

郵政事業の公社維持は社会的責務履行にとってどこまで有効か ～フランスとオーストラリアについての国際比較～

西 垣 鳴 人

1 はじめに

郵政事業の社会的責務履行に関して、民間会社よりも公社段階にとどまっている国のパフォーマンスを高く評価した報告がある。たとえば松原(1991)は、民営化したニュージーランドと公社を維持したオーストラリアとを比較し、ニュージーランドの経営改善は公共性を犠牲にしてコスト削減を図ったのに対して、オーストラリアの場合は郵便独占を維持する一方で経営の自主性を与えるという「企業性」と「公共性」のバランスをみるうえでの好例と評価している¹。また、滝川(2004)は元来、郵政公社は法的バックグラウンド等の理由から効率性と利便性（もしくは公益性）の両立を図る最善の経営形態と評価している²。

民営企業と公社とでは国の政策に対する協調義務、職員の身分、社会的責務や官業特典の存在等、大きな違いが存在する。ただし社会目的履行の原資が原則的に自らの余剰である点で郵政公社と民営郵政に大きな相違はない。果たして郵政公社は社会的責務を約束する経営形態であるのか、本稿は比較的最近まで公社を維持していたフランスと現在も公社を維持するオーストラリアの事例検証を通じてこの問いに一定の回答を与えるものである。これら二か国の検証からわかることは社会目的履行の観点から公社形態が民営郵政に比べて優位であるとは必ずしも断言できないことである。

同じ公社であっても社会的責務に対するスタンスがフランスとオーストラリアとではかなり相違していた。この違いは政府の郵政事業が持つ社会的責務に対する態度の違いから生まれる。フランス郵政公社ラ・ポストが社会的責務を全うしてきたのは仏政府の社会政策的意図と一体だったからである。片や政府の主な関心が財政再建だった豪州はかなりドラスティックな郵便ネットワークの整理を行ってきた。

本稿はまた、フランス郵政が民営化された事情も社会的責務履行の観点から検証する。そこでは郵便局ネットワークやコミュニティー重視の姿勢を維持するために一定の収益を確保しなければならなかったラ・ポストが、自由化問題とイコール・フッティング問題との軋轢の中で民営化の決断を下した事実が浮き彫りにされた。

以下、まず第2節において近年まで公社を維持してきたラ・ポストが抱える諸事情

¹ 松原(1991),pp.125-127 参照。

² 滝川(2004), pp.118-119 参照。滝川(2006),pp.246-257 も参照。

について考察する。第3節ではオーストラリア郵便公社設立の経緯について述べ、同公社による経営合理化の実態を探り、ラ・ポストのケースと比較する。そして第4節で本稿の結論を述べたい。

2 民営化されたフランス「ラ・ポスト」の検証

2.1 ラ・ポストの概要

ヨーロッパにおいては、イギリス、ドイツ、オランダ、スウェーデンといった南北で分けるなら北に位置する諸国で民営化や独占撤廃といった急進的な郵政改革が進められる一方、フランス、イタリアそしてスペインといった相対的に南に位置する諸国は郵政事業の国有を堅持するとともに、郵便局ネットワークを維持する中で、貯金・保険・投資信託といった金融事業を積極的に拡大する傾向を示してきた。

フランスは欧州でもっとも密度の濃い郵便局ネットワークを保有していると言われ、全国 11,000 の町村に 17,000 を超える郵便局を維持している。これは、農村地域等の赤字郵便局は地方の直接課税から 85%まで減税が可能で、郵政公社ラ・ポストに対しては事業税査定での減免や固定資産税の減免が与えられるなど、ネットワーク維持のために十分と考えられる優遇措置が取られてきたからである。これら優遇措置は「ラ・ポストがフランス全土に郵便と金融のユニバーサルサービスを提供する委任への代償」と考えられてきた³。

フランスのラ・ポストは、80年代後半から90年代前半にかけて郵政改革が先進諸国の潮流となる中、91年にフランス郵政省の郵電分離によって国営公益法人として発足した。

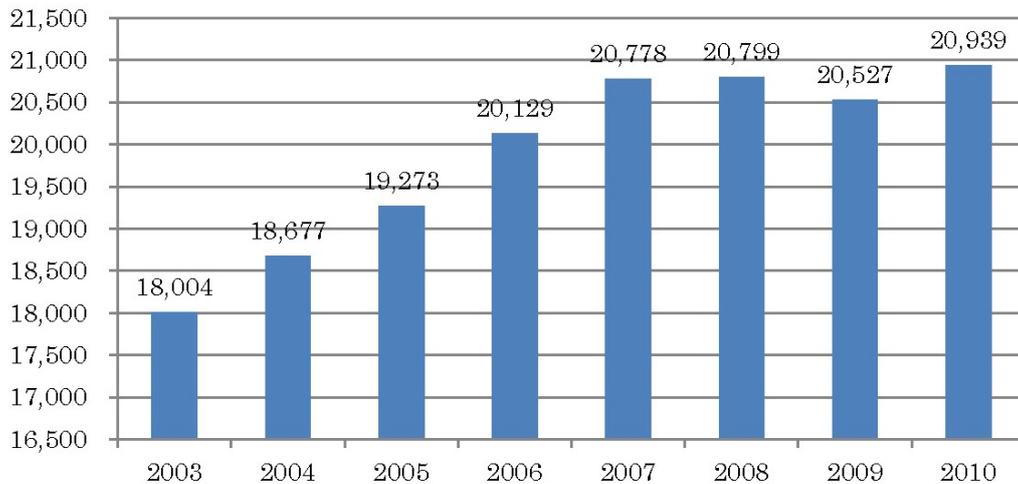
約20年間、ラ・ポストは国営企業のまま多くの子会社・孫会社を設立することによって、欧州の郵政事業グループとしてはドイツポストに次ぐ地位を築いてきた。2010年のレポートでは27万6,555人の従業員を抱えており、日仏の人口比からすれば、雇用に対する貢献度は日本郵政をはるかに凌いでいると言えよう⁴。しかし逆に言えば、ここもかつてのニュージーランドと同様、雇用政策の引き受け手として過剰な労働力を抱えることになっていたという見方もできる。

³ 星野(2007b) p.24 を参照。

⁴ フランス人口は日本の約半数、日本郵政の従業員数(正社員、12年10月)が21万人弱である。

図1 ラ・ポスト収益

(単位：百万ユーロ)



典拠：ラ・ポスト・グループ「Business and responsible development report 2010」p.19

グループ全体の営業収益は2006年に200億ユーロを超えた。08、09年と世界金融危機の影響でやや後退したが、2010年に危機前の水準を超えている（図1参照）。10年の営業収益は円に換算しておよそ2兆2,600億円⁵であり、これは、わが国郵貯銀行の平成22年度経常収益2兆2,050億円とほぼ同規模である。わが国においても同社が注目されてきた理由というのはやはりフランス経済、とりわけ金融システムにおけるプレゼンスの大きさにあると見てよいだろう。比較の対象として、他の西欧諸国でも民営化を実現したドイツ・ポストバンクの個人預貯金に占めるシェアは3%弱、イギリスNS&Iで2%強である。これに対して、フランス（およびイタリア）における郵便貯金（郵政貯金事業）の同シェアは20%前後と、縮小傾向にある日本の郵貯銀行と肩を並べる水準である。

欧州において高いプレゼンスを誇ってきたラ・ポストであるが、2010年3月に100%政府所有の株式会社となった。フランス政府は「民有化」ではないことを強調し、「生活インフラ」である郵便局ネットワークの維持と地域コミュニティーを重視する姿勢をみせている⁶。しかし民営化と前後してサービスの向上や効率アップといった「産業インフラ」としての郵政事業の能率向上を重視する姿勢を強め、さらに直営店を減らし委託店を増やす政策、5万人規模の雇用削減を打ち出すといった明らかな変化もみられる。

⁵ 2010年の収益20,939百万ユーロを、同末の円/ユーロ・レート（1ユーロ/約107円97銭）で換算。

⁶ ラ・ポスト・グループ「Business and responsible development report 2010」p.18, pp.51-56参照。

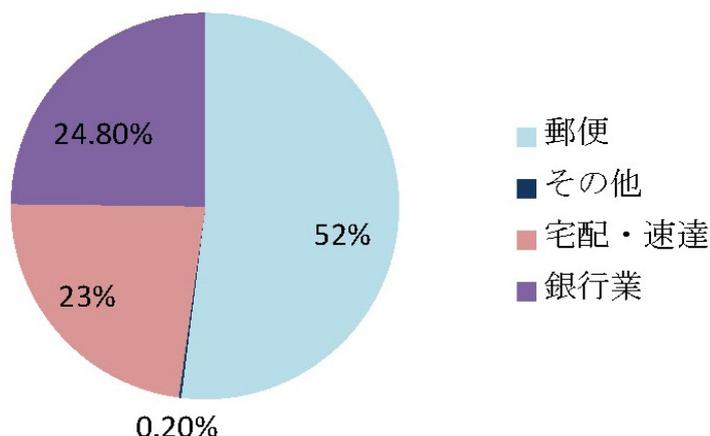
2.2 ラ・ポストの金融事業とバンク・ポスタル設立

ラ・ポストの金融商品は貯金だけでなく、保険や投資信託についても郵便局ネットワークを通じて販売を促進している。ラ・ポストによる金融サービス業の歴史は長く、例えば以下で説明する現在の非課税貯蓄商品リブレAに相当する通帳貯金の取り扱いには1918年に端を発する。リブレAで集められた預金は、1816年に設立された公的金融機関、フランス預金供託金庫（CDC）に預託され、経済的困難を抱える人々に提供する低家賃の公共住宅や公共インフラ構築の資金源として利用されてきた⁷。

1960年代以降提供してきた投資信託に関しても、ラ・ポストが1988年に郵便局で販売する投資信託を専門に運用する会社、ソジユポストを設立して以降、その販売額を着実に伸ばしている。保険についても1991年にシェアでフランス第1位のCPNとの合弁会社アシュルポストを設立し、ここを通じて個人医療保険の販売も行っている。さらに04年10月には個人の長期医療保険商品プロテクチ・オウトノミエの販売も開始した⁸。

現在、ラ・ポスト・グループにおける収益の半分強は郵便事業から得ているが、約4分の1は銀行業（金融サービス部門）によってもたらされている（図2参照）。2003年と比較すると、郵便（Mail）は58.9%から7%程度下げている一方、宅配・速達（Parcel-Express）が18.1%から5%近く上げ、金融（Banking-activities）が23%から2%程度上昇している⁹。コア業務としての郵便は明らかに後退しており宅配・速達と金融が郵便局ネットワークを支える構造が強まっていることが理解できる。

図2 ラ・ポスト収益内訳



典拠：ラ・ポスト・グループ「Business and responsible development report 2010」p.19

⁷ 林(2006a)pp.91-92等を参照。

⁸ 同上 p.93等を参照。

⁹ ラ・ポスト・グループ「Business and responsible development report 2010」p.66参照。

ラ・ポストは 2000 年代後半に入って明確に金融サービス部門の拡大路線を打ち出すようになった。背景には EU 域内における郵便サービスの自由化を促す EU 指令があり、これに対して当初フランスはドイツやイギリスに比べて当初あまり従順ではなかった。しかし域内における主導的立場を堅持するためには独自性を和らげる必要があり、2005 年 5 月には同指令を国内法化する郵便サービス規制法 (Postal Service Regulation Act) を成立させた。これによって郵便分野の収益減少は決定的となり、フランス政府はラ・ポストを生き残らせるために「銀行法上の信用供与機関」の設立を認めた。こうして 06 年 1 月に誕生したのが、ラ・ポストの 100% 子会社であるバンク・ポスタル (仏郵貯銀行) である¹⁰。

バンク・ポスタルは、ラ・ポスト・グループの金融サービス部門を統括する会社で、その傘下に投資信託商品を管理するソジェポスト、保険ブローカーのソジェルコ、合弁生保会社アシュルポストなど、いくつかの個別金融会社を有している。バンク・ポスタル自身、旧来の郵便小切手口座や貯蓄口座のほか、住宅ローンの提供も行っている。このようにフランスの郵便局は、全国 1 万 7,000 の店舗 (委託店と直営店の比率が変化した店舗数は維持されている) を通じてユニバーサルバンキング機能を提供、それがまたネットワークを支える構造を生み出してきた。

2.3 民営化の一因：バンク・ポスタルとイコール・フットィング問題

以下では、ラ・ポストが民営化 (100% 政府所有の株式会社化) された理由について考察したい。まず指摘できることは民間金融機関とのイコール・フットィング問題が相当大きな原因になったと考えられることである。

郵便貯金銀行バンク・ポスタルの設立について、フランス銀行連合 (FBF) は、郵便局に依存した販売体制、低所得者向け金融サービスなどに関して明確な規定がなされていないこと、すなわち民業補完の範囲を超えた業務拡大によって民間銀行の収益圧迫につながりかねないこと等について懸念を表明していた (2005 年 5 月)¹¹。その後 10 月には、FBF 会長らが欧州委員に対して、郵便貯金銀行が行き過ぎた競争上のメリットを享受することになりかねないという懸念を表明した。しかし 11 月にフランスの銀行部門規制当局である「信用機関および投資会社委員会」(CECEI) が郵便貯金銀行の設立を容認すると、FBF はその決定に対して強い不満を表明し、同 12 月には欧州委員会への提訴に踏み切った。

FBF による他の懸念事項として、非銀行スタッフが銀行規制を遵守できるのか、仮に郵便貯金銀行が公共サービスを提供しない場合には、郵便局職員を活用することは理にかなっていないのではないか、逆にラ・ポストの顧客基盤である中低所得層がバ

¹⁰ 林(2006a)、pp.90-91 参照。

¹¹ 同上 p.90

バンク・ポスタルの提供しようとしている住宅ローンや消費者信用に興味を示さず市場で一定のシェアを獲得することができない可能性があり、経営破綻となれば納税者国民に負担を求める事態となるのではないか…等々の問題が列挙された¹²。

バンク・ポスタルによる民業圧迫問題は銀行業界に留まらなかった。前述のようにバンク・ポスタルは傘下にソジェルコやアシュルポストといった保険関連会社もおさめており、自動車保険と住宅保険の販売に対しては、保険協会やブローカー団体等が反対姿勢を明確にした。松岡(2007)は、わが国と同様の「暗黙の政府保証」の可能性を次のように示唆している。

「販売チャネルとして活用しているラ・ポストや貯蓄金庫という公的セクターの信用力も考えられる。そして何よりも、これら公的セクターが株主として控えているという信頼感は大いのではないだろうか。…(中略)わが国の郵政民営化においても、簡保生命、郵貯銀行の株式を日本郵政が売却するまでの間は、国家による見えない保証が存在するのではないかとされている」¹³。

われわれは世界各国の郵政/郵貯改革の諸事例を参照し、民業圧迫が問題になる場合とならない場合それぞれの事例を比較することで一定の法則性を見つけることが可能である。まず圧迫が問題になる場合というのは日本、1930年代の米国郵貯、1990年代前半の株式会社化される前のドイツ・ポストバンク、そして目下議論しているバンク・ポスタルに共通しているように、①各種郵政事業に対する政府関与の度合いが大きく、②民間との競合事業領域が（従来もある程度存在したが）急拡大するケースである。次に民業圧迫が問題にならない場合というのは、株式会社化後のドイツ・ポストバンク、イギリスの各種郵政関連事業、NZポストおよびキウイ銀行と、多少事情は異なるが、次の①②のどちらかが当てはまる場合である。すなわち、①政府関与が限定的あるいは社会目的履行等むしろ業務を制限しているケース（ドイツ、ニュージーランド）、②少なからぬ政府関与があるが民間との競合が懸念されるほど事業が成功していないケース（イギリス）、いずれかである。

フランスの場合、バンク・ポスタルを成功させたい一方で、産業界からの民業圧迫批判を無視してはフランス経済/金融システムの中で事業を持続させることが困難であると当然思案したはずである。挙句出した答えが公社よりも政府関与の度合いが縮小する民営化だったと考えられる。

2.4 民営化の積極目的：事業能率のさらなる向上

しかしながら、ラ・ポストの民営化には、イコール・フットィング問題のような明らかと言えれば消極的理由だけではなく、民営化を契機として組織変革を加速させよ

¹² 林(2006a)pp.95-96 参照。

¹³ 松岡(2007)pp.7-8。

うとする、より積極的な目的もあった。

公社形態を維持していると効率性/収益性を向上させるための大胆なリストラクションや業務が制限される。民営化によって収益増大に結びつきやすい「産業インフラ」としての事業能率をアップし経営を改善することで、純コスト要因であるユニバーサルサービスを何とか維持していこうとする姿勢がラ・ポストには見られる。

民営化前後における事業能率向上の例をいくつか挙げよう。08年から10年までの規模上位1,000の郵便局に関するデータだが、まずカウンターでの平均待ち時間は11分11秒から7分33秒へと32%短縮された。また手紙や小包の店頭における処理にかかる平均時間は7分15秒から3分34秒へと51%短縮され、5分以内に処理が完了する割合は50%から79%へと上昇した。民営化に先立つ09年にラ・ポストは顧客苦情を受け付けるインターネットと電話を使ったマルチチャネルを確立し、これによって24時間以内に苦情に回答できる割合は84%から97%に改善された。また何らかの問題が発生した場合における手紙の翌日配達比率は09年の82%から10年の94%へと改善されている¹⁴。

民営化以前から収益性を改善するため直営店を減らし自治体や商店による委託店を増やす措置も取られてきた¹⁵。こうした流れが民営化後に加速する可能性がある。直営店を減らすこと自体が郵便局ネットワークの整理であるかのようにみなす考えもあるだろうが、日本における現在の特定郵便局が戦前までは民間委託だったことを思い出す必要があるだろう。官民協調によってユニバーサルサービスを実現することは不可能ではない。重要なことは今後フランス国民にとって郵便局関連サービスが向上したのかあるいは低下したか、時を置いて改めて検証する必要があることだろう。

だが民営化に伴う過剰労働力のレイオフは、かつての日本国有鉄道や80年代後半～90年代前半のNZポストがそうであったように大きな社会問題である。かつてのイギリスDNSのように公的セクターの一部である間に公的部門内における配置換えを促進することで自主退職を除く失業問題を最小化する方法もあったはずである。従って組織のスリム化に伴う雇用問題が不可避であったとは言えないが、いずれにしてもわれわれはこれを現実問題として直視しなければならないだろう。

2.5 ラ・ポスト 小括

欧州連合の主要構成員として自由化の流れに逆らえなかったフランス郵政は、郵便事業の後退を補完する目的で全国1万7,000の店舗を通じたユニバーサルバンキング機能を強化し、これによって郵便局ネットワークの持続可能性を担保しようとした。こうしたなかで設立されたのが仏版郵貯銀行バンク・ポスタルである。しかし同行は

¹⁴ ラ・ポスト・グループ「Business and responsible development report 2010」p.72 参照。

¹⁵ 星野(2007b)p.25 等を参照。

民間との競合度合いが高く 2000 年代後半に産業界との大きな軋轢を生む結果となった。こうした軋轢を解消するため、そして郵便事業の能率向上のため、選択された手段がラ・ポストの民営化であった。世界金融危機による収益後退も民営化の一契機となったことは容易に想像される。

公社であっても生活インフラ等の社会的責務は原則自らの経営努力によって果たしてゆかなければならない。フランスの場合は、国家の社会政策方針とラ・ポストの行動指針が一体化されていたために社会的責務は比較的良好に果たされてきた。だがこの政府関与の高さが、イコール・フッティング問題へとつながり、他の諸要因と合わせて民営化という選択に至ったのだと結論付けられよう。

ラ・ポストの経験は、自由化の流れの中で、公社形態を維持しつつ社会的責務を果たし続けることの難しさを示す一つの事例と言えるだろう。

3 オーストラリア郵便公社と社会的責務

次に経営形態として公社を維持しているオーストラリア郵便公社について検証していきたい。

本稿の冒頭でも述べたように豪州郵便は公社時代の仏ラ・ポストとは社会的責務に対するスタンスがかなり違っていた。豪州郵便の公社化前後における郵便局ネットワークの整理統廃合は国有国営企業とは思われない思い切った内容だった。

3.1 公社化までの豪州郵政改革の流れ

オーストラリアの郵便事業は 19 世紀初頭に起源があり、200 年以上の歴史を持つと言われる。1901 年のオーストラリア連邦 (Commonwealth of Australia) 成立と同時に連邦行政組織として郵政庁が設置され、郵便と電信電話サービスが一体に扱われた。同国では自前の郵便貯金を提供する代わりに、全国の郵便局が窓口となって銀行の預金受入等の代理業務を引き受けるという伝統が形成されてきた。

1975 年に郵便事業と電信・電話事業とを分離独立させ、75 年郵便サービス法によって規定されたオーストラリア郵便委員会 (Australia Postal Commission) が設置された。このとき同委員会の管理する行政法人としてオーストラリア郵便 (Australia Post) が生まれた。

しかしながら、収益性の高い電信電話事業と切り離されたオーストラリア郵便の経営は、当初から芳しい成績を残せなかった。そこで 80 年にオーストラリア会計検査局による郵便局窓口サービス運営の効率性評価制度 (～85 年 10 月) が導入された¹⁶。加えて制限的労働慣行制度も導入され、①利用可能な仕事に効率よく配置するための名簿構造の見直し、②メールセンターにおける労働改善プログラム、③監視スタッフの配備、

¹⁶ 1986 年 9 月 17 日、連邦上院議事録、Jorges 議員の報告を参照。

④回避可能な未処理メールの山を防ぐ効率的取扱いプロセスの導入、⑤不当に冗長なシャワー/ティーブレイクの廃止、⑥不必要な電話による支出の除去…等々が実行された¹⁷。こうした努力にもかかわらず決定的な経営改善には至らなかった。

ひとつの要因は諸規制によって合理的な経営ができないことにあるとされた¹⁸。もう一つの要因として宅配便分野で激化する競争の存在が挙げられた。また信書独占によってカバーされている事業の一部でさえ、電話やファクシミリ等他の情報伝達形態からの競争に間接的にさらされていることが指摘された¹⁹。

したがって、規制に縛られることのない自主的な事業運営によって直接・間接に競争にさらされている分野でも十分な競争力とシェアを獲得するために、オーストラリア郵便は「公社」となる必要があると、連邦議会において共通に認識されるようになっていった。

3.2 公社が選択され維持された思想的背景

さて、ここでわれわれは一つの疑問に遭遇する。それは隣国ニュージーランドで郵便貯金会社と電信電話会社の外資売却を含めたドラスティックな民営化、あらゆる郵便事業の独占撤廃が断行されたのに比べ、オーストラリアにおいては郵便・電信電話について公社形態が維持され、排他的ライセンスも現在に至るまで継続されるという、たいへん大きな相違が存在することである。

隣国同士で大幅な政策的相違が存在するケースはドイツとフランスなど他にもあるが、オーストラリアとニュージーランドは独仏と異なり英国起源の歴史・文化的背景を共有している。政治形態においてもオーストラリアはニュージーランドと同様共和制（republic）は採用せず英国君主を元首としてきた。にもかかわらず違いが生じた理由とは、ニュージーランドが一個の立憲君主国なのに対し、オーストラリアは各々独立性の高い州（states）が集まって出来た連邦国家（Commonwealth）である点が関係していると考えられる。連邦として一定のまとまりを保つためには、独立性の高いstatesを結び付ける連邦共通の公共インフラの存在意義が大きくならざるを得ないからである。少なくとも以下に見るように、Commonwealthであるオーストラリアには民営化に抵抗する思想的伝統があることは間違いない²⁰。

オーストラリアにおいても、1980年代から90年代にかけては、他の先進諸国同様に国有企業の民営化（privatization）が政治的潮流となった時期があった。この時期に民間売却された公共事業体（utilities）として、カンタス航空や連邦銀行、各州立銀行及び保

¹⁷ 1987年3月30日、連邦上院議事録、Walsh議員の報告を参照。彼によれば、これらは一定の成果を上げ、特にニューサウスウェールズでは郵便サービス水準の大きな改善をもたらされた。

¹⁸ 1986年10月9日のVigor上院議員の報告を参照。

¹⁹ 1987年2月17日におけるWalsh上院議員の証言。

²⁰ Maddox(2000)はこの伝統を Australian communal and collectivist tradition と表現している(p.55)。

険会社があった。Maddox(2000)は、これらの処置は常識的な経済学に基づくものかもしれないが、共和主義 (republican) イデオロギーの先鋭的護衛者達がなしたものだとする。彼は「オーストラリアの伝統とは、集産主義的行動と公有制に対して近年の政治的言辭が許容する以上に寛容」であり、「人々は政府が持つ購買力を通じて集団として行動する権利を持つ」という見解を同国が公共投資によって具現化してきたと述べている。これに対して公共事業の民営化は「社会が依拠する哲学」を改変するものであると批判し、Commonwealthは「人々が集団的行動と国家の主導とを通じて政治的権力をつかむことができる」という思想を保持するものであると主張している²¹。

またDavis et al.(1993)は、当時世界的潮流となっていた「大きな政府は高い税と不要に高い金利を人々に課しインセンティブを破壊し民間から資本を引き揚げて非生産的な公共経済部門に再投入する」という「小さな政府」思想に対して「公共部門は単に民間活動に取って代わる以上のことを為すものであり、多くの国々の政府機関が諸集団間の富移転に従事し、民間の資本蓄積を促進している」と反論している²²。彼らはまたオーストラリア的構造・政策を形作る多くの要素の筆頭に国家主導の経済開発の伝統を挙げている²³。

公共部門の役割を重んじる伝統があるにもかかわらず、以下で述べるように国営企業の商業性を公益性よりも重視する傾向がみられることは興味深い事実であり、ニュージーランドと同様に商業国家イギリスの伝統を受け継ぐ国であることの表れとも考えられる。

3.3 オーストラリア郵便公社の性格

オーストラリア郵便公社を性格づけている法律は「1988年郵便サービス改正法（以下、「改正法」と表記）」と「1989年オーストラリア郵便公社法（以下、「公社法」と表記）」である。

(1) 郵便サービス改正法²⁴

改正法は、公社としての新しい企業構造を確立するための法律で、管轄大臣や経営陣の役割を再定義し、新しい雇用条項を与えるものである。それは政府事業改革の一環として、①企業構造と財務構造の見直し、②新しい事業計画と説明責任の枠組み、③主な戦略についての統制の軽減、および④日常的統制の除去といった要素からなっている。政府は、オーストラリア郵便の行動を細かく監視するのではなく、公社自ら

²¹ 同上、pp.55-56 参照。Maddox の同著はメルボルン大学など主要な高等教育機関における教養コースの政治学テキストとして使用され約5年ごとに版を重ねてきた。Maddox(2000)はその第4版。アメリカの自由主義思想の伝統（第6章参照）とは対照的である。

²² Davis et al. (1993), pp.114-115 参照。これは La Porta et al.(2002)等で“development view”として分類された経済学的見解だが（対極の思考法が、“political view”）、例えばドイツの Hakenes and Schnabel(2006)も公的金融機関の理論的存在意義を示すことで同見解を支持する立場を採っている。

²³ 同上、p.126 参照。Davis の同著も主要大学（ANU 等）で政治学の基本文献として使用されてきた。

²⁴ “Postal Service Amendment Bill 1988”, pp.2-4 参照。

が立てた事業計画と財務目標、および諸活動の結果に関する公社自身の説明に焦点を合わせるだけにとどめるとした。

オーストラリア郵便は、契約や提携、合弁、および一つの事業会社として正常な投資計画のような標準的事業行動を起す自由が与えられることになる。また改正法は、公社が自らの様々な財産を商業的に活用できるようにするだけでなく、公社に対して保有する土地と建物を健全な商業的慣行に従って使用する義務を課し、それを為すために必要な権限を与える。

(2) オーストラリア郵便公社法²⁵

公社法は具体的な経営の在り様を規定するもので、オーストラリア郵便に対し三つの義務を課す。第一は改正法でも強調された商業性で、オーストラリア郵便は健全な商業慣行に従って自らの機能を果たすことが要求される。第二がコミュニティーサービス義務（CSOs）である。CSOs は同社に対して、①オーストラリア国内の普通郵便配達に関しては一律料金、②国内すべての地域から同じ期間で郵便物配達を義務付けるものである。ただ料金水準（「低位に維持せよ」等）を規定するものではなく、また郵便局ネットワークを全国くまなく配置することを義務付けるものでもない。第三は遵守すべき政治的諸義務であり、国際協定や公衆の利益として大臣が命じたこと等には服さなければならないとされる。①②についてはかつて公社だったラ・ポストよりもむしろ 86 年国有企業法によって規定された NZ ポストに近い性格だと言える。

これらの法規定から導かれる郵便公社の姿とは次のようなものとなる。公社は基本的に政府方針に従って経営計画を立てる。しかしながら、政府が公社に商業性を強めるよう求めるならば、公社はこれに従わなければならない。公社化であっても、民営化の場合と同じく、政府による郵政改革方針がより商業性の高い産業インフラの充実であったならば、生活インフラ維持は積極的な企業目的にはならないのである。CSOs がネットワーク維持/発展を規定するものでない限り、次節で観察するように、不採算と判断された郵便局が整理統廃合されるのは自然な成り行きだった。

オーストラリア郵便には 1990/91 年度（公社化後 2 年目）から所得税が課せられ、それによって連邦収入の増加が期待された²⁶。政府の郵便公社に対する関心の中心は、フランスのような社会的責務ではなく、民営化を実行した国々（ドイツ、ニュージーランド、そして日本）がそうであったように「財政再建」にあった。

(3) 郵便公社の社会的義務と独占²⁷

公社法はまた、CSOsの見返りとして同社に、オーストラリア国内および海外-オー

²⁵ “Australia Postal Corporation Bill 1989”, pp2-5 参照。

²⁶ 同上 p.5。

²⁷ 同上 pp.11-12 参照。

ストラリア間における信書²⁸の収集、運搬及び配達の排他的権利が与えた²⁹。排他的権利を侵害する事業者に対して、オーストラリア郵便は連邦裁判所に当該行為の中止命令を要請することができる。この排他的ライセンスは、すでに75年郵便サービス法において規定されていたもので、公社法はその独占維持を認めたものである。しかしながら同法の国会審議プロセスでは、独占維持に関する長時間にわたる論争が闘わされていた。主なものとして次のような反対意見が表明されていた。

「競争と対峙することなしにオーストラリア・テレコム（電信電話）やオーストラリア郵便が真に効率的になることもなく、顧客や利用者に対して利益を与えることもないということを現政権は理解していない。…（中略）組織もしくは企業を従前の束縛から自由にとすることとそれが操業している市場を自由にとすることとは同じでない³⁰。「世界を見渡せば、残りの世界は競争的環境へと移行してきているのに、一人オーストラリアだけがたたくに独占の枠組みに固執している。…（中略）自然独占の議論は、光ファイバーの出現以前にはいくらかの正当性があったかもしれない。だが自然独占の正当性に理解を示している他の国はどこにもないというのが現状である。…（中略）競争こそが効果的で効率的な結果をもたらす唯一の道なのだ³¹。」

これら独占維持反対の意見に対する政府側の反論は「オーストラリア郵便やテレコムにはCSOsがあるのに対し民間競争者にはそれがない」というものだった³²。このCSOsもしくはユニバーサルサービスの中身が、前項で指摘したように郵便料金の低額維持や郵便局ネットワークの現状維持/発展、さらには配達頻度の維持を約束するものではなかったことに注意する必要がある。しかし、反対派の論点は独占が市場原理に反しているという点に集中し（ここが商業国家の伝統であろう）、地域住民の生活インフラが適正に維持されない危険性については触れられることがなかった。

公社法は89年6月に上下両院で可決され、翌7月1日に豪州郵便公社が発足した。

3.4 公社化以前におけるネットワーク合理化の動き

一つの重要な点は、オーストラリア郵便のネットワーク合理化の流れは、公社化以前から存在していたことである。主に80年代の半ばから経営改善の一環として郵便局の統廃合が行われた。いったん弱まったかに思えたその流れは公社化以降再び加速した（表1参照）。先述のように、オーストラリアの郵便局の多くは銀行窓口機能を兼ねており、特に地方における郵便局の閉鎖は地域住民にとっての金融排除（financial exclusion）とイコールであるという点を強調しておきたい。

²⁸ 信書とは「特定の個人もしくは住所宛の封入されたもしくは封入されない通信文」を指している。
²⁹ 但し対象外として500グラム超の信書、商品と一緒に届けられた送り状、同一企業事務所間での信書等がある。

³⁰ 1988年12月12日におけるLuis上院議員の発言（議事録 p.3976）。

³¹ 1989年6月5日におけるAlston上院議員の発言（議事録 pp.3327-8）。

³² 同日におけるEvans外務貿易大臣の答弁（議事録 pp.3359-60）等を参照。

表1 オーストラリア郵政の公社化前後における新規開店／閉鎖郵便局数

州／地域	85-86	86-87	87-88	88-89	89-90	90-91	91-92	92-93	93-94	94-95	累計
ニューサウスウェールズ/首都特別 テリトリー	1	5	6	5	2	1	5	10	20	35	90
	52	56	32	28	16	10	18	40	74	34	360
	△51	△51	△26	△23	△14	△9	△13	△30	△54	1	△270
ヴィクトリア	3	2	0	0	4	4	5	31	32	22	103
	8	11	9	4	8	7	13	54	50	27	191
	△5	△9	△9	△4	△4	△3	△8	△23	△18	△5	△88
クイーンズランド	3	9	8	2	2	6	8	34	14	17	103
	10	11	7	8	9	19	15	42	58	25	204
	△7	△2	1	△6	△7	△13	△7	△8	△44	△8	△101
西部オーストラリア	3	0	1	2	8	6	11	22	11	13	77
	4	11	2	3	5	4	12	27	13	3	84
	△1	△11	△1	△1	3	2	△1	△5	△2	10	△7
南部オーストラリア/北部テリトリー	1	3	3	4	0	0	14	16	6	4	51
	19	20	16	11	4	7	25	35	57	9	203
	△18	△17	△13	△7	△4	△7	△11	△19	△51	△5	△152
タスマニア	0	0	2	2	2	0	0	2	3	0	11
	1	6	5	3	3	4	5	5	18	1	51
	△1	△6	△3	△1	△1	△4	△5	△3	△15	△1	△40
合計	11	19	20	15	18	17	43	115	86	91	435
	94	115	71	57	45	51	88	203	270	99	1093
	△83	△96	△51	△42	△27	△34	△45	△88	△184	△8	△658

注：①上段開店数／中段閉鎖数／下段純増数、②各年7月1日が年度初めに当たる。
出典：豪州連邦議会に提出された各年度資料にもとづいて作成。

表1は全国的な郵便局の整理統廃合の数値を示しているが、統廃合にあった住民の声を代弁するものとして、以下、各議員の国会発言を参考資料として提示する。

「ストラハンの全住民にかかわる問題であり、彼らのほとんどは私の手元にある請願書に署名をした。署名はストラハン郵便局を現在のドライブ道に建った商業施設内の望ましいロケーションから何処かわからない街の他のエリアに再配置しようというオーストラリア郵便の申し出に反対するものである。20世紀の初めからそこに郵便局があった商業施設からの再配置は地域住民を著しく不便にするものである。・・・(中略)現在のロケーションで利用可能なサービスのいくつかは今のようにアクセスできなく

なる。なぜなら（すぐそばに）郵便局がなくなれば秘密保持性が失われるために移って行ってしまう店舗が多いからである。…（中略）人口 530 人のストラハンでは 269 人が反対署名した」³³。「セントモリスのマジルロード 403 の郵便局を閉鎖するという申請に対して 385 人の市民が抗議をし、営業を継続するように要求している」³⁴。「500 人の住民による申し立てとして…（中略）ランセストンのインバーメイ郵便局を閉鎖するというオーストラリア郵便のいかなる決定も多くの高齢者と心身虚弱な地域住民の利便性を著しく損ない、おまけに公衆に供給される郵便その他サービスを縮小することとなろう。…（中略）インバーメイ郊外の郵便サービスが維持されることを懇請する」³⁵。「191 人の市民による申し立てとして、北タスマニアのローヘッド郵便局を閉鎖するというオーストラリア郵便のいかなる決定も多くの高齢者と心身虚弱な地域住民の利便性を著しく損ない、おまけに公衆に供給される郵便その他サービスを縮小することとなろう。ローヘッドタウンの郵便サービスが維持されることを懇請する」³⁶。

1988 年 11 月 28 日、Bjelke-Petersen 上院議員は以下の国会質問を行った。

「（情報産業）大臣は最近メディアが報じた“豪州郵便が地方の 350 郵便局と都市部の 240 郵便局を閉鎖し、それらを代理店とフランチャイズ店舗に置き換えようとしていること”を知っているか。大臣はこれらの動きが、豪州郵便を商業ベースに移行させようとする政府からの圧力で為され、さらに、収益以前に公衆の利益を促進するという基本理念を全く放棄してしまう意図をもっていると考えているのか」。

これに対して Evans 情報産業大臣はオーストラリア郵便の立場を代弁し、

「オーストラリア郵便は、上手な経営が行われている事業ならば皆そうであるように、その効率性、顧客ニーズに対する機敏な対応、そしてオーストラリア経済に対する貢献を最大にするために自らの業務内容を吟味してきた。オーストラリア郵便はまた、顧客の期待によりよく応える一方でその商業的計画実行可能性を改善するために、その小売ネットワークの財務状況を強化する方法を考慮してきた。…（中略）それは、オーストラリア郵便の店舗数に著しい変化があることを予示するものではない。むしろ意図されているのは、より効率的かつ柔軟なやり方で、コミュニティーの要求を満たし続けるために、地域ベースでサービスネットワークを再構築することにある。…（中略）その目的は、コミュニティー・サービスの水準を落とすことではなく、サービスを維持/改善する一方でコストを削減することにある」。

この答弁からうかがえることは、確かに国全体としてはサービス水準の低下は無いかもしれないが、その一方で地域によっては住民が生活インフラとしての郵便局から

³³ 1987 年 9 月 23 日における Harradine 上院議員（タスマニア州選出）の国会発言。

³⁴ 1988 年 3 月 16 日における Jones 上院議員（サウス・オーストラリア州選出）の国会発言。同議員は同 3 月 22 日にも同じ発言を繰り返している。

³⁵ 1988 年 10 月 11 日における Watson 上院議員（タスマニア州選出）の国会発言。

³⁶ 同 19 日における同議員の国会発言。

享受できるサービス水準が低下する可能性を否定はしていないということである。

3.5 公社化以降におけるネットワーク合理化の動き

ここで重要なことは、効率性の追求が単に収益と結びつきやすい産業インフラ充実の為のみであるのか、それとも生活インフラの充実に結実するのか、その何れかということである。オーストラリアにおける公社法の成立が商業目的追及という大義名分によって、ネットワークの合理化に正当性を与え、加速させた側面は否定しがたい(表1参照)。合理化は都市部を中心とした産業インフラの効率的供給に適っているが、地域住民の基礎的金融サービスを含む生活インフラに関しては後退を余儀なくする。

公社化から数カ月経過した1989年10月16日、ヴィクトリア州選出のShort上院議員は、オーストラリア郵便が全国の郵便局及び郵便店舗の削減対象リストを保有しているという噂を指摘した。この噂は全国の郵便店舗の閉鎖に関して申請された政策ガイドラインが存在することが、公社法の情報公開条項によって明らかとなったことに端を発していた。そのガイドラインによれば、地方の主要都市(1万人から10万人の人口)に関して、店舗を設置するには小売収益が小売費用全体をカバーするのに十分でなければならないとされた。また人口3,000人未満の町に対するガイドラインは、店舗設置基準として小売収益は小売費用全体の80%をカバーするのに十分でなければならないというものだった。

1992年5月4日には、Bjelke-Petersen上院議員が、「オーストラリア郵便がクイーンズランド州を横断して110の郵便局を閉鎖する計画」について言及している。そして「(情報産業)大臣は、これが1988年に宣言された、連邦政府による政府事業会社の改革プログラムであり、それがオーストラリア郵便の現行における政策方針の主因として働いていると考えるか。大臣はまた、オーストラリア郵便に対する最近の変化はすでに地方のコミュニティーを荒廃させる結果となって表れていることを知っているか。この申し出は、オーストラリア郵便が利潤よりも先に公衆の利益を促進するという基本理念を今や全く放棄してしまったことを意味するのか」と詰問した。これに対して同大臣Richardsonは「しばしば郵便局が閉鎖されるということはサービスが終焉を迎えることを意味しない。それは人々が受けるサービスの種類がシフトすることを意味する。オーストラリア郵便にとって、商業的でなければならないという法律が一度できてしまった以上、オーストラリアのいかなる場所にもサービスを提供するというのはたいへんな問題だ。サービス提供が利益を生みださなくなってしまうところでは、明らかにそれはすこぶる難しくなる」とはっきり答えている。これより前、1990年11月15日にCollins上院議員は、「サービスを合理化し、新しいものを創造するための収入を得るため、オーストラリア郵便は最近、ヴィクトリア州で30の郵便局を売却し、総額1,600万ドルの収益となった」と郵便局売却を積極的に肯定する発言をしている。

表2に見られるように、直営郵便局は、12年間でほぼ2/3にまで削減された。確かにこうしたデータは、地域住民の集団抗議活動の存在と合わせてみれば、われわれが一般的に国有国営企業（公社）に期待する公共性という観点からは冷徹至極なリストラであるという見方が可能だろう。

表2 オーストラリアの全国郵便局数と収入補助金額の推移

年度末	直営郵便局	免許郵便局	合計	収入補助金(単位:万ドル、過去1年間)
89.06.30	1,352	3,070	4,422	--
90.06.30	1,349	3,046	4,395	--
91.06.30	1,352	3,009	4,361	--
92.06.30	1,348	2,977	4,325	--
93.06.30	1,301	2,932	4,233	10
94.06.30	1,203	2,789	3,992	640
95.06.30	1,132	2,822	3,954	1,110
96.06.30	1,084	2,873	3,957	1,070
97.06.30	1,009	2,925	3,935	480
98.06.30	957	2,965	3,922	420
99.06.30	905	2,998	3,903	410
00.06.30	902	2,985	3,887	380

典拠：連邦上院議会で豪州郵便が提出した資料（2000・11・29等）に基づき作成。

一方で、1993年から免許郵便局（わが国の簡易局に当たる）に対する収入補助金制度が導入され、免許郵便局数の減少に歯止めがかかり一定の回復を見た（表2右端項目参照）。その結果、郵便局ネットワーク全体としては12%強の減少にとどめることができたことも付記しておきたい。

3.6 郵便局閉鎖以外のサービス劣化

公社化後における「合理化」は郵便局ネットワークに関するものではなかった。

89年10月25日、Evans情報産業大臣はSander上院議員の質問に答え、5ドル以上のカバー表示価格の定期出版物については以後、従来のような割引郵送はしないと明言した。そして登録出版物サービスの適格性に関する値段その他の条件についてはオーストラリア郵便の取締役会が問題とすべきことであり、それに対して政府は関与しないとし、「豪州郵便の登録出版物サービスで生じた損失を削減しようとする申し出は、健全な商業慣行と一致するやり方で機能を果たすことを義務とする法律と矛盾しない」と答弁した。フランスとは明らかに異なる政府関与の薄さである。90年11月27日には、Collins

上院議員は船荷郵便料金の引き上げに関して、公社法の下でオーストラリア郵便は商業的に行動する義務を負っており、自らの運転費用をカバーするに足る収入を確保し、政府に対する利益配分として支払われる満足のいく利益率を達成し、継続中の資本投資計画に資金供給するために十分な利潤を生みださなければならないと正当化した。同議員はまたサービス内容の劣化が指摘されていることに反論し、「顧客の視点から、手紙の94%が時間通りに届けられて、その残りのほとんどは一両日中には届けられるということは重要である」とし、オーストラリア郵便への巨大な財政支援や遅配問題が軽減されてきたことを評価しなければならないとした³⁷。また92年4月1日、Richardson上院議員は、インフレ率が1.5%の時に18カ月で郵便料金を30~35%引き上げたことへの批判に対して、利益が出ている時だけ公社は商業的にふるまって損失が出ている時には公企業らしく非商業的に赤字に耐えなさいというのは法律上認めがたく、損失を穴埋めするための料金引き上げは極めて正当であると反論した。

以上に共通するのは、商業的であることを義務付けた郵便公社法によって、あらゆる公益的サービス、すなわち「生活インフラ」水準の低下が、商業性すなわち利益と容易に結びつく「産業インフラ」の能率向上という目的のもとに正当化されているという事実である。

4 おわりに

本稿は、フランスとオーストラリアにおける郵政公社の実態について比較検証を行ってきた。ほぼ同時期に公社化された民営化前の仏ラ・ポスト(1991~2010)と豪州郵便(1989~)とを比べてみると、同じ国有国営とは思われない明確な違いが観察された。この違いは明らかに両国政府の公社化目的の違い、そこから派生する社会的責務に対する政府関与度の違いに由来する。

ラ・ポストは明確に公益法人と規定され郵便局ネットワークなど生活インフラ維持のため各種免税等の手厚い措置が取られてきた。オーストラリアと比較してみた時、社会的責務履行にとっては単に公社であることが重要なのではなく、政府が政策的にコミットしていることがむしろ重要であると理解できる。しかしながら、この政府関与の高さが自由化という潮流の変化に出会ったときに収益性確保とイコール・フティング問題との摩擦を生む結果になった。本稿はこれがラ・ポスト民営化の一因と位置付けたが、たとえ社会的責務履行にとって公社形態が民営会社よりも適しているとしても³⁸、自由化という世界的な流れの中で、公社形態を維持したままユニバーサルサービス等の生活インフラ水準を保守していくことには限界がある可能性を、フランスの事例は示唆しているように思われる。

³⁷ 1991年11月11日におけるCollins上院議員の発言。

³⁸ 西垣(2013)、Forthcoming、参照のこと。

一方豪州郵便は効率性の改善と財政再建が公社化の主目的で商業性の追求が第一事業目的とされた。オーストラリア政府は範囲の限定されたユニバーサルサービス維持のため排他的ライセンスを豪州郵便に確保する一方、公社による収益性追求のためには郵便局の統廃合といった生活インフラ劣化にも一定の「理解」を示した。その結果、われわれが一般に国有国営企業に対して抱くイメージとはかけ離れたドラスティブな郵便局の整理統廃合や公共的サービス水準の劣化が観察されたのである。

以上の比較研究により、郵政公社と一口に言っても社会的責務履行の程度は、それを所有する政府のスタンスに大きく依存するという事実が明らかとなった。

【参考文献】

- Boubakri, N., Cosset, J., Fischer, K., Guedhami, O. (2005) “Privatization and bank performance in developing countries”, *Journal of Banking & Finance* 29, 2015-2041
- Davis, G., Wanna, J. and Weller, P. (1993) *Public Policy in Australia*, 2nd ed., Unwin Hyman
- Iannotta, G., Nocera, G., Sironi, A. (2007) “Ownership structure, risk and performance in the European banking industry”, *Journal of Banking & Finance* 31, 2127-2149
- La Porta, R. and Lopez-De-Silanes, F. (2002), “Government Ownership of Banks”, *Journal of Finance*, LVII, 265-301
- Maddox, G. (2000) *Australian Democracy in Theory and Practice* 4th ed., Longman
- Australia Post, *Annual Report* 2010-11
- Commonwealth of Australia Senate, *Parliamentary Debate* (1986~2009)
- Commonwealth of Australia, Legislation, *Postal Service Amendment Bill 1988*
- Commonwealth of Australia, Legislation, *Postal Corporation Bill 1989*
- Le Groupe La Poste (2011) *Business and responsible development report 2010*
- 滝川好夫(2004)『あえて「郵政民営化」に反対する』、日本評論社.
- 西垣鳴人(2013)「郵政公社と民営化、どちらがユニバーサルサービスをより良く維持できるか? —豪州とニュージーランドの比較研究—」、『生活経済学研究』第37巻、Forthcoming.
- 林宏美(2006)「郵便貯金銀行を設立するフランス郵便局」、『資本市場クォーターリー』2006Winter、91-96.
- 星野興爾(2007)「フランスのポストバンクの設立をめぐって—ラ・ポストの“貯蓄・保険・投資”金融商品—」、星野・黒川・高木『主要4カ国の貯蓄金融機関—イギリス・フランス・ドイツ・アメリカ—』(財)郵便貯金振興会.
- 松岡博司(2007)「フランスの民営化生保CNPと郵便局ラ・ポスト」、『ニッセイ基礎研 REPORT』2007.2、1-8.
- 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.