

日本の民営化における公共性と企業性(4) ——JRとNTTを素材として——

林 淑 馨

序章 問題関心と課題設定

第1節 問題関心

第2節 先行研究と課題設定

第3節 全体の構成

第I部 民営化に関する予備的考察

第1章 民営化の国際的動向——西欧諸国を中心に——

第1節 イギリスの民営化

第2節 フランスの民営化

第3節 ドイツの民営化

第2章 民営化の概念と分析の視点・枠組

第1節 民営化の概念（以上、183号）

第2節 分析視点——公共性と企業性——

第3節 分析枠組

第II部 事業体の活動における公共性と企業性

第3章 JRの活動（以上、184号）

第1節 国鉄分割民営化の経緯

1.1 公社としての国鉄

1.2 民営化の検証

第2節 民営化の検証

2.1 公共性の視点から

2.2 企業性の視点から（以上、185号）

第4章 NTTの活動

〈66〉 日本の民営化における公共性と企業性(4) (林)

第1節 電電公社民営化の経緯

1.1 公社としての制度の特徴と限界

1.2 民営化の論点——公共性と企業性は両立できるか——

第2節 民営化の検証 (以上、本号)

第Ⅲ部 事業体の組織改革における公共性と企業性

第5章 JRの組織改革

第1節 組織構造

第2節 組織文化

第3節 管理手法

第4節 国鉄・JR・私鉄の相違点

まとめ

第6章 NTTの組織改革

第1節 組織構造

第2節 組織文化

第3節 管理手法

第4節 電電公社・NTT・民間電話会社の相違点

まとめ

終章 民営化における公共性と企業性

第1節 国鉄と電電公社の民営化の全体像とその評価

第2節 民営化・事業体の活動・組織改革の関係

補論 民営化の日台比較

第1節 台湾の公企業の概略

第2節 日本と台湾の民営化の比較

——鉄道・電気通信事業を中心に——

付録1：調査の概要

付録2：国鉄分割民営化に関するアンケート調査質問票

付録3：電電公社民営化に関するアンケート調査質問票

付録4：国鉄・電電公社の民営化に関するアンケート調査の結果

参考文献

第4章 NTTの活動

前章では、国鉄の分割民営化を例にして、公共性と企業性の視点からJRの活動の変化を検討してきた。本章では、前章と同じ視点に立って、もう一つの電電公社民営化の事例を検討したい。

日本の電信事業は1869年（明治2年）の創業以来、百年以上にわたって公的・独占的形態で経営されてきた。戦後、産業の振興のために通信事業の育成が急務であったことから、1952年に電電公社が創立された。その後、電電公社は、「電話の積滞解消」と「全国自動即時化」の二大使命を背負った。1979年に二大目標を達成してから、通信技術の革新と高度情報社会の要請に対応するため、1985年4月1日に、電電公社は日本電信電話株式会社（以下、「NTT」という）に改組、民営化された。民営化前の電電公社の経営状況を見ると、1982年で3,696億円、83年で3,840億円の黒字を出しており、財務問題は電電公社改革の主な原因ではなかったと思われる。それでは、黒字の電電公社の民営化の原因は何であろうか。また、民営化に伴い、監督官庁・国会とNTTの関係はどのように変化したのか。これはNTTの活動にどのような影響を及ぼしたのか。民営化と競争導入に伴って、電気通信事業における「公共性」と「企業性」を如何に調和させるのか。これらのことが本章の問題関心である。

電電公社民営化に関する研究は少なくない。多くの研究は、競争導入が電気通信市場にどのような影響を与えたのか、或いは事業体をどのように規制すれば良いのか、という視点から考察する。だが、民営化後、公共性と企業性をどのように両立できるのか、という視点から研究する

〈68〉 日本の民営化における公共性と企業性⁽⁴⁾ (林)

ものはいまだ不十分と思われる。本章の課題は、公共性と企業性の視点から、民営化と競争導入に伴う NTT の活動の変化を分析することである。

以下では、まず、電電公社の歴史的経緯、公社としての制度の特徴と限界を明らかにしたうえで、公共性と企業性の視点から、電電公社民営化をめぐる論争を整理・分析する。次に、これらの論点にそって民営化後の効果を検証することにする。

第1節 電電公社民営化の経緯

1.1 公社としての制度の特徴と限界

(1) 電電公社の歴史

1. 前史－国営時代

日本の電信・電話事業は1869年の創業以来、通信省を経営主体とする国有国営事業として、郵便事業と合同で運営された⁽¹⁾。明治初期、全国各地に反政府勢力が存在したため、中央集権体制の確立、及び情報・動向の掌握のために、電信は極めて重要な手段となった。1877年の西南戦争で、電信が政府軍の有力な“兵器”として大活躍し、「政府軍の勝利は、電信の独占による」と言われた⁽²⁾。この時期、軍部が電信を独占し、記者が政府軍に有利な軍事報道しか送信できないように情報統制を行っていた。通信事業が権力側による情報統制の手段となって軍事と結びつくことは、長い歴史をもっている⁽³⁾。

創業期の電信電話事業は設備投資が不十分で国民に普及しなかったが、日本経済の成長につれて、企業を中心として、需要が増加してきた。その結果、1912年には全国の電話加入者は18万に増加した。但し、旺盛な電話需要に供給が追いつかず、「電話積滞」が12万もあった⁽⁴⁾。電話積滞の主な原因は、膨大な軍事費を支払うために、電話網を拡張する資金がなくなってしまったことである⁽⁵⁾。

2. 戦後

戦後、1948年7月に出されたマッカーサー書簡は、能率増進のため通信省の完全なる再編成が実施されることが望ましく、そのためには、政府の郵便事業を他の業務から切り離し、通信省に代わって内閣の内部に二つの機関を設置することが考えられる⁽⁶⁾とした。その結果、1952年に、郵政と電気通信の分離が実施され、さらに電電公社が国内通信を、国際電信電話株式会社（KDD）が国際通信をそれぞれ独占することになった。その経緯は次の通りである。

電信電話事業の振興のため、通信網の拡充と全国ネットワークの架設が期待され、通信事業の育成は国家の責任と認められた⁽⁷⁾。そこで、政府は1949年7月に電信電話復興審議会を設置し、「経営主体については事業の基本的性格である公共性、技術的統一性、自然的独占性及び事業の現状に鑑み、最大限に民営的長所を取り入れた公共企業にすることが適当である」との答申を出した。さらに、51年8月、「将来民営に移管することを前提として差当り公企業体とすること」との答申が行われた。これを受けて、52年4月に政府は日本電信電話公社法案、同法施行法案、国際電信電話株式会社法案を閣議決定し、同年8月1日に日本電信電話公社を設立した⁽⁸⁾。

日本電信電話公社法第1条の規定によると、電電公社の設立は次の目的を達成しようとするものである。即ち、「公衆電気通信事業の合理的かつ能率的な経営の体制を確立し、公衆電気通信設備の整備及び拡充を促進し、並びに電気通信による国民の利便を確保することによって公共の福祉を増進する」。また、公衆電気通信法1条によると、電電公社の設立は「合理的な料金で、あまねく、且つ、公平に提供することを図ることによって、公共の福祉を増進することを目的とする」。従って、これらの条文から電電公社の責務を考えれば、国民の利便を確保するため電気通信サービスを提供するという公共性と、効率的な経営を行うという企業性を併せ持つ公社制度の役割を達成することが期待されたといえ

(70) 日本の民営化における公共性と企業性(4) (林)

る。

ところが、「あまねく公平に電気通信サービスを提供する」という課題を達成するために、通信網の構築と普及が必要であったが、敗戦後の国家財政は通信事業の振興ないし電話の普及に巨費を投じる余裕がなかったため、毎年度の電話架設数よりもその年度までに架設できない電話申込数のほうが多かった。他方、市外通話を交換手に依存する状態が、個人または企業の間での迅速、簡便な情報交換の支障となっていた。こうして、「電話の積滞解消」と「全国自動即時化」が電電公社発足以来の二大目標となった⁽⁹⁾。

この二大目標を達成するため、電電公社は53年からの第1次5カ年計画以来、6次にわたって5カ年計画を策定した。その間に、“全国どこでもつき、どこへでもすぐかかる電話”という二大目標は、78年に加入電話積滞の解消によって、79年に全国自動即時化によって達成された。しかしながら、公社の技術開発方式とその市場の閉鎖性により、通信技術の革新と高度情報社会の要請に対応できないという新たな問題が浮上した。

(2) 公社としての限界－黒字の電電公社をなぜ改革したのか－

深刻な赤字問題を抱えた国鉄に相對して、成長産業で黒字の電電公社をなぜ改革しなければならなかったのか。この問題について、第2臨調第4部会会長・加藤寛は、電電公社の赤字が潜在的に存在しており、顕在化するのには時間の問題だと説明した。また、林紘一郎も類似の「潜在的赤字論」の見解である。林の指摘によると、民営化前の電電公社は「第二の国鉄」のように見られ、巨額な長期負債の存在、回線利用制度や資材調達など、その実態は約20年前の国鉄と同様であった⁽¹⁰⁾。だが、大嶽秀夫はこの議論が説得力を欠くと批判した。大嶽によると、電電公社の改革は電気通信市場の急速な変化に対応するための「21世紀を見据えた」改革であった⁽¹¹⁾。

ところで、潜在的赤字にせよ、市場変化への対応にせよ、電電公社が改革の対象となった主な理由は、公社制度と独占の問題であろう。公社制度と独占の下で、電電公社は「市場の失敗」の補完の機能を有していたが、電話の積滞解消、全国自動即時化の達成という課題の変化、及び利用者ニーズの高度化・多様化に対して、電電公社は迅速に対応できなかった。これについて、植草益は、公社という経営形態は、戦後経済復興期や電気通信の発展期に生まれた歴史的産物⁽⁴²⁾であって、「公企業はその時代的役割を終えると、統廃合・民営化等の組織改革を迫られるという性格をもっている」⁽⁴³⁾と述べている。この点から考えれば、電話の積滞解消と全国自動即時通話化という時代的目標を達成したあと、電電公社は電気通信事業の革新に対応するため、公社制度の枠を超えた改革が必要とみなされる⁽⁴⁴⁾。以下では、電電公社の制度的限界と独占の弊害について説明しよう。

1. 経営の非効率

電電公社は、国鉄のような巨額の赤字を出していなかったが、電気通信事業は独占であったため、黒字経営が必ずしも電電公社の経営の効率を意味するとはいえない⁽⁴⁵⁾。林紘一郎は、他産業と比較して電電公社の一人当たり売上高が非常に低いと指摘した。但し、他産業との比較に意味があるかどうかについては疑問の余地がある。

表 4-1 一人当たり売上高（1983年度）

企業名	電電公社	KDD	東京電力	東京ガス	新日鉄
売上高（億円）	44994	1921	37118	7421	26597
従業員数（千人）	318	7	40	13	68
一人当たり売上高（百万円）	14	29	93	58	39

出所：林紘一郎「電気通信産業における NTT の経営条件」『組織科学』第19巻第2号、1985年、4頁。

電電公社の経営の非効率を形成した最大の原因は、余剰人員の問題であった。電電公社の人員は、1952年の設立時の14万人から増加し、1979

(72) 日本の民営化における公共性と企業性(4) (林)

年に32万8千人とピークに達し、その後やや減少したものの1985年まで30万人を超えていた(表4-2参照)。技術の発達による通信設備の現代化、自動化、及び取扱局の集中・縮小と無人化(70年度の無人局率は65%に達した)に伴い、大幅に人員削減(特に保守部門人員)される余地があったにもかかわらず、保守部門人員、運用部門人員(交換手等)は目立った減少が見られず、電電公社の過剰労働力をもたらし、低い労働生産性の原因となっていた。

表4-2 電電公社部門別要員数の推移

単位：人

年度	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
運用部門	—	59,200	57,000	55,300	53,300	53,400	41,700
保守部門	—	113,300	113,800	113,500	112,500	111,800	102,800
営業部門	—	35,500	36,900	37,400	37,500	37,600	60,100
電報部門	—	15,700	15,400	14,900	14,500	12,500	9,700
その他	—	103,500	103,600	102,200	99,700	98,300	89,700
総人数	328,700	327,200	326,700	323,300	317,500	313,600	304,000

注)：1979年の電電公社各部門別の数字は欠如。総人数のみは調べた。

出所：1980年—1985年の数字は郵政省「通信白書」各年版により作成。

2. 労使問題

電電公社の人員削減が進まなかった原因は労使問題である。電電公社の労使問題は国鉄ほど厳しくなかったが、労使問題が存在しないわけではなかった。1953年以降、全電通労働組合は「合理化絶対反対」の方針を掲げ激しい抵抗運動を行った。50年代後半から、計画の協議、労働時間の短縮、臨時作業員を守る戦いを三つの柱とする合理化反対闘争が行なわれた。さらに、「62年の全電通労組全国大会では、中央本部は第一次長期運動方針として公社の合理化施策に対して闘争の時期、態勢などを統一的に指導する統一機能と大衆路線の重視を高く掲げるとともに、ストライキによる闘争方針を打ち出した。…これに対し公社側は15万5500人余りの大量処分を行い、労組側はパルチザン闘争およびマンモス

訴訟等をもって抵抗したのである」¹⁶⁾。しかしながら、66年には労使の話し合いに入り、組合側は闘争を中止し、公社側も処分は撤回しないがマンモス訴訟を取り下げた。70年代に入り、自動通話化、及び機械化・省力化のために、電電公社の職員数を減らす必要があったが、全電通労働組合は、人員削減に対し「合理化反対」、「人よこせ」の運動を行った¹⁷⁾。

3. 政府・政治家の関与

他の公社・公企業と同じように、電電公社の料金・予算は国会の議決を必要としたことから、官僚や国会議員からの介入を避けることができず、経営の自主性を確立できなかつた。例えば、電電公社総裁の真藤恒は、81年9月の臨調第四部会での最初のヒアリングにおいて、国による予算統制があるので機動的な経営ができないこと、定員の規定があるので配置替ができず合理化が進まないことなど、政府介入による経営能力の喪失の問題点を挙げた¹⁸⁾。

4. 独占的事業の弊害

80年代以前に、多数の国の電気通信事業は独占であった。その理由は、「電気通信事業が多額の投資を必要とし、二重投資を避ける意味から自然独占性を有していることと、国を統制するうえで極めて重要な役割を果たすという意味で、法的独占性も有しているからである。」¹⁹⁾といわれる。この点に関して、加藤・山同は独占の弊害を指摘した。「独占は如何に効率化に励んだつもりでも、比較感と競争感の欠如から非効率を伴う。…過剰人員の温存、設備投資と資材調達の放漫さ、サービス精神の欠如等は独占の弊害以外の何物でもない。問題は独占体の非効率を容易に料金に転嫁できるということである」²⁰⁾。さらに、「法制上の制約、民間業者に禁じられた利用形態を公社は自らの設備なるがゆえに利用する公平を欠く競争条件、データ通信赤字の電話収入による埋合せ、競争相手の民間業者のシステム設置申請を技術上の観点からと称してチェックし、事実上認可する仕組みにあったことは否定できない」²¹⁾。このような厳しい制約のもとで、民間事業者が参入することは、事実上不可能

〈74〉 日本の民営化における公共性と企業性(4) (林)

に近い状態であった。

このように、電電公社は民間業者との競争を欠いて、技術開発方式の閉鎖性を示し、顧客のニーズの多様化に対応できないという弊害を示していた。

以上の電電公社の制度的限界をまとめると次の諸点が得られると考えられる。まず、公社制度による経営の自主性の欠如のため、余剰人員、政治家の関与等が、経営の非効率をもたらし、電電公社の潜在的改革要因になったといえる。また、電電公社は、積滞解消・全国自動化の二大目標を達成したが、自然独占の弊害の影響で、サービスの多様化要請に迅速に対応できなかった。これらの点により、電電公社を改革せざるをえない状況になった。

(3) 民営化の決定過程

第二臨調成立前に、公共企業体のあり方に関して、6つの審議会²³が設けられた。これらの審議会は、電電公社について、予算の国会議決の廃止、給与総額制の撤廃、料金法定制の緩和等を提言した²³。

電電公社の改革は81年9月に臨調の第4部会の審議で本格的に検討が開始された。その時、経営形態の変更と回線利用の自由化が改革の課題として挙げられた。臨調の審議の過程において、郵政省と自民党の通信族議員は通信権やユニバーサル・サービスという「公共性」維持を理由として民営化に反対した。郵政省は、「自主性を与えれば野放図な経営になり、職員の給料と電話料金ばかりということになりかねない。したがって、国や政府による公的な関与は、国民・利用者の立場から強められこそすれ、緩和されるべきでない。全国独占の株式会社化は、労使の利益だけにつながり易いので絶対に避けなければならない」²⁴と主張した。また、自民党の通信族議員は、①通信の秘密の保持、②離島、山間辺地など非採算地域に対するサービスの均一、③基礎的・先端的な研究の重要性から、民営化は認め難いとして反対した²⁵。

これに対し、当事者である電電公社は、基本的には民営化に賛成する方向であった。そして、1982年2月に電電公社は現行公社改善案、特殊会社案、民営会社案の三案を提出したが、国内通信事業の独占供給を依然として主張した。また、全電通（電電公社の労働組合）は、最初、公社改革には賛成であったが、分割及び民営化には反対した²⁶。但し、最後には、民営化を容認する方向に転換した。分割には労使双方とも最後まで反対した。

にもかかわらず、82年2月以降、第4部会は集中審議に入り、効率的経営を実現するため、民営化路線を基本に置き、そのための手段として分割と競争導入の現実的な可能性を検討した。このような過程を経て、臨調は7月30日に部会報告を全面的に採択し、基本答申を鈴木内閣に提出した。基本答申は、現在の電電公社がそのまま政府の株式保有に係る特殊会社に移行し、五年間の準備期間を経て再編成するよう提案した²⁷。

これを受けて、政府は84年4月に日本電信電話株式会社法（NTT法）案、電気通信事業法案、関係法律整備法案（電電三法）を国会に提出し、国会における審議、修正を経て、三法は同年12月に成立した。電電公社は85年4月1日に公社から特殊会社に改組され、日本電信電話株式会社が発足した。また、電電公社の民営化に伴い、日本の電気通信事業は自由化に向かった。電気通信市場の枠組は基本的に、公営・独占から民営・競争へ変化した。

民営化後、電気通信市場の構造は「第一種電気通信事業」と「第二種電気通信事業」（以下、第一種事業と第二種事業という）に大別された。第一種事業者とは、電気通信回線設備を設置して通信サービスを行なう事業であり、電話交換サービス、専用線サービス、VAN（付加価値通信）サービス等を提供する。第一種事業者に対する規制は厳格であり、参入は許可制、サービス、料金は認可制である。これに対して、第二種事業者は、第一種事業者から回線を借りて同様のサービスを提供し、そ

〈76〉 日本の民営化における公共性と企業性(4) (林)

の規制は、参入について届出制を定めるだけで、サービス、料金は無規制である²⁹⁸。これらのうち、本稿の検証の対象は、第一種事業者であるNTTに限定する。

以上、電電公社民営化の過程について、簡単に紹介してきた。以下では、民営化を決定する過程で議論になった公共性と企業性の問題について、賛成と反対の両面から、対照検討してみよう。

1.2 民営化の論点—公共性と企業性は両立できるか—

電電公社法第1条によると、電電公社の設立は「電気通信事業の合理的かつ能率的な経営の体制を確立し、公衆電気通信設備の整備及び拡充を促進し、並びに電気通信による国民の利便を確保することによって、公共の福祉を増進することを目的としている」。この条文からみれば、電電公社も国鉄と同じように、公共性と企業性の調和という理念に基づいて設立されてきたといえよう。また、電電公社が提供するサービス(電信電話、データサービス等)は一般に公共性をもつものとされている。ここにいう公共性とは国民生活上必需とされるサービスを供給するということである²⁹⁹。

電電公社の民営化案が提出された当時、電気通信事業を国民の共有財産とする立場から、公共性を強調する反対意見も出てきた³⁰⁰。但し、国鉄と異なるのは、電電公社の民営化への反対意見が国鉄より少なかったことである。その理由は、民営化をめぐる全電通は最初は反対意見をもったが、最後には「民営化に賛成、分割に反対」という方向に転換したからであった。だが、分割については、労使双方が殆ど一致して反対したため、結局、現時点で分割の判断はリスクが大きすぎるので、五年後に分割案の見直しも含めて検討されるということになった。以下では、公共性と企業性の視点から電電公社民営化をめぐる論点を考察しよう。

(1) 地理的公平性：不採算サービスの供給、料金の均一

民営化に対する反対者の主な論点は、民営化後、電気通信事業の高度な公共性をどのように確保するか、ということであった。即ち、電気通信（特に電話）は国民の日常生活、経済活動に不可欠なサービスになっており、公共性は極めて高いものである。従って、あまねくかつ公平に低廉で安定したサービスが確保される必要があり、また、離島や僻地等の不採算的需要にこたえる必要がある。しかしながら、民営化されると、企業の利潤の観点から考えれば、そのようなサービス供給を排除する可能性が高いと指摘された⁸¹⁾。

このような意味での電気通信事業の公共性は、通信権の概念と重なりと解釈できる。通信権とは、一般的に、電話事業におけるユニバーサル・サービスを指しており、電話通信を用いたコミュニケーションの権利を含んでいる。より具体的に言えば、「すべての人が、どこに住んでいても、合理的な(安い)料金で、電話の基本サービスが受けられること」⁸²⁾を指している。

ユニバーサル・サービスの概念をさかのぼるならば、この用語は20世紀の初頭にアメリカで考え出された概念である。アメリカは電話の普及率が世界一であり、以前から「電話は贅沢品ではなく、権利である」⁸³⁾と考えられた。しかしながら、通信権やユニバーサル・サービスの理解には国により微妙な相違がある。日本の場合、舟田正之が通信権の具体的内容を定義している。舟田によると、通信権は、憲法上の生存権についての一部の解釈におけるように単なる宣言的意味しかないのではなく、実際上の意味を有している。その具体的内容は、「消費者は現代社会における人間生活の基本的要素として最低の通信手段たる電話サービスを受ける権利を有しており、これは原則として地域格差・所得格差に関係なく認められるべきである」⁸⁴⁾としている。この通信権は、生存権を理念的基礎とし、事業法中の料金規制・提供義務・公平な提供等の規

〈78〉 日本の民営化における公共性と企業性(4) (林)

定から捉えることができる。こうして、日本では、通信権に関する定義は、「全国あまねくどこでも一僻地であろうが離島であろうが一低料金で電話サービスを享受できること」とされている⁶⁵⁾。つまり、人々は、その居住地や支払能力に関係なく、基本的通信サービスを受ける権利があるということである。

民営化されると不採算サービスが廃止され、通信権が侵害されるといふ指摘に対して、民営化推進者の加藤寛は過剰な心配だと述べた。その理由は次のように述べられる。「電話サービス提供範囲が約5000の電話局より半径7キロメートル以内を加入区域と称し、この範囲内の電話架設は、要望に対し同一条件で応じている。7キロメートル以上の地域に対する架設は所要経費を加入者から受けて応じているが、その数は少なく、現在3000余世帯を残すのみとなっている」⁶⁶⁾。つまり、加藤によると、民営化前に電話架設が殆ど達成されたため、国民の通信権は確保されることになる。

なお、料金の均一については、民営化の際に、分割が先送りされたので、料金格差の心配は少なかった。

(2) 経済的公平性：料金の水準

国鉄と異なり、電電公社民営化に伴って、競争が導入され、独占時代より料金が低下すると期待されたので、料金の水準問題に関してはあまり議論されなかった。

(3) マクロ公共性

電電公社民営化の一つの重要な目的は、高度情報社会への対応である。つまり、電気通信技術の進歩に伴って、新しいサービスを提供し、かつ、新しい需要を喚起する、ということが要請される。これについて、加藤寛・山同陽一は以下のように述べる。「電電公社についてみれば、二大目標としてきた電話の積滞解消と全国自動即時化を達成し、電気通

信事業は、今や量的拡大から質的充実の時代に移行してゆく。すなわち、来たるべき高度情報化社会においては、電気通信に多様なニーズの発生が想定され、これに対応するため、電子交換機、光ファイバーケーブル等高度な技術の導入による通信網のデジタル化を積極的に推進し、通信コストの低廉化を図ることが必要となってくる。しかも、電気通信の分野での技術開発力は、今後のわが国経済社会の発展に大きな影響を与えるものであり、その維持、向上を図る必要がある」⁶⁷⁾。換言すれば、電電公社は所期の目的は達成したが、高度情報社会への対応を迫られており、その対応は国民全体に影響すると主張している。

以上、電電公社民営化の経緯と民営化をめぐる賛成・反対の論点について述べてきた。第2節では、公共性と企業性の視点から民営化後のNTTの活動を検証する。

第2節 民営化の検証

2.1 公共性の視点から

ここでは、民営化後の郵政省・国会とNTTの関係の変化、及びそれがNTTの活動に与えた影響を、公共性の視点から検証してゆきたい。まず、「全国あまねくどこでも、低料金で電話サービスを楽しむ」というミクロ公共性の概念に基づいて、地理的公平性（不採算サービスの供給、料金の均一）と経済的公平性（料金の水準）について検証し、次に、マクロ公共性（高度情報社会への対応）にも簡単に触れることにする。

(1) 地理的公平性：不採算サービスの供給、料金の均一

民営化の一つの重要な論点は、離島や僻地等の不採算地域におけるサービスの確保と料金格差の問題であった。それは、「民間企業としての

利益重視」という立場から、採算がとれない過疎地域等の電話サービスから撤退したり、値上げをする可能性があるということである⁹⁸⁾。民営化前に、電電公社がサービスを「あまねく全国に」提供する義務を有したのに対して、民営化後、法律の改正及び郵政省・国会との関係の変化に伴い、NTTの責務は変わったのか。これによって、NTTの提供するサービスや料金にどのような変化があったのか。

1. 郵政省・国会－NTTの関係

まず、法律の側面から、郵政省・国会とNTTとの関係の変化を検討しよう。

民営化前、電気通信事業の公共性に関する規定は、日本電信電話公社法（以下、「公社法」と略記）と公衆電気通信法（以下、「公衆法」と略記）の中にあった。公社法第1条によると、電電公社の設立は「国民の利便性の確保」及び「公共の福祉の増進」を主な目的としていた。また、公衆法に基づき、電気通信事業に関する公共性は次のいくつかの要素に分解できると考えられる。即ち、①公共の福祉増進の目的：「合理的な料金で、あまねく、且つ、公平に提供することを図ることによって、公共の福祉を増進することを目的とする」(第1条)、②利用の公平性：「公衆電気通信役務の提供について、差別的取扱をしてはならない」(第3条)、③秘密の確保(第4条)、④業務の停止に関する認可の必要(第5条)である。

民営化後、NTTは日本電信電話株式会社法（以下、「NTT法」と略記）と電気通信事業法（以下、「事業法」と略記）による責務を課されている。NTT法第2条は、次の二つの社会的責務を課している。①「電話の役務のあまねく日本全国における安定的な供給の確保」、②「電気通信技術に関する実用化研究及び基礎的研究の推進ならびにその成果の普及」。ここで、注目すべきなのは、①「電話の役務のあまねく日本全国における安定的な供給の確保」である。これは、国民生活、社会経済活動に不可欠な電話の役務の重要性に鑑み、電電公社の全国的ネットワー

クを完全に受け続く会社に対して、その維持、運用を通じて、当該役務を適切な条件で公平に提供することにより、当該役務のあまねく日本全国における安定的な供給の確保に寄与することを定めたものである。

また、事業法には、特に NTT を対象として規定しているわけではないが、実際上は NTT を中心とした第一種電気通信事業の公共性を確保するために、「通信の秘密の保護」(第 4 条)、「利用の公平性」(第 7 条)、「重要通信の確保」(第 8 条)、「通信の安全性・信頼性の確保」(第 41・43 条) という規定がある³⁹⁾。

以上からみれば、電電公社時代の義務が引き続き NTT にも課せられている。つまり、民営化後も NTT は離島や需要密度が低い地域へのサービスの供給を、経済的採算を離れて行わざるをえない責務がある。この点について、舟田正之は、NTT 法第 2 条の条文、及び同条をめぐる国会審議からみると、「非採算地域を含む全国への電話役務の提供及び直接収益にはつながらない基礎的研究の推進が公共性を有することが異議なく前提とされていた」、「新しい電気通信法制は、自由化・競争の導入という基本的志向と並んで、法制度によって確保されるべき公共性という観念を含んでいる」と指摘している⁴⁰⁾。他方、岡崎俊一は、「NTT 法第 2 条の責務規定は具体的義務規定（絶対的公共性）ではなく、NTT の業務の国による監督を通じて段階的・計画的な遂行を可能とする規定（相対的公共性）である」⁴¹⁾と指摘し、民営化後、NTT における公共性が電電公社よりも緩和されていると見る。

要するに、郵政省・国会-NTT の関係から民営化後の NTT の公共性を考察すると、「サービスをあまねく公平に提供する」点は法律によって定められているが、「絶対的責任」から「相対的責任」へレベルが変ったと考えられる。

2. NTT の活動

以上のように、民営化後、郵政省・国会と NTT の関係はある程度変化している。これは NTT の提供するサービスに対して、どのような影

〈82〉 日本の民営化における公共性と企業性(4) (林)

響を与えたのか。

まず、農村や離島等の過疎地に提供するサービスからみてみよう。市場の経済原理から考えると、都市や密集地域より農村や過疎地における電話は、その需要が少なく架設費用が高くなるであろう。もし電話事業にユニバーサル・サービスの規定がなければ、高コスト地域に電話を架設することは採算のとれない業務であり、利益を追求する電話会社であれば農村や離島等過疎地域に電話を架設することはない、という仮説がある⁴²⁾。

実際には、民営化後、離島、過疎地のサービスについて、地理的条件による差別的取扱をしていない。例えば、民営化後、NTTはNTT法の規制を受けて、沖縄県が九州最南端に位置するものとみなして本土内との距離を算定するという特例を設けている。その結果、NTTの営業収入は年間80億円程度の減収になっている⁴³⁾。つまり、民営化後も、NTT法の規制の下で、NTTは不採算でも均一の料金でサービスを提供している。また、NTTは時間帯と通話距離で全国一律に料金を計算するので、地理的公平性（料金の均一）を確保することができる（表4-3参照）。

表4-3 NTTのダイヤル通話料（3分間通話料）（単位：円）

距離	区域内通話	区域外通話						
		20km まで	30km まで	60km まで	100km まで	160km まで	170km まで	170kmを 超えるもの
平日	10	20	40	50	80	90		
夜間、土・ 日・祝日	10	20	40	50	60	80		
深夜・早朝	10	20	30	30	40	60		

注)：①夜間：午後7時—午後11時。

②深夜・早朝：午後11時—翌朝午前8時。

出所：情報通信総合研究所編『情報通信ハンドブック'99年版』77頁により作成。

さらに、不採算サービスの維持と関係するのは、利用頻度の低い公衆電話⁴⁴⁾の撤去問題である。公社時代には、国民に対する電気通信サービスの普及を目標として努力したが、NTTになってから、利益を上げることを優先して、利用頻度の低い公衆電話を撤去してきた。民営化前、公衆電話は全国で約91万台あったが、91年度には83万台になった。この点からみれば、民営化後、NTTの公共サービスが低下したと指摘される⁴⁵⁾。

表4-4から明らかなように、公衆電話施設数は民営化前、順調に増加していたが、85年度から減少に転じている。特に、民営化直後の86年度の減少率は8.3%に達していた。民営化前に比べて、民営化後、利用頻度が低いとの理由で廃止された公衆電話は15%に達している。これについて、『通信白書』は、家庭でも電話が普及する以前の段階においては、公衆電話は家庭の電話の代替的機能を果たしていたので、積極的な設置が進められていたが、電話の普及に伴い、効率的な設置及び適切な管理を行って収支改善を図るため、NTTにおいて利用の少ない公衆電話を撤去していると述べる⁴⁶⁾。

しかしながら、「あまねくどこでも」利用できるという点から考えれば、公衆電話の設置はユニバーサル・サービスの範囲に含まれるであろう。この点について、欧米の場合、通信法、或いは規制機関の文書の形でユニバーサル・サービスの範囲が明確に示されており、公衆電話の設置を義務づける規定がある⁴⁷⁾。これに対して、日本の場合、NTT法は、ユニバーサル・サービスの具体的内容について明文の規定を欠如するので、携帯電話の普及に伴う公衆電話の利用率の低下により、公衆電話の施設を撤去し続ける事例がみられる。だが、これまでの郵政省の各種研究会等における議論を整理すると、日本の電気通信におけるユニバーサル・サービスの内容は公衆電話の供給義務を含むはずである⁴⁸⁾。従って、公衆電話は自宅に電話のない人が電話網にアクセスすることを可能にする重要な手段であり、その撤去は普遍的に利用可能なユニバーサ

(84) 日本の民営化における公共性と企業性(4) (林)

ル・サービスへのアクセスに反するおそれがあると考えられる。

表4-4 公衆電話施設数の推移 (単位:個、%)

年度末	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
電話数	881,592	913,924	928,255	931,412	934,903	909,570	834,107	828,200	827,264
伸び率	3.69	3.68	1.57	0.34	0.37	-2.71	-8.30	-0.71	-0.1

年度末	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
電話数	828,977	832,010	830,199	826,277	820,131	800,772	799,306	793,870	777,200
伸び率	0.21	0.37	-0.22	-0.47	-0.74	-2.36	-0.18	-0.68	-2.10

出所：①80年度から86年度までの数値は郵政省編『通信白書』大蔵省印刷局、昭和62年版により作成。

②87年度から88年度まで数値は情報通信総合研究所編、前掲書、94年版により作成。

③89年度から97年度までの数値は郵政省編、前掲書、平成11年版により作成。

(2) 経済的公平性：料金水準

民営化後、電気通信に関する規制が緩和され、NTT法と事業法には、「合理的な料金で」サービスを公平に提供するという条文がなくなった。このような状況で、民営化後のNTTは、経済的条件に関らず、普遍的にサービスを提供しているだろうか。ここでは、郵政省・国会とNTTの関係の変化を分析したうえで、それがNTTの活動に対してどのような影響を与えたのかを検討する。

1. 郵政省・国会-NTTの関係

事業法では、最も公共性の高い第一種電気通信事業について、弾力的な料金設定と多様なサービスの提供にとって大きな障害となっていた料金・サービスの法定制が廃止され、郵政大臣の認可制がとられることになった。その結果、NTTや新規参入者は料金設定の自由度が高くなっている。

さらに、98年度の第2次情報通信改革⁴⁹では、事業者の積極的な経営展開の促進、利用者ニーズの多様化への対応のため、事業者のより迅速かつ機動的な料金設定を可能とする必要があると考え、次のいくつかの

改革を提起した。第1に、第一種電気通信事業に係る料金規制について、原則として、認可制から届出制へ変更したこと。第2に、上限価格方式の導入。即ち、競争が必ずしも十分でない都道府県内の通信市場において指定電気通信設備を用いて提供する電話サービス、ISDN サービス及び専用サービスについては、事業者に自主的な経営効率化のインセンティブを与えるため、上限価格方式を導入したことである。と同時に、料金の適正性を確保するため、郵政大臣は、料金変更命令を発動する権限がある⁵⁹。なお、電気通信市場における事業者の増加に伴い、国民に安定的に公共的サービスを供給するため、郵政省は第一種電気通信事業の市場の参入を規制することになっている。

また、電電公社の民営化とともに、競争が導入された。85年4月には、第一種電気通信事業者はNTTとKDDの二社しか存在しなかったが、その後新規参入が相次ぎ、98年4月には153社に達している。

2. NTTの活動

民営化と同時に規制緩和が行われ、電気通信事業市場に競争が導入された。電話等の料金の競争は、従来、料金水準の引下げを中心に展開されてきた。その効果の顕著な例は、長距離電話料金の低下であろう。表4-5に示したように、東京-大阪間の平日昼間3分間の電話料金を比較すると、民営化(1985年)前の3分400円から98年には3分90円に低下し、料金値下げ率は77.5%である。全体的に、NTTにせよ、新規参入者・NCCにせよ、電話料金が低下する傾向にある。但し、NTTの電話料金は逐年に低下しているが、NCCより依然として20%ほど高くなっていることがわかる。これは郵政省がNCC各社を育成したためであろう⁶⁰。要するに、新規事業者の参入により、長距離通信分野での競争が進展し、NTTの料金が低下した。これについて、岡崎俊一は、民営化による効果というよりは、新規参入事業者との料金競争による効果であると述べた⁶⁰。

〈86〉 日本の民営化における公共性と企業性(4) (林)

表4-5 電話料金の推移(東京-大阪間、平日昼間、3分間) () 料金引き下げ率

	85年度	86年度	87年度	88年度	89年度	90年度	91年度
NTT	400円		360円	330円	280円	240円	200円
		—	(10.0%)	(8.3%)	(15.2%)	(14.3%)	(16.7%)
NCC			300円	280円	240円	200円	180円
				(6.7%)	(14.3%)	(6.7%)	(10.0%)
	92年度	93年度	94年度	95年度	96年度	97年度	98年度
NTT	180円			140円	110円	90円	
	(10.0%)	—	—	(22.2%)	(21.4%)	(18.2%)	—
NCC	170円			130円	100円	72円	
	(5.6%)	—	—	(23.5%)	(23.1%)	(28.0%)	—

出所：情報通信総合研究所編、前掲書、99年版、76頁により作成。

NTTにおける長距離通信料金は大幅に低下したが、市内通話料金、基本料金、公衆電話料金、番号案内料金等は、基盤的なサービスの収支均衡を図るため、値上げ、有料化された。市内通話料金は20%の引き上げ、基本料金は30%の引き上げ、公衆電話料金は30%の引き上げ、番号案内料金は有料化(月に一回までの案内料は30円/件、2回目以降の案内料は60円/件)が実施された。料金値上げによる「赤字部門」の事業縮小というあり方に対して、西田達昭は「いつでもどこでも低料金で」の料金政策・理念が必要であると主張している⁶³。

番号案内有料化を例にすると、その利用者の80%が企業であるとして一回の問い合わせに30円の料金を課し有料化した。西田はアメリカの事例を挙げ、次のように述べている。AT&Tの電話会社が番号案内を有料化したいと公共事業委員会に申請したとき、公共事業委員会は「一般家庭での利用者を保護するため、ビジネス用の電話についてだけ、1件につき35セントの通話料と50セントの手数料をとることを認め、しかも、小規模な事業者を保護するために、一回線について月10回までの問い合わせは、無料とされた」「住宅用の電話は月5-10回程度の問い合わせ

は無料である」⁵⁴⁾。これに対して、日本の場合、住宅用、ビジネス用を問わず、一律30円（2回目以降60円）であるという点から考えれば、利用者保護に努力する余地がある。

(3) マクロ公共性：高度情報社会への対応

マクロ公共性の視点からみた電電公社民営化の重要な目的は、高度情報社会への対応であった。一体、民営化後のNTTは高度情報社会への対応という目的を達成したのか。ここでは、簡単に検討しよう。

民営化後、NTTの発展状況について、次のような記述がある。「民営化後、NTTは数多くの新サービスを導入した。新技術の実用化と、利用者のニーズの把握により、適時適切に新サービスを提供していくことは、もちろん競争の効果である面もあるが、むしろ、民営化による経営マインドの変化と対応能力の向上によるところが大きいと考えられる」⁵⁵⁾。但し、NTTに欠けているのは、「国際事業進出が自由でないため、国際分野が手薄なこと、また情報通信市場の発展がネットワーク主導型から端末主導型に転換した時に、改革三法審議の際製造業に進出しないと表明したためと公正競争上の指導から、情報通信機器分野がないことである」⁵⁶⁾という指摘もある。

その結果、96年の第2次情報通信改革では、「NTTに期待される役割」として、国際競争力の強化が提起された。その具体的な内容は、①海外展開、海外事業者との提携の積極化、②一定の経営規模をもつ複数の主体が国内においてダイナミックに競争を行うことが国際競争力の向上につながる、というものである⁵⁷⁾。また、96年6月の法改正によりNTTの国際進出が認められた。さらに、国内競争の機会を広げ、同時にNTTの国際競争力をつけるために、99年7月に、NTTは「NTT東日本」と「NTT西日本」という二つの地域通信会社と、「NTTコミュニケーションズ」という長距離・国際通信会社へ分割・再編された（図4-1参照）。そのうち、「NTTコミュニケーションズ」は、「衛星通信会社『日

〈88〉 日本の民営化における公共性と企業性(4) (林)

本サテライトシステムズ』(JSAT) と、出資を軸にした幅広い提携で基本合意している。JSATの通信衛星は、NTTが今後本格参入する国際通信で最重要と位置づけるアジア全域をカバーしており、NTT側は両社の通信衛星の運用を一体化して、企業向けインターネットなどデータ通信事業で攻勢をかける」⁵⁸。要するに、これまでのNTTの改革・再編は高度情報社会への対応であると解釈される。従って、民営化後のNTTのマクロ公共性は電電公社より向上したと評価できる。

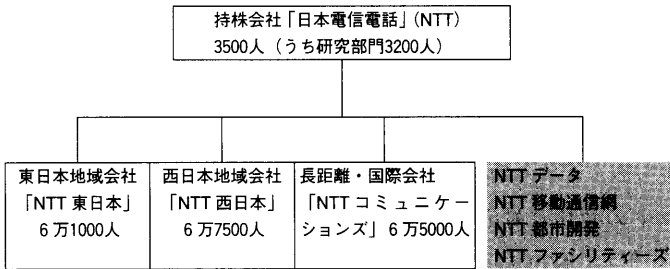


図4-1：NTTの分割・再編後のグループ構成

出所：『朝日新聞』1999年7月1日。

(4) 小括

最後に、これまでの分析を簡単にまとめると、次のような結論が得られる。

まず、電電公社民営化の主要な論点であった不採算サービスの供給・料金格差の問題については、NTTにおける公共性（地理的公平性）は、公的規制（NTT法）を通じておおむね確保されているが、公衆電話施設数が逐年に減少しているという問題は残る。次に、料金の水準については、民営化後、NTTを含む第一種電気通信事業は、電気通信サービスに関する料金について、法定から認可へ、認可から届出へ規制が緩和された。その結果、競争が十分に進展しているサービス（例えば、長距離電話）については、料金が値下げになったものの、競争が十分に進展

していないサービス（番号案内、公衆電話、市内電話等）については、料金の値上げになった。ここから考えれば、経済的公平性は部分的に評価できる。さらに、マクロ公共性については、NTTは国際競争力の強化による高度情報社会への対応が高く評価できる。

表 4 - 6 民営化前後の経営自主性の相違

	事 項	民営化前（電電公社）	民営化後（NTT）
人 事	役員任命	総裁、副総裁は内閣の任命 理事は総裁の任命 監事は経営委員会の任命 国会の同意	国会の同意は不要 監査役の選任解任は郵政大臣の認可
	予算	国会の議決	国会の議決は不要
財 務 業 務	事業計画	国会の議決	郵政大臣の認可
	関連事業の範囲	公衆電気通信業務 附帯業務 目的達成業務 受託業務（対象業務を限定列挙）	投資の自由
	株式	政府の全額出資	政府が3分の1以上を保有
	借入金・社債	郵政大臣の認可	自由
	重要財産の処分	国会の議決	郵政大臣の認可
	料金	主要料金は法定、その他は認可	認可制 98年から届出制
	サービスの提供	サービス提供義務	サービス提供義務
	業務委託	原則限定列挙 （他の事業者との接続は想定していない）	郵政大臣の認可 接続協定は郵政大臣の認可

出所：岡崎俊一「NTTの民営化に伴う法律・制度上の変化とその効果」今村編『民営化の効果と現実 NTTとJR』（中央法規、1997年）127-30頁。また、総務庁行政監察局編『NTTの現状と課題』（大蔵省印刷局、1990年）、4頁により作成。

2.2 企業性の視点から

第1節では、黒字の電電公社を改革しなければならない原因について分析した。公社制度の下で、電電公社は黒字であるものの、実際には赤字の国鉄と同じように、経営の自主性、効率性、サービスの質において、大きな制約を受け、これが電電公社の経営成績に潜在的に影響を与えたと言われた。一体、民営化を通じて、これらの問題はどこまで解決したのか。以下では、経営の自主性、効率性、サービスの質、そして経営成績の順に検証しよう。

(1) 経営の自主性

国鉄、電電公社を問わず、公的所有と行政官庁・国会の監督の下で、経営の自主性を欠き、環境の変化に迅速に対応できない、ということが公社制度に共通する欠点であった。この点について、真藤恒は次のような指摘を行った。「経営の自主性がないため環境の変化に対応できない。電電公社が外見的に黒字で格好よく見えるのは、要するに独占におおひ隠されているからにすぎない」⁶⁹⁾。真藤によると、電電公社の黒字の最大の原因は事業体の経営の自主性或いは効率性ではなく、独占であった。

経営上の意思決定の自主性が極端に低かった電電公社と比較すると、株式会社のNTTには弾力的・効率的な事業運営を行う余地が大幅に認められている⁶⁹⁾。以下では、NTTにおける経営の自主性に関する主要な諸点を比較してみよう(表4-6参照)。

第1に、役員人事について。電電公社は、総裁・副総裁は内閣任命、理事は総裁任命、監事は経営委員会任命とされ、さらに国会の同意が必要とされていた。NTTになってから、役員人事について国会の同意が必要ではないが、監査役の選任解任は郵政大臣の認可が必要である。

第2に、予算と事業計画について。電電公社の予算は国会の議決を必要とし、また、事業計画(資金計画等を添付)を郵政大臣に提出し、国

会の議決を受けることが必要であった。NTTの場合、予算は国会の議決の必要がなくなったが、その営業年度の事業計画・事業計画の変更は郵政大臣の認可を受けなければならない。

第3に、関連事業の経営、事業範囲について。電電公社時代には、公社の業務範囲は公社法により公衆電気通信業務・附帯業務・目的達成業務及び受託業務に限定され（公社法第3条第1項）、投資もこれに沿ったものに限られていた。これに対し、NTT会社法には新会社の投資や業務範囲を規制する条項はなくなり、投資の自由が認められている。

第4に、株式、借入金、社債及び重要財産の処分について。電電公社の場合、政府が全額出資であって、借入金、債券の発行は郵政大臣の認可を必要とし、重要な電気通信設備の譲渡等は国会の議決が必要であった。NTTの場合、株式は政府が常時発行済株式総数の3分の1以上を保有し、民間資金の借入、社債発行は自由であるが、重要な電気通信設備の譲渡は郵政大臣の認可が必要である。

最後に、料金、サービスの提供についてである。電電公社は、主要料金が法定、その他が認可制であったのに対し、NTTは、第1種電気通信事業であり、当初は認可制を採った。しかしながら、98年の第2次情報通信改革において、認可制から事前届出制へ移行した。また、電電公社、NTTを問わず、サービス提供義務を負っている。なお、業務の委託について、電電公社は原則限定列举、NTTは郵政大臣認可である。

以上を要約すると、民営化に伴い、郵政省の監督は残っているが、電電公社と比較すると、かなり相違点が出ている。即ち、NTTになってから、借入、資金の運用、社債の発行は自由になり、人事、予算・事業計画、関連事業、重要財産の処分、料金について、郵政大臣の認可は必要であるが、電電公社より郵政大臣の権限が制限された。全体的に、NTTにおける経営の自主性は増加したといえよう。

〈92〉 日本の民営化における公共性と企業性(4) (林)

表4-7 電電公社からNTTへの職員数

単位：百人

年度	80	81	82	83	84	85	86	87	88
職員数	327,2	326,7	323,3	317,5	313,6	304,0	297,6	291,1	276,6

年度	89	90	91	92	93	94	95	96	97
職員数	266,0	257,6	249,9	232,1	215,6	194,7	185,4	182,4	145,3

出所：①79年度から91年度まで玉村博巳編『民営化の国際比較』八千代出版、1992年、43頁により作成。

②92年度から97年度まで情報通信総合研究所編、前掲書、97年版、98年版により作成。

(2) 効率性

赤字の国鉄と異なり、民営化前、電電公社の経営成績は一応黒字を呈していたものの、経営効率が必ずしも高いとはいえなかった。1981年の臨調第2特別部会における郵政省と電電公社からのヒヤリングの際、真藤恒は「現行制度の下で、電電公社には阻害する制約が多いので、効率経営ができない」⁶¹⁾と指摘した。以下、民営化を通じて、NTTの経営効率は向上したのかを検証したい。

まず、職員数からみてみよう。78年度と79年度の「積滞解消」と「全国自動即時化」の二大目標の達成に伴い、電気通信事業は、量的拡大から質的充実の時代に移行していった。このような自動化・機械化の下で、職員数が減少していくはずだと思われるが、全電通が経営の合理化に反対する中で、人員減少率は緩慢であった。表4-7の通り、民営化前、電電公社の職員数は79年度をピーク（32万8千人）として、その後は逐年に削減されたが、依然として30万人を超えていた。民営化後、職員数は大きく減少し、97年度には14万5千人になった。NTTは人員削減のために、新卒者等の採用数を抑制している（表4-8参照）。これについて、民営化以来、55.5%の社員の削減を経営合理化と評価し、財務体質の改善に役立ったとする指摘がある⁶²⁾ものの、民営化後も、NTTの社員数は他の民間企業と比べ、依然として圧倒的に多いという指摘も

ある⁶³⁾。

表 4-8 NTTの職員採用数の推移

単位：百人

年 度	1984	85	86	87	88	89	90	91	92
採用者数	53	49	40	34	43	29	30	30	30
		新卒採用数			26	26	26	27	26

出所：今村編、前掲書、141頁により作成。

次に、1人当たり売上高をNTTの効率性指標として見てみよう。

表4-9からみれば、民営化直前の効率性指標（1人当たり売上高）は1,649万円であったのに対し、民営化後、NTTの効率性指標は逐年に増加し、97年度には3,857万円と2倍強に達した。この点からみれば、民営化後、NTTの効率性指標は安定的に上昇している。しかしながら、KDDの効率性指標と比較してみると、NTTの効率性指標はKDDより低い。但し、国内電信電話会社（NTT）と国際電信電話会社（KDD）との比較には限界がある。

表 4-9 NTTの効率性指標＝一人当たり売上高＝売上高／
従業員数（当・前年度末の平均値）

単位：万円

年 度	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
一人当たり売上高（NTT）	1,649	1,780	1,923	1,991	2,126	2,276	2,386
一人当たり売上高（KDD）	—	2,932	3,256	3,452	3,543	3,392	3,562

年 度	1992	1993	1994	1995	1996	1997
一人当たり売上高（NTT）	2,444	2,585	2,864	3,280	3,463	3,857
一人当たり売上高（KDD）	4,585	4,924	4,121	4,343	5,995	6,324

出所：①86年度から94年度までの数値は今村編、前掲書、173-5頁により作成。

②95年度から97年度までの数値は情報通信総合研究所編、前掲書、39-43頁の数字により計算・作成。

全体的に、効率性から民営化後のNTTを検証すれば、新卒者採用の抑制と半数以上の人員削減を通して、経営の効率性を高めた点は、公社

時代よりも概ね評価できる。

(3) サービスの質

民営化後、NTTのサービスの質は改善されたのか。民営化後のサービスの質の重要性については、次のような指摘がある。「公社の民営化と競争導入の目的は、最終的には、利用者・国民に対する電気通信サービスの質の向上と料金の低廉化であることは間違いない」⁶⁴⁾。また、第2次情報通信改革では、NTTのあり方について、「国民利用者にとって望ましい姿」として、サービスの多様化と電話料金の低廉化等が挙げられた。要するに、サービスの質に関しては、その多様化が電電公社からNTTへの変革を検証する一つの重要なポイントであろう。

以下では、サービスそのものの多様化と料金の多様化の側面から、サービスの質を検証しよう。

民営化後、NTTは利用者の電話サービスの高度化・多様化に対応するため、新しいサービスを実施している。表4-10のとおり、NTTは85年度からフリーダイヤル等の新たなサービスの提供を開始している。

まず、90年代に入ってから、長距離市場においては割引サービスの提供が活発化している。例えば、92年に夜間土日割引、93年に全日割引、94年に特定先割引等が提供されている⁶⁵⁾。また、94年度以降、電話サービスにおいては、NTTの加入者線交換機のデジタル化の進展等に伴い、新たな電話サービスの提供が開始されたり、選択制通話料金が拡充されたりするなど、電話サービスの多様化が進展している。

表 4-10 NTTの主なネットワークサービスの種類

項 目	実施時期
フリーダイヤル	1985.12
伝言ダイヤル	1986.11
テレゴング（電話投票サービス）	1993.11
テレドーム（大量情報提供サービス）	1993.11
迷惑電話おことわりサービス	1994.8
ボイスワープ（転送電話サービス）	1996.6
ナビダイヤル	1997.5
発信電話番号表示サービス	1998.2
ナンバーディスプレイサービス	1998.3
災害用伝言ダイヤルサービス	1998.4

出所：情報通信総合研究所編「情報通信ハンドブック'99年版」82頁と郵政省「通信白書」平成11年版、138頁により作成。

次に、民営化と競争導入により、NTTの電話料金は公社時代よりも低廉化しただけでなく、多様化した。即ち、利用者のニーズ、利用形態の多様化等を背景として、電気通信事業者が同一のサービスに複数の料金メニューを用意し、利用者が自己のニーズに応じて料金メニューを選択できる料金制度の導入が進んでいる。また、加入交換機のデジタル化の進展により設備面からも多様な料金制度を導入できる環境が整備されてきており、料金制度の多様化が一層進んでいくと考えられる（表4-11参照）。一つの重要な改革としては、各種の割引制度の導入がある。「従来まで、電気通信産業においては、割引制度の導入が認められていなかった。割引制度は、割引を受けていない人を相対的に冷遇するものであり、ユニバーサル・サービスの原則に反すると考えられていたからであった」⁶⁶。しかしながら、NTTはだれでも利用できるような割引制度の導入を訴え、1992年にテレジョーズという割引制度の認可を受けた。その後、多くの割引制度の導入により利用者の選択肢は多くなっている（表4-12と表4-13参照）。

〈96〉 日本の民営化における公共性と企業性(4) (林)

表 4-11 NTTにおける料金多様化の例

項 目	実施事業者
全時間帯割引サービス	国内・移動通信事業者
回線群単位全時間帯割引サービス	国内・移動通信事業者
夜間・休日時間帯割引サービス	国内・移動体・国際通信事業者
課金先単位割引サービス	JT, NTT
深夜・早期限定定額制サービス	NTT

出所：岡崎、前掲論文、150頁。

表 4-12 NTTの選択的料金サービス

		NTT	他社の類似サービス	
選 択 的 料 金	サービス名	テレジョーズ	おしゃべりバック、かけほうダイヤル、遠距離じゃんじゃん	
	サービス対象時間	平日 PM10:00-翌日 AM8:00 土・日・祝日 終日	平日 PM7:00-翌日 AM8:00 土・日・祝日 終日	
	サービス内容	対象時間帯の通話に対して、ある金額までの通話料金を、割引いた定額で先に買い取る (回数券型)	サービスメニュー時間内なら一カ月間 何回かけてもどこにかけても一定料金 (定期券型)	
	料 金	月額料金	①通話可能 ②15%off	サービスメニュー バックメニュー 30分 60分 90分 120分 月額料金/円 750 1500 2250 3000
		1,750円	①2000円分 ②2-3,000円	
2,600円		①3,000円分 ②3-5,000円		
4,300円		①5,000円分 ②5-8,000円		
6,850円		①8,000円分 ②上限なし		

出所：『情報通信ハンドブック』94年版、41頁により作成。

表 4-13 NTTの主な割引サービス

サービス名	内 容	料 金	他社の類似サービス
テレジョーズ	毎月の定額料金支払いで、夜間や休日の月間合計通話料が割引	月1,750円で2,000円分の通話可能。2,000円分以上3,000円分までは5%割引など	おしゃべりバック かけほうダイヤル 遠距離じゃんじゃん
テレチョイス	毎月の定額料支払いで、利用者の選択した市外局番への月間合計通話料が割引	月100円で2つの市外局番への月間合計通話料が10%割引など	なかよしネット Jワnzファミリー ハートライン
テレワイズ	毎月の定額料の支払いで、月間合計の市外通話料が割引 事業所用にテレワイズワイドあり	月550円で月間合計の市外通話料が10%割引など	割引プラン Jワnz テレウェイセーバー

出所：伊藤元重「日本のサービス価格はどう決まるのかーサービス料金の経済学」NTT出版、1998年、333頁。

このようにみると、全般的に、民営化と競争導入に伴い、NTTのサービスの多様化と料金の多様化が進んでおり、サービスの質について肯定的に評価できる。

(4) 経営成績

民営化の目的の一つは、経営の非効率を改善したうえで、経営成績を向上することであった。表面の数値からみれば、赤字の国鉄に相対し、電電公社は黒字を呈していたが、経営上の問題点がないとはいえなかった。第2臨調第4部会の報告は、「電電公社の事業収入は、約9割を電話収入によっているが、77年度以降電話加入増は鈍化し、経費は増大傾向にある」と指摘した。こうした記述は電電公社が潜在的な経営問題を抱えているという指摘であった。民営化前、電電公社の経営黒字の最大の原因は、電気通信市場の独占であった。民営化と競争導入によって、NTTの経営成績はどうなったのであろうか。

国鉄改革と同じように、民営化に伴い、経営の自主性の獲得により、

NTTの経営成績は民営化前より良好になると予想されていた。しかしながら、この点に関して、NTTは「民営化前の水準さえ維持できなくなった」⁶⁷⁾という指摘がある。反面、NTTは「電力や鉄道より比較的高い利益率を得ている」⁶⁸⁾との指摘もある。一体、民営化後のNTTの経営成績（売上高と経常収益）は向上したのか。

表4-14に示したように、NTT発足直後には増収増益を示した。88年度には減収減益を示したが、その原因は88年7月にデータ通信がNTTから分離されたことであると考えられる。その後、売上高は91年度まで増加したが、経常利益は89年度に一度好転した後、90年度から93年度まで連続して下降した。

詳しく分析すれば、90年3月の料金の大幅な値下げ、電話加入数の順調な増加、自動車・携帯電話契約数の高い伸び、それに90年度からのNCCとの競争の影響を受けて、90、91年度にNTTの経営成績は増収減益を呈した。だが、92年度に、移動体通信部門の分離及びNCC各社との料金競争、シェア確保のため実施したダイヤル通話料金の値下げ、また景気低迷等の影響があったため、NTTの経営成績は減収減益となった⁶⁹⁾。93年度も、10月に実施された市外料金値下げと、移動体分離による携帯電話・自動車電話及び無線呼出しの収入減により、当年度の経営成績は減収減益を呈した。94年度には経営成績が好転する傾向がみられ、増収増益を示した。これは、長距離系新第一種電気通信事業者との相互接続料の増加、93年10月及び94年4月の公衆電話料金の値上げと95年2月の基本料金の値上げによる影響が大きかった。さらに、95年度は大幅な増収増益となった。これは、95年2月の電話基本料金値上げと移動系の相互接続収入の増加等による影響であった。96年度には引続き増収増益を呈した。96年2月に実施した市外通話料金の値下げにより市外通話の営業利益は減少したが、ISDNや高速デジタル伝送サービス等マルチメディア関連サービスの利用が急増し、さらに、市内通話の営業利益が増加した⁷⁰⁾。全体的に、民営化後、NTTの経営成績は黒字を呈して

いるものの、競争による値下げのため利益が減少したと言えよう。

表 4-14 NTT の経営成績の推移 (単位：億円)

年 度	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
売上高	50,914	53,535	56,620	56,526	57,692	59,584	60,650
経常利益	3,162	3,549	4,967	4,259	4,847	4,143	3,528

年 度	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1997
売上高	58,922	58,090	58,756	62,347	63,712	63,223	61,370
経常利益	2,488	1,094	1,426	3,289	3,659	3,566	2,373

出所：『情報通信ハンドブック』各年版により作成。

(5) 小括

最後に、企業性の視点から電電公社民営化を検証した結果をまとめると、次の通りである。

民営化後、NTTは、人事、財務・業務における相当程度の経営の自主性を獲得した。また、人員削減により効率性を向上した。さらに、サービスの多様化と料金の多様化が進んでおり、サービスの質は向上しているといえる。NTTの経営成績は依然として黒字であるが、競争導入に伴う料金の値下げにより、収益が減少している。だが、基本料金、公衆電話料金等の値上げは、NTTの経営成績の向上をもたらす傾向がみられる。こうして考えれば、民営化を通じて、NTTにおける経営の自主性、効率性、サービスの質、及び経営成績は公社時代よりも概ね向上している。

注

- (1) 日本の電気通信事業は、1869年に電報事業が、1889年に電話事業が郵便通信事業の一環として国営で開始された（高橋洋文・武蔵武彦『電電公社』岡野行秀・植草益『日本の公企業』東京大学出版会、1983年。また、井上照幸

(100) 日本の民営化における公共性と企業性(4) (林)

『NTT』大月書店、1990年)。

- (2) 井上、前掲書、8頁。
- (3) 同上、9頁。
- (4) 同上、13頁。
- (5) 戦争の激化とともに、電信電話収入のうちの5割近くが臨時軍事費等に移行された(同上、13頁)。
- (6) 加藤寛・山同陽一『国鉄・電電・専売再生の構図』東洋経済新報社、1983年、26頁。
- (7) 井上、前掲書、15-6頁。
- (8) 森恒夫『現代日本型公企業の軌跡-公益と私益の対立と融合-』ミネルヴァ書房、1992年、21頁。
- (9) 井上、前掲書、14-18頁。また、田中一昭・堀江正弘「民営化と規制緩和(上)」『公共選択の研究』16号、1990年6月、75-81頁。岡野・植草編、前掲書、225-7頁。
- (10) 林紘一郎「電気通信産業におけるNTTの経営条件」『組織科学』第19巻第2号、1985年、5頁。
- (11) 大嶽秀夫『自由主義的改革の時代』中央公論社、1994年、139頁。
- (12) 岡野・植草編、前掲書、233頁。
- (13) 植草益「公企業改革の基本的方向」『季刊現代経済』SUMMER、1982年、142頁。
- (14) 電電公社民営化の原因に関して、「公社としての役割の変化または終了」を指摘したのは、林紘一郎、植草益、加藤寛などである。
- (15) 電電公社の経営の非効率の問題についての文献は多い。例えば、松原聡『民営化と規制緩和』(日本評論社、1991年、171頁)、岡野・植草編、前掲書、232頁等である。
- (16) 森、前掲書、32頁。
- (17) 加藤・山同、前掲書、169-70頁。
- (18) 大嶽、前掲書、120頁。
- (19) 北原安定『電気通信革命』日本経済新聞社、1981年、180頁。
- (20) 加藤・山同、前掲書、176頁。

- (21) 同上、177頁。
(22) 6 審議会とは以下のようなものであった（岡野・植草編、前掲書、227 - 8 頁）。

臨時公共企業体合理化審議会（昭和28年11月設置を決定、29年3月諮問、11月答申。行政改革の一環）。公共企業体審議会（昭和32年6月設置を決定、8月諮問、12月答申。労働問題を契機）。臨時行政調査会（昭和35年12月第5次行政審議会の答申、37年2月設置、39年9月答申。行政の画期的な体質改善の視点）。

公務員制度審議会

第1次 昭和40年11月諮問、41年6月答申。

第2次 昭和43年10月発足、45年10月終了。

第3次 昭和46年9月発足、48年9月答申。ILO87号条約批准を契機。

公共企業体等関係閣僚協議会専門委員会懇談会（昭和49年5月設置を決定、49年8月発足、50年11月意見書提出、三公社五現業の労働基本権問題の審議）。

⑥公共企業体等基本問題会議（昭和51年1月設置、53年6月意見書提出。経営のあり方等と労働基本権問題の審議）。

- (23) 岡野・植草編、同上、228頁。
(24) 叶芳和『民営化が日本を変える』PHP 研究所、1991年、185 - 6 頁。
(25) 同上。
(26) 加藤寛によると、この理由は、「公社体制のままでは賃金において国鉄と横並びであり、賃上げが抑制されることを嫌ったことから、公社体制脱却には賛成したものの、それ以上の改革である民営化案、特に組合の分裂にもつながりかねない分割には反対の姿勢を鮮明した」ことである（加藤寛編『NTTVS 郵政省』PHP 研究所、1996年、20 - 1 頁）。
(27) 同上、188 - 90頁。また、加藤・山同、前掲書、第三章。
(28) 松原聡『民営化と規制緩和 転換期の公共政策』日本評論社、1991年、171 - 3 頁。
(29) 原田行男「電々公社の改革について - 民営化を前提として -」『公益事業研究』第35巻第1号、1983年、57頁。

(102) 日本の民営化における公共性と企業性(4) (林)

- (30) 大嶽、前掲書、126頁。
- (31) この点について、自民党は1982年3月以降、政務調査会の電電基本問題調査会及び通信部会で検討した。自民党は「離島、山間辺地等非採算地域に対してサービスを平等にさせなければならない」という点を公共性問題として考えた(叶芳和、前掲書、187頁)。
- (32) 林紘一郎・田川義博『ユニバーサル・サービス』中公新書、1994年、7－8頁。
- (33) 西田達昭『日米電話事業におけるユニバーサル・サービス』法律文化社、1995年、58頁。
- (34) 舟田正之「新電電における公共性の確保」『ジュリスト』832号、1985年3月、47頁。
- (35) 林・田川、前掲書、第1章。
- (36) 加藤・山同、前掲書、212－3頁。
- (37) 同上、35頁。
- (38) 城川俊一『情報環境の経済学』日本評論社、1996年、66頁。
- (39) 電気通信法制委員会編著『電気通信事業法』第一法規、1987年、3－5頁。
- (40) 舟田、前掲論文、1985年、42頁。
- (41) 岡崎俊一「NTTの民営化に伴う法律・制度上の変化とその効果」今村編、前掲書、146頁。
- (42) 岡田羊祐・鈴木興太郎「電気通信事業の行動規制－競争による事業の活性化と効率化を求めて－」奥野正寛・鈴木興太郎・南部鶴彦編、前掲書、137頁。
- (43) 隈本純「NTTの民営化に伴う財務会計上の変化とその効果」今村編、前掲書、162頁。
- (44) 電気通信サービスが多様化した今日、公衆電話の設置は公共性の一要素と言えるかどうか、疑問があるかもしれない。本稿では、日本経済調査協議会『競争環境における電気通信のユニバーサル・サービス』(同協議会、1997年、32－40頁)、及び福家秀紀「電気通信事業におけるユニバーサル・サービスのあり方」(『公益事業研究』第51巻第1号、1999年)に基づいて、「普遍的に利用可能なユニバーサルアクセス」を理由として、公衆電話をユニバーサル・サービスの構成要素と考える。なお、イギリスのBTには、公衆電話の設置を

ユニバーサル・サービス要件の一部として義務づけている。

- (45) NTT問題特別取材班「検証！NTT民営化7年その光と影」『月刊官界』1992年6月号、115頁。また、この点について、舟田正之は効率優先と批判した(舟田正之「電気通信事業における独占と競争」『通信・放送・情報と法、現代経済法講座9』三省堂、1990年、第2章)。但し、桜井徹は低採算部門の合理化を評価した(桜井徹「日本の民営化」玉村博巳編『民営化の国際比較』八千代出版、1993年、44頁)。
- (46) 郵政省編『通信白書』昭和62年版、133-4頁。
- (47) 例えば、1991年のオーストラリアの電気通信法では、すべての人が、居住地や事業経営地に関係なく、適度に利用できる有料電話を提供しなければならないという要件が規定されている。
- (48) 福家秀紀、前掲論文、24-5頁。
- (49) 第1次情報通信改革は1985年に行われた。その成果は次の五点にまとめられる。①多数の事業者の参入、②料金の低廉化、③サービスの多様化、④経済成長、雇用の創出、⑤移動体の飛躍的發展。これに対して、第2次情報通信改革は①国民利用者の利益の増進(低廉な料金、多様なサービスの実現)、②情報通信産業の活性化(経済成長、雇用の創出への貢献等)を目的としている(「電気通信審議会答申(平成8年2月29日)」を参照)。
- (50) 料金の適正性を確保するため、次の要件に当該する場合には、郵政大臣は料金の変更を命じることとする。
- ①料金の額の算出方法が適正かつ明確に定められていないとき
 - ②特定の者に対し不当な差別的取扱いをするものであるとき
 - ③他の電気通信事業者との間に不当な競争を引き起こすものであり、その他社会的経済的事情に照らして著しく不適當であるため、利用者の利益を阻害するものであるとき(郵政省編『通信白書』平成11年版、214頁)。
- (51) 松原、前掲書、178頁。
- (52) 岡崎、前掲論文、147頁。
- (53) 同上、24頁。
- (54) 西田、前掲書、39頁。
- (55) 岡崎、前掲論文、149頁。

〈104〉 日本の民営化における公共性と企業性(4) (林)

- (56) 情報通信総合研究所編『通信自由化－10年の歩みと展望－』同研究所、1996年、55頁。
- (57) 郵政省編『通信白書』平成9年版、345頁。
- (58) 小坂直人『第三セクターと公益事業－公益と私益のはざま－』日本経済評論社、1999年、196頁。
- (59) 叶芳和、前掲書、182頁。
- (60) 鈴木・南部、前掲論文、5頁。
- (61) 加藤・山同、前掲書、155頁。
- (62) 桜井、前掲論文、44頁。また、退職者不補充で行われたため、国鉄ほど急激でもなく、NTTの余剰人員対策は問題とはならなかったとの指摘もある(森、前掲書、45頁)。
- (63) 隈本、前掲論文、176頁。また、井上、前掲書、78頁。
- (64) 岡崎、前掲論文、147頁。
- (65) 情報通信総合研究所編、前掲書、142頁。
- (66) 伊藤元重『日本のサービス価額はどう決まるのか－サービス料金の経済学』NTT出版会、1998年、333－4頁。
- (67) 桜井、前掲論文、43頁。また、隈本、前掲論文にも類似の見解があり、NTTの収益性指標は長期的に下降傾向にあると指摘した。
- (68) 井上によると、NTTは巨額な投資を必要とする設備型産業であり、その資産額が大きくなるので、利益率は低くなる。このような基準からNTTの収益性をみれば、悪い数値ではない(井上、前掲書、172頁)。
- (69) 郵政省編『通信白書』平成5年版、72頁。また、NCCとの料金競争のため、NTTは値下げを実施している。逆にNCC各社はNTT地域網への接続費用等を吸収するので、収益は伸びている(隈本、前掲論文、181頁)。
- (70) 郵政省『通信白書』(各年版)を参照。