

「民営化」のコスト—フィリピン電力部門の事例

鈴木有理佳

「電力危機」から「財政危機」へ

特集／発展途上国の企業行動—契約論の視点から

今からおおよそ一四年前の一九九二年、フィリピンのマニラ首都圏近郊では一日約一〇～一二時間の停電が連日のように続き、「電力危機」におちいついていた。発電容量が十分でなく、特に需要のピーク時になると供給が追いつかないという状態になっていたのである。ちょうどその頃発足したフィデル・V・ラモス政権は、緊急事態として何よりもまず電力不足の解消に取り組むことになった。ところが、発電と送電部門を一手に担っていた国家電力会社（NPC）の財務状況はすでに悪く、多額の資金を必要とする新規発電所建設のための借入は難しい。おまけに、国家財政の状況も厳しく、負担をかけられない。そこで政府は、当時すでに認めつつあった発電部門における民間資本の参入—いわゆる「民営化」を奨励し、一気に問題解決へと前進したのであった。

それから二二年後の二〇〇四年八月、ゲロリア・マカパガル・アロヨ大統領は「国

家財政が危機的状況にある」と宣言した。財政赤字の問題に加えて、公的債務が増加していることに警鐘を鳴らしたのである。

実は、その最大の要因は、国家電力会社の財務悪化にあった。そもそも政府は財政に負担をかけずに電力供給能力を向上させようと、一九九〇年代初めから発電部門を「民営化」してきたはずではなかったか。なのに、なぜ一〇年以上もたつて再び財政危機を招いてしまったのか。本稿では、フィリピンが現在直面しているこうした問題について、民営化前後の政府と企業の行動に焦点をあてつつ考えてみたい。

● 国営企業と民営化

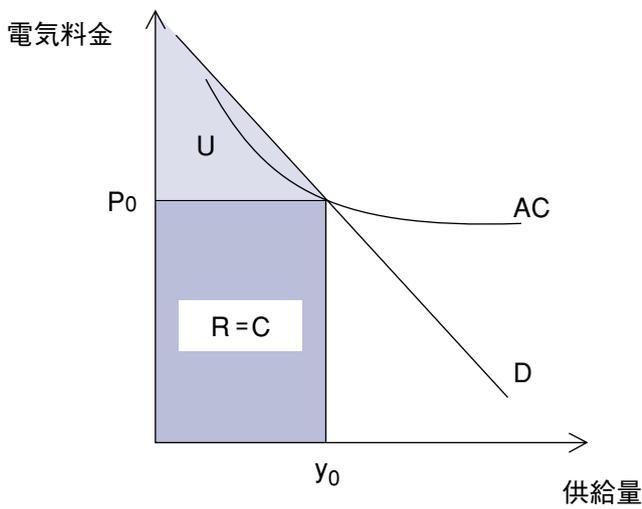
フィリピンの事例に入る前に、国営企業の特徴と民営化について、ミクロ経済学の視点から簡単に整理してみたい（以下、参考文献②参照）。

政府が国営企業を通じて財やサービスを提供する際、企業の利潤と消費者の効用を合わせたその国全体の厚生を最大化するよう、最適生産量を指定すると考えられている。ただし、こうした場合の国営企業に見

られる特徴として、損失が発生しても政府が補填する傾向が強く、倒産しないことが多い。なぜ補填が行われるかは、国営企業が必要な理由と関係している。たとえば鉄道や上下水道、電力などは一般的に多額の設備投資を必要とし、ミクロ経済学の用語では費用遞減産業といわれている。こうした産業を市場にまかせると、独占あるいは寡占市場になる傾向が強く、消費者にとっては必ずしも好ましくない。従って、多くの場合、費用遞減産業は政府による規制または直接的な運営が行われている。ところが、このような産業では、企業が効率性を高めようと限界費用に等しい価格付けをすると、損失が発生するという特徴がある。そのため、政府は発生した損失を補填しなければならぬのである。

政府が損失を補填してしまうと、今度は国営企業の経営者や労働者の努力するインセンティブを引き出すうえでマイナスになる。なぜなら、努力して収益をあげなくても会社そのものが倒産しないからである。こうしたインセンティブの問題は「ソフトな予算制約の問題」とも呼ばれている。そ

図1 国営企業の場合



して、一般的に国営企業が非効率だとされるのは、まさにこのような問題が背景にあるからだと考えられている。

それでは、国営企業を民営化すれば問題は解決するのだろうか。経済理論的には、民営化が経済にプラスの影響をもたらすかどうかは必ずしも明確になっていない。たとえば、前述した費用遞減産業のうち、社会的に必要とされる公益事業の場合、民営化しても限界費用で生産する限り利潤を得ることはできず、損失を補填する補助金が必要となる。従って、たとえ民営化しても企業の経営者や労働者が経営努力を怠る傾向が出てくるだろう。また、民営化してもその企業が独占のままで競争にさらされな

ければ、やはり経営努力を怠る可能性がある。その一方で、国営企業であっても競争企業が存在したり、政府が独立採算を強く求めたり、また厳しい予算管理をしたりすれば、経営者に経営努力を促すことが可能であるとも考えられる。

●「フィリピン発電部門の「民営化」

このように様々な見方があるなかで、実際の世

の中は民営化の方向に進んでいる。そこで、ここからはフィリピンの電力部門の事例について考えてみることにしたい。

前節で紹介したように、国営企業の場合、理論上は政府が社会的に最適な生産量を指定することができるという説明されている。とはいえ、現実はその単純なものではない。冒頭でも紹介したように、フィリピンでは電力危機が国営企業のもとで起こっている。その背景には政府のエネルギー政策の見通しの甘さや、国家電力会社（NPC）の非効率性と資金不足などがあつた。また、政府の財政資金にも限りがあるため、もはや国家電力会社の経営的な損失を補填し、かつ多額の設備投資資金を拠出して、消費者の需要を十分に満たすような最適な生産量を確保することが事実上不可能だったのである。

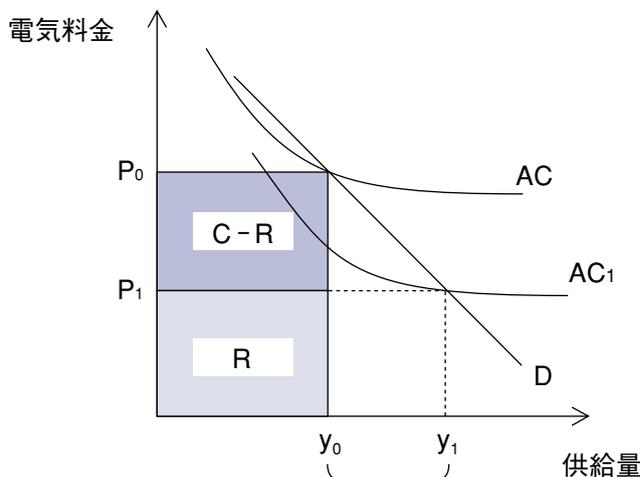
ここで是非とも指摘しておきたいことがある。それは、フィリピンのような民主国家で、かつ貧富の差が大きい国では、社会全体の厚生を最大化しようとする政府は何も「生産量」だけでなく「価格」（この場合は電気料金）も重要な政策変数に位置づけていることである。特にフィリピンの場合、一九八六年に民主化してからその傾向が強くなっているといえよう。電気料金は企業の経済活動や市民生活に直接影響するため、その動向は常に注目の的となる。それゆえ、その時々政権は政治的支持を得る手段として電気料金を利用する。発電燃

料の多くを輸入に依存するフィリピンにとって、原油価格の高騰や為替の下落は発電コストを押し上げるため、常に電気料金上昇圧力となりやすい。だが、市民の反発を招きたくない政府としては、なるべく値上げを遅らせようと料金設定に介入して引き上げたこととはどの政権でも行われてきている。その結果、どうなるか。しわ寄せはすべて国家電力会社に行き、その財務状況を悪化させることになる。一九九〇年代初めの電力危機を事前に防げなかったのも、一部にこうした事情が国家電力会社の財務状況に影響を与えていたからであるといってもよい。

以上の議論を単純化してみたものが図1である。縦軸を電気料金、横軸を電力の供給量としている。ここで、需要曲線をDとし、料金と供給量が一意的に決まると仮定する。平均費用曲線をACとすると、社会的に一番望ましいのは電気料金を平均費用に等しいP0に設定することである（参考文献①参照）。この時、企業の利得と費用は等しく、採算がとれている。また、その際の消費者効用（余剰）はUである。

ところが、図2のように政府が政治的配慮により電気料金をP0より低いP1に設定すると、消費者効用は増加するかもしれないが、企業は採算がとれずにC-Rの赤字が発生する。そしてその分は政府が補填することになる。他方、電気料金が引き下げ

図2 電気料金を引き上げた場合



られたことにより、今度は需要が y_0 から y_1 に増加しているはずである。しかし、供給量が y_0 のままなので、実際には電力不足という状態がおこっていることになる。かなり単純化しているとはいえ、これがファイリピンの電力危機の姿であるといえるだろう。

そこで、ファイリピン政府は財政に負担をかけずに問題を解決しようとする。「民営化」を進めた。ただし、その内容は国家電力会社そのものを民営化するのではなく、発電部門に民間企業の参入を認めるというものである。参入する民間企業は独立発電事業者（IPP）と呼ばれ、既存発電所の修理や新規発電所の建設・操業をしてもらう。そして、国家電力会社とは買電契約を結ぶ。つまりIPPが発電した電力を国家電力会社がいったん購入し、それを配電企業（および配電事業組合）に売却するといふしくみになっているのである。従って、

国家電力を民間資本に売却するという本来の意味での民営化とは、若干違うことに留意する必要がある。

こうした「民営化」による望ましい効果を再び図2で説明すると、まず、IPPの

参入によって供給量が y_1 まで増加する。次に、IPPは追加的な発電事業のみを担い、他の送電および配電事業は行わないため、電力産業全体の平均費用曲線は AC_1 に下がると考えることができるだろう。そうすると、電力部門としては、より低い料金でも採算がとれるようになる。恐らく当時の政府もこうした状態を想定していたと思われる。

●「民営化」のコスト

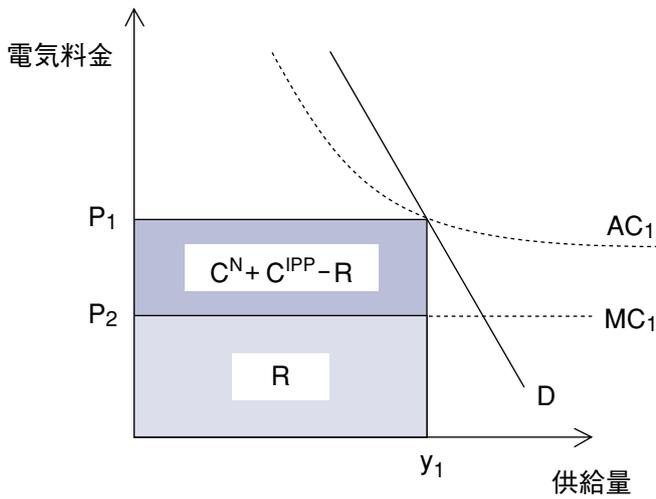
ところが、実際の政府および国家電力会社とIPPの関係はもう少し複雑になっている。国家電力会社がIPPの初期投資や収益、それに一部の費用までもある程度保証するような契約を結んでいるのである。具体的には国家電力会社がIPPの発電施設に対してリース料を支払い、電力購入にあたっては一定の条件のもとで発電量をすべて買い取ることで、また、発電に必要な燃料費を保証し、そのうえ、すべての契約はドル建てで行う（為替変動リスクは国家電力会社が負担）などというものである。

このような契約を結ぶことになった背景には、当時の政権にとって電力危機の解決が何よりも緊急事態であったこと、それに加えて不安定さが残る政治経済状況のなかで外国資本を主とするIPPに参入してもらうためには、政府がある程度収益を保証せざるを得なかったという事情もあった。従って、この時ばかりは政府が「価格」より

も「生産量」の拡大を重視するあまり、それがIPPとの契約のあり方にも影響を及ぼしたといえよう。ただし、こうした条件のもとでは、IPPおよび依然国有のままである国家電力会社にとって、効率化を進めようとするインセンティブが小さくなることは容易に予想される。つまり、一九九〇年代初めの電力危機問題は、経営の効率性や将来発生するかもしれない国家電力会社の負担を二の次にするような形で解消されたといってもよい。

こうして十分な供給量が確保されるようになると、政府はまた電気料金を気にするようになった。特に一九九七年アジア通貨・金融危機以降、ファイリピン・ペソの対米ドル・レートは下落したうえ、近年は原油価格が高騰している。つまりファイリピンの電気料金は常の上昇圧力がかかっている状態である。他方、政治面ではエストラダ元大統領をめぐる様々な疑惑の発覚と二〇〇一年一月の政変、同年五月の中間選挙、二〇〇四年の大統領選挙、そして現アロヨ政権の支持率低下などが続き、その時々々の政権は政治的支持を得ることが常に課題となってきた。そのため、政府は市民が敏感に反応する電気料金の引き上げをなるべく遅らせようと、料金設定に介入している。その結果、電力事業そのものの採算がとれないような状態になってしまったのである。以上のような状況を再び単純化すると図3のようになるであろう。「民営化」後の

図3 電気料金を引き下げた場合



平均費用曲線を AC_1 、限界費用を MC_1 と仮定する。この時の産業全体の望ましい姿は、電気料金を平均費用に見合った P_1 に設定することである。そして、その時の供給量は y_1 であり、そのうちの一部はすでにIPPによって供給されているとする。つまり、図2で示した「不足分」がIPPの参入によって補われたと仮定している。ところが、先述したようにフィリピンの電気料金は常に高いという認識があり、実際に国民の不満も大きい。そのため、政府は採算がとれる料金 P_1 よりも、低めに料金を設定しがちである。例えば政府が電気料金を限界費用 MC_1 に等しい P_2 に設定したとしよう。すると、または産業全体で赤字が生

じることになる。 C^N を国家電力会社の費用、 C^{IPP} をIPPの費用、 R を電力産業全体の収益とした場合、赤字分は $C^N + C^{IPP} - R$ に相当する。さらに、すでに説明したように、国家電力会社はIPPに対して初期投資や収益、おまけに費用の一部などを保証している。そのため、ここで発生する電力産業全体の赤字は、実際のところ国家電力会社が負担するような形になっているのである。

もし政府が採算のとれる電気料金を設定し、またIPPとの契約の際に過大な保証をつけなければ、「民営化」後は、電力産業として望ましい姿になっていた可能性が高い。しかしながら、政府は需要者である国民に政治的に配慮せざるを得ず、産業として採算のとれる料金を設定することが難しい。おまけにIPPに一部有利になるような契約を結んだため、結果として双方に挟まれた格好になった国家電力会社が「民営化」のコストをすべて引き受ける形で財務状況が悪化していったのである。そして、それが積もって公的債務問題となり、ついには昨年のアロヨ大統領による「財政危機」宣言へとつながったといえよう。

●おわりに

前述したフィリピンの電力部門の「民営化」は、本格的な民営化に向けて過渡期的状態にある。どちらかというところ、まだ政府が損失を補填する国営企業の状態に近いといえるだろう。ただ政府の行動に注目すると、社会厚生を最大化を目的とするところは本質的に同じかもしれないが、その時々政治経済事情によって効率性を二の次にするような政策をとってきたことがわかる。特にフィリピンでは政府が「価格」を政策手段として優先する傾向が強いため、その結果として財政負担が増してしまっていることを本稿では説明した。

フィリピンの電力部門は、現在、二〇〇

一年電力産業改革法に沿ってまさに改革の途上である。国家電力会社の発電部門を完全に自由化したうえで、卸電力市場を設置するという方向に進んでいる。それに先立ち、電気料金については基本的にコストに見合った水準にすべく、現在、まさに調整の段階にある。こうした改革の進捗状況は決して芳しいとはいえないが、それでも少しずつ前進している。民営化が次のステージに入ったとき、政府と企業との関係も、また新たな段階に入るであろう。その際には、民営化の理論モデルをもとにした、もう一方踏み込んだ検証も可能になると思われる。

(すずき ゆりか/アジア経済研究所 地域研究センター)

《参考文献》

- ① 柳川範之『契約と組織の経済学』東洋経済新報社、二〇〇〇年。
- ② 西村和雄『ミクロ経済学』東洋経済新報社、一九九〇年。