



Title	日本道路公団民営化に伴うネットワーク構造の変化に関する考察
Author(s)	多田野, 聡
Citation	北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル, 12, 175-207
Issue Date	2006-02
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/22355">https://hdl.handle.net/2115/22355</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	12_P175-207.pdf



# 日本道路公団民営化に伴う ネットワーク構造の変化に関する考察

ただの      さとし  
多田野      聡

## 目次

はじめに .....	177
第1章 考察における理論的背景 .....	178
1. NPM理論 .....	178
2. NPMを実践する条件とその限界 .....	180
3. 縦型ネットワークと横型ネットワーク .....	180
第2章 分析のフレームワーク .....	182
1. 組織間のつながり .....	182
2. 上下一体方式と上下分離方式 .....	184
3. まとめと今後の分析の進め方 .....	184
第3章 上下一体方式におけるネットワーク構造 .....	185
1. JR .....	185
(1) 民営化の流れ .....	185
(2) 各社の概要 .....	186
(3) 組織間の連携 .....	186
2. 電力 .....	188
(1) 民営化の流れ .....	188
(2) 各社の概要 .....	188
(3) 組織間の連携 .....	188
3. NTT .....	191
(1) 民営化の流れ .....	191
(2) 各社の概要 .....	191
(3) 組織間の連携 .....	192
4. 考察 .....	194
(1) 協議・ルールを媒介としたもの (<I-B>タイプ) .....	194
(2) 中立的な管理機構を媒介としたもの (<I-C>タイプ) .....	194

(3) 経営資源を媒介としたもの (< I - D >タイプ) .....	194
第4章 上下分離方式におけるネットワーク構造 (英国国鉄民営化の事例から) .....	195
1. 英国における鉄道事業の変遷 .....	195
2. 英国における鉄道事業の組織 .....	195
3. 英国国鉄民営化の事例から学ぶことができるもの .....	198
第5章 高速道路事業への示唆 .....	201
1. 民営化の流れ .....	201
2. 民営化のスキーム .....	201
3. 高速道路事業への示唆となるもの .....	202
(1) 高速道路事業の特性 .....	202
(2) 役割分担と責任範囲の設定 .....	203
(3) 資産管理に対する「機構」のガバナンス能力 .....	203
(4) リーダーシップの存在 .....	203
(5) まとめ .....	204
おわりに .....	204

## はじめに

2004年6月、道路関係四公団民営化関係四法案<sup>1</sup>が国会で可決・成立した。これによって、道路関係四公団は2005年度中に独立行政法人高速道路保有・債務返済機構（以後「機構」と呼ぶ）と6つの民間会社（以後「会社」と呼ぶ）に再編成されることとなった。こうした道路公団改革は、小泉内閣が2001年4月の発足以来進めてきた一連の構造改革、民間化政策の中でも中心的な議題として取り上げられてきたものである。

再編成後の高速道路事業は上下分離方式の形態をとる。具体的には、「機構」が道路資産を保有し、道路の建設・管理・料金徴収を行う「会社」から支払われる貸付料を原資として45年間で建設費を回収するというスキームである。

この再編により、これまで一元組織で運営されていた全国ネットワークは分割され、異なる経営主体によって所掌されることとなる。分割の利点として、意思決定を行う階層が低くなることにより組織としての応答性が高まり、利用者のニーズに迅速に対応できることや、これまで全国画一化されていたコスト面やサービス面での基準を地域の実情に合った柔軟なものに見直すことが可能となるなどが挙げられる。一方で、異なる会社をまたがる利用に対する利便性の保持や、R&D投資の分散化による技術力の低下などが懸念材料として挙げられる。こうした問題を克服するには、分割された組織間による連携を如何に形成し、機能させるかが重要な課題となる。

また、分割によってネットワークを構成する組織構造が変化することから、これまで同一ネットワークの内部で階層的な関係にあった各組織が独立してフラットな関係に変化する。これに伴って、ネットワークを運営していくための組織間関係や意思決定構造（以後「ネットワーク構造」と呼ぶ）も変化が求められることになる。この課題を克服する手段を検討するには、それまで一元的な経営を行ってきた全国組織が分割・民営化され、ネットワーク構造が大きく変化した事例を参考に比較

検討することが有効である。こうした事例は国内外を問わず見いだすことが可能である。

以上の問題意識の下で本研究の目的の一つは、これらの国内外の事例における組織間関係の変化を検証することによって、分割された後のネットワーク構造を整理・類型化することにある。また、この分析を通じて、今後の高速道路ネットワークに対して必要となる課題、要素等を具体的に整理し、そこで普遍化可能なネットワークガバナンスの要素を見いだすことが本研究のもう一つの目的である。

なお、高速道路事業における組織として、以下に掲げる二つの理由から、道路関係四公団のうち日本道路公団（以後「JH」と呼ぶ）のみを分析対象とする。第一の理由は、本研究においてはネットワークの分割に伴う組織間の意思決定構造の変化を対象とするため、それまで一元的な組織だったものが複数の会社に分割されるという事例<sup>2</sup>に対象を絞ることが有効となるためである。第二の理由は、民営化された後の三公団（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）がネットワークにおいて占める位置付けは、JHが分割されてできた「会社」と同一であるため、JHを研究対象にすることで三公団にも応用可能な共通要素の抽出が可能であることが挙げられる。

本研究は以下のとおりの構成とする。第1章では本研究を進めるうえで基礎になる理論を概観する。まず、1980年代以降における世界的な行財政改革の理論的な基礎となっているNPM理論について整理する。次いで、近年の社会経済状況の変化に伴う社会経済構造の変化の必要性について、ネットワークという視点から考察する。第2章では本論文の分析フレームワークについて述べる。分析における視点は、「ネットワークにおける組織間の結びつき」と「ネットワークの分割方法」の2つである。前者では組織間を媒介する要因に着目する。後者では、分割の具体的な形態である上下一体方式と上下分離方式に分けた考察を試みる。第3章と第4章においては、過去に行われた公益事業の分割・民営化の事例を紹介する。

第3章では上下一体方式における事例、第4章においては上下分離方式における事例を取り上げる。最後に第5章において、高速道路事業における現在の分割・民営化案の概要を示したうえで、第3章で検証する組織間関係の特徴・第4章で示す上下分離方式における留意点をもって、今後の制度設計を行うにあたって踏まえるべき留意点を示唆することとした。

## 第1章 考察における理論的背景

本章では本研究における分析の背景となる理論を概観する。まず、本研究の対象である民営化をはじめとした一連の民間化政策において1980年代以降、理論的な基礎となっているNPM理論を整理する。このことにより、1980年代以降の先進諸国における行政機関の性格そして官民関係等がどのように変化してきたかを理解することが可能である。次いで、NPM理論の持つ本質の問題点について整理を行う。ここではNPM理論の持つ限界や課題を理解せず実践しても、現実の成果にはつながりにくく、問題点を拡大させる可能性があることを検証する。最後に、民間化政策に伴って起こるネットワークの性格の変化について触れる。戦後日本の社会でも主流となっていた価値観の画一化を背景とした縦型ネットワークに限界が生じ、価値観の多様化を踏まえた横型ネットワークの性格を加味する必要が生じてきている点について整理する。ネットワークの性格の変化は、各組織間の関係そして内部のガバナンス構造を変化させ、意思決定の構造をも変化させることとなるからである。

### 1. NPM理論

NPM理論 (New Public Management theory) とは、1980年代以降の先進各国における行政改革の基礎となった理論である<sup>3</sup>。NPM理論が根ざしている思想は、新保守主義 (neo-conservatism) である。この思想は自由と責任に基づく競争や市場原理を重視し、経済活動や社会活動に対する行

政の介入を批判するものであり、そこから生まれてくる行政改革の基本的な姿勢は「小さな政府 (small government)」「官から民へ (privatization)」を志向するものとなる。

NPM理論が行政改革において実践に移されたのは、80年代に行われた英国のサッチャー政権、米国のレーガン政権、日本の中曽根政権においてである。それらは新保守主義の思想に根ざし、公的部門に民間企業的な経営手法を取り入れたり公的部門の領域や組織そのものを民間化したりすることによって市場原理や競争原理による能率の向上を目指していたことが共通点として挙げられる。そうした共通点を通じて、経済社会における資源配分を市場を通じてより多く行い、民間活動領域を拡充する取り組みである。

NPM理論は方法的個人主義の立場から公共選択アプローチをもって公共性を追及する。これは、従来主流であった厚生経済アプローチとは一線を画すものである。厚生経済アプローチでは「自己利益の最大化を行動原理とする合理的な個人としての家計・企業部門と異なり、政府は無私の行動主体として社会全体の純便益拡大を追及する主体である」と位置付ける思想が根底にある。そのため、政府は公共性を実現する唯一の主体とされ、福祉国家的政策の流れにおいては大きな政府が志向されることとなる。こうした思想のもとでは「政府の失敗」の方が「市場の失敗」よりもデメリットが小さいと考え、「市場の失敗」を政府が補完することが重視される。ここで導かれるモデルの中心は政府の役割の重視であり、如何に政府が「市場の失敗」を改善し、社会全体の便益拡大との矛盾を調整するかという点が重視される。このアプローチでは、主体論として公共性追求の官と私的利益追求の民を明確に区分する二元論的議論と制度設計が進められることとなる。

これに対して、公共選択アプローチにおいては、「政府も他の経済主体と同じく、自己の利益最大化を追及する利己的・合理的な主体である」という思想が根底にある。公共性を実現する主体は政府だけでないとされ、その結果、小さな政府が志

向されることとなる。こうした思想のもとでは「市場の失敗」の方が「政府の失敗」よりもデメリットが小さいと考えられる。そのため、このアプローチでは「政府の失敗」を市場的な機構において如何に修正するかを主眼とし、単なる「官-民」の二元論から脱した議論が進められることとなる。導かれるモデルの中心は政府・企業・国民の関係であり、各主体の持つ利己性・合理性を利用して、社会全体の役に立つように各主体の関係を如何に調節するかということに主眼が置かれる。

公共選択アプローチにおける基礎は、厚生経済アプローチと同じく、政策プロセスを市場に類似化する手法がとられる。そうした中で、政府を含めた各経済主体は、自己利益を追求する“合理的な”存在として捉えられる。各経済主体はそれぞれの持つ効用関数にしたがって合理的最大行動をとると仮定し、それら個々人の合理的行動が集合的にどのように機能するのかを考察する。そして、社会全体にどのような影響を与えるのかについて演繹的推論を行う。そのため、分析は必然的に規範的なものとなり、実証的な内容には合致しないところが出てくる。また、このアプローチ方法に沿って目的志向的な行動をとるとしたら、増分的・漸進的な変革パターンがとられるのが一般的である<sup>4</sup>。

1980年代以前は厚生経済アプローチに基づく福祉国家論的な考え方が主流であった。そのため、政府の役割は大きく、行政による社会経済への介入が積極的に行われていた。しかし、80年代以降に先進諸国で少子高齢化や経済の低成長化が見られるとともに福祉国家論に基づいた社会経済システムに限界が見られるようになった。そのため、公共選択アプローチに基づいたNPM理論が注目されるようになった。そしてこの思想は、サッチャーやレーガンの行った「従来政府が行ってきた事業でも、民間で担ったほうが効率的な部門は民間化する」という政策により具体化された。すなわち、厚生経済的な考え方から公共選択的な考え方へのシフトがNPM理論を導き、「小さな政府」「官から民へ」という社会政策の転換につながっ

たのである。

NPM理論の骨格となる事項は以下の4点であり、「小さな政府」「官から民へ」という社会政策の転換はこれらによって具現化される。第一は、裁量権と責任の委譲・明確化である。これは、最終的な公共サービスの受け手である国民になるべく近い行政組織あるいは責任単位に、サービスの編成等に関する裁量権を可能な限り与え、同時にそれに伴う責任も担わせることである。従来の公共サービスは規則や運営等に沿った、いわゆる「ルール・ドライブ型」の行政体質により提供されていたために、国民のニーズが変化しても、それに合わせた迅速な対応が困難であった。こうしたことから、裁量権と責任を国民に近い部局に委譲することによって、国民のニーズを主体とした適宜適切なサービス提供を行う「ミッション・ドライブ型」の行政体質を形成することが求められてきている。また、裁量権を拡大させることにより、資金・人材等の行政資源を、民間を含めた広い選択肢の中から投入することが可能となった。このことは公共サービス編成の多様化を可能にする。一方、公共サービスの質を担保するためのモニタリングという新たな役割が行政に求められるようになってきている。

第二は、市場原理や競争原理を可能な限り活用することである。この点ももたらす効果は次の2点である。それは、①資金・人材等の行政資源を、民間を含めた広い選択肢の中から投入することにより、民間部門のマネジメント手法を取り入れ、コスト削減等の能率向上が図られること、②市場原理や競争原理に行政が対応する必要が生じ、さらに民間とのパートナーシップも形成されるために、行政組織や行政情報等の質が変化し、これまで十分に果たされてこなかった納税者や債権者への説明責任・責任能力を高めるとともに、行政機関の組織分化や意思決定過程にも変化が期待できること、である。PFI (Private Finance Initiative) などは、事務事業のレベルでこの面を具体化した政策である。

第三は、行政サービスの提供等における統制基

準の見直しである。これは、従来のルール・ドライブ的な官僚行動をミッション・ドライブ型に変換することを示す。すなわち、これまで官僚行動の基準となっていた規則万能主義や、そこから派生する前例踏襲主義、繁文主義等を改め、国民・住民を顧客として捉え、そのニーズに適宜適切に対応することを行動の基準とすることである。

第四は、組織改革である。これは上記の3点を具現化するために行われる、結果としての枠組みの変化である。これは組織のフラット化や地方分権などにより具体化されている。ただし、組織改革を行ったとしても、官僚行動の変化を伴うものでなければ限定的な効果しかもたらすことができない。

## 2. NPMを実践する条件とその限界

NPM理論はあくまでも行政の能率を向上させる手段であり、これ自体が目的ではない。また、この理論を実践さえすれば成果が上がるという万能の道具でもない。現在、国・地方を問わず多くの行政機関において、政策評価やPFIなど、NPM理論に基づいた行政改革の取り組みが行われている。しかし、NPM理論を実践する環境が整備されていなかったり、NPM理論の特性や限界を理解せずにやみくもな制度設計を行ったりした場合には、思うような成果を上げることはできない。前者の問題を克服するためには、予算編成や執行などと連動させ、導入された制度が自己完結しないよう行政の行動メカニズム自体を見直すように仕向けることが必要である。また、後者の問題を克服するためには以下の三つの特性を念頭におくことが求められる。一つ目は、NPM理論の背景に市場原理主義があることである。NPM理論の実践により官民の領域が再構築されるため、市場原理をどの程度取り入れて行政領域をどの程度にするかということが明確化される必要がある。二つ目は、NPM理論が方法論的思考だということである。NPM理論は理論的思考でないために実践的である半面、手段に偏って全体的な観点からの目的や意義等を見失い、自己目的化する危険

性があることに注意が必要となってくる。三つ目は、NPM理論が非普遍的な上向的思考だということである。そのため、過去の成功事例をそのまま模倣するのではなく、その前提として組織の行動様式の共通軸がどの程度存在するのかを検証する必要がある。NPM理論を成果に結びつけるにはこれらを踏まえることが条件となる。この条件を満たさない場合、NPMの実践が成果につながらず、単に行政の仕事を増やすだけの結果となり、コストや時間の浪費を生み出すこととなる。

また、原理的な新自由主義（原子個人主義）に基づいてNPM理論が描き出す理想像をそのまま実践することはネットワークをすべて否定することとなり、現実的な政策につながりにくくなる。厚生経済アプローチに基づく社会経済システムに限界が見られてきたとはいえ、厚生経済による公共性の概念自体が否定されているわけではなく、その対立概念である公共選択による公共性の概念を原理的に肯定することは適切ではない。

そこで、行政と民間が協働し、双方から異なる資源を組み合わせることによってよりよい公共サービスを提供するというPPP（Public Private Partnership）の概念が注目されるようになってきている。これは原子個人主義と異なり、行政と民間の双方の限界を認識したうえで、両者が相互に支持し補い合いながら新たなネットワークを構築することである。新しいネットワークの規模やその結びつきをどのレベルに保つのがよいかは個々の事例により異なってくる問題であり、その都度検証が必要となってくる。こうしたことから、NPM理論が描き出す姿自体を是とするのではなく、あくまでも、それまで存在していた官主導のネットワークを個別化・独立化する方向にもっていくという「大きな流れ」の理論的根拠として捉えるのが妥当であろう。

## 3. 縦型ネットワークと横型ネットワーク

NPM理論に基づく行財政改革が進むにつれ、これまで構築されてきたネットワークに基づく社会構造が解体されていくことになる。裁量権が委

議された結果、これまでネットワークの一部として扱われていた機能が地域毎あるいは事業毎に個別化・独立化する例が多くみられる。また、市場原理を導入することに伴って行政活動における透明性が重視されるようになり、従来型ネットワークにおける内部補助に対する批判が高まってきている。NPM理論の根底にある「小さな政府」、「官から民へ」の流れは、ネットワークの分割、ネットワークを構成する組織間の関係の質的变化（階層の解体と意思決定機能の分化）を促し、従来の社会構造そのものを大きく変化させるものとなっている。その流れは、「旧来は縦型ネットワークが主流であった社会構造に横型ネットワークの要素が取り入れられ始めている」と言い表すことができる。

縦型ネットワークは、官僚機構に代表される多層性の組織構造（個人あるいは組織のつながりの形）である。この形態は問題解決型の社会構造においては極めて有効に機能する。その特徴としては、①階層ごとに意思決定への参加者を限定化できること ②トップダウン方式により代替案をオープン化せずに限定化できること ③シェアや行政サービスの拡大など単一性を持った価値観の形成と維持が容易なこと ④右肩上がりの下では結果予測の確実性が比較的高くかつ各主体間で共有しやすいこと ⑤問題解決に向けた意思決定の導線がトップダウンにより直線的であること ⑥縦型ネットワーク内では全体の調整により最適化が可能なことなどが挙げられる。しかし、問題の構造を過度に単純化することから、組織の成員が狭いセクションの中での最適化を図り合成の誤謬をもたらす可能性（限定された合理性）や、当初想定していなかった事態が起こった場合に脆い（すなわち偶発リスクが大きい）ことが問題点として挙げられる。

従来の日本に多く見られたのは縦型ネットワークである。これは厚生経済アプローチによる公共性の概念に立脚したものであり、行政組織に限らず民間企業や地域社会においても見られるものであった。こうした構造は戦後の高度経済成長の過

程で作られたものである。政府部門と民間部門の役割分担がはっきりしていたので、「公共性は政府が担うもの」「公共政策は政府が企画して民間は作業を請け負うもの」という考えが一般的であった。また、戦後の日本では所得・物価ともに右肩上がりであり、社会制度は増分主義を前提としたものとなっていたことから、資源配分をめぐる議論は前年度より増加した部分のみが対象とされ、いわゆる満足化基準で決定が為され、資源配分比率は固定的なものとなっていた。こうした社会構造においては、定型的な問題を効率的に解決するのに適した良構造意思決定システムである縦型ネットワークが極めて有効に機能したのである。

しかし、90年代に入って、技術革新に伴う情報化、グローバル化、少子高齢化、経済の低成長に伴う行政資源の限定化などから、増分主義を前提とした社会制度に矛盾が生じてきた。右肩下がり社会において減分主義による資源配分を行わなければならない状況では、満足化を基準とした従来型の固定的な資源配分によっては効率的な社会構造への変化がスムーズに行われなくなってきた。また、社会の変化するスピードが増して、公共性に対する人々のニーズが多様化してきたが、一方で、行政資源が限定化されてきていることから、政府単独では国民のニーズに適切に対応しきれなくなっている。すなわち、社会経済情勢に不確実性が増してきたことから、厚生経済アプローチを基調とした従来の縦型ネットワークによる良構造の意思決定では偶発リスクを多く抱え込むこととなり、的確な対応が困難になってきているのである。

変化と不確実性の激しい社会経済情勢では横型ネットワークが適している。これは、異なる視点・異なる価値観をもつ異質の主体（個人あるいは組織）を融合させる組織構造である。この形態は問題抽出型の社会において有効に機能する。その特徴として、①異なる視点・異なる価値観がネットワーク内に入ることによって、価値観の単一性が積極的に取り払われて問題点や視点に関する新たな意識化を実現すること ②ネットワーク内に

異質な主体が並列で存在することによって、内外の環境の変化や実現すべき目標の変化に伴って組織の核を柔軟に移動させることができることなどが挙げられる。そのため、縦型ネットワークに見られる「限定された合理性」や「偶発リスク」への柔軟な対応が可能であり、変化と不確実性に強い組織構造となる。なお、前節で紹介したPPPは、公共選択アプローチによる公共サービスの供給を具体化するために横型ネットワークによる意思決定構造を使用したものであるといえる。

しかし、横型ネットワークは問題抽出に強みを発揮するものの、抽出された問題に規範性を付与することができないという問題点がある。すなわち、それぞれの問題が全体の政策の中でどの程度の重要性をもつのか、その重みづけをすることが困難であり、複数ある問題解決策のうち最適なものを決めることができないのである。

そのため、問題抽出に優れた横型ネットワークと問題解決に優れた縦型ネットワークとを有機的に結びつけることが求められている。従来は縦型ネットワークの典型ともいえた日本の社会構造にも、近年、パートナーシップという形で横型ネットワークが取り入れられつつある。しかし、その概念的基調として公共選択アプローチを認識し、その特徴と限界を踏まえたうえで従来の社会構造に適応させようとしないうえに、横型ネットワークを有効に機能させることはできないといえる。

## 第2章 分析のフレームワーク

本章では、ネットワークを分析する視点についての整理を行う。前章に示したとおり、変化と不確実性の激しい近年においては、問題抽出に優れた横型ネットワークと問題解決に優れた縦型ネットワークの両者を有機的に結びつけることが求められている。本研究では、ネットワークの性格を分析するにあたって、ネットワークを構成する各主体間を結びつけている要素と、ネットワーク全体の形に着目することとする。

### 1. 組織間のつながり

本節では、ネットワークを構成する各主体間の結びつきがどのようなものを媒介にして為されているのかということに着目する。組織の結びつきの程度については組織間関係論の分野で基礎的な研究がなされているため、これをベースにした類型化を試みる<sup>5</sup>。

本研究では、ネットワークにおける組織間構造（他組織に対してとる行動が積み重なることによりパターン化して安定したもの）を判定する基準として組織間調整原理に着目した分類を利用することとし、どのような関係の場合にどのような媒介要因が組織間を調整しているのかを見ていく。ここでは組織間構造を相互調節型、同盟型、法人型の3つの類型に分類し、さらに同盟型を、第三者機関（あるいは中央管理組織）の有無によって連合型と連邦型とに分類する。

相互調節型の組織間構造では、各組織はアドホックに他組織との契約を結び、それに基づいて行動する。この類型における各組織は他組織との長期的な関係を考える必要がなく、その都度結ばれている契約以外に組織間の媒介要因になるものはない。

同盟型のうち連合型の組織間構造では、組織間で自律的・継続的な交渉が行われ、合意した結果がルールとなり、それに従って行動する。そのため、相互に合意したルール（制度）が組織間の媒介要因になる。ただし、交渉は当事者間で行われることから、ルールの決定に際して自己の要求を満たすことが可能となるため、各組織の独立性は比較的担保されている。

同盟型のうち連邦型の組織間構造では、調整を主業務とした中立的な管理機構が存在し、各主体は管理機構の判断に従って行動する。したがって、管理機構が組織間の媒介要因となる。ただし、この管理機構は組織間で合意したルール（制度）の上に成り立つものであり、その判断はルールに沿った範疇を超えることのないものが多い。そのため、紛争処理を業務とする管理機構のケースを除いては、各主体の意思に極端に反することは少ない。



あわせてドラスティックにネットワーク構造を変化させることが可能である。ただし、日常的なインフラのメンテナンスにおける細かい整備等の微調整については、その都度組織間の協議が必要であり、法人型よりも機動性に欠けるといえる。

逆に、単一組織でネットワークを構成して問題解決にあたる法人型の組織間構造においては同質の価値観のもと系統だった行動がとられることから縦型ネットワークの性格が強い。一元組織によるネットワーク運営であるため、組織間で協調するタイムスパンは長く安定性がある一方で、組織構造が硬直化しやすく、社会経済の環境の変化にあわせてドラスティックにネットワーク構造を変化させることは困難である。ただし、日常的なインフラのメンテナンスにおける細かい整備等の微調整については、組織間の協議を必要とせず、機動性が高いといえる。

## 2. 上下一体方式と上下分離方式

従来一つのネットワークであったものを分割し、複数の組織に所掌させる場合、そのネットワークをどのような形で分割するかによって、その性格は大きく異なってくる。特に、ネットワーク分割方法が上下一体方式と上下分離方式のどちらを採用するのかということは、組織間関係を大きく左右する要素となる。上下一体方式を採用しているネットワークでは、ネットワークを構成する各組織の性格は比較的同質となるのに対し、上下分離方式においては上部構造の組織と下部構造の組織の性格が異質なものとなるからである。そのため、ネットワーク構造を分析するうえでは両者を区別する必要が生じる。

本研究では、ネットワーク型の事業を「ネットワークを構築するインフラ（下部構造）」と「インフラの上を流通するフロー（上部構造）」に分類したうえで、「上部構造と下部構造を同一の主体が所有・支配（＝占有・使用）あるいは経営している状態」を上下一体方式、「上部構造と下部構造をそれぞれ別主体が所有・支配（＝占有・使用）あるいは経営している状態」を上下分離方式と定

義する<sup>6</sup>。

上下分離方式は1980年代以降の欧州の鉄道や北米・日本の貨物鉄道において見られる経営形態である。一般に、ネットワーク型の事業を行うにはオペレーション・システムを含め下部構造に対する多大な投下資本が必要である。投下資本が多大なことは参入障壁となるため、上下一体方式が主流であった時代には、ネットワーク型の事業は自然独占が成立する分野であると考えられてきた。このため、こうした事業に市場原理を導入しようとする場合、上下分離を行い、上部構造をコンテスタブルにすることにより新規参入を促す方式が有効となる。さらに、上下分離にあわせてネットワークを第三者に開放するオープンアクセス（open access）を段階的に実施する事例も少なくない。一方で、上下一体方式が採用される場合のメリットとしては、経営資源の利用や技術面における「範囲の経済」が発揮されること、契約締結を行う際の取引費用が発生しないこと、質の高い情報のやり取り<sup>7</sup>が可能なことなどが挙げられる。上下一体と上下分離のどちらを採用するかは、それぞれのメリットを勘案した上で決定することとなるが、実際には政治的な判断に大きく左右される。

上下分離とオープンアクセスを大胆に取り入れた例として、英国の鉄道事業が挙げられる。1993年に行われた改革では上下分離方式が採用され、上部構造にフランチャイズ制が導入された。下部構造を保有・管理するのは政府所有の特殊会社であるレールトラック社（Railtrack）であった。レールトラック社は1996年に完全民営化<sup>8</sup>したが、2000年にハットフィールド郊外で起きた事故がきっかけで鉄道資産の管理状況が問題とされ、翌年、経営破綻するに至った。第4章においては、この事例について詳しく触れることによって、上下分離方式を採用する際の要諦を探ることとする。

## 3. まとめと今後の分析の進め方

本章では組織間の結びつき及び上下一体方式・上下分離方式について論じてきた。この二つは別の視点にたった分類方法である。第3章以降で具

体的な事例を交えた検証を行うにあたっては、両者の視点を考慮に入れていく必要がある。そのため、図表2のとおり分類を行い、各類型に便宜的な名称をつけることとする。

以下、第3章において上下一体方式におけるネットワーク構造を整理し、組織間の結びつきにおける各類型（＜I-A＞～＜I-E＞）の特徴を検証することとする。分析対象は、会社間をまたがる列車の運行に関する連携を行っているJR、中央電力協議会のコントロールのもとで電力融通を行っている電力会社、持株会社のもとでグループ経営を行っているNTTとする。もちろん、各業界とも組織間の連携方法は単一ではなく、具体的な業務の性格に合わせた連携方法を採用している。本研究では、複数会社をまたがるサービスの供給を行う場合の対応、窓口業務における利便性、研究開発の効率性の3点に着目する。

第4章においては上下分離方式におけるネットワーク構造について整理する。上下分離方式は上下一体方式とは異なるビジネスモデルとなっているため、この方式に特有の要素があると思われる。高速道路事業における民営化政策は上下分離方式を採用することから、上下一体方式における各類型をそのまま参考にするのではなく、上下分離方式の特徴と、導き出される留意点を常に念頭に入れることが必要である。分析対象は英国国鉄の民営化とする。

以上の分析を踏まえて、第5章において高速道路事業におけるネットワーク構造のあり方について

論じることとする。

### 第3章 上下一体方式におけるネットワーク構造

#### 1. JR

##### (1) 民営化の流れ

1987年、前年までに37兆5000億円の累積債務を積み上げてきた日本国有鉄道がその歴史に終わりを告げた。国鉄は1949年に運輸省鉄道総局が公社化して誕生したものである。国鉄は、戦争で疲弊した鉄道設備の更新・列車の電化や線路の複線化による輸送能力の向上・東海道山陽新幹線の整備等によって、高度経済成長に伴い急激に増加する輸送需要に応じてきた。しかし、東海道新幹線の完成した1964年に約300億円の純損失を計上し、以降は毎年の赤字経営が続いていた。

第二次臨時行政調査会（第二臨調）が1982年7月に出した基本答申で国鉄の分割民営化について提起されたことを受けて、国鉄再建監理委員会が発足し、民営化の形態や分割の是非等の諸問題が検討された。国鉄労使や運輸省の抵抗もあり難航した時期もあったが、1985年6月の仁杉総裁更迭を契機として進展し、翌年分割民営化が決定した<sup>9</sup>。

民営化後の組織形態は、旅客事業については、全国を6つの地域に分けて各地域を旅客鉄道会社が受け持ち、資産保有・列車運行等を行うものである。貨物事業については、貨物鉄道会社はヤードやコンテナ等貨物事業固有の設備を所有しているが自前の軌道は持たず、旅客会社に線路使用料を支払い事業展開している。各社とも政府が株式

図表2 組織間の結びつきと上下一体方式・上下分離方式

組織間の媒介要因		上下の関係	I	II
			上下一体方式	上下分離方式
A	契約		< I - A >	< II - A >
B	ルール（制度）		< I - B >	< II - B >
C	管理機構（調整組織）		< I - C >	< II - C >
D	経営資源（ヒト・モノ・カネ）		< I - D >	< II - D >
E	内部権力		< I - E >	< II - E >

を保有する特殊会社という形態であったが、政府による株式保有は暫定的なものであるとされた。経営状況の良い本州3社（JR東日本、東海、西日本）は株式上場し、政府の株式所有の割合を下げていった（東日本は93年、西日本は96年、東海は97年に上場）。そして2001年に本州3社はJR法の対象から外れ、さらに翌年、本州3社の株式がすべて売却されて完全民営化が達成された。

## （2）各社の概要

前述のとおり、現在のJRは6つの旅客会社と1つの貨物会社により運営されている。各社の諸元は図表3のとおりである。

この他に、各社の収益を平均化する目的で作られた新幹線保有機構（1991年にJR本州3社が新幹線を買取ったことにより鉄道整備基金に移行。現在は独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構の一部門）や、国鉄の余剰資産を売却することにより長期債務を清算する目的で作られた国鉄清算事業団（1998年に解散。現在は独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構が業務を引き継いでいる）が存在していた。また、収益の悪いといわれる三島会社に対しては、経営安定基金の運用益により営業赤字を補填する仕組みが作られている。

## （3）組織間の連携

### ①通常業務

国鉄が分割・民営化されるときに最も懸念された点の一つは、分割に伴って利用者の利便が損なわれたり業務効率が低下したりしないかということであった。そのため、国鉄再建監理委員会は答申「国鉄改革に関する意見 ―鉄道の未来を拓くために―」の巻末に「付論 技術上の具体的問題についての考え方」を載せ、具体例をもってこれらの懸念を否定した。しかし、この点は実際に民営化が行われるまで反対派にとっての大きな論拠となっており、各メディアにおける議論が繰り返られていた。

付論では、「全国の国鉄と私鉄や私鉄相互の間で行われている列車の相互乗入れの経験を生かすことにより、異なる会社間の旅客輸送あるいはそれに付随する事務をスムーズに行うことができる」ことの説明に力点が置かれた。

結局、分割・民営化後のJRにおいて鉄道ネットワークの分断は見られなかった。民営化に伴って利用者の利便性を優先させる試みが進んだことから、会社の境界にこだわらない列車運行が増加した。例えば前述の相互乗入れについては、民営化から10年たった1995年には、地下鉄と私鉄・JRと第三セクターの乗入れを含め、全国で49事業3,473kmに及んだ<sup>10</sup>。こうした相互乗入れは、当該

図表3 JR各社の会社概要

	総資産	営業収益	輸送量	営業キロ	従業員数
JR北海道	10,226億円	892億円	123百万人/年	2,499km	8,931人
JR東日本	67,816億円	25,422億円	5,850百万人/年	7,526km	77,009人
JR東海	54,735億円	13,840億円	495百万人/年	1,977km	23,296人
JR西日本	24,103億円	12,157億円	1,789百万人/年	5,032km	44,080人
JR四国	3,488億円	367億円	50百万人/年	855km	3,177人
JR九州	8,988億円	1,503億円	295百万人/年	2,121km	9,710人
JR貨物	3,479億円	1,657億円	3,787万トン	8,913km	7,966人

（注）いずれも2003年度あるいは2004年3月31日の値。

総資産、営業収益、従業員数は連結値。表示単位未満は切り捨て。

事業者間の協議を通じて行われ、運行方法等のルールが成立すると、あとはルーティンとして継続的な運行が行われることから、<I-B>タイプに該当する。

## ②窓口ネットワーク

会社間をまたがる利用に対する切符等の販売で不都合が生じたり、全国規模での割引商品等の企画・販売に不都合が生じたりしないかということについても、分割・民営化時に「利用者の利便性の低下」として懸念されていた。そのため、分割・民営化時に旅客6社の間で協定が結ばれ、各種切符に関する事柄や販売方法に関する事柄などに関する取り決めが作られている。特に、会社間をまたがって乗車する利用者へのサービスは6社共通のレギュレーションで行われることとなっている。現在も定期的に業務毎に6社会議を行い、サービスの向上に努めている。こうしたことから、窓口業務においても<I-B>タイプの運営がなされているといえる。

現在、大きな駅の窓口で他会社の切符等を購入することは珍しくない。例えば、札幌駅の「みどりの窓口」では、特急北斗星やカシオペアなど他社の路線にまたがって運行する列車が販売対象となっているだけではなく、東北地方や関東地方への周遊旅行プランが販売されていたり、東京や横浜のホテルが予約できたりもする。これらは単なる切符販売だけではなく、窓口に新たな付加価値が生み出された結果である。国鉄時代は日本国有鉄道法によって事業範囲が限定列挙されているために行うことのできる業務が限られていたのだが、民営化後は原則的に自由な事業展開が可能となったことが大きな要因となっている。さらに、国鉄時代に根強かった「自前主義」の意識が薄れ、各業界においてアドバンテージを持つ企業と積極的に提携を行い、自己の資産を生かしながらどのようにコーディネートしていくかに力を注いでいる結果であると思われる。

また、各社で行っているサービスの互換性を高める動きも見られる。駅の自動改札機で利用でき

る非接触型ICカードが好例として挙げられる。JR東日本は「Suica」（首都圏、仙台エリア）を、JR西日本は「ICOCA」（近畿圏）をそれぞれ発行しているが、2004年8月から相互利用サービスがスタートし、自動改札機の出入りやカードへの入金（チャージ）が可能となった。この動きは関西の私鉄で組織されている「スルッとKANSAI協議会」の発行する「PiTaPa」との間でも見られ、2005年度以降のサービス開始を目指して準備が進められている<sup>11</sup>。

## ③研究開発

JRが分割した際、研究開発については各社のニーズが異なってくることが予想されることから、各々の会社が研究所を持って技術開発を行うべきという意見も出された。しかし、鉄道技術に汎用性があることや、国際的な競争力の強化の観点などから、各社で協力した研究開発を行うこととなった。そして、総合的な研究開発機関として財団法人鉄道総合技術研究所が設立されて、研究開発費として各社が収入の1,000分の3を拠出するとともに、定期的に人事交流を行うことで現実の営業上の要請に応えた技術開発を行っていく研究体制がとられることとなった。

研究開発へのニーズには地域性があり、各社異なる問題意識を持っている部分もある。例えば新幹線の開発についてJR東日本と東海、西日本のニーズはそれぞれ異なるものである。東北新幹線等の長距離路線を持つ東日本の研究テーマは高速化である一方、輸送人員の多い東海道新幹線を持つ東海のニーズは輸送力の強化である。そしてトンネル区間が多い西日本は環境問題を重視して低騒音の車両開発に力を入れている。鉄道総研はこれら異なる問題意識を取り入れコーディネートすることによって、世界的にみても質の高い車両を作り出す原動力としている。これは、研究開発というテーマの下で資金と人材の交流を密に行い、多様な問題意識をもとにアウトプットを汲み上げていくという、横型ネットワークを生かした体制であるといえる。

## 2. 電力

### (1) 民営化の流れ

現在、電力業界では自由化への流れが進行しているが、基本的には10の電力会社が地域独占事業体として発電から配電までの一連の電力供給を担っている。こうした体制ができたのは1951年である。当時は、戦時体制の一環として敷かれた国家統制体制が存続しており、特殊会社である日本発送電が発電・送電を担当し、9つの民間配電会社が配電を担当していた。しかし、戦後になって電力需要が急増し電力不足が深刻化しても電力の供給責任の所在が曖昧であり、適切な供給体制の構築が困難であった<sup>12</sup>。

1948年に電力業界が過度経済力集中排除法の指定を受けたのをきっかけにして再編成の議論が始まった。GHQの指示によって作られた電気事業再編成審議会において議論が行われたが、1950年2月に出された答申では、「地域分割は行いが、分割による電力需給・料金の不均衡を是正するための電力融通会社を設立する案（三鬼案）」と、「全国を9ブロックに分割して発送配電を一元的に運営する案（松永案）」の2案が併記されるという異例の事態となった。GHQの支持する松永案をベースとした法案が国会に提出されたが、国内世論は三鬼案を推す勢力が主流であったために、議論は紛糾して法案成立の目途が立たなかった。GHQは法案通過への圧力を加え、1951年11月、ポツダム政令という強権を発動した。こうして電気事業再編政令・公益事業令が公布され、現在の電力事業における組織体制の基礎が誕生した<sup>13</sup>。

その後、各電力会社は、特殊会社である電源開発株式会社<sup>14</sup>の支援を受けながら、高度経済成長に伴って急増する電力需要へ対応し、また、公害対策や省エネ化を目指した技術開発の要請に応じてきた。しかし、80年代後半以降の円高の進展によって内外価格差が顕在化し、また、グローバル化の進展に伴い企業の国際間競争が激化したことにより、国際的に遜色のない電力供給コスト水準が求められるようになった。そのため、規制を緩和することで競争を導入し、コストの低減化を目

指すという動きが活発化していた。1995年4月に電気事業法の改正が行われ、発電事業への参入が自由化されるとともに、独立発電事業者（IPP：Independent Power Producer）が発電した電気を電力会社が入札により購入する制度（卸売供給入札）が導入された。この結果、他分野とのシナジーや独自の資源調達ノウハウ等を利用して低コストで電力供給を行うことのできるIPPを活用することを通して、急増する電力需要に対する設備投資額を抑えることが可能となった。さらに、1999、2001両年の電気事業法改正により、電力小売も段階的に自由化されている。現在も、全面自由化を最終目標に置きつつ段階的に自由化範囲を拡大していく方向に進んでいるところである<sup>15</sup>。

### (2) 各社の概要

電力事業は自由化が進んでいるものの、そのコアとなるのは従来型の電力会社である。全国を9つに分けた各地域ブロックで営業を行う9つの電力会社と、沖縄諸島をカバーする沖縄電力がある。各会社の概要は図表4のとおりである。

また、近年の電力自由化により、電力の卸売・小売が自由化され、2005年から新たな体制に移行することになっている（新体制に移行する経緯と新たな仕組みについては、<http://www.tepco.co.jp/company/corp-com/annai/shiryou/report/bknumber/0206/pdf/ts020601-j.pdf> の図表がわかりやすい）。電力会社の送電ネットワークへの自由なアクセスが可能となり、新規参入者である特定規模電気事業者（PPS：Power Producer & Supplier）は、電力会社の送電線を利用（託送）して大口需要者である特別高圧需要家へ電力の小売販売を行うことが可能になった。これまでに15のPPSが誕生しており、合わせて約434万kWの供給が可能である。

### (3) 組織間の連携

#### ① 通常業務

電気事業法第28条では「電気事業者は、電源開発の実施、電気の供給、電気工作物の運用等その

図表4 10電力会社の会社概要

	資本金	総資産	電力販売高	販売電力量	社員数
北海道電力	1,142億円	14,425億円	4,932億円	295億kWh	6,989人
東北電力	2,514億円	42,091億円	12,346億円	742億kWh	18,678人
東京電力	6,764億円	139,009億円	45,981億円	2,760億kWh	51,694人
中部電力	3,745億円	60,601億円	19,829億円	1,222億kWh	24,675人
北陸電力	1,176億円	15,911億円	3,840億円	256億kWh	6,736人
関西電力	4,893億円	71,508億円	23,007億円	1,402億kWh	33,935人
中国電力	1,855億円	27,123億円	8,538億円	554億kWh	9,719人
四国電力	1,455億円	14,056億円	4,323億円	262億kWh	8,264人
九州電力	2,373億円	41,143億円	12,757億円	772億kWh	19,194人
沖縄電力	75億円	4,024億円	1,336億円	71億kWh	2,556人

(注) 2003年度または2004年3月末の値。総資産・社員数は連結値。表示単位以下は切り捨て。

電力販売高・販売電力量は特定規模需要を含み、電力会社融通電力量・同販売電力料を含まない。

事業遂行に当たり、広域的運営による電気事業の総合的かつ合理的な発達に資するように、卸供給事業者の能力を適切に活用しつつ、相互に協調しなければならない」と定められている。歴史的に見ても、急増する電力需要に供給が追いつかず電源地域から電力需要地域への電力融通が欠かせなかった高度成長時代、石油危機以降の我が国のエネルギー事情や為替相場に起因して省エネ化・低コスト化の努力が緊急の要請となった80年代、空調設備や情報関連機器の普及により電力需要が再び急増してきた現代と、日本では電気事業の総合的かつ合理的な発達を絶えず促す土壌が存在してきた。

こうした広域運営の趣旨を踏まえて1958年に誕生したのが中央電力協議会である。中央電力協議会は沖縄電力を除く9電力会社と電源開発株式会社からなる組織であり、総合的な電源開発・送電連携の促進、電力融通、技術開発、非常時における復旧支援をその業務としている。その中でも日常的に行われている業務が電力融通である。

電力融通とは電力会社が相互に電気をやり取りすることである。電力融通には需給相互応援融通、広域相互協力融通、経済融通の3つがある。需給

相互応援融通とは、ある電力会社が設備のトラブルや天候の急変などによって電力供給不足になった場合（あるいはそうした事態が予想される場合）に、供給力に余裕のある他の電力会社から電気を応援してもらうことである。広域相互協力融通とは、例えば大雨などで水力発電の出力が最大になり、火力発電の出力を最低限にしてもなお供給力に余裕がある場合に、他の電力会社へ送電を行うことにより余剰電力の有効活用を図ることである。経済融通とは、発電単価の安い発電所において供給余力がある場合に他社へ余剰電力を融通し、発電単価の高い発電所の発電量をその分抑制することにより、広域的なエネルギー有効活用と経済性を追求するものである。これらを管理・統制しているのが中央電力協議会内にある中央給電連絡指令所である。ここは、受電あるいは送電の申し出を受けた際に、他の電力会社の電力需給状況を見ながら、相手方を選定・調整し、電力融通の指示を出す役割を担う。また、経済融通の申し出があるときには、透明性や会社間の公平性を重視しつつ、最も経済性のある会社を選定して電力融通の指示を行う。

近年の規制緩和により電力の卸売の自由化及び

小売の段階的な自由化が為されたことによって、新規参入する企業が増加してきた。また、送電ネットワークのオープンアクセス化によって、新規参入企業と既存電力会社との接点が新たに生じてきた。こうした動きに対応して誕生したのが日本卸電力取引所と電力系統利用協議会である。

日本卸電力取引所は2003年に発足したもので、卸売の自由化に対応して整備された取引市場である。これは、既存電力会社、新規参入業者、自家発電等の事業者が集まり、私設・任意参加の取引所として整備されたものである。また、電力系統利用協議会は2004年に設立されたもので、電力会社、PPS、卸・自家発電等、学識経験者からなる33者の会員で成り立っている。ここでは配送電部門における基本的なルールの策定・紛争処理・運用マーケットの監視が行われている。

以上のように、電力事業では、関係者が集まって調整の場を設けるといってI-Cタイプの組織間連携をとるケースが多い。

## ②窓口ネットワーク

電力事業では窓口業務において他電力会社の営業を行う可能性は少なく、I-Aタイプの形態となっている。これは、電力事業者が地域独占の形を取っていることと、電気の特長として貯蔵が利かないために常にリアルタイムの需給バランスが要求されるということが原因である。先に見たとおり電力会社間の連携は電力融通という形で行われているのだが、これはあくまでも発電の段階のものであるため、利用者窓口の段階には影響を及ぼさない。

ただし、今後は自由化が進み、配電の分野に他会社が参入してくることとなる。現在のところ自由化は部分的なものであり、特別高圧需要家への供給のみにおいて入札が行われている。しかし、特別高圧需要家は消費する電力が多いため入札になじむが、今後、家庭電灯を含む中小の需要家まで自由化の範囲が拡大された場合、それぞれの契約を入札により行うことは非現実的である。自由化が拡大するにつれて、受付窓口のレベルで競争

を促進するための体制作りが求められてくるであろう。

## ③研究開発

電力産業の研究開発体制は電力中央研究所（電中研）が行うものと、各電力会社で行うものと大きく分けることができる。電中研は、電力再編成が行われた1951年に、当時の各電力会社は個別の研究開発を行う余裕がなかったため、各社協同の研究所として財団法人の形式で設置されたものである。その運営費用は9電力会社の電灯電力収入の1,000分の2を拠出することで賄われている。研究内容は電力産業の共通のニーズに基づいたものが中心であり、その基本方針は電力事業連合会<sup>16</sup>（連合会内の原子力開発対策会議において原子力関連の技術開発に関する協議を実施）と中央電力協議会（技術開発推進会議において原子力以外の技術開発に関する課題の企画・調整を実施）で審議された上で決定される。

各電力会社の経営が安定し始めた1965年頃から、各電力会社が自前の研究所を持ち、独自の研究開発を行うようになった。その内容は、地域的な特色のあるものや実践的な技術開発に関わるものであり、各社の事情や経営方針を反映したものが中心である。例えば、電気利用の利便性向上に関する技術については、各電力会社の経営方針や地域ニーズに関連するものが多く、各テーマにおける開発費用が少ないことから、各電力会社による研究が中心となっている。

一方、発電所の発電効率の向上や送電線の高電圧化等については、9社共通のニーズに基づく基礎的研究であり、研究開発プロジェクトの規模も大きなものとなることから、電中研と電力会社や大学、メーカー等が連携して共同研究を進めている。また、エネルギー政策や環境問題に関わる研究テーマについては国の政策の一環という位置付けとなっており、電源開発促進対策特別会計（電源特会）を利用した研究が行われている。特に80年代以降は電源多様化対策に力が入れられており、核燃料サイクル開発機構による原子力開発や、独

立行政法人新エネルギー・産業技術総合開発機構（NEDO）等による電気利用効率向上・新エネルギー開発等の研究開発が進められている。

しかしながら、近年、新技術が展開するスピードが増したことにより、各電力会社が自らのニーズに基づいて先端的基礎研究を手がける事例が増えてきている。また、技術開発プロジェクトが長期化・大型化し、一つのプロジェクトに対して基礎研究から実用化まで産官学による協力体制が敷かれるようになってきているが、どのような性格の研究をどの機関が受け持つかということについての明確な基準は存在しない。研究開発を効率的に行うために、費用負担や人的資源の配置等について各アクター間（国、電力会社、大学、メーカー、電中研等）の役割分担をどのようにするかということが課題となっている<sup>17</sup>。

### 3. NTT

#### (1) 民営化の流れ

それまで公社形態をとっていた日本電信電話公社（電電公社）が民営化され、日本電信電話株式会社（NTT）が誕生したのは1985年である。前身の電電公社は1952年に当時の電気通信省が公社化して誕生したものであった。当時は、電話が「すぐつく」「すぐつながる」ようにすることが課題であり、加入電話の積滞の解消と全国自動即時化が電電公社の二大目標とされていた。電電公社は税制や不動産取得等の優遇措置など公社として与えられる優遇措置を最大限利用して電信電話網の整備を行い、加入電話の積滞解消は1978年に、全国自動即時化は1979年に達成された。1980年代に入ると電気通信事業における技術革新が急速に進展していったことによって電気通信事業の用途が拡大し（マルチメディア化）、国民の需要も高度化かつ多様化することが見込まれていたことに加え、グローバル化の進展に対応するため国際競争力をつける必要が出てきた。こうした状況では、公社として得られるメリット（政府規制に関連する優遇措置）よりもデメリット（予算の国会議決、投資の制現、料金法定制等）の方が大きくなり、

むしろ民間活力を導入して得られるメリットの方がはるかに大きくなった。

1984年12月に「電気通信事業法」と「日本電信電話株式会社に関する法律（NTT法）」が成立し、翌年、NTTが誕生し通信の自由化がなされた。これにより、NTTは電気通信事業法に基づいて営業を行う一民間企業となった<sup>18</sup>。ただし、情報化社会の進展の状況についての見通しが立たないこともあり、民営化後5年で再編成を議論することとされた<sup>19</sup>。

その後、5年毎にNTTの再編成に関する議論なされてきたが、その間に電気通信事業が大きく様変わりしていた。情報通信技術の急速な発達もあって、移動通信とインターネットの利用が急増し、それまで市場構造の中心を担っていた固定電話の需要が頭打ちとなった。そして現在、電話の需要は固定電話からIP（Internet Protocol）へと変化しつつある。また、長距離通信を中心として新規参入が相次いだことにより競争が激化したことや、世界的な潮流としてインターネット向けの料金の定額化・低廉化が起こったことなどにより、料金の大幅な低下が見られた。NTTは市場環境の変化に合わせた増収策の実施・コストダウンを行い、大規模な人員の整理を行うとともに、幾度かの組織改編を行った。1988年にはNTTデータを、1992年にはNTTドコモを分社化している。

1999年、NTTの再編成が行われた。この結果、NTTを持株会社、東西の地域会社、長距離国際会社に分割し、既に分社化してあったドコモとデータとともにグループ経営を行っていくことになった。次項では、この再編により誕生した現在の組織形態について整理することとする。

#### (2) 各社の概要

現在のNTTグループの枠組みは図表5のとおりである。持株会社の下に、NTT東日本、NTT西日本、NTTコミュニケーションズ、NTTデータ、NTTドコモの5社がある<sup>20</sup>。持株会社と地域会社（NTT東日本及び西日本）は特殊会社

であり、ユニバーサルサービスの確保や研究開発の推進等の責務を負うほか、政府の株式保有義務、外資規制、事業計画・定款変更・合併等に対する認可制度等の規制がある。持株会社はNTT東日本、西日本、コミュニケーションズの株式の100%、データの株式の54.2%、ドコモの株式の63.5%を所有している。持株会社はグループ全体の経営戦略のほかに研究開発を手がけており、2003年度で2,581億円の売上と3,050人の社員を有している。持株会社の所掌する研究は基礎的なものであり、商品開発は各社で研究を行っている。

持株会社制度という形態をとった理由については、1996年2月の電気通信審議会答申「日本電信電話株式会社の在り方について ―情報通信産業のダイナミズムの創出に向けて―」において、「公正有効競争の確保を前提として、再編成後の会社の業務範囲を可能な限り弾力化する。これにより、我が国情報通信の発展のために、現在NTTの持てるマンパワー等の経営資源が最も良く寄与できるようにするとともに、職員の士気向上が図られるよう配慮する。」と説明されている。

ただし、インターネットやブロードバンド通信分野などで、現在のグループの枠組みでは対応しきれない分野も出ていることから、当面は現在の枠組み内で対応しつつ、再々編の必要性も視野に

入れられている<sup>21</sup>。

### (3) 組織間の連携

#### ① 通常業務

電気通信事業は90年代に規制緩和政策が最も大胆に行われた業種の一つである。電話通信網にはオープンアクセスが保証されており、NTTは技術的に不可能な場合等を除いてすべてのアクセス要望に応えることになっている。現在、電気通信事業者数は12,693社（登録311社、届出12,382社）である<sup>22</sup>。電気通信事業に競争が導入されたことは、インターネットの普及に伴う通信コスト引き下げの要請とともに、通信料金の大幅な引き下げに大きく寄与している<sup>23</sup>。しかし、NTTと他事業者との規模の差は歴然としており（業界第二位のKDDIの総資産はNTTの約13%、売上高は約25%<sup>24</sup>）、市場におけるNTTの優位性は動かない。そのため、NTTグループ同士で連携を行いサービスを提供することは「市場独占につながる」として批判を招きやすく、実施は極めて困難である。

オープンアクセスが保証されており接続ルールが確立されている状況は<II-B>タイプ（NTTグループ内の企業同士の関係だけに着目すると<I-B>タイプ）であるといえる。NTTは持株会社の下で企業グループの形態（<I-D>タ

図表5 NTTグループの枠組み

	総資産	売上高	社員数	持株会社の株式保有比率
NTT（持株会社）	8.6兆円	2,581億円	3,050人	—
NTT東日本	4.3兆円	2.2兆円	14,900人	100%
NTT西日本	4.2兆円	2.1兆円	13,750人	100%
NTTコミュニケーションズ	1.5兆円	1.1兆円	7,700人	100%
NTTデータ	1.0兆円	8,467億円	17,400人	54.2%
NTTドコモ	6.2兆円	5.0兆円	21,250人	63.5%
グループ全体	19.4兆円	11.0兆円	20.5万人	—

（注）株式保有比率は議決権比率を表す、数値は2003年度末連結数値、及びNTTドコモ数値は米国会計基準によるデータ、ドコモは連結数値

（出典）郵政民営化に関する有識者会議 第3回会合（2004年6月16日）資料

イブ)を取っているが、実際の業務においては、その巨大すぎる規模と市場支配力がネックとなり、グループの利点を生かすことができない状況である。

## ②窓口ネットワーク

現在のNTTグループにおける窓口ネットワークの展開方法は各社で異なるものとなっている。地域会社（NTT東西）では、固定電話から移動電話への移動や通信料金の低廉化等に対応した業務改善の一環として、営業拠点の集約化が進められている。これを可能にしたのは急速なインターネットの普及である。一方、長距離通信とインターネットのプロバイドを業務とするNTTコミュニケーションズや、情報ネットワークの構築を業務とするNTTデータでは、Web上を中心にお客様の受付を行い、設置工事等で直接お客様にコンタクトを取る場合には提携業者の派遣による対応を行っている。また、NTTドコモは携帯電話端末を多くの利用者に持ってもらうことが重要であることから直接的な対人窓口が必要であり、端末の販売、契約、修理受付、機種変更等を行う店舗（ドコモショップ）を多数展開している。このように、対象とする顧客が各社で異なるために、各々の事業内容に沿って独自のネットワークを展開している。ただし、一部には、NTTコミュニケーションズやNTTドコモが地域会社と業務受委託契約を締結して、地域会社の窓口で販売を行っている例もある（札幌市中央区のオーロラタウンでは、NTTドコモがNTT東日本の店舗に窓口を構えている）。これらのことから、〈I-A〉タイプに分類されるといえる。

## ③研究開発

電気通信事業は技術開発の速度が速く、グローバル化の影響を受けて国際競争が激しい分野であるために、分割をした場合に発生する技術力の低下（すなわち国際競争力の低下）が懸念され、民営化当初から議論的となっていた。98年の再編成のときにも研究体制のあり方が大きな課題とな

ったが、最終的には持株会社が研究開発を担当することとなった。

持株会社で行う研究は主に長期的な視野にたった基礎研究である。持株会社は約2,800名の技術者を抱え、グループ各社から拠出される研究開発負担金によって研究開発を行っている。一方、事業に直結する応用的な技術開発については、各社異なる商品開発が必要となることから、グループ各社において行われている。しかし、電気通信事業は商品ニーズに地域的な差が生じにくい事業であるため、地域会社間（NTT東日本と西日本）では二重投資による非効率性が懸念されている。また、技術の発展に伴って発生した新たな事業分野（IPなど）で従来の組織構造でカバーできないものには効率的な研究投資が行われにくい。最近になって各社共同の研究開発により新事業に対応する体制がとられるようになってきた。NTT全体として基礎研究から商品開発へ研究の軸足を移していることもあり、今後、各社の事業範囲の見直し問題にあわせて研究開発体制もまた変化していくのではないと思われる。

また、研究開発ネットワークのオープン化の動きは電気通信事業でも顕著に見られている。従来、技術開発は電電公社（民営化後はNTT）の研究所が中心となって、「旧電電ファミリー<sup>25</sup>」と共同開発体制をとっていたが、近年はNTTにある三つの研究所（サイバーコミュニケーション総合研究所、情報流通基盤総合研究所、先端技術総合研究所）においては、広く国内外の大学・メーカー等との共同研究による技術開発が盛んに行われている。

また、インターネットの普及により電気通信事業は情報産業と結びつき、先端技術を使用した事業分野という性格が一層強くなったことから、大学における最先端の理論と企業等における技術開発力の連携なしには国際的な技術革新のスピードについていくことが困難になった。そのため、産官学の連携が非常に重要なものとなってきており、2002年度における国立大学と企業等との共同研究は995件にのぼっている<sup>26</sup>。また、2004年7月から

は九州大学とNTT、NTT西日本の3社で初の本格的な組織対応型の連携契約を締結し、共同研究や人材交流を組織的に実施することとなった<sup>27</sup>。

#### 4. 考察

本章の最後に、これまで上下一体方式の分割・民営化の事例として挙げてきたJR、電力、NTTにおける各組織のつながりについて、第2章で整理した組織間の媒体要因（図表4を参照）をベースに整理し直すことによって考察を行うこととする。ただし、個別に結ばれる契約が媒介要因になる<I-A>タイプについては、今回の事例における電気通信事業や電力事業の窓口業務のように、対象とする顧客の性格が明らかに異なる（すなわち市場が異なる）場合に限られるため、考察を省くこととする。また、内部権力が媒介要因となる<I-E>タイプは各業界におけるネットワーク分割前の姿と理解することができるため、本研究の対象外とする。

##### (1) 協議・ルールを媒介としたもの（<I-B>タイプ）

各主体が協議して定めたルールがネットワークにおける組織間の媒介要因になっている<I-B>タイプには、JR各社の通常運行と窓口業務、及び電気通信業界の接続ルール等が当てはまる。この類型は、事前にルールを決めておけば後はそのルールに従って機械的な業務の執行ができるという性格をもつ分野に適している。

この類型をとる分野ではネットワークのオープン化が進んでいることが特徴的である。こうしたネットワーク形態では、事前に関係者の間で定めたルールに従って行動することさえ保証されていれば、それまでネットワークの外部にいた者が入ってきてても何ら問題がない。そのため、既存ネットワークのインターフェースを共通化することでネットワーク同士の互換性を高め、利便性を増すことが可能である。また、事業を展開する際には、新たに行う業種の中で優れていると思われる主体と提携を結ぶことによって、少ない労力で高品質

かつ多様な価値をネットワークに加えることができる。JRやNTTは民営化によって、公社時代は設置法によって限定されていた業務範囲を自由に広げることができるようになった。同時に、どちらも公社時代に根強かった「自前主義」が徐々に薄れていったことも大きな要因となっている。こうした動きを進めていくときには、ネットワークの上に乗せるコンテンツをどう組み合わせるか、また、協働相手をどう選択するかということが極めて大切になってくる。ネットワーク事業者にはコーディネート力が求められることとなる。

##### (2) 中立的な管理機構を媒介としたもの（<I-C>タイプ）

中立的な管理機構が存在して組織間の調整を行っている<I-C>タイプには、電力業界における広域運営や紛争処理機関が当てはまる。この類型における分野には、事前にルールを定めておけば運営に支障が出ない分野とは異なり、需給状況や経営環境、資産の状況の変化に合わせてサービス供給の質と量を調節していかなければならないという性質がある。

管理機構の運営方法は当事者同士の協議によって決められるため、それまでネットワーク外部にいた者も、その運営ルールに合意することによって共通のインターフェースを持ち、ネットワークに参加することが可能である。電力の卸売自由化に伴い整備された卸売市場や紛争処理委員会は、経営環境の変化に合わせて新たに組織された関係者によりルールが定められ運営されている。

##### (3) 経営資源を媒介としたもの（<I-D>タイプ）

<I-D>タイプの最も典型的な例は、持株会社を頂点としたNTTグループの経営形態である。NTTがグループ会社という形態をとったのは、電気通信事業の変化が激しくて確立した将来像を描けないことから、資本関係を残しておくことでグループ内の経営資源を移動通信体やインターネットなどの成長分野へ重点的に配分する可能性を

残す必要があったことが理由である。すなわち、現在のNTTの経営形態は過渡的なものであるといえる。

NTTが実際の業務面においてグループとしての強みを見せている面は少ない。グループ経営のアドバンテージを生かそうとする動きを取った場合、その巨大すぎる規模と市場支配力を理由に各所からの強い反発を受けるからである。例えば、電気通信審議会は1996年の答申において、NTTグループ企業同士で優遇措置をとらず「競争の公平性」を担保するよう求めている。また、NCC、公正取引委員会なども時に応じてNTTの市場支配力強化につながる可能性のある動きに対して牽制する発言を行っている。このため、NTTグループ内の企業同士でも、グループ外の各社と同じ条件で業務を行わなければならない、＜I-B＞タイプに近いものとなっている。

一方、経営資源の集中が必要とされているのは研究開発の分野である。今回整理した3つの業種においても、研究開発（特に基礎研究）に関しては共同出資や人的交流という形で経営資源の集中・ノウハウの蓄積を図っている。また、ネットワークのオープン化が見られ、産官学における多様な性格をもった組織が協働して開発を行う傾向が顕著になっている。こうした動きは、縦型ネットワークから横型ネットワークへの移行と軌を一にしているといえる。

#### 第4章 上下分離方式におけるネットワーク構造 (英国国鉄民営化の事例から)

##### 1. 英国における鉄道事業の変遷

1979年に英国で誕生した保守党のサッチャー政権は、NPM理論をベースとした市場原理主義重視の行政改革を推進した。そこで中心となったのは、それまで政府が所有・経営していた事業・企業に対する自由化・民営化を行うという民間化政策である。1990年に発足したメージャー政権においても行革の流れは継続し、その一連の流れにおける「最後の大物」として1993年に英国国鉄の民

営化が実施された。

民営化は上下分離の形態で行われ、上部構造である旅客・貨物の輸送と下部構造である鉄道資産（軌道・駅・信号等）の保有・管理を別の会社が担当する方式となった。旅客・貨物輸送の部門に新規参入を促して競争原理を導入するためである。一方、鉄道資産の保有・管理はレールトラック社という単一の会社が担当した。レールトラックは当初、政府が株式を100%保有する特殊会社であったが、民営化から3年経った1996年にすべての株式がロンドン証券取引所に上場され、完全な民営会社となった。

民営化後の鉄道利用は急増し、民営化後5年間で304億旅客キロから351億旅客キロへと増加した<sup>28</sup>。それにあわせて列車運行本数も増加していた。レールトラック社の業績は好調であり、上場時に3.8ポンドだった株価は98年11月に17.68ポンドまで上昇した。しかし、一方で、鉄道資産の劣化、サービス水準の低下が指摘された。これについては不十分な鉄道資産への維持更新投資や、複雑すぎる組織間関係等が原因であるとされ、また、「レールトラック社は安全の維持よりも株主配当を優先している」という批判も見られた。

2000年10月17日にハットフィールドで発生し4人の死者と70人の負傷者を出した脱線事故は、劣化して破損したレールが砕けたことが原因である。この事故によって、鉄道資産の維持更新に対するレールトラック社の投資が過少であることが世間に明るみになった。その後、事故に伴う補償や新たな安全対策の投資を迫られたレールトラック社の財務は急激に悪化した。西海岸ルートの近代化という大プロジェクトの頓挫も影響し、レールトラック社は事故から約1年後の2001年10月に経営破綻した。その後、約1年間の管財人による管理を経て、現在はネットワークレール社（Network Rail）が鉄道資産を保有・管理している。

##### 2. 英国における鉄道事業の組織

英国鉄道の民営化は上下分離方式を採用していることが大きな特徴である。旅客輸送の部門はさ

らに地域による分割を行っており、細分化した主体間競争を発生させることにより市場原理を導入しようとしている。また、各組織間の関係を商業的な契約関係とすることにより各組織の効率性や責任関係を明確化しようとしている。

上部構造においては、新規参入業者の行う資本投下が軽減されることで市場がコンテストナブルになり、入札によるフランチャイズ制によって新規参入者との競争が促されている。具体的には、英国の鉄道ネットワークを25のブロックに分割し、ブロックごとに事業者を募集して入札にかけ、経営にあたり国からの補助金が最も少ないと目される入札者に最長15年のフランチャイズ権利を付与するというものである。

一方の下部構造は多額の資本投下を必要とするため、当初は特殊会社たるレールトラック社が担当していた。レールトラック社は下部構造（線路、駅、信号等）を所有して旅客運行会社に貸与することを業務としていただけではなく、線路の維持管理、信号の保守、交通需要に対応した資産の整備・改良・更新に対する責任も有しており、その原資として列車運行会社から軌道使用料（access charge）を徴収することになっていた。レールトラック社が株式上場する際には、その資本投下の大きさへの懸念や安全面への疑問から、慎重な意見も見られた。

レールトラック社の後継組織であるネットワークレール社は、レールトラック社の行った投資が過少だったという反省から、株式資本を有しない保証制限会社の形態をとり、余剰金をすべて鉄道へ再投資することになっている。また、レールトラックが資産ガバナンス能力を持っていなかったという反省から、資産メンテナンスをインハウスで行うようにしている<sup>29</sup>。

鉄道事業に関する規制を行う政府機関の中で主要な位置を占めるのが、鉄道規制官事務局（Office of the Rail Regulator; ORR）と、戦略的鉄道委員会（Strategic Rail Authority; SRA）<sup>30</sup>である。ORRは消費者保護の観点から鉄道事業における公正な競争を確保する責務を負い、旅客運行会社や

ネットワークレール社等のライセンスの発行・管理や、ネットワークレール社への規制をその業務としている。SRAは鉄道ネットワークの利用促進や発展を担い統合的交通体系の構築に貢献することを使命としており、旅客運行会社へのフランチャイズの付与、補助金等の算定と支払いをその業務としている。SRAはまた、鉄道産業における構造改革やネットワークの機能向上等についての改善策の策定と実施をも責務としている<sup>31</sup>。

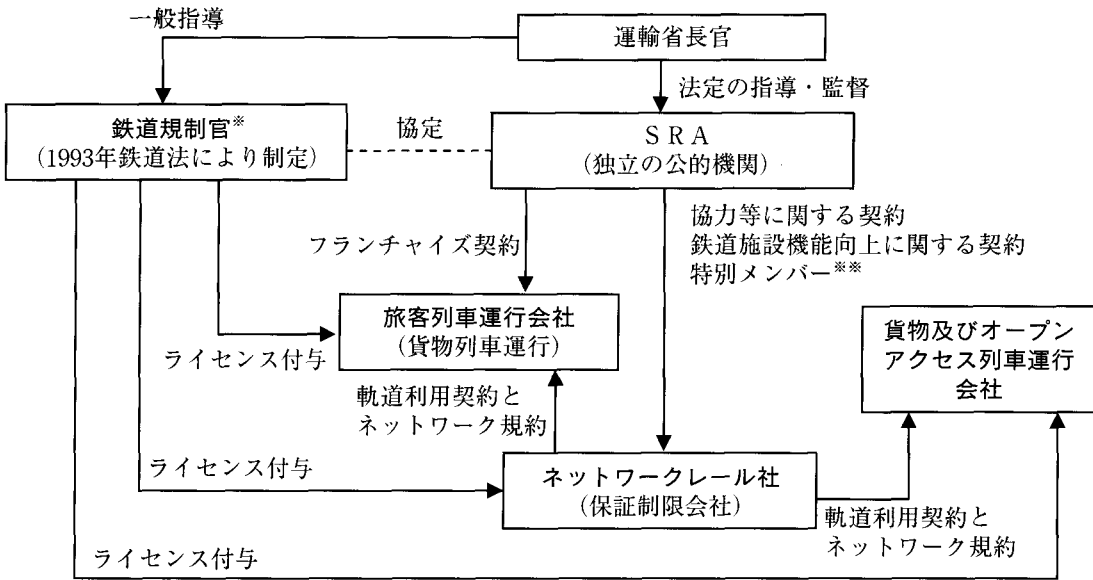
他にも車両保有会社、貨物輸送会社、インフラメンテナンス会社、線路更新会社等が関係しており、鉄道の運行をめぐるネットワーク構造は多数のアクターが関係する複雑なものとなっている。各組織の関係については図表6を参照されたい。

なお、英国運輸省（Department for Transport）は2004年7月に白書「鉄道の未来」（Rail Review White Paper-The Future of Rail）<sup>32</sup>を刊行し、高い安全性を保ったままで業績を向上し費用の増加に歯止めをかけることを目的として、図表7で示す新たな組織構造を策定した。これは、官と民のパートナーシップの原則に基づいて制度設計されたものであり、鉄道事業が「政府によって方針が決められ、民間によってサービス供給が行われる」公共の事業であると位置付けるものである。現在結ばれている契約を最大限尊重しつつも、できるだけ速やかに新たな組織構造へ移行するものとしている。

新たな組織構造は以下の6つの主要な変革が基礎となっている。この6つの変革が必要となった背景については次節で詳しく述べる。

1. 鉄道事業における方針の設定に政府が責任を負うこと
2. ネットワークレール社がネットワークの運営と自らの業績に関して明確な責任を有すること
3. 資産保有会社と列車運行会社が一層協働すること
4. スコットランド政府、ウェールズ政府、ロンドン市の役割が一層重要になっていくこと及びイングランドにおける地方自治体の

図表6 英国の鉄道事業における組織間関係図



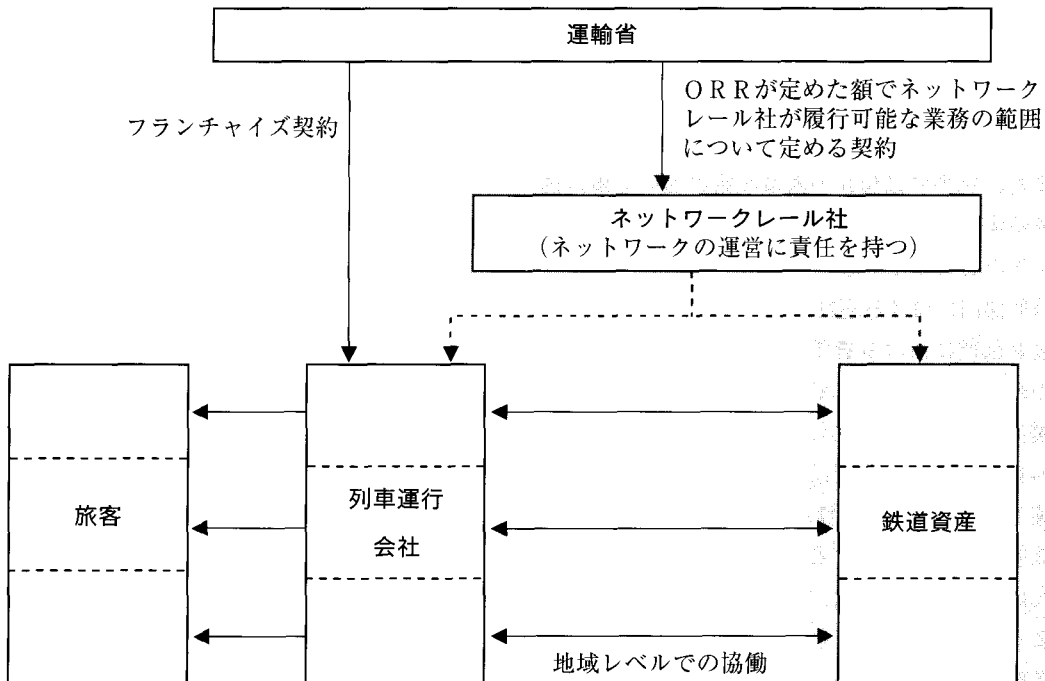
(注) \* 鉄道規制官は国務大臣から独立しており、軌道利用契約の認可とネットワーク規約の条項に関する監督を行う。

\*\* ネットワークレール社は配当を行わず、余剰金をすべて鉄道資産へ再投資する。株主は存在せず。その代わりとして異なる利害関係者を代表するメンバーをもつ。

\*\*\* この図では王立鉄道検査官と鉄道安全基準委員会は記されていない。

出典：NAO, "Network Rail - Making a Fresh Start" (2004) p2

図表7 「鉄道の未来」で示された新たな組織間関係図



出典：Department for Transport "Rail Review White Paper - The Future of Rail" (2004) p62

意思決定の余地が広がること

5. 鉄道規制官事務局が安全、業績、コスト面についても所掌すること
6. 貨物輸送事業者及びその利用者が長期的な投資を行えるよう貨物部門の扱いを改善すること

### 3. 英国国鉄民営化の事例から学ぶことができるもの

英国国鉄民営化の事例から我々はいくつかの教訓を得ることができる。白書「鉄道の未来」においては、民営化の反省と現状における問題点、そして今後の方針が示されている。以降はこの白書の第1章にある議論をベースとして考察を行うこととする。

まず、インフラの維持管理部門における批評として、レールトラックが技術をほとんど持たない「バーチャルカンパニー」と化していたという点が挙げられている。これは、エンジニア部門が強制的にメンテナンス会社にアウトソーシングさせられたことや、インフラの維持更新の実施だけではなく設計・検査までメンテナンス会社が責任を負うこととされたことが原因である。その結果、レールトラック社は自らの保有する資産の状態を把握できなくなり、鉄道設備の状態を知るためのメンテナンス計画の質が低下したとされる。

また、白書では現在の鉄道事業において構造的に解決すべき問題点が指摘されている。具体的には以下のとおりである。

#### ○公的部門における複雑な組織構造

公共部門における責任が分散化され、非常に多数の政府機関が関係している。そのため、業務の重複によるコストが生じているだけでなく、責任の重複により説明責任が不足し、政策の方向に明確さが欠けるといふ弊害を生んでいる。

政府は、民間部門に求めるものを明確に示さなければならない。また、利用者や納税者の意に沿うよう、鉄道事業に対して拘束力のある関与を持つ必要がある。

#### ○資産保有会社と列車運行会社との関係

- ・列車運行会社からネットワークレール社に支払われる軌道使用料は、列車の運行によって鉄道設備にかかる負担にほとんど関係がない。したがって、両者の間に真の商業的な市場は存在しない。また、両者とも政府の補助金により経営が成り立っているため、両者の間に真の顧客関係があるわけではない。
  - ・政府と列車運行会社の間で結ばれるフランチャイズ契約が両者の交渉で行われるため、軌道使用料の上下がフランチャイズ料によって吸収されてしまう可能性がある。そのため、ネットワークレール社も列車運行会社もコストを抑えようとするインセンティブに欠ける。
  - ・列車遅延に伴う罰金システムによる市場の歪みが見られる。鉄道事業者間の資金の流れが巨大となり、本業による収入よりも罰金収入のほうが多い事業者も存在している。このため、本業の効率化が妨げられたり、遅延防止の策を講じるかわりに遅延の責任を押し付け合うことに注意を向けたりする可能性がある。
  - ・旅客運行会社間をまたがる移動に関する収入配分基準が乗客数ではなく列車の運行本数であるため、乗客の増加に結びつかない非効率な列車の増発を行うインセンティブがある。
- #### ○規制の仕組み
- ・政府は、ネットワークレール社が行う維持更新のレベルと支払う補助金の額を決める際に、ネットワークレール社と列車運行会社との間で結ばれる契約を前提にしなければならない。そのため、申請された額を支払うよりほかにない。
  - ・政府は、供給すべきアウトプットとその対価を自ら決めることができるように、ネットワークレール社と列車運行会社の双方に対して拘束力のある関与を持つ必要がある。しかし、現在のところネットワークレール社に対する政府の権限は存在しない。
- #### ○民間部門における組織構造
- ・複雑で官僚的な組織間関係、不明瞭な責任分担、各主体間で矛盾したインセンティブ構造によってコストが増加している。

- ・事故や業績悪化に際し、関係者の利害が衝突するために迅速な対応が不可能となっている。利用者のために協力して問題解決にあたるのではなく、互いに責任転嫁し衝突する事例が多い。
- ・政府とネットワークレール社との間に直接的な関係が存在しないため、ネットワークレール社が供給すべきアウトプットとその対価を決めるための明示的な仕組みが存在しない。

#### ○管理上のリーダーシップの欠如

- ・鉄道事業全体における管理に関して全国レベルで責任を負うことのできる一元的な主体が存在しないことが多くの問題の根幹となっている。現在の仕組みにおいては、巨大プロジェクトに対して責任を持ち意思決定を行うことのできる主体や、新たに行われる事業の費用と便益に関してバランスよい視点をもつ主体は存在しない。
- ・SRAはどの省庁にも属していない公的機関であり、目覚ましい実績を上げている。しかし、他の省庁と異なり、SRAは鉄道事業者をリードしていく立場にない。また、他省庁が権限を持つ分野に関与する戦略的アジェンダを設定するには限界がある。また、その所掌は鉄道事業に限定されており交通モード間をまたいで予算の優先権を得ることができない。
- ・政府は公共支出の水準と鉄道事業の戦略を設定する明確な責任を持たなければならない。しかし、利用者と納税者のために信頼と価値を供給するには、民間部門において適切な管理上のリーダーシップと説明責任を有すべきである。

英国の鉄道事業における組織間関係は、多くの主体が存在し、各関係者が結ぶ個別の契約が組織間の媒介要因となる上下分離方式、すなわち<II-A>タイプであるといえる。事故や業績悪化の事態における各主体の行動から、業界内における統一的な制度が確立しておらずに各主体が自らのインセンティブに従って行動している現象が観察できる。また、フランチャイズ契約と軌道使用料の関係に代表されるとおり、各契約関係が連動していないことも特徴であるといえる。右でみた諸

問題は、こうした組織間関係の悪い面を列挙したものと受け止められる。ただし、これは上下分離方式自体が不適切だということを示すものではない<sup>33</sup>。スウェーデンをはじめとする欧州諸国の鉄道では、現在、上下分離方式を採用して鉄道事業の改革を行うのが主流であり、うまく機能している事例も少なくない。肝心なことは、個々の主体のインセンティブと事業全体の利益とを合致させるように各主体の関係を調和させることであろう。

上下分離方式を採用するにあたって踏まえるべき点について、以下の3点を挙げることにする。

#### ① シンプルな役割分担と明確な責任範囲の設定

英国の鉄道事業においては、公的セクターと民間セクターの双方において組織構造が過度に複雑であり、責任の範囲も明確ではなかったことが問題となった。その結果、複数の工程にまたがる業務を実施する場合に主体間の調整が難航して業務の遂行に支障が生じることとなる。また、上下分離方式においてはサービス供給までの各工程における組織が複数存在するために、アウトプットにおける業績の低下や機能不全が起こった時にその責任がどこに帰するのかが一目でわかるわけではない。そのため、問題発生に対する罰金制度を導入するには、罰金を確定するために、事故などが起こった際にどこに責任があるのかを特定することが必要である。原因の究明を徹底的に行うという面でこの点は評価できる。しかし、責任範囲が曖昧な場合には、責任の押し付け合いという不毛な交渉が長引くことによってコストが発生するだけでなく、各組織が責任の所在にのみ注意を払うことで問題解決に支障が出ることとなる。組織間構造が複雑で関係する組織が多数にのぼる場合にはこうした混乱に拍車がかかることとなる。そのため、主体の数は多すぎず、各主体の関係はシンプルであり、各主体間において求められる役割と責任の範囲が明確に線引きされていることが求められる。

上下分離方式では各主体の行う業務が異なるこ

とから、各主体間の性格が多様であり、上下一体方式よりも横型ネットワークの性格が強いといえる。横型ネットワークにおいて公共サービス編成を設計する際には、官民双方における各主体に適切な役割と責任を配分することが重要になってくる。シンプルな役割分担と明確な責任範囲の設定は、ネットワークを有効に機能させるために必要不可欠な前提条件であるといえる。

## ②資産管理に対するガバナンス能力の付与

各主体に役割と責任を分担する際には、各主体がその役割を遂行できるような能力と権限が必要である。特に下部構造を所有する主体は、資産を最適な状態に保つための能力の保持と権限の付与が必要である。

破綻したレールトラック社には自己の資産の状態を把握する能力がなく、資産の維持更新を柔軟に行うことができる権限もなかった。レールトラック社が資産の更新工事を他主体の業務に優先して行う権限がなかったことから、ハットフィールド事故の際に砕けたレールの更新工事が計画されていたものの、複雑すぎる関係者の事情の間で身動きが取れずに実行されなかったという事例もある<sup>34</sup>。ネットワークレール社が資産の維持更新をインハウス化したのはその反省からである。

上下分離方式の枠組みの中で資産を最適な状態に保つことは難しい。下部構造の管理者にとっては、実際のネットワーク運営を行っているのが別組織であるために利用者のニーズを直接的に把握することができないために、設備投資面におけるきめ細かい対応が困難であり、また、便益の少ないところへ過剰な投資を行って経営資源を無駄にしてしまう危険性もある。しかし、だからといって資産の状況把握を他の組織に頼りすぎると、レールトラック社のように技術力が低下し、資産をガバナンスすることができなくなるおそれがある。

下部構造に適切な資産ガバナンス能力を付与させるにあたって、ネットワークレール社のコーポレートガバナンスは一つの参考になる<sup>35</sup>。ネットワークレール社は制限保証会社であり、余剰金を

配当に回すのではなく、すべて鉄道資産へ再投資することになっている。株主は存在せず、代わりに利害関係者等で構成するメンバーを有する。メンバーは特別メンバーであるSRA、鉄道事業のライセンス所有者からなる鉄道メンバー、一般公募からなる公共メンバーにより構成され、メンバーの数は決まっていないが、2004年5月時点で114のメンバーが存在する<sup>36</sup>。メンバーの役割は株主とほぼ同じであるが、配当を受け取らない点異なる。そのため、各メンバーは経済的なインセンティブを持つことなく、純粋に鉄道資産のあり方について議論することができる。ネットワークレール社は事業内容についてメンバーに説明し承認を受ける義務を有する。ただし、優先順位の決定や投資額の配分等の経営方針を決定するのは、あくまでもネットワークレール社の経営陣である。このコーポレートガバナンスの手法は、多種多様なメンバーが参加して問題発見の役割を担う横型ネットワークと、問題点の優先順位を決定し解決にあたる縦型ネットワークを組み合わせることにより、利用者のニーズを資産管理に組み入れようとする仕組みであるといえる。いうなれば<II-C>タイプに近いものであるといえよう。

## ③リーダーシップの必要性

英国の鉄道事業における諸問題の根幹にリーダーシップの欠如があるとされている。上下分離方式においては、公共サービスの提供に複数（場合によっては多数）の組織が関係することから、事故や機能不全等の状態に陥ったときに組織間のコンフリクトが生じやすく、利用者不在の責任の押し付け合いが生じるおそれがある。また、巨大プロジェクトに対して責任を持ち意思決定を行うことのできる存在や、新たな事業に対する費用と便益に関してバランスよい視点をもつ主体が存在しない。

一方、上下一体方式においては一元的な組織の下で公共サービスを供給しているため、事故や機能不全等の際にはトップダウンの命令系統によって利用者を第一に考えた問題解決の取り組みを迅

速に行うことが可能である。また、複数の工程にまたがる総合的なプロジェクトにおいて幅広い視野を持った意思決定が可能であり、異なる工程をまとめてプロジェクトを実行することも比較的容易である。

上下分離方式では各組織がアウトプットに対して部分的な責任を有するにとどまるために、アウトプットの業績自体に注意を向ける者が存在しない。各主体が各々のインセンティブに従って行動することとなるが、リーダーシップをとる主体が存在しない場合には、個々の主体が「限定された合理性」の中で行動した結果、全体においては「合成の誤謬」となり、利用者のニーズとの乖離が生じる可能性が高い。

横型ネットワークを利用する際には、抽出された問題に規範性を与えることができないという弱点を克服する必要がある。そのため、公共サービスの供給においては政府部門が規範性を付与する役割を担うことが多い。従来のパートナーシップにおいて、協働を行う主体の一方に必ず政府部門が存在していたのはそのためである。それでは、どのような形で規範性を付与すべきであろうか？規範性を付与できる政府部門がリーダーシップをとるのがよいのであろうか？このことは多分に政治的な問題であり、その事業が国家の中でどのように位置付けられているのかに左右される。例えば英国の鉄道事業においては、あくまでも政府はビジョンを示す役割に限定されるべきであり、民間部門からリーダーシップをとる者が現れることを是としている。一方で、日本の高速道路事業においては、道路網の整備については国が責任を持つべきであるとされている。

## 第5章 高速道路事業への示唆

### 1. 民営化の流れ

小泉内閣は2001年4月に発足した直後に公的機関の構造改革を宣言した。JH等の特殊法人については、行革断行評議会等で議論が重ねられ、同年12月には特殊法人等改革推進本部から「特殊法

人等整理合理化計画」が出された。道路関係四公団については「新たな組織は、民営化を前提とし、平成17年度までの集中改革期間内のできるだけ早期に発足する」こととされた。翌年、「道路関係四公団民営化推進委員会」が発足し、民営化後の経営形態や道路建設スキームについての議論が行われた。推進委員会では道路建設の是非をめぐって議論が紛糾し、今井敬委員長の委員長辞任という事件を経て、2002年12月に意見書が出されている。

その後、国土交通省案をベースとした政府・与党協議会の決定（すなわち国会提出法案）が意見書の骨格を覆すものであるとして、田中一昭委員長代理ら3委員が辞任するという事態も起こったが、2004年通常国会において法案が審議され、同年6月に「高速道路株式会社法」「独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法」「日本道路公団等の民営化に伴う道路関係法律の整備等に関する法律」「日本道路公団等民営化関係法施行法」（道路関係四公団民営化関係四法案）が成立した。

現在（2005年1月時点）、国土交通省と四公団において組織の承継方針や民営化後の組織間関係等に関する具体的な協議が行われている。4月以降に細かいスキームを定めた政省令が公布されるとともに「機構」及び「会社」の設立委員会が立ち上げられ、10月1日に民営化が実施される予定である。

### 2. 民営化のスキーム

民営化スキームの基本は以下の4点である。なお、民営化後概ね10年後に民営化の状況等を勘案して必要な見直しを行うこととなっている。

- 道路資産を保有する独立行政法人（「機構」）と、地域毎に道路の建設・管理を行う6つの特殊会社（「会社」）とに分割<sup>37</sup>し、協定により機構から会社へ道路資産を貸し付ける。
- 「会社」は「機構」から道路資産を借り受けて有料道路の建設・管理・料金徴収を行い、料金収入から機構に貸付料を支払う。

また、「会社」は関連事業や多角化等によって収益をあげることが許可されており、将来上場することが求められている。

- 「機構」は道路資産を保有し、「会社」からの貸付料収入によって債務を返済する。貸付料は45年間で債務を償還できるよう設定される。45年後に債務を償還した時点で高速道路は無料開放され、「機構」は解散する。
- 今後の道路建設については、国土交通大臣が「会社」と協議して区間を指定する。「会社」は採算等の理由により建設を拒否することができるが、その場合には社会資本整備審議会において建設の可否及び整備主体（「会社」による整備か国の直轄事業か）、費用負担（料金収入による建設か国費の投入か）が判断される。

### 3. 高速道路事業への示唆となるもの

民営化後の高速道路事業は上下分離方式がとられ、各主体の関係が協定によって定められている<II-B>タイプであるといえる。以下、第3章と第4章で整理した議論をベースとして民営化スキームの検証を行う。まず、第3章の議論をもとに、協定・ルールを媒介要因とする方法が「高速道路事業の特性」に合っているかどうかについての整理を行う。次いで、第4章の議論をもとに、上下分離方式を採用する際に踏まえるべき観点、すなわち「シンプルな役割分担と明確な責任範囲の設定」「資産管理に対するガバナンス能力の付与」「リーダーシップの必要性」の3点から検証を行う。なお、「機構」と「会社」の業務分担及び協定の内容については本年4月以降に出される政省令により具体化されることになっている。本研究では、現段階で明確化されていない部分があることを前提としながら、現段階で入手しうる資料（「第4回道路関係四公団・国土交通省連絡会<sup>38</sup>」まで）に基づいて検討を加えることとする。

#### （1）高速道路事業の特性

高速道路事業の業務は道路の建設と管理の二つに大きく分けることができる。建設部門については、もともとJH自身が工事を直接手がけているわけではなく、JHの業務は建設会社等の施行する工事を管理して一つの事業に組み立てていくことである。また、一部の一般有料道路では、合併施行という方式を取り、国が用地取得と土工を、JHが上部構造を担当している。すなわち、他組織との協議を通じて工事を管理するマネジメント力がJHの建設部門のコアコンピタンスであり、民営化後も、<II-B>タイプによる組織間の連携を司ることに大きな問題はないと考えられる。なお、ネットワークにおける他の組織とのインターフェースを共通化することで工事の実施方法や完成した道路の通行に支障のないようになっていけば、地域の気候や交通量に見合った規格（車線数、制限速度、路面、休憩施設等のグレード）を自由に採用することが可能となる。そうすることにより、従来の画一的な整備手法ではなく、より低コストで地域の実情に合った整備手法を採用することが可能になるであろう。

ただし、組織の分散に伴う技術力の低下には配慮が必要である。すなわち、プロジェクトを実施したことなどにより得るノウハウが、分割後の小さな組織内でしか伝播せず、効率的な進歩が妨げられる危険性への対処が必要である。この分野は広義の研究開発にあたると言えるので、<II-D>タイプの仕組みを構築して、人的交流による経験・ノウハウの共有化を図る必要がある。

管理部門については、複数の会社間をまたがる利用に対してどのように業務上の処理を行っていくかということが問題となる。これに関しては、鉄道事業と同じく、事前にルールを決めておけば、後はルーティンとして処理できる業務であると考えられ、<II-B>タイプによる業務執行が適しているといえる。臨機応変な対応が必要となるのは事故が発生した時だが、事故発生時の交通管理権は警察にある<sup>39</sup>ため、交通規制等において広域的な連携が可能である。

## (2) 役割分担と責任範囲の設定

次に、役割分担と責任範囲の設定について整理する。「機構」は道路資産を所有し、債務返済の責を有するほか、道路管理権限の代行も所掌するのだが、道路の建設・維持更新・管理を実際に行う「会社」との間でどのような協定が結ばれ、両者の所掌範囲がどの程度明確になるのかについての詳細は未定である。しかし、上下分離方式を採用することによって異なる性格を持った複数の組織によるネットワーク運営を行う以上、各組織が実施可能な役割とそれに伴う責任を分担させ、その責任範囲は重複が生じないようにしていることが、ネットワークガバナンスをかきさせる前提条件となる。特に、「会社」が将来上場する時点では、株主への説明責任の観点から、想定されるリスクをできる限り確定させる必要がある。そのため、資本投資に無駄が生じた場合の出資者への経営責任や、資産の欠陥が原因で事故が生じた場合の責任の区分について明確化することが前提となる。

## (3) 資産管理に対する「機構」のガバナンス能力

「機構」と「会社」の具体的な組織間関係は未定であるが、現在のところ「機構」の組織・人員を必要最小限とする方向で検討が進められている。上下分離方式が採用された際に、「『会社』の主たる経営資源である道路資産が『機構』の所有であるために、政府や『機構』の意向に逆らうことができず、採算上引き受けるべきではない路線も建設せざるを得なくなるのではないか」という批判が強かったため、「機構」が「会社」の自主性を損なうことがないような方向で制度設計を行っていることが理由である。こうした状態では、「機構」は「会社」の意見を無視して採算上問題のある路線を建設させるよう強要する危険性は低いと思われる<sup>40</sup>。

しかしながら、このスキームでは債務を返済する主体と実際の支出を行う主体が異なる一方で、「機構」は「会社」の支出した費用が予想よりも

増加した場合に、それが効率性の低さから来るものなのか社会経済情勢の変化から来るものなのかを判断する技術力が付与されていないため、建設費や維持・更新費の高騰を抑えるためのチェック機能が働かない。両者の間で結ばれる協定は5年毎に見直されることとなっているが、更新の時期が来るたびに、貸付料算定のベースとなる費用が歯止めなく増加するおそれが否定できない。現在制度設計が行われている「機構」と「会社」の間の役割分担・協定の内容・貸付料の算定方法等を策定するにあたっては、中立的な管理組織を作って資産の現状をチェックする仕組みを作るなりして、<Ⅱ-C>あるいは<Ⅱ-D>タイプの組織間関係を構築するべきだと思われる。

## (4) リーダーシップの存在

非常時のネットワークのコントロールや総合的なプロジェクトの実施に必要なリーダーシップの存在については、当面、「会社」が特殊会社形式を取っている間は、株主である政府がその役割を果たすのではと考えられる。ただし、「会社」はなるべく早い時期に上場を行うこととなっているが、そのときには「政府がリーダーシップを取り続けるかどうか」すなわち「高速道路事業が日本国の中でどのように位置付けられるのか」という問題について改めて議論しなければならないであろう（これは、政府がどのような形で横型ネットワークに規範性を付与するのかという問題と同義である）。もし、政府が引き続きリーダーシップを取るのであれば、政府の株式保有義務（例えばNTTの場合は1/3以上）をつけるなどの方法を取り得る。いずれにせよ、政府が関与する範囲がどこまでなのかということだけは明確化されねばならない。

なお、現在のスキームでは「会社」が資本支出を伴う維持・更新作業を所掌することとなるため、事故や機能不全の際の復旧作業あるいは大規模改築等において、「会社」はあたかも上下一体方式のときのように、トップダウンの命令系統によって利用者を第一に考えた問題解決の取り組みを迅

速に行うことが可能である。ただし、これは前述の「機構」の資産ガバナンスと併せて考える必要がある。資産の維持更新に対する「機構」の発言権が強まれば、それだけ「会社」がフリーハンドで行動できる余地が少なくなるからである。こうした面から考えると「機構」の資産ガバナンスは、協定の更新の際にモラルハザードを起こさないようモニタリングの強化に特化するのがよいのかもしれない。

また、会社間をまたがる大規模プロジェクトを実施するために必要な組織横断的な広い視野を持つ主体の役割を「機構」に担わせるのも一つの方法かもしれない。研究開発は「機構」の技術力を維持するのに有効であるし、業界全体にとっても統一的な組織による研究開発はプラスとなる。NTT持株会社のように一元的に基礎的な技術を求心力として利用できる可能性がある。また、「機構」に道路資産の状況把握のためのデータ等を集中させる方式をとる場合にはシナジー効果も期待できる。ただし、交通量予測や経済効果の計算等、「会社」の投資判断に資する研究については、各「会社」において実施するべきであることは言うまでもない。

#### (5) まとめ

高速道路事業における一連の民営化政策は、旧来の高速道路建設・管理を手がけてきたネットワーク構造の変革である。それは官主導の縦型ネットワークに手を加え、横型ネットワークによる意思決定構造の要素を取り入れようとする試みと捉えることができる。しかしながら、こうした変革を行うためには、その根底となる思考の変革を伴わせることが必要である。すなわち、公共選択アプローチによる公共性の概念を意識したうえで新たなネットワーク構造を構築・運営していかないことには、制度面での矛盾を招くことにつながる。過去、多くの中央・地方政府においてNPMの取り組みが成果につながらない例があったが、根底となるNPM理論の特性を理解せずに、ただ制度だけを導入したことがその原因となっている場合

が多い。高速道路事業においてもそうした轍を踏まないように、「高速道路は国が責任を持って整備すべきもの」という厚生経済的なスタンスと、上下分離方式によって横型ネットワークの要素を取り入れるという公共選択的なスタンスとの間に折り合いをつける必要がある。そのためにも、各アクターの役割分担、特に国土交通省の果たすべき役割の範囲については、明確な定義をつけなければならない。このことは、「会社」が上場した後は「政府によって経営がコントロールされる範囲はどこまでなのか」を、「会社」の株主に明確に説明する責任が生じてくるというIR面からも重要である。

また、「機構」と「会社」の役割分担についても、各組織が実施可能な役割を負い、かつ、相應の責任を伴ったものでなければならない。現在検討されているスキームでは「機構」の資産ガバナンス能力に疑問符がつくと云わざるを得ない。

「機構」は資産を保有し債務を返済すると同時に、建設・管理等に関する協定を「会社」と締結する主体である。しかしながら、レールトラック社のように自らの保有する資産の状況を認識する力すらなくなってしまうことにより、債務返済の責任を持つ主体として「会社」との協定を適切に締結する能力を失ってしまうことが懸念される。そのため、「機構」にはある程度の技術力が留保される必要があると思われる。一方、新規建設等、新たな投資の是非の判断は「会社」が行うものであり、その判断に必要な技術的ノウハウは「会社」に留保されなければならない。また、民間企業としての効率性を発揮させるためにも、「会社」の行わなければならない責務と、フリーハンドで事業を実施しても良い範囲とが明確化される必要がある。

#### おわりに

以上、高速道路事業における新たな組織間関係を検証してみたが、これらは今後スタートするスキームであるため、高速道路事業のどのような側

面にどのような組織間構造が適しているのかということ、実際にネットワークを運営してみないことにはわからないものである。しかし、このスキームは過渡的な性格のものであり、「機構」と「会社」との協定は、概ね5年ごとに検討をし、変更することができることになっている<sup>41</sup>。また、概ね10年後には民営化の状況等を勘案して必要な見直しを行うこととなっている<sup>42</sup>。10年後の見直しの際には今スキームに必要以上にこだわらず、必ず、当初スキームの矛盾点や、1回目の協定見直し（5年後）において問題となった点を踏まえ、必要な措置を適切に行わなければならない。

- 1 高速道路株式会社法、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法、日本道路公団等の民営化に伴う道路関係法律の整備等に関する法律、日本道路公団等民営化関係法施行法。
- 2 JHの高速道路網は3つに分割されるのに対し、他の三公団ではネットワークの分割を伴わない単純な上下分離が行われるだけである。
- 3 NPM理論については、宮脇淳『公共経営論』（PHP研究所、2003年）p46～にわかりやすくまとめられている。
- 4 厚生経済学・公共選択論等に基づいて公共性を理解するアプローチの方法については、宮川公男『政策科学の基礎』（東洋経済、1994年）p93～に詳しくまとめられている。
- 5 組織間関係論については、山倉健嗣「組織間関係論」（有斐閣、1993年）が詳しい。
- 6 堀雅通「鉄道の『上下分離』に関する国際比較研究」『交通学研究』1993年研究年報（日本交通学会、1993）においては、上下分離について「輸送主体が、通路に対する所有権、支配（＝占有、使用）権、経営権の少なくともいずれか一つの権利を放棄、喪失あるいは他に委譲している様態」と定義している。本研究では交通サービス以外の事業も研究対象とするため、上部構造・下部構造の定義をより広くとることとする。

- 7 フローを運営する者にとってはインフラの情報が不可欠であり、インフラを管理する者にとってはフロー側から顧客ニーズをくみ上げる必要がある。
- 8 すべての株式が上場され、政府所有の株式がゼロになること。
- 9 国鉄改革を扱った書籍・論文は数多いが、その模様を詳細かつ中立的に描写したものとして、草野厚「国鉄改革」（中公新書、1989）がある。また、国鉄改革をめぐる各アクターの動きを分析したものとして、中村太和「民営化の政治経済学 一日英の理念と現実」（日本経済評論社、1996）が、国鉄改革前後の世論の動きを分析したものとして、角本良平『国鉄改革をめぐるマスメディアの動向』（交通新聞社、1992年）がある。
- 10 平成7年度運輸白書p251。
- 11 詳細については <http://www.surutto.com/about/release/p040427.pdf> 参照。
- 12 2004年6月18日、郵政民営化に関する有識者会議第4回会合資料。
- 13 電力事業民営化の詳しい経緯については、大谷健「興亡 電力民営・分割の葛藤」（白桃書房、1979年）が詳しい。また、再編を巡る両者の主張については、栗原東洋編「現代日本産業発達史Ⅲ 電力」（現代日本産業発達史研究会、1964年）p377～に詳述されている。
- 14 電源開発株式会社は現在、完全民営化されている。
- 15 電力業界における制度の推移、特に電力自由化における制度の変化とその背景については、松永長男編「新・電気事業法制史」（エネルギーフォーラム、2001年）に詳述されている。
- 16 電力会社の相互連絡を目的として設立された任意団体。各電力会社の社長会議を開催することにより電力産業の重要事項に関する協議を行っている。
- 17 電力事業における研究開発体制については、吉村滋『技術開発の現状と将来』（植草益編「講座・公的規制と産業 電力」第8章、NT

- T出版、1994年)が詳しい。
- 18 ただし、政府による1/3以上の株式保有と、ユニバーサルサービスの維持がNTT法によって規定されていることから、完全な経営の自由を得ているわけではない。
  - 19 NTT法成立当時の附則第2条。
  - 20 各会社ともグループ会社を所有しており、グループ全体では347社となる。
  - 21 日本経済新聞2003年10月20日 和田紀夫NTT社長インタビューから。
  - 22 2004年10月1日現在。
  - 23 例えば最遠区間の長距離通話料は、民営化当初は平日昼間で3分間400円だったものが、現在では80円まで低下している。
  - 24 2004年度連結決算値。NTTの総資産19.4兆円、売上高11.0兆円に対し、KDDIの総資産2.6兆円、売上高2.8兆円である。
  - 25 NEC、富士通、沖電気、日立製作所の4社。
  - 26 平成16年度版 情報通信白書 p194。
  - 27 詳細は、<http://www.ntt.co.jp/news/news04/0407/040727a.html> を参照。
  - 28 1993～1998年の値。出典:Transport Statistics Great Britain。
  - 29 Department for Transport "Rail Review White Paper - The Future of Rail" (2004) p13, p14, p17。
  - 30 SRAは1999年に設立された機関である。民営化時から2000年の運輸法改正までは旅客鉄道フランチャイズ交付官事務局(Office of Passenger Rail Franchising; OPRAF)が、SRAの前身機関としてフランチャイズの付与と補助金の交付を行っていた。
  - 31 英国鉄道の公的規制の状況やレールトラック社の資産管理については、金山裕道『英国鉄道施設保有会社(レールトラック社)の破綻に関する一考察 —その資産管理面を中心として—』(北海道大学法学研究科「ジュニア・リサーチ・ジャーナル」No.10、2003年)において詳細に論じられている。
  - 32 [http://www.dft.gov.uk/stellent/groups/dft\\_railways/documents/divisionhomepage/031104.hcsp](http://www.dft.gov.uk/stellent/groups/dft_railways/documents/divisionhomepage/031104.hcsp) で入手可能である。
  - 33 英国においても、日本の事例を参考にして上下一体方式の採用が検討された。しかし、「(日本よりも長距離輸送と貨物輸送の割合が高い)英国で上下一体方式の地域分割を行うと、地域ごとに分割される各会社と、長距離旅客輸送や貨物輸送の利用者との間に利害の対立が生じる」「鉄道事業者が政府補助に頼る割合が高い現状では、上下一体方式で地域独占を許すよりも、列車運行会社同士で競争を行わせる方が得策」であることを理由に、実施は困難とされた(「鉄道の未来」第4章から)。
  - 34 C. Wolmar "Broken Rails; How Privatisation Wrecked Britain's Railways" (Aurum Press, 2001) 第9章によると、工事の際に列車運行会社に多額の罰金を払わねばならない仕組みによって十分な時間が取れなかったことと、メンテナンス会社との連絡調整が杜撰であったことが事故の一因となっている。
  - 35 詳細は、<http://www.networkrail.co.uk/corpgov/index.htm> を参照。
  - 36 NAO, "Network Rail-Making a Fresh Start" (2004) p1
  - 37 JHは東日本、中日本、西日本の3社に分割して「会社」を設立する。首都、阪神、本四の各公団はそれぞれ独立して「会社」を設立する。ただし、本四は経営が安定化した時点でJH系統の近接「会社」と合併する。
  - 38 民営化スケジュール及び整理すべき課題等についての意思統一を図ることを目的として、国土交通省幹部と道路関係四公団総裁によって2004年8月から毎月開催されており、第4回連絡会は同年12月24日に行われている。
  - 39 各都道府県単位で高速交通機動隊(高速隊)があり、交通管理者として通行止め等の規制を決定する権限を持っている。事故等の緊急事態には交通流の安全を確保するために強権を行使することができるため、一元的なコントロール下での対応が可能である。

40 「機構」に、「会社」の言い分を否定するだけの技術的な能力が付与されないことが予想されるからである。

41 独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構法第13条第5項。

42 日本道路公団等民営化関係法施行法附則第2条。

(たの さとし 東日本高速道路株式会社管理事業部)