

日本の民営化における公共性と企業性(8・完)

——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

〈2〉日本の民営化における公共性と企業性(8・完)(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、190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（以上、

本号)

終章 民営化における公共性と企業性

第2節 民営化・組織改革・事業体の活動の関係

第1節では、国鉄と電電公社の民営化の全体像について総括的に比較整理した。第2節では、国鉄と電電公社の民営化の分析を踏まえて、公共性と企業性の視点から、民営化・組織改革・事業体の活動の関係を提示する。

民営化は企業性を発揮することが主眼である。ここでは、主な論点として、民営化の主要目的である企業性の発揮のための手法と、企業性の発揮に伴う公共性の喪失、それを防ぐための様々な手法を検討してみよう。それぞれ、民営化即ち経営形態の変更と所有権の変更をまず検討し、次に分割と競争導入を含めた広義の民営化についても検討する。

2.1 企業性

(1)民営化（経営形態の変更と所有権の変更）

まず、民営化は直接的に事業体の活動にどのような変化をもたらすか、について検討する。

民営化の第一の効果は、自主性の獲得である。民営化に伴い、事業体は行政・政治の介入から離脱し、人事、財務、業務等の側面で自主性を獲得することができる。その結果、人員削減、不採算サービス廃止により、効率性が向上し、またサービスの質も向上して、経営成績(収益性)の改善が可能になる。

次に、民営化は、組織改革を媒介として間接的に、事業体の活動にど

〈4〉日本の民営化における公共性と企業性(8・完) (林)

のような変化をもたらすのか、について論及してみよう。

民営化後、事業体は、効率的かつ機動的な運営ができるようにさまざまな組織改革を進める。組織改革の手法は、組織構造、組織文化、管理手法の改革に分けられる。より詳細に見ると、民営化とそれぞれの組織改革の関係は次のようなものである。①簡素で分権的な組織構造の形成。公社時代、行政官庁が巨大組織を管理するため、一元的・集権的な組織構造を採用した。民営化後、経営の自主性の獲得と経営責任の明確化により、間接部門のフラット化、権限委譲等を通じて、簡素で分権的な組織構造が形成されている。②企業型組織文化の創出。公社時代、「親方日の丸」意識により、非効率、前例踏襲、規則主義等の官庁型組織文化が現れていた。民営化後、コスト・競争意識の強化と利潤創出の必要性により、業績・効率重視、競争意識、顧客第一等の企業型組織文化が醸成されている。③業績重視の管理手法の採用。公社時代の公務員のような官庁型採用、昇進方式に相對し、民営化後、業績・成果を重視した昇進昇格の管理手法が導入されている。

このような組織改革により、事業体の活動の変化が生じる。組織の統廃合・分権化、意思決定手続きの簡素化などの組織構造の改革は、ニーズや環境の変化に迅速に対応することを可能にする。また、昇進昇格制度等の管理手法の導入は、社員に勤労誘因を与えるとともに、業績、効率、顧客重視等の企業型組織文化を醸成する要因となり、さらに、事業体の効率性とサービスの質の改善と経営成績の向上を促進する。このように、組織改革は、効率性、サービスの質、経営成績を向上する際に、実質的作用を担うのである。つまり、民営化は直接的に、企業型の組織構造、組織文化及び管理手法を創出し、間接的に、事業体の企業性を高めることができる。

(2)分割・競争導入

広義の民営化の効果を明らかにするために、分割・競争導入を検討する。

まず、分割についてである。分割後、内部補助が困難になるので、赤字の事業体は不採算サービスの供給を廃止し、効率性・経営成績を向上する。また、分割は、分権化として位置づけることができる。換言すれば、巨大事業体の分割は、本社に一元的に集中していた権限を各会社に分権化することを意味するのである。

次に、競争導入についてである。独占市場に競争を導入すると、他の事業体との競争のため、人員削減、不採算サービスの廃止、そして組織改革を通じて、経営の効率を向上する企業性発揮の誘因が高まる。また、多数の利用者を獲得するため、サービスの質が改善される。だが、競争導入の結果、料金の値下げの可能性が高く、それは経営成績を低下させる要因になる。例えば、NTT の場合、他の事業者との競争が導入されたため、コスト削減のための人員合理化、及び組織改革に努力し、経営の効率を向上したり、サービスの質を改善したが、その反面、遠距離電話料金を始め各種料金が大幅に引き下げられ、その結果、経営成績は低下することになった。このように、競争導入は、効率化やサービスの質の改善を促すにもかかわらず、料金の値下げによって経営成績にマイナスの影響を与えることになる。

以上、企業性の視点から、民営化・組織改革・事業体の活動の関係を述べてきた。これをまとめると、図1の通りである。

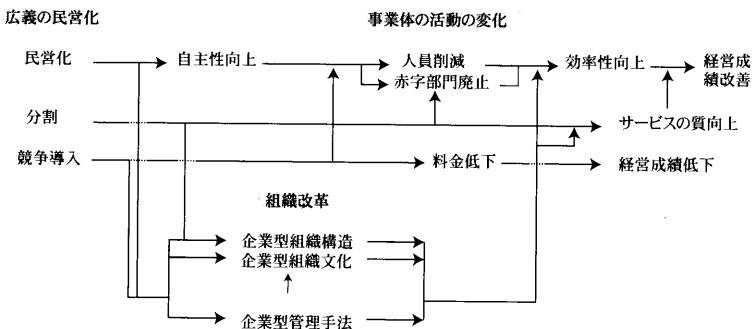


図1：企業性の視点からみた広義の民営化・組織改革・事業体の活動の関係

2.2 公共性

民営化をめぐる一つの重要な論点は、民営化されると企業性を追求するため、不採算サービスが廃止または値上げされたり、料金の値上げにより低所得者の利用が困難になったり、安全性が低下したりなど、公共性が犠牲にされるおそれがあるということであった。ここでは、ミクロ公共性の二つの構成要素、即ち公平性(地理的公平性、経済的公平性)、安全性について、企業性の発揮に伴う公共性の喪失問題とそれを防ぐための様々な手法を考察する。

(1)地理的公平性(I)：不採算サービスの供給

民営化が事業体の活動にもたらしうる直接的な影響は、公共性、特に地理的公平性の低下である。民営化後、行政・政治との関係の変化に伴い、事業体は企業性を高めるため、不採算サービスを廃止する可能性が高い。しかしながら、民営化された公企業の提供するサービスの多くは、公共的な性質を持つことが認められているので、民営化後、地理的条件に関らず普遍的に利用可能という地理的公平性を確保する必要性が生じる。そのための手法として、日本とヨーロッパの民営化の事例から、それぞれ二つのものを提示することができる。日本の事例からは、公共性の内部化方式と外部化方式(第三セクター)、ヨーロッパの事例からは、設備と運営の分離(公設民営)、補助金の競争入札である。ヨーロッパの二つの手法は外部化方式に含まれる。以下では、不採算サービス供給の手法を内部化方式と外部化方式に大別し、後者をさらに、第三セクター、設備と運営の分離、補助金の競争入札に細分して説明する。

1. 内部化方式

内部化方式とは、民営化後、地理的公平性を確保するため、ユニバーサル・サービスの供給の規定を法律に定め、事業体に供給の責務を課するものである。そのメリットは、民営化されても、ユニバーサル・サービスの確保が法律に明文化されているので、その供給が引き続き確実に行われることである。その反面、内部化方式のデメリットもある。即ち、

ユニバーサル・サービスの確保を事業体に内包することは、不採算サービスの費用を事業体が吸収して負担することを意味する。これは、企業性の発揮に大きな制約を与え、特に市場競争に直面した事業体にとって非常に困難である。

従って、内部化方式を適用する前提条件として、次の二点が挙げられる。一つは、その事業体の経営が良好で黒字の状況にあることである。もう一つは、その事業体が市場を独占していることである。これらの条件が満たされれば、不採算サービスの費用を事業体が吸収することは容易になる。

2. 外部化方式

外部化方式とは、民営化後、事業体の経営を改善するとともに、不採算サービスの供給を確保するため、不採算サービス供給の責任を事業体から中央政府や地方自治体へ移行することである。そのメリットは、不採算サービスの供給責任の移転によって、事業体の経営状況を改善すると同時に、中央政府や地方自治体の責任で不採算サービスの供給を確保することができるということである。反面、そのデメリットは、不採算サービスの費用負担が中央政府や地方自治体へ転嫁されるという、新たな問題が生じることである。

従って、外部化方式を適用する前提条件として、次の三点が挙げられる。一つは、経営状況が悪化した赤字の事業体であること。二つ目は、非独占の競争的な事業体であることである。それに加えて、中央政府や地方自治体が財政負担に耐えられることである。

ところで、外部化方式は、中央政府や地方自治体と民間との役割分担から捉えれば、次の三つに分類することができよう。即ち、①第三セクター、②設備と運営の分離、③補助金の競争入札、である。これらの手法の比較は本稿の中心的な課題ではないが、簡単に検討してみよう。

①第三セクター

第三セクターとは、民営化後、不採算サービスの供給を事業体から分

〈8〉日本の民営化における公共性と企業性(8・完) (林)

離し、地方自治体（時には関係政府機関）と民間との共同出資による株式会社組織で共同経営する、という方式である。その前提条件としては、第三セクターに出資するための民間の資金と地方自治体の財源が必要である。

第三セクターのメリットは、民間資金の導入により、資金調達強化、弾力化を図り、地方自治体の資金不足をカバーできるということである。また、民間の経営方式の導入により、公共性を確保するだけでなく、事業経営の効率化を図り、公企業のような経営の非効率を避けることができるということもある。

反面、そのデメリットは、第三セクターを主導するのは、実際には地方自治体であるため、公共性の過度の重視から赤字続きとなり、参加企業が意欲を喪失して脱落者が続出したり、後継者がなくなったりすることにもなりかねないということである。さらに、第三セクターの主導者が地方自治体であるため、地方自治体から政治的干渉を受け、経営の自主性にマイナスの影響を与える可能性がある。

②設備と運営の分離

設備と運営の分離とは、一方で、中央政府や地方自治体がインフラ設備の投資及び更新等の任務を担い、他方で、民間企業がその運営の役割を担う、という方式である。民営化すると、事業体は経営の効率性・経営成績を高めるため、不採算サービスを廃止する可能性があるため、不採算地域におけるインフラ部門と運営部門を分離し、中央政府や地方自治体がインフラ部門の所有権をもち、経営権だけを民間企業に開放するのである。その前提条件としては、設備部門に出資するため中央政府や地方自治体の財源と運営部門に参入する事業者が必要である。

ドイツの国鉄民営化で採用された上下分離は、設備と運営の分離の例である。そこでは、鉄道インフラ部門と輸送・経営部門を分離し、交通インフラの整備を中央政府や地方自治体の責任とすることにより、公共輸送サービスの提供を民間企業の収益的経営から分離し、道路と鉄道と

の競争条件の平等化を実現している。と同時に、輸送、経営部門を民間企業に委ねることにより、交通市場の自由化に対応して競争力を強化することや、経営権の開放を通じて経営のインセンティブを与えることもできる。

この方式のメリットは、中央政府や地方自治体が不採算サービスの供給責任を担うため、不採算サービスの廃止の問題を解消できると同時に、運営部門が民営化されるため、民間企業のような経営と自由競争の導入を通じて効率的経営を実施することができるということである。

だが、設備投資主体と運営主体の分離の結果、設備投資をめぐる設備投資主体と運営主体との間の意見の相違が生じることがある。つまり、設備投資主体は国家的、社会経済的な観点から行おうとするが、運営主体は経営・営業的な観点から設備投資を求める傾向がある。

③補助金の競争入札

補助金の競争入札とは、不採算サービスの供給に対する補助金の獲得をめぐる、公営・民営の事業者が全く同じ条件・資格で競争入札に参加し、落札者が公的補助金を受けてサービスを供給するという方式である。

イギリスの地方バス路線は、補助金の競争入札の例である。この補助金制度は、不採算路線への個別補助金化と規制緩和による強制競争入札制度である。自治体は社会的に必要とされる路線を補助金の下で運営することができるが、不収益路線は、競争入札制度によらなければ運行できない。具体的には、「公営事業の支配にあるバス路線を収益路線と不収益路線・補助路線に区分し、運行免許保有者（PSV）から申出があれば、入札にかけなければならない。そして PSV 業者が安価に補助路線を落札し、補助金をえて運行することができる」⁽¹⁾という制度である。この方式のメリットは、安価にサービスを提供しながら、経営効率を高めることに努力することである。但し、その前提条件として、複数の事業者が必要である。

〈10〉日本の民営化における公共性と企業性(8・完) (林)

表3：外部化方式の類型比較

外部化方式の類型	条 件	メリット	デメリット
①第三セクター	民間の資金、地方自治体の財源	公的資金不足の補完効率的経営	赤字による民間資金の不安定、経営自主性の制限
②設備と運営の分離	中央政府や地方自治体の財源、運営部門に参入する事業者	運営部門の効率的経営	設備投資主体と運営主体の意見の相違
③補助金の競争入札	複数の事業者	効率的経営	——

最後に、上述の外部化方式の三つの手法を比較すると、表3に示した通りである。企業性の発揮、特に効率性の向上の点からみれば、③補助金の競争入札>②設備と運営の分離>①第三セクター、の順である。また、公的介入の程度の点からみれば、①第三セクター>②設備と運営の分離>③補助金の競争入札、の順である。

なお、以上の三つの外部化方式は、中央政府が資金を出す場合、国鉄のような「我田引鉄」の弊害を招くおそれもある。他方、経営の主導権を地方自治体に任せれば、その弊害を避けることができる。しかしながら、財政負担を地方自治体に転嫁することになる。

(2)地理的公平性(Ⅱ)：料金の均一

地理的公平性のもう一つの構成要素は、居住地の地理的条件に関らず、料金が均一であることである。一般的に、国民の日常生活に関わる公企業の料金は、地理的条件の相違をほとんど考慮せず、すべての国民に対して公平にサービスを提供するため、均一性が必要であると認められている。

しかしながら、民営化に伴う規制緩和により、事業体の料金決定は行政・政治の関与から離脱し、料金の設定、割引・割増等の自由度が高まる。さらに、分割や競争導入が行われると、内部補助が困難になる。従

って、事業体は、収益性、コストや需要量の相違を考慮して、地域によって料金格差を設け、均一料金の原則を放棄する可能性が高くなる。

地域に応じて料金に差がつくという均一料金の崩壊が利用者に大きなマイナスの影響を与えるならば、料金規制が必要とされる場合がある。その際、事業体の経営コストだけでなく、消費者物価指数、景気状況等を考量する必要がある。

(3)経済的公平性

民営化後、事業体の料金設定への行政・政治の関与が減少するので、事業体の料金決定はより自由になる。その結果、料金が上昇し、低所得者のサービス利用が困難になる可能性がある。従って、経済的公平性の視点から企業性の発揮に伴う公共性の喪失を防ぐための手法を考える必要がある。日本の民営化の事例から得られた示唆は、料金規制と競争導入という二つの手法である。

第一の手法は、料金規制である。民営化に伴う規制緩和により、事業体は料金の設定について、その値上げの自由度が公営の時より高まる。他方で、経済的公平性を確保するために、事業体に対する料金の規制が残される。料金の規制は、民営化企業だけでなく、電気、ガス、水道、航空等の公益事業にも適用されている。

次に、第二の手法、競争導入についてみてみよう。本来、競争導入は、余剰労働力の削減や不採算サービスの廃止などによって効率性を高め、サービスの質を改善し、さらに経営成績を向上することが目的である。換言すれば、競争導入は、企業性の発揮を目的としている。しかしながら、競争導入は、独占価格を打破することにより、経済的公平性を確保するための手段にもなる。独占市場では超過利潤の確保を見込んだ高い独占価格を形成する可能性があるが、独占市場に競争を導入することにより、価格を引き下げ、低所得者の利用を容易にすることができる。しかしながら、新規参入者（競争）を欠如する独占地域において、料金を

〈12〉 日本の民営化における公共性と企業性(8・完) (林)

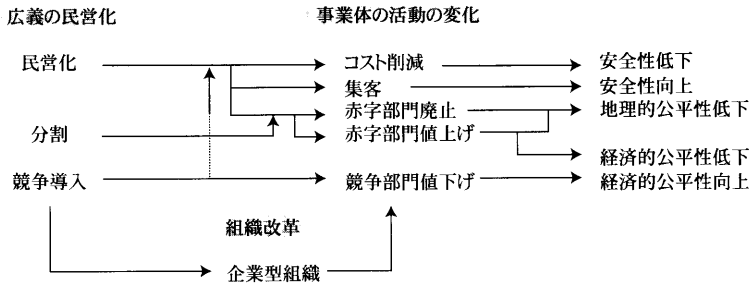


図2：公共性の視点からみた広義の民営化・組織改革・事業体の活動の関係
(公共性の確保の手段がない場合)

引き下げる可能性は殆どない。そのような地域では、経済的公平性を確保するためには、やはり料金の規制が必要である。

(4)安全性

民営化に伴い、安全性に関する規制は廃止・改訂される。また、民営化企業は行政・政治から離脱し、経営の自主性を発揮して、自動化・人員削減等により効率性を追求する。この結果、効率性の追求のあまり、安全性に阻害をきたすおそれがある。

このように、民営化企業は効率追求のため安全性を軽視する可能性があるが、逆に、安全性を重視する可能性もある。即ち、安全性改善投資は経営コストを増加するにもかかわらず、利用者の獲得を通して、経営成績を維持・向上することができる。しかしながら、これを裏返して言うとうと、経営成績への悪影響が小さければ、安全性を必ずしも重視しない可能性もある。従って、安全性について、やはり規制が必要である。

以上、公共性の視点から、民営化・組織改革・事業体の活動の関係を検討してきた。このうち、企業性の追求による公共性の低下をまとめると、図2のとおりである。

第2節をまとめると、まず企業性の発揮について。民営化（経営形態の変更と所有権の変更）に伴い、直接的に、経営の自主性を獲得し、さ

らに組織改革を媒介として間接的に、企業型組織構造、組織文化及び管理手法を創出し、企業性を高めるという民営化の効果が得られた。また、分割・競争導入により、効率性向上とサービスの質の改善という民営化の効果も得られた。だが、競争導入による料金の値下げは経営成績にマイナスの影響を与えることもある。

次に、企業性の発揮に伴う公共性の喪失を防ぐ手法としては、第1に、内部化方式と外部化方式（第三セクター、設備と運営の分離、補助金の競争入札）によると、地理的公平性（不採算サービスの供給）を確保することが可能になる。第2に、地理的公平性（料金の均一）の崩壊及び安全に関する規制緩和による公共性の喪失を防ぐために、料金及び安全性についての規制が必要である。第3に、料金規制と競争導入という二つの手法を通じて、経済的公平性が確保される。

注

- (1) 高寄昇三『現代イギリス都市政策』勁草書房、1996年、325－35頁。

補 論 民営化の日台比較

本稿の最後に、これまで分析してきた日本の民営化と台湾の民営化を比較する。まず、台湾の公企業の概略について簡単に紹介する。次に鉄道・電気通信の分野における日本と台湾の民営化の比較を試みたい。

第1節 台湾の公企業の概略

日本の植民地時代には、台湾の公企業の経営権の90%が日本に属していた。1945年、日本敗戦に際して、国民党政府は行政機関等の接収とともに、産業の接収をも開始した。1930年代後半からの植民地工業化過程

で移植された石油、電力、肥料等の主要産業及び金融機構が公企業に編成替えされた。そればかりでなく、基幹産業、銀行、貿易、交通、運輸部門の主要日本企業もすべてが公営化された。

その当時は、私企業の力が弱く、基幹産業や幼稚産業の育成と発達を私的資本によって行うことは不可能であった。政府は、公企業への資本の集中を通じて、経済育成と所得再分配等の社会的目的を達成することを意図していた。公企業は台湾経済発展の初期段階において、しばしば大きな役割を演じたといえよう。1993年の中央銀行の統計によると、公企業は台湾資本の22.5%を占めており、資本主義国家において、こうした国家資本の比重の大きさは例外的である。

台湾は重化学工業等の戦略産業を中心に事業を公営化し、予算も重点配分してきたが、80年代に入ると、公企業の意義が薄れ、逆に経営の非効率等の弊害が目立ち始めた。現在では、公企業の非効率、赤字等の問題が深刻化しつつあり、改革せざるをえない状況に直面している。このような状況の下で、經濟部（日本の通産省に相当）を始め、財政部（大蔵省に相当）、交通部（運輸省に相当）等の関連行政機関が公企業の経営改革に努めている。さらに、行政院（内閣に相当）は1989年7月、「公営事業民営化の実行組織」を設立した。この実行組織は公営事業を民営化するための法律改正草案作成など必要な施策作りに取り組んでいる。

1990年代になって、台湾は世界貿易機関（WTO）への加盟を目指すなど、市場開放を急いでいる。予想される競争に対応するため、政府当局は公企業民営化が緊急に必要と判断し、保有株式の放出等を通じて公企業を民間企業に転換するとしている。しかしながら、公企業と国民経済や市民生活との関係の深さから、政策実施上の大きな困難が生じており、その民営化は予定どおり進んでいない。1995年までに民営化の成功例は少なく、僅かに「中国鋼鉄」、「中国石油工業」、「中華工程」という三社のみが、株式の過半を逐次に民間に売却して資産を民間に移転することによって、民営化を達成しただけである。しかしながら、1996年1

月に、行政院は今後7年間に主要公企業36社を民営化する方針を固めた⁽¹⁾。

以上、台湾の公企業の概略について簡単に紹介した。続いて、日本の国鉄（JR）及び電電公社（NTT）と対照するため、台湾鉄道と電気通信の民営化を分析検討してゆきたい。

第2節 日本と台湾の民営化の比較－鉄道・電気通信を中心に－

2.1 鉄道の民営化

(1)台鉄の民営化

台湾においては、民営鉄道が存在していないので、台鉄は台湾の交通系統において先行的・独占的な地位を占め、最大の輸送体として、台湾国民の不可欠な足の役割を担ってきた。

1945年以後、台鉄は繁栄の時代を迎えた。その当時、台鉄は、国内輸送において独占的地位を有していたため、経営損益は毎年度黒字を続けていた。しかしながら、産業構造の変容につれて、バス、航空機等各種交通機関が急速に発達したため、従来の台鉄を中心とする輸送構造が変化し、台鉄の輸送シェアは大幅に低下するに至っている。そのうえ、1978年に高速道路が整備されて以来、トラック等の代替輸送機関の発達によって、鉄道輸送需要が少なくなり、大量輸送等の鉄道特性が発揮しがたくなっている。それに加えて、近年台湾政府は大量の資金を道路の建設に投資しており、そのため、台鉄の経営状況はますます困難になっている。台鉄は1978年に初めて赤字を生じて以来、各年度の欠損額が次第に増加し、1978年から1992年までの累積赤字は230.6億元（1元＝4円、約922.4億円）に達した。この間、台鉄は1984、1985年に2年連続して黒字を出したものの、その後、経営状況は悪化の一途をたどっている⁽²⁾。

台鉄の経営悪化の原因は、次の三点にまとめることができる。第1に、

〈16〉日本の民営化における公共性と企業性(8・完) (林)

組織体としての欠陥。台鉄は行政機関としての経営形態の下で、経営自主権の喪失、事業範囲の制約、権限の不明確、競争意識の欠如等の弊害が生じている。第2に、費用の累積的な増加。台鉄の財務欠損の原因としては、余剰人員による膨大な人件費の負担、年金・退職金、及び利子の負担がある。第3に、収入の減少。高速道路の整備により、鉄道の独占的地位が失われ、さらに自動車の普及・発達に伴い、貨物輸送の多くが自動車と道路を利用するようになった。こうして、台鉄の貨物・荷物輸送事業は急速に衰退することになった⁽³⁾。

このような背景の下で、上述の台鉄の問題点を徹底的に解決するために、図1のようなプロセスで台鉄の民営化の方向が提起されている。1996年に交通部運輸研究所が提出した「車路分離」改革案は、一方で、政府が鉄道の建設部門の経営権を保持して、インフラ設備の投資及び更新等の公共経済的任務を担い、他方で、鉄道の運営部門の経営権(株式所有権)を民間企業に売却し、民間企業が鉄道運営の役割を担うというものである。これはドイツの上下分離の方式に相当している。インフラ整備を確保しながら競争力と効率性を高めるため、設備と運営を分離して、台鉄における経営効率の低下問題及び民営化へ移行する際のミクロ公共性(不採算サービスの供給)の確保問題の双方を克服しようとするのである。

なお、台鉄の民営化は2000年6月に実施される予定であるので、民営化に伴う台鉄の活動の変化と組織改革⁽⁴⁾に関する検証は現在の時点で不可能であり、ここでは省略する。

(2)国鉄民営化の日台比較

台鉄の民営化は2000年6月に特殊会社化・車路分離が実施される予定であるが、これを日本と台湾の国鉄民営化と比較すると、以下のような共通点と相違点が指摘できる。

第1に、民営化の背景について。

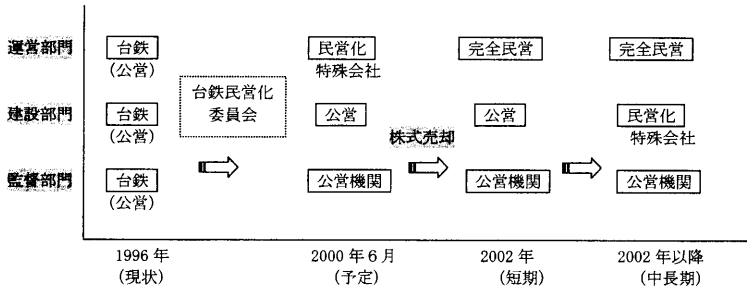


図1：台鉄民営化の予定のプロセス

出所：①交通部運輸研究所『台鉄の現状の研究』1996年による。

②『中央日報』1998年4月5日付。

日本の国鉄と台鉄はともに交通市場の独占的地位の喪失によって赤字に転じた。日本の国鉄は1964年から、台鉄は1975年から赤字を出した。そして、日本の国鉄と台鉄は共通に、深刻な赤字問題が鉄道改革をもたらす原因となった。

また、日本の場合、国鉄分割民営化は、政治戦略的一部分として位置づけられ、交通政策上・財政上の必要だけでなく政治上の要請に基づいて着手された。その一応の目的は国鉄改革を通じて国家財政負担の軽減を達成することであったが、その本音の一部は分割民営化による労働組合組織の分割・弱体化という政治的目的にあった。つまり、日本の分割・民営化は単に鉄道事業の経営改善をめざしただけにはとどまらない、すぐれて労働問題としての様相を帯びることになった。これに対して、台湾では労働組合が弱体であるため、台鉄民営化は公企業の経営改革として位置づけられている⁽⁵⁾。

第2に、民営化の内容について。

まず、民営化の方式に関して、日本と台湾はともに特殊会社化を採用している。日本の場合、民営化をスムーズに実施するため、特殊会社を過度的経営形態として実施している。台湾の場合も、台鉄が急速に公企業形態から民間企業の経営形態へ移行すると、余剰人員、赤字等の問題

〈18〉日本の民営化における公共性と企業性(8・完) (林)

表1：国鉄民営化の日台比較

		日 本	台 湾
背景	共通点	①独占的地位の喪失 ②赤字	
	相違点	政治的目的（国労弱体化）	経営改革
内容	共通点	特殊会社化	
	相違点	地域分割	所有と経営の分離

を十分に解決できないことを防ぐため、2000年に運営部門を特殊会社化し、2002年に完全民営化するという漸進的手法が採用される予定である。

しかしながら、日本の場合、6旅客会社と1貨物会社に分割するという手法も採用されたのに対して、台鉄の運営キロは非常に短く、運営規模も日本の国鉄と比較して小さいので、台鉄は分割されない。但し、インフラの整備を確保するため、台鉄の民営化は鉄道インフラ部門と輸送・経営部門を分離するという車路分離を採用する予定である（表1参照）。

2.2 電気通信の民営化

(1)台湾の電気通信の民営化

1996年7月まで、台湾の電気電信事業は、主管官庁の交通部電信総局が、放送関係を除く国内外すべての電気通信サービスを独占的に監理・運営していた。当時の法律⁽⁶⁾に基づいて、電信総局は電気通信について事業運営と行政監理を同時に兼ねていた。

ところで、赤字の台鉄と異なり、民営化直前（1995年）の電信総局の総資産は、3691.5億元（約1兆4777億円）を超えていた。経営収益は1324.32億元（約5297.28億円）に達しており、売上高は28.2%であった。台湾の公企業のうち、電信総局の売上高は第五位を占めていた⁽⁷⁾。このような背景で、なぜ、黒字の電信総局を民営化しなければならないのか、という疑問が生じる。

電信総局民営化・電信自由化の原因を簡単に整理すると、次の三点があげられる。

第1に、政府の「自由化」、「国際化」の経済政策。電気通信自由化は、国際関係に深く関っており、その根本的な動機は、GATT（WTO）への加盟のためである⁽⁸⁾。この目標を実現するため、段階的な電気通信自由化、電気通信サービス料金の合理化、事業運営と監理の分離を原則とする電信総局の組織調整というような電気通信の民営化・自由化政策が提起されていた⁽⁹⁾。

第2に、国際通信の発達と競争の激化への対応。80年代後半、米英日等の先進国の通信自由化の影響を受けて、国際通信分野へ進出するため、国営の電気通信事業は自由化・民営化と競争導入を採用せざるをえなくなった。そのため、台湾においては1988年に初めて電気通信自由化の問題に取組み、1996年1月の電気通信三法の改正案によって、電気通信事業の改革を通じて、台湾の電気通信事業の国際競争力を高めることが期待された。

第3に、技術革新とニーズの量と質の要求への対応。高度情報化社会の中で、電信総局の供給できる回線容量は現実の需要量を下回り、回線の供給は積滞の状態を呈していた。さらに、高度情報通信社会の来臨に伴い、国民の通信サービスの質の要求が高くなったが、独占の電信総局はニーズの多様化・高度化に対応できなかった⁽¹⁰⁾。

要するに、台湾の電気通信の民営化の主な原因は、サービスの直接的な利用者だけでなく、台湾全体に関する課題の解決、即ちマクロ公共性への対応と企業性の発揮である。

96年2月に公布された「電信三法」（「電気通信法」、「交通部電信総局組織条例」⁽¹¹⁾、「中華電信電話股份有限公司条例（中華電信電話株式会社条例）」）は、国際環境の変化とニーズの多様化に対応するため、同年7月1日に電信総局の運営している電気通信業務を国有民営の特殊会社の形態で中華電信電話株式会社（以下、中華電信という）に改組し、さ

〈20〉日本の民営化における公共性と企業性(8・完) (林)

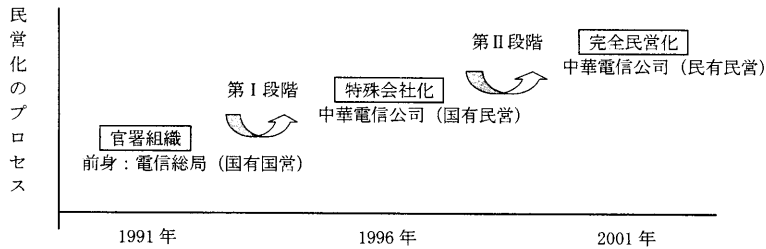


図2：中華電信民営化のプロセス

出所：交通部1993年中華電信民営化の研究報告により作成。

らに2001年に完全民営化を達成することを定めた。つまり、96年7月の民営化後、電信総局は行政監理、中華電信は事業運営という新しい電気通信体系が確立されることになった（図2参照）。

以下では、本稿の分析枠組を使って、公共性と企業性の視点から、中華電信の民営化を簡単に検証する。但し、中華電信になってから、僅か二年間半が経っただけなので、民営化の効果と問題点を明確に指摘することはできない。

1. 中華電信の活動

まず、公共性のうち、地理的公平性（不採算サービスの供給）について。96年に公布された電気通信法（以下、電信法という）第30条によると、中華電信の設立の目的は国内と国際の電気通信事業を運営することであり、電気通信に関する業務及びその他交通部の認可される業務を投資し営むことも有り得るとされている。そして、その責務としては、公平かつ合理的な料金であまねく安定的な役務の供給を提供するとともに、電気通信技術に関する研究の推進を通じて、情報社会の発展に寄与し、国民全体の福祉を増進することとされている¹²⁾。また、同法20条において、あまねく電気通信サービスの提供確保のため、第一種電気通信事業は電話等のユニバーサル・サービスを提供すると規定される。さら

に、第21条は、電気通信事業はサービスを公平に提供すべきであり、差別的取扱いをしてはならないと規定する。換言すれば、電信法では、ユニバーサル・サービスの確保を中華電信だけでなく、すべての第一種電気通信事業に課している。但し、注目すべきなのは、電信法20条で、「ユニバーサル・サービス基金」という制度を導入していることである。即ち、第一種電気通信事業者と第二種電気通信事業者が一定比率の金額を出資し、それに基づいて、電気通信事業ユニバーサル・サービス基金を設立し、ユニバーサル・サービスを提供する事業者は補助金を申請することができるかと定めている（表2参照）。このようにみると、台湾において、地理的公平性（不採算サービスの供給）の確保は電信法により内部化されている。

次に、地理的公平性（料金の均一）からみると、台湾の場合、電話料金の計算方法は日本と同様であり、時間帯と通話距離で計算されるので、料金の均一は確保されている。また、経済的公平性については、電

表2：電気通信法の概要

項 目	第1種電気通信事業	第2種電気通信事業
定義	電気通信回線設備を設置して電気通信役務を提供する事業	第1種電気通信事業以外の電気通信事業
参入条件	特別許可制	許可制
退出条件	許可必要	規定なし
外資制限	60%以下	なし
接続義務	あり	なし
ユニバーサル・サービス基金	義務あり	義務あり
技術条件	資格取得高級技術者の配置	資格取得高級技術者の配置

出所：①劉柏立・小菅敏夫「台湾における電気通信政策の改革について」『情報通信学会誌』第14巻第3号、1997年、73頁により作成。

②外資制限の項目については、1999年10月に立法院の議決によって「外資制限の範囲は20%から60%へ拡大する」とされた。

〈22〉日本の民営化における公共性と企業性(8・完) (林)

気通信法第26条によると、第一種電気通信事業の料金算定基準は電信総局で定めることになっており、料金の水準に対する規制が加えられている。但し、中華電信は97年7月に市内電話部分の赤字経営を改善するため、市内電話料金を一回に1元から1.7元へ値上げをした¹³⁾。さらに、マクロ公共性（高度情報社会への対応）についての効果はまだ見られない。

次に、企業性について。電気通信法からみれば、中華電信を含む第一種電気通信事業の経営の自主性の土台は一応構築されるようになった。民営化後の時間が短いので、中華電信の民営化の企業性に関する効果、即ち経営の自主性、効率性、経営成績はまだ評価できないが、競争導入により、独占時代よりも多様なサービスが提供されているという点からみれば、サービスの質は向上されたといえよう。

2. 中華電信における組織改革

公営から民営へ経営形態の変更に伴い、中華電信は人事、営業（関連事業の展開）、組織等の側面で、経営の自主性を獲得することができた¹⁴⁾。また、民営化後の中華電信は以下のような組織改革を行なっている。

第1に、組織構造について。電信総局時代の組織構造は、行政機構の一部に属しており、上から下への中央集権的組織構造であった。その組織は、分権的な権限配分が欠如するため、組織構造の硬直化をもたらした。中華電信に移行してから、三段階の組織構造改革を行った。第一段階は、96年7月に電信総局を中華電信北区・中区・南区分公司（中華電信北部・中部・南部支社）に改組したこと、第二段階は、97年9月の中華電信中区・南区分公司の組織改正、第三段階は、98年7月に中華電信北区分公司の組織改正¹⁵⁾であった（図3参照）。

第2に、組織文化について。民営化前、電信総局はすべての公企業と同じように、セクショナリズム、権威主義、前例踏襲という官僚体質をもったので、経営の非効率をもたらした。これに対して、民営化後の中

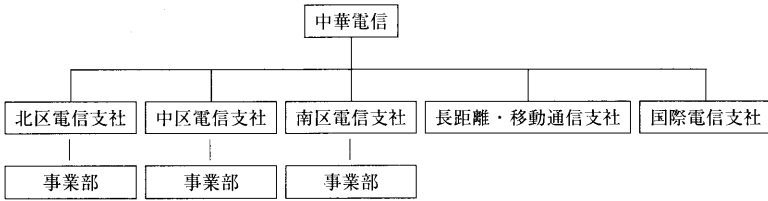


図3：中華電信会社の組織略図（1999年）

華電信は、経営成績に責任を負うとともに、競争の激化に対応するため、顧客のニーズを重視したうえで、携帯電話、無線呼出、移動データ通信、中継式無線通信等のサービスの多様化、価格の改訂等の措置を通じて、企業性を高めている¹⁶⁾。

第3に、管理手法について。電信総局時代には、公務員の任用制度を採用しており、奨励誘因を欠如し、組織における職員昇進の沈滞をもたらした。民営化後の中華電信には、業績・効率を向上するため、業績重視、信賞必罰の民間的管理手法が導入されている¹⁷⁾。

(2)電気通信の民営化の日台比較

ここでは、まず民営化の背景、次に民営化の内容について、日本と台湾の共通点と相違点を挙げる。

第1に、民営化の背景について。

まず、電気通信事業民営化の契機は、日本と台湾は同じように、国内外の環境の変化に対応することであった。換言すれば、マクロ公共性を達成するからである。日本の場合、電電公社は積滞解消と全国自動化という二大目標を達成してから、80年代に入り、技術革新によるサービスの多様化要請に対応するため、経営の自主性を持つ経営形態とともに、従来の自然独占的運営形態から複数の事業体による競争導入へ転換することが主因であった。台湾の場合も、改革の根本的な動機として、電気通信改革を通して経済政策実現を達成するという要因がある¹⁸⁾。

〈24〉日本の民営化における公共性と企業性(8・完) (林)

第2に、民営化の内容について。

民営化の方式は、日本と台湾は同様に、まず特殊会社化の経営形態を採用するとともに、独占的電気通信市場に競争を導入する。次に、民営化後、日本においても台湾においても、官庁的意識を改善するため、組織構造の簡素化、分権化、企業型組織文化、新たな管理手法導入等の組織改革を進行している。さらに、日本の場合、1999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・国際通信会社に分割され、台湾の場合も、中華電信は台北、台中、高雄の地域による北区、中区、南区の地域支社を創設する点が日本と類似している。最後に、ユニバーサル・サービス確保の手法についてみると、日本の場合も台湾の場合も、内部化方式を採用した点が日本と共通である。

しかしながら、台湾の場合、ユニバーサル・サービスの提供の責務は中華電信だけでなく、他の第1種事業者にも課されている。しかも、ユニバーサル・サービス基金制度の導入により、第1種事業者と第2種事業者がユニバーサル・サービスの費用を負担する。つまり、外部化方式のうち、補助金の競争入札方式も併用されている。このように考えると、基金制度の導入を通じて、ユニバーサル・サービスの提供による企業性

表3：電気通信事業民営化の日台比較

		日 本	台 湾
背景	共通点	①黒字 ②高度情報社会への対応	
	相違点	——	経済政策の実現(GATTへの加盟)
内容	共通点	①特殊会社化と競争導入 ②組織改革 ③分割 ④内部化による公共性確保	
	相違点	——	基金制度の導入(補助金の競争入札)

表 4：電気通信事業におけるユニバーサル・サービス確保の台日比較

項 目	日 本	台 湾
法的根拠	NTT 法第 2 条	電信法第 20 条
内 容	電話役務を適切な条件で公平に提供することにより、あまねく日本全国における安定的な供給の確保（NTT 法第 2 条）	①あまねく電気通信サービスの提供確保のため、第 1 種事業者はユニバーサル・サービスの提供を必要とする ②第 1 種事業者と第 2 種事業者とともに一定比率の金額を出資し、ユニバーサル・サービスを提供する際に、基金から補助金を受けることができる（20 条）
ユニバーサル・サービスの供給の義務者	NTT	第 1 種事業者（中華電信以外の会社も含む）
ユニバーサル・サービス基金制度の採用	なし	あり

発揮の制約（収益性の悪化）を避けるという点は、台湾の電気通信事業改革の特徴である。ユニバーサル・サービス基金によって僻地・離島等の高いコストがかかる地域の電話サービスを補助し、合理的な料金で電話サービスの継続的な利用を保証するとともに、高いコストの負担による事業体の企業性へのマイナスの影響を与えないという点は、日本の電気通信事業改革の参考になると考えられる（表 3 と表 4 参照）。

注

- (1) 林淑馨「公企業改革における『公共性』と『企業性』－日本と台湾の国鉄民営化論を中心として」名古屋大学大学院法学研究科修士論文、1996年、65－6頁。
- (2) 同上、66頁。
- (3) 同上、67頁。
- (4) 様々な先行研究からみれば、台鉄の組織改革は、将来の台鉄民営化におけ

〈26〉日本の民営化における公共性と企業性(8・完) (林)

一つの論点となると考えられる。

- (5) 林、前掲論文、69、91頁。
- (6) その法的根拠は、旧電気通信法第10条「交通部は電気通信事業を運営する為に、電信総局を設置」し、旧電信総局組織条例第5条「電信総局は交通部の委託により、電気通信の管理業務を司る」である。
- (7) 『天下雑誌』1995年、12月、185、198-9頁。
- (8) GATTの原則を実現するため、経済建設委員会は1988年5月に現行の電気通信法を全面的に見直すという決議を行った。
- (9) 劉柏立・小菅敏夫「台湾における電気通信政策の改革について」『情報通信学会誌』第14巻第3号、1997年、72頁。
- (10) ①張道弘「英国電信公司与中華電信公司民営化之比較」『公營事業評論』第1巻第3期、1999年3月、70-1頁。②蔡惠芬「中華電信北区分公司员工对公司民営化变革的一般反应之研究」『交通大学経営管理研究所』（修士論文）1999年1月、29-34頁。③「変与不变之間－中華電信的危機」『経済前瞻』1997年9月。
- (11) 台湾でいう「条例」とは日本では政令に相当する。
- (12) 劉・小菅、前掲論文、75頁。
- (13) 蔡、前掲論文、35頁。
- (14) 劉・小菅、前掲論文、75頁。
- (15) 中華電信北区分公司是98年7月に第二段階の組織改正を行なった。具体的には、台北北区、南区、東区、文山營運処（NTTの事業部に相当）を設立するというようなことである。
- (16) 同上、40-1頁。
- (17) 同上、41-3頁。
- (18) 劉柏立「台湾の電気通信自由化と実施現状に関する研究」『法と行政』（中央学院大学地方自治センター）第9巻第1号、1998年4月、18-20頁。また、同、前掲論文も参照。

附 記

本稿の第Ⅲ部では、JRとNTTの社員へのアンケート調査に基づい

て、各社の組織改革を研究している。民営化企業は経営効率を長期的に維持するために組織改革を如何に行うのかという問題を検証するために、アンケート調査が非常に重要かつ必要だと考えられる。

このアンケート調査には、JR 6 旅客株式会社と NTT 西日本電信電話株式会社からいろいろご協力、ご支援をいただいた。JR 東海旅客株式会社／須田寛会長、中村満秘書長、臼井謙司係長、JR 西日本旅客株式会社／井手正敬社長、谷本篤則経営計画主幹、JR 東日本旅客株式会社／山本敬津経営管理部、JR 四国旅客株式会社／梅原利之社長、田辺享二総務部人事課長、久保田秀志郎総務部総務課秘書室長、JR 九州旅客株式会社／渡辺晴一朗総務部部长、山下信二総務課人事室、JR 北海道旅客株式会社／大江秀夫総務部企画部、NTT 西日本名古屋支店／水野忠支店長、田村守総務部部长、福岡賢二秘書室室長、NTT 西日本電信電話株式会社／渡辺隆之企画部、及びアンケート調査を受けた JR と NTT の621名の社員である。この機会に深い謝意を表す次第である。皆さんのご協力がなければ、本論文はなかったといつてよい。

付録 1：調査の概要

【国鉄と電電公社民営化についての調査（1999年調査）】

第Ⅲ部で用いたアンケート調査の方法は以下の通りである。

(1)概要

この調査は JR 6 旅客株式会社と NTT 西日本電信電話株式会社の社員を対象に、組織構造、組織文化、管理手法について尋ねたアンケート調査である。

(2)実施時期

JR 6旅客株式会社を対象とする調査は、1999年4月から5月まで、NTT西日本電信電話株式会社を対象とする調査は、同年6月と8月に実施した。

(3)対象者

対象者はJR 6旅客株式会社とNTT西日本電信電話株式会社のいずれも入社15年以上の社員である。「入社15年以上」に限定したのは、国鉄は1987年4月に、電電公社は1985年4月に民営化されたからである。鉄道事業の地域特性は比較的強いので、JR 6旅客株式会社の状況を個別に把握するために、各会社に対してアンケート調査を行った。これに対して、電気通信事業の地域特性は比較的弱いので、NTT西日本電信電話株式会社のみを対象に調査を行った。

(4)調査方法

調査は、各会社の担当者に依頼する形で実施した。対象者への用紙の配布・回収は、各社の担当者が対象者に直接または上司を通じて間接に実施した。このような方法のメリットはアンケート調査の高回収率を確保できることである。逆に、そのデメリットは担当者や上司の圧力で回答が歪められる可能性があることである。以下では、会社別に、調査の方法と回収状況について記述する。

1. JR 旅客株式会社

① JR 北海道：対象者は入社15年以上の社員の中から無作為に選んだ。

アンケートは総務部企画グループの担当者が社内の電子メールを介して、直接、対象者に送信した。回収はメールで返信した人もあれば、郵送した人もいた。45名に送信し、回答を得られたのは35名であった。

② JR 東日本：対象者は入社15年以上の社員の中から無作為に選んだ。

アンケート用紙は経営管理部の担当者が直接、対象者に配布し、回収

した。出張等により回収できなかったものは5名、回答を拒否したのは1名であった。回答を得られたのは、合計44名であった。

- ③ JR 東海：対象者は新幹線鉄道事業本部、静岡支社、東海鉄道事業本部、関西支社、病院、本社の社員の中から、それぞれ36名、10名、36名、10名、5名、28名を無作為に選んだ。アンケート用紙は秘書室の担当者が各部・支社の上司に配布・回収を依頼した。回答を断られたことはなかった。回答者は合計125名であった
- ④ JR 西日本：対象者は本社内各部、及び大阪支社とした。本社内では、1つの部で3名、大阪支社では20名の社員にアンケートを配布した。アンケート用紙は経営計画部の担当者が上司に配布・回収を依頼した。回答を拒否したのは3名であり、部長・次長クラスにはすべて断られた。回答者は合計43名であった。
- ⑤ JR 四国：対象者は旧国鉄本社、旧四国総局本社（地方採用、鉄道学園大、高専卒、その他）に勤務していた社員、及び現場の管理者を経験した社員の中から10名、20名、20名を無作為に選んだ。アンケート調査用紙は総務部秘書室の担当者が直接配布・回収した。回答を断られたことはなかった。回答者は合計50名であった。
- ⑥ JR 九州：対象者は入社15年以上の社員の中から無作為に40人を抽出した。アンケート用紙の配布・回収は総務部人事課の担当者が対象者の上司に依頼した。回答を断られたことはなかった。回答者は合計40名であった。

2. NTT 電信電話株式会社

- ①名古屋支店：対象者は入社15年以上の社員の中から無作為に選んだ。アンケート用紙の配布・回収は対象者の上司に依頼した。回答を断られたことはなかった。回答者は合計137名であったが、無効が4名で、有効回答者は133名であった。
- ②西日本本社：対象者は1985年以前に入社した社員から無作為に選ん

〈30〉日本の民営化における公共性と企業性(8・完) (林)

だ。アンケート用紙は本社ビル内の各部総務担当を通じて配布・回収した。回答を断られたことはなかった。回答者は合計151名であった。

(5) 対象者の数・構成

JR と NTT の社員数及び対象者数は表 1 のとおりである。対象者の入社した年は表 2、年齢構成は表 3、職階は表 4 の通りである。なお、表

表 1 社員数と対象数

会 社 別		全社員数	入社15年以上 の社員数	対象数
JR	北 海 道	10,300	8,700	35
	東 日 本	80,870	67,000	44
	東 海	22,800	18,200	125
	西 日 本	42,570	37,660	43
	四 国	3,780	3,320	50
	九 州	11,901	10,209	40
	計	17,2221	13,6389	337
NTT	名古屋支店	4,650	4,150	133
	西日本本社	67,000	50,250	151
	計	71,650	54,400	284

表 2 対象者の入社年次

会 社 別		1975年以前	1976年以降	不明	総人数
JR	北 海 道	18	17	0	35
	東 日 本	14	28	2	44
	東 海	62	63	0	125
	西 日 本	15	28	0	43
	四 国	40	10	0	50
	九 州	28	12	0	40
	計	177	158	2	337
NTT	名古屋支店	69	64	0	133
	西日本本社	37	113	1	151
	計	106	177	1	284

4において、JR 東日本旅客株式会社は職階別の非公開が条件であったため、ここでは公表していない。

表1をみると、調査の対象者は入社15年以上の社員のうちのごく少数を占めているにすぎない。従って、調査の結果は統計的には限界がある。しかしながら、民営化の諸研究の中に、社員へのアンケート調査によっ

表3 対象者の年齢構成

会社別		30-39	40-49	50-59	不明
JR	北 海 道	7	25	3	0
	東 日 本	15	24	3	2
	東 海	16	102	6	0
	西 日 本	8	29	6	0
	四 国	1	21	28	0
	九 州	1	35	4	0
	計	48	236	50	2
NTT	名古屋支店	43	62	28	0
	西日本本社	68	78	4	1
	計	111	140	32	1

表4 対象者の職階（一般職と管理職）

会社別		一般職	管理職	不明	合計
JR	北 海 道	13	22	0	35
	東 日 本	—	—	—	—
	東 海	87	38	0	125
	西 日 本	33	9	1	43
	四 国	29	20	1	50
	九 州	13	27	0	40
	計	175	116	2	293
NTT	名古屋支店	87	45	1	133
	西日本本社	82	66	3	151
	計	169	111	4	284

注)：① JR の場合、非現業部門においては、部長、課長、課長代理を管理職として、主席、課員を一般職として定義している。なお、JR 計は東日本を除く。

② NTT の場合、主査を一般職として考えると、一般職と管理職がある。

〈32〉日本の民営化における公共性と企業性(8・完) (林)

て民営化前後における組織内部の変化を比較・検証したものはこれまでにみられなかった。このようなアンケート調査は、行政学にせよ、経営学にせよ、民営化研究で初めての試みである。また、表2のように、1975年以前に入社した対象者が相当な比率（JRは半数以上、NTTは4.5割以上）を占めており、民営化前の公社時代の状況をよく知っていると思われる。特に自由回答欄には、具体的にいろいろ興味ある記述が見られる。これを契機として、民営化に関する実証研究が進展することを望んでいる。

(6)調査方法の問題について

最後に、各社の担当者や対象者の上司を通じてアンケートを配布・回収したことの問題について説明しよう。まず、前述したように、担当者や上司の圧力で回答が歪められる可能性は確かにある。しかしながら、これ以外の方法では調査に協力が得られず、調査自体が不可能であった。また、このような方法をとることによって、回収率は高くなった。次に、集計結果や自由回答欄の記述をみると、予想・期待に反する結果や、会社に批判的な記述も見られる。例えば、民営化の一つの重要な目的は、政治家の介入を避けることであつたが、アンケート調査の結果、JRとNTTを問わず、民営化後、政治家・官庁への関心は変わらないとする回答が最も多い。これは民営化の目的に反する結果である。また、自由回答の記述からみると、「新規事業に限定すれば社会環境に対応できずに失敗した例が多すぎ、事業展開は消極的になった」「柔軟になったため、トップが変わる度組織見直しがなされ、混乱するという弊害も発生」「決裁文書等に無駄な組織担当が多すぎる」「業績主義による人事考課が行われるようになっていく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」というような会社に批判的な記述もある。これらの点から、各対象者が担当や上司の圧力を受けて会社に有利な回答に傾いたとは必ずしも言えないと思われる。

(7)調査項目

調査項目は以下の通りである。詳しくは、次頁のアンケートをご覧ください。

1. 組織構造

- ①権限の配分
- ②環境の変化への対応
- ③意思決定の手続き

2. 組織文化

- ①公益への意識
- ②不採算サービスの廃止への意識
- ③安全性への意識
- ④業績への意識
- ⑤効率への意識
- ⑥変化への意識
- ⑦規則への意識
- ⑧他社・代替手段との競争意識
- ⑨政治家・官庁への関心
- ⑩顧客への関心

3. 管理手法

- ①給与・昇進の差
- ②個人の業績と給与・昇進との関連
- ③採用・異動の柔軟性

付録2：国鉄民営化についてのアンケート調査

このアンケート調査は、国鉄分割民営化前後の社員の意識の変化を分析するためのものです。調査の結果は、研究論文の参考資料として用います。回答者に不利益を与えることはありませんので、ご協力をお願いします。

します。

記入上のお願い

以下では国鉄と JR についていくつかの質問をします。該当する番号に○印をつけてください。また、() の部分にはご自分の言葉で書き入れてください。

I. 個人の資料

- ①会社別： 1 JR 北海道 2 JR 東日本 3 JR 東海
 4 JR 西日本 5 JR 四国 6 JR 九州

②入社した年： () 年

③年齢： () 才

④現在の職階： ()

II. 国鉄時代との比較

下記の各項目について、国鉄時代から現在までの変化をお答え下さい。変化があった場合、() 内に具体例をご記入下さい。なお、昇進異動に伴う意識の変化を除外するため、社内の一般的な状況についてお答え下さい。

(1)組織構造

1 - ①社内の権限の配分は、分権的になったと思いますか。

- 1 非常に分権的になった 2 ある程度
3 少し分権的になった 4 変わらない 5 集権的になった
()

2 - ①環境の変化に対応して組織構造を柔軟に変化させるようになったと思いますか。

- 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 硬直的になった
()

2 - ②意思決定の手続きは簡素になったと思いますか。

- 1 非常に簡素になった 2 ある程度 3 少し簡素になった
4 変わらない 5 複雑になった

()

(2)組織文化

1－① 「公益」という理念に対する意識は弱くなりましたか。

- 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

()

1－② 赤字ローカル線の廃止に肯定的になったと思いますか。

- 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

()

1－③ 安全性に対する意識は強くなったと思いますか。

- 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

()

2－① 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。

- 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

()

2－② 効率に対する意識は強くなったと思いますか。

- 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

()

3－① 変化に対する意識は革新的になったと思いますか。

- 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

()

〈36〉日本の民営化における公共性と企業性(8・完) (林)

4-① 規則への意識は弱くなったと思いますか。

- 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

()

5-① 他社(私鉄)や他の交通手段(自動車、航空機等)との競争を強く意識するようになったと思いますか。

- 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

()

6-① 政治家・官庁への関心は弱くなったと思いますか。

- 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

()

7-① 顧客への関心は強くなったと思いますか。

- 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

()

(3) 管理手法

1-① 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。

- 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

()

2-① 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。

- 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

()

3-① 職員の採用、異動は柔軟になったと思いますか。

- 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 硬直的になった

()

Ⅲ. その他

1-① 国鉄と JR との最大の相違点は何だと思われますか。(大きいものから順に三つ挙げて下さい。相違点がなければ空白にして下さい。)

①__ ②__ ③__

- 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 安全性 6 自社の業績への意識動き
7 変化への意識 8 規則への意識
9 他社・他の交通手段との競争意識 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 ()

1-② JR と民間企業（私鉄）との最大の相違点は何だと思われますか。
(大きいものから順に3つ挙げて下さい。相違点がなければ空白にして下さい。)

①__ ②__ ③__

- 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 安全性 6 自社の業績への意識動き
7 変化への意識 8 規則への意識
9 他社・他の交通手段との競争意識 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 ()

質問以上です。ご協力ありがとうございました。

* さしつかえがなければ、以下の欄にもご記入下さい。

氏名 ()

社内連絡先 ()

付録3：電電公社民営化についてのアンケート調査

このアンケート調査は、電電公社民営化前後の社員の意識の変化を分析するためのものです。調査の結果は、研究論文の参考資料として用います。回答者に不利益を与えることはありませんので、ご協力をお願いします。

記入上のお願い

以下では電電公社とNTTについていくつかの質問をします。該当する番号に○印をつけてください。また、()の部分にはご自分の言葉で書き入れてください。

I. 個人の資料

- ①入社した年：() 年
- ②年齢：() 歳
- ③現在の職位：()

II. 電電公社時代との比較

下記の各項目について、電電公社時代から現在までの変化をお答え下さい。変化があった場合、()内に具体例をご記入下さい。なお、昇進・異動に伴う意識の変化を除外するため、社内の一般的な状況についてお答え下さい。

(1)組織構造

1-①社内の権限の配分は、分権的になったと思いますか。

- 1 非常に分権的になった 2 ある程度
- 3 少し分権的になった 4 変わらない 5 集権的になった

()

2-①環境の変化に対応して組織構造を柔軟に変化させるようになったと思いますか。

- 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 硬直的になった

()

2-②意思決定の手続きは簡素になったと思いますか。

- 1 非常に簡素になった 2 ある程度 3 少し簡素になった
4 変わらない 5 複雑になった

()

(2)組織文化

1-① 「公益」という理念に対する意識は弱くなりましたか。

- 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

()

1-② 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。

- 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

()

2-① 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。

- 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

()

2-② 効率に対する意識は強くなったと思いますか。

- 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

()

〈40〉日本の民営化における公共性と企業性(8・完)(林)

3-① 変化に対する意識は革新的になったと思いますか。

- 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
()

4-① 規則への意識は弱くなったと思いますか。

- 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
()

5-① 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。

- 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
()

6-① 政治家・官庁への関心は弱くなったと思いますか。

- 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
()

7-① 顧客への関心は強くなったと思いますか。

- 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
()

(3) 管理手法

1-① 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。

- 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
()

2-① 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。

- 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
()

3-① 職員の採用、異動は柔軟になったと思いますか。

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 硬直的になった
()

Ⅲ. その他

1-① 電電公社と NTT との最大の相違点は何だと思いますか。(大きいものから順に三つ挙げて下さい。相違点がなければ空白にして下さい。) ①__ ②__ ③__

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 自社の業績への関心 6 効率への意識
7 変化への意識 8 規則への意識 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 ()

1-② NTT と民間企業(民間電話会社)との最大の相違点は何だと思いますか。(大きいものから順に三つ挙げて下さい。相違点がなければ空白にして下さい。) ①__ ②__ ③__

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 自社の業績への関心 6 効率への意識
7 変化への意識 8 規則への意識 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 ()

質問以上です。ご協力ありがとうございました。

*さしつかえがなければ、以下の欄にもご記入下さい。

〈42〉日本の民営化における公共性と企業性(8・完) (林)

氏名 ()

社内連絡先 ()