

# 政治が行政を改革できる国

—「ニュージーランドの実験」の意味と行方—

沼田 良

作新学院大学地域発展学部教授

## ● はじめに

昨年（2003年）秋に、10日間ほどニュージーランドを訪れた。休暇旅行のつもりであった。あまりに多い日本人の「視察」に辟易していると聞いていたからである。それでも滞在中に、オークランド市内のパブで気になる話を耳にした。民営化された救急車を電話で呼ぶと「料金を払えるか」と尋ねられるというのだ。さらに消防会社、ゴミの収集、郵便などの実情に接するうちに、様々に取り沙汰されてきた「ニュージーランドの実験」について、しだいに複雑な気分を襲われた。

それは政府とは何か、市場はそれに代わりうるかという、素朴だが原理的な疑問である。戻ってからも、あの時の気分は消えない。政府の失敗と市場の失敗とが指摘されるなかで、わたしたちはどのような公共の原理を持ちうるのだろうか。本稿では、この疑問に答える手掛かりとして、もう一度この国の改革の主要なプロセスを検証し直

し、その意味を現代史の視座によって確認したい。

改革は、経済、行財政、地方制度など多様な領域に広く及んだ。当然ながらそこには際立った特徴が見られる。それは第1に、改革の断行からその見直しまでの振れ幅が大きな試行錯誤の過程であることだ。現に民営化は労働党政権が着手し、労働党連立政権が中止を宣言した。

そして第2に、二大政党間の政権のシーソーゲームにおいて実施されたこと。第3に、大きな政府論と小さな政府論との間で、政権政党の政策にねじれがあったこと。第4に、広範な分野にわたる徹底した包括的な改革であること。しかし第5に、個々の改革は比較的短期間に立案・実施されており、民主的な合意形成の手続きが不十分なものもあったこと。第6に、改革の黒子として民間コンサルタントの活動が伝えられることなどである。

## 1 改革の背景

### —デフォルトの危機と過大な政府

なぜニュージーランドで改革が始められたのか。それに答えるためには、まず改革の前史を知る必要がある。2つの点をおさえておこう。第1は、デフォルトの危機である。1970年代後半からこの国では、慢性的な経済の危機と財政の混迷が長期にわたって続いていた。第2は、市場にお

ぬまた まこと

1950年生。中央大学大学院法学研究科博士前期課程修了。国立国会図書館を経て、2000年から現職。著書に『市民の政府』『スイス地方行政事情』『デモクラシーの再生』（監訳）などがある。

ける政府の存在である。改革前には、市場のなかで政府部門の占める比率が極めて高かった。国有企業だけでもGDPの約12%、投資の約20%を占めていた。過大な政府部門によって、私営の公益企業などは未成熟なままであった。

かつて「イギリスの海外農場」と言われたように、農業と牧畜の国ニュージーランドは、旧宗主国のイギリスに対する農畜産物や毛織物などの第一次生産物を中心にして栄えた。しかし、73年にイギリスが当時のEEC（欧州経済共同体）に加盟したため、ニュージーランドは特惠関税による最大の輸出市場を失う。イギリス特惠の消滅である。

大英連邦（コモンウェルス）諸国のなかでも、対英一次産品に特化していた同国経済にとって、とくに事態は深刻であった。さらに2度の石油危機が追い討ちをかける。これらによって、石油の輸入に依存するこの国の経済・産業構造は壊滅的な打撃を受けた。

発達した社会福祉のゆえに、ひところはニュージーランドを「南半球の理想郷」とする見方もあった。たしかに60年代までの同国経済は、高度な福祉制度を持ちながらも、高成長、低物価上昇率、低失業率などを維持してきた。しかし、デフォルトの危機に直面した80年代には、OECD諸国の内で競争力が低く、最も規制の多い国になってしまった。

過大な政府部門と世界有数の福祉は、むしろ財政を圧迫し再建の足かせともなった。ただし後述するように、高度福祉と転職の容易さというこの国のセーフティネットは、壮大な「実験」を可能にした社会的な土壌でもあった。

## 2 改革への迷走—国民党政権による

### 「大きな政府」の失敗

経済危機に対処するために、保守系のR.マルドーン国民党政権は「大きな政府」による政策を

推し進めた。すなわちエネルギーの自給を目標として、積極財政によって難局を乗り切ろうとしたのである。起死回生をねらう“Think Big Project（大きなことを考える計画）”に公費を投入して、景気を浮揚させようというわけだ。火に油を注ぐ無謀な政策であった。

これは全国の大規模な工業化計画である。たとえば、天然ガスや地熱発電などのエネルギー開発のほか、石油精製工場や砂鉄精練工場などを建設し、クルサ川の巨大ダム化による安価な電力でアルミ精練を誘致することなどである。個々の政策には見るべきものもあった。しかし、石油価格の低迷と国主導の非効率な経営が、この巨大プロジェクトを挫折させた。

農業補助金や財政支出の追加などによっても、事態は全く改善されなかった。これらの政策によって公共部門はさらに肥大化し、政府による市場への介入はさらに拡大した。結果として財政はより悪化し、労働意欲と経済効率も低下し、失業者が増加して、対外債務とインフレだけが残った。総人口が少ないこともあって、国民1人当たりの負債額は、ブラジルを抜いて世界第1位となった。明らかな失政である。1980年代に入っても、政権は年率15%以上というインフレを鎮静化できず、物価・賃金・金利などの凍結令という苦し紛れの対策しか打てなかった。ただし82年には情報公開法が制定されている。

ほぼすべての基幹産業が国有化されており、鉄道や通信は事業の独占権を与えられていた。政府支出は実に国民総生産の約4割を占め、政府部門は全雇用の約3割を占めていた。「最も厳格に管理された市場経済」になっていたのである。政策的な手詰まりのなかで、75年から3期9年続いたマルドーン政権は世論の支持を失った。同政権は首相の退陣によって自壊し、野党に政権の座を明け渡した。

そもそも大きな政府という政策は、左派政党の政策であり、保守政党にはそぐわないはずである。

しかし当時の国民党は、こうした左派系の政策を実施せざるを得なかった。その理由は、最大の支持者であった農民や農業団体が、最悪な経済環境のなかでより多くの規制と保護を求めているからである。農業に対する補助金、関税、輸出産業保護などは、同党にとって避けて通れない方策だった。ここに政権政党と政策の一つ目のねじれがある。

### 3 改革への着手—労働党政権による

#### 「小さな政府」への改革

1984年7月の総選挙では、非核政策の推進などを公約にした労働党が勝利する。D.ロンギ内閣の誕生である。この政権は、規制政策と財政拡大による大きな政府の失敗という前政権の教訓をふまえ、選挙公約にはなかった徹底した改革に着手した。こうして以後16年間に及ぶ未曾有の大改革が始まった。

これは、政府による保護や介入を極力排除して、市場・競争原理や経済効率を重視する考え方であった。一見するとこうした新古典派理論による小さな政府論は、イギリスやアメリカで見られるように保守政党に特有の政策パッケージである。しかしニュージーランドでは、国難のなかで中道左派の労働党政権がこれを実施しようとしていた。政権政党と政策の二つ目のねじれである。

改革の主役として辣腕をふるったのは、大蔵大臣ロジャー・ダグラスであった。彼は政府の規制に反対し、スコット大蔵次官など若手の経済官僚による“Economic Management”という進言を受け入れて、1期3年をめどに電光石火の改革に着手した。いわゆる電撃作戦は不意打ちのように始まり、圧倒的な加速度で進められた。どんな機会でもつかまえてすぐに着手し、批判者たちにつけ入る隙を与えなかった。ひとつの改革効果を既成事実として、次の改革につなげていった。人口400万人弱の小国で、大政党に有利な小選挙区制

や一院制という単純な政治システムであることも、この強力な政治指導を容易にした。

これは、当時の流行であったサッチャリズムやレーガノミクスなど、アングロサクソン流の小さな政府という思潮をニュージーランドに導入しようとするものであった。一連の改革は彼の名にちなんで「ロジャーノミクス (Rogernomics)」と呼ばれた。首相ではなく、蔵相の名が冠された点に留意したい。いわば非核政策は弁護士出身のロンギ首相、経済・行政改革は税理士出身のダグラス蔵相という“分業”であった。

改革の基調は小さな政府論であり、規制の緩和・撤廃と民営化を軸として、市場・競争・効率に価値を置く新自由主義であった。それによって経済を再生させることが目的であった。同時に、民間企業の経営手法を大胆に公共部門に取り入れようとしたもので、いわゆる新公共管理 (NPM) の先駆けとも言われた。

まず84年からは、主に経済・金融・税制の改革が行われた。すなわち貿易・資本の自由化、物価・賃金への規制の撤廃、変動為替相場制への移行、国有企業の独立採算制への移行などの経済改革、そして預金・貸出金利への規制を撤廃する銀行業の自由化などの金融改革、さらに財・サービス税 (Goods and Service Tax; GST) の導入などの税制改革である。所得税の改正では最高税率を66%から33%に引き下げた。これは金持ち優遇という批判を浴び、結果として貧富の差を拡大させた。

この税制改革は一連の改革の本質を示すものであった。それはケインズ的な財政投融资策を排して、通貨供給量を管理することによって流通資本を適正化しインフレを抑制するとともに、GST (10%、89年以降は12.5%) などの間接税を拡充して財政の均衡をはかることであった。ただし当時の労働党政権にとって、慎重な広報広聴をふまえたGSTの導入は単なる大衆課税にとどまるものではなかった。むしろ、総税収の2割弱のもの

ぼる GST 導入という大增税によって、高度福祉を維持しようとする意図があった。政策目標（アウトカム）を達成するには資源が必要だという判断である。

85年以降は行財政改革が中心であった。まず政府部門の公社化や民営化が始まった。一連の民営化を列挙すると、85年にエネルギー省の発送電部門が電力公社となった。翌86年には、国が株主となる国有企業法（State Owned Enterprise Act）が成立し、民間並みの収益性をめざして航空や郵便など九つの国有会社が新設された。いわゆる SOEs によるエージェンシー化である。

87年には国有銀行や航空会社などの政府所有株式の売却が発表された。88年には最初の民間への売却として、ニュージーランド鉄鋼がオーストラリアの Equicorp 社に売却された。ついで石油会社などが売却され、ニュージーランド銀行の株式 26% も売却された。89年には、郵貯（Postbank）をオーストラリアの ANZ 銀行に売却したほか、ニュージーランド航空を外資との合併企業に売却し、ニュージーランド通信なども売却した。

その他の行革としては、88年の政府部門法（State Sector Act）で、各省事務次官や中央銀行総裁などについて公募・契約制が実施された。これは、ヘッドハンティングや業績評価・業績給の導入ともあいまって、閉鎖的なキャリア・システムが崩れて逆に志気が低下するという新たな課題を生んだ。89年の財政法（Public Finance Act）では、発生主義による予算会計制度が導入された。

さらに中央政府の改革をふまえながら、89年11月には地方制度改革を実施した。地方分権を推進するために、総自治体数741が92にまで激減するという大規模な市町村合併が断行された。また国有企業にならって、自治体についても自治体企業（Local Authority Trading Enterprises）が導入され、公営企業のエージェンシー化が進められた。

87年の総選挙で労働党は大勝した。同年、非

核法とマオリ語（公用語）法が成立している。しかし結局は、改革のスピードをめぐって、減速を求めるロンギ首相とそれを否定するダグラス蔵相の対立が表面化した。88年にダグラス蔵相は解任され、翌年には首相自身も辞任する。国内景気や貿易収支が悪化し、マイナス成長のもとで失業率は2桁台になり、政権は内部対立によって自滅しつつあった。これに対して人心が離反し始め、改革は頓挫するかに見えた。

## 4 改革の継承—国民党政権による市場主義の加速

1990年から99年までは国民党が政権に復帰した。90年10月の総選挙で大勝し、これ以後3期にわたって政権を維持する。こうして誕生した J.ボルジャー政権は、公約どおりに前政権のロジャーノミクス政策を引き継いで利用した。低インフレ路線を継承し、レッセ・フェールの経済運営に加えて、労働党が着手しなかった分野にもロジャーノミクスを拡大しようとしたのである。政権政党と政策のねじれが解消したとも言える。

新政権が手を着けたのは、これまで労働党がタブーとしてきた労働と福祉の二大改革である。改革の立て役者は、この場合も首相ではなく蔵相であった。ルース・リチャードソン蔵相は「ニュージーランドのサッチャー」と称されることに誇りを感じる女性であった。改革の柱は、91年の雇用契約法（Employment Contract Act）による労働市場の改革、福祉を後退させる医療・年金の改革に加えて、94年の財政責任法（Financial Responsibility Act）にもとづく財政の健全化である。

91年に失業率は10%を超えていた。同年制定された雇用契約法は、クローズドショップを基調としてきた労使関係の慣行を大きく変えた。産業別の労働協約を廃止して、市場・競争原理を持ち込むものである。労使が個別に労働契約を結ぶことが可能になり、労働者にとって厳しい契約内容

になった。頻発するストライキに対して、団体交渉権と争議権にも一定の制約が加えられた。公務員の労働条件も個別分散するため、団体交渉が実質的に形骸化した。結果として、組合の組織率は8割から2割に激減したという。パート職員が増加し、残業が減り、賃金格差が拡大し、階層の分化が始まった。他方、雇用調整が自由になった経営者たちは、生産性の向上やコストの削減を図ることができるようになった。

伝統的に聖域であった福祉や社会保障に対しても、蔵相は容赦なく改革を進めようとした。失業手当（雇用保険）の一部削減のほか、家族手当の廃止、医療費の有料化（一部負担）、年金支給年齢の60歳から65歳への引き上げ、年金支給割合の80%から65%への削減、国立病院の民営化、住宅優遇金利の廃止、家賃補助の削減などである。さらに削減は、かつて国民党の聖域であった農業補助金にさえ及んだ。これらの結果と、国有企業の売却益とによって、93年には16年ぶりに赤字財政が黒字に転じた。同年、個人情報保護法が制定されている。

国民党政権は民営化をさらに進めた。90年には、テレコム・ニュージーランドをアメリカの通信会社に売却したほか、政府印刷局なども売却した。91年にはニュージーランド鉄道のバス部門などを、92年には国有林事業などを売却した。93年にはニュージーランド鉄道をアメリカ資本に売却し、94年には政府電算機サービスを売却した。96年には各空港を自治体に売却したほか、マオリ開発公社などを売却した。98年には資本資産会社の株式を、99年にはコンタクト・エネルギーの株式をそれぞれ公開した。また98年には民営化の変形として、郵便市場の規制が緩和され新規参入が可能になった。

ここまでの売却総額は190億ドルを超えた。同時に大幅な人員削減が行われ、先住民を中心に失業率が高まった。僻地などへのユニバーサル・サービスは切り捨てられる傾向があった。し

かも国内資本が小さいため、銀行などほとんどの国有企業が外資に売却された。「国家を民営化した国」という早計な指摘が日本であったほど、このことは自国のガバナンス（企業統治）を弱め、国際収支における赤字の構造的な要因となった。自国資本を蹴散らす外資によって、主要な公共サービスや国内産業が牛耳られたのだ。これは、イギリス選手が出場しないテニスのトーナメントに擬して「ウインブルドン現象」と皮肉られた。

国民党は93年の総選挙では僅差で辛勝した。反福祉政策、民営化、反労働者政策など、同政権の改革に対する反発や不信が相当に拡がっていたことを示していた。これに対するスケープゴートとして蔵相が解任される。ただし第2次ボルジャー政権においては、改革の成果が見え始めた。景気が回復軌道に乗り、規制緩和により企業の新規参入が続き、競争が促進され、生産性が向上し、企業活動の自由化により経済の活力が高まり、失業率が減少に転じて1桁台となり、公社化された郵便の料金が値下げされた。ある種の好循環が生まれようとしていたのである。一方で、イギリスのインデペンデント紙は94年に、ニュージーランド国民の約7分の1が貧困層に転落したと指摘した。

94年に財政責任法が制定された。政府の債務を適性水準に維持し、財政状況の公表による健全化をはかるためのものだ。同法の成立直後にリチャードソン元蔵相は議員も辞職する。また政権の改革に国民の意向が反映していないという世論の批判を受け、2度の国民投票を経て、96年に小選挙区制が比例代表制（ドイツ型の小選挙区併用）に改められた。各党の得票比率によって議席配分を決める仕組みであり、以後は1党が単独で過半数を占めにくくなった。

新制度による96年10月の総選挙では、予想どおりに国民・労働両党が得票を減らし、少数党が躍進した。国民党は、増員された120議席中の44議席を占めて比較第1党になった。このため、先

住民マオリなどに支持されるニュージーランド・ファースト党との連立によって、かろうじて政権を継続させた。

第3次ボルジャー政権は当初から逆風にさらされていた。国民のなかに「改革疲れ」があらわになるなかで、国有企業の民営化はペースダウンせざるを得ず、福祉予算も追加支出することになった。しかしこれが裏目に出て党内から政権批判が吹き出し、97年に首相が退陣した。後継のJ.シップリーは、初の女性首相として改革の継続を目標に政権についた。だが98年には連立も崩壊して少数単独政権となった。

## 5 改革の見直し—労働党連立政権による政府主義への回帰?

1999年11月の総選挙では、国民・労働両党がともに女性党首を立てて戦った。1893年に世界で初めて女性の参政権を実現した「女性参政権の母国」の面目躍如という場面であろう。結果は労働党が接戦を制し、連合党との連立、緑の党の閣外協力によって、9年ぶりに政権に返り咲いた。ヘレン・クラークは、選挙にもとづいて就任した実質的な初の女性首相であった。新連立政権の公約は、ふたたび政府の役割を重視する方向に政策を転換することである。ここでも政権政党と政策のねじれは解消しつつある。

経済格差の解消をはかり、関税の引き下げに反対し、貿易や投資の自由化や規制緩和の行き過ぎを是正する、という。また社会政策には市場主義を適用しない。すなわち従来の改革には批判的な立場であった。これは、16年間に及ぶ「ニュージーランドの実験」を終息させるものだと言える。ただしこれが大きな政府への回帰かどうかは、まだ即断できない。

クラーク政権は、前政権の看板のひとつであった雇用契約法を廃止した。同法は海外投資の呼び水にはなったものの、労働者の地位を不安定なも

のにしたという判断である。組合の組織率は18%に落ち込んでいた。したがって2000年10月に施行された雇用関係法（Employment Relations Act）では、雇用契約にあたってふたたび労働組合を代表と位置付け、誠実交渉の関係をつくることを目的としている。さらに福祉財源を確保するため、2000年に所得税の最高税率を33%から39%に引き上げた。最低賃金の引き上げや年金の増額も行われ、新たな福祉モデルが模索されているようだ。2006年度までに輸入関税を撤廃するという前政権の公約も一部撤回した。

民営化の見直しも進められている。政府は99年12月に「民営化計画の中止」を宣言した。そして前政権によって一部民営化された事故補償制度（ACC）を再国有化した。これは、国の全額負担によって事故の被災者を救済・治療する制度である。2001年には子会社の経営危機を救済するために、ニュージーランド航空の株式82%を取得して事実上「再国有化」した。2002年には郵便公社（ニュージーランドポスト）が、新たな国有銀行としてキーウィ銀行を「新設」した。89年に消滅した郵貯の復活は、連立を組む連合党の公約であった。またオークランド近郊の鉄道も買い戻された、という。ただし国有企業はそのままである。

さらに政権は、政府が市場に介入することを表明した。具体的には教育・研究開発分野を振興し、海外投資を誘致し、創造的な新産業として情報通信やバイオテクノロジー、輸出産業、地域産業、映画産業などを支援することなどである。ちなみに、アカデミー賞を多数受賞した映画「ロード・オブ・ザ・リング」のP.ジャクソン監督はニュージーランド生まれで、15か月間の長期ロケがこの国で行われた。2002年の総選挙でもクラークは政権を維持した。

## 6 改革の意味と行方

### —前時代の清算と公共のコア

改革はどこへ向かうのか。その意味と行方を考えるために、次の5点を指摘して結びとしたい。

第1に改革の主体である。主役は国民が選んだ政府であり、政府主導の改革であった。政府とは改革の装置だという共通認識のある国で、政府自身が自らの役割を模索してきたと言える。さらに、改革の軌道が修正された大きな要因として、国民の意向を的確に反映すべき選挙制度の改正があった。少数者による設計・実施としてスタートした改革が、いまや国民的なスケールの論議に拡がりつつある。文字どおり政治が機能して行政を改革できる国なのである。見過ごされがちだが、日本にとって最大の教訓がここにある。

第2に改革の手法である。ここでは政府の活動を見直す手法として、旧宗主国のサッチャリズムを徹底して見せた。あるべき政府、あるべき市場を再発見するために、一手段として市場主義の政府改革を使ったのである。正確に言えば、政府の失敗というよりは政府政策の失敗であり、市場の失敗というよりは市場主義の失敗なのだろう。直営か民営かという論点も、むしろ方法論的な選択肢であった。

第3に改革の範囲である。行財政改革そのものは経済活動ではない。その証拠に、改革後の産業構造に大きな変化はなかった。市場経済や福祉への公費配分などについて幅広い合意があるから、

「この国のかたち」を変えた改革とは言い難い。市場主義は主にこの合意の範囲外で適用されたのである。振れ幅はともかく、意外に変数が少ない改革であった。現に、小さな政府をめざした改革の期間中にも福祉の根幹は維持され、マクロに見れば歳出は拡大傾向にあった。高度福祉というセーフティネットこそが、善かれ悪しかれ政治による大胆な実験を可能にさせたのである。

第4に改革の目標である。その本質は前時代の清算であり、伝統的な重装備の行政をオフロードすることであった。ついで近年、ポスト福祉国家における新たな課題に手が掛かり始めている。そもそも政府とは税を集めて配分する機関であり、社会生活の公正、安定、均衡などを維持・向上させる装置である。それゆえ公費の使い方こそが主要な問題なのだ。そして今、民営化などによって断片化した公共部門の再統合がはかられようとしている。

第5に改革の行方である。一連の改革の深層には、実は公共のコアを模索する動きがあると思えてならない。いわば「新しい公共」を問いかけ、その核心部分を手探りする作業である。はたして救急車に料金を払うべきなのか。公共という共に生きる基盤を再確認し、そして公共を生み出す政府や市場を再定義するための試行錯誤が、まさに本来の政治過程として続いている。■

(本稿の執筆にあたって多くの文献やHPを参照させていただいた。紙幅の都合でそれらを個別に掲出できないが、ここにお詫びとお礼を申し上げたい。)

# レールトラックの経営破綻にみる 英国鉄民営化の失敗要因

堀 雅通

作新学院大学地域発展学部助教授

## はじめに

2001年10月7日、英国の鉄道線路会社・レールトラック（Railtrack）の経営が破綻した。英国運輸省は直ちにレールトラックを政府管理下に置くことで鉄道事業の継続を当面維持するものとした。レールトラックの経営破綻は、鉄道制度の構造的欠陥を露呈し、内外に大きな波紋を投げかけた。以下、レールトラックの経営破綻にみる英国鉄民営化の失敗要因について考えてみる。

## 1 鉄道政策の転換

戦後英国の鉄道政策はどのような展開を辿ってきたであろうか。すでに1921年鉄道法により主要鉄道網は統合化され、独占的な経営形態が形成されていたが、ほぼ時を同じくして自動車交通市場に進出、トラック輸送の攻勢が開始された。

### ほり まさみち

1953年生。慶應義塾大学文学部卒。慶應義塾大学院商学研究所博士課程単位取得退学。博士（商学・日本大学）。交通論、公益事業論専攻。財団法人運輸調査局主任研究員、研究主幹等を経て2000年4月より現職。著書に『現代欧州の交通政策と鉄道改革』他がある。

トラック輸送の増大化は鉄道・道路間の通路費負担をめぐるイコール・フットイングの議論を活発化させた<sup>(1)</sup>。

英国の交通政策は、戦後まもなくは、イコール・フットイング論に見られるように、交通調整を重視するスタンスにあった。英国運輸委員会（British Transport Commission: BTC）の設立（1948年）や長距離トラック事業の国有化はその最たる例である<sup>(2)</sup>。特に長距離トラック事業の国有化は世界にも例がなく、ドイツのレーバー・プラン（Leberplan）以上に交通調整色の強い施策といえた<sup>(3)</sup>。BTCの設立にしても、そこには総合交通政策、総合交通会計の視点があった。実施困難な交通調整策をまがりなりにも具体化させたのは英国だった。レーバー・プラン実施の不完全性と比較したならこのことは明らかである。

それが1980年代以降は、政府の財政難から「小さな政府」をモットーに、市場原理、競争重視の政策が推進されるようになった。もちろん、こうした政策転換は、英国のみならず、ドイツやフランスでも見られたが、転換の度合いからいえば英国が最も大きかった。ともあれ、サッチャー政権以後、英国では市場原理、効率重視の競争政策が推進されるようになった。

1962年に公企業としてのスタートを切った英国鉄（British Railways Board : BR）の経営は、当初から赤字基調にあり、常に多額の補助金を政府



にあおいできた。経営改善策も何度か実施されたが見るべき成果はなかった。サッチャー政権の時代、鉄道も民営化の対象にあげられたが、石炭とともにそれが最も困難な事業であると考えられた。1980年代に規制緩和が進展する中で鉄道の改革は遅れた。一方で、電気通信事業、電力事業、ガス事業など公益事業の改革は次々と実施されていった(4)。

## 2 鉄道改革の実施

そうした中、サッチャー首相の後を継いだメージャー首相によってようやくBRの改革が着手された。1992年7月、『鉄道改革白書 (New Opportunities for the Railways-The Privatisation of British Rail-)』が発表され、改革の基本方向と近代的、効率的な鉄道システムの設計案が示された(5)。

まず鉄道利用の促進 (to make better use of the railways) と顧客重視の姿勢 (to ensure greater responsiveness to the customer)、そしてサービスの向上 (to provide a higher quality of service) が謳われ、独占を排し、競争原理を導入、民間企業が参画しうる体制が模索された。改革の基本理念は「真に価値あるサービスの提供 (to provide better value for money)」であった。白書に示された改革方針は1993年鉄道法 (The Railway Act of 1993) に盛り込まれ、1994年4月、BRは分割・民営化された。

上下分離とフランチャイズ制に特徴を有する英国の鉄道改革はきわめてユニークな形をとった。まずBRの組織は線路保有会社たるレールトラック (Railtrack) と25の旅客鉄道会社 (Train Operating Company: TOC) 及び6つの貨物鉄道会社に分割された。さらに車両リース会社、車両保守会社、信号保守会社、線路保守会社などおよそ100の事業体に細分化された。また新たな規制機関として鉄道規制庁 (Office of Rail Regulator: ORR) と旅客鉄道フランチャイズ庁 (Office of Passenger

Rail Franchising: OPRAF) が創設された。こうした規制機関の新設はかえって規制コストの増大を招くと懸念された。

ORRは鉄道線路、駅、車両基地の運営や列車運行に関する事業免許をレールトラックやTOCに付与する監督官庁である。OPRAFは旅客鉄道サービスの内容を決定したり、競争入札やフランチャイズ協定の遵守を監視する機関である。こうして鉄道線路施設の公平な利用と旅客鉄道サービスの品質が保証され、利用者保護が図られた。なおOPRAFは2001年に新設された戦略的鉄道委員会 (Strategic Rail Authority: SRA) に合併された。SRAはOPRAFの業務を受け継ぐとともに鉄道新線プロジェクトの資金調達を行い、ネットワーク整備の推進機関となった。

レールトラックは鉄道事業の中核機関で、BRの鉄道線路を継承し、これをTOCと貨物鉄道会社に貸し付けることを業務とした。またダイヤ編成や列車指令も行っている。レールトラックは独占的な事業体であるためORRと運輸省の強い規制を受けることとなった。しかも民間会社でありながら鉄道整備に対する資本費補助を受けていた。こうした補助金の受け入れは、ともすれば不必要な政府干渉を招き、レールトラックの自立性を損ねる恐れがあった。実際、レールトラックには、毎年、ネットワーク整備の計画書 (Network Management Statement) の提出が義務付けられていた。

旅客輸送は、列車サービス種別、運行系統別に再編されたため外見的には地域分割の形をとっている。TOCは路線の一定期間 (5~15年) の営業免許権を競争入札によって獲得する。これが免許入札制、すなわちフランチャイズ制 (Franchise Bidding) である。

旅客輸送の大部分は不採算路線である。そのため当該年度欠損は政府がこれを補填する仕組みとした。ただ補助金はインセンティブ規制たるフランチャイズ制によって可能な限り少ない額に抑制

される。一方、収益性ある路線の営業免許権を獲得した事業者は、政府にプレミアム（＝税金）を納めることになるが、このような路線はごくわずかである。TOCの補助金は年々減少していったが、その総額はかつてBRが受け取っていた額を上回っていた。

輸送サービスや線路保守の評価システムについては、ORRやOPRAFの監督はあったものの、サービス水準やサービス内容を相互にチェックし合うシステムを欠いていた。とりわけレールトラックの事業に対する線路保守のチェック体制やペナルティ制度の不備は重大な制度的欠陥であると指摘された。

### 3 鉄道改革の帰結

英国の鉄道改革では組織が細分化され、多数の企業が誕生したが、概ねどの企業も好調な業績を上げていった。輸送量は旅客も貨物も増大した。当時の経済が好調だったこともあるが、各企業のマーケティングや経営努力が効を奏したといえる。TOCや貨物会社のみならず、車両リース会社、信号保守会社など分割・民営化された企業のほとんどが売上高の増大を記録した。レールトラックも毎年利益を計上、株式配当も順当に行っていた。少なくとも破綻直前までは好調だった。株価は上がり、1998年11月には最高値（1,768ペンス）を付けた（1996年5月の上場時の株価は390ペンスであった）。こうしたレールトラックの株式売却益は19億5,000万ポンドとなった。

ところが1999年頃から鉄道に対する世論の不満が募るようになった。確かに鉄道企業の利益は上がっていた。しかし輸送サービスは低下していたのである。世論の不満は連続して起こった二つの事故を契機にいっそう高まった<sup>(6)</sup>。事故原因はいずれも職員の不注意と単純なミスにあったが、レール破損を放置したレールトラックのインフラ整備に強い懸念が寄せられた。

独占企業体たるレールトラックは政府の強い要請から東・西海岸本線など大型プロジェクトに偏重した鉄道整備・投資を余儀なくされていた。またSRAの創設はレールトラックに対する政府規制をより強めるものとなった。さらにインフラ整備の資金コストが急騰したためレールトラックの資金繰りは一気に悪化した。

政府はレールトラックに対して5億ポンドの支援を行い、15億ポンドの債務負担も引き受けた。さらに十数億ポンドの資金要請がレールトラックから出された。留意すべきは、そのような状況にもかかわらず、レールトラックが配当を継続していったことである。ところが、2001年10月7日、資金要請を却下されたレールトラックは直ちに破産手続きをとったのである。この知らせは世間を驚かせた。レールトラックはすでに配当を決定していたし、表向き倒産するほどの財務状況にはないと見られていたからである。株主も政府の支援打ち切りは想像していなかったからこの破産宣告は寝耳に水であった。ともあれ、レールトラックは管財人（Ernest & Young）の管轄下に入ることとなった。こうした背景には鉄道線路を国家の手に取り戻したいという労働党の政策意図が働いていたかもしれない。

### 4 新たな鉄道システムの再構築

経営破綻したレールトラックの事業は、2002年10月、ネットワークレール保証有限会社（Network Rail Company Limited Guarantee: CLG）に引き継がれた。ネットワークレールはSRAをはじめ鉄道関係業界およそ100のメンバーが出資して組織する英国特有の企業体である。メンバーは通常の株主と異なり、配当や報酬を受けない。その分、ネットワークレールの利益は全てインフラ整備に充てられる。安全投資よりも利益を優先させたレールトラックの経営姿勢を反省しての措置である。

こうして英国の鉄道線路事業は利益追求型の株式会社から非営利団体たるCLGに転換した。ネットワークレールの第一の課題は経営の安定化である。資産台帳さえ持たなかったレールトラックと異なり、ネットワークレールは全ての保有施設を登記した。西海岸本線などのインフラ整備プロジェクトについては改めて査定を行い、費用の高騰を防止した。一方で鉄道施設の整備を怠ったレールトラックの失敗に鑑み、2002年10月から2004年3月まで137億ポンドを投資する計画を策定した。政府も2001年度以降、10年間に490億ポンドを投資する予定だったが、この額は1997年以前の10年間の投資額の3倍以上となっている。

レールトラックの経営破綻に象徴される英国の鉄道危機は上下分離による鉄道改革に一つの教訓を与えてくれた。こうした失敗を繰り返さないためにもコストの抑制、投資インセンティブの誘発、安全な鉄道施設の整備、SRAの機能強化といったことが今後の課題となろう。ベルリン科学技術大学のベトガー教授（Dr. Christian Böttger）は、鉄道線路は基本的に民営化されるべきではない、線路と輸送は常に一体でなければならないとの見解を示している（7）。

むしろ英国の事例一つをもって他国に当てはめ、改革の是非を云々するのは好ましくない。もともと英国は改革以前から基本的な鉄道投資を怠ってきた（8）。レールトラックが継承したBRの鉄道施設の老朽化は著しく、当初から信号、通信施設などの近代化、安全対策投資が必要とされていた。しかしながら、民間企業として利益の計上と株主への配当を優先せざるをえなかったレールトラックにとって、既存の老朽化した施設の補修や更新は資金的に極めて困難であった。こうした事態が、結局、相次ぐ事故を誘発する引き金になったと考えられる。また鉄道政策の枠組みも鉄道がすでに廃絶した交通機関（ein aussterbendes Verkehrsmittel）であるとの認識から出発している（9）。何よりも英国の鉄道改革には交通政策との

整合性がみられなかった。交通政策上、鉄道をどのように位置付けるか、明確に示すことなく、ことさら市場化を急いだ節がある（10）。

ところで、鉄道改革で最も懸念されたことは、およそ100の企業に分割された鉄道事業が、一国全体の鉄道システムとして、果たして良好に機能しうるか、という点であった。すなわち、分断された鉄道ネットワークが、利便性の高いサービスをこれまで通り提供できるか否かである。細分化された企業間の業務は全て契約で処理される。そうした契約が積み上げられてイギリス全体の鉄道システムが機能する。組織の細分化は取引費用の増大をもたらすであろう。しかも、それぞれの取引には利益が上乗せされるから、それは最終財・サービス価格たる運賃を上昇させることにもなる。

鉄道改革に際し膨大な数の契約書が作成されたが、民営化で利益を上げたのは法律コンサルタントだけだったと揶揄された。その他、監視、情報、規制コストの発生も免れない。もっとも、こうしたコストの上昇が著しければ、費用節約への誘引が働き、再統合への動きも起こるかもしれない。

## ● むすび

英国の交通政策、鉄道改革の評価については効率のみを追求したとの指摘がある。英国の鉄道改革はすでに実施されていたスウェーデンの改革を全く参考にしなかったばかりか、これを無視した。道路・鉄道間のイコール・フットイングの実現を目的としたスウェーデンの上下分離改革と、そうした政策目的を全くもたない英国の改革とは本質的に相違するであろう。英国の鉄道政策は表面的にはEUの鉄道政策に倣っているがかなり異質な考え方や特徴を有している（11）。BR時代から鉄道の近代化投資を怠り、鉄道軽視の交通政策を展開してきた。そのツケをレールトラックに負わせたともいえる。

留意すべきは、徹底的な民営化と効率重視の政策を推進した一方で、鉄道ネットワークの整備に対しては国の関与を容認してきたことである。民間企業たるレールトラックによる鉄道線路サービスの市場的供給には公正に配慮した政府の政策的配慮が窺えた。鉄道線路に対する公的助成は輸送密度の低い欧州鉄道の場合、間接的、直接的にしろ、必要不可欠な措置である。その意味では、上下分離改革によって鉄道線路に対する国の関与、責任がより明確になったともいえる。■

#### 《注》

- (1) イコール・フッティングとは、交通市場において異種交通機関間の競争条件を公平にすること。鉄道対道路輸送の競争は通路費以外の費用に基づく競争に委ねるべきであるとしたマンズ (Mance) 報告 (1940年) が知られる。
- (2) 1947年交通法によって鉄道、バス、長距離トラック、ドック、内陸水運などの主要な交通事業がBTCの傘下に統合された。
- (3) キージンガー内閣の交通大臣ゲオルク・レーバー (Georg Leber) は「1968～72年交通政策プログラム (Das Verkehrspolitische Programm)」によって鉄道貨物を保護するためトラック輸送を厳しく規制する政策案を提示した。これが通称レーバー・プランである。
- (4) この詳細については特に野村 [1998] が参考になる。
- (5) The Department of Transport [1992] p.1, cf.
- (6) 1999年10月のラドブローク・グローブ列車事故と2000年10月のハットフィールド列車脱線事故である。この詳細については Wolmar [2001] が参考になる。
- (7) Böttger [2002] S.276, Vgl.
- (8) サッチャー首相は「自分は絶対に鉄道は利用しない」と語っていた。鉄道嫌いの偏見はメージャー首相にもあった。こうした強烈的な反鉄道主義は、当然、交通政策にも反映するだろう (今城 [1999] 51～52ページ、参照)。
- (9) Böttger [2002] S.274, Vgl.
- (10) 当時、総選挙での敗退が予想されていた保守

党は、鉄道改革法案を選挙前に成立させておく必要に迫られていた。

- (11) 今城 [1999] 66～67ページ、70～71ページ、256ページ、参照。なお Vinois [2002] は、英国とスウェーデンの鉄道改革を比較し、レールトラックの民営化は誤りであったと指摘、スウェーデン・タイプの鉄道改革を推奨している。

#### 《参考文献》

- 今城光英編 [1999] 『鉄道改革の国際比較』日本経済評論社
- 子役丸幸子 [2003] 「レールトラックの破綻とその後の動向」『運輸と経済』第63巻第2号、財団法人運輸調査局、2003年2月
- 野村宗訓 [1998] 『イギリス公益事業の構造改革—競争移行期のユーティリティ・ポリシー—』税務経理協会
- 堀雅通 [2000] 『現代欧州の交通政策と鉄道改革—上下分離とオープンアクセス—』税務経理協会、2000年4月
- 堀雅通 [2002] 「海外の公営企業関係文献紹介：レールトラックの経営破綻—英国の鉄道民営化の危機からの教訓—」『公営企業』平成14年12月号、地方財務協会、2002年12月
- 堀雅通 [2003] 「スウェーデンとイギリスの上下分離による鉄道改革」『運輸と経済』第63巻第3号、運輸調査局、2003年3月
- Böttger, Christian [2002] Das Insolvenzverfahren der Railtrack - Mögliche Lehren aus der Krise der britischen Eisenbahnprivatisierung - , *Internationales Verkehrswesen*, Jg.54, 6/2002, S.273-277.
- The Department of Transport [1992] *New Opportunities for the Railways - The Privatisation of British Rail -* , HMSO, London.
- Vinois, Jean-Arnold [2002] Open access is crucial to international freight revival, *Railway Gazette International*, May 2002, pp.261-263.
- Wolmar, Christian [2001] *Broken Rails ; How Privatisation Wrecked Britain's Railways*, Aurum Press Limited. 坂本憲一監訳『折れたレール—イギリス国鉄民営化の失敗—』ウェッジ、2002年12月

# 最適モデルの探求：欧州の郵政改革

伊藤 栄一

UNI-Apro ※ 東京事務所長

## はじめに

ニュージーランドの鉄道事業が再国有化されるとの話を聞いた。80年代急激に進められた民営化の見直しが各国で進んでいる。それに対し郵政事業は、民営化の例はあまりなく、現在郵政改革が各国で進行中である。その場合のテーマは、あまねく公平に市民が情報を受け取れる権利、即ち「ユニバーサル・サービス」をどのように確保するか、郵便物の減少として現れているデジタル化のインパクトにどのように対応するか、グローバル化にいかに対応するかなどであり、郵政ネットワークを新しい時代に生かす試みが行なわれている。残念ながら、日本では、郵政事業の改革が常に「民営化」論として、小泉首相によって政治的・イデオロギー的（「官から民へ」）に取り上げられ、テーマそのものが真剣に研究されず、拙速なプラン作りのみが先行している印象は免れない。民営化は手段であって、目的ではないはずだ。

本稿では、欧州の郵政改革の経過を概観し、今何が問題かを、グローバルな視点から探ってみることとしたい。

※ ユニオン・ネットワーク・インターナショナル アジア太平洋地域組織

## 1 世界の郵政事業

郵政事業は、全世界で500万人以上を雇用しており、常設局は66万局近くある。このネットワークを一つの企業グループと考えれば、これほど大きな企業は他に無い。2002年郵政事業が、全世界で取り扱った国内郵便物は4370億通、国際郵便物は74億通に達した。その80%は先進国であった。このような捉え方は珍しいものではない。過去郵政事業は国家の独占であり、世界の郵政事業はその総和として、UPU（万国郵便連合）の下「単一郵便境域」を形成していた。しかし今、多くの国で独占は過去のものとなり、激しい競争下に置かれている。競争に勝つため、先進国の郵政事業の多くは対外進出し、業務を多角化している。

世界の郵便事業を売上高から見ると、米国USPSがトップ、次にドイツポスト・ワールドネット（DPWN）、フランス・ラポスト、日本郵政公社の順になる。さらにローヤル・メール、TPG（オランダ）と続くわけである。勿論売上高が、企業の健全性を示すわけではない。今挙げた中で、安定的に利益をあげている郵政事業は、DPWNとTPGのみである。DPWN、TPGも部分的に民営化されたドイツとオランダの公的郵便事業である。これらの国々では、公的郵便事業をグローバ

ル企業に転化させるため、部分的民営化が行なわれた。

全世界的に郵便物数が低下している事実は、郵政事業の将来に警鐘を鳴らしている。郵便市場自由化に伴う競争の影響もあるが、Eメール、SMSなど、電子的代替手段が真の原因であることは否定できない事実である。電子的手段では代替できない、郵政事業のユニバーサル・サービスの意義を改めて考える必要がある。物流や金融窓口機能は電子的代替手段によっては置き換えられない。DPWN、TPGに共通する特徴は、収入源を多角化し、グローバルに展開していることである。これに対しフランス・ラポストは、公社形態は維持しつつ、物流企業としては欧州企業に、さらに金融部門を完全な銀行・保険会社として発展させようとしている。

## 2 変化の中心：欧州

DPWNとTPGは、元は国営郵政事業体であった。それがどうしてグローバルな物流企業になったのであろうか。その理由は、欧州の市場統合にある。

欧州統合の歴史は、1951年独仏伊とベネルクス3国の6カ国による欧州石炭鉄鋼共同体(ECSC)と共に始まる。その後1958年の欧州経済共同体(EEC)創設、1967年欧州共同体(EC)、93年EUと、その機構を改革し、加盟国を拡大して来た。この間、域内の関税障壁を撤廃、商品、人、サービス、資本の移動の自由も実現、1995年には単一通貨ユーロ誕生にまで至るわけである。そして今年5月には、加盟国は25カ国に拡大した。

統合された市場には、共通ルールが必要である。郵便サービスについても、共通ルールを作る試みが行なわれ、1997年EU郵便指令が採択され、1998年から実施された。この共通ルールは、ユニバーサル・サービスを定め、そのための財政措

置として、重量350g、スタンダード・メール料金の5倍に閾値を設定し、ここまでをユニバーサル・サービス事業者の独占領域(リザーブド・エリア)としたのである。この閾値は、2002年EU閣僚理事会で、2003年から100g/3倍、2006年50g/2.5倍へと下げられることが決定され、新しい郵便指令が発出された。この郵便指令は又、規制体と運営体の分離も定めている。

こうして欧州郵便市場は、ルールさえ守れば、どこの国に行ってもサービスを提供しても構わない事となった。言い換えれば、公的郵便事業体同士が競争関係に入ったのである。しかし2006年ですえ、欧州書状市場の75%はリザーブド・エリアに属することに注意する必要がある。ユニバーサル・サービスの財源を維持した上で、営業範囲の拡大、多角化を可能とするモデルを21世紀郵政事業の最適モデルとしたわけである。

この最適モデルに対応して、各国の郵政事業体も姿を変えることになった。

## 3 ドイツポストの対応

### (1) 経過

1990年以前、ドイツの郵政事業は国の事業として営まれていた。第1次郵政改革は1990年。テレコム、ポスト、ポスト・バンクに3分割され公社化された。第2次郵政改革は1995年。3つの公社は政府が株式を100%所有する特殊会社となった。職員については、公務員の新規採用は無いが、現在公務員の身分を有している者はそのまま継続出来る事となった。第3次郵政改革は1998年。郵電省とDBP規制体が廃止され、政策策定機能は経済省へ、株式の保有は財務省へ、規制は新たに設けられたT&P規制庁へと移管された。新郵便法によって、郵便事業者のライセンス制度が設けられ、ドイツ・ポストは、ユニバーサル・サービス事業者に対する排他的ライセンスを得た。ユニバーサル・サービスを維持するため、リザーブ

ド・エリアとして、通常郵便は重量200g、スタンダードレター料金5倍、インフォポスト（大量差出郵便）は50gという閾値が定められ、2002年末までの一部独占を認めたわけである（後に、EU郵便指令とあわせて重量100gに修正の上、2007年まで延期）。リザーブド・エリアと競争領域は明確に線引きされており、新規参入者がリザーブド・エリアに進出することは出来ない。2000年11月ドイツポストは株式を上場した。現在20%が財務省、43%が復興金融公庫、計63%を国が所有している。

## (2) ミッションの変更

第1次郵政改革から14年、ドイツポストは大きく変わった。最大の変化は、国際化率の飛躍的な増大とビジネスの多角化であろう。1990年では95億ユーロの売上のうち、国際は5%に過ぎなかったが、2002年では41.2%となっている。DHLブランドで進出している国は228カ国に上るから、これはもう立派なグローバル企業である。

ドイツポストの労組Verdiのビュットナー中執によれば、こうした変化は3段階で行なわれたと言う。第1段階（1990～96年）は、内部の組織改革の時期で、区分局や支店の再編や機械化が行なわれた。第2段階（1997～2000年）は、国際化と新しいビジネス領域開発の時期で、急送便、ロジスティクス、金融サービスへと業務を拡大している。第3段階（2001～2005年）は、グループのあらゆる潜在的可能性をシナジーさせ、ワールドネットを構築する時期で、2005年までに利益を40%上昇させることによって31億ユーロ（約41億円）へと引き上げ、急送便・ロジスティクス分野で世界No.1になる点に目標を置いている。

ドイツポストのミッションは、グローバルなメール・急送便・運輸・ロジスティクス企業になることに転換した。名称も、ドイツポスト・ワールドネット（DPWN）となった。グローバル化に

対応した動きである。

私たちの興味を引くのは、第2段階。DPWNが多くの企業買収を行ない、新しい業務へと進出する時期だ。例えば、DHL。この会社は、米国の国際急送便企業だったが、1998年ドイツポストはDHL株25%を買って資本参加、以降株式を買い増し、2001年には経営権を行使できる51%の株式を保有、2002年12月には100%子会社化するに至った。買収されたダンザスも、全世界に800の事業所を持ち、4万5000人の従業員を有するグローバルなロジスティクス企業である。この資金は、不動産の売却、ドイツ国内の独占領域からの収入、株式売却益の一部から出ている。つまり政府がドイツポストの戦略を是とし、積極的に支援してきたことを看取できる。

## (3) 規制

ドイツポストが提供するユニバーサル・サービスの質についての規制もある。即ち、2007年末まで、少なくとも1万2000の常設施設（郵便局）を全国に維持すること、その内5000は本務者によって運営されること、全ての市民にとって住居から1km以内に郵便ポストがあることなどの規制である。

日本では信書便法制定にあたり、郵便ポストを10万本設置するという条件について議論が沸騰したことがあった。ドイツではこのような条件がDPWNに課せられている。DPWNを強化する施策と共に、利潤追求にばかり走らないように、ユニバーサル・サービスを維持させるための仕組みが作られているわけである。

新規参入業者の条件も規定されている。中でも、新規参入業者は、「このライセンスの対象分野であたりまえとされている労働条件（つまりドイツポストの労働条件）を実質的に下回ってはならない」という条件設定は、私たちの注意を引く。郵便事業を含む運送業は参入が比較的簡単である。競争はすぐ過熱し、ダンピングに繋がりやすい。

事業者は薄利多売に走り、大規模事故の元凶となる。このような事態を防ぐため、労働条件の平準化を定めているわけである。これだけ見ても、ドイツの郵政改革が、グローバルな側面、収益面、国民サービス、社会的側面を含め、極めて綿密に検討・計画されてきたことが分かる。

#### (4) ポスト・バンクの上場

第1次郵政改革で、ポストとポスト・バンクは分割され、第2次改革で、共に株式会社化された。この分割が「誤りだった」という認識は、今日では通説である。ポストとポスト・バンクが一体的に運営されて初めてユニバーサル・サービスも実のあるものとなっていた。しかし両者を分離した時、ポスト・バンクは不採算地域から撤退したいとする矛盾が発生したのである。しかしポスト・バンクが地方から撤退し、委託料を払わないとなれば、ポストのユニバーサル・サービス義務が果たせないことになる。こうして両者の争いが生じることとなった。1997年「提携契約」が結ばれ、ポストはポスト・バンクの株式17.5%を所有することとなった。結局、1999年には100%所有することとなり、ポストとポスト・バンクは再結合した。

欧州のポスト・バンクは、主として振替銀行として知られており、真の意味での「バンク」ではない。ドイツにおいてもこの事情は変わらなかったが、1995年第2次改革と共に全面的に銀行業務を行なえるライセンスを取り、ユニバーサル・バンクとして融資、証券業務などに乗り出した。2000年には不動産金融に強いDSL銀行を買収し、商品の幅を広げた。2004年にはPB法人顧客(株)を設立し、法人営業にも力を入れている。「ドイツ全国をカバーする9000拠点で、1150万人の顧客に奉仕する銀行」がウリである。

今年6月23日、DPWNはポスト・バンク株式を上場した。初値は29ユーロと公募価格の28.5ユーロを上回った。放出された株式は全株の約33%、

同時に発行した転換社債も含めると、約49.9%となる。これによって、DPWNは約26億ユーロの資金調達が可能となると報道されている。

調達された資金は、何に投資されるのだろうか。「ハンデルス・ブラット」紙によれば、ドイツポストの負債圧縮、欧州ロジスティクス事業の強化、EU域内郵便市場の自由化に備え、民営化された郵便事業体の買収にあてるとのことだ。

#### (5) 強化されるネットワーク

今年3月、デンマークを訪れる機会があった。すでに郵便事業は民営化され、株式の25%が売りに出されようとしている。DPWNを含め、幾つかの会社を買収に名乗りをあげているが、デンマーク・ポストの労働組合としては、DPWNに買収されることを望んでいるというのである。「株主利益を第1義とする投資会社に売却されるよりはむしろ、DPWNが株主となって、長期的な投資をして、デンマークポストを改善してくれた方が良い。そして、DPWNが持つDHLのネットワークにアクセスできることも魅力だ。」と言うわけである。今年5月、ニュージーランドを訪れる機会があった。ここでも同じ話を聞いた。ニュージーランド・ポストは、急送ロジスティクス部門を分社化し、その株式の半分をDHLに売却することによって、ネットワークに組み込まれようとしていた。組合も積極的賛成である。

ネットワークは、カバーする範囲が拡大し、利用が増えると、さらに顧客を得やすくなる。DPWNは、この拡大のサイクルに入っている。

04年1～3月期DPWN決算によれば、売上高は105億ユーロ(17.8%増)、Ebitaベースの営業利益は9億3000万ユーロ(2.2%減)となっている。原因は、エアボーン統合費用が嵩んだからとのことだ。売上高への寄与という点では、急送便43億ユーロ(25.6%増)、ロジスティクス15億ユーロ(10.8%増)の伸びが大きい。さらにポスト・バンクの上場による資金調達によって、ドイツポ



ストの拡大は当面続くと考えてよい。

## 4 フランス・ラポストの対応

### (1) ラポスト・グループの概要

フランスは、伝統的にパブリック・サービスを大切にしている国であり、郵便事業と電気通信事業が分離されたのも1991年に過ぎない（1990年7月法）。この郵電分離が、EU郵便指令にある規制体と運営体を分離する方向性を先取りしたものであることは明らかである。フランス・テレコムは1996年に株式会社化されたが、ラ・ポストは公社として運営され、今のところ民営化の話題は無い。

ラポストのコアビジネスは、書状、小包・急送、金融の3部門であるが、ラポスト・グループという名称が示すように、分社化や買収により、多くの子会社を擁している。例えば、書状関係子会社はソフィオポスト、小包・急送関係子会社はジオポスト、金融関係子会社はSF2と呼ばれる持株会社に統括されている。その裾野に、多くの子会社群が広がる。急送便クロノポストもその一つである。

規制という意味では、ラ・ポストと政府の間で、3年間の目標と実施計画を定めた計画契約を締結することになっている。第1次計画契約は1995～97年まで、第2次計画契約は98～01年まで結ばれた。第3次計画は遅れ、2003～2007年度となる。新計画契約案では、2007年に営業利益率を2.5%（2002年は0.6%）、負債比率を2.3（02年は2.4）以下に引き下げるとし、区分センター合理化を目指した10億ユーロの投資、郵貯のフル・バンク化（ポスト・バンク）、又事業部制への転換などが盛り込まれている。

### (2) ユニバーサル・サービス

ユニバーサル・サービスをラポストが提供する以上、明確な収益部門を持たねばならない。これが「リザーブド・エリア」と呼ばれる独占範囲である。

欧州郵便指令に従って、2003年1月1日より100gまでの封書はラ・ポストのリザーブド・エリアとされている。これは、ほとんど独占と同義である。自由化されている分野は、宛名の無いDM（日本流に言えば「チラシ」）、小包、新聞配達程度に過ぎない。競争領域でも、ラポストは圧倒的な強さを誇っている。

しかし2006年1月より50g以上の封書について自由化が行なわれる。現在、売上の59%は郵便事業から来ており、2006年までに競争に勝ちうる体質を作る必要があるとされ、区分局の機械化、拠点の最適化が進められている。

### (3) ラポストの国際戦略

ラポストは、国内市場における強力な位置を梃子に、国際戦略を展開している。しかしドイツポストとは違い、欧州市場を中心に、買収、提携、協力という3形態で、営業範囲を拡大している。

買収については、DPDの取得が第1に挙げられる。これによってDPDの欧州フランチャイズ・システムを手に入れることが出来た。第2は、英国パーセルラインの取得である。ラポストは、これによって、英国小包市場で確実な一歩を記した。

提携については、スウェーデンの郵政事業（ポステンAB）との小包分野における提携が挙げられる。ポステンABは、スカンディナヴィア諸国郵政庁の小包分野におけるアライアンス（PNL）を脱退、DPDのネットワークに参加した。

協力については、Fedexとの協力を挙げる事が出来る。世界市場への進出は、Fedexを通じてそのネットワークを活用することを重点としている。

このように、ラポストの国際戦略は、欧州の小包・急送便市場における強力な位置を築くことを中心に、自由化の進展に合わせ、各国の書状部門にも進出できるように準備を進めている。ブローカーズ・ワールドワイドは、大量差出郵便・企業郵便のデザイン、発送契約を扱う会社だが、ブ

ローカースの買収も、この文脈の中で捉えることが出来よう。

## 5 何を確認することが出来るか

### (1) 強力な郵政事業を作る政府の意思

ドイツの郵政改革は、グローバルな競争力を持つ強力な郵政事業体を作るために行なわれた。「民営化」は、手段であって目的ではない。グローバルなメール・急送・ロジスティクス企業に転換すると言う、ツムヴィンケルCEOの構想を政府は支持し、条件を整えたのである。

フランスは混合経済体制を維持し、パブリック・セクターを重視している。その点では、強力なラポストを作るための政府のイニシアティブが常に存在している。計画契約は、政府の広範な協力によって実現されている。第3次計画契約では、金融部門の強化が盛り込まれており、「民業圧迫」の議論はあっても、政府の態度は断固としている。

### (2) ステークホルダーの地位

さらに労働組合の地位の高さを指摘できる。欧州統合自体が、ソーシャル・ヨーロッパの理念の下に行なわれ、UNI郵便部会は統合の各段階で欧州委員会と協議の場を持った。労働組合の意見が反映されるメカニズムが確立されている。EU郵便指令の採択にあたっては、欧州郵政事業社会対話委員会での討論を通してのわけである。(議長：フランス・ラポストからダヤン氏、副議長：UNI郵便部会からベダセン氏)ドイツのVerdiは、ドイツ・ポストばかりでなく、競争者であるUPS、Fedexも組織している。ドイツポストの人事部長もVerdi出身者である。フランスの労働組合の組織率は低い、労使協議会が強力な力を持っており、労働組合との合意抜きに計画実施が難しいことは良く知られている。

### (3) リザーブド・エリアの維持

ユニバーサル・サービスの堅持のために財源を確保することは世界の常識である。EUでは、ユニバーサル・サービスを担保するために、公的郵便事業にリザーブド・エリアを設け、収益の確保を可能とした。欧州のリザーブド・エリアは、重量と価格という明確な根拠を持ち、皆が守るルールである。

### (4) キャッシュ・フローの確保

グローバル競争下にあっては、自由に使えるキャッシュがどのくらいあるかが重要である。その意味で、自己資本の充実は当然であり、同時に利益の上がる部門をコア・コンピタンスとして保持しておく必要がある。ドイツポストも、ラポストも、リザーブド・エリアで保護された国内郵便物がそれに当たる。その上、ドイツポストの場合は、ポスト・バンクの株式上場による資本形成も行なっているのである。ファイナンスの上で、ポスト・バンクの位置は重要である。ラポストの業務拡大にとっても、ポスト・バンクは資金調達機関として使える。「普通の銀行になる」戦略の背景には、ドイツポストと同様、将来の買収を睨んでいる可能性もある。

### (5) 事業の多角化

多くの国々で書状の取扱い数が減少を始めた。増加している国もあるので、この現象を一般化することは出来ない。しかし今後書状のかなりの部分がEメールやSMSに移行すると見ておかねばならない。その場合、収益をどこに求め、雇用をいかに確保するかは、大問題となる。ドイツポストは、改革の過程で大きな痛みを被ったが、今は業務拡大と共に、人員増を経験している。ラポストは、買収や提携によって子会社網を拡大することによって、事業の多角化を図っている。

## (6) グローバル化への対応

WTO-GATSの帰趨に関わらず、グローバルな市場統合が進んでいくのは必至である。欧州の経験は、市場統合が行なわれる場合、ビジネス組織がどのように行動するかを示している。ドイツポストのグローバル化への対応は、世界で最も進んでいる。ラポストも、「ドイツに比べれば、遅れている。」と語られるが、DPDの買収やFedexとの提携で、確実に布石は打っている。

## 6 日本への警鐘

以上、欧州2カ国の郵政事業体、しかもかなり異なったアプローチを取っている事業体の郵政改革を検討する中から、世界の郵政改革論議が何を中心としているかを確認した。

こう見てくると、現在日本で進んでいる郵政改革論議は、世界の郵政改革論議とはかけ離れていることが分かる。第1に、グローバル化への対応と言う視点は全く無く、狭い国内市場で民業圧迫

か否か、「適正規模」を議論しているに過ぎない。「民営化」論の目的も、グローバル競争に耐えうる強力な郵政事業を作ろうという「政府の意思」は毛頭感じられない。第2に、ユニバーサルサービスの維持ばかりではなく、グローバル競争と言う観点からも、郵政事業が財源を持つ必要があるのに、すでに国内郵便市場は実質的に自由化してしまい、財源への道を閉ざしてしまった。その上さらに、貯金・簡保の弱体化が図られれば、郵政公社の将来は危うい。第3に、多角化を図ることが「民業圧迫」の名の下に阻止されていることである。これも世界の流れとは逆行している。

日本の郵政事業は、世界でも有数の業務実績を誇り、国民生活に密着した機関である。変化する世界の中で、新しい条件に対応して、この事業をいかに発展させるのかと言う議論こそが、郵政改革の核心でなければならない。このまま乱暴でイデオロギー的な議論が進み、長期的な展望を欠いた無計画な「民営化」が実施されれば、国民は大きな財産を失うことになるだろう。■

