

日本の民営化における公共性と企業性(7) ——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

第2節 民営化の検証（以上、185号）

第4章 NTTの活動

第1節 電電公社民営化の経緯

第2節 民営化の検証（以上、187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

〈46〉日本の民営化における公共性と企業性⁽⁷⁾ (林)

第1節 組織構造

1.1 仮説

1.2 検証：民営化における組織構造に関する組織成員の認識の分析

第2節 組織文化

2.1 仮説

2.2 検証：民営化前後における組織文化の変化の分析（以上、188号）

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（以上、189号）

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（以上、本号）

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
参照文献

第6章 NTTの組織改革

(9)顧客への関心

電電公社は、民間企業と異なり、利潤の追求でなく、公的目的を達成することに中心が置かれていた。また、政府の所有と市場独占により、官庁型意識が強く、顧客ニーズへの関心は、民間企業と比べてあまり強くなかったようである。

民営化後、公社時代の官庁型意識は変わったのか。これについて、NTTにおける企業理念の発想の原点は「お客様に学ぶ」であり、その行動指針は「お客様第一、上司は二の次」であるという指摘がある¹⁾。また、民営化は、NTT社員の意識を公社時代の“公務従事者”から“企業人”へ転換するよう促すと考えられ、社員自身も合理的経営と顧客満足推進の両立を意識しているとの指摘もある²⁾。

以上を参考にして、民営化後、NTTの社員は、公社時代の官庁型の意識を変え、「顧客への関心が強くなった」との仮説を提示する。

2.2 検証：民営化前後における組織文化の変化の分析

(1)公益への意識

民営化に伴い、NTT社員は、いわゆる「公益」の意識が変わったのか。以下では、アンケート調査によって検証する。

表6-4に示したように、民営化後、「公益」という理念に対する意識について、「変わらない」が37.3%と最も多く、次いで「少し弱くなった」(32.4%)と「ある程度弱くなった」(23.2%)に分散している。

〈48〉日本の民営化における公共性と企業性⁽⁷⁾ (林)

このような結果は、民営化後、NTT 社員の「公益」への意識がやや弱くなったことを示している。

4割に近い社員は、民営化前後も、公益という理念に対する意識が変わらないと回答している。その理由としては、「民営化しても NTT の社会的責任は変わっていない」「インフラ供給責任は変わらず残存」「ユニバーサル・サービスの意識は変わらない」があげられる。要するに、たとえ民営化されても、「通信の確保」或いは「ユニバーサル・サービス」の提供の意識が強い。より具体的には、「NTT になっても、離島、僻地への通信手段の確保の責任は公社時代と同じ」「NTT は公社時代と同様に利用者に対し公平に事業を展開している」などの回答がある。また、「広くあまねく公平なサービス提供と言う考えはなくなったが非競争地域でのサービス提供をしなくてはならない」との回答もある。

但し、「変わらない」という回答の中には、「利益追求はあるものの、健全な財務体質がなくては、公益の義務もはたせない」「公益が弱くなったというより、会社として利潤追求の面が強くてきた」「『公益』が弱くなったというよりも『企業利益』の意識が以前よりも強くなった（以前は殆どない）」というように、「企業性重視 ≠ 公益軽視」の観点から考えている回答もある。

これに対して、民営化後、「公益」に対する意識が弱くなったと感じている社員は、合計61.2%である。その主な理由は次のようにまとめられる。第1に、会社の利益の優先。「民間会社になったので、どうしても会社の利益のほうを優先に考える」「収益第一で、公益に対し理念が薄らいでいる」「利益目標を達成するため、ある程度公益性を犠牲にする部分はある」等があげられる。第2に、競争の激化。「競争が激化しているため」「他社との競争が激しくなって来たため」「競争事業者参入に伴い、売上高、利益重視、コスト意識の醸成」「他社との競争等の外的要因、また社内の意識改革によりかなり公益意識は弱くなっている」「民間会社との競争により、『利益の分野』への進出に力を入れる事

が多く、サービスがあまねく公平でなくなってきた」「NCCの参入等により販売重視となり、ユニバーサル・サービス部分を最低限に抑える傾向にあると思う」と述べている。そして、公益に関する意識の変化が具体的活動に表れた例として、「低利用公衆電話の廃止」「福祉機器の案内、展示の減少」「コスト・設備投資削減」が挙げられている。

このように、「『公益』という理念に対する意識が弱くなった」との回答が6割を占めている。具体的には、会社の利益の追求、競争の激化により、公益への意識が弱くなり、それが「低利用公衆電話の廃止」「コスト・設備投資削減」等の活動の変化をもたらした。これは、先に提示した仮説とほぼ一致している。

表6-4 「公益への意識」

Q4：「『公益』という理念に対する意識は弱くなりましたか」。 単位：％(人)

項目	1.	2.	3.	4.	5.	不明	合計
NTT	5.6(16)	23.2(66)	32.4(92)	37.3(106)	1.4(4)	0.0(0)	100.0(284)

1.非常に弱くなった 2.ある程度 3.少し弱くなった 4.変わらない 5.強くなった

(2)不採算サービスの廃止についての意識

不採算サービスの廃止問題は、民営化反対論者の最大の懸念であろう。NTTになってから、離島・僻地の不採算サービスやコストと乖離した通話料金は、公社時代と同じように維持されるのか。NTT社員は、不採算サービス供給の削減や料金の値上げに対する意識を、どのように変化させたのか。

表6-5のとおり、民営化後「離島・僻地のサービス供給の減少や料金の値上げに肯定的になったと思いますか」との設問に対して、「変わらない」との回答が最も多く、43.0%である。しかしながら、「肯定的になった」との回答は、合計50.7%に達している。

まず、「変わらない」とする理由としては、「都会も過疎地のお客様を差別することなく公平に接しており、意識の変化はない」「NTT法第2

〈50〉日本の民営化における公共性と企業性(7) (林)

条『電話の役務のあまねく日本全国——提供の確保——』、『あまねく公平に』は事業法でも定められている」「基本的な電話等のユニバーサルサービスについては変わっていない」が挙げられている。また、「民営化以降、不採算サービスの供給を減少した事例が殆どない」との回答もある。

次に、「肯定的になった」とする理由は、次のように整理できる。

第1に、収益・採算の重視。「企業における赤字のサービスはありえない」「公社→会社となったことにより、若干収益を意識するようになった」「会社としては仕方がない」「民間企業としての収益確保に向けてサービス面の区別は必要」「投資に対する収益性を考えるようになった」「ユニバーサル・サービス提供の使命と競争に対抗し、株主利益(黒字)を確保する立場の中でコスト・パフォーマンスを考えざるをえなくなっている」などである。

第2に、市場競争の結果。「競争に打ち勝つため公衆電話等の撤去はやむをえないと考えるようになった」「NTTばかりが全てを負担することは非対称規制。利益を求めるとやむをえない」「全国一律でのサービス供給は難しいと肯定的な考えに変わって来た。やはりNCCとの競争市場エリアでの勝が必要である」。

第3に、受益者負担の概念を提出するものとして、「受益者負担も考えるべき」という回答もある。

以上のように、「不採算サービス供給の減少や料金の値上げに肯定的になった」との回答が5割を占めた。それは、収益・採算の重視、市場競争、受益者負担の概念の提出の結果とみられる。他方、4割の回答は不採算サービスの供給への意識が変わらないと回答する。それはNTT法によってユニバーサル・サービスの供給が規定されているためである。これらのことは、先に提示した仮説とほぼ一致している。

表 6-5 「不採算サービス供給の廃止」

Q5：「離島・僻地のサービス供給の減少や料金の値上げに肯定的になったと思いますか」。

単位：％(人)

項目	1.	2.	3.	4.	5.	不明	合計
NTT	2.8(8)	21.5(61)	26.4(75)	43.0(122)	2.1(6)	4.2(12)	100.0(284)

1.非常に肯定的になった 2.ある程度 3.少し肯定的になった 4.変わらない 5.否定的になった

(3)業績への関心

電電公社時代の経営成績は黒字だったが、その主な原因は、電気通信市場の独占であり、成員が自社の業績を意識していたからだとはいえない。一体、民営化は、NTT 社員の自社の業績への関心を高めたのか。

表 6-6 から明らかなように、民営化後、自社の業績への関心が「非常に強くなった」と考えている人が圧倒的に多く、61.6%と 6 割以上を占めている。「ある程度」(26.8%)、「少し強くなった」(9.9%) を合わせると、98.3%にのぼる。例えば、「販売成果への意識が強くなった」「『サービス品質第一』から『業績第一』へと大きく変わった」「業務の中で成果として取入れる等強くなった」「費用対効果を常に意識するようになった」が挙げられる。また、その原因を自由回答から整理すると、以下のようにまとめられる。

第 1 に、給料・ボーナスとの関係。「給与に反映する」「給料、ボーナスに影響がある」「業績が給与に反映される仕組みになった」「支店等の業績に応じて給与の処理が変わった」「自分の給与に反映されることから、少し感じが強くなった」。

第 2 に、株主の利益。「自社株の動向に注目」「株主に対する配当という観点が強くなったと考えられる」「利益の確保により借入金返済、株主への配当を継続実施し、会社の信用を得なくてはならない」「株主に対する責任からも当然であるが、利益というより売上高の追求になっていると思う」。

〈52〉日本の民営化における公共性と企業性(7) (林)

上述のような意識の変化の結果、社員の行動も変化している。これは次のような例が挙げられる。「社員から売上高、収益等のお金にからむ話が多くなった」「社内出版物等で売上高、利益についての記述が多くなった」「売上、利益への貢献を意識し、行動するようになった（営業部門以外の人でも商品を販売する）」。

以上のように、「自社の業績への意識が強くなった」という回答が9割強を占めた。具体的には、給料・ボーナスとの関係や株主の利益の考慮が意識の変化を生み、それが営業部門以外の社員でも商品を販売するというような活動の変化をもたらした。このことは、先に提示した仮説と一致している。

表6-6 「自社の業績への関心」

Q6：「自社の業績（売上高、利益）への関心は強くなったと思いますか」。 単位：％(人)

項目	1.	2.	3.	4.	5.	不明	合計
NTT	61.6(175)	26.8(76)	9.9(28)	1.4(4)	0.4(1)	0.0(0)	100.0(284)

1.非常に強くなった 2.ある程度 3.少し強くなった 4.変わらない 5.弱くなった

(4)効率への意識

民営化の一つの重要な目的は、公社時代における経営の非効率を改善することであった。民営化に伴い、NTT社員の効率に対する意識は強くなったのか。

表6-7をみると、民営化後、効率への意識が、「非常に強くなった」との回答が45.4%で最も多い。次いで「ある程度」(37.3%)、「少し強くなった」(12.3%)の順となっている。つまり、民営化を通じて、効率に対する意識が強くなったと肯定している社員は、合計95.0%に達している。次のような回答例から民営化前後における効率に関する意識の変化がみられる。「コスト意識が高くなった」「費用対効果により効率化に対する意識が社員まで広がった」「民営化以降、常に仕事の見直しを提案され、その度合迅速に対応できる環境整備の改善が行われる状況で

あり、仕事に対する効率化が実施された」。

その理由としては、収益確保が挙げられる。「収益確保＝営業力強化＋効率的経営」「効率を行うことがなくなったとき、企業として存在しない」「生産性向上がなければ、業績も悪くなっていく」「公社時代は、効率的な業務運営というより官庁として業務に必要なコストは投資するといった意識であったが、今は如何に利益改善ができるといった観点から業務運営体制の見直しを積極的に行っている」「利益の観点から費用減意識が強くなった」等である。

また、効率を向上するための具体的手法としては、以下のものが挙げられる。第1に、経営の合理化。「人員削減」「コスト削減」「効率的な投資」「費用効果の予測手法の導入」。第2に、OA化。「1人1台パソコン導入」「LANの構築」「業務処理のパソコン化」「出張にかかる時間と費用の削減（TV会議、MAILの多用）」等がある。第3に、意識改革と信賞必罰。「業務改善提案は社長表彰の対象になった」。第4に、組織の統廃合。「集約事業化の実施」「事業所の統廃合が行われている」等である。

だが、公社時代に相対して、NTTの効率の向上が部分的なものにとどまるとの回答もある。「公社時代に比べてはかなり強くなったといえるが、実態はまだまだ効率化を図る要素が大きい」「意識はある程度強くなってきているが、方法論がまだ悪い、何でも費用を押さえればよいというものではない」「全体としてはまだまだ」「全体としては、一般企業に比べて弱いように思う」「集約事業化を実施したが、効率に対するのは一部では変わらない、特に『ライン』での考え方（特に営業系）」の指摘がある。

以上のように、「効率への意識が強くなった」という回答が9割強を示した。具体的には、収益重視が効率追求の意識を生み、それが経営合理化、OA化、組織統廃合等の手法をもたらした。この結果は、先に提示した仮説と一致している。

〈54〉日本の民営化における公共性と企業性(7) (林)

表 6-7 「効率への意識」

Q7: 「効率に対する意識は強くなったと思いますか」。

単位: %(人)

項目	1.	2.	3.	4.	5.	不明	合計
NTT	45.4(129)	37.3(106)	12.3(35)	3.9(11)	0.7(2)	0.4(1)	100.0(284)

1.非常に強くなった 2.ある程度 3.少し強くなった 4.変わらない 5.弱くなった

(5)変化への意識

民営化と競争の導入に伴い、公社時代より、NTTの社員は、変化に対する意識が革新的になったと予想される。実際に、社員の意識は予想どおり変わったのか。その原因は何であろうか。

変化への意識についてみると表6-8のとおりである。民営化前後、「変化に対する意識は革新的になったか」との設問に対し、「ある程度」と考えている人は、44.7%と5割に近い。次いで「少し革新的になった」(28.9%)、「非常に革新的になった」(17.3%)の順となっている。全体的にみれば、民営化後、変化に対する意識が革新的になったと肯定する回答割合は90.9%に達している。NTT社員の具体的な経験を問うと、以下のようなものが挙げられる。

まず、社員の意識の変化について。「官から民への意識改革」「発想の幅が広がった」「公社時代は過去の経営に基づいて業務運営を行っていたが、現在は情報流通等いかに情報通信を各企業に利用してもらうかといった形で社内変革を行っている」という回答によって、民営化前後の変化への意識の相違を比較することができる。

変化に対する意識が変わった原因は、競争の導入、時代の変化、顧客の要求等である。「NCC等他事業者との競争状況下での危機意識が強くなった」「シェアを拡大するためには、新たな発想が必要である」「電話一辺倒の時代からマルチメディアの各種サービスを提供する時代へソフト、ハードとも急速に変化している」「変化に対応するためには、革新的にならざるをえないという意識は強いと思う」「お客様対応部門では、

お客様の指摘により意識されるようになったのではないかと思う」と述べられている。

さらに、変化に対応するための行動としては、「組織整備が現実的になった」「再々に渡る組織再編」「付加価値をつける工夫」「新技術の導入、開発」という回答が挙げられる。

反面、「中高年層に保守的な考え方が残っている」「変化に対して抵抗する風土は残っている」「変化に対する意識はあるがタイミングが遅い気がする」「社員の順応性が高く、特別な変革意識は湧かない」という批判も出ている。

以上のように、「変化への意識が革新的になった」という回答が9割を占めた。具体的には、競争導入や時代の変化が社員の意識の変化をもたらし、組織改革や新技術導入を行った。この結果は先に提示した仮説と一致している。

表6-8 「変化への意識」

Q8：「変化に対する意識は革新的になったと思いますか」。

単位：％(人)

項目	1.	2.	3.	4.	5.	不明	合計
NTT	17.3(49)	44.7(127)	28.9(82)	8.5(24)	0.0(0)	0.7(2)	100.0(284)

1.非常に革新的になった 2.ある程度 3.少し革新的になった 4.変わらない 5.保守的になった

(6)規則への意識

公社時代、官庁型組織としての特徴の一つは、規則主義ないし前例踏襲であった。規則に基づいて処理したことが結果的に間違っていたとしても、規則に基づいて処理したのであるからやむを得ないと責任を回避することである。民営化後、NTT社員は規則への意識が弱くなったのか。

表6-9にみられるとおり、民営化以降、規則への意識について、「変わらない」と感じている回答が56.0%で、一番多い。また「強くなった」と合わせると、民営化後、規則への意識は弱くなったとの仮説を否定し

〈56〉日本の民営化における公共性と企業性(7) (林)

ている人は62.3%、6割強を占めている。

自由回答からひいてみると、「まだ拘束意識がある」「規則は守るべきものという意識は変わらない」という回答がある。他方、「意識的に変わりが無いが、うまく活用する方法を考える方向」という回答もある。「変わらない」原因は、「会社法で縛られているので規則等の意識は変わらない」と述べられる。また、民営化後、規則への意識は強くなったとする回答として、「個人情報の取扱い管理が厳しくなった」「競争の促進と公益性の担保という点でより強く認識するようになってきた」等がある。

以上に対して、民営化後、「規則への意識は弱くなった」とする原因は、民営化に伴う規制緩和である。即ち「公社時代は規則で全て決められている感じ。NTTは準民間会社として決められた規則以外は自由であるが、社員は真面目で決められていないことについてもなかなか自由に動けない」「いまだに、公益企業としての省庁への報告や届出等が多いが、その規制は緩和されつつある」「予算統制から独自事業計画へ」「応用をきかすようになった。規則・規則でしるようなことが少なくなった」「郵政省との関わり（許可、認可、届出、またく不要）が変化していることとも関係しているし、規制緩和の中で、民間企業として競争する意識はあるが、会社法の規則が業務上に少なからず影響している」。

以上のように、「規則への意識が弱くなった」という回答は僅か3割であった。公社時代からの意識の継続、NTT法からの拘束、競争促進のための規制が規則から離脱できない主な原因である。これは上記の仮説と対立する結果である。

表6-9 「規則への意識」

Q9：「規則への意識は弱くなったと思いますか。」

単位：％(人)

項目	1.	2.	3.	4.	5.	不明	合計
NTT	1.1(3)	16.2(46)	17.6(50)	56.0(159)	6.3(18)	2.8(8)	100.0(284)

1.非常に弱くなった 2.ある程度 3.少し弱くなった 4.変わらない 5.強くなった

(7)競争意識

電電公社が国鉄と最も異なるのは、民営化に伴い市場の独占が崩壊したことである。先に、民営化と競争導入を通じて、競争意識がNTTに導入されたという仮説を提示した。では、実際にはどうなったのか。

NTTになってから、「同業・他社との競争を強く意識するようになったと思いますか」との設問に対して、「非常に強くなった」との回答は61.6%で一番多く、次いで「ある程度」(28.9%)、「少し強くなった」(6.0%)の順となっている。全体的に、民営化後、他社との競争を強く意識するようになったとの回答割合は、96.5%に達している。

自由回答からみれば、民営化より競争の導入のほうが、NTT社員に強い刺激を与えたようにみられる。例えば、「電電公社時代は独占事業であったが、NTTになって新電電との競争が激しくなり危機意識が強くなった」「NCCのシェア拡大に伴う売上高、利益の減少により、社員の競争意識が高揚していると思われる」「政策、行政指導の枠内での競争から、外資参入も始まり、今後本格的な競争が始まるものと考えている」が挙げられる。

他社との競争の戦略は、次のいくつかにまとめられる。第1に、価格競争。「料金の値下げ等を実施している」という例がある。第2に、サービスの強化と国際分野への進出。「インターネットなどの新しいサービスの登場、進展」「国際分野への進出」である。第3に、組織再編・強化。「NTTの再編」「グループ経営の強化」。第4に、マスコミの利用。「マスコミの報道の競争」。第5に、他社の動向の重視。「常に競合他社の情報収集に気を配るようになってきている」「他社の経営状況、商品加減、CMに対してまでも徹底的に関心を持つようになった」「商品サービスのTVコマーシャルが他社と比較したものが増えて来た」「同業・他社とのシェアを意識した競争戦略の策定」「相手の内容(エリア、価格、方法)を研究し、対応策を検討することが常識となった」。

以上のように、「他社との競争への意識が強くなった」という回答が

(58) 日本の民営化における公共性と企業性(7) (林)

9割を占めた。民営化だけでなく、競争の導入に伴う危機感の増加により、同業他社との競争を強く意識するようになった。このような意識は、価格競争、サービスの強化、組織再編・強化、マスコミの利用、他社の動向の重視等の活動に表れている。これは先の仮説と一致している。

表6-10 「競争意識」

Q10: 「同業・他社との競争を強く意識するようになったと思いますか。」 単位: % (人)

項目	1.	2.	3.	4.	5.	不明	合計
NTT	61.6(175)	28.9(82)	6.0(17)	3.2(9)	0.4(1)	0.0(0)	100.0(284)

1.非常に強くなった 2.ある程度 3.少し強くなった 4.変わらない 5.弱くなった

(8)政治家・官庁への関心

民営化の理論によると、民営化に伴い、政治・行政等の干渉からの離脱が期待される。現実には、民営化後、政治・行政への関心は減少したのか。

表6-11に示したように、「政治家・官庁への関心は弱くなったと思いますか」との設問に対して、「変わらない」と感じている回答が62.7%で、6割強を示している。自由回答をみると、「政治家・官庁が重要である考え方は変わっていない」「原則として特に監督官庁に対する意識が強い、更なる規制緩和が必要」などがある。

その原因は、特殊会社という経営形態の下で監督官庁や政治家からの規制・関与を受けることである。「NTTは特殊会社であり、国の政策の影響を受けることが多い」「民営化以降、“完全な民間会社”ではなく、郵政省の下での規則がある以上関心は変わらない」「民間となっても規制が多く、純粋な民間会社でない限り、変わりようが無い」など、経営形態を要因として考える回答がある。また、「政治的判断で影響されることは多い」「郵政、大蔵省からの人事」「政治家・官庁との関わりは公社時代と変わらない(郵政省、会計検査院等)」「政治家・官庁側がNTTへの関心を弱めない限り、変わらないのではないですか、NTTは受け

手側です」「政治家からの採用依頼等現存」という監督官庁・政治家からの関与を挙げる回答もある。

以上のように、「政治家・官庁への関心が弱くなった」という回答は僅か3割にとどまった。その原因は、民営化後、特殊会社であるNTTは、ユニバーサル・サービスの供給と通信事業の公平競争のため、行政・政治からの規制・関与が依然として残っているからである。これは先に提示した仮説に反している。

表6-11 「政治家・官庁への関心」

Q11：「政治家・官庁への関心は弱くなったと思いますか」。

単位：％(人)

項目	1.	2.	3.	4.	5.	不明	合計
NTT	1.1(3)	12.7(36)	18.0(51)	62.7(178)	2.5(7)	3.1(9)	100.0(284)

1.非常に弱くなった 2.ある程度 3.少し弱くなった 4.変わらない 5.強くなった

(9)顧客への関心

電電公社時代には、経営の主体が政府であり、市場独占の下で、倒産の心配、競争の圧力と利潤追求の動機を欠如した。その結果、顧客のニーズを軽視したり、官僚体質を形成したりすることがあった。公社時代の官僚的意識——顧客第一の概念の欠落——に対し、民営化後、NTTの社員は顧客への意識を高めたのか。

表6-12のとおり、民営化を通じて、「顧客への関心は強くなったと思いますか」という問いに対し、「非常に強くなった」と回答している人は53.5%、半数を超えている。「ある程度」と「少し強くなった」と合わせると、合計96.1%に達している。

自由回答の指摘によると、民営化前後の相違点は「お客様第一」の意識が出てきたことである。これは次の回答例にみられる。「公社時代にはなし、顧客志向が民営化後重要視されている」「『電話を付けてあげる』から『お客様から料金をいただいている』への意識の変化」「自分の欲求は顧客のニーズと同じものであるような気がする」「電電公社時代と

(60) 日本の民営化における公共性と企業性⁽⁷⁾ (林)

比較し、お客様（特にユーザー）の要望を取らまえてサービスを提供していくことが中心になってきた』『お客様のニーズをつかむ、NTTのお客様になっていただく』という意識は強くなった。

また、その変化をもたらした原因としては、競争の導入や、会社の存続、発展への関心が挙げられる。「他社参入による競争意識の向上」「シェアは段々下がっており、奪還及び維持のため、お客様に立つ販売戦略を行っている」「お客様の確保のため、サービス向上を意識している」「携帯電話の普及による加入電話の減少」「公社時代は顧客に目を向けるといふより社内に力を注いでいたが、現在は競争激化に伴い如何に顧客を囲い込むかが企業の生命線であるとの意識になっている」「顧客の信頼なくしてNTTは生きないと思う」「お客様に役立つサービスを安価に提供＝自社の発展」等である。

さらに、顧客への関心が強くなった結果は、次のような活動に現れている。第1に、サービスの充実。「ユーザー層別営業体制の構築（特に大口ユーザーに対する意識は強くなった）」「新商品の開発」「対応窓口の充実」「営業部門の強化」。第2に、市場動向の重視。「販売体制は顧客指向に変化している」「市場性、市場動向に対するアンテナが敏感になった」「ユーザーニーズの選択肢に対応するためには変化する」。第3に、組織再編・強化。「支店は営業拠点化」「CSを意識するようになった。AM（アカウト マネージャー）の新設」等である。

なお、民営化前後、顧客への関心が変わらないと感じている理由は、「元々NTTはサービス業」などである。

以上のように、「顧客への関心が強くなった」という回答が9割を占めた。具体的には、NTT社員は競争の下で自社の生存・発展のため、顧客への関心を強め、サービス充実、市場動向の重視、組織再編等の活動を行っている。これは、先に提示した仮説を支持する結果である。

表 6-12 「顧客への関心」

Q12: 「顧客への関心は強くなったと思いますか」。

単位: % (人)

項目	1.	2.	3.	4.	5.	不明	合計
NTT	53.5(152)	31.3(89)	11.3(32)	3.2(9)	0.4(1)	0.4(1)	100.0(284)

1.非常に強くなった 2.ある程度 3.少し強くなった 4.変わらない 5.弱くなった

第3節 管理手法

電電公社における管理手法は公務員に近い任用制度であった。1985年11月から、従来の公社体質を払拭することを目指した新しい人事制度が実施された。競争下での企業型管理手法によって、人材の有効利用を通じたコストの低減、経営の効率向上、利益の増大等を図ることができたかどうか。

以上のような関心に基づき、本節では、民営化に伴う管理手法の変化を分析する。具体的には、給与・昇進の差、個人の業績と給与・昇進との関連、採用・異動の柔軟性である。以下では、まずアンケート調査以外の資料を参考に仮説を提示し、次に、アンケート調査に基づいてこれらの仮説を検証する。

3.1 仮説

(1) 給与・昇進の差

電電公社の場合、他の公企業・公社と同様に、その給与は予算で決められた給与総額の枠内でしか支払われず、基準内外賃金の流用と基準外手当の新設を事実上不可能とする制度であった¹³⁾。そこでは職員の給与・昇進の差はあまりみえなかった。このような状況で、能率を上げても上げなくても待遇は同じで、個人の業績・能力は必ずしも処遇に充分に反映されないところから、人的資源の浪費と人事管理の阻害が生じ

〈62〉日本の民営化における公共性と企業性⁽⁷⁾ (林)

た⁽⁴⁾。

民営化後、公社時代の給与総額及び給与規定の制度がなくなり、独自の給与システムを導入することが可能となった。そして役職と区別された資格給制度が採られ、業績に応じた給与が得られるようになった。これは、NTT 社員の士気を高めることに対して、大きな効果があると指摘される⁽⁵⁾。

以上を参考にして、民営化後、個人の能力を反映する弾力的な給与システムが導入されたため、「同学歴・同期入社の人の中で、給与・昇進の差は大きくなった」という仮説を提示する。

(2)個人の業績と給与・昇進との関連

公社時代には、法律や予算の枠内に縛られ、経営者が自主性を発揮する余地は極めて小さかった。給与総額制度で給与の総枠が決められていたので、人員削減や能率向上に対して給与の増額で報いるといった民間企業のような経営効率刺激策をとることができなかった。特に、昭和40年代前半に大量採用した「団塊の世代」の処遇や年功給化された職務給体系に対する職員からの不満等の問題が指摘された⁽⁶⁾。そこで、1981年以降、第2臨調において公企業の民営化を検討したとき、労使双方が民営化を公社制度の束縛から解放される方法と認めた。また、民営化後、自主性の発揮により、成果の向上が給与の上昇に反映されるシステムとなり、信賞必罰と人材登用を大胆に図ることにより、社員のやる気は大きく高まると予想された⁽⁷⁾。

民営化後、NTT は事業の多様性に対応するため、学歴や年功にとらわれることのない、職能資格制度・新賃金制度という新人事制度を実施した。このような新人事制度は個人の能力を昇進に反映させ、業績・能力主義を徹底できるため、高く評価できるという指摘がある⁽⁸⁾。

以上を参考にし、民営化に伴う人事制度改革により、NTT は公社時代と比べて、「個人の業績と給与・昇進との関連が強くなった」との仮

説を提示する。

(3)採用・異動

民営化前後の採用制度は次のように変化したと言われる。「本社採用大学（院）卒（公務員のキャリアに相当）、地方採用の大学卒、短大・高専卒、高校卒といういわば官庁類似型の採用制度は、民営化後もしばらく続いたが、1988年度から改められ、大学（院）卒、短大・高専卒、高卒という民間企業と同様の方式となった。また、事務系、技術系という区分も1996年度からなくしている」⁽⁹⁾。また、1984年に発足した人事政策により、NTTにおける人事管理のあり方は、官庁型硬直性から民間型弾力性の人事政策へ転換したとされる⁽¹⁰⁾。

以上から、民営化後、採用制度の改革により、「職員の採用、異動は柔軟になった」との仮説を提示する。

3.2 検証：民営化前後における管理手法の変化の分析

(1)給与・昇進の差

民営化後、公社時代のような年功序列の昇給・昇進方式が廃止され、同学歴・同期入社の人の中で、給与・昇進の差は大きくなったのか。

この結果は表6-13に示した。民営化を通じて、「同学歴・同期入社の人の中で、給与・昇進の差は大きくなったと思いますか」との設問に対して、「ある程度」と答えた人が最も多く、36.3%である。「少し大きくなった」(30.3%)、「非常に大きくなった」(5.3%)を合わせると、合計71.9%に達する。

自由回答では、「公社時代から他の官公庁に比べて給与・昇進差があった方だと考えるが、NTTになってより拡大したといえる」と述べられる。

その原因としては、以下のようなものが挙げられる。まず、民営化後、年功序列が崩壊し実力主義が導入されている。「年功序列の形態は崩れ

〈64〉日本の民営化における公共性と企業性(7) (林)

つつある]「年功序列がなくなった。実力・実績が評価に大きく反映]「個人の能力によって賃金の格差が少し来ている]「職務遂行能力を業績評価により昇格が行われるようになった]「業績評価重視」があげられる。次に、実力主義を実施するため、新管理手法・制度が導入されている。「業績に基づく査定」「給与制度の変化」「自己申告」「チャレンジシートによる管理手法により差がでるようになった」「職能給と年齢給の導入による給与制度の見直し」「職能資格制度の導入」などがある。

ここで注意しなければならないのは、民営化前後で「変わらない」と感じている社員が26.1%、3割近くに達していることである。自由回答から一つ例をひいてみると、「賃金制度の見直しになるが、現時点では差というところまではない」と述べている。

以上のように、「同学歴・同期入社の人の中で、給与・昇進の差は大きくなった」との回答は7割を占めた。民営化後、年功序列の崩壊に伴い実力主義が重視され、新管理手法・制度が導入されている。この結果は、上述の仮説と一致している。

表6-13 「給与・昇進の差」

Q13:「同学歴・同期入社の人の中で、給与・昇進の差は大きくなったと思いますか」。単位:%(人)

項目	1.	2.	3.	4.	5.	不明	合計
NTT	5.3(15)	36.3(103)	30.3(86)	26.1(74)	0.4(1)	1.8(5)	100.0(284)

1.非常に大きくなった 2.ある程度 3.少し大きくなった 4.変わらない 5.小さくなった

(2)個人の業績と給与・昇進との関連

公社時代の硬直的な給与・昇進制度に相対して、NTTになってから、個人の業績と給与・昇進との関連はより強くなったのか。

表6-14のとおり、「個人の業績と給与・昇進との関連が強くなったと思いますか」との設問に対して、「少し強くなった」と回答しているものが最も多く、37.0%である。「ある程度」と「非常に強くなった」を合わせると、合計76.1%と8割に近い社員が肯定している。

これらの中には、「個人の売上実績が評価となり、昇格に連がるようになった」「業績とリンクした給与・昇進にある程度なったと思う」のように、業績と給与との関連を述べているものがある。また、そのための新制度としては、「自己申告書導入により個人の業績と給与・昇進との関連がでてきた」「チャレンジシートによる管理になった」「業績に報われる制度が少々導入された」「ボーナス査定」「業績評価制度の導入」「職能資格制度の導入」「HM 資金の導入」「幹部の年棒制、一般社員の賞与への査定制度の導入」等があげられる。だが、「関連は強くなっていく方向にあると思いますが、適正なる業績評価が可能かは疑問である」「業績主義による人事考課が行われるようになってきているが上司の個人的な判断による考課も行われているようである」というような批判的な回答もある。

これに対し、民営化前後、個人の業績と給与・昇進との関連について、「変わらない」と感じている社員は22.9%で、2割強を示している。自由回答から一つ例をひいてみると、「技術系社員ではなかなか個人の業績としては把握しづらい面が大きいウェイトを示しているため、関連は難しい」が挙げられる。

以上のように、「個人の業績と給与・昇進との関連が強くなった」との回答が約8割を占めた。職能資格制度、業績評価制度等の新しい昇進昇格制度の導入により、個人の業績が給与・昇進に反映されるようになったので、社員に個人の業績と給料との関連を意識させている。これは、先に提示した仮説と一致している。

表 6-14 「個人の業績と給与・昇進との関連」

Q14: 「個人の業績と給与・昇進との関連が強くなったと思いますか。」 単位: % (人)

項目	1.	2.	3.	4.	5.	不明	合計
NTT	5.6(16)	33.5(95)	37.0(105)	22.9(65)	0.7(2)	0.4(1)	100.0(284)

1.非常に強くなった 2.ある程度 3.少し強くなった 4.変わらない 5.弱くなった

〈66〉日本の民営化における公共性と企業性(7) (林)

(3)採用・異動

公社時代の官庁類似型の採用方式と比較すると、民営化以来、NTTの採用・異動は民間企業と同様に柔軟になったのか。

表6-15を参照すると、民営化後、職員の採用・異動について、「変わらない」と回答している社員が35.6%で最も多いものの、「少し柔軟になった」(26.4%)、「ある程度」(26.1%)「非常に柔軟になった」(5.3%)を合わせると、柔軟になったとする回答が57.8%と半数を超えている。

具体的には、以下の諸点に整理できる。第1に、採用制度の弾力化。「人材派遣社員の弾力的活用」「本社採用、地方採用等区分がなくなった」「外国人の採用やプロジェクト制の導入により柔軟になりつつある」「中途採用の導入」「公社時代には採用は国会で承認された予算枠の中という制限があったが、NTTは自社の経営判断で採用数を決定できる」。第2に、適材適所の柔軟な異動。「異動は従来と比較して柔軟となっていると思う」「異動は公社時代から他官庁に比べて適材適所の異動を行っていたが、NTTとなって組織変更の規模頻度が非常に大きくなり、異動の質・量とも拡大した」「新規採用は減少しているが、異動について本人のやる気が充分考慮されている」「異動は従来と比較して柔軟となっていると思う」「過去の職歴にとらわれず、大胆に営業（販売部門へシフトさせていくという異動を行っており、そういう意味では柔軟になったと思う」。但し、「縁故者の採用は少なくなったようであるが、年輩の者には依然としてフランチャイズ制が根強く残っているように感じる」という批判もある。

これに対し、「変わらない」とする回答には、「大学卒の優等生が揃っているが、エリート意識がぬけてない」、「最近中途採用もされるようになったが、指定校の枠等が外された状況もなく採用は従来どおりである。異動については、年齢構成からみて、硬直的になりつつある」がある。

以上のように、「社員の採用・異動が柔軟になった」との回答が約6

割を占めた。民営化後、適材適所の弾力的な採用・異動が行われている。これは、先に提示した仮説とほぼ一致している。

表 6-15 「採用・異動の柔軟性」

Q15: 「社員の採用・異動は柔軟になったと思いますか」。

単位: % (人)

項目	1.	2.	3.	4.	5.	不明	合計
NTT	5.3(15)	26.1(74)	26.4(75)	35.6(101)	4.6(13)	2.1(6)	100.0(284)

1.非常に柔軟になった 2.ある程度 3.少し柔軟になった 4.変わらない 5.硬直になった

第 4 節 電電公社・NTT・民間電話会社の相違点

第 1 節から第 3 節まで、われわれは組織構造、組織文化、管理手法の三つの側面から民営化前後の電電公社と NTT の組織改革を検証した。最後に、電電公社と NTT、NTT と民間電話会社の最大の相違点をみてみよう。

電電公社と NTT、NTT と民間電話会社の相違点を明らかにするため、NTT 社員に対して、15の選択肢の中から、大きい順に三つを選んでもらった。この集計方法は第 5 章と同様なので、詳しい説明は省略する。その結果は表 6-16、表 6-17のとおりである。

(1)電電公社と NTT の相違点

公社時代を経た NTT 社員にとって、「民営化前後の最大の相違点」の上位三項目は「9.他社との競争意識」(459点)、「5.自社の業績への関心」(337点)、「11.顧客への関心」(285点)の順となっている。

15の項目の中で「他社との競争意識」が最も高い点数を獲得したという結果は、競争の導入が NTT 社員に強い影響を与えたことを示す。先に分析したように、新規事業者の参入により、NTT 社員は電気通信市場のシェアの縮減を強く意識するようになり、社員の競争意識が強くなった。

〈68〉日本の民営化における公共性と企業性(7) (林)

これと直接に関係するのは、「自社の業績への関心」及び「顧客への関心」である。民営化と競争の導入により、NTT社員は自社に対して危機感を持つようになり、自社の業績について非常に強く意識している。また、他社とのシェア競争を意識したうえで、自社の業績を高めるために、顧客への関心が強くなった。要するに、これらの上位三項目の分析を通じて、公社時代よりNTT社員は企業性の意識が強くなっているといえる。

さらに、興味深いのは、表6-16に示されているとおり、「4.公益への意識」の得点が55点と低く、電電公社とNTTとの間に大きな差がないことである。また、「10.政治家・官庁への関心」の得点が16点と極めて低く、電電公社とNTTの間に殆ど差がない。この原因は、民営化後も特殊会社であるNTTはユニバーサル・サービスの供給義務を担うことなどから、行政・政治の関与を受けるためであろう。

表6-16 「電電公社とNTTの最大の相違点」

Q16：「電電公社とNTTとの最大の相違点は何かと思いますか」（大きいものから順に三つ挙げて下さい）。 単位：点

項目	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
NTT	32	64	28	55	337	211	110	5	459	16	285	14	30	1	4

1. 社内の権限配分 2. 組織構造の柔軟性 3. 意思決定の手続き 4. 公益への意識 5. 自社の業績への意識 6. 効率への意識 7. 変化への意識 8. 規制への意識 9. 他社との競争意識 10. 政治家・官庁への関心 11. 顧客への関心 12. 給与・昇進の差 13. 個人の業績と給与・昇進との関連 14. 採用・異動の柔軟性 15. その他

(2)NTTと民間電話会社との相違点

電電公社が民営化されて以来15年経ったが、株式上場の状況と特別の規制からみれば、NTTは完全民営化とはいえず、特殊会社である。こうした背景の下で、NTT社員は、NTTと民間電話会社との最大の相違点をどう感じているであろうか。

表6-17にあげた15項目のうち、「NTTと民間電話会社との最大の相

違点」として、「4. 公益への意識」(361点)が最も多く、次が「9. 他社との競争意識」(202点)、第3位が「5. 自社の業績への関心」(150点)の順となっている。このように、NTT社員は「公益への意識」を他社との最大の相違点として考えている。このような結果は、ユニバーサル・サービスの供給をNTT法に明文で規定している(内部化方式)こともあって、民営化されても、ユニバーサル・サービスの維持への責任感が依然として残っていることを示している。公社時代からの通信権、ユニバーサル・サービスの概念がNTT社員に浸透しているといえる。また、独占市場の崩壊に伴い、他社との競争意識について、電電公社よりは強くなっているが、民間電話会社と比較すれば、その程度がまだ弱い。その理由は、NTTが市内電話市場において殆ど独占状況にあるためだと思われる。

表6-17 「NTTと民間電話会社の最大の相違点」

Q17: 「NTTと民間電話会社の最大の相違点は何かと思いますか」(大きいものから順に三つ挙げて下さい)。

単位: 点

項目	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
NTT	53	71	149	361	150	117	64	74	202	46	83	15	48	1	18

1. 社内の権限配分 2. 組織構造の柔軟性 3. 意思決定の手続き 4. 公益への意識 5. 自社の業績への意識 6. 効率への意識 7. 変化への意識 8. 規制への意識 9. 他社との競争意識 10. 政治家・官庁への関心 11. 顧客への関心 12. 給与・昇進の差 13. 個人の業績と給与・昇進との関連 14. 採用・異動の柔軟性 15. その他

まとめ

第6章では、アンケート調査によって、以下の結果が得られた(表6-18参照)。

まず、組織構造について。民営化後、権限委譲と組織の階層構造の改革により、NTT社内の権限の配分が分権的になった。また、NTTは、環境の変化に対応して組織構造を柔軟に変化させている。さらに、決裁

〈70〉日本の民営化における公共性と企業性(7) (林)

方法の多様化、組織の簡素化、分権化によって、意思決定の手続きが簡素になった。要するに、民営化後、NTTにおいて企業型組織構造が構築されている。

次に、組織文化について。民営化後のNTTは、企業性の優先と競争の激化により、公益への意識が弱くなった。それが「低利用公衆電話の廃止」、「コスト・設備投資削減」等の投資行動の変化に表れた。また、収益・採算の重視と市場競争の結果、NTT社員は不採算サービス供給の減少や料金の値上げに肯定的になった。自社の業績が個人の給料・ボーナス、株主の利益に影響を与えるので、NTT社員は業績への関心を高めた。これは非営業部門の社員でも商品を販売する等の行動の変化をもたらした。また、効率についての意識も強まり、具体的手法として、経営の合理化、OA化の導入、意識改革、信賞必罰、組織の統廃合等が行われた。競争導入に伴う危機感の増加により、NTTの社員は他社との競争意識を強化し、NTTは価格競争、サービスの強化、組織再編・強化などの措置を展開している。さらに、顧客への関心が高くなっている。それがNTTにおけるサービスの充実、市場動向の重視、組織再編・強化に表れた。以上のように、民営化後のNTTは、企業型組織文化を醸成している。但し、依然として特殊会社であるため、規則への意識、政治家への関心は、民営化されてもあまり変わっていない。

最後に、管理手法について。民営化後、民間企業のような管理手法の導入により、実力主義が重視され、「自己申告」「業績評価制度」「職能資格制度」「新給与制度」といった新管理手法・制度が導入された。その結果、NTTでは、給与・昇進の差は電電公社よりも大きくなり、個人の業績と給与・昇進との関連が強くなった。また、NTTは採用・異動の自主性の獲得により、中途採用、適材適所、弾力的な採用・異動を行っている。要するに、民営化後、NTTは企業型管理手法を採用している。

表 6-18 NTT の組織改革（企業型組織の創出）

項 目	自 由 回 答
(1)組織構造	
①権限配分	○ 例：権限委譲
②環境変化への対応	○ 原因：階層の簡素化
③意思決定手続	○ 例：組織変更
	○ 例：印鑑数の減少
	原因：決裁方法の多様化、組織の簡素化・分権化
(2)組織文化	
①公益	□ 原因：（不変）ユニバーサル・サービス
②不採算サービス	□ 原因：（不変）ユニバーサル・サービスの提供
③自社の業績	◎ 原因：業績第一、費用対効果を意識
④効率	◎ 原因：給与との関係、株主の利益
⑤変化	○ 原因：給与との関係、株主の利益
⑥規則	△ 原因：業績に関する話、営業部門以外でも商品販売
⑦競争	◎ 原因：収益確保のため
⑧政治家・官庁	△ 原因：費用削減、OA化、信賞必罰、組織統廃合
⑨顧客	◎ 原因：競争導入、時代の変化、顧客の要求
	活動：組織整備、新技術など
	原因：（不変）会社法の束縛
	（変化）規制緩和
	原因：競争導入
	活動：価格競争、サービス強化、国際分野進出、組織再編・強化、マスコミ利用、他社の動向重視
	原因：特殊会社、監督官庁・政治家の規制・関与
	例：「お客様第一」の意識
	原因：競争導入、会社の存続・発展への関心
	活動：サービス充実、市場動向重視、組織再編・強化
(3)管理手法	
①給与・昇進の差	○ 原因：年功序列の崩壊、実力主義・新管理手法の導入
②個人の業績	○ 原因：自己申告制度、業績評価制度など
③採用・異動の柔軟性	□ 例：採用区分の撤廃、異動の規模・頻度の増大

注：◎は企業型への変化が圧倒的、○は大部分、□は変化と不変が半々、△は変わらない。

〈72〉日本の民営化における公共性と企業性⁽⁷⁾ (林)

注

- (1) 情報通信総合研究所編『通信自由化』同研究所、1996年、60頁。
- (2) 隈本純「NTTの民営化に伴う財務会計上の変化とその効果」今村都南雄編『民営化の効果と現実 NTT と JR』中央法規、1997年、191頁。
- (3) 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、155頁。
- (4) 高橋洋文「電電公社」岡野行秀・植草益編『日本の公企業』東京大学出版会、1983年、230頁。
- (5) 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、1997年、140頁。
- (6) 河野昭三「民営化の人事政策に関する一考察－NTTの事例研究－」『研究年報 経済学』第53巻第4号、東北大学経済学会、1992年、153頁。
- (7) 遠山嘉博『現代公企業総論』東洋経済新報社、1986年、316－7頁。
- (8) 井上照幸『NTT』大月書店、1990年、87－9頁。河野、前掲論文。また、河野「日本電信電話社における賃金制度の特質と問題点－民営化の内在的意義に関する一考察」『研究年報 経済学』第53巻第3号、東北大学経済学会、1992年、参照。
- (9) 岡崎、前掲論文、140頁。
- (10) 河野、前掲論文、148－50頁。

終章 民営化における公共性と企業性

本稿は国鉄（JR）と電電公社（NTT）を素材として、公共性と企業性の視点から、民営化を分析してきた。第Ⅰ部では、西欧諸国を中心に民営化の国際的動向を整理し、本稿の分析枠組を提示した。第Ⅱ部では、事業体の活動における公共性と企業性、第Ⅲ部では、組織改革における公共性と企業性の視点から、国鉄と電電公社の民営化を分析した。終章

では、これらの考察から得られた結果をまとめて、民営化・組織改革・事業体の活動の関係を提示する。

第1節では、国鉄と電電公社の民営化の全体像を描いた上で、公共性と企業性の視点から総合的に評価する。第2節では、国鉄と電電公社の民営化の分析を踏まえて、民営化・組織改革・事業体の活動の関係を提示する。

第1節 国鉄・電電公社の民営化の全体像とその評価

本節では、まず、国鉄と電電公社の民営化の背景、内容、効果、残された課題、総合的評価を整理する。次に、これらの二つの民営化を比較する。

1.1 国鉄の民営化

(1)民営化の背景

国鉄の民営化の背景を分析すると、経営の赤字問題と国労解体が主な要因であった。まず、赤字の原因は、独占性の喪失と非効率問題であった。60年代以降、産業構造の変化や国民の所得水準の向上に伴い、自動車、航空機等の輸送機関との競争が激化したため、国鉄は輸送市場における独占性を喪失し、旅客、貨物のシェアが劇的に後退し、64年に赤字に転じた。また、以下のような原因で非効率が生じた。まず、行政・政治と事業体の関係から整理すると、国鉄の人事、財務、業務が国会の審議を必要としたので、政治家からの介入、即ち「我田引鉄」が非効率な投資と赤字の深刻化の原因となった。また、不安定な労使関係が経営の効率化を妨げたことや、ヤミ休暇、ヤミ慣行等の職場規律の乱れによる労働生産性の低下も、非効率の原因であった。

さらに、国鉄分割・民営化のもう一つの要因は、国労解体であった。日本の国鉄分割・民営化は、国鉄改革を通じて国家財政負担の軽減を達

〈74〉日本の民営化における公共性と企業性(7) (林)

成することだけでなく、労働組合組織の分割・弱体化という政治的目的もあった。

(2)民営化の内容－特殊会社化と分割－

国鉄民営化の主な内容は、公共企業体（公社）から特殊会社への経営形態の変更と分割であった。

経営の非効率による深刻な赤字問題を解決するため、公社の枠を超える改革、即ち民営化が、必要かつ有効な手法であるとされた。特殊会社化が選択された理由は、民営化をスムーズに実施するために一時的にこの形態を採用したということである。つまり、特殊会社という経営形態は、公共企業体（公社）から将来の完全な民営化への過渡的措置を意味している。民営化後、全ての株式が売却されたわけではなく、これまでに株式を部分的に売却したのはJR 本州三社のみであり、三島会社は構造的赤字のため全く売却していない。

また、分割については、国鉄は全国一元の巨大組織として管理の限界を超えていると指摘された。北海道から九州まで、全国一体の収支管理が行われたため、各地域の間に相互依存関係が生じ易く、現実の経営状況を把握できず、国鉄全体の効率性が阻害されることになった。このような考量の下で、87年4月の民営化の実施に伴い、国鉄は6旅客会社と1貨物会社に分割された。

(3)民営化の効果

一体、国鉄民営化は、どのような効果を生み出したのか。国鉄民営化に関する評価は様々な視点により異なるが、ここでは、本稿の視点——公共性と企業性——から、総括的に検討してゆきたい。

国鉄民営化は企業性の発揮を主な目的としていた。民営化後、JRは役員任命、予算、料金、関連事業投資等について国会からの承認が不要になったことなどにより、人事上、財務上、業務上の自主性が高まった。

この結果、第1に、公社時代のような「我田引鉄」は困難になった。民営化後、赤字路線は廃止され続けており、また、整備新幹線の財源や負担割合等についても、JRは国鉄時代よりも採算状況によって判断することができる。第2に、民営化前後、JRは人員削減（約半数）を通じて、効率性を向上した。さらに、人員削減という一時的手法に加えて、官庁的組織を改革し、分権的組織構造、企業型組織文化、及び業績・能力重視の管理手法を導入することによって効率性を長期的に改善している。第3に、民営化後、多数の利用者を獲得するため、サービスの質の改善を重視している。第4に、以上の結果、本州三社だけでなく三島会社の収益も好転している。但し、構造的要因のため、三島会社の事業損益は依然として赤字である。

ところで、企業性を発揮するための民営化は公共性を犠牲にすると批判された。民営化前の最大の論点は不採算路線の廃止（地理的公平性）問題であった。経営の自主性の下で、効率性を追求し、経営成績を改善するため、JRは不採算路線を廃止する傾向を強めた。但し、廃止された赤字路線の8割は公営バスや第三セクター鉄道に移転された。つまり、公共性の確保はJRから地方自治体に外部化され、費用の負担も地方自治体に転嫁された。次に、民営化後、均一料金（地理的公平性）は96年まで維持されたが、三島会社の値上げにより崩壊した。だが、料金の値上げの幅は約7%であり、本州三社との料金格差は小さい。また、消費者物価の上昇水準（13.5%）と比較すると値上げ幅は小さく、経済的公平性も確保されたといえる。安全性については、民営化後、JRは要員削減、踏切の無人化等の措置を実施したが、他方で、利用者獲得と収益のために安全性確保を重要な条件の一つとして重視している。但し、収益への影響が小さければ、安全性を必ずしも重視しない可能性もある。最後に、国家財政負担の軽減と公害・環境問題への対応というマクロ公共性については、累積債務問題と自動車シェアの増加のため、いまだ達成されていない。

(4)残された課題

国鉄民営化には、以下のような課題が残されている。第1は、累積債務問題である。分割・民営化の際に、37.1兆円の国鉄債務のうち、25.5兆円を国鉄清算事業団が引きつぎ、残りの11.6兆円をJR本州三社などが負担した。また、新幹線鉄道保有機構の債務2.9兆円についてもJRが負担しており、実質的な負担総額は14.5兆円となる⁽⁴⁾。11年を経て、JR本州三社は、8.8兆円の利払いを行い、3.1兆円を返済し、債務残高も12.4兆円にまで減少させている。しかしながら、国鉄清算事業団が引きついだ債務は、28兆円にまで膨れ上がった。バブル崩壊によって地価と株価が暴落したため、国鉄清算事業団が持っている国鉄用地の処分は遅れている。その結果、長期債務の返済に悪影響をもたらすことになった。98年10月の旧国鉄長期債務処理法の成立に伴い、ある程度は返済の方向性が明確にされたが、JR各社がすべて負担に同意しているわけではない。従って、分割・民営化の目的の一つである国家財政負担の軽減（マクロ公共性）という目的は達成されていない。第2は、株式の完全公開問題である。93年以降、JR東日本を始めとして本州三社が部分的な株式売却を実施したのに対し、三島会社は構造的赤字のため株式公開が不可能であるという悲観的見解が多い。そして、国による株式の保有はJRの経営の自主性（企業性）を制約している。第3は、整備新幹線の「我田引鉄」の恐れである。国土の均衡発展を達成するため、高速幹線交通体系の整備が不可欠であるという理由から、82年7月の臨調基本答申により凍結されていた整備新幹線計画は、87年1月の閣議により凍結が解除された。89年8月から北陸・九州・東北の3新幹線が順次に着工しており、北海道新幹線等も整備事業を行っている。第4は、公共性の外部化による自治体への負担の転嫁である。民営化後、8割の不採算路線が第三セクター鉄道や公営バスによって代替されたが、費用負担も地方自治体へ転嫁された。第三セクターには赤字会社が多く、地方自治

体の財政負担の増加の指摘もある。

(5)国鉄の民営化への総合的評価－公共性と企業性の視点から－

最後に、以上の考察を踏まえて、国鉄の民営化を総合的に評価しよう。

まず、企業性は、経営の自主性、効率性、サービスの質、そして経営成績という点で達成されたが、株式上場、整備新幹線問題という課題が残る。

次に、ミクロ公共性は、地理的公平性（不採算サービスの供給、料金の均一）と経済的公平性の点で概ね達成されている。但し、地方自治体への費用負担の転嫁や、三島会社の値上という問題がある。また、民営化後、事故は減少されたが、JRの安全投資額は国鉄時代よりも半分以上削減されたため、安全性の確保についてあまり高く評価できない。さらに、長期債務の増加、自動車輸送のシェアのさらなる増加により、国家財政負担の軽減と公害・環境問題への対応というマクロ公共性はいまだ達成されていない。

要するに、公共性と企業性の視点から国鉄の民営化を総合的に評価すると、国鉄の民営化はかなり成功しているといえる。

1.2 電電公社の民営化

(1)民営化の背景

電電公社は、発足以来、長期市場独占により黒字を維持したが、必ずしも問題がないとはいえなかった。その問題点は、次の二点に整理することができる。

一つは、非効率問題である。電電公社は、長期市場独占の下で、民間業者との競争の欠如と技術開発方式の閉鎖性により、経営の非効率を生み出した。設備の近代化、自動即時化にもかかわらず人員が殆ど削減されず、労働生産性が低下し、その結果として非効率が現れた。また、公

〈78〉日本の民営化における公共性と企業性(7) (林)

社制度の下で、行政・政治の介入を受け、自主性を喪失したため、機動的な経営ができないことも非効率の原因になった。

もう一つは、多様化・高度化したニーズへの対応問題である。公社制度と独占の弊害により、電電公社は、高度情報社会において、量的拡大から質的充実への電気通信の役割の変化に弾力的に対応できなかった。そして、上述の問題を解決するために、競争導入を伴う民営化が要求された。

(2)民営化の内容－特殊会社化・競争導入－

電電公社民営化の主な内容は、特殊会社化と競争導入であった。国鉄と比較すると、共通点は特殊会社化、相違点は競争導入である。

特殊会社という経営形態は、国鉄と同じように、公共企業体（公社）から将来の完全民営化への過度的措置である。NTTは巨大企業であり、特殊会社化した上でその株式を逐次売却すれば、民間資金の調達が容易になる。NTTの株式は1割ずつが逐次売却され、これまでに三分一の株式が売却済みになった。

また、電電公社時代の主な問題点の一つは、長期にわたる市場独占の下で、料金が高く、選択肢が少なく利用者のニーズに対応できないサービスであった。技術革新の進展により、通信の設備負担が減少したため、電気通信事業の分野への新規参入、競争導入が可能になった。

なお、民営化当初、分割は当事者側の強い抵抗により見送られることになった。NTT発足後5年以内に会社のあり方を検討する点が確認されたが、政治決着によって95年に長距離会社と地域通信会社に分割する答申が出された。その後、この答申を基礎にNTTを持株会社の下に再編成する案が具体化された。NTTは99年7月1日に長距離・国際通信を専門とする会社と東日本と西日本をベースとする二つの地域通信会社に分かれた。

(3) 民営化の効果

NTT は、民営化に伴い、経営の自主性を獲得し、人員削減・合理化を通じて経営効率を向上し、サービスの質も向上した。次に、成果重視の企業型組織文化の形成、及び業績評価・職能資格制度等の管理手法の導入により、社員により強い労働誘因を与えたことは、経営効率を長期的に維持する有効な手法とみられる。但し、民営化は、経営の自主性の獲得、効率の向上、及びサービスの質の向上をもたらしたが、経営成績については、競争の導入に伴う料金の値下げにより、達成されていない。

公共性の確保については、NTT の場合、ユニバーサル・サービスの供給を NTT 法に規定するという内部化方式を採用したので、企業性の発揮のため不採算サービスを廃止した事例は殆どない。但し、法律に明文化されていない公衆電話の設置は民営化後逐年に減少している。また、競争の導入による料金の低下は、企業性（経営成績）の視点からは望ましくないが、公共性（経済的公平性）の視点からは肯定的に評価できる。

(4) 残された課題

電電公社の民営化に関して、以下のような課題が残されている。第 1 に、公衆電話の設置の責任問題である。民営化後、コスト意識の強化の下で、NTT は利用頻度が低い公衆電話を撤去してきた。これは、自宅に電話のない人が電話網にアクセスするための重要な手段を破壊することになる。この問題に関して、多くの国では、十分な数の公衆電話の設置を義務づけている。日本の場合、NTT 法はこの点について規定していないので、民営化後、ユニバーサル・サービスとしての普遍的利用可能性に反しやすくなる。第 2 に、電気通信市場での競争の激化は、ユニバーサル・サービスを確保するための公共性の内部化方式を困難にする。即ち、NTT には民営化後もユニバーサル・サービスの提供が義務づけられているが、競争導入による長距離料金の大幅値下げのため内部

〈80〉日本の民営化における公共性と企業性⁽⁷⁾ (林)

補助を行うことが困難になろう。

(5)電電公社の民営化への総合的評価－公共性と企業性の視点から－

最後に、以上の考察を踏まえて、電電公社の民営化を総合的に評価してみよう。

まず、企業性は、経営の自主性、効率性、そしてサービスの質という点で達成されたが、経営成績は競争による値下げのため向上していない。

次に、ミクロ公共性については、内部化方式によって地理的公平性が確保されており、経済的公平性も競争分野では確保されている。但し、公衆電話の撤去が進められており、また、競争が激化すれば内部化方式は困難になるであろう。高度情報社会への対応というマクロ公共性の目的は、達成されているといえよう。

要するに、公共性と企業性の視点から電電公社の民営化を総合的に評価すると、電電公社の民営化はほぼ成功である。

1.3 公共性と企業性の視点からみた国鉄と電電公社の民営化

以上、国鉄と電電公社の民営化の全体像を描いた。本節の最後に、事業体の活動と組織改革の各面において、公共性と企業性の視点から、国鉄と電電公社の民営化の共通点と相違点を指摘する(表1、2参照)。

(1)民営化と事業体の活動

まず、公共性の視点からみた共通点は、経済的公平性の確保である。民営化後、JRの場合は、96年に全国均一運賃制度が崩壊したものの、13%上昇した消費者物価に相対し、運賃の値上の水準は平均7%であり、国民の生活にあまり大きな影響を与えていないので、経済的公平性は確保された。また、NTTの場合は、競争導入により電話料金が電電公社時代よりも低下している。

反面、公共性の視点からみた相違点は二つあげられる。一つは地理的公平性（不採算サービス）を確保するための手法である。JRは多くの不採算路線を廃止し、その廃線のうち約8割は地方自治体が提供する代替手段（第三セクター鉄道やバス）によって確保され、その費用負担も地方自治体に転嫁されている。つまり、JRは地理的公平性の確保を地方自治体に移転するという外部化方式を採用している。これに対し、NTTの場合には、NTT法に基づき、離島や需要密度が低い地域へのサービス供給も、経済的採算を離れて行う責務がある。つまり、NTTは公的規制を通じて地理的公平性を確保するという内部化方式を採用している。もう一つは、地理的公平性（料金の均一）の確保である。民営化後、JRは暫く料金の均一を維持していたが、96年の三島会社運賃の改定により料金格差が生じた。これに対して、NTTは、時間帯と通話距離で全国一律に料金を計算しており、地理的公平性を確保している。

次に、企業性の視点からみた共通点として、次の三点を指摘することができる。即ち、経営の自主性の確立、効率性の向上、サービスの質の改善である。民営化に伴い、JRとNTTは行政（運輸省・郵政省）と政治の介入から離脱し、人事、財務、業務という三つの側面での自主性を獲得した。また、人員削減、赤字サービス廃止により、経営効率の向上を達成した。さらに、民営化後、多数の利用者を獲得するため、JRとNTTはサービスの質を改善・向上している。

他方、企業性の視点からみた相違点として、経営成績が挙げられる。国鉄分割民営化の重要な目的の一つは、深刻な赤字問題を解決することであった。そのため、赤字路線の約8割を地方自治体に移転し、人員削減を行い、長期債務を鉄道事業から分離した。その結果、本州三社は黒字に転じ、三島会社の赤字も減少しつつある。このように、収益性は公社時代より民営化後のほうが好転している。これに対して、NTTの場合、民営化前の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。民営化後、非効率問題を解決するため、人員削減、不採算

〈82〉日本の民営化における公共性と企業性(7) (林)

公衆電話の廃止等が実施された。しかしながら、ユニバーサル・サービスの供給を内部化したため、赤字であっても離島、過疎地の基本サービスの提供をしなければならないこと、及び競争導入による料金の値下げの結果、NTTの収益は減少した。

以上のように、公共性については、JRとNTTは民営化の背景の相違（赤字と黒字、競争と独占）により、部分的に異なった手法（外部化方式と内部化方式）を採用しているが、いまのところ公共性を確保することができている。また、企業性の発揮については、経営の自主性を獲得し、効率性の向上とサービスの質の改善を達成したという効果は共通するものの、民営化の内容の相違（競争導入の有無）により、経営成績の向上という点では異なっている。

(2)民営化と組織改革・事業体の活動

アンケート調査によると、民営化を通じて、JRとNTTの組織にはかなり共通した変化がみられる。ひとことで言えば、官庁型組織から企業型組織への移行である。

第1に、組織構造の簡素化と分権化。JRとNTTは、公社時代の多重・複雑な組織構造を改革し、簡素化した。JRは3段階から2段階へ、NTTは4段階から2段階へ変更した。また、権限の配分についても、JRとNTTは一元的集権制から各会社・支店へ権限を委譲し、分権化した。特に事業部制の導入は分権化の一つの重要な手法とみられる。

第2に、組織文化については、企業性の発揮の意識が強くなった。JR、NTTを問わず、民営化後、企業性の発揮を中心とした意識改革、新管理手法の導入により、業績への関心、効率への意識、他社との競争意識、顧客への関心が強まり、民間企業のような企業型組織文化が生じている。その結果、効率を向上し、顧客需要に対応するために、様々な措置が実施された。

第3に、職能資格制度などの企業型管理手法の導入。民営化後、JR

と NTT は、能力・業績評価を中心とする職能資格制度を導入した。給与・昇進が能力、業績と密接に関連する管理手法は、成果重視の企業型管理手法の運用とみられる。

以上が、JR と NTT における組織改革に関する共通点であるが、民営化の背景・内容の違いのため、両者の間に相違点もある。

まず、公共性（地理的公平性）確保の手法の相違が不採算サービスの供給への意識の違いを生み出している。JR は、公共性確保の手法として、外部化方式（不採算サービスを地方自治体に移転する方式）を採用した。そのため、多くの JR 社員は不採算サービスの廃止に賛同しており、公益への意識も弱くなった。これに対して、NTT の場合、公共性確保の手法として、内部化方式（NTT 法による規制）を採用したので、NTT 社員の多くは不採算サービス供給への意識に変わりがなかった。

次に、分割の有無が意思決定手続きの簡素化の差を生み出している。民営化後、国鉄は一元的組織から 6 旅客会社と 1 貨物会社に分割されたため、意思決定手続きが簡素化されたと感じる社員が 9 割にのぼる。これに対して、NTT の場合、分割が 1999 年 7 月まで先送りされたため、意思決定手続きが簡素化されたと感じる社員は 7 割にとどまる。

〈84〉日本の民営化における公共性と企業性(7) (林)

表1：国鉄と電電公社の民営化の評価

項目		国鉄からJRへ		電電公社からNTTへ	
背景		赤字、国労解体		黒字、独占、非効率、ニーズへの対応	
内容		特殊会社化、分割、株式一部売却		特殊会社化、競争導入、株式一部売却、分割	
効果	ミクロ公共性	地理的公平性／不採算サービス	4 外部化により確保。但し、一部は廃線、費用負担の転嫁	4 内部化により確保。但し、公衆電話の撤去	
		地理的公平性／料金の均一	4 料金の均一の崩壊。但し、料金格差は小さい	5 料金の均一の維持	
		経済的公平性	5 消費者物価指数より低下	4 競争導入により値下げ。但し、市内電話等が値上げ	
		安全性	3 踏切・運転事故の減少。但し、車両、鉄道施設の検査体制の緩和、安全投資の激減	-	
	企業性	経営の自主性	3 人事、財務、業務の自主性の獲得。但し、株式の一部未売却、整備新幹線	4 人事、財務、業務の自主性の獲得。但し、株式の一部未売却	
		効率性	5 人員削減、赤字路線廃止、組織改革により達成	4 人員削減、組織改革により達成。但し、社員は依然として比較的多い	
		サービスの質	4 列車本数の増加、ダイヤ改正、時間短縮。但し、都市に集中	5 サービス・料金の多様化	
		経営成績	4 本州三社は黒字、三島会社も改善。但し、三島会社は赤字	3 黒字。但し、競争導入による値下げのため減益	
	マクロ公共性	国家財政負担の軽減	2 累積債務の未返済。但し、増加は抑制	-	
		公害・環境問題への対応	2 旅客・貨物の輸送は依然として自動車に集中	-	
	高度情報社会への対応	-	5 国際進出のため、NTTの改革・再編		
残された課題		累積債務、株式売却、整備新幹線		公衆電話の撤去問題、競争激化により公共性の内部化困難、株式売却	
総合的評価	ミクロ公共性	4	4		
	企業性	4	4		
	マクロ公共性	2	5		

注)：「1」～「5」は各項目の5段階評価。「1」が最低、「5」が最高。

表 2：国鉄と電電会社の民営化の共通点と相違点

		共 通 点	相 違 点
公 共 性	民営化と事業 体の活動	地理的公平性（料金）と経済的公平性 の確保	地理的公平性（不採算サービス）の確 保の手法 JR：外部化 NTT：内部化
	民営化と組織 改革・事業体 の活動	規則への意識：変わらなかった政治 家・官庁への関心：変わらなかった	不採算サービス供給への意識 JR：弱くなった NTT：変わらなかった
企 業 性	民営化と事業 体の活動	経営の自主性の確立、効率性の向上、 サービスの質の改善	経営成績 JR：改善 NTT：料金値下げにより収益減少
	民営化と組織 改革・事業体 の活動	組織構造の簡素化と分権化、企業型組 織文化の醸成、企業型管理手法の導入	意思決定の手続き JR：分割により簡素化 NTT：未分割により簡素化がより弱い

注

- (1) 運輸省『運輸白書』大蔵省印刷局、1998年、202頁。