

民営郵政が社会的責務を果たす必要十分条件 ～ドイツ、イギリス、ニュージーランドの国際比較～

西 垣 鳴 人

1 はじめに

郵政事業に限らず国有企業を民営化するという事は、当該企業が民間と同様の収益原理に則って経営されるようになることを意味する。そこで従来において果たしていた社会政策的事業を、少なくともかつてのサービス水準に維持することが難しくなるという見解がある。だがその一方において、特に民営化推進派の意見として民営郵政においてもなお社会的義務を果たすことができ、むしろより良くそれを履行することが可能になるという考え方も存在する。果たしていずれが正しいのか、第三者的に回答を与えた学術研究は内外ともに存在しない。仮にその回答を探すとすれば既に郵政民営化という社会実験を実行した海外からそれを見つけてゆくしかないだろう。ただし、そのサンプルは非常に限られているのが現実である。

本稿は、ドイツ、イギリス、そしてニュージーランドといった郵政民営化における先進諸事例の検証を通し、先ず民営化の実態について現状分析を行う。そして仮に民営郵政会社が従来果たしてきた社会的義務を履行し続けることが可能な場合があるとすれば、それを可能とする条件とは一体何かについて一般的な原則を見つけ出してゆきたい。もちろんわれわれが常に念頭に置いているのは、これも民営化を実行した一例であるわが国の郵政事業である。

本稿の構成は以下に述べるとおりである。まず第2節で郵政民営化の国際比較に関する先行研究について述べる。第3節ではドイツの郵政改革について、第4節ではイギリスの郵政改革について検証する。これら2カ国の先行事例において、民営郵政会社が従来からの社会的義務あるいはユニバーサル・サービスの水準を維持したという事実は見つからなかった。むしろ逆に民営化後においてユニバーサル・サービスが大幅に減退したことは明らかだった。そこで両国において何が原因で社会的義務が不履行となったのかを分析し、どうしていれば社会目的が履行されたのかについて仮説を導き出した。その仮説とは次の必要十分条件が満たされることである。

- 1) 必要条件：民営郵政会社の経営安定・発展が図られていること。
- 2) 十分条件：経営安定・発展の果実として得られた余剰が社会目的履行に配分されるための実効的枠組みが存在すること。

続く2つの節では上記仮説の妥当性を確かめるため、ニュージーランドの郵政民営化

について詳細な検証を行った。まず第5節で同国民営化の実態について詳細に分析し、第6節ではニュージーランド郵政の社会的責務に対するスタンスが歴史的にどのように変遷してきたかについて検証した。そして最終第7節において本稿の結論を述べたい。

2 郵政民営化の国際比較に関する先行諸研究

2.1 松原(1991)『民営化と規制緩和 転換期の公共政策』

本節では郵政民営化の国際比較に関する先行研究について可能な限り体系的に整理を行いたい。

世界で郵政民営化が一つの潮流になりつつあったごく初期段階の研究として松原(1991)がある。その特徴は、未だ民営化自体が進展しておらず、結果も十分現れていない段階で、公共性を担保する措置が多く、国々で採られている点を強調したことであろう。例えば、「イギリスでの民営化は、世界で最も激しい進展をみせている。その一方で、BT(英国の電信電話会社ブリティッシュテレコム:筆者注)の免許条件や「黄金株」制度にみられるように、「公共性」の担保の工夫もまた見られる(p.109)」。あるいはフランスの公社化された郵政会社ラ・ポストと電信電話会社フランス・テレコムについて、それぞれ「フランス全土へのサービスの提供、利用者に対する平等な取り扱い、サービスの中立性と秘密の保持」(第8条)等の公共義務が明記されている(p.110)」と紹介している。

しかしながら、一口に公共性といっても利益ベースに乗りやすい産業インフラ的公共性から純コスト要因であるユニバーサル・サービスのような公共性まである。約10年後、松原氏は「どうやったら、いまある郵便局を生かす道があるのか。そう考えるからこそ、「民営化が必要」という結論が出てくる」として、郵便局に喫茶店や雑貨店を併設させたり、特定郵便局長に複数局を経営させてコストを削減させたりする方法を提案している¹。これらの方法の有効性は別に議論するとして、仮にそれらの方法によって郵便局ネットワークが維持された場合、そこで提供される公共性とは一体いかなる公共性なのか、明確にされていない点で10年前と変わりなかった。

2.2 寺尾(1982)「公共企業体問題の理論的視点」:2種類の「公共性」の指摘

1980年代前半の第二臨調の時代、民営化一般に対する議論として提出された寺尾(1982)は、現代においても重要な意味を持つ論点を提供している。

「公有化論の核心は「公共性」と「企業性」のかかわり方をどう見るかという問題である(p.143)」。

「私企業にも公共性はある。しかし、私企業の公共性は市場機構の中で効率的な経営が求められる範囲内に厳重に制限されている。これにたいしてこの範囲をはみ出た

¹ 『日経ビジネス(2001/6/8)』,p.35。

ところの「公共性」が公有化を必要とするのである。…（中略）つぎに公共性の中身が問題になる。これは公企業を必要とする理由、あるいは、公企業の行政目的といいかえてもよい。それは大別して次の二つになる。①「社会政策」的なもの、②「産業政策」(p.144)」。

彼は2種類の公企業をそれぞれ次のように性格付けた。

「①「社会政策」的なもの…（中略）なんとなれば、これを欠くところでは階級対立と社会問題の激化、さらに労働意欲（モラル）の低下がひろがるからである。…（中略）本来、この種の国家の作用は資本の論理の枠内のものではなく、経済法則の支配の限界にかかわっており、資本の論理にとってかわるものである。…（中略）このような公共性を充足することが行政の役割であり、このような公共性の中身が行政の最小限の守備範囲、あるいは、シビル・ミニマムである。歴史的にみてもここに公有化の原点があった。

②「産業政策」…（中略）結局それは、諸資本の競争、ことに国際間の競争の中で、資本の採算条件の部分的阻害について国や自治体が私的資本を代位、補充するものであって、これによって無政府的な生産のもとで破綻にひんする「生産の社会性」をある程度確保することになる。…（中略）これら産業政策の面での行政の作用は、「社会政策」的な公企業とはちがって、資本の論理を認め、これを補完する、いわば代役的なものであるという点に特徴がある(p.145)」。

続いて寺尾氏は両者の経営原則の違いを明らかにする。「…「社会政策」的な公企業では、公共性と企業性はきびしく矛盾する。…（中略）これにたいして、産業政策的な公企業では効率性が基本であって、能率化がそのまま公共性につながるような側面を持っている。したがって、この場合はあくまで資本の論理を生かすことが経営原則となってくる(p.146)」。「「社会政策」的側面は本質的に行政であり、対応した公費負担と議会によるチェックが必要である。産業政策的側面は本質的に企業的であるべきであって、独立採算制とこれにふさわしい経営の自主性、つまり、議会にチェックされない姿が望ましいとされてきた(p.148)」。

寺尾(1982)の提示した観点、すなわち一口に公共性といっても企業活動と親和する産業的領域とそれに馴染まない行政的領域があるという考え方は、広く公有企業の民営化問題を議論する場合に当てはめて考えることのできる一般性を持っていた。その一般性に着目したのが次に述べる桜井(2001、2003)等である。

2.3 桜井(2001、2003)：「公共性」担保問題を巡る議論

桜井(2001)は、寺尾(1982)の論点を援用して90年代以降の郵政改革を分析する。

「寺尾晃洋氏は、産業政策と「社会政策」という二つの公共性に関して、産業政策は競争原理で、したがって特殊会社（株式会社形態の公企業）で経営することが、また「社会政

策」は、行政原理で、したがって官庁企業で経営されることが適切であるが、この二つの政策を同時に遂行する経営形態として公共企業体の存在価値を認めた(p.124)」と述べ、わが国における「郵便事業改革の背景は、郵便サービスのインフラストラクチャーとしての機能のうち、産業基盤としての役割が重視されてきたからに他ならない(p.127)」。

桜井(2003)では、「郵便事業の公共性は、ネットワーク産業としてのインフラストラクチャーの性格に求められる。利用者からみると、生活基盤としての公共性と産業基盤としての公共性に分かれるが、通常、郵便事業の公共性として指摘されるユニバーサル・サービスは、前者の公共性である(p.2)」と明言している。そしてユニバーサル・サービスに代表される「生活基盤としての公共性」を担保するには別途（排他的ライセンスなどの）担保措置が必要であると主張している(同 p.2)。

しかしながら、一連の桜井論文で共通に主張されていることは、次節で述べるように、ドイツにおいては排他的ライセンスによる独占利潤は生活インフラとしてのサービス水準/ネットワーク維持のためではなく企業買収など収益性向上のために使われてきた、すなわち、もともとは生活インフラ維持のために民間会社に付与されてきた担保措置が、実効性を伴っていなかったことである。

2.4 鞠子(2007)：市場競争を重視する考え方

鞠子(2007)は桜井(2001,2003)とは別角度から排他的ライセンス等の担保措置が有効ではないという見解を示している。彼は「公共の利益にかかるサービスの範囲を確定し、それに対応する費用を厳密に定義(p.630)」することによって、国の支援/優遇を最小化すべきことを EU の事例を用いて説いた。ユニバーサル・サービスを維持する手段には、排他的ライセンスのほかに国による助成金の交付やその他支援措置が存在するが、鞠子(2007)は、「ドイツの郵便事業会社に対する民営化に際しての国の支援と特定の事業者又は特定製品の生産に対する国の助成を禁止した EC 条約 87 条との関係を(p.458)」議論するなかで、それら助成や支援措置の問題点を指摘する。

「ある加盟国が、助成制度によって国内製造業者を優遇することは、短期的に見ればあるいはその国の立場から見ればメリットであるようにみえるかもしれないが、その製造業者の困難を他国の製造業者に転嫁するだけで、共同体市場の統一性を危うくし、新陳代謝による経済の健全な発展を妨げるものである(p.627)」とする。そして欧州委員会がドイツポストに対するドイツ連邦による助成や支援措置に対して、「留保される領域のサービスからの収入によるその領域の範囲外のユニバーサル・サービスへの内部補助は、競争領域で課される特定のユニバーサル・サービス義務を履行するために必要不可欠な場合を除いて、認められない(p.632)」としたことを参照し、「産業構造の変遷によって資金が必要となるのはひとり郵便事業に限らないから、特定分野に限定せず、より普遍的な解決手段が講じられるべきである。…(中略)長期にわたって国の

支援を仰がなくてはならない部分は、その産業の合理的な規模を超える部分と考えることができるから、本来他の産業でより有効的に活用されるべき資金と人材などの資産がそこに滞留されていることになる」と指摘している。

そして、「産業構造の円滑な変遷により経済の新陳代謝を図ることは競争の持つ重要な機能である。特定の事業者又は特定の産業分野に対する国の助成は競争を阻害しこの機能を妨げる。新陳代謝が大切であることは企業の場合であっても異なるところではない(p.636)」、「円滑な産業構造の変遷のために必要なのは、競争機能の活用(p.638)」であると結論付ける²。

競争原理の活用を主張し自由化に対して積極的なスタンスをとる鞠子(2007)に対して、桜井(2001,2003)はユニバーサル・サービス維持の観点から自由化には一定の留保を求める³。両論者の相違はおそらく学問的バックグラウンドから生じた違いであろう。しかし両者は共通して、元来はユニバーサル・サービスを担保する措置として導入されたはずの排他的ライセンスや国による助成・支援が、ドイツポストの民営化プロセスにおいて本来の目的を逸脱した事業収益拡大に利用されている実態を指摘する。二氏の相違点よりもむしろ共通点に本稿としては注目したい。

2.5 郵政改革に関連する主要な国際比較研究

次に郵政金融事業を中心に議論された国際比較研究についてみてゆきたい。

中北(1998)は、住宅金融を中心として郵貯・簡保もその他政府系金融もすべて含めた公的金融の国際比較を行っている。彼は一般論として「公的金融は政府セクターが行う金融活動であり、それは財政と金融の未分化の過程で生じる財政（狭義）以外の残余の活動としてみなすことができる。しかし、今日のように、金融のグローバル化、デリバティブの開発などハイテク化が進むと、従来、金融がカバーできなかった長期の資金調達、リスクの管理と再配分、等の機能は市場メカニズムを使って提供することが決して不可能ではなくなる。・・・(中略) 財政と金融の分化が進む中、発生史的に見て両者のオーバーラップに由来するともいえる財政投融资のあり方も、当然のことながら見直しを避けられない(p.83)」、「世界の潮流は、財政投融资の廃止、または縮小、予算への統括と一元化、法的な性格と基準の明確化、市場機構の活用と選別などに集約できる(p.84)」と述べている。

彼はまた、アメリカについて、「日本の郵貯のような巨大な貯蓄性資金を財源とするものではなく、政府の直接貸付は全額が租税または公債によってファイナンスされている。このため資金需要とは無関係に原資が集まってくることがない(p.88)」とし厳し

² 鞠子(2007)は、わが国における「地域貢献基金の場合は、「留保される領域」の利用者の負担によって得られた利益が、広く地域住民の利便の増進に資されることになるので、この基金は、(筆者註:ドイツの場合における)ユニバーサル・サービスの確保のみに用途が限定される負担調整資金とは異なるものである(p.638)」という指摘も行っている。

³ 例えば桜井(2001), p.134等を参照。

いコスト分析が導入されていることも紹介、イギリスでも政府の金融機能は「補完的な役割」にとどまっていることを強調する⁴。その一方、フランスでは日本と同様の郵便貯金が調達した資金を運用する巨大な政策金融機関としての預金供託公庫（CDC）が存在しており、利子補給や民業圧迫問題が存在していることを紹介⁵、同時に金融の自由化も進められ、「かつて 1980 年代初頭まで政府系金融機関が行う住宅金融のシェアが高かったが、現在はその割合は減少し、特にフランス不動産銀行のシェアは 1985 年の 16%から 95 年には 8.7%へと半減している(p.109)」ことも指摘している。

確かに中北氏の言う通り、金融システムにおける政府の役割は世界的にみて縮小傾向にある。ただそれがどこまで縮小されるべきかについては明確な答えが出されたわけではない。寺尾氏の述べた行政的領域はなお存在し、自由化の結果として拡大する金融排除問題を補完する役割を公的金融に求める議論も存在する。藤野・田尻・糸瀬・保坂(2000)は、各国の金融排除の実態を調査し、それに対する様々な公的対応策（法的義務付け、補助金交付および公的保証等）が行なわれていることを紹介した。しかしまたそれら公的保証が必ずしも実効性を伴っていないことも指摘し、郵貯や簡保あるいは政府系金融機関に金融排除問題を緩和する役割を期待している⁶。

3 ドイツ郵政改革の検証

3.1 ドイツの郵政改革略史

ドイツが郵政改革に着手したのはベルリンの壁が崩壊した 1989 年である。この年、「郵政構造改革法」の施行によって、郵政事業における国家主導的領域に属する業務と企業的業務との区分が明確化され、翌 90 年 1 月、郵便・貯金・電信電話の三事業は分割・特殊会社化された⁷。その郵便会社の CEO に就任したのが Klaus Zumwinkel である。郵便局ネットワークも運営する郵便会社は Zumwinkel の指導のもとで、93 年以降、コンビニやガソリンスタンドとの委託契約を開始し、その一方で直営店の統廃合を加速させていった。貯金会社（ポストバンク）の業務は 90 年以前には預金と振替業務のみで、金利も民間に比べて有利でもなく、民業圧迫の批判はなかった。だが 90 年以降、ポストバンクは業務を拡大、クレジットカード業務や高金利預金商品の販売を開始し、92 年にはついに民間銀行がポストバンクを告訴するに至ったが、この告訴は 95 年における三事業会社の株式会社化によって取り下げられた⁸。

1994 年から 95 年にかけてのさらなる改革では「郵政再編法」によって三事業会社を 100% 政府出資の株式会社にした⁹。吉田(1999)はこの第二次改革が、他の欧州諸国と比較

⁴ 中北(1998), p.97 参照。

⁵ 同上, pp.102-105 参照。

⁶ 藤野・田尻・糸瀬・保坂(2000), pp.85-127 参照。

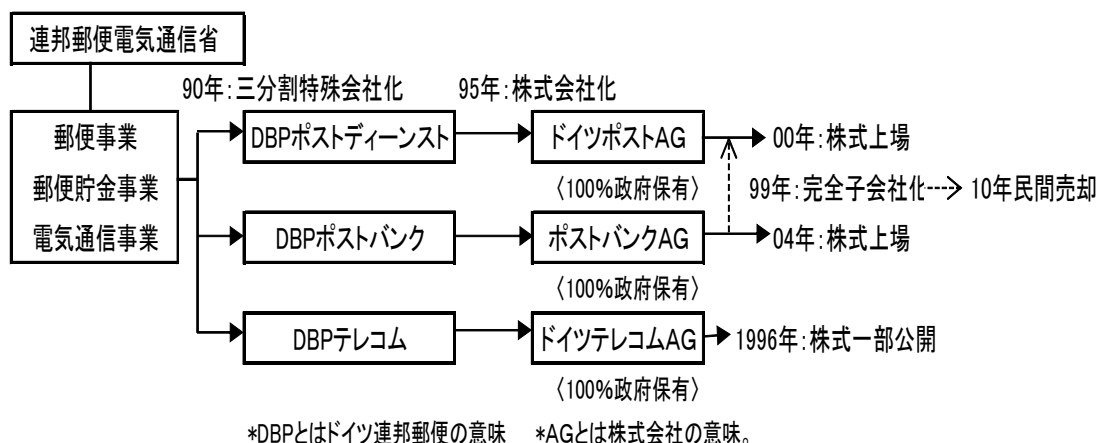
⁷ 黒川(2007)p.44 参照。

⁸ 吉田(1999)p.3 参照。

⁹ 黒川(2007)p.44 参照。

して競争力で劣っていた電信電話会社の設備投資を民間資金の導入によって促進することになったと指摘している¹⁰。だがこの民営化によって、貯金会社は銀行法上の免許を受けた金融機関と見なされ、銀行法の適用を受けることとなり、より積極的な事業展開が可能となった。また郵便会社（ドイツポスト）についても一般の事業会社と同じに見なされるようになり、1997年の大手文具会社マックペーパーを皮切りに、99年の欧州最大の物流企業Dandazなど積極的かつ大規模な買収戦略を展開して行くこととなった。

図1 ドイツ郵政民営化の流れ



1999年、ドイツポストは、かつて分割され別会社となっていたポストバンクを完全子会社化した。吉田(1999)は完全子会社化の理由を、①政府が財政赤字を補うために資金を必要としていた一方でドイツポストが十分な流動性資金を持っていたこと、②長い間紛争が絶えなかったポストとポストバンクの間の窓口利用手数料問題を解消すること、③ポストバンクにはユニバーサル・サービス義務はないが遠隔地ほど郵便局業務に占める貯金の比率が高くバンクの撤退がネットワーク維持を困難にする可能性を持っていたため、④ポストバンクの株式上場の試みがなかなか成功しなかったためポストの後ろ盾が求められた、と分析している¹¹。黒川(2005)は子会社化によって「グローバル・プレーヤーになりつつあるドイツポストのロジスティックス決済などを含めたメインバンク(Hausbank)としての機能がより明確に(p.72)」なったと述べている。桜井(2006)もまた「ドイツポストの側にも、ポストバンクを傘下に入れようとした事情があった。それは、郵便貯金事業を郵便局業務に組み入れ、郵便局の経営効率の向上を図り、さらに、ポストバンクに物流事業の資金決済機能を担わせようとしたからで

¹⁰ 吉田(1999)p.3 参照。

¹¹ 吉田(1999)は、「同じように郵便局における窓口業務委託している英国やオランダでは、郵便局の窓口業務を株式会社として別組織で運営しており、同様の手数料問題は発生していない(p.6)」と指摘している。日本の郵政民営化当初案では英国・オランダ方式がとられたわけだが、2012年の改正郵政民営化法では独立の郵便局会社をつくらないドイツ方式が採用された。

ある」と指摘している。吉田(1999)がポストバンク子会社化理由の第一に挙げていた政府の財政的事情によって、同じく従来 100%政府所有であったドイツポスト株も、99年に50%マイナス1株が復興金融公庫(KfW)へ譲渡されることとなった。さらに譲渡を促進すべく2000年にはポストの株式上場が果たされた¹²。民営化を進める他の理由として、民営化によって所有権が連邦から離れれば、規制当局の政策的配慮からドイツポストの料金引上げ申請を拒否しても自らが所有する企業ではないため利益相反の問題がなくなるからという説明もある¹³。

01年7月に「郵政再編法改正法案」が可決され、02年に施行された。この改正によって連邦政府はそれまで義務だった過半数株式の所有義務がなくなり、ポスト株の売却を抵抗なしに行うことが可能になった。03年にはポスト株の連邦所有比率は20%まで低下し、さらに05年7月には同比率がゼロ%になった¹⁴。

所有に関する「民営化」を進める政府を援護するように、ドイツポストは企業価値を高めるため大型買収を次々に実行、企業としての「民営化」を進めた。02年には多国籍エクスプレス企業であるDHLを買収した。03年にはエアボーン、05年にはエクセルと大企業を買収し続け、ドイツポストは世界最大の物流企業へと急成長を遂げた。売上だけでみれば、大型買収をはじめた97年から07年の10年間に344%の伸びを示している(表1参照)。こうした他に類を見ない大型買収はポスト株売却によって財政再建を促進したいドイツ連邦政府の利害と完全に一致するものだったのである。

表1 ドイツポストの売上高

(単位：〔上段〕百万ユーロ、〔下段〕%)

	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2008	2009
書状郵便	10,788	11,671	11,707	12,495	12,878	15,484	14,393	13,684
部門	75.3	49.1	32.4	28.4	27.8	24.4	26.4	29.6
エクスプレス	3,533	4,775	6,421	15,293	18,273	13,874	13,637	10,312
部門	24.7	20.1	17.8	39.0	39.4	21.8	25.0	22.3
ロジクティック	—	4,450	9,153	5,878	7,949	25,739	27,897	23,377
部門	—	18.7	25.3	14.0	17.1	40.5	51.2	50.6
金融サービス	—	2,871	8,876	7,661	7,272	10,426	—	—
部門	—	12.1	24.5	18.6	15.7	16.4	—	—
合計	14,321	23,767	36,157	41,327	46,372	63,512	54,474	46,206

典拠：Deutsche Post, 2003, 2005, 2007, 2009, *Annual Report*.

¹² 黒川(2005)p.70 参照。

¹³ 同上 p.69 参照。

¹⁴ 黒川(2007)p.46 参照。この段階で44.7%がKfW所有。55.3%が民間所有となった。

世界市場を席卷しつつあったドイツポスト・グループは、しかしながら、サブプライム/リーマン・ショックを境として後退を余儀なくされた。2008年、二つの大きな出来事があった。ひとつは事業拡大を続けたドイツポストが、世界的な景気後退によってグループ全体として赤字経営に陥ったことである。もう一つは20年来グループを指導した初代会長のZumwinkelが脱税容疑で逮捕されたことである¹⁵。10年近くポストを主要株主としてきたポストバンクも07年第3四半期純益は、対前年同期比で39%も急減、2億7,000万ユーロまで落ち込み、膨大な負債を抱え込んだと考えられている¹⁶。これを契機としてポストはポストバンクをかねてよりその店舗網に魅力を感じ買収を打診し続けてきたドイツ銀行へとトレード・セールする決定を下した。何段階かに分けて株式が売却され、2010年までに同行はポストバンク買収を完了、こうしてポストバンクは完全民営化された。

ところで、ドイツにおける郵便の自由化（部分的）は98年にスタートした。この後、自由化は段階的に、他の民営化先進諸国と比較してゆっくりとした速度で進展していく。最終的に郵便の排他的ライセンスが撤廃されたのは約10年後の2009年だった。後述のように、同じく郵政事業の株式会社化を遂行したイギリスやニュージーランドが部分自由化の導入から規制撤廃までに5年しか掛けなかったのに比べると倍以上の年月を要している。

3.2 ドイツ郵政の民営化は「成功」なのか、それとも「失敗」なのか

以上、ドイツの郵政改革について、歴史的事実と比較的一般化した諸見解について整理した。ドイツの事例はしばしば日本の郵政民営化を議論するときに参照され、その成功面を強調する議論と失敗面を強調する議論とがまったく相対立する評価を下してきた。

成功面を強調する議論として例えば『日経ビジネス』2001年6月18日号の特集「郵政は民営化できる」ではドイツの郵便局店舗の様子を、「局内を見渡せば、利便性が高まっているのは一目瞭然だ。各種サービスを一括して提供する「ワン・ストップ・ショッピング」の体制が整い始めている。フロア中央には、携帯電話の販売コーナーがあり、ドイツテレコム（旧郵政省通信部門が前身）派遣の担当者が顧客対応する。その横に目を移すと、ポストバンク（同貯金部門が前身）が、店を構え、専門のフィナンシャルアドバイザーが顧客の相談に乗る(p.42)」と描写する。一方で同特集は、急激な事業展開が外部との摩擦を生じている事実も紹介する。例えば、ドイツポストの台頭に対して宅配で世界最大手の米UPSなどが警戒感を強め、フェデックスと歩調を合わせて「ドイツポストは郵便事業での独占利潤を使い、米国市場で不当に業務展開している」と主張、米運輸省にドイツポストの米国での業務制限を求めたことを紹介している。しかし大型買収による事業の多角化自体については、あくまで民営化のプラス面とし

¹⁵ これについての詳細は、星野(2008), pp.116-119を参照のこと。

¹⁶ 同上, p.119参照。

て捉えている。経営の合理化については郵便局数の減少を事実と認めつつもユニバーサル・サービスはなお維持されていると主張する。なぜなら「郵便局のない地域でも、「ブリーフトレガー」¹⁷と呼ばれる遠距離配達員が毎日必ず各家庭を訪ね、郵便物の配達・収集を実施」しているからだという。さらに「翌日配達の割合は10年前の60～70%から95%へと上昇した」とプラス面を強調、「少なくともこれまでは、ドイツポストはユニバーサル・サービスを維持しながら、サービスの質を高め、最終的に雇用数も増やしている。民営化で法人税を毎年支払うようになった」とし、「ドイツポストの民営化を成功と認めるならば、ユニバーサル・サービスの維持や職員の雇用確保が民営化反対の理由にならないことは明白(p.43)」と断言する。

しかしながら、経営の合理化に関しては、正反対の評価も存在する。吉田(1999)はドイツポストが「今まであらゆるところに置いていた局舎のうち、効率的でない拠点を閉鎖した。これによって顧客の反応は、近くの郵便局がなくなったということで、たいへん不満を持っている(p.7)」と報告している。数値的事実だけを述べれば、直営店は99年にピーク時の2割程度まで減少し、委託店も含めた全店舗数は90年度末の26,000超から98年度末の15,000弱へと減少している。店舗の減少という事実だけ見てユニバーサル・サービスが失われたと直ちに判断することはできない。しかしドイツ連邦政府は98年に「ユニバーサル・サービス令」を發布し、ドイツポストに対し、①委託店を含め最低12,000の固定局を維持すること、②最低5,000の直営店を維持すること、そして③4,000人超の全地方自治体に最低1か所の固定局設置を義務付けた¹⁸。このユニバーサル・サービス令については、後述のように、一定の批判が存在するが、少なくともそれが發布されたということは、放置すればユニバーサル・サービスが劣化していく危険が存在したことを証明している。桜井(2001)もまた住民による不満の存在を示唆する。彼によれば、市民陳情が99年に600件、00年に文書で382件、利用者保護サービスにかかってきた電話で約1,200件あり、その内容(00年)は、配達・書状送達時間または書状紛失(全体の約45%)、固定的設備の閉鎖または郵便局の代理店への転換(約28%)、電話帳の備え付けなどの企業サービスや郵便貯金(約13%)、転送契約などの不十分な履行(約14%)と報告されている¹⁹。彼は、ドイツポストが一方で独占分野における料金引き上げ、他方で人員削減や郵便局廃止などの合理化を通じ高い収益性を実現したが、これら収益がユニバーサル・サービスの維持拡大に使用されていないと指摘する。桜井(2003)はまたユニバーサル・サービス令について、市民の陳情権が認められた点、質的指標が具体的に数値化した点を評価しつつ、この規定が郵便局設置数にみられるように「ドイツポストが民営化前後から進めてきた経営合理化

¹⁷ ドイツにおけるブリーフトレガーとは郵便配達人一般を意味する言葉で、特殊業務をこなす要員を意味しない。

¹⁸ 例えば、桜井(2003), p.7等を参照。

¹⁹ 桜井(2001)pp.133-134を参照。ドイツ連邦郵電規制庁の年次報告書に基づく。

を追認する側面が強い(p.10)」と指摘している²⁰。

事業成功の中身について桜井(2003, 2006)は、排他的ライセンスがドイツポストの場合は経営安定に使われ、大型買収資金は独占分野の収益に依存していたことを指摘した。例えば、はがき料金は 0.6 マルクから 0.8 マルク(93/4)、さらに 1.0 マルク(98/1)まで値上げされた。これはCPI上昇率の二倍の速さであり消費者が犠牲にされたことを物語っている。また桜井(2008)は民営化を「狭義の民営化」すなわち官業を採算の合う民間事業体にソフトランディングさせることと、「自由化」すなわちイコール・フットイングの市場競争を実現することとに区別したうえで、ドイツの郵便事業改革の特徴は「オランダとともに民営化に重点を置き、ドイツポストをグローバル企業に脱皮させようとしたことにある。…(中略)(大型買収に必要な)高い収益を実現したのが、郵便局の閉鎖や合理化による経費の節減と、他方では、部分的自由化の下で認められた排他的ライセンス(p.71)」であったと分析している²¹。

自由化の回避は消費者ばかりでなく潜在的競争力も犠牲にしている可能性がある。前項でも述べたように、サブプライム/リーマン・ショックを契機として同社の営業利益はエクスプレス部門が 07 年、ロジスティック部門が 08 年にマイナスに陥り、両部門のマイナスは 09 年も続いた。08 年にはグループ全体で赤字を経験している。国際化と多角化を図ったはずが、それら部門が世界同時不況でグループの足を引っ張り経営力の脆さを露呈した(表 1 及び表 2 参照)。この苦境を脱するためポストバンクの全株が民間売却されたのである。

表 2 ドイツポストの営業利益

(単位：[上段] 百万ユーロ、[下段] %)

	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2008	2009
書状郵便	599	1,099	1,960	2,082	2,030	2,003	2,179	1,383
部門	110.1	91.7	69.6	63.3	56.6	62.3	--	598.7
エクスプレス	-55	60	176	365	445	-174	-2,194	-807
部門	-10.1	5.5	6.2	12.7	12.4	-5.4	--	-349.4
ロジスティック	--	-27	159	206	315	957	-558	-17
部門	--	-2.5	5.6	6.4	8.8	29.9	--	-7.4
金融サービス	--	58	522	568	796	1,076	--	--
部門	--	5.3	18.5	17.6	22.2	33.6	--	--
合計	544	1,100	2,817	3,221	3,586	3,202	-966	231

典拠：Deutsche Post, 2003, 2005, 2007, 2009, *Annual Report*.

²⁰ 同じ点は桜井(2006)でも強調されている(pp.69-70)。さらに、「郵便局の設置について、2000年に市民陳情および同庁の抜き取り検査に基づいて調査したところ、6件の廃止または廃止予定が基準に違反していることが判明し、...(中略)2001年から、郵便局が規則通りに設置されているかの検討を、市民の陳情があつて着手するだけでなく、システムとして行うことを決定した。...(中略)これらは、ドイツポストによる郵便局廃止が郵便ユニバーサル規則に規定した基準を超過したことを物語っているのである」と述べている(p.11)。

²¹ この分解手法は、Michael A. Crew and Paul R. Kleindorfer (2000) や Robert M. Campbell (2002) などの分析手法に基づいている。

3.3 ドイツの事例から導かれる仮説

ドイツの郵政改革に関する諸研究や諸データから明らかになることは、わが国において喧伝されてきた民営化の「成功」とは、先行研究に挙げた寺尾(1982)や桜井(2001、2003)のフレームワークに従えば産業インフラにおける効率化や利便性向上という意味での「成功」だったということになる。ただしそれが盤石の成功かどうかは、リーマンショック後の状況をみる限り一定の留保が必要である。いずれにしても、生活インフラ維持向上という意味での成功ではなかったことは確実であろう。

われわれがドイツの事例研究から得る仮説は二つある。第一は、生活インフラ維持などの社会政策目的を達成するには、排他的ライセンスや国家による助成・支援措置だけでは不十分であり、民営会社に義務履行を促すような枠組み、それも民営会社の努力目標設定や陳情権以上に実効性のあるスキームが別途用意されなければならないということである。第二は、リーマンショック後に露呈したドイツポスト/ポストバンクの脆弱性を観れば、政府の優遇を続ける中での民営化は最終的には消費者の利益を損なう可能性が排除できないことである。仮に公社形態ならば規制に縛られる一方でバランスをとるように官業特典が一定程度許容される余地はある。しかし、民営化の原則はイコール・フットイングであり、鞠子氏の述べるように優遇政策は厳密に最小化されるか撤廃し、自由化を促進するなかでユニバーサル・サービスが維持される枠組みをつくるという方向性が求められるのである。

4 イギリス郵政改革の検証

4.1 イギリス郵政改革の概要

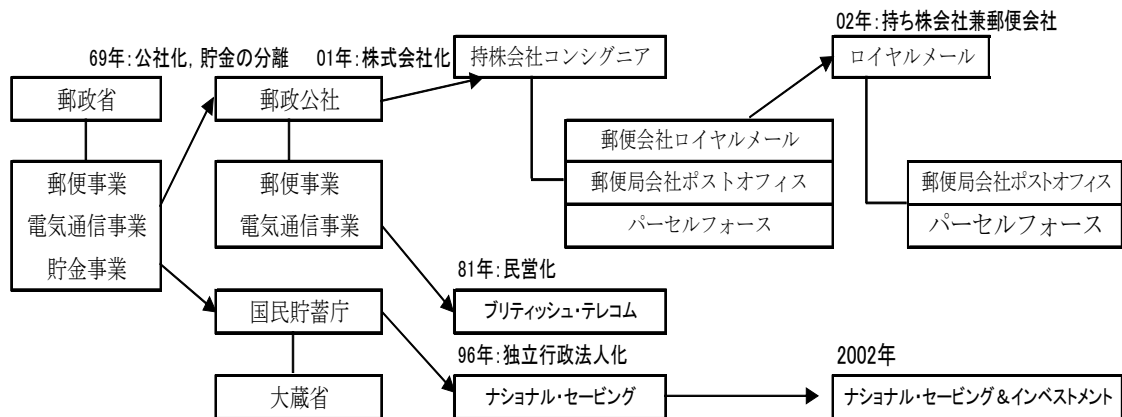
以下ではイギリスの郵政改革について、ドイツとの対比という視点を持ちながら検証を行っていききたい。

イギリスの郵政事業（郵便、電信電話、金融）が最初に分割/公社化されたのは1969年である。この時、郵政公社が郵便と電信電話とを兼業し、貯金事業は大蔵省傘下の国民貯蓄庁（Department of National Savings: DNS）として分離独立した。ただし決済業務に関しては、郵便振替システムNational Giroとして郵便局に残されることになった。その後DNSも主として郵便局窓口を通じてサービスを提供したため、英国郵便局は二組織による金融サービスを窓口提供することになった。78年、National Giroは銀行免許を取って国民振替銀行（NGB）となり、預金・貸出業等を行えるようになった。その後、株式会社化（85年）、さらに民間所有となった（90年）が、郵便局を拠点としたサービスを続け、DNSとともに英国郵便局における金融業務の担い手であった²²。81年、郵政公社は電信電話をブリティッシュ・テレコム（BT）として分離独立させ、

²² 今世紀に入ってから英国郵便局はアイルランド銀行（アイルランドの最大手行）との提携で金融商品開発を行っている（星野(2007) p.10等を参照）。ただし、現代の英国郵便局が金融機関としての機能を果しているのは、NGBが残したノウハウも含めた金融インフラのおかげであると推測される。

やがてBTは株式上場という形で民営化した（84年）。一方、分離独立していたDNSは96年に独法化され国民貯蓄投資機構（NS&I）となり、国家財政ファイナンスに加え地方自治体への貸付など運用範囲を拡大させている。

図2 イギリス郵政民営化の流れ



20世紀に欧州でもっとも成功した郵政事業の例と言われた英国郵政は、80年代から90年代にかけてモータリゼーションの進展、大手スーパー/コンビニチェーンの進出、郵便局ネットワークを支えてきた自営郵便局長の高齢化等による退職によって、田舎を中心に全国の郵便局ネットの維持が難しくなってきた。そこで世紀の変わり目に政府は二つの施策を打ち出した。ひとつは年間1.5億ポンド（約300億円）の国からの助成金であり、そしてもう一つが郵政公社の民営化である²³。

2000年に成立した改正郵便サービス法に基づいて、01年に郵政公社を持株会社コンシグニアとし、郵便会社（ロイヤル・メール）、郵便窓口会社（ポスト・オフィス）、速達小包会社（パーセルフォース）を傘下に収めるという形で民営化が実行された。同じ年に郵便事業への部分的民間参入が認められた。コンシグニアを頂点とする郵政グループ体制は、しかしながら、02年には瓦解し、100%政府出資のロイヤルメール・ホールディングスが、グループの経営を引き継ぐこととなった。事業の立て直しのために、00年に約束していた助成金に加えて、03年度から05年度までの3年間で4億5千万ポンド（約900億円）に及ぶ追加的な財政支援措置が採られることになった。

コンシグニア・グループの経営失敗の理由について、民営化されたにもかかわらず料金設定に関する自主権がなかったこと、政府に（公社時代の）財務管理権が残っていたことでドイツのような企業買収が思うようにできなかったこと、民間に比べて高い賃金水準が維持されたことなどが指摘されたが、最大の要因はパーセルフォースの事業失敗というのが一般的見解である²⁴。すなわちパーセルフォースが海外進出したとき、EU圏

²³ 星野(2007)p.5等を参照。

²⁴ 星野(2004)pp.107-119、井澤(2005)p.9等を参照。

と北米市場はすでにドイツ/オランダの郵政会社によって席卷されており、同社は膨大な赤字に見舞われ、海外集荷センター151か所のうち50か所を閉鎖、加えて急送小包サービスの廃止によって計1万5千人のリストラを余儀なくされた²⁵。経営の自由度が低かったことに加え、経営見通しの甘さ、もしくはビジネスモデルの脆弱性が指摘できよう。

英国郵政ロイヤルメール・グループは、民営化会社の経営を軌道に乗せる間もなく、当初の約束通り2006年には郵便事業の排他的ライセンスをすべて廃止した。自由化延期の理由として経営困難であることは顧みられることがなかった。

4.2 イギリスの金融排除問題と郵便局

英国政府は伝統的に、郵政事業の社会政策的側面を重視してきた。郵便振替システムがNational Giroとして郵便局に残されたのも、銀行口座を持たない個人が小切手決済や年金の受取等に利用するためのライフラインとして重視されていたからである。そしてこの伝統が、現代における金融排除問題と取り組む社会政策の担い手として、郵便局に少なからぬ社会的責務を負わせた。

70年代から80年代にかけて経済成長に行き詰まった先進各国は市場活性化を目的として金融規制緩和を断行した。これにより内外金融機関同士の統廃合が進み、イギリス金融市場は寡占化するとともに、各金融機関は利益重視の観点から各種合理化策を打ち出した。その一つは不採算店舗網の統廃合であり、もう一つは預金口座管理の在り方に関する見直しである。地方においては銀行支店網が統廃合されることによって、少額預金者には口座維持手数料賦課や審査厳格化等によって、住民の基礎的金融サービスへのアクセシビリティが制限される金融排除（financial exclusion）が社会問題化していったのである²⁶。

これら問題に対処するため、2000年以降の労働党政権は「ユニバーサルバンキング」構想を打ち出した。イギリスにおけるユニバーサルバンキングとは、日本でいう金融ユニバーサル・サービスとほぼ同義であり、地域や個人によってわけ隔てのない振替決済手段・少額貯蓄手段を提供してゆこうとする社会包括政策の一種である。この政策の担い手として労働党政権はすでに民営化された郵便局に期待を寄せた²⁷。ユニバーサルバンキングには、信用組合（credit union）等の非営利民間組織に働きかけて実現するもの、郵便局と民間機関とのコラボレーションによって提供されるもの、そして郵便局単独で提供するサービスとがある。コラボサービスとして、例えば基本銀行口座（basic bank account）は、郵便局と提携した銀行・全国住宅金融組合ならば当座預金口座の開設なしに無手数料で郵便局窓口/ATMを通じたデビットカードや継続自動振

²⁵ 梅井(2009)p.11を参照。これによって激しいストライキも起ったと報告されている。

²⁶ 岡村(2008)はもう一つの背景として、サッチャー/メジャー保守党政権下(1979-97)における富裕層と貧困層との所得等の格差拡大を指摘している(p.58)。

²⁷ 星野(2007)pp.2-4等を参照。

替サービスが受けられる。郵便局単独のサービスとしては、郵便局カード口座（POCA: Post office Card Account）があり、これは国の給付金と年金・税額控除支払を受けることだけに特化している。そして無料で利用可能な郵便局ATMを2005年からの2年足らずで1,000台導入するなど力が入れられた²⁸。

社会政策の担い手として期待された郵便局だったが、ユニバーサルバンキング構想が波に乗りつつあった2006年、英国政府は約4,000の郵便局閉鎖を含む全国規模のリストラ案を提示した。2000年に始まった田舎の郵便局に対する助成金は2008年で打ち切られ、せっきやく導入した郵便局カード口座も2010年を以って廃止するとした。これには多くの反対があり、結局、閉鎖される郵便局は2,500に縮小、助成金は11年まで継続され、POCAは存続が決まった²⁹。しかし、われわれが注目すべきは、このリストラ案を打ち出した張本人が元々ユニバーサルバンキング構想を提唱したブレア労働党政権だったことである。なぜこうした矛盾が生じたのだろうか。

4.3 組織変革を伴わない効率化の弊害

英国ロイヤルメールの場合、コンシグニアの失敗を受けた経営再建を郵便事業の完全自由化の中で進めなければならなくなったことから、急激な経営環境変化の中で効率性向上を目指す必要があったという事情がある。しかしそうした事情を差し引いても、イギリスから伝わる郵政サービスに関する報告は産業インフラとしても生活インフラとしても首を傾げたくない内容ばかりである。

井澤(2005)はイギリスでもドイツと同様に「郵便局職員の解雇や都市部での郵便局の廃止がなされた(p.9)。…(中略)効率化ということで窓口の職員が減れば、列をつくってそれだけ長く待たなければならなくなる。ロンドンのトラファルガー中央郵便局において平日の12時半頃に窓口で10人が働いていて約30人が列をつくって並んでいた(p.10)」と報告している。梅井(2009)は「昨年(2008年)の郵便料金の値上げ、また利用客の少ない郵便局の閉鎖、これまで1日2回の配達を1回にするなどの効率化が功を奏し、経営は1億5千ポンド(約300億円)の黒字を計上した。しかし、利用者の立場からみると、サービスはどんどん低下しているのに郵便料金だけ上がるという不満は多い。特に郵便局の閉鎖は顕著である。…(中略)全国約14,000局のうち2,500局が閉鎖された。…(中略)英国の郵便局はコンビニを兼ねていて、窓口が一番奥まった薄暗い所にある。行くたびに憂鬱な気分を味わったものである(pp.8-9)」と報告している³⁰。

効率性向上を目指した民営化が、なぜこのようなサービス劣化を招く結果になるのだろうか。

²⁸ 同上 p.14 参照。従来、英国郵便局にATMはなく、ユニバーサルバンキング構想が契機となり2005年秋になって初めて導入されたという経緯がある。

²⁹ 同上 p.16、あるいは岡村(2008) p.63 を参照。

³⁰ これは筆者自身がロンドンの郵便局を巡った時(2008~2009年)の印象と変わらない。

最大の原因として組織変革を伴わない効率化の弊害を挙げることができる。民営化プロセスにおいて抜本的組織改革による民間並み企業への脱皮を回避した場合、官僚組織がそのまま営利活動を行うことの弊害が生まれる。ここでいう弊害とは顧客(もしくは現場)視点が不在のままいたずらに効率化を進めようとすることである³¹。民間企業の場合、効率化とはより良いコストパフォーマンスによる価格低下で多くの顧客を獲得する、あるいは顧客満足を高めるために単位時間当たりのサービス密度を高める努力をすることであろう。使い勝手の良い店舗づくりも不可欠な要素となる。すなわち、視点は常に顧客、マーケットにあるとあってよい。官僚組織の場合、効率化の目的とは目標数値の達成である。それを達成するために最も手っ取り早い手段が選択される。手っ取り早い(と思われる)手段とは収益が目標ならば料金値上げである。コスト削減が目標ならば、仕事をよく知ったベテラン社員を素人のアルバイトに替えることである。時間的な目標ならば顧客一人あたりに係る接客時間を短縮するが単位時間当たりのサービス密度を高める努力は無駄だと見なされる。こうして料金が値上げされ、サービスが劣化してゆく。また不採算な店舗は顧客を呼び戻す工夫をする前に切り捨てていく。使い勝手を無視してコンビニと郵便局を併設する等々である³²。

こうした官民相違は洋の東西を問わない。民間並み企業として再生するための徹底した組織改革を抜きにした公社化あるいは民営化、その結果としての顧客利便と無関係な効率性追求、それが産業/生活両インフラの劣悪化を招くということをイギリスの事例は教えている。これは民営化自体が問題というよりは、官僚組織の変革を回避した民営化であることが問題なのである。

4.4 郵便利用者全国協議会、およびイギリス事例から導かれる仮説

イギリス郵政改革45年の歴史において、われわれがそのよい面として積極的に学ぶべきいくつかの要素は存在している。一つは郵便利用者全国協議会(the Post Office User's National Council : POUNC)である。庄村(2004)は同組織が、「利用者による苦情の処理から、政府の政策に対する見解の表明まで、利用者の利益を代表する組織としてさまざまな活動を行ってきた(p.88)」と紹介している。具体的任務とは、

- 1) 郵政省が提供する義務に対する全国の利用者利益を代弁すること、
 - 2) 地域において適切な協議手段を維持すること、
 - 3) 郵政長官から提案を受けたり業務に関して郵政長官に勧告したりすること、
- である。公社化によって事業の自由度が高まる一方で、郵政事業を適正に運営するた

³¹ 例えば、並木(2007)pp.119-120,p.146の議論を参照。並木氏は経営コンサルタントの立場からわが国の民営化前郵政組織の改善されるべき方向について提言していた。

³² 第9章では、同様の事例として公社が維持されたオーストラリア郵便について検証する。

め的手段として設置が望まれたといわれる³³。庄村(2004)によれば、実際に郵政公社が一般的な計画を立案する際には、消費者代表であるPOUNCとの協議を重要視してきた。当初の権限では、公社がサービスを提供する上での問題について独自調査する権限、あるいは調査に基づいた審議の後に公社に対して改善を勧告する権限までは持っていなかったが³⁴、改正郵便サービス法（2000年）が成立するに際してPOUNCは「郵便サービス利用者協議会（the Consumer Council for Postal Services: CCPS）」に生まれ変わり、従来なかった権限・義務が法律の中で明文化され、郵便サービスに関する問題の独自調査権も与えられた³⁵。庄村(2004)はPOUNCやCCPSの中に公社化、民営化によって公的な統制が減少する一方で利用者が郵政事業をコントロールする機能を強化していくとする意図を看取している³⁶。

POUNCやCCPSのような存在は、確かにわが国の民営化プロセスにおいて参照すべき住民参加型スキームのひとつであると思われる³⁷。しかしながら、一見非常に実効性の高い、生活インフラ維持のための枠組みであるようで、前項で述べたように英国民営郵政は顧客サービス水準の低下に歯止めがかからず、全国の2割を超える郵便局を閉鎖させた。もちろんそれは利用者協議会の責任ではない。生活インフラ維持を要求する相手であるロイヤルメールに応じる余力がなかったからである。この点が、応じる余裕があっても応じなかったドイツポストとの相違点である。そこでドイツの事例だけからでは見えてこなかった、以下の二つの仮説を追加したい。

- (1) POUNC や CCPS のような生活インフラ維持を促す枠組みが用意されても、そのインフラを提供する主体である民営会社が、民間並み企業への脱皮を図ることなく、経営を軌道に乗せて事業として成功することができなければ、せっかくの枠組みも実効性を持ったスキームとして機能できない。
- (2) 競争政策を推進するだけでも民営化は上手くいかず、たとえば適切な長さのモラトリアムを設定し、その期間中に官僚組織を改めて民間並みに競争力のある、あるいは顧客を重視する企業へと脱皮を図らなければ、競争に押しつぶされて住民/消費者がその犠牲となる可能性がある。

特に(1)について、ブレア労働党政権によるユニバーサルバンキング構想など、郵便局に対する社会的責務が大きく期待されていたにもかかわらず、それを担う主体である郵便局会社に社会的責務を全うするための経営的基盤あるいは資金的余裕がなければ、せっかく期待された諸機能も放棄せざるを得なくなるということ、それがイギリ

³³ 庄村(2004) p.97 参照。

³⁴ 同上 pp.98-99。

³⁵ 同上, pp.102-104 参照。

³⁶ 同上 pp.105-106。

³⁷ 同上, p.106 参照。

スの経験から学ぶべき教訓である。

4.5 国民貯蓄 (National Savings) の再評価

もうひとつ POUNC と並んでイギリス郵政改革史の中で無視することができない存在である国民貯蓄庁 (Department of National Savings : DNS) について言及したい。

現在は独法化され国民貯蓄投資機構 (National Savings and Investments: NS&I) となっているDNSの源流は、1861年に一般公衆が利用可能な少額貯蓄手段を提供するものとして創設された英国郵貯事業である。魅力的利子率および国家保証、郵便局を通じた預け入れと引出しへの容易なアクセスという組合せによって、郵便貯蓄銀行は急速な成長を遂げた。1969年、郵便局は公社化され、郵便貯蓄銀行は郵便局の庇護を離れ、財務大臣が所管する国家貯蓄省 (DNS) となった。その目的は明文化され、第一に「財政資金を供給、維持し、それによって公的負債のマネージメントを容易にすること」、第二に「適正で便利な形態で小口貯蓄者にとっての貯蓄便宜を提供すること」とされた³⁸。DNSはわが国においてほとんど注目されず、過小ともいえる評価しか与えられてこなかった。その理由は第一に日本の郵便貯金に比べて規模や個人貯蓄残高に占めるシェア (2%強) の点で圧倒的に小さな存在だということ、第二の理由としてロイヤルメールを中心とした英国郵政グループと資本的にも資金フロー面においても完全に分離した存在であることである³⁹。

表3 DNS職員数の推移⁴⁰

事務局	78/3/31	79/3/31	80/3/31	81/3/31	82/3/31	83/3/31	84/3/31	85/3/31
本部	224	187	183	175	182.5	181	191	192
NSB グラスゴウ	4,426	4,378	3,978	3,521	3,241	3,135	3,167.5	3,047
NSB ハローゲート	166	—	—	—	—	—	—	—
SCSO ダラム	2,077	2,195	2,441	2,719	2,406	2,234	2,202.5	2,234
B&SO リザム St アネス	4,032	4,050	3,905	3,706	3,313.5	2,782	2,476.5	2,301
合計	10,925	10,810	10,507	10,121	9,143	8,332	8,037.5	7,774

典拠：Department of National Savings (1979、1981、1983、1985)より作成。

³⁸ Department of National Savings(1979),p.5。

³⁹ イギリスの郵便貯金制度に触れた諸文献でも必ず紹介されてきたが、大きく取り上げられることはなかったし、69年以降の諸活動について詳細に取り上げられることもなかった。例えば、相沢・平川(1996), pp.50-52、中北(1998), p.97、および高島(2005) p.87等を参照。

⁴⁰ 小数点の存在は、パートタイム雇用者1人を0.5人としてカウントしていることによる。

表 4 DNS 資金投資残高推移（年度末、単位：100 万ポンド）

At end of financial Year	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
Saving Certificates(Fixed-interest)	7,187.7	8,514.8	10,117.2	12,107.7	12,915.7
Saving Certificates(Index-linked)	5,145.5	5,005.1	4,683.2	4,406.5	4,197.3
Income Bonds	--	891.3	1,957.0	2,794.9	3,684.9
Deposit Bonds	--	--	109.7	247.3	371.1
Investment Account	2,995.1	3,951.3	4,752.4	5,126.1	5,642.3
Ordinary Account	1,702.0	1,734.1	1,757.7	1,740.1	1,709.3
Yearly Plan	--	--	--	27.6	135.1
Indexed-Income Bond	--	--	--	--	4.8
Premium Bonds	1,506.2	1,585.7	1,673.7	1,767.5	1,830.7
Save As You Earn	654.5	636.7	641.5	629.9	554.9
British Saving Bonds	285.8	196.0	100.0	20.5	2.6
Other Items	843.3	813.8	819.4	893.0	878.3
Total Administered by DNS	20,320.1	23,328.8	26,611.8	29,761.1	31,909.0

典拠：Department of National Savings (1982、1984、1986)より作成。

しかし、DNS を無視できない理由はいくつかある。第一は上で述べた事業目的である。この庶民の貯蓄便宜が、たとえわずかなシェアでも基礎的金融サービスに関する生活インフラの一部を提供してきたことは確かである。注目すべき第二点は 1970 年代以降における効率化を目的とした大胆なリストラクションすなわち組織変革である。発足時においてロンドン本部と四つの支部（グラスゴウ、ハローゲート、ダラム、リザム St アネス）があったが、1979 年にハローゲート支部が閉鎖された。1978 年 3 月末に 1 万 1 千人程度あった職員は、70 年代後半からのコンピュータ導入などシステム効率化によって、1985 年 3 月末には 8 千人を下回った（表 3 参照）。この人員削減に関して一つ注目すべきことは、そのほとんどを国家行政組織内で人員が不足するとみなされる部局への配置転換で対処してきたことである。DNS の注目されるべき第三点は、積極的な商品開発である。その目的はあくまでも、効率的な財政ファイナンスのためにグローバル市場でもプレゼンスの高い英国金融機関や外資系金融機関と互角に競争することにあつた。しかし DNS の顧客は専らリテールである。そこで小口の資産運用をテーマにした民間に引けを取らない魅力的な商品を継続的に開発していかなければならなかった。だがその努力の結果として、第二の事業目的である「適正で便利な庶民の貯蓄便宜を提供すること」に成功した。80 年代前半に限定しても、Income Bonds（82 年導入：毎月配当型、配当非課税）、Deposit Bonds（83 年導入：1 ヶ月前の解約通知で現金化可能）、Yearly Plan（84 年導入：5 年間の毎月定期積立型貯金、イン

フレ指標連動型)、Indexed-Income Bond (85年導入：指標連動型の債券)等、毎年一種類、新商品が導入されトータル残高を増やすのに貢献した(表4参照)。

DNSが注目されるべき理由についてみてきたが、ではわれわれの研究目的に照らして改めてDNSを評価するとしたら何が言えるだろうか。まず、ドイツポストやロイヤルメールと同様に、DNSも効率性の追求を行ってきた。しかし彼らの効率性・収益性の追求は、あくまでも彼らの事業目的である公的な目標を達成するためであった。そして商品販売は大部分が郵便局窓口を通じて行われた。利用者からすれば郵便局が提供する基礎的な貯蓄手段、すなわち生活インフラの一部に他ならない。これまで述べた諸仮説に照らせば、一方でリストラと商品開発によって民間並みの組織へと脱皮をはかり、もう一方で事業目的を明示化しかつそれに特化することによって生活インフラ維持の枠組みを整えた。これら必要かつ十分な条件を満たすことによって、DNSおよびNS&I(96年独法化後)は、生活インフラの提供組織として存続してきたと見なせる。

4.6 ドイツとイギリスの事例から導かれる仮説

一般的に国有企業の民営化は産業インフラの供給効率化が直接の目的であり、民営化プロセスにおける市場原理の導入は自然状態において生活インフラの維持を保障するものではなくむしろそれを縮小する傾向があることをわれわれは否定できない。ドイツの郵政民営化から観察されたことは、合理化や排他的ライセンスの設定によって民営会社の経営を安定・発展させても、独占や合理化の果実である利潤がユニバーサル・サービス等の社会目的に使用されるのではなく、一般の民間企業がそうであるように買収等の事業拡大に使用されてしまう危険性である。したがって、利潤が生活インフラの維持・向上に使用されるための有効な外部的枠組みが必要とされる。しかしながら、イギリスの郵政改革から理解されることは、POUNCやCCPSのような強力な社会目的履行の枠組みがあったとしても、逆に民営会社の経営安定・発展が図られていなければ、生活インフラの維持は難しいという現実である。これら先進事例から導かれる社会目的履行の条件とは、

1. 必要条件：民営郵政の経営安定・発展が図られていること、
2. 十分条件：余剰が生活インフラ維持に向けられる実効的枠組みが存在すること、であり、この必要十分条件が成り立っていないならば、民営郵政による社会目的は履行が難しいという仮説をわれわれは改めて提示したい。

民営郵政会社の経営を安定発展させるために、独占留保分野が維持されるモラトリアム期間はやはり必要であろう。しかしドイツ/オランダのようにそれが長すぎれば国内/国際市場を歪ませるだろうし、市場競争力が生まれず経済変動の局面で予想外の苦境に陥るリスクが生じることになる。反対にそれが短すぎてもイギリス郵政のように

組織改革が追い付かない危険性が高くなる。それが何年という最適期間は国によって異なるであろうが、そのモラトリアム期間になすべきことは官僚的組織を改め民間並みの企業に再生することに他ならない。さもなければ英国郵政のように市場競争に潰され生活インフラ維持の原資となる利潤を確保することもできなくなるからである。

次に実効的な社会目的履行のための枠組みとして、英国 CCPS のような住民参加型のスキームは一つ検討に値する実例である。また同国 DNS のように合理化に関する自主性を認める一方で組織目的を法律によって明文化するやり方も社会目的と調和した民営化のスタイルと言えるだろう。しかし、民間並みに再生された郵政会社によって獲得される利潤が、生活インフラ維持・発展の原資にほかならず、この必要条件が満たされなければ、十分条件であるこれらスキームも機能しないということを強調しておきたい。

以下に続く第 5・第 6 節ではニュージーランドの事例を通じて上記仮説の妥当性を検証する。

5 ニュージーランド郵政改革の実態

5.1 1986 年国有企業法のエッセンス⁴¹

ニュージーランドでは 1987 年の郵政三事業の分割民営化に先立つ 86 年、民営化される政府事業の中身を規定すべく国有企業法（SOE 法：State Owned Enterprises Act）が定められた。同法が規定する第一の企業目的とは、「事業の成功」（第一部：諸原則、第 4 条）である。その実現のために、

- (a) 比較可能な非国有企業と同等に収益を生みかつ効率的であること、
 - (b) 優良な雇用主であること、そして
 - (c) 事業において関わるコミュニティーの利益に関心を持ち、可能ならば彼らの要求を受諾するか奨励するかによって、社会的責務の意識を示す組織であること、
- 以上が規定された⁴²。このうち(b)を詳細にみれば、良好な職場環境や雇用機会の平等を重んじるなど、一般の民間企業でも要求される以上のことは言うておらず、雇用政策の受け皿としての国有企業であることが求められているわけではないのである。また(c)も社会と融和した善良な企業であるべきことを謳っているだけでユニバーサル・サービスなど一定の社会的責務を政府と約束しているわけでもなかった。もっとも重要なパートは、収益性と効率性を規定した(a)である。ただ収益性や効率性を重んじるあまり労働者の権利や住民利益をないがしろにはいけないということで付随的に(b)や(c)を追加したという解釈が妥当である⁴³。郵便事業等におけるユニバーサル・サ

⁴¹ 以下、1986 年 SOE 法成立の事情については、Dalziel, P. / Lattimore, R., (1999), pp.66-68 を参照。

⁴² 法律条文は、New Zealand Legislation 1986, p.1307 より。

⁴³ 1999 年に政権を獲得した労働党連立政権が国有企業の社会的役割重視を公約したことに対し Chen(2001) は 1986 年国有企業法の基本部分の改正なくしてそれが不可能であることを主張した(pp.201-206)。法律家として彼女は、SOE 法の根幹部分はあくまで「収益性と効率性の追求を通じて事業を成功させること」であると訴えた。

ービスは、同法で定める国有企業の目的の外で郵便会社が個別に政府との間で約束を交わしたものである（後述）。

多くの国においてそうであるように、同 SOE 法施行以前、ニュージーランドでも国有企業は商業目的と社会目的を同時追及しなければならない存在だった。しかし、社会目的で提供されるユニバーサル・サービス等の価値が、多くの場合に市場評価されないことである。したがって一個の国有企業が、商業目的に利用する資源と社会目的に利用する資源との間で最適配分点を見つけることが困難になり、必然的に人も含めた資源の無駄遣い/浪費が生じた。その他、当時批判された国有企業の非効率性とは、

- 1) 民間企業と比較して敵対的買収の脅威がないなど市場ガバナンスが弱いこと、
- 2) 民間部門にはない政策的制約と税制面等での優遇が存在すること、
- 3) 価格規制と補助金依存の結果として不相応な利益を確保できること、そして、
- 4) 企業会計システムが導入されていなかったこと、

などから説明することができる。SOE法は、まず資源効率性の問題を解決するために、国有企業の第一目的を「事業の成功」に置き、社会目的に対する責任から国有企業を開放した。経営者は彼らの説明責任をまっとうできるように、企業パフォーマンスにおける諸目標をどのように実現するかに関する決定権を与えられた。同時に国有企業は民間から広く起用された経営組織主導の下で再構築されることが求められた。その一方で、市場競争を阻害するような障壁は取り除かれることが約束された。しかし、このことは NZ ポストを含む多くの国有企業にとって、将来民間との市場競争を余儀なくされることを意味していた。

5.2 ニュージーランド郵政改革の始まり

ニュージーランド郵電省は、87年4月1日に国有維持のまま三つの独立した有限責任会社に分割され、それぞれ営業を開始した。三社とは(1)New Zealand Post Ltd (以下、NZ ポスト)、(2)New Zealand Telecommunications Ltd (以下、テレコム)、そして(3)Post Office Bank Ltd (以下、ポストバンク)である。これらの中で NZ ポストのみが現在まで 100%国有企業として存続している。NZ テレコムは 90 年にアメリカ資本に一括売却された後、Telecom New Zealand として NYSE と地元の証券取引所に上場された。ポストバンクは 1989 年にオーストラリア資本のオーストラリア・ニュージーランド銀行 (ANZ 銀行) にやはり一括売却された。テレコムとポストバンクいずれも当初は NZ ポスト店舗と窓口委託契約を結んでいたが、91年に窓口サービスを引き上げた。その後、ポストバンクは 94年に ANZ 銀行本体に吸収される形で消滅した。

国有の郵政事業として唯一残った NZ ポストの当初状況は、高収益だった電信電話事業からの内部補填が分割で失われたことによる主要価格の 30% 上昇 (例えば、普通郵便の 30 セントから 40 セントへの引上げ等)、設備・装備改善の投資を怠ってきたこと、

郵便局ネットワークにおける職員や不動産の過剰固定費の重荷、サービス水準の悪化に加えて、速達便市場においては宅配業者にシェアを大きく奪われつつあった。改革前にNZポストが企業組織として指摘されていた問題点とは、第一に、経営内部において政治的、社会的、ビジネス上の各目的が衝突することによって企業目的の明晰さが失われていたことである。企業目的が定まらないということは、理論的には適切な資源配分ができないことであり（上述）、経営者の立場からすれば確固とした方針・事業モデルが定まらないことを意味する。一般職員にとっては自らの仕事のモチベーションを何よって高めてよいかわからない状態を指す。実際、主要業務における技能が低下しくは喪失していたこと、さらにストライキやサボタージュが蔓延していたことも企業目的が定まらなかったことと無関係であるとは言えない。その他の問題点として、他の国有企業と同様に企業会計システムが導入されていなかったこと、組織を監視/報告するシステムが全くなかったことなどが指摘された⁴⁴。

事業成功を国有企業の第一目的に定めた 86 年 SOE 法の下で、NZ ポストの初代 CEO に就任したのは Harvey Parker である。彼は 87 年 4 月、まず NZ ポストの営業開始とともに経営情報伝達/報告システムを立ち上げた。次に、資本投資コントロールのために 2 万 5,000 NZ ドル（約 150 万円）以上のあらゆる資本支出は取締役会の同意を必要とし、同金額以上のプロジェクトは取締役会に助言を求めなければならないとした。ドラスティックな改革を遂行するためには何よりリーダーシップが重要である。そのリーダーシップをいかに発揮するには、意思決定を一元化し、指揮命令システムを整える必要があったからである⁴⁵。

5.3 NZ ポストの組織改革(1)：人事

経営情報伝達/報告システムを立ち上げた Parker は、直ちに NZ ポストの組織改革に乗り出した。Parker 改革の特徴とは、組織改革の中でも一番難しいと考えられる人事から手をつけたことである。「人」と「人同士のつながり」を最初に改革することで、その後続く事業システム改革、および新規事業への進出をより効率よく円滑に進めることを可能にしようとしたと考えられる。

まず管理部門の再構築が行なわれ、旧郵電省の最上級管理職（best senior managers）から厳選されたものだけが組織の事業部門を担当することになった。幹部と云えどもリストラの対象から除外されることはなかった。一方で大手商業組織の一流幹部が、戦略策定部門、マーケティング部門、財務および人事部門に勧誘されてきた⁴⁶。続いて一般スタッフの人員削減が行われた。94 年までに 87 年における職員数の 40%（4 千人超）が削減された。削減の大部分は政府補助金がなくなったことによる 432 郵便

⁴⁴ 以上改革直前の諸事情については、Kung and Foo(1996)pp.1-3 を参照。

⁴⁵ 同上、pp.5-6 参照。

⁴⁶ 同上、p.6 参照。

局閉鎖（1988年2月）の結果だった。91～92年の新しい生産管理システムの導入によってさらに1,000人が削減されている。こうした大規模なダウンサイジングが実行できた背景として、①政治と世論による「変化」を求める声がラディカルな改革を受け入れる風潮を作ったこと、②唯一の労働組合が改革を推進する労働党の支持母体でもあったことで変化することの必要に理解を示したことが指摘された。もちろん可能なところはすべて配置転換が行われた。他の選択肢がない場合には、早期退職や自発的離職といった手段が採られたが、配置換えが困難な農村地域において最も多くの犠牲が払われた⁴⁷。もちろんこれが深刻な雇用問題であったことは歴史的事実だが、かつて郵政事業は雇用の受け皿として政策に利用されてきた歴史があり、郵便遅配等の効率性改善のために次々と新たな労働力が投入された。87年以降、方針は180度改められ、効率性改善にはスタッフ増員ではなく設備/システム投資が行われるようになった⁴⁸。

軽量化の次は質的強化が図られた。質的強化は三方向から実施された。第一は効率的な人事システム構築で、組織内外からの有用な人材登用が行われるようになった。Parkerは、意思決定機構を一元化する一方で、人事管理は分権化し、それぞれの職場にとって知識、経験その他属性についてベストな人材を選別、任命する権限を各部署の管理者に与えた。各部署の管理者は、その志願者が有能で適材だと判断すれば外部からでも、あるいは組織内部で何段階か昇格させてでも、各役職に任命出来る柔軟性が与えられた。一方、彼らはスタッフ・パフォーマンスに関する管理・開発・認識に関する説明責任、および会社の事業方針を部下に伝達するための責任を持たされることになった⁴⁹。第二は管理者による個人業績評価システムの構築である。当該職務に要求される仕事水準や達成されるべき標準値そして仕事業績を測定する手段について詳細に目標設定した上で、実際の業績査定が行なわれる。市場相場に沿った給与水準に業績評価に合わせた能力給が加えられるという仕組みにした⁵⁰。そして第三に、組織文化の変革を目的として各種の職能訓練プログラムが設けられた。具体的には、顧客ケア・プログラム（顧客サービス改善が目的。顧客と接する全職員（約2,500人）が対象）、教育/モチベーション・プログラム（区分、配達、輸送に携わるスタッフが対象、それぞれの段階における効率的作業を示すための集団指導が様々なチームによって執り行われる）、幹部候補生開発プログラム（前途有望な大卒生と高い潜在力を持った内部スタッフを上級管理職にするための早道のプログラム）等があり、現上級管理職は視野を広げるために海外へ派遣された⁵¹。要するに非リストラ職員は全員何らかの形で職能訓練を受けたことになる。

⁴⁷ 同上、pp.3-4 参照。

⁴⁸ Kung and Foo(1996)執筆時点において、管理職及び専門職 500 人、業務監督者およびポストショップ管理職 1,000 人、職員 7,000 人（内 4,000 人前後はパートタイムもしくは一時雇用者）とされている(同 p.7)。

⁴⁹ Kung and Foo(1996),pp.7-8 参照。

⁵⁰ 同上、p.8 参照。

⁵¹ 同上、pp.8-9 参照。

5.4 NZ ポストの組織改革(2)：事業システム改革

人事改革が断行され、ダウンサイジングや質的強化が一定の成果を見せたところで、Parker は事業システム改革に乗り出した。

まず取り組んだのが、ロジスティック改革である。代表的改革としていくつかの子会社や合弁会社の設立を挙げることができる。例えば、宅配便会社に市場シェアを奪われていく中、89年に自前の宅配便子会社Courier Postを設立し従来の輸送ネットワークの範囲を拡充していった。Courier Postは、委託契約ドライバーをオーナードライバーとすることでモチベーションを高め、生産性を高めることに成功し、やがて買収などによって98年までに国内最大手の宅配便会社にまで成長した。91年には合弁航空会社Air Post NZを設立して、輸送飛行機5機を購入し、南島と北島間の輸送時間を24時間短縮させた。その一方で本社のコントロールセンターがネットワークのどこで何が起きているかを一元管理し、効率的なネットワーク利用を可能とする情報網システムが構築された⁵²。90年には全国的な自動化プロジェクトの一環として自動区分機を普及させ、主要都市において「郵便取扱センター」「郵便サービスセンター」を設置した⁵³。

91年には職場システム改革が始まった。たとえば、時間帯交替制を止めて固定時間帯制へと移行、週毎にローテーションしていた時間帯を固定、4交替制は3交代制に改められた。パートタイマーも郵便の区分作業を行うようにした一方で、コスト削減と郵便配達への信頼改善を目的に職場の監視体制を強化する「新生産統制システム」が導入された⁵⁴。92年には競争力を向上させる組織構造を実現するために三つの新事業部門（Letter Post, Commercial Services, Property）を導入、それぞれ特定分野でマーケティングをサポートする体制をつくった。さらに中央マーケティング・グループを設立、ここに全事業における収益に責任を持たせ、標準値を指定し、収入・費用の目標を定め、商品毎の収益を公表した。こうすることで、効率のよい事業、悪い事業が一目瞭然となり、何が喫緊に必要とされる改革かが明らかとなったのである⁵⁵。

NZ ポストは、1991年にポストバンクとテレコムの窓口委託中止によって直営店舗の収益が低下し、これが事業収益全体の1割に相当した。これに合わせて収益性の低い直営店舗は代理店に置き換え人件費の25%をカットし、代理店拡張による郵便売上の増大によって94年までに収益の減少はほぼ穴埋めされた。また88年から94年までに実行された過剰資産の売却収益だけでも、上記収益減少の約7割は穴埋めがされたとKung and Foo(1996)は述べている(p.14)。

⁵² 同上、p.12 等参照。

⁵³ 同上、p.10 等参照。

⁵⁴ 同上、pp.11-12 参照。

⁵⁵ 同上、pp.13-14 参照。

5.5 新しい事業戦略

新しい事業戦略が打ち出されるようになったのは 1991 年からである。Parker は 87 年からの 4 年間、新事業はほとんど封印して黙々と組織改革を進めたことになる。民営化後に収益性確保/向上を目的としてすぐに新事業に乗り出しても組織が新事業についていけなければ、イギリスの例が示しているように、新事業自体が重荷になるリスクが高まる。

さて、NZ ポストが展開した新事業は、一般的に思いつかれる事業からユニークなものまでさまざまであった。内国郵便サービスを普通と速達とにわけ、約束する配達所要日数を明示化。例えば、普通郵便に関して、一都市内部では当日中、主要都市間では 3 日以内とした。また、世界初の試みとして郵便物の重量分別をやめ、3 種類の定型封筒サイズを導入し、結果的に計量手続きが省略され、効率化につながった。その他、ボックス・リンク（大口比率の高い大中事業向け商業郵便サービス、私書箱やプライベートバッグを利用した全国ネットサービスでビジネスレターを低料金集配）、ポスト・リンク（行政機関向けサービスを改善するために取引を自動化するポストショップ窓口支援システムで、自動車登録手数料などの支払いが郵便局で可能になる）、そしてファックス・リンク（宅配ネットを通じて同日中（正常なら 4 時間以内）に電報を伝える）といった新サービスが導入された。

上記のボックス・リンクを一つの例として、顧客に対する再焦点化がこの時期の NZ ポストにおける新しいテーマだった。すなわち企業収益の高い割合を生む少数の顧客、換言すれば、大量の郵便を出す大口顧客（主に大企業）に対して低料金体系のサービス・プランを提案するのである。例えば、パートナーシップ・プランは企業顧客の郵便取引の予測に基づいて予め料金契約が結ばれ、支払いは年度ごとに行われるものである。またこの時期、新設立の子会社を通じた新サービスも続々と提供されていった。1988 年に設立されたデータメール NZ は、ダイレクトメールにおけるオーストラリア・データメールとの合弁子会社で、大口顧客を対象に電子データベース、カスタマイズされたレーザープリント、自動封入および郵便区分といった諸サービスを提供する。また大口顧客に限定されていた追跡捜査バーコードシステムが、子会社 Courier Post を通じて宅配便や速達便分野に拡大された。そして 100% 所有の子会社である Synet Communications は、電子データ交換、伝統的電報、ファクシミリ、ボイスメールボックス、ブロードキャストファックス等々のサービスを提供するようになった。

5.6 ニュージーランド郵政改革に対するグローバルな評価

わが国においてニュージーランドは郵政改革に失敗した国であると認識されることが多い。前述したように 4 割超の人員整理、直営郵便店の 7 割以上を閉鎖したことは事実である。しかし、ニュージーランドにおいてこれら事実を直ちに改革失敗と結び

付ける見解は一般的ではない。最初に NZ ポストの経営を学術的に分析した Kung and Foo(1996)、ニュージーランドで最大発行部数を誇る経済専門誌 National Business Review (NBR) も過去 15 年間一貫し、かつて非効率だった国有企業である NZ ポストが同国を代表する一流企業に生まれ変わったことを評価し、これを郵政改革の成功例であると受け止めている。特筆すべきは、87 年の分割初年度以来、昨今の世界金融経済危機に至るまで一度も赤字経営に陥ったことがなかった点である（表 5、及び図 5(後述)参照）。

表 5 NZ ポストの改革初期パフォーマンス

(単位：千 NZ ドル)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
売上高	579.025	498.588	477.899	500.643	526.403	588.478	620.154
税引き前利益	141.349	71.904	51.940	42.763	44.456	96.586	99.714
税引き後利益	72.101	31.172	44.099	27.469	5.375	36.665	65.986
一株あたり利益	60.1c	26c	36.8c	22.9c	4.5c	30.5c	55.0c
総資産額	459.245	374.871	379.789	396.439	393.185	419.017	424.910
平均株主資本	134.442	158.192	185.254	212.556	215.133	210.631	221.499
平均株主資本利益率	70.4%	30.5%	18.8%	13.5%	13.8%	30.7%	30.2%
総資産利益率	53.6%	19.7%	23.8%	12.9%	2.3%	17.4%	29.8%
一株当たり純資産	\$1.24	\$1.40	\$1.69	\$1.85	\$1.73	\$1.78	\$1.92
自己資本比率	32.4%	44.7%	53.4%	56%	52.9%	50.9%	54.1%
一株当たり配当	36.5c	10.39c	14.7c	9.05c	9.85c	26.96c	41.7c

Kung and Foo(1996),p.25 参照。

生まれ変わったNZポストは『デロイト経営雑誌』の「1994年カンパニー・オブ・ザ・イヤー」賞を獲得した⁵⁶。NZポストの再生を郵政改革の成功と受け止めているのは同国内に限らない。93年からNZポストは海外の郵政事業に対し、自らの成功経験を生かしたアドバイザリー業務を展開してきた。最初の2年間だけでパプアニューギニア、バヌアツ、西サモア、南アフリカにおける郵政改革に向けた助言をし、チェコ郵政にはオランダPTTと共同で周辺諸国向け郵便システム操業の実行可能性の探究、ハンガリー郵政はNZポストが設計した郵便区分機の製造を目指すなどの動きがみられた。こうした海外事業展開はその後さらに拡大していくが、裏を返せばこうした事実はそれだけ諸外国からNZ郵政改革が成功例として認知されていることを示すものである。わが国では改革初期におけるリストラや社会政策的失敗だけを取り上げ、そ

⁵⁶ Kung and Foo(1996), p.24 参照。

の後に展開するNZポストの企業としての成功やニュージーランド内外における高い評価はほとんど紹介されていなかった。

しかしながら、寺尾/桜井フレームワークにしたがえば、以上に見たNZポストの成功とは、「産業インフラ」としての郵政事業における成功でしかない。わが国においてニュージーランド郵政改革の失敗の根拠として挙げられるのが、同国郵便貯金会社(ポストバンク)の外資買収、郵便局窓口引上げ、それによる過疎地における金融サービス空白地帯の拡大と外資金融機関による弱者に対する金融排除問題である⁵⁷。実際、外資に国有企業を売却したことは誤りだったとする認識も同国内において存在する⁵⁸。ニュージーランドの郵政民営化によって「生活インフラ」としての郵政事業はどのような変遷をたどり、そしてニュージーランド政府やNZポストは社会的責務に対して如何に対処してきたのか、次節において詳細に検証したい。

6 ニュージーランド郵政の社会的責務に対するスタンス

6.1 ネットワークの合理化と郡部配達特別料金

前節でみたとおりParkerのもとで民営NZポストは抜本的組織改革に取り組んだ。これは政府の意向に沿ったものだった。あたかも政府の眼中には財政再建しかないかの如く、非効率企業は効率化される様子がなければ躊躇なく財政再建のために民間売却が断行された(表6参照)。仮に合理化を進めなければ、NZポストとて税金を浪費する国有資産として民間(おそらく外資)に売却されていたはずである⁵⁹。

表6 売却されたNZ国有企業

(88年～90年、単位：百万NZドル)

企業名	売却年	売却金額	企業名	売却年	売却金額
New Zealand Steel	1988	327	Shipping Corporation	1989-90	34
Petro Corp	1988	801	Government Print Office	1990	35
Post Bank	1989	678	State Insurance	1990	735
Air New Zealand	1989	660	New Zealand Telecom	1990	4,250
Rural Bank	1989	550	合計	—	8,070

典拠：Hodge(1999), p.29

87年10月に432の郵便局が閉鎖される旨、NZポストから政府に対し申し入れがあった時、政府は閉鎖が「経営陣によって下されたビジネス上の決定」(R. Prebble国有企業担当相)であり、政府は口を挟むべきでないとの見解を示した。この見解はNZ

⁵⁷ 詳細については、家森/西垣(2009a), pp.29-33 参照。

⁵⁸ 内橋/ケルシー/大脇/中野(1998)にみられる J. Kelsey の見解など。

⁵⁹ 家森・西垣(2009a)p.30 を参照。

国有企業法に則ったものだった。店舗ネットワーク効率化の中心は、フルサービス営業の直営郵便局を売却・縮小する一方で、民間商店等との委託契約により集配と切手葉書販売のみを扱うPost Delivery Centerを増やしてゆくことだった⁶⁰。表7に示されたように店舗数全体は大きく伸びてはいるが、増えているのは部分営業店ばかりである。貯金為替業務を含む包括サービスを提供する店舗は、87年時点で1,200店舗を超えていたが、93年には5分の1程度に激減した⁶¹。こうした店舗網の合理化は、都市部を中心とした産業インフラの効率化という観点からはむしろ評価されることかもしれない。しかし農村部における生活インフラとしての郵便事業は著しく後退したと考えられる。前節で述べたように、特に基礎的金融サービスに関してポストバンクを買収したANZ銀行が郵便局での窓口委託を打ち切ったことは、郵便局が唯一の金融機関であった農村部の人々に大きな打撃を与えた。

表7 ニュージーランドにおける郵便店舗数の推移

(各年6月末時点)		1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999
Post Offices (フル営業郵便局)	Post Shops(直営~94)	1,234	336	288	252	*259	*297	*314
	Post Agencies(委託)		134	88	0	0	0	0
Post Delivery Center(委託:集配・切手葉書販売)		0	424	513	633	705	705	719
小 計		1,234	894	889	885	964	1,002	1,033
Stamp Reseller(委託:集配なし・切手葉書販売)		…	173	795	3,690	3,589	3,663	1,400
総 計		…	1,067	1,684	4,575	4,553	4,665	2,433

註) New Zealand Official Year Book 参照、*印はライセンス取得のフランチャイズ店を含む。

NZポスト法人化から90年代前半までの約10年間において同社が行った経営合理化で、最も大きな社会的不興を買った出来事が郡部配達料金(rural delivery fee)の値上げ(年間40NZドル→80NZドル)である。これはわが国においても民営化の失敗事例として取り上げられることがあるが⁶²、必ずしも事実が十分に伝えられてはいない。同制度は郵政民営化より66年前の1921年に導入された。名前のとおり山間僻地・農村地帯における郵便配達コストの一部をサービスの受益者である郵便箱保有者から徴収する制度である。日本の感覚からすればユニバーサル・サービス精神に反する行為であろうが、同国の事情も考慮に入れる必要がある。例えば首都ウェリントンであっても郊外に抜けると主要幹線道路以外はアスファルト舗装された道はなくなる。郡部における居住地を目指しぬかるんだ道を突き進んで行ってもそこに集落は開けない。一軒きりの農家が広い土地で牧畜業を営んでおり、隣の農家まではさらに数キロ離れ

⁶⁰ 日本の簡易局と似ているが、郵便事業だけでなく従来営んでいた雑貨店や書店も合わせて経営してゆく点で形態的にだいぶ違う。英国の郵便局ネットワークも委託自営店が大部分を占めている。

⁶¹ 1994年における245店舗が最低水準だった。

⁶² 例えば、『週刊ダイヤモンド』2007/12/22号p.54参照。

ている。こうした地理的条件であるゆえ、郡部に居住する農家の多くが同制度に合意し苦情が出されること自体珍しかった。

料金値上げは93年4月から行われる予定だった。当時、国内における郡部郵便配達のコストは実施に2,200万NZドル必要とされた。そのうち700万NZドルは切手販売によって、400万NZドルは郡部配達料金によって賄われ、不足する1,100万NZドルがその他郵便サービスから補填された。値上げはこの不足額を減少させることを狙いとしていた⁶³。しかし、あまりに性急で大幅な値上げに対する理解は得られにくく、制度対象者の4割が特別料金不払いによって抵抗した。剛腕指導者Parkerの下、NZポストは不払い住人に対して手紙を配達せず差出人に返送する措置をとった。これには農業団体による全国的な抗議運動が巻き起こり、それまでNZポストによるドラスティックな経営戦略をすべて容認してきた政府も擁護を続けることが難しくなった。結局、同制度自体が廃止（95年）に追い込まれてしまったのである⁶⁴。ただしもう一つ日本に伝えられていないことは、NZポストによる特別料金値上げが、5年後に郵便事業独占の撤廃方針を打ち出した政府に対する一つのレスポンスでもあった事実である。

6.2 初期の生活インフラ担保措置と独占撤廃ショック

国有企業が背負う社会的/政策的義務はたいへんな費用のかさむ事業上の制約であるから、それを補償する手段として事業独占、税/保険料の免除、あるいは補助金といった「官業の特典」が存在するのであり、制約と特典とはいわばコインの表面と裏面で、官業だからという理由で優遇されているわけではないとする主張もある。NZポストにとってのコインの表（おもて）面とは、87年郵便サービス法によって認められた「200グラム以下の信書に関する配達独占権」である。少なくとも改革当初においては、独占価格によって確保された収益によって、社会的義務のコストが一定程度賄われた。一方、コインの裏面に相当するものとしては政府との間で取り交わされた『合意（a Deed of Understanding）』が存在する。ユニバーサル・サービスを始めとするNZポストの社会的義務を示した同合意には、①通常郵便に関して全国一律料金を課すこと、②最小限度の小売り店舗（98年時点では880）を維持すること、③週6日配達を行うこと、④通常郵便に関して消費者物価指数と連動した料金を維持することが盛り込まれた⁶⁵。協定内容は時々の社会情勢に合わせて変更されることがある。たとえば前項で述べた郡部配達特別料金は時代とともに次第に値上げされてきたが、90年代前半の大幅値上げに対する農業団体による全国的な反対運動を受けてその廃止と以後再導入しないことがNZポストと政府との間で合意された（95年）。

しかしながら、コインの表面である独占は長く維持されなかった。89年、政府労働

⁶³ 1992年3月10日のRuth Richardson財務相の国会答弁を参照。

⁶⁴ 以上、<http://www.med.govt.nz/>および当時のParliamentary Debatesを合わせて参照。

⁶⁵ Kung and Foo(1996), p.3 参照。

党は向こう3年間で郵便事業参入障壁を普通郵便に限定すると表明した⁶⁶。90年に政権交代があり、92年、翌年に第2期目(1期は3年)を迎える国民党政権はNZポストが依拠してきた規制体系の見直しに着手、郵便サービスにおける独占撤廃を将来的な選択肢に入れた⁶⁷。NZポストは93年までに企業収益の約7割を競争的市場(非独占分野)で獲得できるようになっていたが⁶⁸、独占撤廃を前提としたビジネスモデルは、当時としてはたいへん厳しいものに思われた。H. Parkerは、

「今すぐにでも完全自由競争下において操業することは可能である。しかしその選択肢は、多くの厄介な政治的結末を招くだろう。完全自由競争とは、ほぼ間違いなく、全国津々浦々の郵便サービスの終焉と農村におけるサービス低下を意味する、…(中略)ユニバーサル・サービス義務を残したままの規制撤廃という第二の選択肢は、初年度とその後しばらく約2割の売上減少を招くだろう。」

と述べ、USOを背負ったままの独占撤廃というビジネスモデルはあり得ないと主張した⁶⁹。第三の選択肢として、NZポストが引受けるユニバーサル・サービスに対して政府補償を与える途もあったが、NZポストはそれを望まなかった。なぜなら「経験の示すところでは、政府補償に長期にわたって頼れることはほとんどない(Parker)」からである⁷⁰。

もっともNZポスト自身は、仮に100%政府保証が与えられるとしたらその金額はいくらなのか独自に算出していた。NZポストが引受けている社会的/政策的義務によって蒙っている損失の評価額は、農村地配達でNZ\$860万、有人ポストショップ維持でNZ\$1,100万、個人や零細事業からの郵便でNZ\$1,500万、さらに日々集荷義務のある郵便ポスト網、電子的に区分できない手書き宛名の処理等々からの損失額を加えると総額NZ\$3,460万(約20億円余り)に上った⁷¹。これがNZポストの引受けていたユニバーサル・サービス費用(USC)である。もし政府補助を受けず、かつ独占分野が消滅するとすれば、これら損失額は収益性のある分野からの内部補助のみによって処理されなければならない。Parkerはそれがビジネスモデルとして大変厳しいと考えたのである。

前項で述べた郡部特別料金の大幅値上げは、Parker初代CEOの発言から明らかのように、コインの片面だった郵便独占を撤廃しようとした政府への対抗措置だったのである。しかしこの対抗措置は失敗に終わり、Parkerは任期を延長することなくCEOの座を降りた。

6.3 2代目CEO E. Toimeの『5ステップ指導原則』

⁶⁶ Kung and Foo(1996), p.15 参照。

⁶⁷ 同上, p.20 参照。

⁶⁸ 同上, p.17 参照。

⁶⁹ 同上, pp.20-21 参照。

⁷⁰ 結局1993年段階では、当面の措置として、独占の範囲が80c以下の郵便から60c以下に引下げられた(Kung and Foo(1996), p.21)。

⁷¹ Kung and Foo(1996), p.21 参照。

93年、2代目 CEO に就任したのが Elmar Toime である。Toime は、初代 Parker の効率性/収益性路線を徹底させる一方、ユニバーサル・サービスを始め社会的/政策的義務を十分に、さらには要求される水準以上に高めることを目指した。但し効率性/収益性追求のためには、(株主である政府が認める範囲で) 手段を選ばないという方針を取った。具体的には、以下に述べる『5ステップ指導原理』を同社管理者層に提示した。

- 1) 可能な限り低価格/低費用で顧客ニーズを満たす、信頼され、かつ効率的で多様な郵便サービスを提供する。
- 2) 株主(政府)に対して良好な利益分配ができる水準において高収益を持続する。
- 3) 株主価値を保守し増大させるように、事業投資の意思決定を行う。
- 4) 社会的義務に喜んで応じることにより、国民を気遣っていることを顕示する。
- 5) 従業員を尊重し、会社が公正公平な雇用主であることを顕示する⁷²。

全般に 86年国有企業法の精神をより明確に表現したものと言える。全ての出発点として「原理 1」では効率性/収益性の向上が謳われる。ではどこまで向上させるのか、「原理 2」に述べられたことは政府に社会的/政策的義務だから赤字でも仕方がないと思わせるのではなく、財政的な貢献ができるほどに「持続的な収益性」を達成することを方針として掲げている。すなわち、ユニバーサル・サービス義務を十二分に果たせるほどに効率性/収益性を高めることを宣言する。「原理 3」ではその政府に対し還元される黒字の幅を維持し拡大することを目的として「ビジネス投資の意思決定」をするのだと言っている。「原理 4、5」では、効率性/収益性向上の結果としての「事業の成功」が、決して特定のだれかのためだとしてはいけない旨が明言されている。たとえ『政府との合意』が主たる理由であったとしても NZ ポストにおける「事業の成功」とはあくまで「公的な目的」を追求するということになる。すなわち民間と同じ利潤最大化行動の果実は、特定の個人の所得を増加させるためではなく、社会的利益として還元されることが明示されたのである。

公的な企業としての NZ ポストの存在には、「中央銀行の独立性」とのアナロジーが垣間見られる。低インフレあるいはデフレ脱却といった経済目標は国民を代表する政府によって決定される。中央銀行は公的機関として、政府によって提示された目標を受け入れることが義務付けられるが、その目標を達成するためにいかなる政策手段を選択するかはスペシャリストである中央銀行自身が決めなければならない。政府はこれに介入してはならない。NZ ポストの場合も、ユニバーサル・サービス等いかなる社会的/政策的義務を果たすかは株主である政府が決めることであり、NZ ポストはこれに服従しなければならない。しかしその目標を達成するためにいかなる事業展開・事業戦略を選択するかは NZ ポストが主体的に決めるべきことであり、政府が介入することに対しては抵抗を示す。1990年代後半にそのような抵抗が示された事例があった。

⁷² 同上, p.23 参照。

ある時、郵便局における雑誌販売が営業妨害だと近隣書店が財務大臣に直訴した。大臣は「国有企業(SOE)は自らの中核業務に専念すべきだ」と警告したが、NZポストは以下のごとく反論した。

「雑誌を売ることはNZポストの中核業務の一部だ。わが社は不公正なやり方で規模の大きさを利用することもなければ雑誌を廉売するようなこともしていない。わが社は小売ネットワークを維持することで政府と約束した社会的責務を果たしており、その費用をこれら小売店における最善の商業的利用を通じて最小化しなければならない」⁷³。

NZポストは社会的責務を果たすことの見返りとしての排他的ライセンスを失った代わりに、郵便局ネットワークの商業的利用の自由を最大限生かし、新事業を積極展開してゆくことによってユニバーサル・サービス等社会的責務の費用を賄う途を選択したのである。

6.4 E. Toime が展開した新事業：社会的責務を保守するための諸手段

社会的責務を履行するために、Toime が展開した新事業は三つのカテゴリーに分類できる。

第一のカテゴリーは電子商取引と小口決済サービスである。請求書送付は従来からNZポストが提供してきたサービスだが、同時に代金決済サービスも提供するようになったことで、顧客は別途特定の金融機関と取引する必要がなくなった。大口顧客は、割安な年間手数料を支払えばよい。電子キオスクは、ポストショップを通じたPCベースの情報関連サービスの提供である。ネットショッピングでの商品郵送(モノ)と電子的代金支払い(カネ)を双方向的に担う。

第二のカテゴリーは代理銀行サービス(agency banking service)である。中小から大手外資までの諸銀行は、コスト抑制のために店舗の合理化を進める一方で、顧客との関係を維持したいというジレンマを持っていた。NZポストは、ポストショップ窓口を通じた委託銀行業務によってこのジレンマを解消し、委託手数料を得ると同時に社会貢献に寄与していることを国民に対して顕示することができた⁷⁴。

上記第一カテゴリーは銀行業における為替業務、第二カテゴリーは受信業務に該当する。これより数年後に設立される子会社キウィ銀行(後述)は、これら業務経験をベースとしてさらに与信業務へと進出したものだと位置付けられる。受信/為替が店舗ネットワークを生かした収益機会の拡大を目指していたとすれば、キウィ銀行設立の目的も政府による政策的意図の如何に関わらず、NZポスト自身の動機としては収益

⁷³ Hosking(1998),p.10 参照。

⁷⁴ 97年10月までにTSB銀行とErgo金融サービス会社、そして香港銀行が約300のNZポスト支店網を通じて預金受け入れを行うようになった。郵便局による銀行代理店業務はオーストラリア郵便に先例があり、オーストラリア郵便出身のToimeらしい発案である。以上、第1/第2カテゴリーについては、Lilley(1996)p.44、Simpson(1998)p.5、およびStride(1998)p.1等を参照。

機会の拡大にあったと考えられる。

最後のカテゴリーは国際的事業展開である。前節で述べたように 93 年以降、NZポストは自らの成功経験を生かした国際的な郵政コンサルタント業に進出した。96 年 4 月には NZポスト・インターナショナルを設立、コンサルタント業を本格化した。NZポスト取締役 Brian Needham は、「ニュージーランド経済改革の成功、SOE の躍進およびわれわれ自身のストーリーが海外からの多くの関心を引き付け、訪問者が大挙して押寄せ、かつまた他の諸国の郵便システムを診てくれるようにずいぶんと招待された」と述べた。この時期、代表取締役の Toime は国際コンサルタント業で年 1 ヶ月は海外講演や助言に出かけていた⁷⁵。

6.5 98 年独占撤廃とネットワーク開放

97 年 10 月、翌年 4 月からの郵便独占撤廃を盛り込んだ新郵便サービス法案が可決された⁷⁶。NZポストは「参入者にも普通郵便ユニバーサル・サービス義務」を要求したが無視された⁷⁷。理由は撤廃の第一目的が競争促進にあり、参入者は多い程良いと政府(国民党政権)が判断したからである⁷⁸。

法案可決後、経済論壇における大方の予測は「NZポストは自らのネットワークへのアクセスを阻止することで事業を守ろうとするだろう」というものだった。これに対するポストの回答は「固定費用の大きなネットワーク事業の基本は取扱量を維持し増加させることである。だからわれわれには競争相手の手紙を運ぶ強いインセンティブがある」、「わが社は政府が望むよりも高い水準のユニバーサル・サービスを維持してきた。なぜならわれわれのどこにでも配達できる能力は一つの競争優位性だからだ」と反論した⁷⁹。

かくて 98 年 4 月の規制撤廃以降、NZポストはネットワークを民間に開放した。郵便市場に参入した多種多様な事業者たちは、全国津々浦々に郵便物を届ける能力を持っているものは一つもなく必然的に NZポストのネットワークに依存せざるを得なかった⁸⁰。規制撤廃の 1 年後、Toime は「規制撤廃はわれわれにとってコストの上昇、明らかな市場の喪失を意味する。…(中略)だがそのことによってわが社はマーケティング、新事業のアイデアについて考えることができるわけであり、マーケティングや広告に投資しようという誘因が与えられるのだ。…(中略)(国際郵便や切手発行の自由化は)長い目で見れば、国際郵便の流れの安定を確かなものにするし、切手発行の歴史的継続

⁷⁵ 以上、第三カテゴリーについては Griggs(1999)p.15 を参照。

⁷⁶ 同法案には 5 年後の切手発行自由化及び国際郵便取引の開放も盛り込まれた。

⁷⁷ Hosking(1997), p.2 等を参照。宅配業者の郵便参入に USO を条件づけた日本(2003 年)とは対照的である。どれだけ市場競争を重視しているのか、ここに両国のギャップが表れたと言ってよい。

⁷⁸ NZ 政府ウェブサイトの郵政事業に関するページの入口に自由参入の意義が掲げられている。

⁷⁹ Stride(1998), p.12 等を参照。

⁸⁰ 表 4 と合わせて、Inder(1998), p.9 を参照。

性を守ってゆくことにもなるだろう（NBR, 1999, 7/30, p.5）」とコメントした。これが強がりなのか、それとも一定の自信があったのかは不明である。結果としてみれば、NZ ポストは 90 年代後半以降、政府が要求する社会的義務も自由化措置もことごとく受け入れてきた。だが現実問題として、経営状況は予断を許さぬものだった。

6.6 キウイ銀行設立の真相⁸¹

(1) NZ ポストの経営再建手段という側面

郵政民営化に失敗して多くの社会問題を引き起こした NZ 政府が一度失った郵便貯金を復活・・・ニュージーランド・キウイ銀行設立に関して、わが国でなされたステレオタイプの説明である。大方は民営化反対理由として利用されてきたが、重要な点で事実誤認を含んでいる。

もちろん社会政策的理由から政府がキウイ銀行設立に際して NZ ポストを資金的にバックアップしたことは事実（後述）だが、設立の第一目的は独占撤廃と電子メールの普及によって収益状態が悪化していた NZ ポストが経営再建を目指して、ドイツ等で成功例のある金融業への進出を目論んだことだった。6.4 で述べたように Toime は郵便局ネットワークを通じた預金/為替業務にはすでに進出しており、新銀行設立はこの方向にさらに一步踏み出すことに他ならなかった。経営を立て直すためには、新設される銀行が「官業郵貯」であっては駄目で、民間並みかそれ以上に高い効率性を持った金融機関でなければならなかった。

構想された初期キウイ銀行の基本ビジネスモデルをまとめると次のようになる。

- 1) 全国の郵便ショップ・ネットワークを利用することで店舗新設費用を低く抑えられるし、小規模市町村や農村地帯も含めた全国ネットの銀行業が可能となる。
- 2) 当初はリテールに特化した金融業務を行う。少額預金者から口座維持手数料を徴収せず、その他手数料や住宅ローン・個人ローン金利も他行より低く抑える。国内は寡占状態で十分なマージンが存在するため低料金でも利ザヤ確保は可能である（詳細後述）。
- 3) 価格競争によって銀行サービスに不満を持つ顧客を容易に引き付けられる⁸²。

この初期構想はほぼ想定通りとなった。開業 3 年目にしてキウイ銀行の業務純益および税引き後利益はプラスとなり、その後も順調に拡大した（図 3・4 参照）。同行が上げた利益は株主である NZ ポストに配当として支払われ同社の経営再建に大きく貢献することとなった（図 5 参照）。

図 3 キウイ銀行の収益改善(1)

図 4 キウイ銀行の収益改善(2)

⁸¹ さらに詳細なキウイ銀行設立の経緯、及びその後のニュージーランド経済に与えた影響については、家森・西垣(2009a,b)を参照のこと。

⁸² Kiwi Bank, General Disclosure Statement & Annual Report 2003, および 2001 年 7 月 18 日のマーク・バートン国有企業担当相の答弁を参照。

図3 キウィ銀行の収益改善(1)

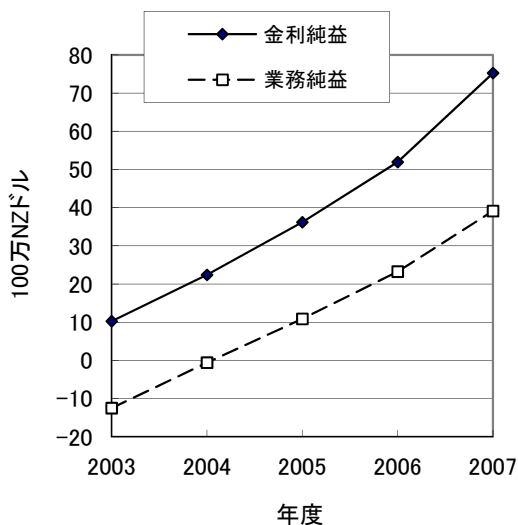
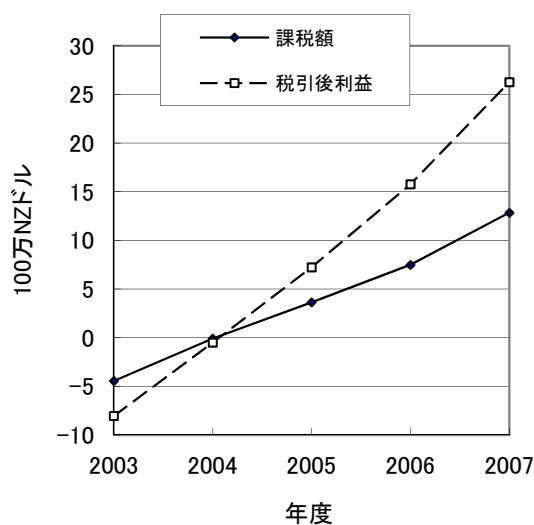
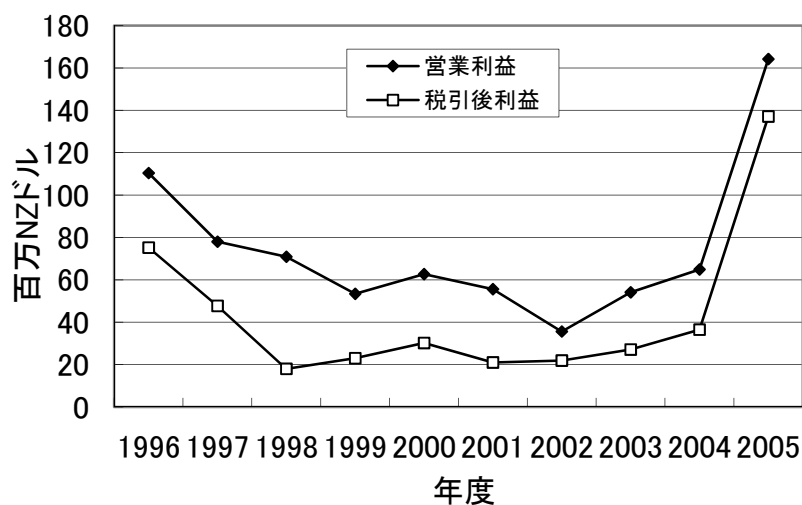


図4 キウィ銀行の収益改善(2)



出典：Kiwi Bank, *General Disclosure Statement & Annual Report*, (2003~2008)

図5 NZポスト営業利益と税引後利益の推移



出典：New Zealand Post, *Annual Report* (1997~2007)

(2) 金融排除への対応手段として国民に支持されたという側面

基本ビジネスモデルに表れているように、初期キウィ銀行の成功は国内における金融排除問題を逆手に取った結果であり、いわばニュージーランドの特殊事情に依拠したもので、同じビジネスモデルが日本等他の諸国で有効かどうかは十分な吟味が必要だろう。

ニュージーランド政府はポストの新銀行設立の申出を社会政策的観点から歓迎した。郡部配達特別料金は95年に廃止されたが、90年代半のニュージーランドにおける金融排除問題は、英国その他先進諸国と同様、都市部へと拡大していた。80年代半ばに

資本取引が自由化され国際企業買収が活発化、90年代を通じてニュージーランド銀行業は少数の外資系銀行（中心はオーストラリアに本社を持つANZ銀行、ASB銀行、Westpac銀行、National銀行およびBank of New Zealand）による寡占状態が形成された。ニュージーランド籍の金融機関は、一地方に10店舗ほどの支店を持つTaranaki貯蓄銀行、市町村所有の信用組合、ビルディング・ソサエティといった小規模機関のみで、寡占価格体系に影響を及ぼせる機関は一つとして存在しなくなっていた。大手外資は不採算地域から急激に撤退、同国内において93年初から99年4月末時点までに実に555の民間銀行支店が閉鎖された⁸³。

99年に労働党政権となって新たに設けられた消費問題担当省に対しては設立以来連日、手数料のトラブルやサービスに関する利用者の不満が夥しい数の電話・手紙という形で寄せられていた。そこで同省は00年7月5日、フリーダイヤルのバンキング・ホットラインを開設した。同省大臣によれば最初の4時間で200件に上る苦情が寄せられたという⁸⁴。約半年後に纏められた金融サービスに対する顧客の不満は以下の如く集約された。

- 1) 消費者は、全般に銀行手数料の水準が高過ぎると考えている。
- 2) 年金受給者は、特に彼らの口座に振り込まれた給付金を引出すだけのために手数料を支払わなければならないことを苦にしている。
- 3) 諸銀行は手数料の金額を全く不十分にしか開示していない。特に消費者はATM手数料を彼らが自動徴収される以前に銀行が開示することを望んでいる。
- 4) 消費者は標準的なサービスが目立って低下していると確信している。
- 5) 子供を持った独身女性が住宅ローン市場から締め出されている⁸⁵。

同じ時期の01年2月に公表されたオークランド大学マーケティング学部の調査によれば、50%以上の国民が国有新銀行を支持しており、支持者のうちの40%に達する人々がそこに口座を開こうと真剣に考えているということだった⁸⁶。キウィ銀行は金融排除に苦しんだ国民とニュージーランド籍の全国銀行を望んだ愛国的国民の双方によって圧倒的な支持を受けた。同行の成功はこうした国民の支持あってのことだったし、それによってNZポストの経営再建も可能となったのである。

7 おわりに

本稿においてわれわれはまず郵政民営化を実行したドイツとイギリスの事例研究を通じ、寺尾(1982)や桜井(2001,2003)によって提示された「産業インフラ」としての郵政事業、「生活インフラ」としての郵政事業という分別法を援用、民営化の直接目的は産

⁸³ 1999年5月5日における連合党ジム・アンダートン党首の質疑を参照。

⁸⁴ 前脚注における質疑に対するフィリダ・バンクル消費問題担当相の答弁参照。

⁸⁵ 2001年3月14日のジム・アンダートン産業地域開発相（当日は消費問題担当相代理）の答弁を参照。

⁸⁶ 2001年2月15日、ジム・アンダートン産業地域開発相が答弁のなかでアンケート結果を紹介。

業インフラとしての能率向上であり、ユニバーサル・サービスを含む生活インフラの維持向上は民営化からは独立した担保手段を確保しなければならないことを明確にしてきた。ドイツは他の欧州諸国よりも産業インフラの能率アップという意味で郵政民営化を成功させた国である。しかし生活インフラを担保するに十分な手段を持たなかったためユニバーサル・サービスの劣化を招いていた。イギリスは市民運動など民衆が伝統的に力を持った国であり POUNC など強力な生活インフラ担保手段が用意され、また政府も社会政策としてユニバーサルバンキング等に力を入れていた。しかしドイツとは逆に産業インフラの能率向上に失敗し、政府の財政支援があつたにもかかわらず郵便局に生活インフラを維持する経済的・資金的余力がなく、ユニバーサル・サービス水準を劣化させる結果を招いていた。これら二カ国の経験からわれわれは、民営郵政が社会的責務を全うするためには、

- (A) 必要条件：民営郵政会社が社会的責務を引き受けられるほどに十分な経営的余力を自らの事業の成功によって確保していること、
- (B) 十分条件：民営郵政会社が事業成功によって得た経営的余力を社会的責務履行のために配分させるような実効性のある枠組みがあること、

という必要十分条件を満たさなければならないという仮説を導いた。

上記仮説を確かめるべく、われわれは次にニュージーランドの郵政民営化に関する詳細な検証を行った。ニュージーランドは民営化に伴って世界でも他に例のないドラスティックな組織改革を実行した国である。日本では組織改革のうちの雇用縮小と郵便局ネットワークの整理統廃合、そして郵貯・テレコムの外資売却という暗部ばかりが選択的に強調されてきたが、全体として捉えるならば民間並みかそれ以上に競争力を持った企業として再生するための措置であり、これは上記(A)必要条件を満たすために必要な第一歩であった。

問題は(B)十分条件だった。果たして最初に NZ ポストを性格づけた 86 年国有企業法とユニバーサル・サービス維持に関する政府との合意だけで社会的責務が全うされたかは疑問である。政府による独占撤廃方針に対抗するかのように初代 CEO の Parker が郡部配達特別料金の倍増計画を打ち出したことからわかるように、92 年の段階では社会的責務は商業性の追求に劣後していたように思われる。二代目 CEO の Toime による「利益は上げなければならないが、それは政府のため、ニュージーランド人のため」という方針を示した「5 ステップ指導原理」から変化は生じたと考えられる。Toime の指導下で郡部配達特別料金は廃止され二度と導入しないことが政府との合意に書き加えられた。さらに独占撤廃だけでなくクリームスキミングを許すことになる新規参入者へのネットワーク開放も行われた。事業成功の果実は、実質的に社会的責務履行に配分されるようになったのである。02 年に設立された NZ ポストの 100%子会社キウィ銀行は象徴的である。独占撤廃と電子メール普及とによって経営的苦境に陥って

いた親会社を収益面でバックアップしたという点では(A)必要条件を満たすための手段だったと言える。一方これが外資による寡占体制を打破して様々な形で問題となっていた金融排除を克服したという点では(B)十分条件を補強するための手段であった。つまり 21 世紀においても NZ ポスト・グループが社会的責務を果たし続けるための方法論こそがキウイ銀行設立だったのである。

以上、われわれはドイツ、イギリス、ニュージーランドといった先行事例を検証することで、民営郵政会社が社会的責務を履行するための必要十分条件を導き妥当性の検証も行った。ただし、あくまでもこれは民営化を前提としての話であり、社会的責務の履行にとって最適な事業形態や所有形態が公社なのか特殊会社なのか、それとも完全民営会社なのかといった問いは今後の研究課題であると言わねばならない。

しかしながら、少なくとも民営化された郵政会社が社会目的を履行するためには相当実現が困難な必要十分条件をクリアしなければならないことを明らかにしたことが、本稿の学術的付加価値であると言えるだろう。

【参考文献】

- Campbell R. M. (2002) *The Politics of Postal Transformation: Modernizing Postal Systems in the Electronic and Global World*, McGill-Queen's University Press
- Chen, M. (2001) "The Changing Shape of the Public Sector under the Labour-Led Coalition Government", *New Zealand Law Journal* 207
- Crew M. A. and Kleindorfer P. R. (2000) *Current Directions in Postal Reform*, Kluwer Academic Publishers
- Dalziel, P., Lattimore, R. (1999) *the New Zealand Macroeconomics*, Oxford University Press
- Gibson, N. (2010) "Pony Express lives on at New Zealand", *National Business Review*, 27th August
- Griggs, K., 1998, "New Zealand Post Prospers in Global Mail Management", *National Business Review*, 30th July.
- Hodge, G. A. (1999) *Privatization – An International Review of Performance*, Westview
- Hosking, R., (1997) "NZ Post upset at Stamp Move", *National Business Review*, 21st November.
- Hosking, R., (1998) "New Zealand Post Runs Afoul of Government Again", *National Business Review*, 13th February.
- Inder, R., (1998) "State Mail Carrier Denies Abusing its Market Strength", *National Business Review*, 11th December.
- Kelsey, J. (2002) "Global Economic Policy-Making: A New Constitutionalism?" *International Economic Regulation*, edited by J. Kelsey, Ashgate Dartmouth, 501-521
- Kung, J., and Foo, R., (1996) "New Zealand Post - A Success Story -", *Case Research Publication*, 2/96

- Lilley, R., (1996) “Post Shop Plan for a Greatly Expanded Role”, *National Business Review*, 26th July.
- Lilley, R., (2001) “People’s Bank will benefit from 275,000-customers churn factor”, *National Business Review*, 23th February
- Simpson, M. (1998) “NZ Post Goes for Internet”, *National Business Review*, 25th September
- Stride, N. (1998) “New Zealand Post Fights the Electronic Onslaught”, *National Business Review*, 3rd April
- Department for National Savings, *Annual Report* (1973~1995)
- Deutsche Post, *Annual Report* (2003, 2005, 2007, 2009)
- Kiwi Bank, *General Disclosure Statement & Annual Report*, (2003~2008)
- National Savings, *Annual Report and Account* (1996~1999)
- New Zealand Congress, *Parliamentary Debate* (1986~2010)
- New Zealand Legislation* 1986
- New Zealand Post, *Annual Report* (1997~2007)
- U. K. House Office, *Life in the United Kingdom 2004*
- 井澤秀樹(2005)「わが国の郵政民営化に関する一考察：イギリスの事例から」、『経済経営研究年報』第55巻、1-10.
- 梅井道生(2009)「イギリスにおける郵政民営化の実態」、『りゅうぎん調査』482、8-12.
- 岡村秀夫(2008)「イギリスにおける金融排除への取り組み」、『貯蓄・金融・経済論文集(平成19年度)』、56-64.
- 黒川洋行(2005)「ドイツ郵貯民営化とポストバンクのバンキング戦略ードイツ金融システムにおける位置づけー」、『証券経済研究』第50号、67-88.
- 桜井徹(2001)「郵便事業民営化批判ードイツの事例を踏まえて」『経済』12月号、122-137.
- 桜井徹(2003)「郵便事業の民営化・自由化とユニバーサル・サービスの確保ードイツの事例を中心として」『公益事業研究』第54巻第4号、1-13.
- 桜井徹(2006)「日独比較からみた郵政民営化」『経済』3月号、55-73.
- 桜井徹(2008)「郵便事業自由化と社会的規制ードイツにおける最低賃金導入問題を中心にして」『立命館経営学』第46巻第6号、63-93.
- 庄村勇人(2004)「イギリス郵政事業の民営化と郵便利用者協議会」、愛知学園大学『コミュニケーション政策学部紀要』第7号、87-109.
- 寺尾晃洋(1982)「公共企業体問題の理論的視点」、『経済』6月号、139-149.
- 中北徹(1998)「政府の金融活動の国際比較ー住宅金融活動を中心にしてー」、岩田一政・深尾光洋編『財政投融资の経済分析』日本経済新聞社.
- 並木雄二(2007)『郵便局革新 最大組織のイノベーション』、郵研社.
- 野崎浩成(2006)「ドイツポストの経験をふまえた郵政民営化のシナリオ分析 準包括的提携による拡大戦略が最も現実的な選択肢」、金融経済事情』11月13日号.

- 林宏美(2006b)「業容を拡大するドイツの郵便貯金銀行ポストバンク」、『資本市場クォーターリー』2006Winter、98-104.
- 藤野次雄/田尻嗣夫/糸瀬茂/保坂尚郎(2000)『金融ビッグバン・IT革命と郵貯・簡保』、日本評論社.
- 星野興爾(2004)『世界の郵便改革』、郵研社.
- 星野興爾(2005)『世界のポストバンク』、郵研社.
- 星野興爾(2007)「フランスのポストバンクの設立をめぐってーラ・ポストの“貯蓄・保険・投資”金融商品ー」、星野・黒川・高木『主要4カ国の貯蓄金融機関ーイギリス・フランス・ドイツ・アメリカー』(財)郵便貯金振興会.
- 星野興爾(2008)「会長の脱税事件で露呈したドイツ郵政民営化の躓き」、『週刊ダイヤモンド』04/12号、116-119.
- 松原聡(1991)『民営化と規制緩和 転換期の公共政策』日本評論社.
- 鞠子公男(2007a)「ドイツの郵政民営化と EC 条約 87 条(上)」『国際商事法務』35-4、457-463.
- 鞠子公男(2007b)「ドイツの郵政民営化と EC 条約 87 条(下)」『国際商事法務』35-5、627-638.
- 家森信善・西垣鳴人(2010)「郵政民営化の見直しーモデルとしてのニュージーランドー」、『季刊 個人金融』第4巻第4号.
- 家森信善・西垣鳴人(2009a)「ニュージーランドの郵政民営化:「失敗」についての再検証」『会計検査研究』第40号、27-42.
- 家森信善・西垣鳴人(2009b)「ニュージーランド・キウイ銀行の市場競争への影響ーわが国郵政金融事業民営化への示唆ー」『生活経済学研究』第30号、27-42.
- 『日経ビジネス』2001年6月18日号.