

学説史としてみた郵政論争 (下)

- 国際比較の視点からの評価 - *

西 垣 鳴 人

1. 本稿の目的, 方法および構成

本稿の目的は, 郵政改革に関する国際比較の先行研究と, 本稿独自の国際比較分析に基づいて, 日本に固有といえる郵政論争の4つの立場である「公」「産」「官」「学」(前々稿「学説史とみた郵政論争(上) - 改革についての政府内論議を中心に -」および前稿「同(中) - 民営化反対論と組織批判論の体系化 -」参照)をグローバルな視点の中で第三者的に見直し, 『郵政民営化法』および『郵政改革法案』各々の学術的評価を試みることである。

本稿の考えは, これまでわれわれが議論してきた郵政論争における「公」「産」「官」「学」の4ポジションは, 諸外国で通用する概念ではなく, 日本固有の価値観で成り立っている政治的立場でしかないということである。以下, 個別に述べたい。

「公」に関して, 「新しい公 (Public)」はグローバルに共有できる概念かもしれない。だが日本の一般社会で共有されている(「官」と区別された)「公」とは, 例えばイギリス(4節参照)のように郵政サービスのあり方に住民が積極的に関わって行こうとするスタンスは持っていない。日本の場合, 「公」の行動主体は郵政組織の側にあり, 住民は与えられたサービスを受け入れる存在としてだけ想定されている¹。少なくとも民営化先進諸国における「公 (Public)」の推進主体は郵政組織に対して要求を突き付ける地域住民側である。

「産」とは各種郵政事業と競合関係にある民間の運送・宅配会社, 生命保険会社, そして銀行の立場, あるいはそれらを弁護する(ジャーナリズムなどの)立場を指している。彼らの主な関心事は「官民平等の競争条件」であり, イコール・フットイングが一つのキーワードであることも述べた²。しかし海外における郵政事業と競合する産業が, 競争条件やイコール・フットイングに対して日本と同様の主張を繰り広げているわけではない。特に本邦銀行業の場合, 業界内で可能な限り競争を排除する伝統がある。もちろん海外でもイコール・フットイングは重要であるが, 政府系金融と民間金融が市場を通じて競争することを排除する動きは見られない。「競争を嫌う」とは「競争力のないこと」の証明であり, 市場の評価を得られないからである(第5節参照)。

* 本稿は, 科学研究費補助金「公的リテール金融の望ましい在り方について(基盤研究C, 課題番号: 22530313)」の支給を受けた研究成果の一部である。

1 西垣(2011b), p. 25, 脚注5を参照のこと。

2 Ibid, p. 20を参照のこと。

「官」は松原（2002）や竹中（2009）等によって日本に固有のポジションと考えられている³。しかし公務員組織が陥りやすいマーケット無視や非効率性という点では大きな内外格差は存在しない（第4節参照）。海外事例からわが国が最も学ばなければならないことは、官組織である国有郵政がどのように効率的組織に再生されるか、あるいはそうでない場合にいかなる問題が生じるかという論点である。「官」が日本に固有の概念であるかのように錯覚しているために、完全民営化あるいは株式売却を経れば自然に組織が変革されるという議論が民営化推進側で繰り返されている⁴。民営化プロセスでもっとも重要なことは、事業分割や地域分割、あるいは所有形態の変更といった小手先の「改革」ではなく、徹底した組織改革、換言すれば市場競争に耐えうる企業体への再生なのだとすることを、われわれは国際比較から学ぶべきであろう（第4節および第5節参照）。

「学」ポジションは民営化推進グループの中心軸であった。それは「郵政民営化によって停滞する日本経済にリスクマネーを供給する資金の流れを作り出す」という主張に他ならない。この主張は、郵政民営化によって「郵貯が占めている資金が民間に流れることにより、公共部門に歪んで流れていた日本の資金循環が一気に是正される」⁵という一度も検証されたことのない「信念」に支えられている。わが国の郵政論争が「郵貯百年戦争」に始まっていることが示すように郵政金融部門の肥大化は確かに日本固有の論点である⁶。したがって郵政改革論議に資金循環の問題が結びつくことは自然な流れであろう。しかし、郵政金融2社がリスクマネーを供給できるようなノウハウを身につけるか、株式売却先の民間金融機関がしかる方法で郵政マネーを成長産業にファイナンスするか、いずれかであれば「日本の資金循環が一気に是正される」こともない（第3節参照）。この重要な論点を無視した「学」ポジションも砂上の楼閣であろう。

以上に見たように、「公」「産」「官」「学」の4ポジションは、国際的には通用しないローカルな概念である。これら立場を客観視することによってはじめて日本の郵政改革にかかわる諸問題を实际的に捉えて改革を成功に導くことが可能となるのである。

本稿の構成は以下のとおりである。第2節では、わが国における郵政（改革）国際比較に関する先行研究の全体的な流れを捉える。そのなかで特に多くの先行研究の対象国となったドイツについては第3節で、同じくイギリスについては第4節で、わが国の文献を中心に本稿独自の海外調査を加え、それぞれ詳細な分析を行う。第5節では、わが国における先行研究が相対的に寡少で学術的にも十分な現実把握がされていないニュージーランドについて、同国内の文献研究を中心に日本における認識の誤りを是正して行きたい。そして第6節で、以上の国際比較分析から得られた郵政改革の成功／失敗に関する知見に基づき、小泉／竹中流郵政民営化法および郵政改革法案（民営化見直し論）各々について、いずれも第三者的な視点による評価を行いたい。第7節では本研究（前々稿、前稿および本稿）全体の結論を述べる。

3 松原（2002），pp. 64-68，および竹中（2009），pp. 104-110等々を参照。

4 これには前掲の松原や竹中の他に高橋（2010），pp. 197-222等の議論も該当する。

5 松原（2002），p. 138。

6 西垣（2011a），p. 77を参照のこと。

2. わが国における郵政改革国際比較研究の全般的流れ

本節では、郵政改革の国際比較に関して実際にどのような議論がなされてきたのか、わが国における先行研究をひとつの流れとして捉えたい。

2.1 松原（1991）『民営化と規制緩和 転換期の公共政策』

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⁷。その特徴は、未だ民営化自体が進展しておらず、その結果も十分表れていない段階で、公共性を担保する措置が多く、の国々で採られている点を強調した点であろう。以下はその例である。

「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）。フランスについて、「国営事業であった郵電事業も、1990年7月2日法（法律第90-568号）によって郵便と電気通信（テレコム）の2公共事業体の分離が決定され、…（中略）その第1条で「二つの公法人は…（中略）ラ・ポストとフランス・テレコム」と呼ばれるとされ、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）。また西ドイツ（旧）では、「1989年5月、「ドイツ連邦郵政経営基本法」が成立し、新組織が7月1日に同法施行によって発足した。…（中略）ドイツ連邦郵政の改革は、基本法の制約のもとに進められ、かつもっとも期待された電気通信分野への競争導入も、『基本サービス』の提供については、公共の立場から現時点で独占的提供が必要であると考えられる場合には、電気通信主管長の独占権を容認する」という「グリーンペーパー」の枠の中にとどまっている（pp.112-113）。

しかしながら、ここで言われている「公共性」とは具体的に何を指しているのか明らかではない。企業の生産／物流／決済インフラも公共性を持てば、個人間の通信／決済ネットワークも公共性を持つ。また消費者対象の公共性でも商業ベースから基礎的生活インフラと位置付けられる公共性まで存在する。前稿で議論した（松原氏を含む）「学」ポジションと「公」ポジションとの論点のくいちがいは、実はその多くが公共性に関する強調点の違いから生じてきている可能性が指摘できる。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、郵便局を生かす道として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⁸。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どのような公共性なのか、やはり明確にはされていない。

7 一般論として彼は、「民営化・規制緩和」といった経済政策は、「小さな政府」論の下に財政支出を削減することにより政府の規模自体を小さくしたり、また政府の民間企業に対する関与を縮減するという政策体系の一環として進められたものであった。世界の多くの国で同時並行的にとられたこの政策も日本と欧米とは若干異なった性格を持っていた。それは1980年代初頭に良好な経済パフォーマンスを誇っていた日本と比較して、欧米諸国はより深刻な、大きな政府による経済の圧迫や社会の活力の低下に直面していたという点である。（p.105）」と述べている。

8 『日経ビジネス（2001/6/8）』、p.35。

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

寺尾（1982）は特に郵政改革を対象にしたわけではなく、民営化一般を対象に郵政改革も含めた広がりのある議論を展開した。前々稿で触れたように1980年代前半の第二臨調では、国鉄民営化を中心軸にかつて郵政事業の一端を担った電信電話等の民営化が議論され80年代半ばに民営化を実現したが、郵便・郵便貯金・簡易保険の三事業は一部を除いてほとんど議論されないまま90年代を迎えた。その第二臨調の時代、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残している。

「公有化論の核心は「公共性」と「企業性」のかか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）なんとすれば、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）」。

つづいて彼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。前者は直営方式、後者は特殊会社としてそれぞれ歴史的に制度化されてきた（p.148）」。

寺尾（1982）は、国鉄改革において経営の自主性を回復することが必要であると同時に、国鉄の公企業体としての社会政策的側面（行政原理）と産業政策的側面（企業原理）とに分けて経営の見直し

を徹底する必要を説いた。彼が主に議論の対象としたものは民営化前の国鉄であったが、彼の提示した論点は広く公有企業の民営化問題を議論する場合に応用され得る一般性を持っていた。その一般性に着目したのが桜井（2001）以降一連の論文である。

2.3 桜井（2001）と鞠子（2007）：郵政改革に伴う「公共性」担保問題を巡る諸議論

桜井氏は現代の経営学者であり、ドイツをフィールドとした企業研究も多く、次節ではドイツの郵政改革に関する文献として、彼の論文4本を紹介することになるが、ここでは寺尾（1982）との学説的連続性（桜井自身が述べていることだが）を明らかにしておきたい。

桜井（2001）は、寺尾（1982）の論点によって90年代後半以降における郵政改革を分析する。すなわち、「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）」とした。また桜井（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た（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維持のためでなく企業買収など収益性向上のために使われてきた、したがって、もともとは生活インフラ維持のために民間会社を対象として許されてきた担保措置が、実効性を持っていなかったということである。

桜井氏とは別角度から排他的ライセンス等、民営化に伴うユニバーサル・サービスの担保措置が有効ではないことを議論した研究として鞠子（2007）がある。経済法を専門とする法学者である鞠子氏は「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／優遇を最小化するべきことをEUの事例を用いて説いた。彼が主として訴えたことは、競争原理を用いることの重要性である（次節参照）。

対照的に桜井氏は、ユニバーサル・サービス・コストを賄うことが困難になる自由化促進には懐疑的であった。学問分野が異なるため両氏が直接議論することはないと思われるが、民間会社に生活インフラ維持をいかに履行させるかについて、未だ定説は存在していない。

2.4 郵政金融事業の改革に関連する諸論

次に郵貯あるいは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」ととどまっていることを強調する⁹。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¹⁰、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。むしろ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¹¹。

その他、郵政金融事業改革に関わる主要文献として、90年代におけるものとして相沢・平川（1996）、2000年代におけるものとして星野（2005）を挙げるができるだろう。これらはいずれもその時代の各国状況を詳細に分析／報告している。

2.5 その他の郵政改革に関する主な国際比較文献

以下の各国論で参照することになる他の文献としてドイツに関するものでは、吉田（1999）、黒川（2005）、野崎（2006）、星野（2008）、そして桜井（2008）を挙げるができる。同じく、イギリスに関するものでは、庄村（2004）、高島（2005）、井澤（2005）、梅井（2009）等を挙げるができる。

他に郵政改革の国際比較を扱った文献として、星野（2004）、東谷（2005）、石井（2007）、有田・

9 中北（1998），p.97参照。

10 同上，pp.102-105参照。

11 藤野・田尻・糸瀬・保坂（2000），pp.85-127参照。

畑中（2007）等を挙げることができるが、いずれも各国の民営化が必ずしも成功していないこと、多くの問題を含んでいることを指摘している。もちろんこれら文献はそうした諸事実を以て直ちにわが国の郵政民営化に反対を表明するわけではない点において中立的である¹²。経済誌では各国の民営化に対して、たとえば『日経ビジネス』がプラス面を主として取上げる傾向があるのに対して、『週刊ダイヤモンド』はマイナス面を強調する傾向がみられる。だが、われわれの分類では、前者は主として「産」ポジション、公社は主として「公」ポジションの代弁をしているために、情報の意図的な取捨選択が行なわれており、いずれも事実を公平に取り扱ってきたわけではない。

次節ではドイツの郵政改革に関する国際比較の諸研究について全体を整理し、そこから民営化問題に関する一定の仮説を導きたい。

3. ドイツの郵政改革に関わる国際比較研究

3.1 ドイツの郵政改革略史（1）：改革着手（89年）からポストバンク子会社化（99年）まで

まず、1980年代末以降におけるドイツ郵政改革の流れを振り返ろう。

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。翌90年、郵便・貯金・電信電話の三事業を分割・特殊会社化した。その郵便会社のCEOにKlaus Zumwinkelが就任した。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していった。貯金会社は、「90年以前にはポストバンクの業務は預金と振替業務のみであり、預金金利も民間に比べて有利ということもなく、民間銀行からの批判はなかった。しかし、90年以降、貯金会社（ポストバンク）は業務を拡大し、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年にはシュトゥットガルトで民間銀行がポストバンクを告訴するに至った」¹³。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¹⁴。95年時点で民営会社は全株を政府が所有しており、その金融関連会社で「暗黙の政府保証」が告訴取り下げの条件にされなかったことは注目される¹⁵。

1995年の第二次改革では、三事業会社を100%政府出資の株式会社にした。吉田（1999）は、この

12 郵政改革問題を主テーマにしているわけではないが、都留（2006）では、「アメリカでの郵便事業の形態をどうするかについての審議状況の詳しい報告を読んで痛感することは、国民一般の理解を得るための説明責任を、大統領の委員会や連邦議会が十二分に果たしてきたことと、郵便事業には社会保障的意味がありながら同時に先細りの事柄であるけれど、ユニバーサル・サービスを大原則として国営独占の形態を勧告していることである（p. 12）」といった言及が目立つ。

13 吉田（1999），p. 3。

14 同上参照。

15 同書では、「民業圧迫問題に関して、「現状のままであれば、民間銀行としては、ポストバンクは民間銀行と同じ監督当局のもとで民間銀行と同じ活動をしており、預金量も971億マルクと個人預金市場の5%未満であることから、競争上の歪みはなく、問題はないととらえている。むしろ民間銀行のない地域でポストバンクが業務を行ってくれるのであれば、結構なことであると考えている」と述べている。すなわち民業圧迫の理由は規模やシェアの問題であって「暗黙の政府保証」等ではないということになる。また黒川（2005）は、「ポストバンクの公的部門に対する債権は…（中略）約300億ユーロ程度（およそ3兆8,000万円相当）にとどまり、2.2%のシェアを占めているにすぎない。したがってポストバンクが連邦および州レベルにおける公債管理政策に与える影響力は、日本の郵政公社のケースと比較しても非常に限定的である（pp. 83-84）」と指摘している。ポストバンクについての詳細は「補論Ⅰ・Ⅱ」で述べる。

第二次改革が、他の欧州諸国と比較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あつたと指摘している¹⁶。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。

1998年、郵便の部分的自由化がスタートする。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行く。最終的に郵便に関する排他的ライセンスが撤廃されたのは、約10年後の2009年であった。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ことになる。

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¹⁷、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。黒川（2005）は、「この子会社化により、ポストバンクはグローバル・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）」に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ある。…（中略）ポストバンクは、ドイツポスト・コンツェルンの大きな収益源泉となってきているのである。だからこそ、ポストバンクの株式上場に際して、ドイツ銀行が買収する動きがあったが、ツムヴィンゲル会長は拒否し、…（中略）過半数を長期にわたって保有することを表明した」と指摘している。

3.2 ドイツの郵政改革略史（2）：ドイツポスト株式の譲渡開始（99年）から現在まで

ポストバンクの子会社化理由の第一に挙げられ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¹⁸。民営化

16 前掲書、p.3参照。

17 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、民主党政権による見直し案では独立の郵便局会社をつくらぬドイツ方式が採用されようとしている。ただし見直し案がどれだけ海外事例を参照したかは定かでない。

18 黒川（2005）、p.70参照。

を進める他の理由として黒川（2005）は、「ドイツ連邦郵便が仮に郵便料金の引上げを行いたい場合には、規制当局としては一定の政策的判断から申請を拒否しなければならないこともあるだろう。すると、それが自らが所有する連邦郵便の利益を損ねる結果となるといった利益相反を引き起こすこともあり得る…（中略）民営化によって所有権が連邦から離れることになれば、この利益相反が回避されることになる（p.69）」と説明している。

民営化を進めるポストは、企業価値を高めるために大型買収を次々に実行する。02年には多国籍エクスプレス企業であるDHLを買収した。主要国で黄色に赤のロゴが書かれたDHL輸送車を見掛けない国はないといってよい。これは世界中でドイツポスト・グループの事業活動が展開されてきたことを意味する。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）。

表1 ドイツポストの売上高

(単位：〔上段〕百万ユーロ、〔下段〕%)

年 度	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2008	2009
書状郵便部門	10,788	11,671	11,707	12,495	12,878	15,484	14,393	13,684
	75.3	49.1	32.4	28.4	27.8	24.4	26.4	29.6
エクスプレス部門	3,533	4,775	6,421	15,293	18,273	13,874	13,637	10,312
	24.7	20.1	17.8	39.0	39.4	21.8	25.0	22.3
ロジスティック部門	—	4,450	9,153	5,878	7,949	25,739	27,897	23,377
	—	18.7	25.3	14.0	17.1	40.5	51.2	50.6
金融サービス部門	—	2,871	8,876	7,661	7,272	10,426	—	—
	—	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.

2004年には一度は完全子会社化されたポストバンクの株式を上場、約3分の1の同社株式が個人および機関投資家に対して売却された¹⁹。桜井（2006）は、「2004年6月23日の株式上場によって、1株28.5ユーロ、合計25億3000ユーロの売却益がドイツポストに入り、この資金が、流通ハブの構築や企業の買収資金に充当されるのである（p.66）」と指摘している。

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²⁰。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%も急減し、2億7000万ユーロまで落ち」込んだ。「サブプライムローン問題のあおりで、膨

19 黒川（2005），p.72参照。同論文では、ポストバンクはポストの子会社化以降、「目覚ましい拡大トレンドをみせており、2003年の税引き前利益は対前年比+24.5%、2004年についても同25.6%の大幅な拡大をみせていることが注目される（p.68）」としている。

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

大な負債を抱え込んだ²¹と考えられている。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・セールすることを決定した。何段階かに分けて株式売却がなされ、10年までに同行はポストバンクの買収を完了させた。

苦境に陥っていたドイツポスト・グループは、2009年、ブランド名をドイツポストDHL (DPDHL) に改め、ロジスティック企業としての世界一を目指した再建を続けている。

3.3 ドイツの郵政民営化が「成功」か「失敗」かに関する議論

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完全に相対立する評価を下してきた。

成功面を強調する議論は、ジャーナリズムの中にその多くを見つけることができる。代表的なものとして『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」をみてゆこう。

ここ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）」と描写している。

同特集記事は一方で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、「ドイツポストがにわかに国際プレーヤーとして台頭してきたため、宅配市場で世界最大手の米ユニテッド・パーセル・サービス（UPS）などは警戒感を強める。USPSはフェデックスと歩調を合わせ、「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を制限するよう願い出たほどである」としている。しかし大型買収による事業の多角化自体については、「ドイツポストは数年前まで売上のほとんどを郵便事業に依存していた。しかし今では「エクスプレス」や大型貨物の運送、金融サービスなど非郵便事業割合を66%まで高めている。売上の海外比率も事実上のゼロから40%へ引き上げた」と、あくまで民営化のプラス面として捉える。

経営の合理化については、「リストラの結果、郵便局の数は、10年間で2万9000局から1万4000局へと減った。だからといって、山間・僻地を含め、全国くまなくサービスを提供する「ユニバーサル・サービス」が崩れたわけではない。郵便局のない地域でも、「ブリーフトレガー」²²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・収集を実施する。効率も落ちていない。翌日配達の場合は10年前の60～70%から95%へと上昇した（p.43）」と、プラス面を強調する。

そして「少なくともこれまででは、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

21 同上, p.119。

22 実際のところ、ドイツにおける「ブリーフトレガー」とは「郵便配達人」というほどの意味しかない。

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。先に参照した吉田(1999)は、「民営化したことで、ポストもコストを考えなくてはならなくなった。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）」という報告を行っている。

数値的な事実だけ述べれば、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1998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²³。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、少なくともそれが発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ということであろう。

3.4 桜井（2001,2003）：独占利潤がユニバーサル・サービスに還元されないことの指摘

桜井（2001）は、「郵便事業に限定していえば、焦点は、事業の効率性とユニバーサル・サービスの確保である」と明言する。そして、「ドイツを検討対象とするのは、単に郵便事業民営化の「先進国」という理由だけではなくて、民営化後、収益が拡大するなどわが国の「手本」といわれているからである」とし、ドイツポストの特徴について、「一言で言えば、一方では、収益性を高めつつ、他方では、郵便事業からの物流事業、さらに、ヨーロッパだけでなく北米の物流企業買収を通じて、USPSやFedexと競争しうる国際物流コンツェルンへの脱皮を図りつつあるということである（p.128）」と述べている²⁴。

桜井（2001）でもまた住民による不満の存在が示唆され、「ドイツ連邦郵電規制庁の年次報告書によれば、市民の陳情は、1999年で600件（内、文書によるもの25件）、2000年では文書382件、電話多数（郵電規制庁の利用者保護サービスにかかってきたもの約1200件）であった。その内容は、配達、書状送達時間または書状紛失（2000年では全体の約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、ドイツポストの特別契約の不十分な履行（約14%）となっている（pp.133-134）」と報告している。そしてドイツポストが「一方では、独占分野において料金引き上げを行いつつ、他方では、人員削減や郵便局廃止などの合理化を通じて、高い収益性を実現するようになった」ことを指摘し、「独占による収益は、ユニバーサル・サービスの拡大に使用されるべきだった」と述べている。

桜井（2003）においても、「ドイツポストのシェアが低下しないのは、基本的には排他的ライセンス分野が設定されている点にある（p.8）」とする。具体的には、「ドイツポストは排他的ライセンス

23 例えば、桜井（2003）、p.7等を参照。

24 合理化の中身について、「経営合理化は、もちろん、郵便配達にも及ぶ。…（中略）…ITを活用した情報測定システムによって郵便配達人の配達行動を100分の1分（0.6秒）単位で把握し、配達時間を節約させている（p.132）」ことについても言及している。

分野で獲得した利益を、競争市場である小包の料金ダンピングに利用しているのではないかというUPSからEU委員会への訴え」があったことを指摘する。同委員会は「ドイツポストが1999年と2000年に行った大口利用者に対する小包の売上高比例割引に関して、その行為は郵便法20条で禁止されている市場支配的地位に基づく、料金の引き下げにあたり、違法と認定した (p.9)」。

また桜井 (2003) では「郵便ユニバーサル・サービス規則」について、「市民の陳情権が認められた点や、質的指標が具体的に数値化していることは評価されよう。… (中略) しかしながら、この規定は、たとえば、郵便局の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を追認する側面が強いのである。住民や自治体からは、この基準についての批判が提出されている (p.10)」こと²⁵、そして、「公共的要素を維持するために、自由化は不完全な形態をとったのであるが、しかし、実際には収益性の向上という企業性を強化する役割を果たした」ことを指摘している。

3.5 桜井 (2006,2008) : 郵政改革における「自由化」と「民営化」という二つの視点

桜井 (2006) では、改めてドイツを取り上げる理由として、「民営化で成立したドイツポスト株式会社 (Deutsche Post AG) の実際が、郵政民営化法案審議に際し、賛成と反対、双方の立場から、自らの主張の根拠に用いられたからである (p.55)」とし、日本の郵政改革問題と絡めてドイツの郵政民営化が議論されている。「ドイツとの比較において、日本の郵政事業改革の全体の特徴を、「民営化」=経営形態の公から民への移行と、「自由化」=市場競争の導入の両面から、簡単に明らかにしておきたい。特に自由化の問題は、民営化問題と不可分の関係であるにもかかわらず、議論されてこなかった」と主張する。ここで言う民営化とは、株式会社化した後、所有権の民間移転を進めることを指す。桜井 (2006) は、「世界の郵政事業改革の中でも、株式会社化だけでなく株式売却も行っているのは、先進国ではオランダとドイツだけである (p.56)」と指摘する。対する自由化とは、市場競争導入のことに他ならないが、ドイツの特徴を「ドイツポストに排他的ライセンスを、認めていること」とし、「この排他的ライセンス設定の目的は、独占利益によってユニバーサル・サービスを維持することにあつたが、ドイツの場合には、ドイツポストの経営基盤の安定化のためであった (p.58)」と従来の論点を再整理している。日本の場合は、参入を自由化したにもかかわらず参入障壁は高く設定されているため、「自由化の実際の程度を民間のシェアで見ると、一般信書便への参入がほとんどないわが国は、すでに部分的自由化のドイツと同程度」とするが、「そこには、信書の定義問題から生じている無秩序的競争が反映しているのである。しかも、小包・宅配便を含めると、わが国の自由化の程度はドイツよりも大きくなっている (p.60)」という評価をしている。これら記述から明らかのように桜井氏は、後で紹介する鞠子氏とは対照的に、全体を通して自由化の促進には懐疑的態度をとっていることが理解できる²⁶。

25 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限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」とのべている (p.11)。

26 桜井 (2001), p.134等も参照。

では、排他的ライセンスによる独占利潤が使われた点を別として、大型買収による国際的事業戦略についてはどのように評価するのか。その目的は「言うまでもなく、2008年からの郵便事業の自由化に備えたものである」とするが、「しかしながら、それが、わが国の国会審議で主張されたように「成功である」というには、少なくとも次の二点で問題がある」と述べる。理由の第一は「利益率の低さ」であり、第二は「USPSやFedEXが圧倒的なシェアを有する合衆国へのDHL（International）による進出が现阶段では成功していないこと（p.63）」を挙げている。

桜井（2006）が言うように、2007年までは表1に示されたように、売上高では書状郵便以外の部門がシェアを伸ばす傾向がみられたが、表2を見て明らかのように、営業利益の点では書状郵便部門がほぼ六割以上を占めており、2007年以降ではエクスプレスやロジスティックが全体の足を引っ張って大きく営業利益を失ったことが見て取れる。桜井（2006）は、日本郵政が国際宅配便・物流事業へ参入することについて「むしろ、ドイツポストの宅配便・物流事業の低収益性にみられるように、リスクを背負い込むことになりかねない（p.64）」と警告している。

表2 ドイツポストの営業利益

(単位：〔上段〕百万ユーロ、〔下段〕%)

年 度	1997	1999	2001	2003	2005	2007	2008	2009
書状郵便部門	599	1,099	1,960	2,082	2,030	2,003	2,179	1,383
	110.1	91.7	69.6	63.3	56.6	62.3	**	598.7
エクスプレス部門	-55	60	176	365	445	-174	-2,194	-807
	-10.1	5.5	6.2	12.7	12.4	-5.4	**	-349.4
ロジスティック部門	—	-27	159	206	315	957	-558	-17
	—	-2.5	5.6	6.4	8.8	29.9	**	-7.4
金融サービス部門	—	58	522	568	796	1,076	—	—
	—	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.

さらに日本の場合、①ドイツの事例から判断して郵便ポストの設置基準が郵便局や郵便ポストの廃止を合理化することになりかねないこと、②ドイツのようなユニバーサル・サービス基準についての市民陳情権が保障されていないことを問題点として挙げている²⁷。桜井（2008）でも、ドイツが「オランダと共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」が、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であった（p.71）」と再度、強調している²⁸。

ここまで桜井氏が報告してきた中にあるように、ドイツでは郵政サービスに対する「市民陳情権」

27 また、ドイツと比較して日本は「郵便事業会社と郵便窓口会社が特殊会社にとどまり、地域・社会貢献基金が設立されたことによって、ユニバーサル・サービス維持の可能性がやや高い。だが、郵便貯金や簡易保険を分離・完全民営化した上で、かつ国際宅配便・物流業への展開がうまくいかなかった場合、その可能性が消滅することがおおいに予想される（p.71）」と述べている。

28 郵政改革の進展を「民営化」と「自由化」という二つの軸から説明する論点は、Crew and Kleindorfer（2002）p.506、およびCampbell（2000）pp.75-109が展開したフレームワークを桜井（2006,2008）が応用したものである。

が認められている。日本にはない制度であり、次節で述べるイギリスの郵便サービス利用者協議会と共に、住民側が郵政事業に積極的に関わっていかうとする「新しい公 (public)」の存在をうかがわせる。ただし、イギリスと同様に実効性の点で未だ課題があるように思われる。

3.6 鞠子 (2007) 「ドイツの郵政民営化とEC条約87条」：市場競争を重視する考え方

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も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 (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)」。EC条約87条の目的は、「このような競争を阻害するおそれのある、特定の事業者又は特定製品の生産を優遇する加盟国の措置の影響から加盟国の取引を守ること (同上)」と述べる。

鞠子 (2007) は、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。郵便貯金銀行や郵便保険会社に関しても、資本に対する対価、資金の運用、または設備の利用等の面で国の優遇が残るようであれば、同じことがあてはまる」と述べる。

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²⁹。

ドイツの場合、競争政策の回避が経済厚生を悪化を招いている点も指摘できるだろう。はがき料金は、93年4月に0.6マルクから0.8マルクに、98年1月には1.0マルクへと値上げされた。これはCPI上昇率の二倍の速さであり、消費者 (郵便サービスの利用者) が犠牲になったこと物語っている。

自由化に積極的か消極的かで相違する鞠子 (2007) と一連の桜井論文であるが、両論者の相違は学

29 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)」という指摘もしている。

間的バックグラウンドから生じた違いであると思われる。しかし異なるバックグラウンドでありながら両者は共通して、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注目すべきであろう。

3.7 ドイツの事例研究から得る二つの仮説

ドイツの郵政改革に関する諸研究や諸データからひとつ明らかになることは、わが国において「学」や「産」ポジションを中心に喧伝されてきた民営化の「成功」とは、寺尾（1982）や桜井（2001他）の用語法に従えば、産業インフラにおける効率化や利便性の向上という意味における「成功」だったということである。ただしそれが盤石の成功であったか否かについては、リーマンショック後の状況をみる限り否定的な見方も可能だろう。しかし、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、ほぼ確実である。

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、別に用意されなければならないということである。第二は、桜井氏のスタンスとは相違するが、やはり経済学的に考えて競争政策を回避した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ということである。仮に公社形態であったなら、多くの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・フットイングである。鞠子氏の述べるように優遇政策は厳密に最小化するか撤廃し、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努力が求められよう。

以上は、暫定的な仮説であり、他の諸国における民営化の事例と比較して検証する必要がある。

補論Ⅰ ドイツ・ポストバンクを巡る議論（1）：日本との違い、独自のビジネスモデル

前々稿で述べたように、わが国における郵政論争は「郵貯100年戦争」を出発点としており、郵政金融事業、特に郵便貯金の民営化問題が議論の主要部分を占めてきた。これに対して鞠子（2007）は、「ドイツの郵政民営化は、もっぱら「郵便事業」の民営化であり、わが国と異なって、「郵便貯金」はほとんど問題にならなかった」とする。理由は「ドイツにおいては郵便局とは別に公的貯蓄機関のネットワークが古くから存在する」ためであり、「2000年末において、ドイツ全国で貯蓄銀行が652行、州立銀行が13行存在し、これらはいずれも100%公的機関から出資され、公的機関によって保証されていた。したがって、地域住民にとって、貯蓄銀行が最も身近で、安全な金融機関であり、日本の郵貯に相当する存在であった」と述べている³⁰。

黒川（2005）もまた、「ドイツ国内における貯蓄性預金の半分以上が貯蓄銀行に集中していることが注目される。…（中略）ドイツにおいては、小口の国民的な貯金の受け皿としては、ポストバンク

30 鞠子（2007），pp. 459-460。

よりも、むしろ貯蓄銀行や信用協同組合の方がこれまでに広く利用されている。このようにドイツの郵便貯金のシェアが比較的小さいままにとどまっている背景としては、郵便貯金が創設された1939年当時、すでに貯蓄銀行グループの全国的なネットワークが確立しており、新規参入者としての郵便貯金が市場に割り込める余地が非常に限られていたとの歴史的経緯がある (p. 85)」と指摘している。

ドイツ・ポストバンクの民営化プロセスにおける事業戦略は、ドイツ金融システムにおけるこうした劣位ポジションを出発点としている。黒川 (2005) によれば、「ポストバンクのバンキング戦略は、①リテールバンキング、②トランザクションバンキング、③金融市場戦略という3つの大きな柱から構成されている。なかでも、リテールバンキングの基盤強化が基本戦略として位置づけられている。… (中略) ポストバンクは個人向け貸し出しだけでなく法人向けの貸し出しにも力を入れている。1995年に法人向け営業許可を受けて以来、徐々に法人向けビジネスを開始してはいたが、大きくトレンドが変わったのは、2000年である」としている。すなわち「ポストバンクは積極的なM&A戦略により、2000年1月に連邦所有のDSL銀行の株式を買収し、同行が持っていた法人向け不動産融資ビジネスや債券発行による資金調達でのノウハウと人材を確保し、主に法人向け不動産融資事業の大幅な拡大に成功 (p. 77)」した。そして「地域に根差した郵便局ネットワークを大いに活用したリレーションシップバンキングに特化するのではなく、第2の柱としてトランザクションバンキングをも前面に打ち出すという積極的な戦略 (p. 78)」を選択した。さらに黒川 (2005) は、「ポストバンクの戦略は1999年から2000年を境として大きく変化したと評価できよう。この時期は、ドイツポストが親会社としてポストバンクを買収し子会社化した時期に呼応する。両者のグループとしての協力関係性がより強まったことにより、ドイツポスト流の経営戦略の影響がポストバンクにも及んでいるとみられる。たとえば、1999年のDSL銀行の買収はポストバンクの新たなM&A戦略の象徴的な表れと評価できる (p. 86)」としている。

黒川 (2005) や鞠子 (2007) の調査／分析から理解できるように、ドイツ・ポストバンクが収益性追求を第一とした店舗戦略によって郵便局を通じた金融サービスが後退したとしても、そのことが同国における金融排除問題に直結するわけではない。むしろ同行の積極的な経営戦略／買収戦略を日本の実情に即した形でわが国民営郵貯あるいは政府系金融機関が見習ってはどうかという議論も存在する。例えば、野崎 (2006) は、ポストバンクが同国の「主要銀行と比べ、収益規模においても水をあけられている。しかし… (中略) リテールにおける存在感は大きく、直営の店舗数では他の主要銀行を凌ぎ、国内店舗数ナンバーワンのドレスナーバンクに肉薄している。加えてドイツポストの郵便局チャンネルがネットワークに加わるため、個人との接点という意味では優位性を確保している (p. 33)」と指摘する。同行の買収戦略にも触れ、「01年7月にはアメリカの金融会社BHF (USA) を買収し、ドイツポストの国際物流戦略とも歩調を合わせてアメリカを中心とする国際ロジスティクスファイナンスへの取り組みをはじめた (p. 34)」と評価している。彼は、「ポストバンクの経営規模はゆうちょ銀行をはるかに下回るものではあるが、民営化の背景やおかれた状況、調達サイドに偏りのある財務構造、チャンネルの問題などさまざまな点でゆうちょ銀行の今後の戦略に示唆」を与えるとし、「ポストバンクは業務範囲拡大の一環として、政府系金融機関で不動産関連ファイナンスを含めた法人金融の機能を有するDSLバンクと統合した。… (中略) 日本政策投資銀行など銀行という名称がついてい

るものの預金による調達がなく、一般企業とのつながりがあるような機関との統合はドイツの例からみても全く捨象はできない（p. 35）」、ゆうちよ銀行の場合も「DBJや商工中金などの政府系金融機関との経営統合も一つの選択肢（p. 36）」という考えを示している。もっともこれは郵政民営化の見出しが政治的に議論される以前に提示された議論だったことに留意する必要がある。

補論Ⅱ ドイツ・ポストバンクを巡る議論（2）：金融ユニバーサル・サービスに関して

補論Ⅰで述べた事由によってポストバンクの経営戦略が直ちに金融ユニバーサル・サービス後退や金融排除に直結するわけではない。しかしながら、ドイツ・ポストバンクの店舗戦略が、郵便局の収益減少につながることで金融以外の生活インフラ維持にも悪影響が及ぶ可能性を指摘する議論がある。さらにまた、ドイツとは異なり、郵便局が過疎地等の基礎的金融サービス（金融に関する生活インフラ）のアンカーの役割を果たしている日本で、ドイツと同じことが起きた場合の問題を指摘する声も存在する。

黒川（2005）は、「欧州におけるオーババンキングの問題は以前より指摘されているところでもあるが、M&A等により銀行の統廃合は順次進んできている。ポストバンクを含めたドイツ国内の支店総数は4万7,244で、1995年からの増減率は-30%で、対前年比でも-7.1%と急激な減少を示している。こうした一般的な金融機関の減少傾向の中にあって、ポストバンクは他の銀行グループを上回る削減率を示していることが特徴的である。2002年から2003年にかけての1年間だけでも、ポストバンクは2,022支店を削減し対前年比-16.0%というドラスティックな支店削減を行っている。…（中略）1995年から2003年までの8年間でみた場合、ポストバンクの支店数削減率は実に約46%となっている（pp. 73-74）」という指摘を行っている。

桜井（2006）は「ドイツポストによるポストバンクの完全買収が実現したのは、基本的には、郵便局の廃止をおそれる政治家のイニシアティブがあったからである。…（中略）しかし、再統合は、政治家が期待した郵便局の廃止にストップがかかったかといえ、そうではない。ポストバンクの営業店舗数が、特に2003年以降、9000にまで減少し、ユニバーサル・サービス規則で維持されている郵便局1万2000の3分の1は、金融サービスを提供していないことになっている。これは、2004年の株式上場を前に、収益性をさらに高めるために店舗を統廃合したからである。ドイツポストの郵便局の廃止がさらに進行することが予想されるのである。…（中略）民営化し、株式上場をすると、ドイツポストとポストバンクとが一体的経営であっても、郵便局の廃止を防ぐことは困難だろう（p. 67）」という見方を示している。

さらに桜井（2006）は、「EU諸国でも、郵便貯金の金融サービスがユニバーサル・サービスに含まれる諸国（スペイン、ベルギー）も存在するが、ドイツでは、金融サービスは含まれていない。そのために、民営化後のポストバンクは少額口座を切り捨てて、合理化を図り、社会的非難を浴びた」ことを指摘した。彼は、そうしたドイツの実情に照らしてわが国における郵政ユニバーサル・サービスは、「（2005年の）郵政民営化法では、範囲が狭くなる。…（中略）郵便貯金事業と簡易保険事業は、完全民営化され、銀行法および保険業法が適用されるので、ユニバーサル・サービスから排除されることになる（p. 69）」といった懸念を表明している。

2009年以降わが国で出された民営化見直し案では、郵貯簡保の完全民営化を取りやめる一方でユニバーサル・サービスの範囲が郵政金融事業にまで拡大されることになっている（第6節参照）。ただし問題はそれによって桜井氏が抱いた懸念が解消されるかどうかである。次節で検証するイギリスの事例は、担保手段が確保されても民営会社に経営上の余裕がなければ、ユニバーサル・サービスが提供できなくなるという別の懸念をわれわれに抱かせるからである。

4. イギリスの郵政改革と係わる国際比較研究

4.1 イギリスの郵政改革略史

イギリスの郵政事業（郵便、電信電話、金融）が分割／公社化されたのは世界で最も早い時期の1969年である。この時、英国郵政公社が郵便と電信電話とを兼業し、貯金は大蔵省傘下の国民貯蓄庁として独立させ財政資金ファイナンスに事業を限定するスタイルが採られた。

Punnett (2004) はイギリスにおける「公社」の一般的性格について、ある程度の経営の自主性が与えられていること、被雇用者が公務員ではなく公社自身によって採用され得ること、自給自足の財務構造を持ち、各年度における黒字が公社独自の目的のために使用されることを挙げ、「公社は民間企業によって享受されるような商業的自由と公的な責任とを併せ持っていることになる」が、ただしその「商業的自由は、行政大臣によるコントロールによって制限される」としている³¹。

そのうち、1981年に電信電話事業をブリティッシュ・テレコムとして分離独立させ、やがてこれを株式上場という形で民営化させた（84年）。金融事業は現在まで株式会社化以上の民営化には至っていないが、1996年に国民貯蓄投資銀行として独立法人化が果たされた。

大きな転換は世紀の変わり目に訪れた。2000年に成立した改正郵便サービス法に基づいて、2001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ている。

しかしながら、コンシグニアを頂点とする郵政グループ体制は2002年には崩壊し、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、03年度から05年度までの3年間で4億5千万ポンド（約9千億円）に及ぶ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ならなかったこと、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であるという見解が一般的である³²。梅井（2009）も、パーセルフォースが海外進出したとき、EU圏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151か所の集荷センターのうち50か所を閉

31 Punnett (2004), pp. 380-381参照。

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

鎖し、また急送小包サービスの廃止などを合わせて1万5千人の人員削減をせざるを得なかった。この急激なリストラが激しいストライキを引き起こした(p. 11)」と報告している。経営の自由度が低かったことに加えて、(経営に介入した政府にも責任はあるが) 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るのである。

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することとなった。

4.2 効率性と利便性の不整合

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、利用者の利便性に配慮する余裕もないまま効率性の向上を目指さなければならなくな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、イギリスから伝え聞かれる郵政サービス内容に関する報告は、産業インフラ提供組織としても生活インフラ提供組織としても成功には程遠いという内容ばかりである。

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)3万4千人と260の不採算郵便局の閉鎖がなされた。ストライキが起きたこともある。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、「郵政公社(筆者註:本文儘)本体は、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。英国では2004年までに全国約14000局のうち2500局が閉鎖された。…(中略)しかも英国の郵便局はコンビニを兼ねていて、窓口は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)」と報告する。

すなわち、効率性追求がコスト削減それ自体を目的に行われているため、顧客視点が不在となっているのである。官僚組織を民間組織に改めないまま、いたずらに効率性ばかりを追求することの弊害については、前稿で様々な関連文献を紹介したわが国郵政組織の諸課題と一定の類似性が観察される³³。民間企業として蘇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、その結果として顧客利便性と無関係な効率性追求が、サービス面の劣悪化を招く可能性を日英の事例は教えているように思われる。

4.3 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追加仮説

イギリスの事例を以って郵政改革の成功例とする文献を見つけることは難しい。しかし、イギリス郵政改革40数年の歴史において、われわれがそのよい面として積極的に学ぶべき要素も、実際、い

33 前稿pp.41-46で紹介した、特に並木(2007)などの議論を参照のこと。

くつか存在している。その一つが、庄村（2004）等によって紹介された郵便利用者全国協議会（the Post Office User's National Council: POUNC）の存在である。庄村（2004）は「注目すべきはこのようなイギリス郵政事業の公社化・民営化が行なわれたなかで、利用者のための組織が、事業体から独立して設置されたという点である」とし、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ている」と紹介している。そして彼は「翻ってわが国における今次の郵政民営化の議論をみても、利用者のための民営化という点こそ強調しているものの、具体的に利用者の権利、利益をどのように保証していくのかという点についての議論が欠けているように思われる（p.88）」という意見を述べている。

庄村（2004）は利用者協議会の任務について、「①全国的レベルにおいて、郵政省の提供する義務に対する利用者の利益を代弁すること、②地域レベルにおいて、適切な協議手段が維持できるようにすること、③郵政長官から提案を受け、また、業務に関して郵政長官に勧告することであった」とし、「郵政事業のコントロールが緩和される一方で、郵政事業を適正に運営するための手段として、利用者協議会の設置が望まれた（p.97）」と位置付けている。彼によれば、実際に「郵政公社が一般的な計画を立案する際において、消費者代表であるPOUNCとの協議をいかに重要視していたか」を強調する一方で、当初の権限では、「例えば公社がサービスを提供する上で抱える問題について独自に調査する権限や、あるいはその調査に基づいて審議を経た後に公社に対して改善を勧告する権限まで持つまでにはいって」はなかった³⁴。しかし改正郵便サービス法（2000年）で、POUNCは「郵便サービス利用者協議会」に生まれ変わることによって、その権限・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「公社化、民営化といった公的な統制が減少する改革が行なわれる一方で、利用者が郵政事業をコントロールする機能が強化されるといふ図式が見て取れるのである（pp.105-106）」と分析している。

郵便サービス利用者協議会のような存在は、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³⁶。前稿で議論した「新しい公（public）」とは、能動的に生活インフラ維持のために活動する英国住民こそがモデルとして相応しく、田中（2004）や民営化見直し側が想定した地域的に濃淡のあるサービスを受け入れるだけの存在ではない。

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、井澤（2005）や梅井（2009）が報告するように、イギリスにおける民営郵政事業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に責任はない。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側に応じる余力がないのである。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大きな違いである。そこでわれわれはドイツの事例だけでは見えてこなかった、二つの仮説を追加したい。

第一に、利用者協議会のような生活インフラ維持を促す枠組みが用意されたとしても、そのインフラを提供する主体である民営会社が、経営を軌道に乗せて事業として成功していなければ、せっかく

34 庄村（2004），pp.98-99。

35 同上，pp.102-104参照。

36 同上，p.106参照。

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、という仮説である。

第二に、ドイツの場合では競争回避政策が消費者厚生を低下させる可能性を指摘したが、イギリスの場合から言えることは競争政策を推進するだけでも民営化は上手くいかない可能性である。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である。

これら仮説もまた他の国の事例で再検証する必要があるだろう。

4.4 国民貯蓄（National Savings）について

もうひとつ、イギリス郵政改革の歴史の中でその存在を無視することができない国民貯蓄庁（Department of National Savings: DNS）について考えたい。しかし実際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である。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³⁷。

規模やシェアが小さく郵政本体グループと分離した存在であることはその通りであるが、DNSを無視できない理由はいくつかある。まず事業目的である。その第一は財政資金を供給維持し公的負債のマネジメントを容易化することであり、その第二は適正で便利な形態で庶民の貯蓄便宜を提供することである。この庶民の貯蓄便宜が、非常に小さな割合に過ぎないとして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することとなっている。

次に、わが国における先行研究では全く指摘されてこなかったことだが、DNSは郵政グループからの分離以来、とくに70年代後半以降、効率化のために大規模なリストラを実行してきたことである。具体的にはコンピュータ化を進めることで人員を削減し、また合理化の一環として事務局の閉鎖も行ってきた（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点である。つまり公社化・民営化して独立組織とはせず政府内組織であることを維持していたことが、結果的として円滑なリストラを可能にしたと評価できる。それで公社化／民営化を不要とする理由にはならないが、公社化・民営化ばかりを改革と考えなければならない理由もまた無いのである。

最後に、DNSが注目されるべきもう一つの理由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だった。しかしDNSの顧客は専らリテール、それも個人顧客である。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（表4参照）。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

37 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。

表3 DNS各事務局における雇用者数の推移

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)

表4 国民貯蓄の投資資金残高推移

(年度末, 単位: 100万£)

At end of financial Year	1981-82	1982-83	1983-84	1984-85	1985-86
Saving Certificates (Fixed-interest)	7187.7	8514.8	10117.2	12107.7	12915.7
Saving Certificates (Index-linked)	5145.5	5005.1	4683.2	4406.5	4197.3
Income Bonds	-	891.3	1957.0	2794.9	3684.9
Deposit Bonds	-	-	109.7	247.3	371.1
Investment Account	2995.1	3951.3	4752.4	5126.1	5642.3
Ordinary Account	1702.0	1734.1	1757.7	1740.1	1709.3
Yearly Plan	-	-	-	27.6	135.1
Indexed-Income Bond	-	-	-	-	4.8
Premium Bonds	1506.2	1585.7	1673.7	1767.5	1830.7
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	20320.1	23328.8	26611.8	29761.1	31909.0

典拠：Department of National Savings (1982, 1984, 1986)

民の貯蓄便宜を提供すること」に成功したのである。

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³⁸。これまで述べた諸仮説に照らせば、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、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、公社化も民営化も行ってこなかったDNSが、英国におけるシェアや規模は小さくても、生活インフラの提供組織として存続してきたのである。

38 この点に関しては、中北（1998）も同様の指摘をしている（p. 97）。

5. ニュージーランド郵政改革に関わる国際比較研究

5.1 ニュージーランド郵政改革略史

ニュージーランドの郵政改革は松原（1991）が述べているように、①利益指向型の企業に変え、政府からの補助金を廃止する、②三事業を分割することにより従来不透明であった各事業の経営責任を明確にする、③そのうえで電気通信と郵便については競争規制を緩和してこの分野への競争導入をはかる、そして④三事業とも株式を民間に売却して完全民営化を図るという方針によって³⁹、1987年に他の国営事業改革とともに着手された。英国同様、郵便、貯金、そして電信電話の3事業を分割するが、公社形態は最初から導入せず、それぞれが国有株式会社としてスタートした。当初の方針通り、1989年に貯金（ポストバンク）を、1990年に電気通信（テレコム）を、いずれも外資系企業に売却した。この間わずか3年。1991年には、貯金と電信電話が郵便局との窓口契約を解消し、貯金は買収先のANZ銀行によって1994年までに吸収消滅することとなった。

この後、同国では過疎地住民や経済的弱者が基礎的金融サービスを受けられなくなるという金融排除問題が顕在化してゆくことになった。90年代前半には郵便事業における郡部配達特別料金の値上げが大きな問題となっていた。背景には1993年までに、これも当初方針のとおり郵便事業に関する完全自由化の政府方針が固められたことがある。排他的ライセンスの廃止によってユニバーサル・サービス維持が困難化していたのである。しかし同特別料金は全国の農業者団体による激しい抵抗にあい、値上げが中止されただけでなく特別料金自体が廃止に追い込まれた（95年）⁴⁰。

98年には郵便事業への参入障壁が完全に撤廃されることとなった。同じ頃、外資による寡占体制下における金融排除が深刻化していた。その打開策として期待されたのが、2001年に郵便会社ニュージーランドポスト（以下、NZポスト）の100%子会社として設立され、02年に営業開始したキウイ銀行である。キウイ銀行は、経済的弱者に優しい低手数料（口座維持手数料に関しては無料）の顧客第一の経営方針で、今日までに同国における一定のポピュラリティを獲得している⁴¹。

他の郵政改革の先進国以上に、民営化によってもたらされた社会問題や紆余曲折が目立って伝えられるニュージーランドであるが、民営化のもう一つの側面として、NZポストが1994年度における『デロイト経営雑誌』のカンパニー・オブ・ザ・イヤー賞を獲得している⁴²。同社はまた2010年には同国民による企業総合評価で第1位にランキングされている⁴³。公平性の観点からは、こうした民営化の積極的側面についても言及する必要がある。

5.2 ニュージーランド郵政改革についての日本における一般的認識・評価

ニュージーランド郵政改革についてわが国で最初に学術的評価を行ったのは、本稿の最初に言及し

39 松原（1991），p.124より抜粋。郵政を含めたニュージーランドの国有企業改革の背景については、Dalziel and Lattimore（1999）を参照。

40 キウイ銀行設立に至るまでの詳細に関しては、家森・西垣（2009a），pp.27-42を参照のこと。

41 キウイ銀行設立後における状況の詳細については、家森・西垣（2009b），pp.1-12を参照のこと。

42 Kung and Foo（1996），p.24参照。

43 Gibson（2010），p.9参照。

た松原（1991）である。彼は以下のように述べている。

「この国の民営化・規制緩和の動向をみると、…（中略）もっぱら経営の合理化のみが進められ、「公共性の喪失」という、この政策のもっとも悪い面が集中的に現われてきていることが分かる。ここでとくに問題となるのが、郵便事業のような「独占」とともに「全国均一料金によるサービス」が義務づけられているという特殊な分野での、「民営化・規制緩和（競争導入）」の是非である。ニュージーランドの場合は、この路線が国民へのサービス低下を招いた点はほぼ間違いない（p.126）」

同氏はまた、「オーストラリアについてであるが、1990年に郵便事業が公社化されている。…（中略）オーストラリアの場合、隣国のニュージーランドとは異なり、郵便の独占を維持したうえで、郵便事業により自主性を与える方向で改革が進められている。これは、「公共性」に対する配慮をふまえたものであって、「企業性」と「公共性」のバランスをみるうえでの好例と言えよう（p.127）」と両国の民営化を対比している⁴⁴。

ニュージーランド郵政改革の開始から20年経過した2007はわが国郵政民営化の年でもあるが、『週刊ダイヤモンド』12月22日号は、「ニュージーランドの急進的な改革路線は破綻していた。…（中略）郵便局は次々と閉鎖され、ポストショップ（フルサービスを提供する郵便局）は5年間で8割も減った。その上、農村地域の郵便配達に特別料金が加算された」とし、「海外の郵政事業に精通しているジャーナリスト・星野興爾氏」の談として、同特別料金に対し「私企業の利益と社会的責任のどちらを優先すべきかが問われた訴訟」が行われ、「判決で裁判官は、「最優先に考慮すべきは商業的利益である」と明言した。民営化まっしぐらである」という見方を示している。さらに、キウイ銀行については、「（郵便貯金が）国費投入という「授業料」を伴って復活」と表現し、独占撤廃については、「（参入企業は）国営のニュージーランドポストが持つ圧倒的なシェアを切り崩せなかった」という評価を下した。

ニュージーランド郵政民営化に関するこれら評価は、すでにわが国における一般見解となっており、同国の郵政改革に対する正しい認識の妨げにもなっている。ニュージーランドの郵政民営化に関して、学術的な国際比較研究や綿密な調査はほとんど行われていないため、以下では、上記諸見解のどの部分が正しくどの部分が誤りであるかを検証しよう。

5.3 NZ郵政改革における他の側面（1）：民間並み企業への脱皮

ニュージーランドの郵政改革がその民営化プロセスにおいて、様々な社会問題を引き起こしてきたことは事実である。しかし日本で語られてこなかった改革のもう一面として、まず民営郵便会社NZポストの民間並み企業への脱皮に係る取組みについて以下に述べたい⁴⁵。

松原（1991）が述べていたように、改革の当初方針では、3事業が全て株式を民間売却し完全民営化を実現する予定であった。NZポストの企業組織改革も株式売却を前提として、市場競争力のある企業に再生することが元々の目的だった。

44 ひとつ疑問に思われることは、松原（1991）のニュージーランドおよびオーストラリア郵政改革に関する全記述で、参考／参照文献が一つも挙げられていない点である。

45 この項の記述は主としてKung and Foo（1996）の報告内容に基づいている。彼らのWPは同国の主要大学図書館ならどこにでも置いてある。組織改革の取組みに関するさらに詳細な内容は西垣（2011c）で紹介した。

第一の取り組みは、経営情報伝達／報告システムの構築による意思決定の一元化であった。これによってトップのリーダーシップが発揮しやすい体制を最初に打ち立てた。

第二の取り組みが、ドラスティックなリストラ（スリム化）である。旧郵電省の上級管理職から厳選された者だけが事業部門を担当し、民間大手一流幹部を戦略策定／マーケティング／財務／人事部門に勧誘した。管理職もまた民営化に際しリストラの対象になったことは注目に値する。一般職員については、7年で全体の40%（4,000人超）を削減した。この削減は直営郵便局閉鎖を伴っており、例えば88年の一年間だけで432の郵便局が閉鎖された。これも日本では民営化のネガティブ面としてよく強調されるが、80年代前半までの郵政事業は雇用の受け皿として際限なく政策的に利用された経緯があり、大量の過剰人員を抱えていた事実も考え合わせなければならない。

スリム化が完了した段階で、はじめて質的な組織強化の取り組みが行われた。意思決定を一元化する一方で人事権は分権化を進め各部署の管理者に任命権と説明責任とを負わせ、管理者による個人評価システムの構築と能力給が導入された。さらに上級と一般の区別なく職種ごとに職能訓練プログラムや海外留学制度を導入し、組織全体として一人当たり生産性の向上が図られた。

企業組織改革は合理的・計画的に進められた。人事改革の次は事業改革である。89年からはロジスティクス改革が行われ、郵送ネットワークの拡充および効率化が図られた。例えば、自前の宅配子会社（89年）と合併航空会社（91年）を設立する一方で、コントロールセンターがネットワークを一元管理する情報網システムを構築するといった具合である。職員一人当たりの生産性をさらに向上させるために、勤務態様の効率化も図られた。具体的には、①時間帯交代制から固定時間体制への転換、②パートタイマーの大量採用、③職場監視体制を強化する「新生産統制システム」の導入といった改革である。

松原（1991）が、ニュージーランドの民営化路線を「この政策のもっとも悪い面が集中的に現われてきている」と断じたのは、NZポストが人事改革を一段落させ事業改革に取り組み始め、未だその十分な成果が現れていない時期であった。積極的でより柔軟な事業展開が開始されたのは人事改革と事業改革が一定の成果を収めた段階（93年）からである。

特筆されるべきは、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たことである。これにより計量手続きが省略され、効率性と顧客利便性が一段と向上した。その他の新サービスとしては、ビジネスレター低料集配、行政機関向け窓口支援システム、宅配ネットを通じた4時間以内の電報等々を挙げることができる。

以上にみえてきた組織改革によって事業パフォーマンスは大いに改善することになる（表5参照）。

1996年頃からは、金融業への進出が徐々に行われていった。為替業務としてはネットショッピングにおける代金決済サービス、受信業務では代理銀行サービスを開始した⁴⁶。事業展開の流れからすれば、キウィ銀行設立もNZポストの収益拡大を狙った与信業務への進出意図があったとするのが無理のない解釈である。政治的には金融排除問題の解消が期待されたことも事実だが、一度手放した郵貯を「国

46 NZポストの金融業進出に関しては、Lilley（1996）、p. 44、Simpson（1998）、p. 5、Stride（1998）、p. 12等を参照。代理銀行業務とは、店舗合理化を進める（外資を中心とした）民間金融機関が尚過疎地等における預金吸収だけは継続したい場合に郵便局にその業務を委託するものである。NZポストとしては窓口委託収入が確保できると同時に、同国において深刻化していた金融排除問題を緩和する機能も果たしていたと考えられる。

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	579.02	498.58	477.89	500.64	526.40	588.47	620.15
税引き前利益	141.34	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	459.24	374.87	379.78	396.43	393.18	419.01	424.91
平均株主資本	134.44	158.19	185.25	212.55	215.13	210.63	221.49
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

典拠：Kung and Foo (1996), p. 25.

費投入という「授業料」を伴って復活させたのではなく、そこにNZポストのビジネスチャンス拡大という商業的理由があったことを見落としてはならない⁴⁷。その背景には郵便事業の完全自由化に直面したことによる事業の不確実性があった（詳細は次項）。その他に新たな事業展開としては、自らの成功体験を生かした国際郵政コンサルティング業務が挙げられよう⁴⁸。

改革の成果は先述した『デロイト経営雑誌』の94年度カンパニー・オブ・ザ・イヤー賞獲得にも表れている。ただしここまでの「成功」は、ドイツポストの場合と同じく、産業インフラ提供企業としての成功である。決して生活インフラ提供企業としてNZポストが国民から評価されたわけではなかった。そのことは、郡部特別配達料金の値上げが社会問題化したことが如実に物語っている。NZポストは更なる脱皮を求められていた。

5.4 NZ郵政改革における他の側面（2）：競争政策と生活インフラ維持の両立

NZポストは1987年の分割／株式会社化にあたって、生活インフラ維持に関し政府との間で数項目から成る合意（a Deed of Understanding）を取り交わしていた。この合意は1986年に成立した国有企業法⁴⁹により、財務大臣と国有企業大臣がNZポストの株式を50%ずつ保有する株主となることで実効性を高めた。合意の内容は、①通常郵便に関して全国一律料金を課すこと、②最小限度の小売店舗を維持すること、③週6日配達すること、④通常郵便に関してCPIと連動した料金を維持することである。政府との合意は、時代の流れの中で、多少追加が行なわれることがあった。1995年には、廃止された郡部配達特別料金を再び導入しないことが加えられた。

時代の流れの中でもう一つ進行していったのが、郵便独占撤廃の動きである。1987年の郵便サービス法では、「200グラム以下の信書に関する配達独占権」がNZポストに与えられ、他の諸国と同様、

47 家森・西垣（2009a）p. 35等も参照のこと。

48 Griggs（1999）, p. 15等を参照。

49 同法はNZポストに一定の商業的自由も与えていた。

そこから得られた利潤によって生活インフラ維持費用の一部を賄っていた。だが1992年には、政府が郵便独占撤廃を将来の選択肢として明確化した。当時のCEOであるH. Parkerは、「今すぐに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」、「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、ユニバーサル・サービス義務を背負ったままの独占撤廃というビジネスモデルは成り立たないと主張した⁵⁰。

郡部配達特別料金の値上げは⁵¹、一定の生活インフラ維持を義務付けられたNZポストが、その費用を賄うための収益源（排他的ライセンス）を取上げられようとしたことに対するひとつのレジスタンスであったと考えられる。しかし前述のように同特別料金はその値上げが阻止されただけでなく、廃止にまで追い込まれた。

1997年、郵便独占撤廃を盛り込んだ改正郵便サービス法案が可決された。翌98年同法が施行される。ニュージーランドの場合、自由化には二つの特徴がある。ひとつは新規参入者にユニバーサル・サービス義務を一切負わさなかったことである。もうひとつは新規参入者が一定の料金を支払うことでNZポストの郵便ネットワークを利用可能にしたことである。したがって参入者が収益を確保するためにNZポストのシェアを切崩す必要はない。営業可能な範囲で収益機会を見つけて事業者登録するだけで後はNZポストに全国津々浦々まで配達を委託するだけで良いのである。98年以降の12年間に60社弱が参入し、現在20数社が登録している。初期参入者である外資系のDXとFast Wayは主要都市で今でもポストを設置し国際郵便でNZポストの競争相手として営業を継続している。90年代以降、郵便料金は据え置かれており、群小の参入者たちはNZポストと対等競争はできなくても一定の競争圧力を形成している可能性が高い。

生活インフラ維持義務を負ったまま、「クリーム・スキミング」を完全に許してしまったNZポストには当然苦しい将来が予想された。だが実際に窮地に立たされる前に、経営トップが管理者層に経営理念として示したものが「5ステップ経営原理」である。その内容は、①可能な限り低価格／低費用で顧客ニーズを満たす信頼でき効率的で多様な郵便サービスを提供する、②株主に良好な商業的利益を提供できるだけの持続的収益性を達成する、③株主価値を保守／増大させるための事業投資意思決定を行う、④社会的義務に喜んで応じることによってニュージーランド人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、というものである⁵²。要約すれば、効率性、利便性および収益性を、株主である政府（財政）と生活インフラ維持という公共目的のため、そして従業員のために徹底して追求するということである。

こうした収益性追求と社会的義務履行とを調和させた事業展開の一つがキウイ銀行の設立であった

50 Kung and Foo (1996), pp. 20-21参照。

51 同特別料金は1922年に導入されており「値上げ」であって「加算」ではない。個別農家が何キロも離れ孤立して軒を構える同国では、一軒当たりの配達コストに規模効果が期待できない。「商業的」理由があったとしても「民営化まっしぐら」というのは事情を知らない短絡的発想である。詳細は、家森・西垣（2009a）pp. 30-31を参照のこと。

52 同上、p. 23参照。

と言えるだろう。こうした経営理念に則った事業運営を継続したことによって初めて、その後の15年間で生活インフラ提供企業として社会的に認知されるようになり、2010年の企業総合評価ランキングの第1位に結びついたと考えることができる。

5.5 ニュージーランドにおけるイコール・フットィングの思考法

NZポストは87年の分社化以来、株式を100%政府（財務大臣50%、国有企業大臣50%）が保有し続けている。そのNZポストが参入自由化にあたりクリームスキミングを民間企業に許したのは、全国ネットワークをすでに確立した同社と民間との競争バランスをとるために他ならない。目的はあくまで競争促進である⁵³。国有企業が「民業の補完に徹するべき」という法規定はなく社会的義務の履行は国有企業の本来の目的ではない。同国の国有企業法とは別に前述の『政府との合意』を必要とする理由である。1986年国有企業法は商業的利益の追求を国有企業の第一目的と定めている⁵⁴。この点は同国で非常に重視されており、99年に成立した労働党連立政権が国有企業の社会的義務を重視する公約を示したときに法学論争にまで発展した経緯がある⁵⁵。

民業圧迫問題は存在するが限定的である。NZポストが子会社としてキウイ銀行を設立しようとしたとき、当初ポストが全額自己資金で賄う予定だったのが、98年の排他的ライセンス撤廃や電子メールの普及によって黒字が大きく減少した。そこで政府がポストに対して8,000万NZドルの増資に応じることとなったが⁵⁶、これに対し野党国民党は（巨大外資ではない）小規模コミュニティー金融機関と同じ市場で競争することになるキウイ銀行にだけ納税者の資金が使われるのはフェアではないと批判したのである。政府は共同体金融機関の預入限度額に関する規制を緩和する等、競争を促進させる方向で対応した⁵⁷。「暗黙の政府保証」があるから国有企業を規制するという日本的発想ではなく、与野党ともに市場公正と競争促進を第一義とするのである。

ではキウイ銀行設立にあたって外資系の大手民間金融機関はどのような態度を示したか。ABS銀行およびナショナル銀行は揃って「単なるもう一つの競争相手」と評した。ウェストバック・トラストは「他のいかなる競争相手とまったく異なることはない。競争は消費者の利益である」を述べた⁵⁸。そして最大手である（かつてポストバンクを買収した）ANZ銀行は広告を打ち、キウイ銀行設立を歓迎すると共にANZが競争で負けることは決してはないと宣言した⁵⁹。彼らの寡占市場に参入者が現れるということは利益の減少を意味するが、「民業圧迫」を理由に政府を非難することはない。競争を望まないことは競争力／収益力のないことの証しであり、市場に対してネガティブ・シグナルを送ることになってしまう。わが国郵政論争における「産」ポジションと異なって発想が自由主義的な市

53 政府公式HP、特に郵政政策（http://www.med.govt.nz/templates/ContentTopicSummary_5292.aspx）参照。

54 New Zealand Legislation 1986, p. 1307参照。もちろん官業特典など優遇措置も一切ない。

55 Chen (2001) は86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と主張した (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。

56 『週刊ダイヤモンド』記事がいう「授業料」とはこれのことかと思われる。

57 01年3月19日の国民党リチャード・プレップル議員の意見表明、およびミシェル・カレン財務省（当時）の答弁等を参照。詳細は家森・西垣（2009a）を参照のこと。

58 Lilley (2001), p. 4 参照。

59 *National Business Review* 2001/4/20号, p. 53参照。

場原理に適っているのである。

6. 郵政民営化の国際比較とわが国における郵政改革諸案の評価

6.1 郵政改革の国際比較研究から導かれる一般仮説

われわれは以上に参照してきた郵政民営化の国際比較に関する数々の先行研究ならびにわれわれの独自調査結果に基づいて、郵政改革の「成功」に関する一般仮説を導きたい。

ドイツの改革事例から導かれることは、合理化や排他的ライセンスの設定によって民営会社の安定／発展を促進しても、それらの果実である利潤が生活インフラの維持に使用されるとは限らないということである。したがって生活インフラ維持のためには、政府／住民主体の実効的枠組みが確保される必要があるということだった。イギリス事例からは、しかしながら、そうした生活インフラ維持のための実効的枠組みがあっても、民営会社の経営安定／事業発展が図られなければ、生活インフラやサービス水準の維持は難しいという結論が導かれた。

対照的な先進二カ国の事例を総合すると、第一に何らかの手段によって民営郵政の経営安定／事業発展が図られること、その上で第二に、生れた余剰が生活インフラ維持に向けられる枠組みが存在していること、この二つが民営郵政による生活インフラ維持の必要十分な条件であるという仮説を手に入れることができる。しかしこれらにはさらに留保されるべき付随的条件が伴っている。

まず民営郵政会社の経営安定／事業発展のための手段は市場原理と調和していなければならない。民営化のソフトランディングのために、排他的ライセンスが維持される適切なモラトリアム期間は必要とされるだろう。その期間は短過ぎれば変革が間に合わず、長過ぎれば市場メカニズムを歪め産業構造の転換を遅らす結果となろう。モラトリアムの時間的長さは各国の事情によって一様には決められないかもしれないが、重要なことは、そのモラトリアム期間に官僚的組織を改め民間並みに競争力のある顧客第一主義の企業に再生できるかどうかである。イギリス国民貯蓄やNZポストの組織／事業改革が、われわれが参照するに適切なモデルであると考えられる。

さらに、民間並みに再生した民営郵政会社によって生み出された余剰が生活インフラ維持のために利用される枠組みが「実効的」であることが求められる。実効性こそが重要なのであり、それを求めて各国の実情に合わせた模索が行われる必要がある。モデルとして、イギリスの郵便サービス利用者協議会のような住民参加型のスキーム、イギリス国民貯蓄の場合のような事業目的の明文化、そしてNZポストの場合のような縛りの強い政府との合意、これらがわれわれの参照するに適切なモデルといえるであろう。

6.2 『民営化に関する基本五原則』はどのように評価されるのか

それでは前項で導かれた郵政改革に関する一般仮説に照らして、まず小泉政権下で成立した郵政民営化法の基になった『民営化に関する基本五原則（「竹中五原則」）』について検証したい⁶⁰。

第一は「活性化の原則」で、日本経済を活性化させることが改革の最大ポイントとされる。また第

60 竹中（2006）、pp. 150-151を参照。

二の「整合性の原則」とは、他の諸改革と共に日本経済の成長に結びつくような改革ということである。前々稿に述べたようにこれらは「学」ポジションの中心命題だが、郵政改革の目的としての経済活性／経済成長は諸外国との比較研究からは相当異質な論点である。確かに肥大化した郵貯は日本に特有の問題だから、諸外国にない論点が入っていても不思議ではない。しかし仮に郵貯銀行を通じてリスクマネーを供給させたいのなら、現行郵貯の徹底した組織改革が必要であろう。当初の予定通りに民間に株式をすべて売却し完全民営化を果たしたとしても、受け皿となった本邦金融機関にリスクマネー供給のノウハウがないのなら、残された選択肢は外資に委ねることだろう⁶¹。だがそれら反対派から攻撃されそうな課題については一切の議論を回避する。それが法案通過を至上命題とした小泉／竹中流民営化である。

第三は「利便性の原則」で、「より利便性の高いサービス提供」と「ユニバーサル・サービス維持」を謳っている。ここでは「産業インフラ」と「生活インフラ」の混同が生じていることが理解できる。民営郵政会社が効率的／競争的企業へと再生するという意味で民営化が成功すれば、産業インフラが充実発展する期待は生まれる。しかし生活インフラ維持については、たとえ民営郵政が事業を軌道に乗せたとしても、ドイツの例が示したようにその履行を民営会社に促す実効的スキームが必要とされるのである。2005年の郵政民営化法では結局そうした枠組みは示されなかった。公共性に関する寺尾(1982)や桜井(2001)の議論は、気付かれなかったか、無視されたのである。

第四は「資源活用の原則」で、人的／物的資源、ノウハウ、ネットワーク等をしっかり活用しようという内容である。もし竹中氏が本当に民営郵政の「事業の成功」を民営化の目的としていたら、いかに資源を活用するかは民営郵政に目標達成を目指すなかで自主的に判断させればよいことである。続く第五は「雇用配慮の原則」で、雇用維持に最大限配慮してスムーズな民営化を実現することが目的とされる。この原則が雇用者としての民営郵政の意思決定権を奪うことになった。行き過ぎたリストラは回避するべきだろうが、雇用政策の自由がまったくないということは、民営郵政から自主的な組織改革における選択権を奪うことである。郵政民営化委員会はその一例だが、小泉／竹中流郵政民営化の際だった特徴の一つは、民営会社経営への政治介入を当然のこのように考えていることである⁶²。

郵政改革先進国との国際比較から判断される限り、『民営化に関する基本五原則』が本当に民営化の「成功」を目指していたのか、疑問と言わざるをえない。前々稿で指摘したように、小泉／竹中の郵政民営化路線は、「学」ポジションに中心軸をおきながら、他の「公」「産」「官」を政治的に気遣って見せた。「公」に対してはユニバーサル・サービス維持、「産」に対しては「五原則」で明確な態度は見られなかったが後にはイコール・フットイングを強調した(「民営化委員会」がその例)、そして「官」に対しては「雇用配慮」といった種々の政治的気遣いをみせた。こうした法案を兎にも角にも通過させようとした基本姿勢によって民営化成功の要諦を踏み外したと断言してよい。加えて、主軸である「学」ポジションを国際比較の中で相対化する作業を怠っていた。

61 前稿第4節では、郵政マネーを外資に委ねることが必ずしも国民の利害と矛盾しないことを論証した。

62 政治介入の「伝統」は、彼らを引き継いだ諸政権、現政権にも引き継がれている。

6.3 『郵政改革の基本方針』および『郵政改革法案』はどのように評価されるのか

次に、2009年以降の国民新党主導の見直し路線は、国際比較の観点からどのように評価できるだろうか。『郵政改革の基本方針（平成21年10月20日閣議決定）』では、(1)郵便局ネットワークを通じた郵政三事業の維持、(2)地域住民や生活弱者の権利保障／格差是正をネットワーク維持の目的とすること、(3)ユニバーサル・サービスの法的担保と利用者視点重視・地域金融機関への配慮、(4)4分社体制の見直し、(5)情報開示と説明責任の徹底、および(6)株式売却を含んだ郵政民営化法廃止といった措置が盛り込まれた⁶³。

上記(1)から(3)までは、生活インフラ維持を法的に義務付けようとする動きであるように思われる。しかし問題点は二つある。ひとつは生活インフラ維持の必要条件として民営郵政の経営安定／事業発展をいかなる方法で実現するのか、後半の(4)から(6)までを読んでも明らかではないことである。もう一つの問題は社会的義務を履行させる実効性のある枠組みに関して(5)「情報開示／説明責任」以外の何も具体的に示されていないことである。すなわち『基本方針』は生活インフラ維持を謳ってはいても、その前提となる諸条件をほぼ何も満たしていないことになる。

ではより具体的な改革内容が示された『郵政改革法案』はどうであろうか。その要旨は⁶⁴、

- (1) 4分社化体制を見直し、持株会社と郵便事業会社、郵便局会社の3社を統合、その下に郵貯銀行と郵便生命保険を置く体制にする。
- (2) 政府は持ち株会社に対して3分の1超出資、持株会社は郵貯銀行と郵便生命に対してそれぞれ3分の1超出資する。
- (3) 郵貯銀行の預入限度額を現在の1千万円から2千万円に引き上げる。郵便生命の保険金上限額は現在の1300万円から2500万円に引き上げる。
- (4) 基本的なサービスを全国あまねく公平に行うユニバーサル・サービスについて、現在義務付けられている郵便事業に加えて、郵貯銀行、郵便生命にも拡大する。
- (5) 郵便生命にがん保険などの新規事業への参入を認める。
- (6) 日本郵政グループの会社間の取引で生じる年間500億円規模の消費税を免除する。
- (7) 郵貯銀行や郵便生命に対し、金融検査の手続きを簡素化する。

以上のうち(1)、(2)および(7)は郵政グループを市場から一定程度隔離或いは優遇することによって利益が確保しやすい環境をつくる措置と見なせる。それによって生活インフラ維持が一時的に容易になるかも知れない。しかし郵政各社が組織変革を通じて競争的な企業に脱皮するインセンティブは大いに低減することだろう。利益を確保しやすくする点では(3)と(5)も同様の効果が期待できるが、民間並みの企業に再生することなくして効率的な資金運用は期待できない。長期的な視点から消費者の経済厚生が高まることも、もちろん期待できないのである。

民営会社を市場から隔離して優遇する方法は、ドイツと同じく（産業の構造転換を促進する機能も含めて）市場メカニズムを歪めるだけでなく、得られた利益は非効率事業が生み出した損失の穴埋めに使われる可能性が大いに考えられる。またイギリスの場合と同様、官僚的組織を改め民間並み企業

63 橋本（2010）、p.13等を参照。

64 共同通信社ウェブ・サイト参照。

として生まれ変われなければ、サービス水準の維持も覚束なくなる可能性も高いのである。

生活インフラ維持を謳っている点で「公」ポジションに受け入れられやすく、また経営環境が市場原理から離れてルーズになるという点で「官」ポジションに受け入れられやすい、そうした性格に彩られた『郵政改革法案』は、民営化先進諸国の国際比較研究から得られたもっとも望ましくないシナリオを、集約された形でわが国郵政改革の将来に投影しているのである。

7. 結論的考察

本稿を通じて行った郵政改革の国際比較研究によって導かれた結論とは、「学」ポジションを主軸に「公」「産」「官」の3ポジションに政治的配慮を見せる小泉／竹中流民営化も、「公」と「官」の2ポジションに二つの軸足をもった国民新党流見直し案も、いずれもわが国の郵政改革を産業インフラの向上と生活インフラの維持発展という意味での「成功」に導く可能性は低いということである。成功しない理由は明らかで、それら4つのポジションはそれ自体、郵政改革あるいは民営化を成功に導く要素を何も持ち合わせていないからである。

「学」ポジションの「郵貯が占めている資金が民間に流れることにより、公共部門に歪んで流れていた日本の資金循環が一気に是正される」という「希望」は、郵政金融事業も含めた民営郵政諸企業が、官僚的組織を改めて民間並みの競争力のある企業体に再生し経営を安定させて事業を進展させることがない限り、実現することは困難であろう。

さらに、「官」ポジションは組織改革という「痛み」を経験しなければ郵政改革の成功を経験することはないという意味で、「公」ポジションはサービスを与えられるだけの立場からサービスに主体的にかかわる立場へと転換しない限り生活インフラが維持される保証はないという意味で、そして「産」ポジションは保護主義を捨てない限り郵政事業と共倒れになる危険性が高いという意味において、いずれも民営化を成功に導くポテンシャルを全く備えていないのである。結局自らのポジションへの拘りは郵政改革の成功にとってマイナス要素にしかならない。

国内的にしか通用しない「公」「産」「官」「学」4ポジションに拘泥した民営化は幻想だということ、それが世界に目を向けたときに見えてくる郵政改革の厳しい現実である。

参 考 文 献

- (1) Campbell R. M., 2002, *The Politics of Postal Transformation: Modernizing Postal Systems in the Electronic and Global World*, McGill-Queen's University Press.
- (2) Chen, M., 2001, "The Changing Shape of the Public Sector under the Labour-Led Coalition Government", *New Zealand Law Journal* 207.
- (3) Crew M. A., and Kleindorfer P. R., 2000, *Current Directions in Postal Reform*, Kluwer Academic Publishers.
- (4) Dalziel, P., Lattimore, R., 1999, *the New Zealand Macroeconomics*, Oxford University Press.
- (5) Gibson, N., 2010, "Pony Express lives on at New Zealand", *National Business Review*, 27th August.
- (6) Griggs, K., 1998, "New Zealand Post Prospers in Global Mail Management", *National Business Review*, 30th July.
- (7) Hosking, R., 1997, "NZ Post upset at Stamp Move", *National Business Review*, 21st November.
- (8) Hosking, R., 1998, "New Zealand Post Runs Foul of Government Again", *National Business Review*, 13th February.
- (9) Inder, R., 1998, "State Mail Carrier Denies Abusing its Market Strength", *National Business Review*, 11th December.

- (10) Kung, J., and Foo, R., 1996, "New Zealand Post - A Success Story -", *Case Research Publication*, 2/96.
- (11) Lilley, R., 1996, "Post Shop Plan for a Greatly Expanded Role", *National Business Review*, 26th July.
- (12) Lilley, R., 2001, "People's Bank will benefit from 275,000-customers churn factor", *National Business Review*, 23th February.
- (13) Punnett, R. M., 2004, *British Government and Politics, Sixth Edition*, Dartmouth Publishing.
- (14) Simpson, M., 1998, "NZ Post Goes for Internet", *National Business Review*, 25th September.
- (15) Stride, N., 1998, "New Zealand Post Fights the Electronic Onslaught", *National Business Review*, 3rd April.
- (16) Department of National Savings, 1979, 1981, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, *Annual Report*.
- (17) Deutsche Post, 2003, 2005, 2007, 2009, *Annual Report*.
- (18) *New Zealand Legislation* 1986.
- (19) 相沢幸悦・平川本雄, 1996, 『世界の貯蓄金融機関 国民生活に不可欠な金融機関の役割』日本評論社。
- (20) 有田哲文・畑中徹, 2007, 『ゆうちょ銀行 民営郵政の罪と罰』東洋経済新報社。
- (21) 井澤秀記, 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』（神戸大学）55, 1-10。
- (22) 石井陽一, 2007, 『民営化でだれが得をするのか 国際比較で考える』平凡社。
- (23) 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。
- (24) 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－ドイツ金融システムにおける位置づけ－」『証券経済研究』第50号, 67-88。
- (25) 桜井徹, 2001, 「郵便事業民営化批判－ドイツの事例を踏まえて」『経済』12月号, 122-137。
- (26) 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－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。
- (27) 桜井徹, 2006, 「日独比較からみた郵政民営化」『経済』3月号, 55-73。
- (28) 桜井徹, 2008, 「郵便事業自由化と社会的規制－ドイツにおける最低賃金導入問題を中心に－」『立命館経営学』第46巻第6号, 63-93。
- (29) 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『コミュニティー政策学部紀要』第7号, 87-109。
- (30) 高島博, 2005, 『郵政事業の政治経済学－明治郵政確立史, 日英経営比較と地域貢献－』晃洋書房。
- (31) 高橋洋一, 2010, 『日本経済のウソ』筑摩書房。
- (32) 竹中平蔵, 2006, 『構造改革の真実』日本経済新聞社。
- (33) 田中弘邦, 2004, 『国営ではなぜいけないのですか－公共サービスの在り方を問う』マネジメント社。
- (34) 都留重人, 2006, 『市場には心がない 成長なくて改革こそ』岩波書店。
- (35) 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。
- (36) 中北徹, 1998, 「政府の金融活動の国際比較－住宅金融活動を中心にして－」, 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。
- (37) 西垣鳴人, 2011a, 「学説史としてみた郵政論争（上）－改革についての政府内論議を中心に－」『岡山大学経済学会雑誌』第42巻第4号, 77-102。
- (38) 西垣鳴人, 2011b, 「学説史としてみた郵政論争（中）－民営化反対論と組織批判論の体系化－」『岡山大学経済学会雑誌』第43巻第1号, 19-52。
- (39) 西垣鳴人, 2011c, 「民営郵政は如何にして社会的義務を果たすのか～国際比較に基づく考察」, 財団法人ゆうちょ財団大阪研究会, ディスカッションペーパー。
- (40) 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。
- (41) 橋本賢治, 「郵政民営化の抜本的見直しに向けて」, 『立法と調査』, No. 305, 2010。
- (42) 東谷暁, 2005, 『民営化という虚妄 「国営＝悪」という感情論が国を減らす』祥伝社。
- (43) 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。
- (44) 星野興爾, 2004, 『世界の郵便改革』郵研社。
- (45) 星野興爾, 2005, 『世界のポストバンク』郵研社。
- (46) 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躰き」, 『週刊ダイヤモンド』04/12号, 116-119。
- (47) 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。
- (48) 松原聡, 2002, 『なぜ日本だけが変われないのか ポスト構造改革の政治経済学』ダイヤモンド社。

- (49) 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。
- (50) 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。
- (51) 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。
- (52) 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－わが国郵政金融事業民営化への示唆－」『生活経済学研究』第30号, 27-42。
- (53) 吉田喜一, 1999, 「ドイツ郵便貯金の民営化と現状」『金融』6月号, 2-11。
- (54) 『週刊ダイヤモンド』, 2007年12月22日号, 95-99。
- (55) 『日経ビジネス』, 2001年6月18日号, 26-47。

**Postal Services Administration Controversies in Japan
Regarded as a Doctrinal History (III) :
An Evaluation from a viewpoint of international comparisons**

Narunto Nishigaki

Abstract

The purpose of this paper is to re-evaluate the four positions of the postal administration disputes discussed in our previous papers, which can be regarded as political positions peculiar to Japan in a global viewpoint based on precedence researches of the international comparisons about postal reforms in several countries, such as Germany, UK and New Zealand, and on international comparison analysis original with this paper.

After the work above, we will also re-evaluate “The Postal Service Privatization Law” (passed in the time of Koizumi Administration) and “The Postal Reform Bills” (under parliamentary discussion when this paper was written) each other.