

Privatisation in Australia (1) :

A Study of Telecommunications Services

Akira Morishima

Chapter I: Introduction

The sell-off of 30 percent of equity in the Commonwealth Bank started from July 1991. It was the first case of the privatisation in Australia. But this paper deals mainly with the privatisation of Telecommunications services. Because that is a world-wide phenomenon, furthermore, TELECOM and OTC was merged, and the satellite carrier AUSSAT became the new TELECOM's competitor.

Chapter II: The background to privatisation

When the Labor Government gained power in 1983, the economic performance in Australia was very poor state. Then, the Hawke Government chose the policy of deregulation, which was one of the micro-economic reforms. And, the ACTU also agreed to reforming the public sector with remaking Australia's economic performance.

Chapter III: The changing for Telecommunications services in Australia

Firstly, the purpose of this chapter is to survey the history of Telecommunications services in Australia. Secondly, the case studies on Telecommunications services is researched by next material.

* "Reshaping the Transport and Communications Government Business Enterprises 25 May 1988"

* "Parliament Statement by The Prime Minister, Transport and Communications Reform, 8 November 1990."

* "News RELEAS, RELEAS MEDIA and Media Statement, by Kim C Beazley, MP."

Chapter IV: The attitude of the ACTU to privatisation

We can judge whether the ACTU agree on the privatisation from, "Privatisation not the Australian way" (the booklet by the ACTU). So, it is summarised.

Chapter V: Conclusion

We recognise that the privatisation in Australia is the last runner within the OECD countries, besides, the Hawke and the Keating Labor Governments began on the privatisation of the public sector since 1991. And, the Australia's privatisation looks like the British style more than the Japanese style. But the privatisation in Australia don't realize "Popolar Capitalism".

The above, we studied to the features of privatisation in Australia through researching on Telecommunications services.

オーストラリアの民営化（１）

——電気通信事業の事例を中心に——

森 島 覚

目 次

- I. はじめに
- II. 民営化への背景
- III. 変化するオーストラリアの電気通信事業
- IV. ACTU の対応
- V. むすび

I. は じ め に

1993年の7～9月にかけて、オーストラリアの主要都市で電話所有者が市外（長距離）電話・国際電話を従来からある「テレコム」社に継続するか、新規参入した「オブタス」社に選択するかの投票が開始された。¹⁾

これは、同年の熱い夏の結果の延長線上からきていることであり、²⁾ 1980年代後半から続いている労働党政権下（国際比較からはこの独自性をまず指摘できる）での民営化・規制緩和

1) The BULLETIN with Newsweek, AUGUST, 3, 1993, pp. 26-27. Network World, August 1993, p. 79.

2) 1993年のオーストラリアの夏は二つの意味で熱い夏であった。季節としての夏がそうであったことと、そしてもう一つは保守党連合が10年ぶりに労働党から政権奪還なるかという激しい総選挙が闘われたということからである。

ここではもちろん後者のことであり、選挙戦の中心的な政策論争は「低迷が長引くオーストラリア経済をいかに浮上させるか」にあった。選挙結果は、労働党が新税を導入し経済再建を果たそうとした保守党連合に、あっけなく勝利することとなった。

したがって、労働党政権下で10年来とられてきているマクロ経済改革に伴う各種のミクロ政策もさらに着実に推進されていくこととなる。

またこの労働党の勝利はさらにオーストラリアのアジア指向を強めることになった。対外的にも関心の持たれ方が、例えば、イギリスの The Economist 誌が3月20日号でオーストラリアの選挙結果を半頁で伝えたのに対して、香港で発行されている Far Eastern Economic Review 誌は3月25日号で5頁余を割いて伝えたように、アジアの中のオーストラリアとなってきている。

の具体的現れの一つである。³⁾ 1991年のコモンウェルス銀行の株売却, 92年のカンタス航空とオーストラリアン航空の合併に続き, 93年に入り電気通信部門にも, より直接消費者に影響を与える事態が生じてきた。

オーストラリアの民営化は OECD 諸国の主潮流からすれば, 約10年遅れの(陸上競技にたとえると1周遅れのトップランナーの)位置にある。にもかかわらず, ここで民営化の事例とするのは, ひとところのブームとなった時代とは違うという意味から, より客観性をもってとらえることができること, またそれ以上に依然として世界の各国で模索されている経済再建のための主要なマイクロ政策の一つということからである。⁴⁾

本稿では, オーストラリアにいかん民営化の世界的潮流が波及したのか, その共通性はどこにあり独自性は何なのかを, 国際的にみてもっとも幅広く民営化が進められた部門である, 電気通信事業の動きを中心に考察するものである。⁵⁾

II. 民営化への背景

1. 経済的背景

第二次大戦後最大の民営化例は, 1980年代初頭に始められたサッチャーによるイギリスの民営化である。そして同時期に OECD 主要国の中でもかなりの国が民営化を実行した。また, 日本の民営化も実行された企業の資産規模からはイギリス以上のものがあり, 国際的に第一級のものであったといえる。

ところで, 民営化実施の事情は様々であっても, そこに至った経済的背景を辿ると一つの共通性が見い出せる。

表1は, イギリス・アメリカ・日本の1965年, 70年, 75及び80年を挟む時期のマクロ経済

3) 民営化の定義に関しては, 例えばイギリスのピーリーが *Privatization: Theory, Practice and Choice*, WILD WOOD HOUSE, 1988. にみられたように, またオーストラリアでも *Privatisation, The British Experience: An Australian Perspective*, Longman Cheshire の著者ケネス・ウィッシャーも, 日本でいう「規制緩和」あるいは公企業の「統廃合」や「民活」まで PRIVATIS(Z)ATION 概念に含ませている。

したがって, ここでは遠山嘉博教授の説明のように, 民営化を同心円的にとらえ, 最も中に入る円を狭義の民営化(公企業の民営化)の概念の範囲, そのつぎに囲む円を規制緩和・広義の民営化, の概念の範囲とする。「民営化の方法(下)」68頁。『追手門経済論集』1990年4月号, 所収。なお, 同書1989年12月号に「民営化の方法(上)」, 1990年3月号に「民営化の方法(中)」が掲載されている。

4) *The Economist*, August, 21, 1993, pp. 16-18.

ドイツ・フランス・イタリアなどヨーロッパの民営化について活発な動きがあることを『日本経済新聞』1993年8月30日付も伝えている。

5) H. Ergas, *Telecommunications And The Australian Economy*, AGPS, 1986, p. 7. で電気通信事業(テレコム)の重要性が19世紀の鉄道の発達と類推させてその可能性を含めて述べられている。本稿で民営化の事例を第一に電気通信事業としたのもそのような意味からでもある。

表1 イギリス・アメリカ・日本の主要経済指標

	イギリス			アメリカ			日本		
	GDP	失業率	インフレ率	GDP	失業率	インフレ率	GDP	失業率	インフレ率
1965年	2.4	1.1	4.6	6.0	4.3	1.7	5.1	1.1	6.7
70	2.4	2.1	6.3	△0.1	4.7	5.9	11.7	1.1	7.6
75	△1.7	3.3	24.2	△1.0	8.2	9.2	1.4	1.8	11.9
78	3.1	5.4	8.3	4.4	5.9	7.5	5.9	2.2	3.8
79	2.1	5.4	13.4	3.2	5.8	11.3	4.7	2.1	3.6
80	△2.8	6.8	18.0	△0.2	7.2	13.5	4.4	2.0	8.0
81	2.5	10.5	11.9	2.0	7.6	10.4	3.7	2.2	4.9

(単位％, △はマイナス)

(塚塚雄丞『世界スタグフレーション』有斐閣選書, 1982年, 4～6頁, より, 原出所, OECD, IMF, 各年次)

指標を示したものである。表に入る前に、第二次大戦後の3か国の簡単な特徴を示しておく、いずれの国もほぼ完全雇用状態にあり、GDP は日本が驚異的な伸びを示し、最も成長率が低かったイギリスにおいても1960年代前半まではかなりの成長率があった。インフレ率は総じてクリーピングインフレを示していた。

そこで、表1に戻ると、60年代後半にまずイギリスが異変を示しいわゆるスタグフレーションに陥っていく。70年代に入り各国ともそれぞれに景気の停滞から経済成長率が低下し、かつ急激なインフレがほぼ同時に襲う。即ち世界経済が一斉にスタグフレーションとなるのである。とりわけ75年と80年前後に顕著にみれる。

つまり、これらのことが民営化に進む経済的背景の共通性である。

同じ時期の、オーストラリアの経済環境は以下のものである。

同様にマクロ指標をみると、GDP は1950年代には4～5%台、そして60年代は5%を越えた。70年代になり3%台となり、80年代にはいると表2のごとくマイナスを記録する。

失業率は1960年代までは1%台で完全雇用であったが、71/2年に2.2%となり、70年代末に5%を越えるようになり、80年代にはいると表2のごとく悪化する。

インフレ率は70年代後半より10%以上を記録し、世界的には83年以降高インフレが鎮静していったにも関わらず、5%を常に越える状態となる。

以上のことから、OECD 主要国が主に1970年代にスタグフレーションをまねきマクロ経済の浮揚に苦しんだのに対して、オーストラリアはむしろ1980年代に入ってから経済環境が悪化した。そのことは、1983年と1990年を挟んだ時点の2度までも、1930年代以来と称される国内経済のリセッションを引き起こしていることからもいえる⁶⁾。

ここに OECD 主要国と約10年のタイムラグができることとなる。

6) Braham Dabschek, Australian Industrial Relations in the 1980s, OXFORD UNIVERSITY PRESS, 1989, p. 43. において1983年の経済リセッションは1930年代以来としている。

David Clark, ECONOMIC UP DATE 1992, The Financial Review Library で1990年からのリセッションは1930年代以来のものなどと表現する。

表2 オーストラリアの主要経済指標と政権

	GDP	失業率	インフレ率	政権名
1979年	2.0	6.1	8.7	フレーザー (自由党・国民地方党)
80	2.5	6.2	10.1	:
81	3.5	5.9	9.4	:
82	1.8	6.9	10.4	:
83	△1.4	9.0	11.5	ホーク (労働党)
84	5.3	9.6	6.8	—2選—
85	5.5	8.6	4.3	:
86	4.3	7.9	8.4	:
87	2.8	8.5	9.3	—3選—
88	4.3	7.8	7.3	:
89	3.3	6.6	7.4	:
90	△0.9	8.4	5.3	—4選—
91	0.4	10.4	1.9	キーティング (労働党)

(単位%, △はマイナス)

(David Clark, ECONOMIC UP DATE 1993, AFR Books, より, 原出所, OECD, ABS 各年次)

したがって、オーストラリアが経済的環境の悪化という共通点をもつとともに時間的な差が1周遅れのトップランナーとさせ、民営化へ進むわけである。

2. 経済改革の方向

表2より、オーストラリアは戦後最悪の経済状態を保守党政権下で招いたことがわかる。そして、1983年の総選挙では約10年ぶりに労働党が政権の座に就いた。それは同時に、労働党政府が経済再建を義務づけられたということである。

したがって、労働党はその総選挙の結果判明前の2月に ACTU と「所得と物価に関する合意(アコード)」を既に行い、さらに選挙勝利後の同年4月11~14日に「経済サミット⁷⁾」を政府・経営者・労働組合の三者で開催し58項目のコミュニケという国民的合意をはかり、スタグフレーションの状態にある経済の建て直しに取り組み始めた。その方法は、自由化や伝統的な保護主義からの脱却を通してオーストラリアの産業構造全体の改革を行うというものである。

まず、1983年12月に豪ドルをフロート制とし為替管理の自由化という金融改革を行い、85年には国内への外国銀行の参入・投資を認めていくことになる。保護主義の脱却として、83年に「鉄鋼業再建計画」、84年5月に「自動車産業に関する政策」で関税率の引き下げを行うことにより産業保護・高関税が表裏一体であったものを取り払い自由化し競争力をつけることとした。とりわけ保護主義からの脱却が顕著に推進されていくのは、89年10月に「ガーノウ報告⁸⁾」が出されたのを期に、91年3月の政府声明「競争力あるオーストラリア」に集約

7) Braham Dabschek, Ibid., p. 51.

8) 『ジェトロセンサー』日本貿易振興会, 1991年9月号, 68~69頁.

されてからである。

3. 公共セクターの再編成

1983年にホーク労働党政権が成立し、以来行ってきた経済改革をうけて、公共セクター部門も見直されていくことになる。オーストラリアの公共セクターの GNP 寄与率が諸外国と比較してかなり高いのは、歴史的・国際的に公共サービス、社会福祉、医療、教育などの政策が進んでいたため、そのことが逆にメスが入る理由となった。⁹⁾

では、公共セクターがいかなる実態にあり、いかなる位置付けをし、どの部分を再編しようとするのかを80年代中頃に戻ってみておこう。¹⁰⁾

連邦政府レベルではつぎのような主務省のもと、法定の公共事業に関する委員会が組織されており250以上にのぼる。その中に政府系大企業として18企業体があり、その内8企業で雇用（政府系大企業総雇用）の90%以上をつくりだしている。

[主務省]

アボジリナル業務、芸術・遺産・環境、法務、航空、通信、コミュニティーサービス、国防、教育、雇用・労使関係、財務、外務、保健、住宅・建設、移民・民族、商工技術、自治体・行政、第一次産業、総理府、資源エネルギー、科学、社会保障、州特別相、スポーツ・リекреーション・観光、特別地域、貿易、運輸、大蔵、退役軍人、の28省。

[オーストラリアの政府系大企業]

1. オーストラリア電気通信委員会 (Telecom)
2. 海外電気通信委員会 (OTC)
3. オーストラリア郵便委員会 (Australia Post)
4. オーストラリア国営航空委員会 (TAA のち ANAC となる)
5. オーストラリア国営鉄道委員会 (AN)
6. オーストラリア海運委員会 (ANL)
7. パイプライン委員会 (TPA)
8. スノーウィーマウンテン水力発電公社 (SMHEA)
9. スノーウィーマウンテンエンジニアリング公社 (SMEC)
10. カンタス航空会社 (Qantas)
11. コモンウェルス銀行 (Commonwealth)
12. 輸出金融保険公社 (EFIC)

9) M. A. Jones, The Australian Welfare State, George Allen & Unwin Australia, 1988.

G. Davis・J. Wanna・J. Warhurst・P. Weller, Public Policy in Australia; 2nd edition., ALLEN & UNWIN, 1993.

10) Statutory Authorities and Government Business Enterprises Proposed Policy Guidelines, AGPS, June 1986.

なお、1987年に17省に統合されており、1993年現在では18省となっている。

13. ハウジングローン保険公社 (HLIC)
14. オーサット株式会社 (Aussat)
15. オーストラリア産業開発公社 (AIDC)
16. オーストラリア首都地域電力委員会 (ACTEA)
17. コモンウェルス血清製造委員会 (CSL)
18. 健康保険委員会 (HIC)

以上の内、Telecom (以下「テレコム」と記す)、OTC、Aussat の3企業が本稿の対象である電気通信事業を担っている。

つぎに、公共セクターをそれぞれ連邦、州、地方の役割分担から再整理すると図1のようになる。¹¹⁾

図1に示される、オーストラリアの公共セクターの特徴はつぎの点である。

オーストラリアの産業のあらゆる分野に公共セクターは含まれ、その分野の雇用者の収入

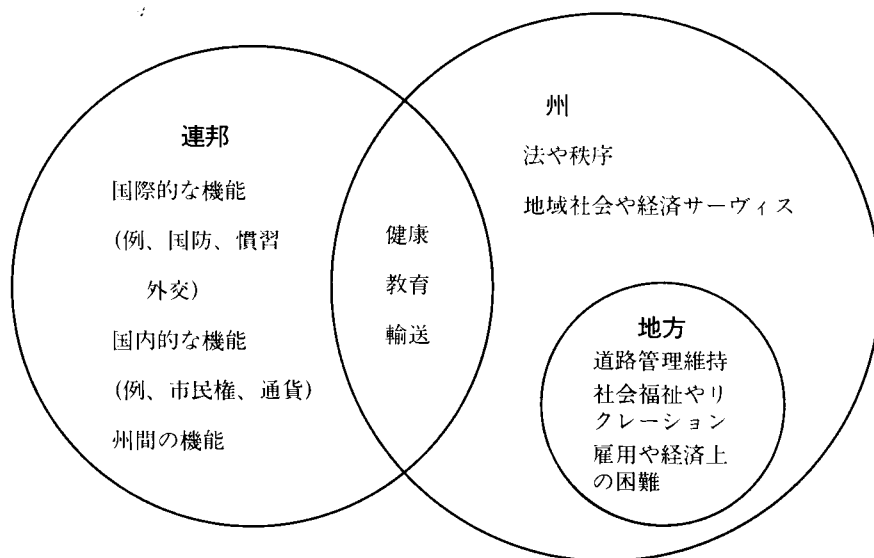


図1 オーストラリア公共セクター(連邦・州・地方)の縦割りにした区分

11) Reforming The Public Sector, Labor Research Center, 1990.

公共セクターが再編成されていく状況下、その中で労使関係省や ACTU 傘下の組合(公共セクターに関わる労働組合として、連邦複合職種組合、コモンウェルス、国家公務員、看護婦、テレコム、電信電話、公共サービス、オーストラリア国立大学スタッフ、地方自治体、教員、公共放送、病院、大学教官、郵便テレコム、構成員約40万人)という当事者が積極的に関わりケーススタディーなどを載せた、「レイバリーサーチセンター」編の公共セクターの再編成プランである。ここではこれをまとめた。図1・図2も同書によった。

なお、ACTU とは Australian Council of Trade Unions の略で1927年に結成されたオーストラリアの労働組合のナショナルセンターである。

Micheael Keating, Geoff Dixon, Making Economic Policy in Australia 1983-1988, 1989, Longman Cheshire, p. 72.

が国民所得の27.8%を占めており目的として、・経済成長をはかる・社会的公平実現の増進・国防を充足する・環境保護・市民生活の質の向上・きめ細かいサービスの向上(例えば、郵便、通信、ゴミ収集)・国益の保護となる経済的規制・公共の秩序と安全の保護、がより必要だから存在の必要があるとされる。

そして、公共セクターが再編成されねばならなくなった理由は、・労働党政権登場による政治的变化・経済循環が変わり公共セクターの役割が増えた・社会的な変化・技術的な変化、があげられる。

また、公共セクターの相互間を有機的なつながりとしてみると図2のようになる。

そして、再編成の経過は、1976年の「クームレポート」に始まり、ニューサウスウェルズ州、タスマニア州、ヴィクトリア州などの見直しが82年まで続き、84年の公共サービス再編法、86年の連邦公共サービス法により再編成されてきた。

つまり、再編成の意味するところは、・公共セクターにはあらゆる多様な目的がありそこから効果を引き出すことにねらいがあり、「行動と再編」ともいって換えれる。目的としては、より効果的な財・サービスの用意、政府の政策目的に対する公共セクターの対処を迅速に改良すること、地域社会や職場で決定過程をわかり易く影響を与え易くすること、目的達成の明確化のために高度な熟練を経営や職場につくりだすことである。

そして、最後にどの分野・部分に影響を与えるのかは、つぎのようにまとめられよう。

経営には、目的を明確にし自主性や柔軟性をより強くする。生産性の改善や変化をつくりだすことが増加する。

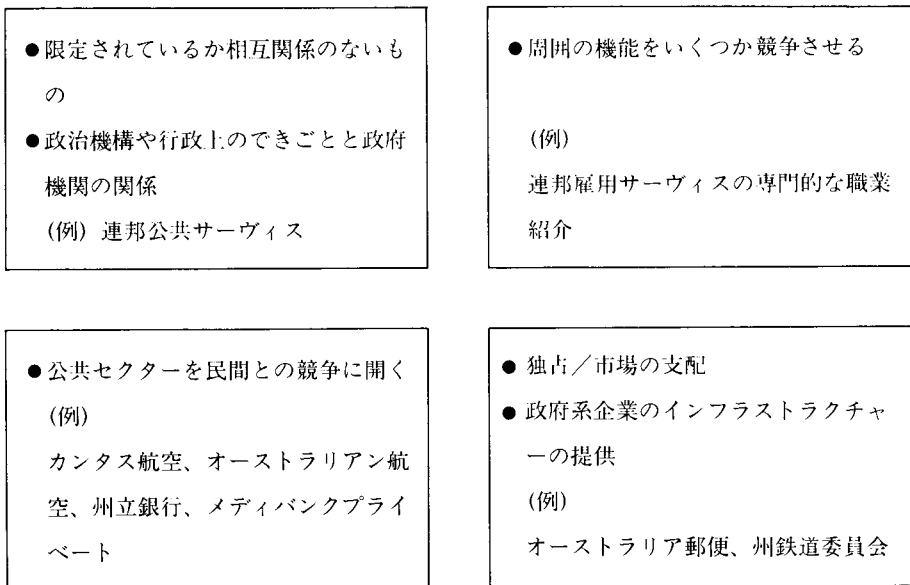


図2 公共セクターの相互作用と水平的な区分

労働組合や職場では、仕事の満足、技術の改善、決定過程への参加の増加。

政府には、政策目的の到達度をみたり、資源配分をより効果的にして、公共セクターの責任水準を増加させることにある。

地域社会には、サービスの改良が時宜に応じたもの、社会の公平さの水準を上げることになる。

以上のように公共セクターの再編成について、連邦政府及び労働組合のナショナルセンターである ACTU 両者によって一致する見解となる。即ち、国民的合意というべきものが成立したわけであり、民営化として進めることを別にしても、具体的な進展が始まるわけである。

最後にオーストラリアの公共セクターの再編成を、国際的な民営化の状況と併せてまとめておくと、つぎのよう (1986年現在) であった。¹²⁾

イギリスでは、ブリティッシュテレコム、ブリティッシュエアロスペース、ブリトイル、ブリティッシュペトロリアム、ジャガーが既に民営化され、計画中のものとして英国航空、ブリティッシュ空港公団、ブリティッシュ造船、ブリティッシュガスなどがあつた。フランスでは州立銀行、シンガポールではシンガポール航空、カナダではオタワ地方船舶委員会が民営化されていた。

日本では、NTT、日本タバコの民営化が終り国鉄が計画から実行の段階に入った。

そして、オーストラリアでは、スノーウィーマウンテン開発公社、カンタス航空、ABC放送、オーストラリア国営鉄道、テレコム、コモンウェルス銀行などが民営化について考慮され始めた段階であつた。

Ⅲ. 変化するオーストラリアの電気通信事業

1. オーストラリアの電気通信事業

1980年代後半に入り、オーストラリアの公共セクターも民営化にまでは至らないまでも何らかの再編成を行うことが国民的合意となつた。その一つの電気通信事業も再編成されていくが、その過程に入る前に簡単にこの部門の歴史を辿っておく。

まず1854年にメルボルン・ウィリアムタウンズ間に電信が開通した。そして、1872年には大陸縦断電信線が敷かれ、海外との電信交換も行われていく。1877年には電話機が導入されている (ちなみに世界で最初の電話会社がアメリカで設立されたのは同年であつた)。

20世紀に入り1918年には英・豪間で無線電信が行われ、1930年に全土の電話網が完成した。その約半世紀後の1985年にオーサットⅡが打ち上げられ、本格的な衛星通信サービスの提供が始まつた。

12) David A Hansher, Privatisation: An Interpretative Essay 'Australian Economic Papers', December, 1986. No. 47. pp. 147-174, 152-153.

以上の経過を経営形態からみると、ベル電話会社を中心とした民間企業主導で発展したアメリカ型とは違い、イギリスや日本と同じく国有ないし公共企業体として進められる。事業の設立は植民地単位でもにもイギリスの制度を反復する形で始められ、1901年の連邦成立後は連邦政府の直接の管轄となった。¹³⁾ 1908年王立委員会は郵便・電信・電話サービスのレポートを行い、主に郵便料金制度を国内一律的な仕組みとして確定され電信・電話についてもそれにならう形で実行された。

第二次大戦後も1975年まで運輸・通信省のもとにあった。ところが、1974年に「保護主義」を見直すバーノンレポートがだされることにより、75年7月に郵便と電気通信事業の分離即ちオーストラリア郵便委員会とオーストラリア電気通信委員会(テレコム)の設立となった。¹⁴⁾

その間、1948年にはオーストラリア海外電気通信委員会(OTC)が創立され、81年には通信衛星を利用した事業を行うオーサット(Aussat、政府保有株75%でテレコムが25%)社が設立されている。

1991年1月現在、テレコムには8万9,000人以上の常勤職員がおり、5,156の電話交換局、800万台以上の電話機があり毎日680万回以上の通話がなされ、電話の自動化が99%実現されている。

また、海外電気通信委員会(OTC)はオーストラリアと200以上の国や地域そして海外船舶との公的な電気通信サービスを行っている。同委員会には2,000人近くの職員がいる。衛星通信システムは連邦政府所有のAussatによって国内衛星通信網を運営している。Aussatは高品位のラジオ・テレビサービスを行いテレコムオーストラリアとリンクされている。また、ニュージーランドやオーストラリア周辺諸島でも供給をうけることができる。

2. 民営化への動き(1988年5月の『運輸・通信相声明』)

オーストラリアの電気通信事業は、これまで約140年の歴史をもつが、植民地時代・連邦成立以後・郵便事業との分離を経て1988年より第4期目の民営化の時代に入る。

民営化への伏線の役割を果たしたのが、1982年10月、フレーザー保守党政権時代に電気通信サービスの根本的改革、競争の導入、料金設定、構造上の問題などについての勧告をした『ダヴィッドソン・レポート』¹⁵⁾である。

その骨子は、電気通信事業の構造に関わる問題と設備機材の政府調達及びオーストラリア企業の優遇、テレコムは100%連邦政府所有の株式会社とすべきこと、さらに電気通信分野

13) Robert Albon, 'Privatisation or Politicisation of Australian Communications?', 'Privatisation An Australian Perspective', 1987 Australian Professional Publications. pp. 120-145.

14) Ibid.

Australian in brief, p. 57.

15) 富田徹郎監訳『世界の電気通信政策』1984年、日本経済新聞社、邦訳、37頁。原題: Telecommunication Policies in Seventeen Countries; Prospects for Future Competitive Access, 情報通信庁の報告書。

へ部分的な民間参入を認めるというものであった。

具体的には、1905年無線電信法・1975年電気通信法の改正、第三者の電気通信審議会¹⁶⁾の設立、公正な条件での競争の導入、料金設定の基本を提言し、政府調達及びオーストラリア企業の優遇をはかるということから、テレコム¹⁶⁾の独立性及び政府援助は民間参入部門と同等とされる。

そして『ダヴィッドソン・レポート』をより進めたものが、1988年5月25日の第4期を画する『運輸・通信相声明』及び『政府系企業・輸送と通信の再編』『オーストラリアの電気通信事業のニューフレームワーク』の2つの報告書である。

以上の流れを電気通信事業再編の内的要因と表現するなら、外的要因とは以下のことである。

ホーク労働党政府は、失業・インフレ・低成長の脱出のためマイクロ改革として、ドルのフロート制、金融緩和、外資導入の自由化、税制改革、保護主義の見直しを約5年間行った。その政策の一貫として電気通信事業も民営化へ動き出す。

したがって両要因が重なり集約されたのが『運輸・通信相声明』及び2つの『報告書』である。なお、ここではもっとも総括的な報告がなされている『政府系企業・輸送と通信の再編』よりその動きをみておく。

〔『政府系企業・輸送と通信の再編』の要旨〕

ここにとりあげられた企業は、カンタス航空 (Qantas)、オーストラリアン航空 (ANAC)、オーストラリア海運委員会 (ANL)、オーストラリア国営鉄道 (AN)、テレコム、OTC、Aussat、オーストラリア郵便 (Australia Post)、である。

a. 再編成の背景

ここでは、背景が「政府のマイクロ改革の日程」、「輸送と通信に関する企業の再編の必要」と「1987年のポリシーガイドライン」に分けて説明される。

1983年ホーク政権の成立時に行うべき課題として、経済の回復とりわけ失業とインフレをなくすことにあった。そして、その後3年間に経済は順調に回復して OECD 諸国の中で高い成長を示した。しかしながら、マイクロ改革は単にそれに留まるのではなく民間・公共部門とも実施されていかななくてはならない。それには製造業の育成を通して輸出環境を整えることがあり、それはまた雇用環境を整えることにもなる。

そこで、第3回目の総選挙勝利後の1987年10月7日にマイクロ経済改革をもう一段階進めるための、国内航空の規制緩和を主にした声明をだした。

その声明を引き継ぐことが、今回の通信と輸送の8大企業の再編である。なお、この8企

16) Reshaping the Transport and Communications Governmen Business Enterprises 25 May 1988, AGBS.

Australian telecommunications services: a new framework, 25 May 1988, AGBS.

Michael Keating, Geoff Dixon, Ibid., pp. 56-61.

業だけで政府系企業の雇用の37.9%、公共セクター雇用の9.5%を占め、オーストラリア総労働人口の2.9%の雇用があり、連邦収入の17.5%、支出の15.7%、連邦総資産（簿価）は210億ドル（単位は豪ドルで以下注のないかぎり同様である）となり、比重の大きさがよくわかる。

さらに、戦後の高度成長以降この部門は、「より競争を導入すること」「国際貿易環境への改善」「グローバル化」「自由化」「規制緩和」「技術革新」などが一段と必要となり、以前にも増して柔軟さや市場の変化への対応が必要となる。

そして、まさにいまがその時期なのである。

なお、1987年の「ポリシーガイドライン」は、83年の公約である輸送・通信の改革に基づいており、前大蔵大臣のピーター・ウォッシュによって86年6月に素案70項目の提案がなされた。それには8大企業の当事者始め非政府組織や民間企業その他興味をもっている各界各層の意見が込められた。

b. 新しく強調すること：結果への集中

続いて、つぎのことが目指される。

運輸・通信相声明は、政府系企業がより大きな地域社会サービスの義務をもつとともに、企業活動の規制の調整や、産業の調整を実現するための企業組織とすること、コントロールの移動、適切な責任体制がいるとしている。したがって、1987年「ポリシーガイドライン」が出発点となる。

再編成に関してつぎの点を重要なものとする。

- ・企業活動に積極性を出すため産業の規制調整をする
- ・法人組織化や企業財務の構造を企業にふさわしいものとする
- ・コントロールの移動
- ・責任体制を適切なものとする

これまでの政府による権限の典型例は以下のように示されていた。

- ・企業の本社の設置場所には政府の同意がいる
- ・企業所有者は移動や海外旅行にさいして政府の同意がいる
- ・個々の契約、銀行借入、投資にさいして政府の綿密な調査がいる
- ・組織設立に関する財産所有にそれぞれを担当する省に依頼がいる

新しいプロセスは、それぞれの企業につぎのようなことを確立する。

- ・目標や目的の設定は政府の同意によってなされる
- ・企業の経営陣は目標を実現するために政府の日常的なコントロールから解放される
- ・経営陣は結果に対する責任をもたされる

そして、政府及び運輸・通信省の政府系企業再建策は4つのテーマとして以下のようにまとめられよう。

- ・公社と財政構造の変更

- ・新しい計画と責任機構
- ・コントロール戦略の大きな緩和
- ・日常的コントロールの変更

c. 再建策：基本的な要素

〈会社と財政構造の修正〉

政府はそれぞれの企業の構造を以下のように修正することを決定した。

- ・民間企業などと直接競争をさせるには株式会社の構造をとるのがふさわしい
- ・はっきりした社会目的や発展させやすい商業環境をもつ株式会社の構造がよい
- ・はっきりした地域サービスの義務付けや直接行動ができる法定企業の状態

さらに政府のより具体的な決定は、つぎのようである。

- ・カンタスと Aussat は株式会社化され存続する
- ・ANL と OTC は委員会から株式会社とされ、オーストラリアン航空は委員会だったものが1988年4月30日より株式会社となる
- ・オーストラリア国営鉄道は委員会として残されていく
- ・テレコムと郵便は公社として存続する
- ・連邦空港公社は社会目的をはっきりさせ法制化される
- ・テレコムとオーストラリア郵便は委員会から公社に名称変更され、また電気通信委員会と郵便委員会の公社の構造への移行の決定は財政構造の変化がともなう

〈新しい計画と責任の機構〉

1987年の政府系企業に対するポリシーガイドラインは、それら企業の未来のフレームワークを示している。日常的な不必要な政府のコントロールから独立した責任を持たせ、その結果を企業へ集中することは、公社セクターのミクロ経済の再編となる。さらに政府は、サービスの改善がなされ歳入の増加につながることに期待している。

〈大きなコントロール戦略の修正〉

さらに、つぎのようなことも検討されている。

- ・融資委員会を通した借金
- ・労使関係のコーディネート
- ・特別の報酬
- ・特別退職年金

〈日常的なコントロールの移動〉

これを実施した例としてオーストラリアン航空があり、1987年10月の「ポリシーガイドライン」により88年の4月30日に新会社の合併が行われた。該当する項目として、つぎのようなものがある。

- ・契約、請負
- ・借入

- ・銀行勘定や投資
- ・子会社やジョイントベンチャー
- ・土地の売買
- ・建物や公的な仕事
- ・残されたコントロール

以上、総論に相当する見解が述べられ、つぎに各論となる各企業の報告が行われる。

＝カンタス航空 (Qantas)＝

1920年クィーンズランドと北部準州内を結ぶ民間航空会社として設立され、1934年にBOACの50%出資によりカンタスエンパイア航空となり、1967年にカンタス航空と呼称されることになった、政府所有の国際航空会社である。

そして、1980年代の10年間に於いて乗客が160万人から300万人と増加し、営業キロも199億乗客キロから321億乗客キロと急速に事業の拡大がなされた。

カンタスの再編は商業ベースで、ワールドワイドな良質で高い標準のサービスが望まれ、1987年のポリシーガイドラインより企業合併を含め、新しい計画がもくろまれている。

＝オーストラリアン航空 (Australian Airlines)＝

オーストラリアン航空は、1945年労働党政権時にANACが創設されることにより始まった。国内サービスの現在の枠組みは1952年に確定され、そのときよりとられた、オーストラリアン・アンセットの「2つのエアラインポリシー」により発展してきた。そして、1987年10月の声明により、「2つのエアラインポリシー」が1990年で終了し、競争が導入され自由化が行われることとなった。規制緩和されるということから財政の構造が強化されていかなければならない。

オーストラリアン航空の再編は国内航空に新しい競争時代への挑戦という変化を与える。

＝オーストラリア海運 (ANL)＝

第二次大戦後にオーストラリア海運委員会が1956年に創設されるまでは、国により直接管理されていた。1960年代後半から70年代始めにかけて、海運事業はアジア、ヨーロッパ、アメリカ、ニュージーランドなどと沿岸貿易の範囲を越えて拡大した。

1970年代なかごろに入りアメリカからの貿易が増加したが、他の国際海運の増加となって現れた。また、オーストラリアから日本への鉄鋼石貿易などの増加から「1956年法」は1983年に近代化された。今後はさらに商業ベースに対応していくことが重要である。

＝オーストラリア国営鉄道 (AN)＝

国営鉄道は1917年以来連邦鉄道として成立し、連邦鉄道委員会は1975年まで続いた。1978年に、タスマニア州、南オーストラリア州、連邦の鉄道とが合併された。

予算が1982/83年に1億600万ドルだったものが、87/88年には5,490万ドルと60%以上も減少しており、88/89年に商業ベースを入れるよう期待されているが、国営鉄道の構造を変え民営にとは考慮されていない。

また、設立以来の「1917年法」は1983年に近代化されている。

=オーストラリア郵便 (Australian Post)=

オーストラリアの封書など基本郵便を中心としたものは独占状態である。地域サービス義務など遍く実行されることが第一であるが、民間委託をはじめ料金制度についても緩和の方向である。

そして、テレコム、OTC、Aussat の設立・経過は「1. オーストラリアの電気通信事業」および「2. 民営化への動き」の冒頭でまとめたものと同趣旨で「=テレコム=」で共通の指摘を行ったうえで、最近の状態についてつぎのようにふれている。

=テレコム=

1987年の『声明』はこれまでの規制の体制を変えることにあった。3つの電気通信事業は公的な所有者のもとで自然規制から重要な変化がはかられる。1つは、オーストラリア電気通信委員会から AUSTEL という独立した規制庁に義務が委ねられるということである。

「企業と財政の構造」として以下の点がある。

- ・1987年6月30日に43億5,220万ドルある連邦債の4分の1を転換できる
- ・財務省によるポートフォリオによって、商業ベースでより広く財産の再評価が認められる
- ・10年間で連邦債を急速に減らし、民間セクターの借金となろう

そしてつぎのような決定がなされている。

- ・テレコムの子会社や合弁会社は全額税金を払う
- ・テレコムは1988年7月1日より州税を払う
- ・テレコムは1989年7月1日より州や地方政府の税金や料金に責任を負うことになる
- ・1990/91財政年度から所得税を払うこととなる

=OTC=

政府の決定として以下ある。

- ・連邦の財政の関係からも可能な限り会社組織とされる
- ・運輸・通信省として財政の観点より、ターゲットとされる
- ・OTC の財政は商業ベースでみられるが、5年に一度は再検討される
- ・料金体系が独占体制から新しい規制の観点が入り見直される
- ・財政や目標到達度を示す年次報告をする

=Aussat=

- ・1987年の「ポリシーガイドライン」に沿って、可能な限り会社組織とする
- ・財政の観点からのターゲットとなる
- ・財産が商業ベースからみられる
- ・財政や目標到達度、非商業的部分のコストを含む年次報告をする

なお、もう一つの報告書である『オーストラリアの電気通信事業のニューフレームワーク』

は、つぎの構成をとっている。

〈背景〉

〈目的と争点〉

〈基本的ネットワーク〉

〈付加価値〉

〈宅内機器〉

〈新規制者〉

〈政府コントロールの束縛からの事業者の自由〉

- ・財政構造
- ・大きな戦略コントロールの修正
- ・日常的なコントロールの移動
- ・新しいプランとメカニズムの計算

以上の中の〈背景〉では、とりわけつぎのような強調をしている。

1975年に電気通信と郵便が分離され、法定の委員会として発足されたことは、先駆的な一段階である。

そして、一定の成果を得たがさらに発展させるため、1981/82年と「ダヴィッドソン」調査委員会が活動し、83年に『勧告』という形で、電気通信事業の技術変化や市場の変化に対応したものとなり、20世紀の残りの年月で実現するよう指摘された。

政府はそれ故に、電気通信事業を旧来の規制の環境をリストラし、次のようなことを供給するよう決定した。

- ・基本的ネットワークの設備の供給やサービスを、商業ベースに大きく置き換え、外部規制に備える
- ・宅内機器や付加価値サービス部門への競争導入を展望する
- ・利用者を前提にしたネットワーク供給の増加

ところで、1988年5月25日の『運輸・通信省声明』などによる電気通信事業の変化について、「ダヴィットソン委員会勧告」の当事者であるダヴィットソンは、1989年8月4～7日にタイのバンコクで行われた APT 第10回定期フォーラムレポートのオーストラリアの現状報告で次のような評価を行った。¹⁷⁾

まず、政府の電気通信サービスの組織再編、オーストラリア電気通信委員会・オーストラリア海外電気通信委員会・衛星通信事業部門への分離ということにふれたうえで、88～89

17) Country Report: Policy And Legal Developments Telecommunications Regulatory Developments In Australia 報告は、「要約」「はじめに」「政策の背景」「政策の過程」「国内電気通信規制の再編」「政府系企業の再編」「国有化の概観」「国際的發展」「むすび」の9章からなっている。

APT は ASIA PACIFIC TELECOMMUNITY の略である。

年に電気通信政策が変更された背景を紹介する。その中でも、新しい電気通信規制機関である AUSTEL (以下「オーステル」と記す) のよりポジティブな役割を評価している。

また、このとき行われた再編過程で、この「変革」は一時しのぎにすぎないという批判もされていたが、そのようなことにはならなかったこと。そして運輸・通信相を中心にして、他の政府部門、ユーザー、産業界、組合、政党などの意見も考慮されたことが明らかにされている。

1988年の『運輸・通信省声明』は、1989年7月1日より新しい枠組みに基づく法制化がなされて、目に見える効果を期待するとともに、国際的な発展やビジネスニーズの増加に対応できるであろうと、ダヴィッドソンは積極的に評価した。

3. 民営化の過程

(1) 1990年11月8日の『政府声明』

オーストラリアの電気通信事業の再編成は、内的要因として1980年代初頭の『ダヴィッドソン・レポート』を基本枠組みとして、外的要因として80年代後半の一連のミクロ経済改革により加速され、1988年5月25日の『運輸・通信相声明』、続いて89年7月の法制化と具体的に進むこととなる。

そして、つぎの1990年11月8日の『政府声明』¹⁸⁾により、最終的な仕上げである経営形態の変化(民営化)が実現される。

その声明によると、通信・航空部門の再編成はこの分野のパフォーマンスを世界的にもトップレベルに引き上げる目的があり、またオーストラリア経済を良好なものとするための、ミクロ経済改革の第一歩とされる。

この声明は、電気通信部門と航空・陸上輸送・一連のウォーターフロントの整備が主眼となっており、この改革こそが特別の性格を持つと意味付与される(なお、ここでは電気通信部門に関わる部分を中心に、趣旨を以下示す)。

ミクロの改革は消費者とのネットワークと直接つながり、需要のレベルがあがっている者に対し時宜に応じた設備を供給しようとするものである。そしてオーストラリアはこれまで、国内産業のあまりにも不能率かつ低生産性であることに満足してきた。また、技術的な変化は日進月歩であり規制の枠組みも対応していかなければならない。とりわけ、経済構造の真の近代化をはかり競争をつくりだすことを力強く急速に行わねばならず、それらのことは政府の仕事である。

こんにち、電話はオーストラリアでは誰でもが所有しておりビジネスにも重要な手段となっている、そして電気通信事業は14万3,000人の雇用を造り出すような、超巨大な産業となっている。

18) 'PARLIAMENT STATEMENT BY THE PRIME MINISTER, TRANSPORT AND TELECOMMUNICATIONS REFORM, 8 NOVEMBER 1990'.

新しい発見がつぎつぎとされ技術革新の変化のスピードが早まっており、政府は電気通信事業のサービス供給を能率あるものとなるよう改良しなくてはならない。そのためにもユニークなチャレンジが迫られている。

アジア・太平洋地域の生活水準が急速に上がっており、輸出や雇用の機会の増大に対し準備しておかねばならない。また、この地域は世界人口の半分もありながら電話の保有台数は5億台で17%を占めているにしかすぎない。この地域の需要に答えることが新しい市場の創出であり、オーストラリアの電気通信事業が輸出や雇用の機会を造り出すことになる。

電気通信事業へ政府によるはっきりした示唆が必要であるとともに、オーストラリアに巨大な可能性を持たせるのであるから、ビックな産業の一つとして通信部門は再編成され、よりダイナミックな新しい構造とされるべきである。そこで、1987年と88年に宅内機器や付加価値サービス部門に対して競争を導入し再編成を行ってきたが、雇用の増進にもつながり当初心配されたことはなかった。

こんにちの再編の大きな点は、つぎの4つの部分に分かれる。

- ・新しい競争者を造り出すこと
- ・新しいサービスの展開
- ・規制調整者の強化
- ・電気通信事業会社のより強い公共性を保証すること

このことは、それぞれまた同じ結果をもたらす役割を果たす。さらに、この実行はオーストラリアに無限の利益をもたらす、即ちオーストラリア経済への新しい民間投資を伸ばし、輸出を拡大し、総雇用を伸ばすことになる。オーストラリアに新しい競争者を導入することは、テレコム自身を刺激しさらにビジネスでも個人需要においても消費を伸ばすことになるから、電気通信事業の再編に確信をもてる。

再編の第一ピリオドは、電気通信事業へ競争者を入れることだけでなく、オーステルや貿易促進委員会が過度にテレコムが強くならないような監督をする。

政府は、1997年6月30日以降には、ネットワーク競争者に参入制限をつけないことにした。Aussat の売却をベースにしたあらゆる種類の電気通信事業の供給を行う新しい競争者を1991年末までに造り出す。

このことの責任は運輸・通信大臣にあり実現していくことが大蔵大臣に報告されている。本年一杯で Aussat にかかる制限は撤廃され、テレコムから Aussat へ送っている代表者を、1990年10月24日に解任し、テレコムの所有株を政府が持つことにより商業価値を持つこととなった。

新しい事業者は、テレコム・OTC ネットワーク使用の設備・サービスを使用する付加コストがかかること、また地域社会へのサービス義務が生じる。効果的な競争とするため規制的な保護手段が以下のようにとられる。

- ・テレコムと OTC を分離し新規参入者に国内・国際サービスの接続条件を平等に与

える第二事業者とする。

- ・地方、幹線、国際サービスの価格上限方式をテレコムと OTC の合併の条件とする。
- ・政府は消費者に対する電気通信事業者の質の低下がないように保証する。
- ・OTC とテレコム及び新規参入者の財政報告は公開されるように強く要求する。

政府の意図するところは、基本的ネットワークやこれからの可能性を発展させる新しいサービスをつくることである。1997年までにテレコムに対する競争者、新規参入者を基本ネットワーク以上のマーケットに創出することを期待する。

第1点。第三移動電話事業者の資格を与える。技術的なサービスの改良によりさらに移動電話のエリアは拡大している。現在は高価であるがテレコムの未来の付加価値移動電話は、1995年に通用する方向で考慮される。

第2点。政府の移動体通信電話の方針を支えるのはオーステルのコードレス電話に対するレポートで、この分野については制限せず許可する。

第3点。政府は再販売の制限を国内・国際回線の容量によって変更していくが、おそらく減少でなく、さらにオーステルも再販売を増やす方向である。

第4点。1991年6月30日をもってテレコムの第一電話事業の独占は終わるとともに、オーステルより報告されている同資格をもつ者の第一電話事業への新規参入を考慮する。とはいえ、テレコムはいずれにしろ第一電話事業のサービスは供給し続ける。

貿易促進委員会と結びついた規制者の役割は効果的な競争を入れることである。この役割を果たすためオーステルは以下の権限と資産が与えられる。

- ・2つのネットワーク事業者間の接続料金の調停をはかること
- ・コントロールナンバー
- ・オーストラリアの入力方式を国際標準に管理していく
- ・市場の力の悪用を防ぐこと
- ・セーフガードに関する政府への年次報告、利用者の満足度の年次報告

オーステルは消費者へのサービスの改善という全般的な目的をこれらの変更によりオーストラリアの産業の利益として確実にする役割を果たす。

政府はオーストラリアのテレコムにおける強い公共性を確認すると共に地域サービスの義務の重要性を確認する。

政府は電気通信事業を慈善事業とはせず、新しい競争者を入れ地域へのサービスの供給を義務づける。そしてサービスが行きわたり価格の低下をめざす。

組織合併により、その時の利益は政府に払われる。新企業がいかに供給するかが焦点であり、それには基本的な3つの目的がある。

- ・第一点。新規参入者と既存者ともに低料金で良いサービスを供給し、技術革新の爆発により大きな生産性をうる。
- ・第二点。オーステルが新しい権限を持ち決定したことは、競争に対する新参者は基本

的な機会が保証されよう。もちろん合併である期間刺激がつくられる。

・第三点、リサーチと市場は積極的に海外市場と結び付く。

そして以下、航空政策についてはカンタスとオーストラリアン航空の合併を、道路・輸送については免許制度の見直しを、ウォーターフロントについてはメルボルンとシドニーの整備について述べられ締めくくられている。

(2) ビーズリー運輸・通信相の動き

つづいて1990年の『政府声明』に則って、運輸・通信省が電気通信事業の民営化を進めていく。具体的な動きは1991年前半が活発であった。

その動きを、ビーズリー運輸・通信相にかかる「ニュースリリース」¹⁹⁾などから集約すると以下のようであった。

〈1991年1月22日付、ニュースリリース〉

＝第二テレコム事業者の設立への関心＝

「政府は Aussat を購入して第二事業者を設立することへの関心を示した企業が30社以上になり、世界の代表的なテレコム企業の多くが第二事業者に興味を持ちオーストラリアの工業会社や金融会社からもきていること、Aussat の売却については、その購入の申し込みを2月中に詳細に検討する、売却そのものは1991年12月までに完了される」とした。

また、1990年11月の政府声明より第二事業者の設立は、規制の観点をも変更することになり、テレコムサービス供給の競争の導入は経済再建のプログラムの主要部分である。」とビーズリー大臣は述べた。

Aussat は連邦所有の会社で、セルラモバイルサービスを含み、国際的な設備、サービスを含んでいる。そこに関わる第二事業者のセレクションは1991年11月末までに内外の新聞に告知される。

〈1991年2月28日付、メディアステートメント〉

＝テレコム法草案に関する公式見解＝

電気通信産業規制の再編と電気通信事業法の最終草案は、1991年3月15日に事務作業が終えられ、4月中旬議会にははかられ7月1日に発効すると公式発表された。

〈1991年3月26日付、ニュースリリース〉

＝政府は第二事業者に確実な申し込みを求める＝

政府は Aussat 購入をベースにした第二事業者の設立に関心をもつ当事者を捜している。7月始めに入札者はオーストラリアの産業にどれくらいの発展を、とりわけ輸出にはどのようなのが考慮され、その時に最終名簿が発表される。

「セレクションの過程は既にスケジュールに入っており、今年中に絞られる。さらに、第三の公共移動電話資格を1993年の後半には始業できる資格を与える。」とビーズリー大臣は

19) Kim C Beazley, MP として NEWS RELEAS, RELEAS MEDIA, Media Statement の3種類のプレスリリースが発行されている。

述べた。

〈1991年4月17日付，メディアリリース〉

＝主要な決定は電気通信事業に競争をつくり出すこと＝

政府によるいくつかの主要な決定は競争をつくり出すことにある。なお、Aussat をベースにした第二事業者の通話料金に対し、消費者物価マイナス2%とするプライスカップに合意した。

〈1991年7月1日付，メディアリリース〉

＝テレコムの競争はオーストラリア全体の距離感をせばめる＝

政府の決定はオーステルレポートによる料金制度を実施し、事業者の調整を行い、接続にかかる平等を確保することであり、7月末までには確定されているであろう。

〈1991年7月15日付，メディアステートメント〉

＝第二事業者の申し込み11社そして3つの融資グループとなる＝

省内にセレクトジョンチームが発足し、政府計画は7月末までにまとめられる。なお、グループの2つについては、Kalori 通信グループと Optus（以下「オプタス」と記す—筆者注）通信グループである。

Kalori はアメリカテックオーストラリア社、ベルアトランティック、ハチソン電話会社を中心に構成されている。

オプタスの主要メンバーはベルサウス、ケーブルアンドワイヤレス、マインニッケル、AMP ナショナル、AIDC、で構成されている。

なお、3つ目のグループについては認められなかった。したがって、1991年のはじめには Aussat を購入する意思を表した企業は37社であったが、現在は11社に絞られたことになる。

〈1991年7月31日付，ニュースリリース〉

＝2つの融資グループが、最終的な事業提供者として選ばれた＝

Kalori 通信グループとオプタス通信グループが選考の2次の段階に進むこととなった。なお、Cosmat グループは選からもれた。

「ミクロ経済改革の再編が目的となって進められていることであり、1991年10月が最終提案となり、セレクトジョンは1991年末までに終了される」とビーズリー大臣は述べた。

〈1991年8月12日付，ニュースリリース〉

＝電気通信事業の競争にダイヤル1が必要＝

1992年1月から1993年6月までは移行措置であるが、テレコムに対する新しい事業者は単純なダイヤル1が必要となる。

たとえば、シドニーを呼ぶには102となる。それは国際電話でも同様となる。

〈1991年8月23日付，ニュースリリース〉

＝政府はオーステルの主張する料金を受け入れる＝

ビーズリー大臣は「基本料金は、第二事業者が市場において力が十分に発揮できるまでテ

レコムと OTC と同じベースにする。」「ネットワーク間の競争が自由になる1997年までは、接続料金の詳細は、付属文書A²⁰⁾が指示するところである。」「接続料金は最初の1分は3.14セントであと1分ずつ0.52セントとなる。」と述べた。

以上がビーズリー運輸・通信関連の動きであるが、これ以後は『オーストラリアン・フィナンシャルレビュー』紙がつぎのように伝えている（要旨を示す）。

〈1991年10月22日付〉

オプタスが Calori に対してライセンス競争に勝利した。

〈1991年11月7日付〉

（テレコム単独の企業体として最後の財務報告が全面広告で以下のようにされる—筆者注。）

1990/91財政年度においては税引利益が前年度の12億9,050万ドルから16億2,550万ドルと経済全体が低下している中で好調な業績を示した。

またオーストラリアの投資環境にも多大の貢献をし、電話料金も消費者物価上昇率と比較するとかなり低料金におさえられている。

今後はさらに、サービスのパフォーマンスを高めるとともに、これまで電気通信事業が非商業的なものがベースとなっていたが、急速な環境の変化が加えられ、テレコムも世界的な企業として通用するものとして強化・拡大をはかっていかななくてはならない。

〈1991年11月13日付〉

テレコムは、1992年より競争に直面し収益低下が予想されるため、雇用について ACTU と協議を行った。また本社はシドニーからメルボルンに移される。

そして、以上の経過を経て〈1992年1月31日付〉のジョアンナ・グレイによるレポートはつぎの点を指摘している。

「1992年2月より、テレコムと OTC が合併し AOTC ともいえる企業となっていく。そして92年中に Aussat をベースにして‘オプタス’が発足していくこととなる。このようなことは料金の値下げ競争につながり評価できる。

未確定部分として、連邦政府・官庁と経営陣や構造・組織の問題さらにイギリス BT 方式をとっていくのかということ。規制庁としてのオーステルの力の範囲はどうなるのかということがある。

さらに、組合は雇用について問題としており、株の配分の問題も残っており、AOTC 全体としてまだたくさん問題がある。」

そうした中、1992年2月よりテレコムと OTC が合併され AOTC として再編成され発足していく。²¹⁾ なお、1992年8月より Aussat を基礎にした市外・国際電話部門の第二事業者と

20) ‘Interconnection And Access Charge Principles And Applications’. 全部で40項目ある。

21) Business Review Weekly, October 22, 1993, p. 68.

“BRW・1993年10月のトップ1000社”において公共企業部門でテレコム (AOTC) は、依然圧倒的にランク第1位を占めており1992/93年度総収入は126億6,000万ドルであった。これは、オース

して「オプタス」が発足する。

Ⅳ. ACTU の対応

Ⅲ章ではオーストラリアの電気通信事業の民営化の過程を明らかにした、そしてその過程が順調に推移したことも明らかとなった。それは、ACTU が民営化への反対運動を1993年のこんにちまで大々的に組織化しなかったことにもよる。そのことから背反しているが、労働組合としての原則的な見解がどのようなものであったのかみとくために、ACTU の『民営化はオーストラリアのみちではない』²²⁾としたブックレットをまとめておく。なおこれは、オーストラリアの保守党連合が1989年4月に、民営化を積極的に実施する政策提言を行ったことに反論するためのものである。

ブックレットでは保守党連合による第1期の民営化による売却企業の計画は、つぎの12企業とされている。

1. コモンウェルス銀行 (Commonwealth Banking Corporation)
2. メディバンクプライベート (Medibank Private)
3. カンタス航空会社 (Qantas)
4. オーストラリアン航空 (Australian Airlines)
5. 国際国内空港公社 (Domestic and International Airport Terminal)
6. ハウジングローン保険公社 (Housing Loans Insurance Corporation)
7. 海外電気通信委員会 (OTC Limited)
8. オーサット株式会社 (Aussat)
9. オーストラリア産業開発公社 (Australian Industry Development Corporation)
10. オーストラリア海運委員会 (Australian National Line)
11. パイプライン委員会 (Pipeline Authority)
12. スノーウィーマウンテンエンジニアリング公社 (Snowy Mountain Engineering Corporation)

そして、ACTU 議長のファーガソンは巻頭コメントで、「公共セクターの何らかの改善、サービスの改良には反対ではないが、国有の財産を売却してしまうことには反対」と意思表示している。また、この姿勢は同ブックレットの集約であり、ACTU の方針でもある。

ブックレットは「セクション1」「セクション2」に分けられ、全体で A4 大20頁の分量で12組合の協力のもと作成されている。「セクション1」が総論部分にあたり、保守党連合の民営化への過大な評価に批判を加える。「セクション2」は、保守党連合より出された12

\\ トラリア企業の中でも第5位以内に入る。また、この5年間で収入は75.8%の伸び、雇用はマイナス21.7%となっており企業環境としては良好なものとなっている。

22) Privatisation: not the Australian way, ACTU, 1990.

企業の売却に対し個別の分析を行い、反論している。

1. 「セクション1」

保守党連合は民営化へ動くことが経済政策の主要なカギとしており、第1期に12企業をリストアップし売却したいとする。この12企業の資産は、オーストラリアの社会経済で重要な役割をもっており、電気通信、輸送、航空、金融、保健事業の中心であり、以下7つの特徴をもっている。

- ・オーストラリアの公共サービスの供給を能率よくする
- ・1988/89財政年度において11億ドルの利益を上げている
- ・政府歳入の重要な財源となっており、1988/89財政年度でも6億3,400万ドルの税収となった
- ・公共サービスを助け、国際収支の赤字を減少させる
- ・外国為替を動かす重要な要因となり、例えばカンタス航空は1987/88財政年度で25億ドルの外貨を稼いでいる
- ・公共セクターのサービスや価格に対して効果的な競争をつくっていると共に、民間部門にも効果のある競争をつくる（例えば、コモンウェルス銀行、メディバンクプライベート、オーストラリアン航空、ハウジングローン保険公社）
- ・72,529人の雇用をつくる

したがって、保守党連合にリストアップされた政府系12企業は政府歳入に大きな貢献となり、税金を引き下げることになる（それは政府予算の収入となるからである）。

さらに、保守党連合の政策は「優良株」を非常に安い価格で売却することになり、政府やオーストラリア国民に大きな損失をもたらしたりする。

またオーストラリアの対外債務を減少させるのに生産的な投資より投機の力に頼ることになり、サービスのコストが増加し、公共サービスの社会目的が失われ、地域のサービスが捨て去られる。

即ち、政府系12企業の売却は保守党連合の脅しなのである。

それは、保守党連合の政策は連邦や州が実施している、健康、教育、社会サービス部門の公共セクターをけなすことにある。また、連邦の州への補助が減少し、連邦・州の公共セクターによって財・サービスの供給が大規模に行われているもの（政府によって組織されている、国民健康保険、人権・平等委員会、外国投資部局、労働組合・労働者雇用訓練委員会）を廃止させ、通信、電気、水道、ガス供給がさらに民営化され、政府・州との競争にかわり私企業が「クリームスキミング」を得ることになる。

結局、民営化しても少し競争があるか全く競争のない状態に転換するだけということなのである。

（1）民営化について保守党連合の「神話」をみる

保守党連合の民営化の誇張に対して、公企業にとって第１に重要なのは責任ある経営管理を妥協なしで行うことである。

エバットリサーチセンターが1988年３月に発行した、『オーストラリアの公企業の重要な財源』レポートでも、民営化は政府歳入に一度の効果しかなく、その後は民営化企業より税金を徴収するだけとなる、と述べられている。

カンタス航空やオーストラリアン航空、OTC、コモンウェルス銀行は既に高い額の税金を払っており、（保守連合の脅しによって売却されたとしたら）88/89財政年度において６億3,000万ドルの税金の減収になる。

1987年６月30日現在、オーストラリアはGDPの30.4%の負債があるが、政府系企業の売却は負債をたいして減少させることにはならない、むしろ過少に売却額が評価され投機を生むだけである。

イギリスなどでも550億ドルの資産が105億ドルにしかならなかった。また民営化による生産性の増加にもつながっていない。

保守党連合の政策は、サーヴィスコストの増加となり、政府・州で行われる、保健、教育、社会サーヴィスに対して、連邦の州に対する補助の減少ともなる。

（２）イギリスの民営化プログラムの経験

保守党連合はオーストラリアにサッチャリズムを持ち込もうとしている。

自由党のジョンエリオットは「ミセス・サッチャーは大成功し」550億ドルをつくりだしたとしているが（真実には）、

- ・イギリス政府と外国企業によってだけが売却株の利益をみた
- ・放出株に対する多くの申し込みというのは欺まんだった
- ・テレコムやガス供給は独占市場であって競争者がない
- ・サーヴィスが低下し、消費価格が急速に上昇した
- ・民間企業への急速な株主の集中は富裕なものがさらに富むことになる
- ・民営化企業が雇用に大きなシェアを把握することになっていない
- ・雇用の喪失と混乱が生じる

ということだったのである。

結局、イギリスで実施されたサッチャーの経済プログラムは、以下のようなことを実際にもたらしたわけである。

- ・高失業率や利子率の高騰
- ・インフレの拡大
- ・生産高が1979年レベルと同じである
- ・サッチャーが政権に就いて以来製造業の貿易バランスが悪くなっている
- ・全ての地域に浪費が満延した

2. 「セクション2」

12企業の売却に対する具体的な反対意見はつぎのようである。

=OTC=

OTC を公的所有にしておくことは、国際通信を公平な価格で、広範囲に遍く、安全、確実にビジネスや公共的用途と接続できる。民営化は、オーストラリアの国内ユーザーや田舎の利用者に、政府からテレコムへの補助金を減らすという脅かしになる。

OTC は1989年4月1日から100%政府所有の会社となり、財政的にも有用な位置を占めており、税引き利益が189.1億ドル、2,100人の従業員がいる。

保守党連合の民営化計画の第1段階は OTC の49%の売却であるが、結局、100%売却の電気通信政策をもっている。

=Aussat=

Aussat はオーストラリアの国内通信衛星システムで、民営化するとオーストラリアの電気通信産業が最適な構造をもって発展を約束されているに関わらず、制約をつくってしまうことになる。

1985年より商業ベースの活動が開始されており、1988/89財政年度で利益は225万ドル、総資産は5億370万ドルとなっている。また、オーサットの衛星プログラムによるとシステムの供用を西南太平洋領域に広げ、付加価値サービスの提供も考えられている。

なお、OTC、Aussat いずれもが1988年の『輸送と通信の再編プログラム』に組み入れられているところであるが、もし民営化されていくと、料金の引き上げといった消費者への不利益をもたらしたり、テレコム事業への政府の補助金の削除をもたらすであろう。

=コモンウェルス銀行=

オーストラリアの企業に対して能率的で利益があがると、重視されている。銀行の公的所有は活性化をもたらし、銀行自身が直接のポリシーを示す法的な職務があり、国民に有利に働き、銀行業界の競争を守り、金融市場のリーダーであり、オーストラリア国民に大きな収益をもたらしているといえる。

=メディバンクプライベート (Medibank Private)=

オーストラリアのもっとも大きな個人に対する国民健康保険であり、メディバンクの公的所有はサービスと利益の貢献度の競争を供給しており、効果的でポピュラーな国民の基金である。

=カンタス航空 (Qantas)=

能率がよく利益を上げる国際航空会社である。カンタスの公的所有は国旗を運ぶ事業者といえ、国防や非常時における必要物を運ぶこともできるわけである。オーストラリアにとって大きな収入をもたらす外貨を稼ぐ。

=オーストラリアン航空 (Australian Airlines)=

オーストラリアン航空は能率的にしかも利益をあげ、競争力をもつ国内航空である。公的

な所有は能率的で規制のとれた国内航空サービスを確実にし、競争も促進ししかも政府に大きな収入をもたらす。

＝国際・国内空港 (Domestic and International Airport Terminal)＝

公的所有により、国際・国内航空のアクセスを確実にする航空オペレーターとなり、政府の安全政策、輸送や土地や環境政策を補うことになる。

＝ハウジングローン保険公社 (HLIC)＝

家主の抵当保険を供給し、公的所有はさらにプライスリーダーの役を果たし競争を確実にする。また、低・中間所得層に特別の便益もはかっている。

＝オーストラリア産業開発公社 (AIDC)＝

発展や成長を遂げるあらゆる段階の企業のコンサルタントサービスを行っている。また公的所有のほうは財政上でも、市場の失敗という場合にも、政府の政策の便利な自動車という役割を果たしている。

＝オーストラリア海運 (ANL)＝

オーストラリア第二の海運事業者で、公有の方が海運そのもの、また港湾労働者の競争を守り、外国船への海運貨物運賃の上限がつくれる（オーストラリアの外国勘定のみえない要素である）。オーストラリアの海外市場の発展と拡張を促進することができる政府公報の窓口ともいえる。

＝パイプラインオーソリティ (The Pipeline Authority)＝

天然ガスの供給を行い、公的所有のほうは消費者に公平な価格をもたらす。民営化は短期的に政府の収入を増やすが、その後は結局歳入を失うことになる。

＝スノーウィーマウンテンエンジニアリング公社 (SMEC)＝

エンジニアリングのコンサルティングを行い、公的所有のほうは海外での重要な仕事を行うことになり、輸出にも貢献することになる。海外での評価も高めており、オーストラリアの海外援助を助けることにもなる。

V. む す び

オーストラリアの民営化は、OECD 諸国と比較して約10年の遅れをもって具体化した。そして、つぎのように電気通信事業の民営化過程は推移した。

1982年の『ダヴィッドソン・レポート』、1988年5月の『運輸・通信相声明』、1990年11月のホーク首相による『政府声明』、1991年におけるビーズリー運輸・通信相を中心とした具体的作業、1992年2月のテレコムと OTC の合併（1993年10月現在でも第一の政府系企業）、1992年8月より Aussat を民営化した「オプタス」の新規参入。

以上の過程から、第1に国際的な電気通信事業の変革の流れをオーストラリアもうけたこと。第2に、労働党政府が最悪のマクロ経済環境にあるオーストラリア経済をたて直すため

にミクロ政策の再編（その一環としての民営化）を続けたことがわかる。

また、民営化を各国が実行していく主な理由は、マクロ経済環境が悪化したことが共通点としてある。そのことはオーストラリアも同様である。さらに固有の理由を付け加えると、オーストラリアが世界経済の高度成長期からの構造転換をしている時期にも関わらず、依然として第一次産品輸出を中心とした経済構造をもっていたことがある（良くも悪くも、それが約10年のズレを生じさせた）。

したがって、労働党政府は二重の意味でマクロ経済環境の改善、具体的手段としてのミクロ政策として民営化が迫られたわけである。その一つの意味が民営化の世界的な潮流における共通面であり、二つ目が第一次産品国からの脱出過程、つまり国内経済の歴史的な舵とりの変更を行うというオーストラリア独自の問題である。

そのことを前提として、民営化例としての電気通信事業に戻ると、その分野において国際的な変革の流れを促したものとして、アメリカの ATT 分割に象徴的にみられる規制緩和と技術革新がある。

さらに、オーストラリアではイギリスの電気通信事業における BT（もちろんこれもアメリカの影響をうけた上で）の民営化の例を、テレコムが公共企業体であるという共通性から参考にされている。とりわけそれは、独立の規制官庁オーステル（イギリスではオフテル）の設置にみられる。さらに、料金設定の「プライスカップ制」等を消費者物価との関係で導入したことも近似している。

したがって、1980年代から90年代初めのオーストラリアの電気通信事業民営化の過程と結果から、つぎのようにもいえる。

あえて先例のパターンにあてはめると、日本の NTT が民営化したとはいえ、依然郵政省の強い規制下におかれている実態であるので、それとは対照的でスマートに商業ベースを導入し電気通信事業の民営化を達成したイギリス式に属そう。

但し、イギリスの民営化は「草の根」株主をつくり出すという形で行われたが、オーストラリアではそのような形では、株の売却は行われていない（というよりもテレコムの場合1993年10月現在も政府系企業である）。また、新規参入事業者に対しては、外資の導入を含めた参入を認める方式をとり、日本のような新会社の設立（自国の企業だけの参入だけで行う）ではなく、イギリスが BT とマーキュリーを競争させたように、テレコムとオプタスを競争させている²³⁾。

以上より結論として、オーストラリアの民営化は、電気通信事業それ自体の強化とはなっても、イギリスのサッチャーがもくろんだような（19世紀大英帝国的再建を夢見るような）、自国資本主義のマクロ経済全体の活性化（とはいえ1990年代に入ってからイギリスのマクロ経済指標は失業率を始めとして悪化を辿っている）とはならないといえよう。

23) DECISIONS, February, 1993. で民営化特集が組まれ、テレコムの競争者オプタスの民営化後約半年の教訓が述べられている。そして1993年は民営化の時代とされるのである。

つぎに、民営化の国際的な流れの中で異色な存在としてある「労働党政権下であるにも関わらず民営化が実行された」点について、まとめておこう。

民営化を進めていくイデオロギーは、いわゆる「新保守主義」に基づくものであった。さらに国際的に民営化が順調に進んだのは、労働組合の力そのものが低下し強力な反対運動がつけられず、むしろ協調的体質をつくりあげていった点にある。

では、なぜ正反対の政治的力関係にあるオーストラリアで可能であったのか。

第1点は、逆説的であるが、政権そのものを支えるのが ACTU という労働組合のナショナルセンターであったことである。即ちオーストラリアは、政治経済そして社会の構造がかなり高いレベルの「福祉国家」化していたために、1970年代以降の世界経済の構造転換に対応した自国経済のマクロ環境を維持するためには、「福祉」を縮小させざるをえず、「経済」か「福祉」の二者択一を迫られる時期に、労働組合が現実の政治（政府）に影響力があればあるほど、経済を選択し民営化を実行せざるをえなくなるということである。

第2点は、民営化を具体的に進めるのはオーストラリアの政治の中枢を占める官庁の官僚であり、ここでも労働組合が現実政治と結び付けばつくほど相互浸透する。官僚はまた、1980年代における急速な国際化を背景に経済理論をよりプラグマティックなものに衣替えさせ、「小さい政府」指向となるため、民営化を選択することとなるからである。

〔付 記〕

さいごに本稿の執筆に際し御指導くださった、追手門学院大学・オーストラリア研究所所長遠山嘉博教授に深く感謝申し上げる。もちろんあり得べき誤りは、すべて筆者がその責を負うものである。