営方法よ経営チームの導入、及び(7) 国内・国外企業間の連携・協力の是認。

(c) 財政部門と金融部門の改善

(1) 民営化歳入の最大化、(2) 国営企業への財政支援の削減、(3) 投資資金源を財政から民間融資へ移動、(4) 新歳入源の創出、(5) 国営企業からの財政支援要請という将来リスクの軽減、及び(6) 外国への資金流出と既流出資金の国内への送還。

(d) 所得再分配

(1) 多数の投資家による大衆資本主義の強化、(2) 中産階級の成長、(3) 特定マイノリティー・グループの経済発展、(4) 被雇用者による企業所有の促進、(5) 社会主義化以前の資産所有者の資産権利の回復、及び(6) 民営化スタッフの強化。

(e) 政治的目的

(1) 公共部門のサイズ・機能・活動の縮小、(2) 政府活動を民間活動に友好的な環境作りに集中、(3) 改革が将来の政府によって後戻りする危険の削減、(4) 特定政党・特定グループによる支配の可能

性の削減、及び (5) 改革政権が再任される可能性の向上。(Guislain 1997, p.18)

このリストは、政府の失敗の矯正という目的よりも、「その1」のI-Dで検討した政府の役割に近い性格を持っていると言える。

F. 民営化の対象とされる活動分野と向き不向き

民営化は政府の殆どの活動分野に於いて可能である。しかしその活動分野または生産される財・サービスの種類によっては、政府向きであり、民間には向かないものもある。ここでは、活動分野の向き不向きを検討することにより、政府の役割への示唆を導き出す。向き不向きは当然、この論考が依拠してきた公共財の定義と財の分類と密接にかかわっているため、先ずF-1でその面から検討する。次に、F-2で取引コスト理論において、ある取引活動が内部市場向きか(政府直営向き)かまたは外部市場向き(民営化向き)かの議論が存在するので、そこからも検討する。

F-1. 公共財理論からの民営化の視点

公共財理論を使って上野(2002a, p.28, pp.38-41)は民営化の対象となる活動分野を5種に分類し、それを使って2002年までに観察された民営化例のリストを作った(上野2002a, p.39, 表2)。5種とは、以下のよう
に、通常の4種の公共財分類に、資産そのものの民営化という概念を加えたものである。理由は、特に移行国において資産そのも

のが重要な民営化の対象分野とされ民営化が実施されてきたためである。

- (a) 政府所有の遊休資産、即ち遊休の土地・施設・機械;
- (b) 私的財(民間財)の生産・供給;
- (c) トール財(排他的だが非競争的)の生産・供給;
- (d) 共通プール財(競争的だが非排他的)の生産・供給;
- (e) 純公共財の生産・供給。

政府所有の遊休資産。先進国と比較して途上国において特徴的なことは、政府所有の遊休資産というものが結構存在するという事である。特に、移行国において多く存在する。これらは民営化の第1対象分野となってきた。なぜなら、資産が生産的に利用されていない為である。政府は、利用予定のない不必要な資産を売却すべきである。

私的財のうち今まで政府によって生産・供給されてきた財・サービス。私的財についてはもう議論の余地はなく、基本的に全て完全民営化されることが望ましいことはその定義からして明らかである。ほとんどの財・サービスはこれに含まれる。即ち、1次産業、2次産業、3次産業のほとんどの部門がこれに属する。Stiglitz(2000, p.208)によれば、自然独占の場合を除き、(私的財の政府による生産活動は)民営化されるべきであるということ合意ができ上がっている。しかし一般的には、自然独占についても、公的独占か

ら規制付きの民間独占にして、コンテストバリティを使って競争させる、という方向で専門家の意見はまとまりつつある。

我々が問題とせねばならないのは、私的財の公的供給、即ち私的財ルールに対する諸例外である。前章で検討した如く、自然独占財を含んだ例外は以下である。

- (a) 医療サービス、教育部門は、基本的には私的財に含まれるが (Stiglitz, 2000, p.133)、これらのかかなりの部分は政府が供給している場合が多い。
- (b) 私的財でありながら、自然独占財であることを理由として、政府によって供給されているものが数多く存在する。これには主に電力、ガス、水道、鉄道などの費用逓減部門やバスなどの民生部門が含まれる。
- (c) 価値財 (又はマスグレイブによればメリット財) と呼ばれるもの (即ち、政府が望ましいと考え、例えば義務教育のようにその消費を人々に義務付けるか又は、例えば図書館・博物館・美術館サービス等のように利用を奨励する財) も、政府によって提供されることが多い。更に、市場と価格機構を通ずるだけでは最適な量の供給が行われない財 (例: 定期健康診断、僻地の医療保健サービス部門) も価値財の中に入る。即ち、民間供給では不足する分を政府が補う。
- (d) 私的財でありながら外部性の非常に大きい財・サービスも政府によって供給さ

れている。例えば、小学校教育、伝染病予防、消防活動部門がこれに当る。

(a) の医療サービス・教育サービスについては、民間との競合提供が起こる。民間を圧迫しないように供給を行うか、広義の民営化 (民間委託・パウチャー制度など、大住 2002 p.47) 等により極力政府が手を引く方向を考えるべきであろう。但し、(d) の外部性の大きいものは政府の介入が必用ということで殆どの専門家の意見は一致している。(b) の自然独占財・サービスについては、前に検討した如く、コンテストバリティを求めて民間委託などの民営化を目指すべきであると考えられており、実際にも1980ごろより沢山の民営化の例が存在する。(c) 価値財と (d) 外部性の大きい財・サービスは、政府の大きな介入を是認せねばならないと考えられている。

準公共財、又は準私的財。これは、上記の公共財の2条件のうち、どちらかが欠けた財と定義される。これらは通常政府によって供給されてきた。しかしいまや、これらが民営化の主な対象分野・部門となってきている。

純公共財の生産・供給部門。これは公共財2条件のうち、2つとも欠如した財・サービスである。即ち、非排除性があり、非競合性がある財である。これらはその消費者によって共同消費される。典型的な例としては、国防衛・外交と警察サービス部門が挙げられる。又環境改善、灯台、混雑していない一般道路や洪水防止用堤防、通常のラジオ・テレ

ビ放送（有料で無いもの）などもこれに含まれる。但し、警察サービスのうちで犯罪人検挙については排除性がある（即ち、犯罪被害者が支払いをしないならば検挙しないことは可能である）が、これは外部性が大きい為に政府が行うと考えられる。更に、ある被害者に対する加害者（犯罪者）を検挙することによって、将来その加害者の被害者になる可能性のある人々や企業が犯罪被害を受けないで済むという便益は、排除することはできないので、この面では非排除性が成立している。純公共財は政府が供給することにおいて、ほとんどの合意が成立している。故に、この分野はあまり民営化の対象にはならない。

対象分野に関する結論。上記の分析で判るように、主な民営化手法が対象としている分野・部門は、(a) 民間財のうち政府が供給している財の部門と、(b) 準公共財部門の殆どであると云って良い。

F-2. 取引コスト理論と新しい制度派経済学

大住（2002, pp.44-45）は、外部市場を通じた外部取引へ転換すること（民営化を行うこと）が望ましい場合の条件と、組織内取引（内部取引、即ち政府内取引または政府による直営方式）が望ましい場合の条件を、以下のようにまとめている。

外部取引へ転換すること（民営化を行うこと）が望ましい場合の条件

(a) その財の市場がコンテストブルである

- こと、即ち、生産資源の特殊性¹が小さく従って参入障壁が小さいこと；そして、
- (b) 取引コストが小さいこと、即ち、不確実性が小さく比較的単純な取引形態であること；そして、
- (c) 供給される財・サービスの質・量両面での結果に対するモニタリングが容易でコストも小さいこと；そして、
- (d) 潜在的な供給者の数がかかなり存在する場合であること。
- (e) この典型例が、ごみ収集、街路の清掃、クリーニング・サービス、給食サービスなどである。

上記とは反対に組織内取引または内部取引が望ましい場合の条件

- (a) 市場のコンテストビリティーが確保されないような財・サービス、即ち、生産資源の特殊性に依存するウェイトが高い；そして、
- (b) 不確実性が大きく、取引コスト（モニタリングのコストも含めて）が大きい；そして、
- (c) エージェンシー・コスト²が高い場合。
- (d) この典型例が、国防・外交・治安維持などの古典的な政府機能、危険物の輸送、租税の徴収などである。
- (e) 内部取引の方が望ましくなる理由は内部取引にすれば：(i) 事前に、契約期間におこりうる全ての可能性を特定し交渉する必用がなくなる、(ii) 事情変更に対しより迅速で効果的な対処が可能となる、(iii) 長期的な取引関係が形成される、(iv)

学習効果が働きやすい、及び (v) 取引当事者間のオポチュニズムによる弊害をある程度回避できる、である。

更に大住（2002, pp.46-47）によれば、上記の取引費用理論を包含する新しい制度派経済学は、行政の内部取引が望ましくなくなる場合を以下のように想定している：（a）官僚は究極には国民あるいは住民のエージェントであるにもかかわらず、エージェント自身の自己利益または所属組織の利益を追求する場合、（b）組織の肥大化に伴う非効率（組織内の調整コストの増加、形式主義の横行、管理運営費の加速度的な増加など）、（c）組織内のキャプチャー、例えば行政の企画立案部と執行部との関係では情報の非対称性があり企画立案部が執行部にキャプチャーされる、（d）行政機関の業績目標が数量的に明らかにされていないため、成果の評価が客観的なものにならない、である。

このような場合について、新しい制度派経済学は次のような提言をしている：（a）先ず上記の特性を用いて外部取引が望ましい財・サービスを決定し、民営化する；次に（b）残された政府活動またはその対象領域に関しては、組織内取引の弊害を小さくするような「契約型システム」を導入し、活動に応じて最適な契約モデル（狭義の民営化、広義の民営化、エイジェンシー化、内部市場化などで、これらは次の節で検討される）を選択する（大住2002, pp.46-47）。この（a）と（b）のプロセスは現在までの民営化で実際に行われて

きたことであり、当然のプロセスとってよい。

G. 民営化方法の諸類型

この節では、まず民営化方法を類型化する。その目的は次節Hにおいて、それら諸類型から政府の役割を抽出することにある。

G-1. 類型化への考え方

それでは、今までどのような民営化の方法が採用されてきたのであろうか？民営化方法は多種多様にあり、かつ研究者によりかなり異った視点があり、複雑に相互関連している。更に先進国と途上国では異なった視点が存在する。このため、先ず鳥瞰図を得て方法全体を概観する事が必要となる。概観する為に、多種多様な民営化方法を類型化する。類型化することにより、それぞれの目的の違いを理解することが出来、ひいては政府の役割へ結びつけることが出来る。概観する立場としては先進国からの観点から行う。なぜなら、民営化の理論は最適経済が達成された状態、即ち先進国経済を前提としているので民営化の類型化は、先ずは先進国に基づいて為すことが理論的整合性を持つ。故に、この章では先進国を前提に類型化を行い、必用に応じて途上国向けの民営化方法を加えていく³。

G-2. 民営化方法の類型化

民営化方法の類型化の為の枠組みとしては、この論考の最初にまとめた政府の失敗から出発し、それらの失敗を解消する観点から組み

立てることが自然である。以下では、失敗解消の観点から類型化を行う。しかし類型化そのものの前に検討すべき重要な課題が一つだけある。即ち、民営化の対象となる政府活動を分割するかどうかの課題である。この問題を類型化の前に検討する。

民営化の対象となる活動と資産の分割または不分割。多くの民営化の事例を見ていくと、民営化の前に第一に考えねばならないことがあることが判る。それは、民営化対象となる政府活動または国営企業 (SOE、a state owned enterprise) について、(a) その活動そのものと、(b) それが所有する資産と暖簾価値を、分割・切り離し・一部売却を行うか、行わないかの決定である。さらには、(c) 活動と資産を分離するか・しないか、を決定せねばならない。個別のケースによって結論は異なってくるが、分割に関する考え方を一般化すると、(a) 競争を達成する為に、分割し競争させることが望ましい、及び (b) 機能・運営・規模の観点から分割した方が効率が良くなる、の2つとなる。分割のやり方としては、先ず第一に機能的役割が検討される。例えば、国有鉄道の鉄道事業と、それに付随する観光事業の分離である。第二に、日本の国有鉄道のケースのように、企業の主活動そのものの分割が検討される。それが無理な場合は、あるいは其れに加えて、企業の所有する資産の分割が検討される。そして分割後に、一つ一つの分割された部分について民営化を考えることが一般的である。

例えば、日本の国有鉄道のように地域別に

分割する方法もあるし、英国の国有鉄道のように上下分割する（即ち鉄道線路の維持経営する企業とその上を走る列車の維持経営する企業とを別会社にする）方法もある⁴。いずれにせよ政府としては、これら分割の代替案を作り・費用便益を分析し・決定を下し・分割を設計し・以下で検討するような民営化の方法の一つを選択し・入札を管理し・契約を結び・民営化を実施するといった一連の作業を行っている。この分割案が決定されたあとで、以下のような一つ一つの民営化の方法が検討されることが一般的に観察できる。

政府の失敗を出発点とした広義の民営化方法の類型化。上野 (2002a, pp.22-25) は政府の失敗に基づき、先進国及び移行国の例を参照しながら⁵、実際に行われてきた民営化方法の全体を以下のように類型化した。ここでは、ティーマヤーとクォーデン (1987, pp.20-23) の類型化も部分的に取り入れられている。

(1) 規制緩和・規制排除政策。

(a) 価格の自由化及び適正化、利益団体の圧力の排除。

(i) 国内の財・サービス価格の自由化。

(ii) 国内の利子、為替レートの自由化又は均衡値への調節。

(iii) 労働者の賃金水準の弾力化。例えば最低賃金法の弾力的運用、労働組合と政府と企業の3者合意によるワーク・シェアリング。

(b) 国内経済活動、参入退出、貿易、対外

資本移動、の自由化・弾力化・さらに国際化。国際化とは、今まで外国企業に対して保護されていた国内公的企業への保護がなくなり、外国からの競争にさらされること。例えば、電話サービスの開放により、外国電話会社が国内に参入してくること。逆に公的企業が外国でのサービス活動を開始することも含まれる。更には、公的企業の株式や資産を外国人が取得することも含まれる。(ティーマイヤーとクォーデン、1987, pp.20-23)。

(2) 政府の過剰な活動、過剰な介入の排除。

- (a) 過剰な規制・命令（これは上記(1)以外のものも含める）の撤廃、自由化。即ち、法律の規定や政府の指示からの解放や、財政法の諸規定からの解放も含む(同上)。
- (b) 政府による私的財の供給の停止と民営化。私的財の定義は公共財の定義のところで述べた純民間財のことである。公的財産及びこれを使用している公有企業、又はその一部、又は個別の資産を民間企業へ移譲もしくは販売すること。大きなSOEは分割し、その結果の1つ1つを出来る限り民営化していくこと。
- (c) もしも民間の過少供給により、どうしても政府が供給に参入せねばならない場合は、レベル・プレイング・フィールドを用意すること。レベル・プレイング・フィールドとは、公有企業と民間企業の活動条件を同等か

つ同じ環境条件にすることである(同上)。これには、公的部門の賃金や労働・雇用条件を民間並に調整することも含まれる。この背景には、公的部門の労働者が民間労働者より「優遇」されているという認識がある(同上)。

- (d) 過剰な保有でかつ未利用の資産の民営化。
- (3) 政府の誤った政策・運営の排除と、排除メカニズムの導入。
- (a) 適切な政策・施策評価(事前、執行中、事後)の導入と結果責任(アカウンタビリティ)。
- (b) 情報公開。
- (c) オンブズマンの導入。
- (d) 政策案作成への民間及び学者・専門家の導入。
- (4) 政府の肥大化の停止及び縮小。即ち準公共財・純公共財について、民間が出来る活動は可能な限り民間へ委譲していく。
- (a) 政府活動の民営化。即ち、個別の公共財の供給責任を民間企業に移転する。
- (b) 独立採算型 PFI (例えばBOO、BOT等、これらについては上野(2002a)を参照されたい)の導入。即ち、民間の資金と運営能力を準公共財・公共財供給に利用する。
- (c) マネージメント契約 (management contract、これについては上野2002a参照)の導入。

- (d) その他の契約型民営化の導入。ライセンス、フランチャイズ、コンセッション、リース、アフターサービス、サービス契約等(上野2002a参照)。
- (e) アウト・ソーシングの導入。
- (f) 社会的安全網実施への民間・NGOの導入。
- (g) 自然独占公営企業の分割・競争化または民営化。即ち、エコノミー・オブ・スケールによる自然独占理論に基づいて成立していた国有独占企業を分割し、競争させるか、解消してしまうこと(ティーマイヤールとクォーデン、1987)。又は、“市場への競争”(competition for the market、コンテストビリティのこと)を導入する。
- (h) 公共サービスの性質と範囲を一方向的に削減すること。例えば公共運輸サービスの削減とその結果として、そのサービス分野での公共によるサービスシェアの低下を計ること(同上)。

(5) 政府活動の効率化。

- (a) 競争の導入、特に民間との競争の導入。即ち市場テスト(例えばある道路の建設プロジェクトに対して、政府道路建設局と民間土木業者とに同時に競争入札させること)の導入。
従来公共部門が独占供給してきた財・サービス部門において、市場(即ち民間企業)と消費者による自由価格決定又はそれに類する誘引システムを用いることによっ

- て、競争を導入・促進すること(同上)。
- (b) 政府活動への価格と費用の導入。
- (c) 政府活動の結果(result、即ち成果outcomeと産出output)の定量化と測定。即ち、業績評価の導入と結果責任(アカウントビリティ)の導入。
- (d) 誘引(インセンティブ、即ち償与・昇進等)と罰(ペナルティ)の導入。これも業績評価と結びついている。
- (e) 利用者料金の徴集による商業化(commercialization)。出来る限りの範囲内で、教育・医療・社会保障等の分野を中心として導入。
公有企業(SOE)の公有というステータスはそのままで、その経営方針を営利的経営・収支均衡・利潤獲得という民間企業と同じ経営方針に転換させる。即ち、利潤動機が導入され、財政的に政府補助金が停止・減少し、自立する方向を取る。但し、社会的ニーズを適切なレベルで充足する義務は負いつづける(同上)。
- (f) 以上の結果として、行政法人化(agencyization)と、結果に基づく契約(result-based contracts)を導入する。
公有財産・資産の所有権は移転・販売しないが、公有企業(SOE)又は政府活動を民法に基づく法人(会社)形態へ転換すること(同上)。
公有企業経営者の当事者能力の拡大。即ち自己責任の原則の基に、より自由な裁量権を与える。分権化又は自由裁量権強化(同上)。

- (g) 民間人マネージャーの導入。公務員雇用への契約制の導入。
- (h) 行政内部における内部擬似市場の導入 (大住、2002, p.45)。

(6) 不正・汚職防止。

- (a) 情報公開、契約公開。
- (b) 業績の外部評価。外部監査の導入・強化。
- (c) オンブズマンの導入。
- (d) 決定への市民・専門家の参加。
- (e) 官僚、政治化、裁判官の給与の引き上げと、公人罰則規定の導入と実施の強化 (特に途上国に於いて)。

(7) 民間への支援、必要な市場の育成、及び政府能力の向上。これは特に途上国にとって重要である。

- (a) 政府役人の長期的教育・訓律・テスト・評価。
- (b) 法律 (会社法、会計法、契約法、破産法等) その他のビジネス環境の整備と民間友好的な形への変更 (private friendly and market friendly environment building)。
- (c) 民間企業、市場の育成・形成への支援 (必要ならば補助金も含む、但し時限付であること)。
- (d) 公共部門の生産手段、サービス、又は公共部門が開発した製品・ノウハウを、民間人・民間企業が、ただ又は低い価格で使用できるようにすること。例えば第

3セクター企業による公有地の地代なしの利用。民間への低利子公的資金の貸付け (ティーマイヤーとクォーデン、1987、但し筆者は正しいとは思わない)。

- (e) (c) の支援への民間コンサルタントの導入。

以上が、民営化方法全体の広義の類型化である。

狭義の民営化方法。上記の広義の類型から、特に頻繁に使われてきている民営化方法を選び出すと以下ようになる。これらを狭義の民営化方法と呼ぶ。以下での符号・番号は広義の類型化と一致させてある。

- (1) の規制緩和政策；
- (2) の政府の過剰活動・過剰介入の排除・民営化 (私的財又は民間財の生産・供給部門)；
- (4) の今までは政府の活動範囲と思われてきた部門の民営化 (準公共財、純公共財の生産・供給部門)；
- (5) のうちの (e) 商業化, (f) 行政法人化, (g) 民間マネージャーの導入；そして
- (7) の民間市場への支援及び必要な場合は民間市場の育成 (特に途上国のために必要)。

以上が、狭義の民営化方法である。その中心をなすものは (2) と (4) である。

G-3. 民間への移譲方法

上記類型の (4) - (a) と (2) - (b) の

民営化の時に頻繁に使われる具体的な民間への移譲方法がある。これらも類型化しておく。大きく分けて2つの移譲方法がある：ある政府活動・組織・資産の所有権が移譲される民営化（これは私有化又は民有化とも呼ばれている）と、所有権は移転せず政府活動の運営・実施権だけが民間へ移譲される民営化（これは契約型民営化、contractual arrangement と呼ばれている）である。しかしこれらの中間型もあり、又契約型の中にも色々な種類が観察される。以下で、これらを検討する。

民間への移譲方法1：所有権の移譲。

Meggison-Netter (2000) によれば、移行国において行われた所有権の移譲は殆どが以下の三つの手法によって行われた：(a) 公開株式発行民営化、(b) 直接競売（株式発行せず）民営化、及び (c) バウチャー民営化（株式発行行う）。これらが下図に整理されている。

④の公開株式販売は株式発行民営化（share issue privatization, SIP）と呼ばれる。その言葉通り、SOEや政府の行政単位

（例えば水道局）の資産と暖簾価値を株式化し、それを競売する事による民営化である。公開株式市場で売り出す方式（④-1）と特定入札者だけによる制限競売方式（④-2）とがある。株主総会（実際にはその筆頭株主）がその会社又は組織の所有者となる。株式販売収入は政府の財政収入となる。

⑤の競売による販売は資産販売民営化（asset sales privatization, ASP）と呼ばれる。誰でも入札に参加できる公開競売（⑤-1）と、政府又は委員会が選定した特定の入札者（複数）だけによる制限競売（⑤-2）との二つがある。当然、最高入札者が所有権者となる。販売収入は政府の財政収入となる。

⑥のバウチャー民営化（voucher privatization）は大衆民営化であり、バウチャー（権利保証券）を全ての国民（赤ちゃんから老人まで）に無償で配布する。一方で、国有企業（SOE、state owned enterprises）や水道局といった民営化予定の行政単位は株式会社化され株式を発行する。国民は自己のバウチャーによって、夫々の会社の株式と交換（交換比

Private Sales (非公開販売)		Public Share Offering (株式発行・公開販売)
Without Share (株式非発行)	With Share (株式発行)	
上記の (b)	上記の (a)	上記の (a)
④ - 2. Direct Negotiation.	④ - 2. Private share sales (sales of share holding to a strategic investor).	④ - 1. Public share Offering.
④ - 1. Competitive bidding.	⑥ - 2. バウチャーによる株式無償譲渡 (voucher privatization).	⑥ - 1. バウチャーによる株式無償譲渡 (voucher privatization).
* Joint venture of private partners (domestic or foreign).		

出典：Meggison-Netter(2000)。一部、筆者追加・変更。

率は会社によって異なる)することができる。このプロセスによって株主が形成され、株主総会(実際にはその筆頭株主)がその会社の新所有者となる。当然、政府には財政収入はない。

1980年以降約22年間の移行国と途上国における民営化において、ⒶⒷⒸの3種が最も代表的な手法であった。Megginson・Netter(2000, p.52)は過去20年間における民営化の実証研究をサーベイした結果、この三手法に関して以下のように結論付けている。

- (1) Ⓐの株式発行民営化は、株式市場が未発達で所得格差が比較的小さい国々において、大規模SOEを民営化するために利用されることが多かった。
- (2) Ⓑの資産販売民営化は、その国の政府が販売収入を緊急に必要としており、かつ資産所有権の民間移転に関してその政府の信用が十分ある時に利用されることが多かった。又、公開競売方式の方が制限競売方式よりも高い価格で売ることが出来た。
- (3) Ⓒのバウチャー民営化は、経済的に最も生産的でない手法であった。しかし、これを採用した国々(主に移行国)の政府はそれ以外に選択肢を持っていなかった。即ちそれらの国々では、民営化に長い年月をかける余裕がなかった場合が多くかつ、有償で購入できるほどの資金を持った人の数が国内に少なかった。

民間への移譲方法2: ライセンス方式または活動許可方式による活動移譲。活動自体を移譲する方法であり、大きな利用可能性を秘めている。政府が民間事業者の資格審査を行い、それをパスした民間事業者に一定期間のライセンスを与え、ライセンスを持った事業者のみがその期間その活動に参入できるという民営化である。部分的な所有権の移譲が伴う場合もあるし、伴わない場合もある。これから検討するいくつかの活動移譲による民営化方法の内、上記の「所有権の移譲を伴う民有化」に最も近いものである。両者の違いは、ライセンスという規制があるか・ないかの違いである。その差は単に、政府がその活動を移譲する時に(民間が政府活動を肩代わりする時に)移譲後全くフリー・ハンドを与えるか、ライセンスで規制するかどうかの差である。ライセンスという規制を付ける理由は、例えば、ゴミ収集活動にはある程度の衛生知識も必要であり、ライセンス制度が向いていると考えられている。或いは、当然のこととして民営化された診療所(クリニック)の医師は医師のライセンスが必要である。誰でもがその診療所の医師になれるというシステムはあり得ない。

さてライセンスが必要として、ここでも2種類のライセンス方式がある: オープン・ライセンス方式とフランチャイズ・ライセンス方式である。例として再度、ゴミ収集活動を政府が民間へ移譲するケースを考えよう。オープン・ライセンス方式とは、許可証を持ついくつかのゴミ収集業者が各家庭を回って自由

に交渉し、自由に価格を設定し（もちろん均衡価格に落ち着くわけであるが）、自由に各家庭と契約を結ぶという完全な自由競争によってごみ収集を行う方式である。一方フランチャイズ・ライセンス方式とは、一定の区域を設定し、一定期間は一つの民間事業者の独占とする方式である。これによって独占という問題が発生するが、完全自由競争方式で発生する不効率（即ち、同じ区域の中に沢山のゴミ収集業者が常時入ってくるという問題）を減らすことができる。ここでは独占による高い価格（独占価格）という問題は、もしも（ゴミ収集市場への）参入・退出の費用が非常に低いならば、発生しない。即ち、一定期間毎に行われる独占権入手の為の入札競争で継続的に勝つ為には、現行独占業者は高い価格を要求できない。もしも高い価格を要求すると、次の入札時点で別な安い業者へ政府が乗り換えてしまうからである。これは「市場への競争（ある市場への期間独占権を入手する為の競争）」又はポーモル（W. J. Baumol）のコンテストビリティ理論（contestability theory, 参入可能性による競争）と呼ばれ、独占が発生すると考えられる市場への政策として重要な考え方となっている。即ちこのような場合は、市場への参入競争が激しくなるように、政府は民営化の方式を決める必要がある。

民間への移譲方法 3：契約による活動移譲。
これも活動自体を移譲する方法であり、やはり大きな利用可能性を秘めている。所有権の移譲はなく、政府との契約に基づいて、民間

事業者が生産・供給活動を行う。上記のライセンス方式では、契約は存在しない。この契約による移譲には非常に沢山の種類があるが基本的には以下の4種類に類型化できる。

(a) コンセッション（特権付与）契約。

政府と民間との契約に基づき、一定期間（かなり長い期間、例えば15年）一定場所において、民間事業者が自由に投資（建設）・操業・運営・価格設定をできる権限を与えられる。と同時に通常、契約によって投資する義務も負うことになる。投資が一定レベル以上に行われない場合は契約違反として契約破棄となる可能性を有している。即ち政府の目的は、かなりの自由裁量権を与える反対給付として、必要投資費用を全て民間事業主に負担させるという利益を手に入れることに有る。一方民間事業家から見れば、ほとんど私有化したと同じに近い自由裁量権を得られるが、逆に投資とそのコストの回収という大きいリスクを負うことになる。一番典型的な例は石油採掘コンセッション契約である。即ち民間事業者は、一定の石油鉱区における15-20年程度の採掘権を与えられるが、それと同時に一定額以上の投資を行い石油探査を行う事を義務付けられる。民間事業者は年間一定額のコンセッション料（特権料）を政府へ支払うとともに、石油を発見し採掘を開始できた場合、採掘量又は売上額に応じてその何%かの上納金を政府へ支払う。上納金以外は全て事業者の収入とな

る為、発見に成功し採掘を開始すれば大きな収入を得られるので、民間事業主への投資事業拡大と効率化へのインセンティブが非常に大きい。もちろん資産（即ち、主に土地）の所有権は政府が維持する。しかし、投資した建物・機械の所有権は民間事業主に属する。

- (b) リース契約。 政府は民間事業主と契約し、ある活動(例えば水道事業)の操業・運転・維持を委託する、即ち供給責任を与える。しかし投資義務は与えない。投資は政府資金によって行われ、当然その所有権は政府に属する。財務的には、民間事業主は使用料金収集とそこからの運転維持費の支払について責任を持つ。もし運転維持費が料金収入より上回った場合は民間事業主の損失となり、下回った場合は利潤となる。即ち民間事業者は運転・操業に関しての操業リスクを100%負う。しかし、投資リスクは負わない。即ち投資は政府資金で行われねばならない。これには二種類の方式がある：通常リース契約とアフタメージ・リース契約である⁶。

リース契約のどちらの場合でも、消費者に対する利用者料金レベルの設定が政府及び民間事業者両者にとって最も重要な要素となる。これは両者の合意によって決定され、契約に書き込まれる。通常、このレベルは両者によって毎年協議・決定される。これに比べコンセッションの場合は、政府は消費者料金・生産物販売

価格に一切関与しない。

- (c) マネージメント契約又は経営契約。 これはサービス契約（以下参照）の一種である。契約によって、民間マネージャー又は民間マネージメント会社がある政府活動（例えば水道サービス供給活動）の全ての操業・運営・維持に責任を持ち、これらのサービスを提供する。このサービス提供の対価として、民間側は年間一定のサービス料を政府から受け取る。更にその活動（典型的には、例えば水道水供給の量と質）の成功度合いに応じて、民間側はプラス・インセンティブを受け取るか又はペナルティを支払う。料金収入も運転維持費も政府にとっての収入と支出として計上され、民間マネージャーは商業リスクを一切負わない。即ちリースに比べて、民間側の参加はかなり低下している。
- (d) サービス（委託生産）契約。 これは一般的なサービス契約であり、民間と契約した固定価格で政府が財・サービスをその民間企業から購入する。即ち、アウト・ソーシングの一つである。例えば、水道水を民間に生産・供給してもらい、その水を政府が購入して消費者へ与えるという風に考える。単なる歳出による購入との異なりは、今まで政府が行ってきた活動（水道水供給）をアウト・ソーシングして、その産出する財又はサービスを政府が購入する点にある。これの一番典型的な例がアウトソーシングである。

これは基本的には2種類に分かれる：産出に関するサービス契約と投入に関するサービス契約である⁷。

民間への移譲方法4：新規投資の民間への移譲。民間投資契約方式、またはPFI方式とも呼ばれる⁸。従来政府によって行われてきた社会資本への投資や社会資本の運営維持等を、民間事業者の資金や運営ノウハウ等によって肩代わりさせようという方法である。これによって、政府の投資及び運営維持負担を軽減する事を目的としている。民間事業者にとっては、次第に減少してきている投資機会が増えるメリットがある。

途上国においてはBOTやBOO（後出）などの形で以前から存在していた方式である。これらが先進国英国に於いて1992年11月にPFI(Private Finance Initiative,民間資金主導手法)という形で導入されたことにより、世界の注目を集めることとなった。PFIでは三つの方法（独立採算型、サービス提供型、ジョイントベンチャー型）が考案されたが（通商産業省、新エネルギーリサイクル等PFI推進協議会、1998, p.9）、その中の独立採算型がBOTやBOOを含むもので、民営化の道具として実際に使われてきている。独立採算型PFIの主な方法は以下のようなものである（同上, p.10-12）。説明の便の為に、最も民間参加度合いが低い方式から高い方式への順で並べてあるが、どれも民間参加度が高い方法である。

(1) BOT。これは最も有名な民間投資契約方式であり、Build-Operate-Transferの頭字

語である。民間事業者が主導的かつ自立的に社会資本施設（例えば発電所や橋）を建設し（B）、一定期間（例えば20年間）施設を運営し（O）、利用者料金（User Charge）を徴収することにより建設費と運営費を回収しかつ適切な利益をあげ、その一定期間後にその施設を運転可能な状態で政府へ無償で譲渡する（T）方式である。政府はこれを設計し、競争入札にかけ、利用者料金が一番安いか又は消費者へのサービスが一番高い民間事業者に対し事業許可を与え、契約を結ぶ。損失のリスクは民間事業者が負担し、政府は負担しない。

(2) BOO。これはBuild-Own-Operateの頭字語である。BOTとほとんど同様だが、政府へ譲渡することは行われず、最後まで民間事業者が所有しかつ運営する。

(3) DBFO。これはDesign-Build-Finance-Operate-Transferの頭字語である。これもほとんどBOTと同様であるが、BOTに加えて施設計画（即ち施設のサイズ、機能など）を民間が自分で決められる点、建設の為の資金調達も民間事業者が行う点がBOTに追加されている。Tの字が抜け落ちているけれども、やはり一定期間後に使用可能状態で政府へ無償譲渡する。

民間への移譲方法5：誰に移譲するか。以上を逆方向から見れば、民営化の結果として、どの経済主体が財（サービス）の生産・供給を行うかによる類型化ができる。具体的には今まで8種類の経済主体が考えられてきた：(1) 民間企業（外国または国内）、(2) 民営化

される国有企業のマネジャーたち、(3) 規制付きの民間独占企業、(4) NGO・NPO、(5) 協同組合（消費者協同組合・地域協同組合等）、(6) その国有企業の被雇用者、(7) 個人又はボランティア（外国または国内）及び、(8) 民間主導の第3セクター（即ち、政府とそれ以外の民間とのジョイント・ベンチャー。但し民間主導であること。即ち民間的運営を保証する為に、民間部門が多数株（majority share）を持ち決定権を持つことを条件とする）。これらの間では、(1)→(8)の順に民間参加の度合いが低減していく。

G-4. その他

民営化後の料金・価格設定と補助金。これは民営化の類型化そのものではないが、民営化に伴って常に発生してきた問題なので、ここで検討しておく。民営化にともなう最も重要な作業は民営化後の料金・価格設定である。色々なことが問題となる。第1の問題は、自然独占の財・サービスを民営化した場合の料金設定である。当然民営化後の料金価格は短期限界費用（又は2部門料金制度による長期限界費用）によって設定されるべきであるし、そうでなければ民間は民営化に参入しない。原則はこれで良いのであるが、実際にこの価格を推定することはとても難しい。

第2の問題は、私的財であっても低所得者用公営住宅や（途上国）農村診療所の如く消費者又は利用者に支払能力が備わっていない場合である。今までは政府が供給してきたので安い料金か又は無料で供給出来たが、民営

化後は利用者料金を安くする為には政府補助金を民間事業者へ手渡さねばならない。民営化した場合先ず、この料金設定と補助金額の設定が難しい作業として残る。

更に、この補助金の出し方に2種類存在する：供給サイド補助金方式と需要サイド補助金方式である。ここでも低所得者住宅の例を考えて見よう。民間建設業者に低所得者用住宅を建設させ、賃貸住宅マネジメント会社（NGOでも良い）に購入させ、低所得者層へ賃貸住宅として貸し出すと考える。この時供給サイド補助金方式とはこのマネジメント会社（供給サイド）に補助金を与え、一般の市場賃貸料よりも安くさせるという方式である。一方で需要サイド補助金方式とは、このような低所得者用住宅の建設とマネジメント会社への補助金は一切行わず、直接低所得者層（需要サイド）に家賃一定額に相当するバウチャーを与えて、自分たちで勝手に住宅を探させる方式である。低所得者層は自分で賃貸住宅を見つけ契約する。月間家賃を支払う時にバウチャーを家主に手渡すことにより、その一部分だけの家賃を削減することができる。この両者の方式のうちどちらが良いかは一概には言えない。それは全くその財・サービスとその地域の需要、供給関係によって決定される。

H. 民営化が示唆する政府の新しい役割

H-1. 始めに

この節の方法としては、全世界で無数に実施されている民営化プロジェクトが暗に示

峻している方向を突き詰めると何処へ向かおうとしているのか?そして、その無数の民営化を支えている理論は、突き詰めると何処へ向かおうとしているのか?の二つを、政府の新しい役割という視点を中心として(それにだけに限るわけではないが)探してみる。

民営化のプロジェクト実施が向かっている方向は、前節の「民営化とは何か?」で明らかにされた、民営化方法の類型と民営化の対象分野が、本質的に何を目指しているかを考察することによってある程度明らかになると考える。そして、民営化の論理が向かっている方向は、民営化の理論的根拠と政府の失敗とが本質的に何を示唆するかを考察することによって明らかに出来そうである。考察は、各民営化方法の究極の目的を吟味し、本質を探究することを目指している。

H-2. 民営化方法の類型と、民営化の対象分野は、何を指しているか?

民営化方法の類型と民営化の対象分野が、本質的に何を指しているかを考察してみると、以下のような顕在的・潜在的な目的と、そこからの示唆が得られる。

民間に関わる政策への示唆

示唆1:自由化。民営化方法のなかの規制緩和が示唆する事は、政府活動の目的の一つは、自由化により民間の自由なビジネス活動へのインセンティブを与えることであると思われる。

示唆2:民間と市場への友好的な環境形成と

支援。民間活動支援と市場機能改善のための環境整備、即ち制度・組織の整備が政府の重要な役割と認識されている。特に、法的枠組みの設定と執行、物価水準の安定化、外部不経済にたいする対策、などが重要な“環境”と認識されている。

示唆3:競争の奨励。競争とインセンティブが効率的生産を達成するために重要である。民間の間での競争による効率向上とそのためのインセンティブの提供が政府の役割の1つである。更には、政府と民間の間におけるレベル・プレイング・フィールドの設定も重要な役割である。

示唆4:民間企業育成と市場創設。これは特に途上国において重要な目的となる。

政府自身への示唆

示唆1:民間をエミュレートする(競争的にまねすること。基本方針は、市場メカニズムと民間ビジネスの戦略と方法を、出来得る限り政府部門へ適用してみるべきであるという方針が示唆されている。経済の中での最大のセクターである政府セクターに民間原理を持ち込むことは経済成長に役立つ。現代では市場化の技術が発達し、政府部門のかかなりの部分に競争とインセンティブを持ち込むことが可能となってきている。故に、可能な限り民間手法(market testも含めて)を導入することが理論的に

望ましい。

示唆2：自由化と同時に、監督機関とその能力の強化。自由化すると、利己主義のみに走り、民間企業が放埒な、倫理にもとるような行動（モラル・ハザード）を取れる余地が増えることは確かである。従って、倫理にもとる行動を制御せねばならない。即ち、自由化の一方で、民間の活動を監視測定し・評価し・改善措置を取るような監督機関を強化する必用が出てくる。この必要性の最たる具体例が、1997年の東アジア金融危機の反省として強調されるようになった市中銀行への監視・監督強化である。監督機関の強化が政府の新しい役割の重要な一つとなる。自由化方針に対して一見矛盾するように見えるが、むしろ逆で、このような監督機関がワークしていることが、民間活動と市場活動の自由を保証し、それらを活発にする。

示唆3：政府内での競争とそのためのインセンティブ。政府内においても競争とインセンティブが効率的生産を達成するために重要である。ところが、現在の政府による活動はこのどちらも満足することが出来ていない。即ち、政府サービスの効率的生産を行う条件が殆どない。そこで、目的の一つは、政府の内での競争と外部（即ち民間企業）との競争の2つを導

入することにある。競争による政府の効率化達成、規律達成を目的とする。更に、競争がモラル・ハザードや汚職を防ぎ、伝統的な諸規制の代替役を果たすように設計する意図がある。

示唆4：政府の縮小。目的の一つは、政府の縮小にある。先進国においては中央政府（消費プラス投資）だけでGDPの約35～55%を使用しており、かつその比率は経年的に上昇してきている。第1にこの肥大化トレンドを押しとどめ、出来たら縮小へ方向転換することが目的の一つとなっている。その手段として、民営化が使われる。

示唆5：直接供給から間接供給へ。政府サービスの供給方法を、政府による直接供給から、民間による間接供給とそのM&E&A（Monitoring, Evaluation and Action、観察測定と評価と改善指令）へ移すことを目的としている。自然独占故に政府が行っている財・サービスの生産・供給を分割・競争化または民営化する。

示唆6：統治者・命令者から調整者（オネスト・ブローカー）・啓蒙者へ。更にこれらを進めて、参加による直接統治の役割を増加させる。そして参加が衆愚統治に終わらない為の必要条件として、市民啓蒙を行い、啓蒙者を育てる。

示唆7：直接の教育者・指導者から無数の教

育・指導者を育てる役割へ。

示唆8: 政府政策・組織の評価と改善。そのために業績契約システムが導入され、政府活動への価格と費用の導入が行われる。これらについては次のNPMの章で詳しく検討される。

示唆9: 事前的最適化から事後の制御(フィード・バック)へ。これもNPMの章で詳しく検討される。

示唆10: 政府組織を三カテゴリーに分類する。即ち、企画・戦略部門、執行部門、と規制部門に分類する。そして、執行部門をできる限り独立行政法人化(agencization)する。

示唆11: 政府サービスの可能な限りの有料化と利用者料金による商業化を行う。

H-3. 政府の失敗と、それを説明する諸理論は、何を示唆しているか?

Ⅲ-Dで(a) - (f)の六点にまとめられた政府の失敗は本質的に何を示唆しているか、そして失敗を説明する諸理論は何を示唆しているのか、を考察してみると、以下のような11の示唆が得られる。

示唆1: 政府は財サービスの生産・供与活動から可能な限り手を引くこと。Ⅲ-Dで示された沢山のかつ重要な政府の失敗が指し示す第1の結論は、政府があまりにも多種多様な財・サービスの供給に関与し過ぎているという点である。政府は、純公共財から始まり、二種の準公共財(ツール財とプール財)、そして私的財の供給にまで関与している。この

ような過剰活動を行ってきた結果、政府は失敗を犯すことになる。勿論例外はあるが、原則として政府は、これらの生産・供与活動から出来得る限り手を引き、それらの活動を民間へ手渡していく必要がある。純公共財の生産・供与活動でさえも、例えばNGO-NPO・オンブズマン・各種民間の協会(associations)・協同組合(cooperatives)・学会・専門家協会等へ、手渡していきけるし、そうすべきであろう。

示唆2: 監視測定・評価・改善指示へ。政府の重要な仕事は、直接的な生産・供与ではなく、これら民間へ手渡した財・サービスの生産・供与を監視測定・評価・改善指示(Monitoring, Evaluation, and Kaizen Order)する事へ移動する。勿論これらの監視測定・評価・改善指示の活動でさえ、民間へ委託することが可能であるし、そのほうが望ましい。しかし、これらを民間へ委託したとすれば、これら委託した契約そのものの監視測定・評価・改善指示が必用になるのである。即ち、何処まで民営化をしようとも、この監視測定・評価・改善指示の仕事だけは、最終的に政府の仕事として残り、かつ政府の最も重要な管理・運営機能となるはずである。

示唆3: 契約の設計と管理・運営へ。ここにおいて、民間に公共財・サービスを生産・供給させる為の契約(プロジェクトまたはプログラムまたは政策と呼んでも良い)を設計しそれを取り交わすこと、それを契約どりに実施させること、契約以上のパフォーマンスをさせるインセンティブを与えること、

そして実施を監視測定・評価・改善行動を指示することが、政府の重要な仕事として立ちあらわれる。即ち、契約の設計と管理・運営こそが政府の仕事となる。ここでは、プリンシパル・エージェント理論に依拠して、如何にしてインセンティブとペナルティーのシステムを契約書とその実施管理の中に作り上げるかが、最重要課題となるはずである。これらこそが、財・サービス生産ではなく、マネージャーとしての新しい政府の仕事となると思われる。

示唆4：民間活動と市場を育成、啓蒙、支援すること。これが、示唆1・2・3に次ぐ、政府の第2の新しい仕事であると思われる（「その1」のI-D参照）。

示唆5：参加を促し、政府・市民・民間企業の協働を促す。政府には重要な目的が2つある。第1は、主権者たる市民の福祉を向上させることであり、第2は主権者の参加が衆愚統治に終らないように市民を啓蒙し育てることである。これら2つの目的を効率よく実現する為には、参加こそが重要である（上野2004参照）。

示唆6：競争、破産、退出。Ⅲ-Dでまとめた政府の失敗の根源的理由は（a）競争の欠如即ち公的活動の政府独占：市場経済がパレート最適に到達できる源泉は競争であり、これが欠如していることが政府の最も致命的な欠陥であり；（b）政府の破産・退出の欠如と政府活動への参入の不足・欠如であり；（c）政府活動及び組織の結果に対する誘引（インセンティブ）と処罰（ペナルティー）

システムの欠如である。

通常の政治制度においては政府は常に独占であるし、政府の中で特に重要である行政部門としての内閣は次の選挙までの4-6年間は独占である。これを変えることはなかなか難しい。従って、ここで競争導入のために重要となる事は（a）直接選挙項目の拡大、（b）リコール制度の充実、（c）NGO・NPOの政府活動への参入、（d）独立的なシンク・タンクや学者・専門家による政府活動の評価、（e）政府とその官僚に対する適切なインセンティブとペナルティー、である。これらのベースに流れている思想はコンテストバリティ理論であり、直接民主制度の理論と思われる。インセンティブとペナルティー及びコンテストバリティについては、以下に述べる示唆9で検討する。直接民主制度の理論やNGO・NPOについてはこの論考の守備範囲を超えるので別稿に譲る。

示唆7：利己的な政府とその官僚。Ⅲ-Dでまとめた政府の失敗の中で特に（b）の政府の過剰活動と肥大化と、（e）の汚職及び利益誘導とは、公共選択理論によってうまく説明できる。即ち、政府活動と政治活動において、人々と政党は合理的に、即ち利己的に行動するという原則を、我々は事実として承認せねばならないようである。政党・官僚（そして企業と個人は当然）は、伝統的に経済学が仮定してきたように、社会のために市場の失敗を矯正し政府の失敗も矯正したいと考えて博愛的に行動するのではなく、官僚個人または所属する部署・グループの利益のために

利己的に行動すると考えた方が現実に近いと思われる。

示唆8：インセンティブとペナルティー。
従って、我々はこのことを承認した上で、政府・政党・官僚が社会の向上のために行動するように、インセンティブとペナルティーのシステムを組み立てねばならない。政府の失敗の中の(c)政府の非効率をうまく説明するプリンシパル・エージェント理論も同じ結論を導き出す。

示唆9：自然独占とボウモルのコンテストビリティー理論。 この理論は、自然独占は政府による供給が望ましいという既存の理論を覆し、自然独占と思われてきた経済部門に民間による競争（これに政府系独立法人の参入を加えても良い）を持ち込む事が出来、かつそれが望ましいという事を理論付けている。即ち、独占的な市場においても、潜在的な新規参入圧力が有効に働く限り、既存独占企業は価格支配力を行使できず、最も効率的な資源配分が実現されるという理論である。ここでは参入・退出にサンク・コスト (sunk cost, 回収不可能な費用) が伴わないか、または非常に小さいことが前提とされている(金森他、1998, p.425)。

この理論が意味することは以下のようなものである。先ず、純公共財は現在殆どの国で政府によって供給されている。更に準公共財の中の水道、鉄道、テレビ、ラジオ（これに電力、電話を加えても良い）の生産・供給も過半数の国で国営である。これらが国営である理由は、自然独占であることにある。即ち、

初期投資が膨大になるため規模の拡大により平均費用が通減していく為、独占供給が望ましいので自然独占と呼ばれる。独占の場合、民間独占によるとその市場支配力を利用して超過利潤を得ようとする為、民間ではなく政府によって供給されることが望ましいというのが既存の理論であった。これが水道・鉄道などの国営を根拠付けていた。しかし、これに対して、現在ではコンテストビリティー理論により、以下のような反論が可能となった。コンテストビリティーは、以下のような参入・退出費用の低下メカニズムが作り出されたことにより実現可能となった。即ち、(a) 新しい技術開発の結果、初期投資の小さいユーティリティー・サービスの生産が可能となった。典型的な例が発電におけるガス・タービンによる小規模発電施設である。これが小さな投資による発電を可能にした。(b) 航空産業では飛行機の中古市場の発達によって、更に航空機のリース会社とリース契約の発達によって、企業の設立費用や埋没コストが大幅に低下した。その結果として、参入・退出の費用が低下し、参入圧力が高まった(山本1994, p.37)。(c) 分割化と細分化による参入コストの低下と競争の導入が考え出された。例えば、電力ネットワークを発電・送電・配電の3つに分割し、更に地理的に分割することによって、細分化することによる(投資費用という)参入コストの低下が考え出された。更には、(d) マネージメント契約の導入がある。例え巨大なネットワークそのままの完全な自然独占企業であっても、所有は政府そ

のままとして、そのマネージメント（経営・運営）のみを民営化することにより、参入・退出コストをほとんどゼロにすることができる。このマネージメント契約を例えば5年毎に入札で決定するならば、現在マネージメント契約を政府と結んでいるマネージメント会社も、5年毎の参入によって競争にさらされることになる。

このような状態、即ち独占市場でも参入・退出費用の低下により、常に参入の競争圧力にさらされている状態をコンテストابلと呼び、その市場をコンテストابل市場と云う。これはボウモル（W. J. Baumol）のコンテストアビリティ理論と呼ばれ、これによって独占企業であっても競争圧力を加えることができ、民営化が可能となった。

示唆10：新しい技術の振興とそれに対応した制度・政策作り。示唆9で述べた如く、新技術開発によって平均費用低減の解消と自然独占の解消の可能性が出てきた。上記の如く電力部門では技術革新の結果、大規模投資を必要としない発電が可能となり、平均費用低減傾向が減少し、送電ロスを減少させることが出来るようになった。即ち、この部門では小規模発電施設のような新しい技術開発の結果、初期投資の小さい小規模ユーティリティ・サービスが可能となってきた。政府は、政府介入の必要を減らすような技術開発を振興し、それに見合った制度・政策（例えばマネージメント契約方式）を導入することが望ましい。

示唆11：政府活動自体の監視測定・評価・改善要求の必要性。Ⅲ-Dでまとめた政府の

失敗の（e）の問題に対処する手段の一つとして、民営化されなかった政府活動自体の、監視測定・評価・改善要求が必用である。このメカニズムの典型例がオンブズマン制度であるが、これに限る必用は全くなく、多くの市民及び団体・協会が行うべきであろう。米国に於いては、この分野の重要な役割を、独立シンク・タンクと独立NPOセクターが担うことが期待されている（上野 2003, pp.32-36）。これは、当然政府活動の改善に役立つ。更にそれに加えて、政府活動の監視・評価・改善要求は、市民参加を促し、市民の中に政治・統治への当事者意識を育て、究極的には民主主義制度を維持発展させ、文明化を進めるために最も有効なメカニズムの1つと言える。

この場合の政府の役割は、第一に情報開示であり、民間による監視・評価活動に協力することである。当然のこととして、政府はこれを好まないのも、政府が協力するようなインセンティブとペナルティのシステムが必要となる。

H-4. まとめ

予測されたとうり、そして当然のこととして、上記H-2とH-3が示唆する変化の方向は同じ方向を向いていると言って良い。政府の新しい役割についても同じ方向を示している。

この論考の続きである「その3」では、ニュー・パブリック・マネージメントが示唆する新しい政府の役割を検討する予定である。

注

- 1 大住 (2002, p. 44) によれば、「生産資源の特殊性」とは、ある特定の生産活動にのみきわめて有用性をもつ性質。例えば、熟練労働者の技能や、特殊な用途の為の高額の生産設備など。
- 2 金森他 (1998, pp. 71-72) によれば、代理人 (agent) との利害関心の違いから依頼人 (principal) がこうむる損失。
- 3 民営化の方法は、それぞれの国の発展段階や政治・経済環境によって使える手法が異なってくる。特に先進国と途上国では、使える手法が異なる可能性が高い。従って最低、先進国用と途上国用に区別して手法を考えることが望ましい。
- 4 コンセプトとしては英国方式のほうが優れている。即ち、上下分離は列車運行において参入と競争の可能性を持っているが、地域分割の場合はその可能性はなく、単に地域別の経営結果をくらべる競争しかない。しかし、結果を事後的に評価・判断すれば、日本方式は成功とはいえないかも知れないが少なくとも失敗ともいえない。これに対し、英国方式はその事故発生率や運行の乱れなどから判断して失敗といつてよいようである。英国方式の失敗は多分、上下二社間の取引コストが非常に高いということに起因していると思われる。
- 5 何故、移行国の移行政策手法を参照するかというと、移行国こそが民営化を最も広範囲にわたるかつラディカルに行ったからであり、かつその政策リストは民営化に何が必要かを示唆していると思われる為である。
- 6 通常リース契約では、原則として徴収した利用者料金の所有権は民間事業主にある。事業主は、政府所有の資本財 (土地、建物、機械) のリース料として、利用者料金の中から毎年一定額を政府へ支払う。その残りから運転維持費を支出し、その残りの利益 (または損失) の全ては民間事業主の利益 (又は損失の負担) となる。即ち営業リスクは全て民間の負担となり、政府は投資リスクのみを負担する。一方でアフター・リース契約ではこれの逆の形となり、原則として徴収した利用者料金の所有権は政府にある。民間事業者は、生産物 (例えば水道水) あたり一定の額 (lease contractor rate, LCR と呼ばれる) を生産費用及び利潤として受け取る。即ち民間事業者は一定額の収入を保証されている。ここから運転維持費用を支出し、残りが民間事業者の利益又は損失となる。一方政府は、民間事業者が収集した利用料金とこのLCRとの差を負担する。即ち、利用料金がLCRよりも大きければ政府は利潤を民間事業者から受け取る。逆に利用料金がLCR

よりも小さければ差額を政府が民間企業に支払わねばならない。即ち、営業リスクは政府側が負担する。

原則は上記の通りであるが、実際に行われた契約 (アフリカおよび東アジアに多い) では通常リースとアフター・リースとの差は、それほどはつきりしていない。

- 7 産出サービス契約とは、ある政府活動の産出面を政府自身が行うことを止め、民間に委託し、そのサービスを購入することである。例えば、上記の水道の例もこれに属する。水道以外では、国有鉄道の荷物取り扱いと収納倉庫保管 (即ち国有鉄道活動の産出サービス) 活動を国有鉄道職員が自ら行う事を止め、民間事業者に委託し、そのサービスに対してサービス料を支払う (即ち、サービスを購入する) ことがこれに当たる。又、道路局が自ら道路を建設する活動を止めて、請負業者に建設を委託することもこれに当たる。政府道路局はサービス料 (即ち建設契約額) を民間業者へ支払う。これは、先進国においては当然のことであるが、途上国においては道路局が建設機械を所有して自分で道路を作っているケースはかなり存在する。例えば農村道路などは、このケースの方が多いと言われる。低所得者用住宅建設についても同様のことがいえる。投入サービス契約とは、ある政府活動の産出の為に必要な投入サービスを政府が自ら作ることを止め、民間から購入することである。これも典型的なアウト・ソーシングである。例えば、政府水道事業において、その料金請求・収集、記帳・会計作業等を政府自ら行うことを止めて民間に業務委託し、民間事業者からそれらのサービスを購入することがこれに当たる。あるいは庁内清掃作業を政府職員が行うことを止め、民間業者に業務委託することもこの例に入る。
- 8 PFIとは、private finance initiative の頭字語。

参考文献

- 青木昌彦 (1995) 『経済システムの進化と多源性: 比較制度分析序説』 東洋経済新報社、東京。
- 青木昌彦・奥野正寛・岡崎哲二編著 (1999) 『市場の役割、国家の役割』 東洋経済新報社、東京。
- 猪口孝、大澤真幸、岡沢憲美、山本吉宣、スティーブン・リード編 (2000) 『政治学事典』 弘文堂、東京。
- 金森久雄、荒憲次郎、森口親司編 (1998)、『有斐閣経済事典、第3版』 有斐閣、東京。
- 宮川公男、山本清編著 (2002) 『パブリック・ガバナンス: 改革と戦略』 日本経済評論社、東京。
- 大住荘四郎 (1999) 『ニュー・パブリック・マネージメント: 理念・ビジョン・戦略』 日本評論社、

- 東京。
- 大住荘四郎 (2002) 『パブリック・マネジメント：戦略行政への理論と実践』 日本評論社、東京。
- ストレンジ、スーザン (1998) 桜井公人訳 『国家の退場：グローバル経済の新しい主役たち』 岩波書店、東京。
- ティーマイヤー、テオ及びガイ・クォーデン (編、1987)、尾上・廣岡・新田訳、『民営化の世界的潮流』、お茶の水書房、東京； 原本はTheo Thiemeyer and Guy Quaden (ed. 1986), *The Privatization of Public Enterprises: A European Debate*, CIRIEC (Centre international de recherches et d'information sur l'economie publique), Liege, Belgium.
- 通商産業省 (旧) 及び新エネルギーリサイクル等PFI推進協議会 (監修) (1998) 『PFI入門：「日本版PFI」の実現のために』、商事法務研究会、東京。
- 上野宏 (2002a) 「第1章。発展途上国における民営化のタイポロジーと最適方法」高橋基樹 (研究代表) 『発展途上国の民営化のタイポロジーと最適手法：平成12-13年度科学研究費補助金・研究成果報告書』 3月、神戸大学国際協力研究科、神戸。
- 上野宏 (2002b) 「民営化とニュー・パブリック・マネジメントの論理的帰結：政府の新しい役割—その1」『国際協力論集』 第10巻第1号、6月、神戸大学大学院国際協力研究科、神戸。
- 上野宏 (2004予定) 「政策工学試論2：政策プロセス、政策評価、及び予算策定」『日本評価研究』 4巻1号、3月、日本評価学会、東京。
- 上野真城子 (2003) 「6. 政策研究—コーディネーションとマネジメント」統合研究開発機構『NIRA政策研究』 第16巻第2号、東京。
- Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot and Pat Walsh (1996), *Public Management: The New Zealand Model*, Oxford Univ. Press.
- Clark, Colin and David Corbett (ed. 1999), *Reforming the Public Sector, Problems and Solutions*, Allen & Unwin.
- Hodge, Graeme A. (2000), *Privatization: An International Review of Performance*, Westview Press, Boulder, CO.
- Guislain, Pierre (1997), *The Privatization Challenge: A Strategic and Institutional Analysis of International Experience*, World Bank Regional and Sectoral Studies, World Bank, Washington D.C.
- Lane, Jan-Erick (2000), *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, Third Edition, Sage Publications, London.
- Meggison, William L. and Jeffrey M. Netter (2000), "From State to Market: A Survey of Empirical Studies of Privatization," mimeo, Price College of Business, University of Oklahoma, Norman, OK, USA.
- Nolan, Brendan C. (ed. 2001), *Public Sector Reform: An International Perspective*, Palgrave, New York.
- Osborne, David, and Ted Gaebler (1993), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume Book.
- Savas, Emanuel S. (2000), *Privatization and Public-Private Partnerships*, Chatham House Publishers, Seven Bridge Press, New York.
- Stiglitz, Joseph E., 2000, *Economics of the Public Sector*, 3rd Edition, W.W. Norton, New York.
- Ueno, Hiroshi (author and ed. 1994), *Nigeria, Strategies for Private Provision of Infrastructure and Urban Services*, a sector study, the World Bank, Washington, D.C.
- Vickers, John and George Yarrow (1997), *Privatization: An Economic Analysis*, MIT Press, MA.
- World Bank (2002), *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*, World Bank, Washington D.C.
- World Bank (2003), *World Development Report 2003: Sustainable Development in a Dynamic World: Transforming Institutions, Growth, and Quality of Life*, World Bank, Washington D.C.

New Roles of the Government: Logical Consequences of Privatization and New Public Management : Part - 2

UENO Hiroshi *

Abstract

Privatization and new public management started around 1980s and now have spread to almost all countries in the world. Both have emerged because of failures of governments, and they were and are being welcomed as the countermeasures to the ills of government failures. By addressing the ills of government failures, it seems that these policies are implying much more substantial changes in the roles of governments or even the future of the government's roles. This paper examines the two policies in detail in terms of their implications to the new roles of governments. Through the examination, it intends to abstract the new roles of governments.

The entire paper has six chapters and is divided into four parts. Part 1 was already published in June 2002 in this Journal of International Cooperation Studies, which contained Chapters I and II examining theories of market failures and government failures.

This Part 2 covers only Chapter III which is about privatization and its implications. Sections A, B, C and E discuss definitions, causes, and objectives of privatization. Section D summarizes the patterns of government failures as theoretical basis for privatization. Section F examines the types of government activities that have been and could be subjected to the privatization. Section G identifies seven groups of privatization methods used in the past. From the examination in Sections D, F and G, Section H derives implications for the new roles of governments.

In the coming Part 3, Chapter IV will examine the implications of the New

* Professor, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.

Public Management to the new roles of governments. Chapter V will compare the traditional definition of government's roles conceived by the school of public administration to several recent propositions regarding the roles of governments proposed by various scholars. Chapter VI will finally draw conclusions about the new roles of governments from the implications derived from examinations in each chapter.