

## Privatisation in Australia (2)

### —— Centering on the Case Study of QANTAS ——

Akira Morishima

#### Section I : Introduction

Qantas was established by private interests in 1920. When the Chifley Labor Government came to power after the end of World War II, the Commonwealth acquired all of the shares of Qantas. But in December 1992, the Keating Labor Government sold the 25% of its equity in Qantas to British Airways. In short, the main privatisation decisions in the 1990s was practiced by the Labor Governments.

We investigate the evolution of Australia's aviation by the centering on the case study of Qantas. Furthermore we examine the key features of privatisation in Australia and its future.

#### Section II : An overview of QANTAS

Section II examines the establishment and development of Qantas. We also study the performance of Qantas before privatisation. We know that Qantas is up to the standard profit in the 172 IATA air members and has the reputation as the flag carrier of Australian excellence around the world.

#### Section III : The role of the Two Airlines Policy

Section III examines the overview of Ansett and Australian Airlines because the private Ansett and the government Australian Airlines(formerly TAA) were the centre of the Two Airlines Policy. The domestic trunk routes were kept safely for Ansett and Australian Airlines because they were not forced to compete. The air fares have gone up and the airlines services have not expanded. Further we explain why the Two Airlines Policy was abolished in October 1990.

#### Section IV : From Deregulation to Privatisation

Section IV examines the privatisation process of Qantas. The first stage was the decision to deregulate domestic aviation in 1987 and the liberalising international aviation in 1989. The second stage was that Australian Airlines was merged by Qantas and the 25% equity interest of Qantas was sold to British Airways in December 1992.

Finally, a new era in Australian aviation has come(e.g. rivalry between Qantas and Ansett) .

#### Section V : Conclusion

The old Two Airlines Policy terminated in October 1990 and the new Two Airlines Policy began since then. In other words, Qantas had to compete with Ansett in September 1994. At the same time, the international aviation entered into the "Airlines Form Global Alliance" era.

It seems that the privatisation in Australia will be expanding, but it has little effect on the macroeconomic policy. In other words, the federal budget deficits will improve but the foreign investment will increase after the privatisation of public enterprises.

# オーストラリアの民営化（2）

## —— カンタス航空の事例を中心に ——

森 島 覚

### 目 次

- I. はじめに
- II. カンタス航空の概要
- III. 二つのエアライン・ポリシー
- IV. 規制緩和から民営化へ
- V. むすび —— 民営化の展望 ——

### I. は じ め に

オーストラリアはその地理的特異性と相まって、長距離の物的・人的移動は、鉄道輸送というよりも、自動車や航空機に頼るところが大きい。そのなかでも航空機の発達は際立っており、航空会社の設立がKLM オランダ航空に次いで世界で2番目に始められ、また航空会社の安全性も、アメリカ映画「<sup>1)</sup>レインマン」によって世界に轟いたところである。

そのような名実ともに世界のトップレベルにあるオーストラリアの航空事業も、1990年を前後して大きな政策変更があり、国内・国際線利用者に影響を与えている。また、我が国との関係では、アメリカのノースウェスト航空の大阪・シドニー路線の以遠権問題で日・米・豪と三つ巴となったトラブルで、オーストラリアは昨1993年2月、大阪からの塔乗禁止措置の態度をとり、結果的に日本を支持したことは、記憶に新しいところである。そして、1994年9月には関西新空港へ、従来のカンタス航空とともに、国際線へ進出したアンセット航空が乗り入れ、話題となった。

本稿では、オーストラリアの航空事業改革の到達点となった民営化を、カンタス航空の事例を中心にまとめることを第1の課題とする。第2に、国際的な航空事業の動きとオースト

---

1) アカデミー賞を受賞したアメリカ映画「レインマン」において、二枚目スターのトム・クルーズと名優ダスティン・ホフマンのやりとりの中で、次のようなセリフがでてくる。“... QANTAS.” “What, QANTAS?”, “QANTAS, Never Crashed.” “QANTAS.”, “Never Crashed.” これによって、カンタス航空は世界的に有名になったわけである。

リアの特徴との関係を位置付けること、そして第3に、本稿での事例研究を通して民営化の今後の展望を述べることを課題とする。

## II. カンタス航空の概要

### 1. カンタス航空の設立と発展

カンタス航空のカンタス (QANTAS) は、その固有名詞がもともと存在していて社名とされたのではなく、The Queensland and Northern Territory Aerial Services Limited<sup>2)</sup>のそれぞれの頭文字をとってできたものである。

そのことからわかるように、当初はクィーンズランド州西部とノーザン・テリトリー間を遊覧飛行する程度のもので設立された。それは1920年11月16日のことであった。オーストラリア軍人であったパイロットと牧場経営者が共同出資する会社で、本部はクィーンズランド州ウィンストンに置かれた。

その後、1935年2月25日、ダーウィンからシンガポールへの郵便輸送をすることをきっかけに、35年4月より本格的な旅客輸送サービスを始めた。

1938年には、さらに大型飛行艇によるシドニー・ロンドン間のサービスの開始へと発展した。また同年、本部は、クィーンズランド州からニューサウスウェルズ州のシドニーへと移転した。その間1934年に、英国のBOACが50%を出資しカンタス・エンパイア航空となった。

第2次大戦後の1946年に労働党政府は、公共セクターの国有化という観点から、トランス・オーストラリアン航空（今回の民営化でカンタス航空と合併した。以下TAAと記す）の母体となる組織を設立し、その延長上の翌1947年に、カンタス航空の全株式を購入した。その結果、同社は国際線運行の国営航空会社として再出発することになる。また、カンガルー・ルートと呼ばれるロンドン線が同年に就航した。なお、現在の社名（カンタス航空）は厳密には1967年より呼称されている。

戦後の国際航空事業は、政府間の合意や協定により規制されてきた<sup>3)</sup>。したがって、カンタス航空も約40年間、規制や統制が強い中で航空事業を展開してきたわけである。しかしながら、同社は国際航空市場の開拓やワールドワイドな新しい商業分野の開拓により、ひいて

2) From the Qantas inflight magazine, *THE AUSTRALIAN WAY, Spirit* (Japanese edition), several issues.

3) Larry Dwyer and Peter Forsyth, 'The reform of air transport and its impact on tourism' Peter Forsyth (ed.), *Microeconomic Reform in Australia*, Allen & Unwin, 1992, pp. 223-225.

はオーストラリアの国際収支にも貢献<sup>4)</sup>してきたといえる。

1960年代から80年代にかけてのカンタス航空の資本ベースでみた成長は、表1のようになる。そこから、カンタス航空の増資は、1960/61～1986/87年間に、年平均5.75%の伸びがあったことがわかる。なお、これは民間のアンセット航空の3分の1の伸びといわれている。また、同期間の借入が年14.1%であったのに、資産は年11.5%の伸びしかない。

そして、エバットの調査では1986/87年のカンタス航空の利益の伸びは、世界9大メジャー（ほとんどが民間航空会社である）の約50%であった。

この表からはそれほど注目し値する結果とはならないが、国際航空事業そのものの政府補助との関係、また1970年代の燃料価格の暴騰の問題、政府間を頂点とした慣行的な利権の問題など不確定な要素が多く、そのような中ではまず標準的であったといえよう。

表1 カンタス航空の資本構成の変化<sup>5)</sup> (単位 100万豪ドル)

| 年 次     | 配 当 額 | 留 保 利 益 | 借 入 額 | 資 産    |
|---------|-------|---------|-------|--------|
| 1960/61 | 33.5  | 7.4     | 17.0  | 99.4   |
| 70/71   | 39.4  | 43.9    | 88.4  | 247.6  |
| 80/81   | 64.4  | 75.7    | 345.6 | 789.4  |
| 85/86   | 149.4 | 291.7   | 488.8 | 1164.3 |
| 86/87   | 149.4 | 335.1   | 663.8 | 2011.5 |

出所: Derived from Evatt; 1988, Table 4, p. 224, compiled from Qantas Annual Reports.

## 2. 規制緩和前後のパフォーマンス

以上にみるごとく、カンタス航空はオーストラリアの国際線を代表する政府所有の会社として発展してきたが、1987年より、航空事業の再編成が行われていく（次章でその経過に触れる）。したがって、その前後のカンタス航空のパフォーマンスを『1987/88年の年次報告書<sup>6)</sup>』よりみておこう。

### 『1987/88年の年次報告書』

年次報告書は、冒頭、ウィリス運輸・通信大臣にあてるかたちでの会長の総括報告で始められる（以下、要旨を示すが、マーケティングの報告以降に、所有飛行機の機種、関連会社などについて触れられているが、ここでは省略する）。

4) *Australian Business Monthly*, August, 1994の企業ランキングをみると、カンタス航空はオーストラリアの輸出企業ランキング（1994年の500社）の中で3位であり、上位2社は三井・三菱系の外資となるため、実質的には国内1位となる。ちなみに、同年の同社による外貨（豪ドル換算）収入は32億2,570億ドルである。

5) Michael Jonson, *Meeting the Capital Needs of QANTAS and Australian Airlines* (A position paper), April, 1989, p. 8.

6) Qantas International Centre, *Qantas Annual Report 1987-1988*.

## 〔会長報告〕

1988年6月30日を会計基準日とした、本年のカンタス航空と100%子会社の税引利益は1億5,540万豪ドル（以下、ことわりの無い限り全て豪ドルである一筆者註）であったことをまず報告する。また、会計基準日を6月30日とする15か月間としたのは、3月31日より変更したためである。これはオーストラリアの企業の大半の例に、会計年度を揃えるということである。

したがって、財務統計資料は15か月の期間となる。

グループ全体の利益は前年度に比較し、1億430万ドルから49%の増加（但し15か月間である）を示した。増益の要因としては、オーストラリアへの旅行者が非常に増加し、「建国200年祭」や「1988年世界万国博覧会」が成功している事が挙げられる。

この2年間のオーストラリアへの旅行者の増加率はOECD平均の5倍であり、日本や他のアジア圏内からの来訪者の伸びが著しい。また、我々の予測よりオーストラリア人の海外旅行も多い。それはボーイング767機の効率性・機動性によるところが大きかった。そして、座席利用率も前年の67.3%から69.7%へと増加しており、今期の総乗客数は432万8,812人であった（前年12か月間の302万1,294人に対して）。

外貨の獲得は、前年の52%増の25億ドルであった。グループの特別項目での税引き後の利益は2億1,120万ドル、特別項目はおもに航空機の売却であり1億1,690万ドル、そして所得税が9,950万ドルであった。

1947年以降のカンタス航空（政府が全株所有後）は、56億3,800万ドルの利益をあげた。また1983年4月1日以降では、4億8,500万ドルである。配当金は1947年以来1億3,700万ドルとなり、1983年以降では9,920万ドルとなる。

1988年の旅客と航空貨物の見積数はより大きな増加を示し、1987年における利益の見通をも上回るであろう。会社は1988～89年にはより以上の利益増加を見込むために、全ての面のパフォーマンスを良好とするとともに、コスト引き下げの努力もさらに続けていく。

向こう5年間、カンタス航空は60億ドルの設備投資計画をしており、その内50億ドルはボーイング767-300ER機などの購入に、あと10億ドルはインフラと施設整備に充てられる。このような拡大は前例がなく、会社は新しい挑戦と好機会を迎えているのであり、我々は未来に確信をもつものである。

カンタス航空は、ニュージーランド政府が部分的もしくは全面売却と決定したニュージーランド航空の株式取得に努力している。そのことは両航空会社にとっても企業能率が上がり、利益を増加させる好機会を与えるものであり、この地域での

諸外国との競争に対してより大きな力となろう。

オーストラリアとアメリカ政府間の最近の国際航空サービス協定は多くの利点を見出したが、反面、依然として不平等面を持っており、残念である。

カンタス航空の 1988 年 6 月 30 日を会計基準日とした財務諸表および事業部門の詳細な報告は、以下に行われている。

最後に取締役会は、カンタス航空の経営陣やスタッフに、また世界に広がる関連子会社の皆さんに、特別の感謝を払いたい。さらに全ての分野での成長と拡大への挑戦を第一級のものとして実現するよう願っている。 — 1988 年 11 月 10 日—

#### [カンタスの戦略]

カンタス航空は国際的な旅行の利便性を高め、さらに良好なサービスを提供し続けていく。

とりわけ、次のことを行う。

- ・オーストラリアの観光プロモーションに 4,400 万ドルを支出する。
- ・種々の努力によって顧客のニーズを明確に把握し、改良を続けていく。
- ・100% の子会社だけでなく、北アメリカ、ヨーロッパ、アジア、南西太平洋の地域の関連子会社にも援助をしていく。

また、他の航空会社と戦略的な提携を行い、ヨーロッパ、アジア、北アメリカで主要空港のハブ空港化への発展を推し進め、より広範な地域で旅行に便宜をはかっていく。

#### [路線のネットワーク]

この会計期間中に路線のネットワークがかなり変更された。ヨーロッパ大陸へは 1987 年 4 月より週 6 便から 5 便へと減少したものの、ダーウィン、ケアンズ発などのアジア・太平洋・ニュージーランド路線を B 767 ER 機や B747 機により充実させた。

要約すると週間のサービスは、1988 年 6 月 30 日現在、以下のようなものである。

|              |      |            |      |
|--------------|------|------------|------|
| イギリス / ヨーロッパ | 15 便 | ニュージーランド   | 51 便 |
| アジア          | 32 便 | アメリカ / カナダ | 22 便 |
| 日本           | 12 便 | 他の方面       | 5 便  |

#### [マーケティング]

〈乗客〉

1987/88 年は、オーストラリアを訪れる旅行客数が素晴らしい伸びを示した。オーストラリア政府観光局のプロモーションもあるが、カンタス航空自身の努力、パースでのアメリカズ・カップのヨットレースや、建国 200 年祭がさらに後押しをした。オーストラリア人の海外への旅行者も予想より多かった。

また競争の激しいルートでの運賃割引をした。アジア路線の伸びが期待されているが、とりわけ日本路線の増加が目立った。

オーストラリアとニュージーランド間の路線もビジネスの増加が見込まれ、プロモーションを通して期間を限定した割引といった刺激も与えた。

また、カンタス航空の制服も新しいものとし、乗客と接する部署から順次全体へと広めたい。

### 〈運行状況〉

国際環境の大きな変化と競争の増加という中でカンタスの航空貨物は収入の 42% を占め、その内 57% がオーストラリア発の荷物である。海外のマーケットの 75% は航空貨物であり、その内アジアが 31%、イギリス・ヨーロッパが 22% である。

航空貨物の増加に対応し、シドニー、メルボルンを始めとするカンタスの空港ターミナル設備の充実をはかる。

以上のような発展を支えるために、次のようなことに留意をする。

- ・航空会社の伝統的なサービスの「空港から空港」へという考えを「ドアからドア」へと転換し、効果的なマーケティングを進める。
- ・ワールドワイドなサービスを世界の幾つかの航空会社と連携して前進させる。
- ・航空事業における一段と増す複雑さと精巧化に対応するために、コンピュータのユニシスをベースにしたカンタス・システム（カンタック）の充実をはかる。

以上の『1987/88 年の年次報告書』は、次のようにまとめよう。

〔会長報告〕では、この年次（1987/88 年）より、会計基準日の変更が行われたため、対前年との比較は、12 か月分と 15 か月分とを比べることとなることについてまず触れる。そして、1987 年からの特徴的な動きとしては、利益が大幅に伸びたこと、それは座席利用率の上昇や乗客数の増加からも裏付けられること。さらに、来年度以降も増収が見込めるため、大胆な設備投資計画がたてられていること、国際航空事業での競争に対処し、さらなる発展を期することが述べられる。

〔カンタスの戦略〕では、オーストラリアへの観光客の増加があったことと今後も期待できることを述べ、それを足場にグローバルな展開をはかっていくとされる。

〔路線のネットワーク〕としては、オーストラリア国内のハブ空港を再編成し、東アジア地域を強化するとされている。

〔マーケティング〕では、オーストラリア国内の観光事業とタイアップし、より身近なサービスを行うこと。また、カンタスの事業の国際展開をはかるため、各国の航空会社と連携を強化していくとされている。

したがって、以上の特徴点より、この年次のカンタス航空の企業環境は良好で、今後も発展が期待される航空会社ということになる。これは同時に、カンタス航空が第IV章で触れる航空事業の民営化対象企業として、必要十分条件を満たすことになる。

### Ⅲ. 二つのエアライン・ポリシー

#### 1. 国内線第1位のアンセット航空

この章では、国内二つのエアラインの第1位の会社であり、政府の政策変更によりオーストラリアの航空事業をカンタス航空と二分するアンセット航空の概略<sup>7)</sup>を述べることから始める。

同社は、若い頃から空に憧れて操縦免許を持ち、遊覧飛行などを行っていたレグ・アンセット (Reg Ansett) により、1935年に、ヴィクトリア州内を結ぶ航空会社として設立された。設立当初の36年に政府の州郵便輸送を請負い、37年には25万ポンドの資産を持つ会社となった。

やがて、既存のANAと競合関係が生じるようになった。さらに戦時下に入り、アメリカの軍隊関係の輸送を肩代わりしたが、日本によるダーウィンとブルームの爆撃のために、若干の被害も受けた。

第2次大戦後は、DC-5型機とDC-3型を3機加えることにより、商業飛行を再開した。ところで、連邦政府は1946年に、国営航空TAAの前身となる組織を設立した。その結果オーストラリアのような市場規模が小さいところで、アンセット航空はANAとTAAという政府補助が十分ある会社に挟まれ、マイナーな位置に置かれる民間航空会社として存在した。

しかしながら、アンセットは前向きの企業者意識で、グレートバリアリーフを始めとするオーストラリアの観光開発を行い、航空路線を拡充していった。さらにクラス別の座席を設定したり、運賃の割引を行った。

そのような中で、1952年には政府に関わる仕事はANAとTAAに集中されることと

---

7) From the inflight magazine of Ansett Australia, *PANORAMA*, several issues.

なった。アンセット航空をとりまく状況が一段と不利になっていくが、ホテルや陸上輸送を充実し、小さな航空会社を買収したり、観光旅行のポイントとなる地域を把握していった。

やがて、1957年には経営危機に陥った ANA を買収することになり、アンセット-ANA 航空という国内ネットワークを確立していく。もちろんこの間も、政府の援助はアンセット航空にはなかったが、新しい航空機材としてロッキード L-188、DC-9 やボーイング 727 などを導入した。

そして 1969 年に、ANA という文字を削り、アンセット航空とした。同年、創業者アンセットはサーの称号を受けている。その後も彼の企業哲学に基づき、バス路線、ホテルだけでなく、テレビ事業へも進出した。

また、航空事業としてはオーストラリアで最初にコンピュータを導入した発券業務を実施し、さらにエコノミークラスでも暖かい食事の提供を行うこととした。

1990 年にアンセット航空は、アンセット・オーストラリア航空と名称を変更するとともに、国内線第 1 位の航空会社となり、93 年には国内旅客の 56% を輸送し、94 年後半よりアジア地域へのサービスも開始した。

最後に、極めて簡単にカンタス航空との比較(1992 年)を示しておく、次のようである。本社はカンタス航空のシドニーに対してメルボルンにあり、従業員数はカンタス航空の約 27,000 人に対して約 10,000 人であり、売上高はカンタス航空の 54 億ドルに対して 15 億ドルとなっている。

## 2. オーストラリアの国内航空事業

カンタス航空の発展がオーストラリアの航空事業の国際的な面を示し、他方「二つのエアライン・ポリシー」と称された政策が国内航空事業を永らく体現してきた。したがってさらに、第 2 次大戦後の国内線二つのエアラインで、アンセット航空と競合した政府所有の TAA を概観することにより、オーストラリアの航空事業の全体像が把握されることになる。

戦後再出発したオーストラリアの航空事業は、国内幹線と国際路線を持つ ANA (第 1 節で触れたように、現在のアンセット・オーストラリア航空によって吸収合併された)、外国政府所有会社(現カンタス航空)、そしてアンセット航空及び地域の小さな航空会社によって形成されていた。

ところで、1945 年に成立したチフリー労働党政府は、産業の国有化方針から、オースト

---

8) Michael Kirby, 'Private and Public Ownership and Australia's Two-Airline Policy', Peter Abelsen (ed.), *Privatisation An Australian Perspective*, Australian Professional Publications, 1987, pp. 146-153.

9) Michael Jonson, *op. cit.*, pp. 5-8.

ラリア国有航空委員会（ANACといわれる）を設立した。当初は航空事業の監督・許認可などの役割を目指したが、1949年メンジース保守党政権となり、商業ベースをとりわけ目指すものになり、1952年にANAと郵便輸送や連邦の業務を集中的に分担することとなって、TAAという国営の航空会社として発展していく。

保守党政府はこの規制過程を「統制された競争」と呼び、この規制自体は1978年まで緩められなかった。政府によるこの国内2社体制は、民間航空事業と国営航空事業の妥協の産物でもあった。

また、この規制過程はTAAの市場シェアを増加させる結果となり、そのため1957年に旧来からのANAがアンセット航空にも圧倒されて危機に陥っていくが、政府はとりたてて保護をしなかった。むしろ、政府は航空機の所有問題などを明確にして、1957年に2つのエアライン・ポリシーの法制度を修正し、TAAの強化を行った。結局この年に、ANAはアンセット航空（のちの1979年にTNT輸送会社と新聞社などのニュース・メディアが株主となる）に吸収・合併され、国内航空路線は名実ともにTAAとアンセット航空2社の寡占体制<sup>10)</sup>になった。それは、アンセット航空が地域サービス会社のイーストウェスト航空を買収する1987年まで続いた。

ここで、1987年にTAAから名称変更したオーストラリアン航空の1960/61～1986/87年までの資本ベースの動きを示すと、表2のようになる。特徴的な事柄として、1980/81年までの配当が1,500万ドルであり、投資も少ないことから、利益の殆どを連邦政府が吸収していたものと思われる。

表2 オーストラリアン航空の資本構成の変化<sup>11)</sup> (単位 100万豪ドル)

| 年 次     | 配 当 額 | 留 保 利 益 | 借 入 額 | 資 産    |
|---------|-------|---------|-------|--------|
| 1960/61 | 15    | 0.9     | 3.3   | 30.4   |
| 70/71   | 15    | 2.3     | 45.2  | 88.3   |
| 80/81   | 15    | 16.7    | 185.4 | 386.4  |
| 85/86   | 130   | 44.0    | 323.6 | 751.5  |
| 86/87   | 130   | 59.2    | 720.2 | 1338.6 |

出所: Summarised from Evatt, 1988, Table 1, p. 201, from The Australian Airlines Annual Reports, 1960/61 - 1986/87.

以上のところから、オーストラリアの国内航空事業は2つのエアライン・ポリシー故に安全・確実なものとして存在したが、航空運賃が低廉なものとはならない、あるいは旅客サービスの硬直化、TAAだけをみれば経営がコマーシャル・ベースにならないものとして存在したことが明らかである。

10) David Starkie, 'Deregulation: The Australian Experience', Kenneth Button and Dennis Swann (ed.), *The Age of Regulatory Reform*, Clarendon Press, 1989, p. 104.

11) Michael Jonson, *op. cit.*, p. 6.

ところで1980年代に入り、幹線ルート間を縫う州間や地域のセンターから幹線へ結ぶルートなどについての規制を緩和する、二つのエアライン・ポリシーの若干の手直しも考慮されるようになった。しかし、基本的には二つの航空会社（さらに労働組合なども）が、二つのエアライン・ポリシーを堅持するという立場をとった。したがって、イーストウェスト航空なども第3の航空会社として新規参入し、変革を加えようとしたが、現実には参入困難であり、先述したアンセット航空の傘下に入らざるを得なくなった。

このような中で、国際的に航空事業が規制緩和の方向に向かい、オーストラリアの航空需要（国内外を問わず）もこの影響を受けて増加し、新規参入の余地も見え始めた。さらに1985年より、政府がミクロ経済改革と産業全体にわたっての構造改革に着手したため、経済規制に関する調査をまとめていくこととなった。ここにきてようやく国内航空事業の寡占体制に対する種々の弊害（技術革新・合理化、航空運賃の問題）がとりあげられることになる。

その結果として、1987年10月の運輸・通信省による二つのエアライン・ポリシーの撤廃を含む「1990年代に向けた航空事業」の政策として、航空事業の規制緩和へと歩を進めるのである。

#### IV. 規制緩和から民営化へ

##### 1. 規制緩和

1980年代に入りオーストラリア経済はスタグフレーション状態に陥り、悪化の一途を辿っていった。そこで1983年に成立したホーク労働党政権は、オーストラリア経済を根本的に立て直すために、そして伝統的な保護主義の撤廃や産業構造の転換を促すため、種々のミクロ経済改革政策<sup>12)</sup>を打ち出した。

ところで、航空事業は1980年代に入り国際的な運賃の自由化や路線の自由化などの規制緩和の影響を受けることになり、結果的にオーストラリア国内の航空需要も増加した。したがって、前者のミクロ経済改革と併せて、オーストラリアにおける航空事業の再編成が日程にのぼることになる。その経過としては、「ポリシー・ガイドライン」<sup>13)</sup>、「政府系企業の再編成」<sup>14)</sup>、「航空ストライキ」、がそれぞれ重点事項となる。

12) Forsyth, *op. cit.*, pp. 3-23.

13) Micheal Keating and Geoff Dixon, *Making Economic Policy in Australia 1983-1988*, Longman Cheshire, 1989, p. 55.

14) *Reshaping the Transport and Communications Government Business Enterprises*, 25 May 1988, AGBS.

### (1) ポリシー・ガイドライン

1987年10月7日に、政府のミクロ経済改革の一環として（エヴェンス運輸・通信相のときに）国内航空市場を規制緩和し、競争を造り出す「ポリシー・ガイドライン」が打ち出された。次のような重点10項目が挙げられた。

- ・航空機の輸入に関する機数及び機種や航空運賃さらに航空ルートへの参入といった細かな経済的統制を取り払う。
- ・航空の安全保証については、規制・統制を続けるとともに、その中身を高める。
- ・公正取引法や価格監視委員会を通して適切な競争や消費者保護をする。
- ・新規参入者は、オーストラリアン航空やアンセット航空の供給ターミナル施設へ優先的にアクセスが受けられること、連邦空港公社（Federal Airports Corporation, 以下FACと記す）の責任によって当面の代替施設を発展、充実させることが認められる。
- ・オーストラリアン航空の拡大発展計画として、合併あるいは日常的統制をなくし、規制緩和される航空市場へオーストラリアン航空が効果的に競争に適應できることを諮問する組織をつくる。
- ・1988年7月1日よりカンタス航空の国際線の二つ以上にまたがる路線の権利はなくなる。
- ・カンタス航空は、オーストラリアでただ一つ指名された国際線旅客事業者として残る。
- ・オーストラリアの「国際旅客便と航空チャーター便」政策の自由化。
- ・海外からの国内事業者への投資のガイドラインの見直しをする。
- ・FAC、民間航空委員会、航空安全調査部局（BASI）は、空港のインフラストラクチャーや航空路などサービス供給の安全に関わる予測を大臣に報告する。

### (2) 政府系企業の再編成

続いて、1988年5月25日に同じくエヴェンス運輸・通信相の下で、「ポリシー・ガイドライン」の理念に基づいて、政府系運輸通信企業8社の組織再編の一環として、カンタス航空とオーストラリアン航空も改革されることになった。次の4点が大きな柱とされた。

- ・公社組織、財政構造の再編成
- ・新しい計画と責任機構
- ・統制という戦略の大きな緩和
- ・日常的な政府の統制の撤廃

そして、カンタス航空、オーストラリアン航空が株式会社という企業形態に変化する。

翌89年には、国際線の自由化がウィリス運輸・通信相により求められた。それは、貿易や観光を通じて国家的な利益を生む国際航空事業上での権利を守ることを前提に、次の6項

目である。

- 国際航空サービスの協定をより自由な権利をもつものとする。
- 商業的自由や市場の需要によりはやく応える可能性をもてるよう、航空会社により柔軟な変更を加える。
- 数少ないオーストラリアのゲートウェイへの利益を拡大する。
- 洗練されたサービスのネットワークを可能とする権利を、カンタス航空がより多く獲得できる。
- 観光旅行や貿易を通じて利益をもたらす外国の事業者への新しいサービスを促進する。
- 政府が関与する料金設定の自由を最低限続ける。

### (3) 航空ストライキ

具体的な航空規制緩和政策は「政府系企業の再編成」で一段階終えられるが、1989年のパイロットのストライキが、民営化の呼び水ともなったので、ここで焦点となる事柄を取り挙げる。

1989年8月、国内線のパイロットは業務の特殊性に踏まえて大幅な賃上げを要求し、ストライキを実行した。しかし、労使の妥協点がなかなか見い出せず、オーストラリアでも前例のない約半年間の航空ストライキとなった。

オーストラリアの労働組合の組織形態は、企業別ではなく産業別あるいは職種別のため、その間国内幹線の輸送サービスはオーストラリアン航空・アンセット航空が全面的にストップするという、非常事態を迎えることとなった。

そのために、オーストラリアの軍隊の飛行機、海外の航空会社やカンタス航空の飛行機を使用し、国内線の乗客を輸送した。したがって、国内航空事業の財政的支出は過大なものとなった。

そして、このストライキの結果は、パイロットの組合に有利なものとはならなかった。むしろ、国内における民営化に対する条件づくりの役割を果たした。例えば、ACTU 議長のファーガソンはストライキそのものに否定的な見解をとるようになり、経営陣もより強気な経営方針をとることになり、政府はより民営化を始めとするマイクロ経済改革を進めることになったのである。

それは、運輸・通信省の出した『オーストラリアの航空事業：21世紀への展望<sup>15)</sup>』で「ストライキの経験は、オーストラリアの航空事業の規制緩和を促進し、効率のよい輸送の進め方に役立った」といわれることから確認できる。

15) Minister for Transport and Communications, *Australian Aviation: Towards the 21st Century*, February, 1992, Public Affairs.

## 2. 民営化の過程

オーストラリアの民営化は、1990年3月の総選挙において第4次ホーク労働党政権が成立してから進むわけであるが、航空事業は80年代後半の規制緩和を受け、次のような経過を辿って民営化へ進んだ。

### (1) 1990年の動き

1990年代後半にオーストラリア経済の状況が芳しいものでなかったことにもよるが、航空事業も、さらに一段と経営の改善をすることが求められた。

そんな中、1990年2月24日にビーズリー運輸・通信相より、カンタス航空株の49%売却、オーストラリアン航空株の100%売却が提案された。理由は、航空事業が新しい競争環境という時代に入り、100%政府所有の会社では実態にそぐはなくなったからとされるからである。

そのことに関連するより具体的な声明「運輸と電気通信の再編成<sup>16)</sup>」を、同年11月8日に連邦議会においてホーク首相が行ったので、以下、示すことにする（航空事業についての箇所のみ引用）。

### 『運輸と電気通信の再編成にかかる議会声明』

#### 〔航空事業〕

今月（11月）、二つのエアライン・ポリシーという合意を撤廃することにより、規制緩和を始めることが計画されている。それは、不評である保守連合の惰性の遺物であるものを取り除くことであり、輸送を近代的に活性化させ、急速に成長を遂げさせる扉を開けたということである。

最近実施しているミクロ経済改革は、保守連合の政権下にあった10年間の政策の失敗に対応するものである。この失敗は、国内航空事業においても、オーストラリアの消費者に高い運賃を強いたりした。

二つのエアライン・ポリシーという合意の終了のもたらすものは、新しいサービスを行い、低料金をつくりだすことであり、新しくなった航空事業をオーストラリアの消費者に価値あるものとしてはっきり示すことができる。

国内航空事業への新規参入を認めることや、オーストラリアン航空の売却とカンタス航空の部分的売却は、航空事業を未来に向けて拡大するためのものである。政

---

16) Parliament Statement by the Prime Minister, Transport and Telecommunications Reform, 8 November 1990.

府は次のことを決定した。

- ・外国航空会社のオーストラリア国内航空事業への投資を 15% から 20% まで認め、個人持ち株を全体の 40% まで認める。
- ・航空事業の安定した環境を保つために、議会で政策をしっかりと確認する。

潜在的な利用者が存在するというゴールポストが見えているにもかかわらず変革を試みないのは愚かなことである。我々の決定は未来を先取りする政策である。

外国からの投資の変更は、既にニュージーランドの事業者にもオーストラリア市場への参入の好機会を与えている。また、タスマン海上の航空路も自由化するが、そこへの参入を 2 社が申し込んできている。周知のように、来月、ニュージーランドとの閉鎖的経済関係の改善のための交渉内容に、閉鎖的な航空関係の問題を含めていく。

オーストラリアン航空の 100% 売却とカンタス航空の 49% 売却は、企業体質を強めオーストラリアやオーストラリアのビジネスへのサービス競争を生み出すことにより、さらに良好なものに変える。これは資本の再編成であり、この国にとって良い結果をもたらすであろう。

両航空会社の売却は運輸・通信省、財務省が管轄する。売却は政府の決定であるが、航空会社の経営陣も同意を示している。

カンタス航空の部分的売却に対しては、特別の配慮もされている。即ち、カンタス航空への海外からの投資は、35% を限度とするのである。

付け加えると、カンタス航空はオーストラリアで唯一の国際線事業者のまま残すわけであるが、政府は国際航空事業のチャーター便の再編成をも目指しており、第 2 の国際航空チャーター便事業者を利益の評価などを通して考慮しているところである。

オーストラリア、カンタス航空そして観光産業は、このような多面的な新しい航空政策によってより多くの利益をあげるであろう。それは、幹線ルートからだけではなく、地域のルートも新しい市場となる絶好の機会を持つからである。

以上の声明は、タイトルが示すように「運輸と電気通信の再編成」を目指すものであり、ここでの航空事業を始め、電気通信、陸上輸送、海上輸送・港湾施設を再編成することを対象としている。

政府は航空事業について、国内航空における二つのエアライン・ポリシーの撤廃を通して規制緩和をはかり、さらに、オーストラリアン航空とカンタス航空を民営化するための国民的合意をとりつけようとしたものである。

言い換えると、政府がオーストラリアの航空事業を国際競争に十分耐え抜けるものにする

ための、もう一段レベルを上げようとする対応である。そこにはまた、民営化による売却益からの財源確保という意図も当然含まれている。

## (2) 1991 年の動き

この年は、おもに外国からの投資基準の変更が行われることになる。それは、カンタス航空とオーストラリアン航空の株を売却することを既定の事実として、いかに効果的に航空事業をすすめるかということ、さらに売却による利益が国益に反しないかということからである。

政府部内では、主に、海外からの投資の限界をどのようにすべきかが検討された。

その結果、1991 年の海外からの投資に対する政府のセーフガードは、海外の企業は最大 25% まで株式を保有できること、国内においては国内事業者のうち個人で所有できる限度を 40% とすることが、国益に最もかなうということになった。

カンタス航空の場合には、オーストラリアの多面的な航空サービスの新しい合意を踏まえ、ナショナルフラッグ・キャリアを守るということから、海外からの投資の上限を 35% とした。

民営化への直接的な動きではないが、1991 年のオーストラリアの航空事業では、シドニー空港地域の発展が重要視された。これはカンタス航空民営化以降関連をもつものとなるので、そのねらいと重点とされたことを以下に示しておく。

シドニー空港は国際的なオーストラリアの大きなゲートウェイで、国内及びこの地域の航空ネットワークのハブ空港となっている。そのため政府と FAC は、1991 年よりシドニーの再開発にのりだし、次のようなことから始めることになった。

- ・シドニー空港の南北方向の滑走路をもう 1 本平行に建設する。
- ・シドニー空港の第 2 空港を建設していく第 1 段階として、近郊に航空エアドームを建設する。
- ・地域の需要がどのくらいあるか測定する。

## (3) 1992 年の動き

1992 年 2 月、コリンズ運輸・通信相は「国際航空サービスと国内航空サービスの境界を取り除き、可能な限りカンタス航空・オーストラリアン航空の売却を早く行う。売却のための特設部局を通して、できるだけ早く公告する<sup>17)</sup>」こととした。

そして 1992 年 3 月 4 日、以下のような売却の告知が、オーストラリアン・ファイナンシャル・レビュー紙に掲載された。

17) Minister for Transport and Communications, *op. cit.*, p. 16.

## [カンタス航空・オーストラリアン航空の売却]

1990年9月、オーストラリア政府はカンタス航空の49%、オーストラリアン航空の100%売却の意図があると表明した。

そして、1991年6月、売却のための特設部局（政府を代表してこれらの売却を行う実務を担当する）が、第1回の公式な意思表示をした。即ち、部分売却にしる全面売却にしる引き受ける該当者（オーストラリアの内外を問わず）は、どのような内容で購入するかの条件を内示するよう求められた。

以上の経過を踏まえて、1992年2月26日、オーストラリア政府は航空政策の枠組の変更や環境保全についてなどを含めた幅広い基本的な声明を行った。

その趣旨に基づき、特設部局はカンタス航空やオーストラリアン航空の将来展望を含めた資料（背景となる情報、新しい枠組、環境保全の規制の範囲）を配布するとともに、購入希望の事業者は、1992年3月16日より受け付けるので申し出ること。

（財務省・特設部局）

### 3. 民営化の内容

1990年9月の運輸・通信省の民営化提案、同年11月の議会での首相声明から約1年半経過した1992年6月に、民営化の実行が決定された<sup>18)</sup>（なお、「1991年の動き」で触れなかったが、具体案が出された割に1年以上の時間が経過したのは、株式市場の低迷があるとされている。また、最終局面で政府及び労働党内部で、カンタス航空完全民営化を巡って、論議が長引いた）。

政府決定は、まずカンタス航空が4億ドルでオーストラリアン航空を買収し、その後両社は合併され、そして海外の航空事業者をも対象として新カンタス株を売却し民営化するというものであった。

それを受け、1992年9月、カンタス航空がオーストラリアン航空を買収・合併して、国際・国内併せて86か所のデスティネーションを持ち、123機を所有する新会社となった。その新カンタス航空に対して、同年12月、英国航空（シンガポール航空と競争入札となった）が6億6,500万ドルでカンタス株の25%を取得することとなった。なお、このような民営化の具体的な推移の中で、オーストラリアン・ファイナンシャル・レビュー紙（1992年12月14日付）に、カンタス航空の民営化を危惧する意見広告も寄せられている。

そこでは、「カンタス航空の国有をまもれ」（KEEP, QANTAS, AUSTRALIAN）と題されて、創業以来のカンタス航空を評価し、100%のオーストラリア（政府）の所有こそが国益に合致する、という趣旨の主張がされた（したがって民営化が一見非常に順調に実現したように見える

18) Hugh. V. Emy, *Remaking Australia*, Allen & Unwin, 1993, p. 83.

が、100% 国民的合意があって達成されたわけではない、という貴重な証ともなる。

なお、意見広告に直接政府が答えたわけではないが、カンタス航空が外国所有の航空会社となってしまうという国民の危惧に対しては、主に 1991 年に検討・確認された事項として、「外国からの投資に対しては最大 35%、経営陣の 3 分の 2 は（会長も含めて）オーストラリア人で、本社はオーストラリアに置くことなど、あくまで国益に沿ったセーフガードを設ける<sup>19)</sup>」ということが明確にされている。

そして最終的に、1993 年 4 月より、ロゴは旧来通りのものを使用したカンタス・オーストラリアン航空として統一された<sup>20)</sup>。政府は世界の指導的航空会社となることをもちろん期待しているわけであるが、航空事業の視点からいうと次のように結論付けれる。

即ち、撤廃された国内の 2 つのエアライン・ポリシーが、カンタス航空とアンセット航空の競争という形をとって、国際・国内線を含む新たな 2 つのエアライン・「ポリシー」としてできあがったということである（なお、カンタス株の残り 75% の売却は 1994 年内の売却としては見合わされたが、95 年前半に予定されている）。

## V. む す び — 民営化の展望 —

本稿の第 1 の課題である、カンタス航空の事例を中心とした民営化の過程は、次のようである。

まず 1987 年 10 月の「ポリシー・ガイドライン」が、民営化の前段階である規制緩和の起点となった。その規制緩和は、ホーク政権時代のミクロ経済改革の一つであり、また公共セクターの役割が大きいオーストラリアにあっては、民間企業以上に公企業の改革が迫られた。そこで、1988 年 5 月より政府系企業（GBE）の再編成が行われた。

ここまでの改革が、もう一段高められさらに民営化へと進むのは、1990 年を前後し世界経済が不況期に入りオーストラリアもその影響を受けたことと、貿易構造が農産物・資源の一次産品中心国であることが重なり、一旦好転した経済状態が極めて悪化したためである。<sup>21)</sup>したがって、1988 年には連邦財政が赤字から脱却したものの 90 年代に入り再び財政が圧迫されることとなり、その打開をはかるための財源確保としての民営化の実行となった。

その事情と歩調を合わせて、航空事業の民営化も具体的に進展する。

民営化への具体的な出発点は、1990 年 9 月のビーズリー運輸・通信省の提案と 1990 年 11 月 8 日のホーク首相の議会で行った声明である（政府決定は電気通信事業と同時出発であった）。

19) Minister for Transport and Communications, *op. cit.*, p. 7.

20) From the Qantas inflight magazine, *Spirit*, several issues.

21) David Clark, *Economic Update 1992*, The Financial Review Library.

そして、1991年の1年間でカンタス航空売却の具体的な基準・条件（逆にいえば投資企業への同様な検討）が練られ、1992年2月に公表される。そこで重要なのは、カンタス航空とオーストラリアン航空を合併してその後売却すること、しかも唯一のナショナルフラッグ・キャリアを維持する見地から、売却時の留意事項（あくまでオーストラリアに本拠を置き外資が過半を占めないこと）が示されたことである。

同年6月の政府の正式決定を受けて、あまり時間を置かず9月に、カンタス航空がオーストラリアン航空を買収、そして合併していく。さらに12月には、入札方式によって英国航空へ新カンタス株の25%（6億6,500万ドル）を売却することが決まる。

ここに、オーストラリア政府の所有した3大企業<sup>22)</sup>である、コモンウェルス銀行、テレコムに続きカンタス航空の民営化が達成された（コモンウェルス銀行は残り70%、カンタス航空は残り75%が政府保有株としてあり、テレコムは未売却といずれにしろ最終的決着とはなっていないが）。

そして、その結果もたらしたものは以下のものであり、同時に第2の課題のこたえでもある。

第1に、オーストラリアの航空事業の視点からは、1990年に国内線の2つのエアライン・ポリシーが撤廃されたことである。言い換えれば、新たな国際線も含めた2つのエアライン・「ポリシー」の開始となった。つまり、オーストラリアの航空事業の実体的な図式（国営航空対アンセツ航空）を変化させず、政府主導で航空業界の再編成が行われたのである。

第2に、航空会社という企業の視点からは、カンタス航空の民営化はアメリカから始まる世界的な規制緩和の流れに沿い、激化する国際競争にも対応しうる企業体質をつくることになった（このこと自体がオーストラリアの航空事業の国際化にもなったわけである）。

いずれにしろ、オーストラリア国内では、カンタス航空と国際線に新規参入したアンセツ航空の新たな競争の出発点となった。さらに、世界の航空企業の次のような勢力地図の中に、カンタス航空とアンセツ航空が与していくのである。

カンタス航空は英国航空、US エアライン、日本の会社では日本航空（JAL）と提携する。アンセツ航空はユナイテッド航空、シンガポール航空、キャセイパシフィック航空、マレーシア航空、スイス航空、オーストリア航空、日本の会社では全日空（ANA）と提携することになる。

なお、オーストラリアの航空事業における残された問題点としては、国内幹線ルートはメジャーな会社を除いて新規参入が難しく、コンパス航空<sup>23)</sup>という名の会社が1980年代の後半

22) David Clark, *Student Economics Briefs/1991~92*, The Financial Review Library.

Trevor Matthews, 'Employers' Associations, Corporatism and the Accord: The politics of Industrial Relations', Stephen Bell, Brian Head (ed.), *State Economy and Public in Australia*, Oxford University Press, 1994, p. 205.

23) コンパスと名前は同じでも別の会社である。Forsyth (ed.), *op. cit.*, p. 225.

に続き 90 年代にはいつても低航空料金をテコに参入を試みたが失敗していることから、政府が計画した本来の意味でのレベルの高い規制緩和は実現していないことである。

そして、本稿の第 3 の課題である民営化の今後の展望である。

オーストラリアの民営化は、イギリスのように大規模な民営化となる可能性がでてきたことが第 1 にあげられる。それは、カンタス航空民営化の過程の中で、そのつど触れられてきた空港整備が FAC の民営化へと拡大したことから、関連をもつものへ次々と波及させられていくケースとなるからである。1993 年 9 月にブリスベン空港での管制官のストライキ（大幅賃上げを目的とするもの）があったように、曲節の火種も残してはいるが、94 年 9 月の労働党大会で政府と党内各派の妥協という経緯から、民営化拡大へ進む動きの方が強いであろう。

したがって、FAC の民営化が計画通りに達成されれば、連邦レベルでは郵便そして鉄道にも波及するであろう。また州政府のレベルでは、電気・水道事業や交通運輸などにも影響を与えよう。

なお、オーストラリアの民営化が労働党政権のもとで大きな紛糾をともなわずに推移する根拠を、ここで付け加えておく。第 1 に、それは野党である保守連合が先に提案した政策であること、第 2 に、労働党が ACTU との関係をもつとはいえ、1983 年初頭の時点で政権政党への復帰予測のもとに経済再建の国民的合意をとりつけ、政策提示を行っていたからである（その際に政策として含まれていた民営化のニュアンスは、今日からみるとズレがあるものの、政権に就いてから突然 180 度転換したわけではなく、その意味では一貫性を持った政策として評価できる）。

ここで、順調に進むオーストラリアの民営化における問題点を指摘しておく、連邦政府が 1983 年以来掲げる経済構造の改革を伴ったミクロ経済改革と民営化が自家撞着に陥ることである。それは、次のような理由による。

ホークそしてキーティングと引き続く労働党政権による経済構造の改革は、自国の企業の競争力の強化、それを通して製造業などへの外資の比率を少しでも下げるということにポイントがあった。ところが、オーストラリアのように資本市場が小さい場合、民営化時の資本はおそらく国内だけではまかないきれなくなり、外資が大量に導入されることになる（これまでの経過をみてもそのような傾向にある）。したがって、どちらの目標も同時には、論理的に達成できないからである。

最後に、国際的な民営化一般についての問題点である。

1980 年代以降の民営化は、短期的には財政再建の財源に充てる手段として、長期的には

いわゆる規制緩和効果を見込みつつ、ミクロ経済改革の一環として行われてきた。短期的な意味としては、国有財産の購入者さえ存在すれば効果はすぐ現れよう。しかし長期的な意味としてのマクロ経済の各指標にまで影響を与えるような改善効果には、疑問が残るのである。

ごく簡単には以下の事実が示している。

1970年代、80年代、90年代と10年単位でイギリス経済の景気循環を見た場合、民営化とは関係なく経済は変動している。イギリスでは80年代末に最も民営化が進んで効果が期待されたはずなのに、経済環境は不況のただ中に陥りサッチャーからメージャーへの保守党内政権交代が生じた。あるいは、EU地域などでも失業率の高い国において民営化を実施した場合、政府の財政収入は増加となるものの、合理化のために失業給付が増し、財政改善が困難であった。

したがって、民営化は万能薬ではなく、経済変動なり景気循環はレベルの違うより大きな要素によって左右されるというべきである。ただ、ミクロレベルの対症療法としての効果については、否定できないであろう。おしなべて、民営化された企業のパフォーマンスは良好となっており、消費者サイドからはサービスを享受する料金が下がり、サービスの質が良好なものに改善しているからである。

#### [付 記]

本稿の作成にあたり御指導くださった、遠山嘉博追手門学院大学教授に深く感謝いたします。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ります。