

# イギリス郵政事業の民営化と郵便利用者協議会 の機能の拡大

庄村 勇人

## キー・ワード

- 1 イギリス郵政事業
- 2 民営化
- 3 郵便利用者協議会
- 4 Post Office Act 1969
- 5 Postal Services ACT 2000

## 目次

- 一. 問題の所在
- 二. 郵便利用者協議会の生成
  1. 公社化以前の郵便事業
  2. イギリス郵政省の公社化
  3. Post Office Act 1969 における郵便利用者協議会の設立
  4. 利用者協議会の機能
  5. 利用者協議会についての評価
- 三. 2000年郵便事業改革と利用者協議会の機能の拡大
  1. 2000年郵便改革の概要
  2. 利用者協議会の機能の拡大
- 四. 若干の総括

## 一. 問題の所在

去る9月10日、郵政事業の民営化についての基本方針が閣議決定された<sup>1</sup>。それによると、2007年4月よりその経営形態は、新たに設立される純粋持ち株会社のもとで、郵便、貯金、保険、窓口ネットワークのそれぞれの機能ごとに分割した上で、株式会社として独立させる、こととされた。そして今後政府は、来年の通常国会へむけて、この基本方針に基づいた詳細な制度設計を行い郵政民営化法案策定作業を開始する、こととされている。

このような郵政事業の民営化を含めた一連の行政改革については、それが行政の改革として行われる以上、憲法の規範論理に適合するものとして行われなければならないことは言うまでもない<sup>2</sup>。すなわち、行政改革の理念としては、①民主的行政を実現するものであること、②公正な行政を実現するものであること、③効率的な行政を実現するものであること、が把握され、かかる理念を追求するものとして改革が行われなければならないのである<sup>3</sup>。このことを例えば郵便事業についていうならば、郵便事業の改革は、郵便サービスを「なるべく安い料金で、あまねく、公平に提供することによつて、公共の福祉を増進すること」(郵便法1条)、という郵便事業の公共性を維持・増進させるための改革であることが確認されてよい。そして全国すべての市町村にあまねく24700局あまりの郵便局が地域のコミュニティの中心的存在として設置され<sup>4</sup>、郵便、貯金、保険だけに限らず、ワンストップ行政サービスなど多様な各種の事業がおこなわれているのも事実である。そのような機能を維持しかつ増進させ、利用者の利便性を高めるものでなければならないのである。さらに、行政的役務の民営化についての議論をする際には、民営化の、必要性、緊急性、合目的性、代替手段の検討といった点についての検討、すなわち事業主体の公共性が、事業の公共性とは別のレベルで検討されなければならないのである<sup>5</sup>。

さて、郵政事業の公共性を維持増進させ、利用者の利便性を高めるための改革という点では、イギリスにおける郵政事業改革における経験が参考となるように思われる。周知のように約400年にわたる国営郵政事業の歴史を持つイギリスでは、1969年の改革においてその経営形態が公社化され、また、その後2000年の郵政事業改革において民営化＝株式会社化が行われた<sup>6</sup>。注目すべきはこのようなイギリス郵政事業の公社化・民営化が行われたなかで、利用者のための組織が、事業体から独立して設置されたという点である。この組織は、郵便利用者全国協議会(the Post Office User' National Council—以下、POUNCと略称)とよばれ、利用者による苦情の処理から、政府の政策に対する見解の表明まで、利用者の利益を代表する組織としてさまざまな活動を行ってきた。

翻ってわが国における今次の郵政民営化の論議をみると、利用者のための民営化という点こそ強調しているものの、具体的に利用者の権利・利益をどのように保障していくのかという点についての議論が欠けているようにも思われる。結論的にいうならば、民営化の当否についてはともかくとして、利用者協議会のような利用者の権利利益を保障するための具体的な制度設計こそが、今次の郵政事業改革論議において求められているように思われるのである。

そこで本稿では、このようなイギリス郵政事業における利用者協議会が、1969年の公社化、2000年の民営化という経営形態の改革にともなってどのような権限を持つものとして設立され、どのような機能を果たしたのか。そして一方で、どのような課題を抱えているのかという点について若干検討してみたい<sup>7</sup>。

## 二. 郵便利用者協議会の生成

### 1. 公社化以前の郵便事業

#### (1) 近代的な国営郵便制度の確立

公社化される前の段階において、イギリスの郵政事業は、どのような経営形態・制度のもとで行われていたのか<sup>8</sup>。ここでは、郵政事業の公社化について考察する上で必要な最小限度で、郵政事業の設立とりわけ郵便事業の設立の経緯について検討してみたい。

イギリスの郵便事業の歴史は、16世紀に始まるといわれている<sup>9</sup>。確立した通信制度がなかった16世紀以前の通信手段として、公的な文書は「王の使者」によって運ばれ<sup>10</sup>、他方、私的な手紙は、召使や、友人、あるいはたまたまその地方へ訪れる旅行者などによって運ばれていた<sup>11</sup>。しかし、このような方法は、手紙を送達する制度としては極めて不安定でかつ時間もかかるという問題が指摘されていた<sup>12</sup>。

そこで、安定的な郵便制度を本格的に整備するべく、当時の国王であったヘンリー8世(在位1509-47)は、1516年、ブライアン・テューク卿(Sir Brian Tuke)を郵政長官(Master of the Posts)に任命し、郵便制度を創設した。テューク卿は、王や政府の文書を速やかに運ぶために、主な幹線道路に郵便路線を敷設し、また20キロメートルごとに宿駅(post)を建設して人や馬を確保した。このような点にイギリス国営郵政事業の萌芽を見ることができる。ただ、このように全国的な国営の郵便事業の整備がはじめられた主要な動機は、上述のように確立した郵便制度がないと不便であるという国民の要求に答えるため、というものではなく、中央集権的支配体制の確立を目指すという点にあった。すなわち、当時は、百年戦争(1337-1453)およびバラ戦争(1455-85)という戦乱を通じ、封建貴族が弱体化する一方で王権が強化された時代であり、国王評議会や星室庁裁判所の整備、あるいは修道院解散法による修道院の解散およびその財産の没収等の施策がなされた時代であった<sup>13</sup>。このような状況において、命令伝達等の通信のための常設制度がないということは、国王にとって極めて憂慮すべき事態であった。そこで、貴族および教会という封建勢力を打破するために、地方行政を担当した治安判事を通じて命令の伝達および地方情勢の情報収集のための通信手段が不可欠であるとされ、その役割を担うべく郵便制度が創設されたのである<sup>14</sup>。

もともと、国営の郵便制度の意義は、その後の郵便事業を取り巻く状況が変化するにつれて、変容を遂げていくことになる。とりわけ、1688年の名誉革命以降、言論の自由化や地方経済の発展のため、郵便事業そのものに対する市民の需要が極端に高まった。たとえば、「権利章典」の精神にもとづき、事前許可法(Licensing Act)が廃止され、そのための新聞の発行が盛んになったことによって、郵便はそれらの配布の手段として利用され始めた<sup>15</sup>。他方で、郵便物の配達手法、体制なども整備されていった<sup>16</sup>。とくに1840年に行われた、ローランド・ヒル(Rowland Hill)による郵便制度の大改革は、郵便の需要を喚起するうえで決定的な役割を果たしたものと見える。たとえばヒルは、郵便料金の全国料金均一制度を採用し、それにともなっ

て郵便料金を大幅に値下げした。また、郵便料金について、それまでは手紙の枚数で決めていたものを、重量によって決定する重量別料金制を採用した。このことによって、何枚の手紙があるかを一つ一つ調べていた手間を大幅に省くことができた。さらに、ヒルの行った最も重要な改革として、郵便料金の前納制の導入があった。すなわち郵便切手を事前に購入させることによって、郵便料金の確実な徴収を可能にするとともに、手紙の配達を迅速かつ簡単に行えるようにした。これらの制度は、近代郵便の基礎をなすものであり、郵便事業の発展に果たした意義はきわめて大きい<sup>17</sup>。このように郵便制度に対する需要の高まりによって、官営の郵便制度は、王個人や政府の独占的なものではなく、市民にとっての「公共性を帯びた事業」となったともいわれている<sup>18</sup>。

このように公社化される以前の郵便事業は、国の直営事業として行なわれており、そのための法的な整備もなされていた。とくに公社化直前の1953年郵便法では、郵政長官(Postmaster General)と呼ばれる大臣には、イギリス国内における書状送達の独占権が与えられ、国内、外における郵便の役務を提供する権限が付与されていた(Post office Act 1953.s.2)。そして1966年1月1日の段階では、郵政長官の下に10の地方管理局が置かれ、またそのもとには451の郵便本局、そしてその各郵便本局のもとに郵便局がそれぞれ設置され、郵便の事務が行われていた<sup>19</sup>。そこで従事する職員の身分は国家公務員であって、枢密院令(Order in Council)および人事委員会(Civil Service Commission)の規則によって各種の規制を受けていた<sup>20</sup>。

他方、議会との関係についていうならば、議会は次のような方法で郵政事業をコントロールしていた。すなわち、大臣責任制(Ministerial responsibility)の原則<sup>21</sup>のもと、郵政長官は日々の業務を含め郵政事業全般について責任を有していたので、政策上の一般的な極めて細かい事項の質問についても議会で答弁する必要があった。例えば、「なぜ、スミス夫人の手紙が届かなかったのか」、あるいは「なぜ、ジョンズ氏の電話料金請求書に間違いがあったのか」というような、極めて個人的単発的な質問にも、郵政長官は議会で答弁しなければならなかった<sup>22</sup>。

また、会計に関しても大蔵省の統制下に置かれる一般会計との区別は行なわれず、郵政事業によって得た収益は、国庫に属するものとされてきた。当時の郵政省は政府の財政を調達する「収入源泉庁(A Revenue Department of Government)」としての位置づけを与えられていたのである。

このように1969年に公社化される以前の郵政事業は官庁経営形態をとっていたために、機構、人事、財政などの面で法的な規制が行われていた。しかし、このことについては、当時次のような問題点が指摘されていた。まず、すでに述べたように大臣責任制のもとで郵政長官は議会に対して日常の業務の細部についてまで答弁責任を負っていたために、郵政事業の内部において事業運営の消極性を生み、権限の移譲が妨げられ、結果として権限の過度の一極集中を招いていた<sup>23</sup>。次に、財政の面では、郵政省自体が「収入源泉庁」として位置づけられていたために、大蔵省の支出統制の面からの広範な関与を受けていた。例えば、一切の収入は国庫に入れられ、一切の支出は議会の下院の議決を必要とされ、また支出に対する収入超過額は自動

的に国の租税収入に吸収されていた<sup>24</sup>。したがって、このような大蔵省の干渉、利潤の吸上げに対する批判が、郵政省内外から高まっていた<sup>25</sup>。1931年には、郵政省の改革を切望する320名の与野党議員が、郵政事業を公社の形態に移すことを求める覚書に署名をし、当時のジェームズ・ラムジー・マクドナルド首相に対して提出するという状況となっていた<sup>26</sup>。

## （2）ブリッジマン委員会による郵政事業改革

以上のように、国営の郵政省という経営形態をめぐって多くの批判が噴出したため、政府も何らかの対応をとらざるを得なくなっていた。そこで政府は、1931年、ブリッジマン(Viscount Bridgeman)を長とした三名の委員で構成される委員会を設置した(以下、「ブリッジマン委員会」と略称)。ブリッジマン委員会は、郵政省が抱える問題点の整理、あるいはそれを踏まえた機構、運営等の改革にむけて、翌1932年に、当時のサー・キングスレイ・ウッド(Sir Kingsley Wood)郵政長官に報告書を提出した。その報告書で指摘されている点は以下のとおりである<sup>27</sup>。

第一に、経営形態についての提言である。ブリッジマン委員会の認識としては、郵政事業の改革そのものの必要性は認めるが、郵政省は政府のコントロールから離れることはなく、そして、電信・電話の両事業についても、郵政省から分離されることはないとされた。なぜなら、当時は、それぞれの事業の相互の結びつきが強くなってきており、分離することは単にコストを増大させるだけにすぎないと判断されたからである。したがって、ブリッジマン委員会は、郵政省の経営形態そのものは政府直営のまま、かつ電信・電話の両事業は「電気通信(Telecommunications)」の名の下に、郵政省内部に属すべきであることを提案した<sup>28</sup>。第二に、行政官の再編についての提言である。報告書では、本省の官房、特に次官に権限が集中していることが批判され、結果として次官・次官補のポストが廃止された<sup>29</sup>。そして、政策形成に関する最高の意思決定機関である政策形成委員会(Board for Forming Policy)を設置するよう勧告がなされた<sup>30</sup>。第三に、郵政省の中央集権的体制の解体について提言がなされた<sup>31</sup>。第四に、郵政省に若干の財政上の自由を認めることについての提言がなされた。すなわち、従来、郵便事業からの剰余金の処分については、大蔵省がその権限を持っていた。しかし、報告書では、剰余金の総額のうち1150万ポンドをまず定額で大蔵省に納付し、さらにその残額のうち50パーセントについても大蔵省に納付し、残ったわずかの剰余金を郵政省が自由に使用できる分とするべきことが提案された。このような点には、依然として近代以前の郵便の特徴、すなわち郵便料金には税金としての性格も含まれるという考え方が反映されている<sup>32</sup>。そして、第五に、議会との関係についてである。この点、郵政事業の日常の業務に関する議会の関与が非効率であることは否定しないが、郵政事業のような一般公衆の日常生活と密接な関係のある事業については、これに対する不満を処理する場が必要であり、そのためには下院が最も適当な機関である、と指摘した<sup>33</sup>。つまりブリッジマン委員会は、議会の関与の度合いが大きいというよりも、むしろ財政的な自立性がないことに非効率の原因があると考えていたのである<sup>34</sup>。

この報告書の内容は、政府によってほぼそのまま取り入れられ、郵政省の機構の改革が実施

された。上で見たように、ブリッジマン委員会の勧告では、経営形態そのものについては公社化を否定したのであるが、郵政省の中央集権的で非効率的なシステムを打破するべく、郵政事業がより自由に経営を行う道筋をつけたことは一つの成果であるといえる。つまり、郵政省を公社に転換しようとする主張に対して、ブリッジマン委員会では、議会が郵政省を直接監督することによって適切な運営が確保されるので公社化は必要ないとし、能率的な事業運営を主として財務上の自立性の強化によって達成しようとする考え方が取り入れられたのである。そして、この考え方は、公社化に至るまでの基本的な方針として貫かれた<sup>35</sup>。

## 2. イギリス郵政事業の公社化

### (1) 公社化の要因

さて、このような郵政省の公社化に向けた動きは、上述のように郵政省に内在する問題のみに起因するものではない。一方でそれは、政府全体が遂行しようとするあらゆる産業にまたがる政策の一つとしても進められていた。すなわち、第二次大戦後の1945年に行われた総選挙において、労働党のアトリー(Clement Attlee)は、1918年以来主張し続けている「産業の国有化」を選挙公約として掲げ、結局、同党は393議席の絶対多数の議席を獲得した。この結果を受けてアトリーは一連の国有化を行うのであるが、この時代の国有化は「実験期の国有化」とも呼ばれ、産業の一部の国有化を目指す戦前の国有化へ向けた動きとは一線を画し、当該産業全体を国有化するものであった<sup>36</sup>。例えば、1946年には新都市開発公社、1947年には全国石炭庁、1948年にはイギリス電気庁、植民地開発公社、国立研究開発公社、1951年には大ブリテン鉄鋼公社など、国政レベルの産業をカバーする公社が設立された。このような国有化の動きは、1951年10月からの保守党政権にかかわっても基本的にはかわらず、原子力公社、独立テレビジョン公社(以上1954年)、産業不動産公社(1960年)、住宅供給公社(1964年)、産業再編成公社(1966年)、イギリス鉄鋼公社(1967年)などが、相次いで設立されていった<sup>37</sup>。それは、国家経営にともなう生じる政治的圧力、あるいは官僚的経営に起因する非能率を回避して企業的な自由を回復し、他方で、当該産業の素材としての公共性の増大のため公共的な統制の要請を満たさんとするものであって、そのための経営形態として公社が最も適当な形態であると認識されたため<sup>38</sup>、とされている<sup>39</sup>。

このような中、1966年8月にはエドワード・ショート(Edward Short)郵政長官が、下院において、増大する郵政事業に対する需要に対応していくために、「郵政事業は大臣を長とする国の一つの省ではなく、その構成員が大臣によって任命され大臣に責任を負う公社となるべきである」と発表し、本格的に公社化にむけて動き出した<sup>40</sup>。そして、その具体的なあり方についての検討を委ねられていた下院の国有化産業特別委員会<sup>41</sup>は、1966年度に初めて郵政事業を取り上げ、「イギリス郵政事業の将来の責任と組織」と題する報告書をまとめた<sup>42</sup>。この報告書は、後の郵政公社のあり方に大きな影響を与えたものと思われるので、以下ではその内容を若干詳しくみていきたい。

まず、公社としての郵政事業へ経営形態を変更する際の基本原則として次のような点が指摘されている。

- ① 新しい郵政公社…は、第一義的に全国的な郵便と電気通信の業務を提出する責任を負うべきである。
- ② 郵政公社は、公社の政策を国の利益と一致させるために、公社は成文法により規定された広い体制の中で活動すべきであり、また目的の達成という点に関しては大臣の監督と指揮に従うべきである。
- ③ この体制の中で、そしてこれらの目的を達成する方法に関して、公社は営利事業として活動するためにできるだけ大きな自治権を持ち、必要なサービスを提供する最善の方法およびその財政上の責任を遂行する方法を自ら決定すべきである。
- ④ 大臣が公社に対して公社の企業上の責任と相容れない方法で行動することを要求する場合は、大臣は公式に、かつ国会に対しては大臣が全責任をとるようにすべきである。
- ⑤ 公社は、他の国有化産業と同様に、国会における質問という形で頻繁な国会の審査に服すべきではない。……ただ、公社の業務報告と財務結果は議会に対して報告されるべきであり、また議会は他の国有化産業の場合と同様に、郵政事業の問題および事項を定期的に討議する機会を持つべきである。また、決算委員会および国有化産業委員会による郵政事業審査権は残しておくべきである。
- ⑥ 公社はその任務を遂行するに最も適した機構と組織を自ら決定することができなければならない<sup>43</sup>。

このように本報告書の基本原則においては、これまでなされてきた非能率的な経営を排除するために、公社の自立的な経営を認めていくことを確認する。その一方で、郵政事業の果たすべき役割の重要性に鑑み、その事業を適切に提供するために大臣の指揮・監督という統制手段を用いるべきこととしている。

そしてこのような基本原則の下、いくつかの点についての具体的な提案がなされた。

第一にその組織のあり方として、公社は少人数の強力な理事会により管理されるべきである、とする。その理事会は、12名以内の常勤メンバーをもって構成され、その各々が3年を任期として任命されるべきである、とする。そして理事会の下には、法令によらない経営委員会として郵便委員会、電気通信委員会を置くべきであるとし、これらの委員会には、二人の最高業務執行者（Chief Executives）を置き、かれらは理事会のメンバーとする。二つの経営委員会はそれぞれの業務に関する政策の実施、あるいは投資・料金・給与・予算および職員配置に関する政策の立案などの責任を負う、とする。また、理事会の理事の選任にあたっては、①総裁および副総裁は別にして、すべての理事は特定の職務上の責任をもつべきである、②外部からのパートタイムの理事は任命するべきではない、③いかなる理事もある特定の利益を代表するものとして任命されるべきではない、といった点に留意する必要があることを指摘する。とくに

この③については、理事は、郵政公社とその利用者に対しては無条件な責任感を持つべきであり、それゆえ労働組合の幹部が単に職員やその団体の利益のためだけで任命されたり、利用者の利益を代表するために選ばれた者の任命にも反対であるとする<sup>44</sup>。

第二に大臣の権限についてである。大臣は、総裁、および理事会のメンバーの任命権を持つべきであって、大臣は理事会に対して一般的な支持を与える権限を有すべきである、とされた。その際には、郵政事業利用者協議会から与えられるいかなる勧告をも考慮に入れるべきこと。公社の資金借入れ権限は、法律の定める限度内で、大臣および大蔵省の承認を受けるべきこと。また、大臣は公社の事項については、すべての情報を得る権利を有することなどが指摘された<sup>45</sup>。

第三に財政の問題である。公社は、大臣が定める一般会計上の目標を達成することを条件として、独立採算制をとるべきとする。その上で運営にかかる十分な収入を得ることは必要であるが、それ以上の剰余金を上げる必要はなく、また、公社が達成すべき財務目標については、大臣がこれを定める権限をもつべきである、とされた。それゆえ、財務目標は法律に基づく命令によって定められ、下院の決議による承認を受けるべきである、とされた。そして法律によって規定され、または財務目標によって修正された財政上の責任をいかにして遂行すべきかの決定は、できる限り公社の自由に委ねられるべきである<sup>46</sup>、とするものであった。

第四に、法令上の郵政事業利用者協議会を設立すべきこと、とされた。この点は後述する。

このように、郵政事業の公社化に向けた動きは、当時の労働党政権の産業国有化政策と、他方における郵政事業そのものに内在する問題を解決するという二つの側面から、強力に進められた。もともと、産業国有化政策における郵政事業の公社化そのものは、他の産業の公社化とは、若干異質なものであるといえよう。というのは、他の産業の場合は、ある産業を国の国有化政策の一環として国の経済運営のもとに置いたり、地方レベルの産業を国政レベルのものに引き上げたりすることが目的であることが一般的である。これに対して、イギリス郵政事業の公社化の場合は、もともと国営企業として営まれていたものを公社化するというものである。そのことは、政府の管理の強化ではなく、政府の管理の緩和、あるいは議会による統制の縮小をもたらすものとなる<sup>47</sup>。ここに郵政事業の公社化の一つの特徴を見ることができる。

## (2) 郵政公社法の成立

以上のような経緯のもと、1967年3月、郵政長官は、白書「郵政省の再編成」を議会に提出し<sup>48</sup>、その後、郵政公社法案(The Post Office Act 1969(以下「POA」と略称))が議会に上程され、様々な論議の末1969年7月、郵政公社法が成立し、郵政事業は公社化されることとなった。

まず、公社の業務についてであるが、従来の業務のうち郵便貯金部門を政府の直轄業務として残し、郵便、電気通信(POA.s.7.1.(a))<sup>49</sup>、郵便為替部門(POA.s.7.1.(b))を公社が担当することになった。またその運営についても、それぞれの業務が必ずしも同質の性格を持っていないた



めに、各部門ごとに本部制を取入れ、独立してそれぞれの業務を遂行することになった<sup>50</sup>。

つぎに郵政公社の組織、および大臣の関与についてである。郵政公社には、最高責任者としての総裁(chairman)、および12名を超えない限度の理事(member)が置かれた(POA.s.6.2)。それぞれの任命権者については、総裁の任命は大臣が行い、またその他の理事についても、大臣が、総裁との協議の後、任命することとされた(POA.s.6.3)。ただ、理事任命の際に、不適任と認める場合にはその職を解任しうる旨を、理事に対して伝えるべき規定を設けることとなった(POA.schedule1.5)<sup>51</sup>。この点は、上述の産業国有化委員会の報告書において、理事は「3年を任期として任命されるべき」として提案されたのとは異なる点である。そして公社の業務運営に対する関与については、大臣は、国家的利益から必要と認める場合には、公社と協議の上で、一般的な性質の指令(directions of a general character)を発する権限を与えられた(POA.s.11.1)<sup>52</sup>。郵政公社は、このような一般的な性質の指令が発せられた場合は、これに従わなければならない(POA.s.11.5)。この規定の意味するところは、大臣は原則として各公社の日常業務の運営に対する監督を行わない建前であること、そして、延いては議会が日常業務に干渉しないことを表したものである<sup>53</sup>。また、公社は、その財産や活動に関する結果、その他の情報を、大臣の求めに応じて提供しなければならない(POA.s.11.9)こととされた。

財政については、他の国有化産業と同様に、郵政公社も収支適合原則の下、その権限を適切に行使するために必要な収入を確保しなければならない(POA.s.31.1)とされた。この点で問題となったのは、剰余金をどの程度確保できるかである。上述の国有化委員会の報告書で示されたのは、郵政公社においてなんらの財務目標が示されていない場合には、一切の支出、利子負債、取得時価格減価償却および追加減価償却をも含めたすべての支出をカバーするべきであるが、それ以上の資本必要額に当てるための余分の剰余金をあげる必要はない。もし剰余金を獲得しようとするのであれば、それは大臣の定める財務上の目標によって示すべきものである、としている<sup>54</sup>。しかし、この考え方は取入れられず、結局、積立金への適当な繰り入れができる程度の利益を確保することを含めて、収支の適合をはかることとされた(POA.s.32)。これは、公社化の趣旨としての「自立性の確保」を重んじたためである<sup>55</sup>。

このように、公社化によって、日常的な業務に対する議会の関与を原則として行わないこと、あるいは財政上の自主性をある程度認めること等、国営郵政事業の時代と比較して、郵政公社はその業務を自由に行うことができるようになった。

しかし、このことはその事業そのものの社会における重要性=素材としての公共性がなくなっただけというわけではない。当時の状況としても、輸送手段の発達、機械化等によってより安価で素早く送達することが可能になり、また、サービスの質についても格段に改善し、郵政事業そのものに対する需要は依然として極めて大きいものであった<sup>56</sup>。

さらに、このような郵政事業の素材としての公共性に加えて、それが利用者の利便に沿うかたちで適正に運営されるよう法的にコントロールする必要性がなくなったというわけでもない。すなわち、郵政事業の公共性を確保するための規制そのものが不必要になったというわけでは

ないのである。したがって、従来の議会による統制手法は緩和されるなど経営の自由度は増したものの、他方で、郵政事業を適正に運営するためにこれをコントロールする手段自体は依然として必要不可欠なものであると認識され、その代替手段として郵政利用者協議会が設立されることとなった<sup>57</sup>。

### 3. Post Office Act 1969 における郵便利用者協議会の設立

郵政事業の公社化の内容として議会等によるコントロールの緩和がなされた一方で、郵政事業に対して、どのような法的なコントロール手段が用意されたのであろうか。ここでは、利用者の意見を代表する機関としての、さらには郵政事業を統制する手法として設立された利用者協議会に焦点を当てて検討を行ってみたい。

#### (1) 利用者協議会設立の背景

郵政事業における利用者協議会が設立される前の段階において、すでに他の産業分野においていくつかの消費者のための機構が設立されていた。まず他の産業分野における消費者機構の設立について見てみよう。

第二次大戦後の一連の国有化実験においては、郵政事業以外のいずれの産業の場合も当該産業内の全企業を100%国有化し、その全てを一括して単一の管理機構のもとにおくという方式をとった。しかしそこでは、一つの産業部門内での公私両企業の並存による競争あるいは牽制という、消費者保護のために効果的かつ重要な作用が消滅してしまうこととなった<sup>58</sup>。また、政府の行動については実際には様々な圧力があり、ともすると生産者の利害や政府自身の政治上の関心が前面に押し出されてくるために、消費者の利益を守る機会を失わしめていった。したがって消費者の利益を守るため、また消費者の見解を表明するための特別の機構が利用可能でなければならない<sup>59</sup>ことが認識された。

そこで、第二次大戦後、消費者の利益を守るための機構がさまざまな産業分野で設置されてきた。たとえば、1946年石炭産業国有化法では、産業用石炭消費者委員会、家庭用石炭消費者委員会がそれぞれ設置され、また1947年運輸法では、中央運輸諮問委員会、運輸利用者諮問委員会が設置された。さらに、1947年電気法によって14の電気諮問委員会が設置され、1948年ガス法によって12のガス諮問委員会が設置されることになった<sup>60</sup>。これら法定の消費者機構においては、料金の引き下げに関する問題、サービスの内容に対する提言、個々の苦情処理等、消費者の利益を守るためのさまざまな施策が行われることとなった。

ただ一方で、それらは一般的な原則に基づいて設立されているわけではなく、その役割は個々の消費者機構によってまちまちであった<sup>61</sup>。例えば、石炭産業における消費者委員会の場合は、苦情を解決することを中心にしたものであったし、また、電気諮問委員会の場合は、単に苦情を解決するためだけでなく、むしろ政策について吟味することが求められていた<sup>62</sup>。

#### (2) 法令に基づかない利用者協議会

公社化される以前の郵政事業についてみても、民主的な政府そのものが消費者の適切な代弁者であると考えられていたために、消費者に対する特別な対応がなされてこなかった<sup>63</sup>。

しかし、前述のように、他の産業分野において、消費者の意見を反映させる機構が設置されていく状況のなかで、郵政事業においてもこのような機構を設ける必要性が認識され、地域の商工会議所や地方公共団体によって、独自に、法令に基づかない、利用者のための組織としての、郵政事業諮問委員会(Post Office Advisory Committee)が設置されてきた。この委員会は、各種の団体から選出された委員が、郵政省に対する意見、要望を表明する場として設置されたものであり、全国でその数は約 200 にものぼった<sup>64</sup>。

さらに、それらの協議会をはじめとする各種の団体は、1965 年 7 月に郵政長官に対して、より全国的なレベルでの利用者の意見表明の場の設置を求める勧告を行った。これを受けて、翌 1966 年 1 月、郵政長官は、法令に基づかない利用者協議会として、郵便利用者協議会(Post Office Users' Council)を設置した。この協議会は、郵政省と関係のないものから選ばれる議長と、全国消費者団体や全国商工会議所などが推薦する任期 3 年の委員 31 名によって構成された。その任務は、①全国的レベルにおいて、郵政省の提供する業務に対する利用者の利益を代弁すること、②地域レベルにおいて、適切な協議手段が維持されるようにすること、③郵政長官から提案を受け、また、業務に関して郵政長官に勧告することであった<sup>65</sup>。

### (3) Post Office Act 1969 における郵政事業利用者協議会の設立

このように公社化される以前においても、郵政事業に関する利用者協議会は存在していたのであるが、法律に基づくものではなく、その権限はあいまいなものであった。そこで、利用者協議会の議長からは、郵政長官に対して、法令に基づく利用者協議会の設置が強く要望された。このような要望について、前述の下院に設置された国有化産業特別委員会も、郵政事業に関する報告書において、法令上の利用者協議会を設置することに同意した<sup>66</sup>。また郵政省自体もこのような考え方に賛同し、前述の白書「郵政省の再編成」<sup>67</sup>の中で、利用者の利益保護のあり方について以下のように指摘した。すなわち、「議会と公衆は、公社が利用者の社会生活上および事業活動上の必要にこたえ、かつその意見に敏感であることの保障を期待する権利を有する」ことに鑑み、「政府は利用者との協議制度を非常に重要視」する、というものである。このような考え方にに基づき、同白書は、協議機関として全国的な法定の利用者協議会を設置するべきであるとする<sup>68</sup>。つまりここでは、郵政事業の公社化にともなって議会による郵政事業のコントロールが緩和される一方で、郵政事業を適正に運営するための手段として、利用者協議会の設置が望まれたものといえよう。そこで、Post Office Act 1969 において、利用者協議会の組織・権限がどのように規定されたかについて見てみよう。

まず、全国的な組織として、郵便利用者全国協議会(POUNC)が設置され、また、地方協議会としてスコットランド、ウェールズ・モンマスシャーにそれぞれ利用者協議会が設置されることになった(POA.s.14.1)。POUNC は、①大臣によって任命された議長、②地方協議会の議

長、③協議会の権限内での事項に関して利害関係を有する者の代表と認められる団体と協議のうち、26名を超えない範囲で大臣が任命する者、④以上のような協議を経ることなく3名の範囲内で大臣が任命するその他の者、で構成される(POA.s.14.2)<sup>69</sup>。大臣は、POUNCの目的達成のために必要と思われる職員、設備等を提供しなければならず(POA.s.14.15)、また、その議長、委員、職員に報酬および手当てを支払い、加えて、協議会の経費を支払うもの(POA.s.14.16)とされた。さらに、大臣は、公社によって提供されたサービスについて利用者の意見を聴取するために協力していると認められる団体の構成員にも手当てを支払うことができる(POA.s.14.17)、ことになっている。ただ他方で、その組織は、郵政公社から完全に独立したものとされた<sup>70</sup>。

このPOUNCに対して、大臣および公社は、郵政公社の業務の提供に関するあらゆる事項について、検討および報告をするよう諮問することができる(POA.s.14.6)とされ、また、このような諮問がない場合であっても、POUNCは、①利用者から当該サービスについて提案があった場合、②提案はないが、協議会が検討するべきと判断する問題があれば、当該サービスについて検討することができることとされた。そして、何らかの行為が必要であると判断されれば、大臣および公社に通知するものとされた(POA.s.14.9.a)。

また、利用者に影響を与える、主要なサービスに関する重大な提案を、公社が実施する際には、その提案を協議会に付託し、かつこれと協議しなければならない(POA.s.15.1)とされた。ただし、その提案が重大であるかどうかの最終的な決定は、大臣が下すというものである(POA.s.15.3)。

その他、協議会は、毎会計年度ごとに、大臣に対してその年の活動および政策について報告書を作成しなければならず、大臣は、議会の両院にその報告書の写しを提出しなければならない(POA.s.14.14)とされた。

このようなPost Office Act 1969における利用者協議会の権限としては、例えば公社がサービスを提供する上で抱える問題について独自に調査する権限や、あるいはその調査に基づいて審議を経た後に公社に対して改善を勧告する権限までは持つまでにはいたっていない。それどころか、協議会と協議するべき事項をきめる「重大性」の判断は、大臣が行うものとされているし<sup>71</sup>、また、POUNCの代表を公社の理事会の理事として送るという案についても、前述の国有化産業特別委員会において、「独立した批判団体としての地位を弱めるから」という理由で退けられた<sup>72</sup>。

以上のようなPOUNCの権限のあり方については、利用者の意見を反映させる手段としては限られたものになっている、といった見方もあるであろう。しかし、利用者の意見を反映させる手段として法律上一定の道筋がつけられたという役割は、無視することができないように思われる。

#### 4. 利用者協議会の機能

すでに見たように、Post Office Act 1969 において、郵政公社は利用者に与える主だったサービスに関する重大な提案をする際には、POUNC と協議しなければならないと定められている（POA.s.15.1）。この規定に基づいて、郵政事業に関するさまざまな点についての協議が行われるのであるが、POUNC の場合は、一般的な計画に対する協議事項が、他の産業の協議会に比して広範囲であることが指摘されている<sup>73</sup>。例えば、1971 年の特別委員会の報告書で指摘されたところによると、イーストン(Euston)から外に電線を敷設する計画について、中央運輸諮問委員会(Central Transport Consultative Committee)は、British Rail とは、まったく協議の機会を持つことがなかった一方で、郵政公社においては、比較的広範囲な協議が継続的に行われていた。この点について、当時の POUNC の議長は次のようにコメントしている。すなわち、「実際、郵政公社は、彼らの計画について我々と対話を続けているので、我々も、かれらがこの一年間従事する広範囲の計画について、ともに共有しなければならない」とする<sup>74</sup>。つまり、このことは、郵政公社が一般的な計画を立案する際において、消費者代表である POUNC との協議をいかに重要視していたかを示している。そこで、以下では、利用者協議会の意義およびその限界について検討してみたい。

#### （1）料金協議

協議事項として頻繁に取り上げられ、かつ重要な協議事項として、料金に関する協議があげられるであろう。例えば、郵政公社による料金の値上げ、あるいは料金体系の変更については、利用者がもっとも関心を示す事項の一つである。このような料金に関する問題については、運輸協議会(Transport councils)のように、法令で考慮すること自体が禁じられているものもあったのであるが、一方で、設立当初の POUNC については、その職務の大部分がこの料金に関するものであった<sup>75</sup>。POUNC は当初、料金の値上げに関する二つの提案に直面した。第一点目は、250 の団体からの陳情を考慮し、そのうち提案された修正の大部分が受け入れられたこと。二番目に、その料金値上げについて調査するため、一流の経営コンサルタント企業を雇い入れるという革新的な第一歩を踏み出したことである。また、1982 年には、テレコム自体の財務情報の分析の後に、一年間 BT の料金の値上げを据え置かせたという成功例もある<sup>76</sup>。

ただ、一方で公社に対して報告をするための期間が、通常は三ヶ月のところ、一ヶ月しか与えられなかった場合があること。あるいは、料金決定について、その値上げ案が公社で決定的な段階で出された場合は、ときに POUNC の見解が無視されることもあった。また、ある提案が型にはまった (Put and dried) ものであり、かつ政府提案どおりのときにのみ、POUNC に協議がなされるという問題も指摘されている<sup>77</sup>。

そして、もっとも大きな問題であると思われるのが、価格の決定には政府による直接的な介入が行われてきたことである。例えば、政府による直接的な価格決定、財務目標のための操作、EFL(External Financing Limits=外部資金調達枠)の設定がなされることである<sup>78</sup>。POUNC が大きな関心を抱いていたのは、政府が、財務目標を達成させるという厳格な財政上の規律を課

し、POUNC との協議に先がけて値上げについて賛成するということである<sup>79</sup>。このような政府の干渉が行われると、協議会の役割を単なるジェスチャーに後退させるものとなるからである<sup>80</sup>。しかし当時の状況としては、このような財務目標やEFLなどマクロ経済的問題について、利用者協議会が意見を言うことはほとんど期待されていないという状況であった。このような点について改善すべく、マクロ経済レベルでの協議手続きの重要性を指摘している論者も存在している<sup>81</sup>。

## (2) 企業活動の監視

次に、利用者協議会の重要な機能として、企業活動の監視があげられる。しかし、国有企業のパフォーマンスを監視したり、また管理能力をはかる効果的な手段が存在しなかった<sup>82</sup>。そこで、企業の適切な活動の指標として、パフォーマンス・インディケーター(performance indicators)が設定されてきた。このパフォーマンス・インディケーターは、生産性や人員のレベルを示す「経営パフォーマンス・インディケーター(management performance indicators)」と、サービスの利用可能性や質などを示す「消費者パフォーマンス・インディケーター(consumer performance indicators)」とに分類される。利用者協議会は、このうち「消費者パフォーマンス・インディケーター」について、特に重要な事項について関わり、またその達成状況を監視することが求められていた<sup>83</sup>。とりわけ POUNC の場合は、活動の基準(measures of performance)そのものが機能しているかどうかについても管理してきた<sup>84</sup>。

また他方で、このような遵守されるべきパフォーマンス・インディケーターを定める実務準則集(code of practice)が設定されてきた。このような実務準則集を作成することは、単に企業の裁量を公的に構造化する手段として本質的に望ましいというだけでなく、苦情処理のための何らかの満足のいく機構をつくる前提条件ともいえるものであった<sup>85</sup>。そして、このような実務準則集の運用にあたって、利用者協議会は大きな役割を果たしてきた。例えば、1979年6月に郵政、通信事業をカバーする実務準則集が導入されたが、それらを、年一度、郵政公社、POUNC、そして公正取引局の三者で検討することとされた。その結果、例えば、補助郵便局(sub-post offices)の閉鎖に関して、とりわけその局の閉鎖に直面するコミュニティと郵政公社が協議する、とした規定の設立が同意された、ということもあった<sup>86</sup>。

## (3) 消費者監査

利用者協議会においては、個々の苦情処理と政策およびパフォーマンスの査定との間の隔たりをうめる試み＝消費者監査(customer audit)がなされてきており、とくに POUNC はこの面では進んでいた<sup>87</sup>。POUNC は、成立当初より、例えば手紙の遅配に関する政策決定とサービスの質について、協議会の業務の一部として特別な監視活動が義務づけられていた。そしてその後、より総合的な消費者監査へと発展させる試みがなされてきた。

まず、サービスの質、サービスの提供、金銭に見合う価値、生産性、将来の見通しをカバー

する諸計画などのかぎとなる問題が、経営側と事前に同意される。経営側は、同意された主要な問題についてのビジネス活動をカバーする文書を提供する。このことによって、POUNCが経営側に質問をし、かつ顧客、利用者グループの意見を集約する基礎がもたらされる。このようなことは、消費者の意見を求めるための場となり、提起された問題を明確にし、更なる説明が求められることになる。

そのような監査のうち最初のもは1983年に公にされ、政府によってPOUNCに課せられた目標の結果および財政的な拘束について集約された。その勧告うちのいくつかは政府に提出され、大臣が出席の上で、それらの問題がきびしく追及された<sup>88</sup>。

## 5. 利用者協議会についての評価

このような協議会の機能についてはいくつかの指摘がなされてきている。

第一に、利用者協議会の議長及び委員の任命権についてである。利用者協議会の議長及び委員の任命については、各界を代表する団体と協議のうえで、大臣が任命することになっている(POA.s.14.2)。しかし、協議会の独立性を確保するという要請のもとでは、消費者団体、地方公共団体、商工団体などが大臣の作成した候補者名簿の中から直接、自分たちの手で代表を任命してはいけない理由はないであろうし、議長についても、利用者協議会が選挙で任命してもよいはずである<sup>89</sup>。他方、独立性の確保という意味では、郵政公社ではなく、大臣がその職員、設備を整え、報酬、手当を支払う(POA.s.14.15-16)としたことは、協議会が企業の従属的な存在とならないために重要な点であろう。

第二に、利用者協議会の議長は、公共企業体の理事会の理事となるようにすべきである、という点である。前述の国有化産業特別委員会では、「独立した批判団体としての地位を弱めるから」という理由で、この意見は退けられたのであるが、このような見解は妥当ではないように思われる。利用者協議会の議長としての立場と、理事としての立場を十分に活用することができるならば、企業内部での意思決定、政策決定の重要な段階で利用者の利益がもっとも優先されるはずである<sup>90</sup>。赤字を防ぐために必要であれば料金の引き上げを安易に行ったり、不採算地域の郵便局の閉鎖が判断される場面で、利用者協議会議長の理事会内部での発言権は極めて重要な意味をもってくるように思われる。

第三に、利用者協議会が適切な批判を行うためには、正しい情報を入手することが重要である。そのためには、必要なときに所管の問題を調査する権限および能力が備わっていないといけない。もしそのような権限がなく、あるいは必要な調査をする人員が存在しなければ、協議会は公共企業体が提出した事実を鵜呑みにせざるをえなくなってしまう。したがって、適切な調査を行う権限、また職員の数および質の充実が必要不可欠であろう<sup>91</sup>。

また、ある政策形成に向けて情報を分析し、批判を行う適切な期間が用意されなければならない。したがって、報告書を出すための期間として通常は三ヶ月のところ、一ヶ月しか与えられないというようなことがあってはならないのである<sup>92</sup>

第四に、利用者協議会による調査は断片的で構造的なものとはなっていないため、苦情処理をするには不十分であるという批判もある。すなわちその存在自体がほとんど知られておらず、また、企業に対してかなり譲歩する面もあることなどである<sup>93</sup>。そこで、当初、オンブズマン制度の導入が提唱された。オンブズマンは、文書を見るための強力な権限が与えられており、困難な事案において容易に調査をすることができるという点が主張されているのである<sup>94</sup>。しかしこのような提案に対して、オンブズマンには特別な長所はなく利用者協議会はオンブズマンがなしうる全てのことをなしうるという批判もある。まず、①利用者協議会は、特定の企業について専門知識をもっており、企業に対してそのような専門的な知識・経験をもとにさまざまな助言を行うことができる。このことは苦情処理から分割された政策監視が行われないうようにするためにも重要な点である。次に、②情報へのアクセスについては、むしろオンブズマンに許される情報へのアクセスが利用者協議会に許されないのはおかしい。そして、③例えば、ロンドン電気協議会(London Electricity Consultative Council)の場合は、特に解決困難であるとわかった問題について、特別に、協議会および企業合同の特別審問を通じて、問題解決がおこなわれることがあること。最後に、④企業一般に共通して適用される、適正な行政についての一般的な水準を高めるという効果は、利用者協議会による調整のための体制によっても達成することができる、とされている<sup>95</sup>。

このように利用者協議会の機能については、その設立当初からさまざまな限界が指摘されている。しかし、Post Office Act 1969における郵政事業の公社化に伴い、利用者の利便のための、また企業をコントロールするための、法定の利用者協議会を設置したことそのものは、公共性を確保する方法の一つとして確認されてよいのではないかと思われる。

### 三. 2000年郵便事業改革と利用者協議会の機能の拡大

前章でみてきたような Post Office Act 1969 において規定された POUNC の組織・権限については、2000年に制定された Postal Services Act 2000(以下、「PSA」と略称)において、大きく見直されることになる。すなわち、Postal Services Act 2000の制定を中心とした郵政事業改革によって、郵政公社の組織形態の見直し、民営化会社等の規制機関の設立などと同時に、利用者団体の役割を強化するための改革が行われた。そこで、本章では、このような郵政事業改革にともなう利用者機構の機能がどのように変更されたかということについて、若干検討してみたい。

#### 1. 2000年郵政事業改革の概要

まず、2000年の郵政事業改革は、いかなる背景の下で行われたのであろうか。この点について、2000年7月に政府が発行した『白書：郵政公社の改革(the White Paper:Post Office Reform)』(以下、「白書」とする)<sup>96</sup>では次のように指摘されている<sup>97</sup>。



郵政事業の取り巻く現状としては、「利用者のニーズの変化、伝統的な独占市場の自由化、電子メールやインターネットを含む新しい技術の成長、そして、郵便市場のグローバル化と郵便事業者による買収・合併等、郵便事業をめぐる環境の変化」がもたらされている<sup>98</sup>。このような環境に対応するために、①「サービスの多様化、高品質化、料金の低廉化というような郵便サービスの改善」をはかり、②「全国を通じて、ユニバーサルサービスと均一料金の確保」をはかり、③「政府、郵便事業者、監督機関、利用者団体間における責任範囲、相互関係を明確化」し、④「郵便公社が、郵便サービス市場の変化に対応できる」ようにし、そして、⑤「郵便公社の全国、および国際ネットワークの維持」をはかることが指摘された<sup>99</sup>。

とりわけ、④の市場の変化への対応するための組織形態としては、「旧態依然の国有化企業ではもはや対応できない」ことが確認され、Postal Services Act 2000(以下、「PSA」とする)の制定によって、経営形態の変更を含めた改革を行うことになった。

このような改革において郵政公社は、政府全株保有の株式会社 (Public Limited Company) となり<sup>100</sup>、また、これまで郵政公社によって独占されていたイギリス国内の郵便事業(1ポンド未満又は350グラム未満の書状の配達(PSA.s.7.1))について、新たに免許制が導入されることになった(PSA.s.6)。このため、新たな郵便会社を規制する規制機関として、郵便サービス委員会 (Postal Services Commission)が設立された。この郵便サービス委員会は、当該免許分野において、事業者に対して免許を付与する権限をもち(PSA.s.11)、免許保持者に対してはユニバーサルサービス義務を課すことができる(PSA.s.3.2)とされた。そして、もし免許保持者が、免許の条件に違反した場合は、郵便サービス委員会は、免許保持者に対して合理的な範囲内の罰金を課すことができる(PSA.s.30.1)<sup>101</sup>とされている。

## 2. 利用者協議会の機能の拡大

さてこのように郵政事業が民営化＝株式会社化されることに伴い、一方で従来の利用者協議会(POUNC)のあり方も見直されることになった。

すなわち、前述の白書の「前書き」において、郵政事業を所管する当時の貿易産業大臣は、2000年郵便改革の中心的意義のひとつとして、消費者の利益を守るための「利用者協議会の強化」を挙げている<sup>102</sup>。そして、このことをうけ、白書本文においても、「規制機関およびPOUNCは、消費者の利益を促進するために、明白な義務と、必要な権限および財源が与えられるであろう」<sup>103</sup>と指摘された。このように、2000年の郵政改革の中で、利用者協議会の機能の改革は、極めて重要な位置づけを与えられていた。

### (1) 利用者協議会の組織および職務

Postal Services Act 2000においては、まず従来のPOUNCが廃止され、新たに郵便サービス利用者協議会 (The Consumer Council for Postal Services) (以下、「協議会」とする)が設立されることになった。協議会は、大臣に任命された議長、各地方委員会の議長、および大臣

が随時決定し、任命する数名の委員によって構成される(PSA.sch.1.1)。また協議会は、地方委員会として、スコットランド委員会、ウェールズ委員会、北アイルランド委員会を設置しなければならない、イングランドに関しても少なくとも一つの委員会を設置しなければならない、その他委員会を設置できるものとされる(PSA.s.54.4)。さらに協議会は、大臣と協議のうえで、その職員として主任官(principal officer)を任命しなければならない(PSA.sch.2.8.1)、その給料や条件については、大臣が承認するものでなければならない(PSA.sch.2.8.2)。また、協議会の費用に関しては、郵便企業が免許を受ける際の条件として、その費用を支払うこととされ、そのことについて大臣は郵便サービス委員会に指示をあたえることができるとされている(PSA.39.(a))。協議会の職務としては、貿易産業大臣、郵便サービス委員会、免許保持者などに対して、助言や情報を提供し、郵便利用者の意見を代弁し、郵政事業に関する提案を行わなければならない(PSA.s.52)こととされ、そして、協議会は国務大臣に対して、その年の活動についての報告書を作成することとされた(PSA.s.55.1)。

## (2) 利用者協議会との協議義務等

すでに述べたように、Postal Services Act 2000 においては、新たに郵便サービス委員会が設けられたため、これと協議会との関係等についての規定がおかれ、同時に大臣と協議会との関係についての規定についても整備された。

まず、協議会との協議義務を定めた規定として次のようなものがある。すなわち、①国務大臣が免許条件を変更する際には、郵便サービス委員会の勧告に基づかなければならないとされているが、郵便サービス委員会がその勧告を行う場合には、協議会と協議しなければならない(PSA.s.8.3)。また、②郵便サービス委員会が、免許条件の違反者に対する罰則を準備、もしくは訂正する場合(PSA.s.31.6)、③郵便サービス委員会が、国務大臣に対して、郵便局の数や所在場所等についての情報および助言を提供する場合(PSA.s.42.2)、④国務大臣が、郵便サービス委員会に対して、社会的、環境的問題への貢献について指導する場合(PSA.s.43.3)、⑤郵便サービス委員会が実務準則集(code of practice)を作成もしくは訂正する場合(PSA.s.50.3)、⑥免許保持者によるユニバーサルサービスの実施計画等について、国務大臣が修正命令を出す場合(PSA.s.93.2)、⑦国務大臣が、地方委員会の議長を任命する際(PSA.sch.2.2.1)などの場合には、各機関は、協議会と協議をするよう義務付けられている。

以上のような協議義務を定めた規定のほか、①免許保持者が免許条件に違反した際に、郵便サービス委員会から協議会に対してその違反の修正命令を出すこととなっているが、その命令案の写しを協議会に送付する義務(PSA.s.26.3)、さらに②郵便サービス委員会から協議会に対して、免許保持者が免許条件に違反した場合の罰則の内容を通知する義務(PSA.s.32.6)、③郵便サービス委員会から協議会に対して、年次報告書もしくはその他の報告書の写しを送付する義務(PSA.s.45.6)、④協議会が利用者の利益に関連する事項について調査した場合の報告書を、郵便サービス委員会もしくは国務大臣に対して送付する義務(PSA.s.57.2)、⑤各年度の労働計

画が公になる前に、協議会と郵便サービス委員会との間で、労働計画についての草案を提供する義務(PSA.s.61.3.)、等が規定されている。そして、PSA.s.58.1 と PSA.s.59.2 では、協議会および郵便サービス委員会はその職務の遂行について必要とする情報を、各々に対して要求する権限をもつことが定められている。これによって、協議会が、郵便サービスに関して得たい情報へのアクセスが大幅に容易になったものと思われる。

このように Postal Service Act2000 では、協議会の権限・義務が法律の中で明確に規定され、かつその協議事項および協議の時期、相手方についても明確化されている。

### （3）利用者協議会による苦情処理手続き

最後に最も大きな改正点であると思われるのが、この苦情処理の手続きに関してである。まず利用者に対する「情報の提供」についてであるが、協議会は、郵便サービスに関する問題等の情報の提供を利用者によって求められた場合に、その求めに応じられるようにしなければならない(PSA.s.53.1)こととされている。

次に、郵便サービス委員会に対して、利用者から郵便サービスの供給に関する問題点について申出があった場合、そして、①その問題が、関係するサービスを提供する者に対する苦情の原因であった場合、②その苦情が十分に解決されていない場合、③その問題が協議会にとりとりたりにない、もしくは嫌がらせのものではないと判断する場合、には、協議会は適当と考える方法で、その問題を調査しなければならない(PSA.s.56.1)。その調査の結果として、協議会が、Part II で示された免許条件（例えば、期限、地域、業務内容等…筆者注）に違反している可能性がある、と考える場合には、その問題を郵便サービス委員会に付託し、審議を受けるようにしなければならない(PSA.s.56.2)とされた。さらに、これらの手続以外にも、郵便サービスの利用者の利益に関連すると協議会が考える事項、あるいは、郵便局の数や地理的状況について調査権が与えられる(PSA.s.57.2)こととなった。

このように利用者協議会に一般的な調査権が与えられたことは、利用者の利益を代表するという利用者協議会の意義を確かにするものとして注目されるべきであろう。

## 四. 若干の総括

本稿では、イギリスの郵政事業における利用者協議会について検討を行ってきた。このような利用者協議会は、利用者による個々の苦情を政策に生かすための機関として、あるいは企業活動を監視する機関として機能してきた。ここで注目すべきなのは、その経営形態が変更された1969年と2000年の二つの改革の際に、それぞれ、利用者の利益を代表する組織が設置され、またその権限が拡大されたという経験であって、この点わが国における郵政事業の改革を考察する際に、参考とすべき点を含んでいるように思われる。すなわち、公社化、民営化といった公的な統制が減少する改革が行われる一方で、利用者が郵政事業をコントロールする機能が

強化されるという図式がみてとれるのである。

ただこのことは、経営形態についての議論をおろそかにしてよいというものではない<sup>104</sup>。つまり、なぜその民営化が必要であるのか、またいま民営化をする緊急性があるのかといった点についての検討、いいかえると当該事業を国が担当することの意味＝事業主体の公共性を考慮することは、事業の公共性とは別のレベルで考察される必要があることは、すでに述べたとおりである<sup>105</sup>。また、郵政事業に対する法的なコントロールのあり方としては、所管の大臣、議会あるいは司法の手による統制についても具体的な考察がなされなければならない<sup>106</sup>。さらに労働者による経営参加の法理についても、具体的に考察していく必要があるように思われる<sup>107</sup>。このような点については、今後の課題として検討していきたい。

<sup>1</sup> 「郵政民営化の基本方針について」平成16年9月10日閣議決定。

<sup>2</sup> このように、行政改革を法律学の面から議論する必要性を論じたものとして、室井力『行政改革の法理』（学陽書房、1982年）14頁以下、原野翹『現代行政法と地方自治』（法律文化社、1999年）227頁以下参照。

<sup>3</sup> このような観点から、第二臨調の郵政事業改革について具体的な分析をするものとして、渡名喜庸安「郵政省の公共性分析」行政社会論集1巻1・2号60頁以下参照。また行政改革会議における郵政事業の改革に関して述べるものとして、拙稿「郵政事業の民営化論についての一考察」岡山大学大学院文化科学研究科紀要10号265頁以下参照。

<sup>4</sup> 情報通信白書(<http://www.johotsusintokei.soumu.go.jp/whitepaper/ja/h16/index.html>)参照。

<sup>5</sup> 原野翹「行政の公共性と現代行政法の理論」『行政の公共性と行政法』（法律文化社、1997年）11頁以下参照。このような観点から今次の郵政民営化についての基本方針をみると、たしかに基本方針の冒頭には、「国民の利便性を追及するため」という目的が掲げられている。そして、例えば民営化を実施する理由として、経営の自由度が高まり郵便局でさまざまな商品が扱えるようになるとか、今まで郵政公社が払っていない地方税や印紙税を払わせることになるという点が指摘されている。しかし、それらのことが、経営形態の変更を伴う問題であるかどうかは、慎重に考える必要があるように思われる。つまり、なぜその民営化が必要であるのか、またいま民営化をする緊急性があるのかといった点についての検討、いいかえると当該事業を国が担当することの意味＝事業主体の公共性を考慮することが不可欠なのである。にもかかわらず、今次の基本方針については、かかる点についての考慮があまりにも軽視されているようにも思われる。

<sup>6</sup> サッチャー政権下における民営化、規制緩和、民間委託等の行政改革について論じるものとして、福家俊朗「変容するイギリスの法と行政」名古屋大学法政論集124号189頁参照。また、2000年の郵政事業改革の前までの、イギリス郵政事業の民営化の概略については、松並潤「郵政事業の民営化・民間化一日英の比較」大阪学院大学通信第25巻11号53頁以下参照。

<sup>7</sup> イギリスにおける利用者協議会制度については、榊原秀訓教授による一連の研究が重要である（榊原秀訓「イギリスにおける国有企業および民営化企業の法的検討」鹿児島大学法学論集25巻1＝2号、同「イギリスにおける民営化と規制改革」原野翹・浜川清・晴山一穂編『民営化と公共性の確保』（法律文化社、2003年）193頁以下、戒能通厚編『現代イギリス法事典』（新世社、2003年）210頁以下（榊原秀訓執筆）参照）。本稿は、榊原教授の問題意識にそって、特に郵政事業利用者協議会について検討するものである。

<sup>8</sup> イギリス郵便事業の生成とその歴史的な展開について書かれたものとして、以下の文献を参照。特に、国に専任の大臣を置き、国の事業として郵便事業を経営・管理し始めた16世紀当初の制度については、J. C. Hemmeon, *The History of the British Post Office*, Harvard Economic Studies Vol. VII, Cambridge Mass: Harvard University Press, 1912, pp. 3-62; また、星名定雄『郵便の文化史』（みすず書房、1982年）参照。

<sup>9</sup> J. C. Hemmeon, *op. cit.*, p. 3.

<sup>10</sup> 星名定雄、前掲書、7頁参照。

<sup>11</sup> H. Robinson, *The British Post Office. A History*, Princeton University Press, 1948, p. 6.

<sup>12</sup> J. C. Hemmeon, *op. cit.*, p. 4.

<sup>13</sup> 青山吉信、今井宏編『新版概説イギリス史』（有斐閣、1991年）80-90頁参照。

<sup>14</sup> 深津健司「イギリスにおける郵便独占の成立過程（一）」明治大学大学院紀要第22集(1)222頁参照。

<sup>15</sup> 星名定雄、前掲書、64頁以下参照。

<sup>16</sup> 17世紀以降、法制度面についても次第に整備されていく。例えば、1657年には、オリバー・クロムウェル(Oliver Cromwell)によ

って最初の郵便事業に関する法律(An Act for setting the Postage of England, Scotland and Ireland (9 June 1657))が制定された。この法律は、イングランド、スコットランド、アイルランドの郵便料金、郵政事業の運営に必要な組織、業務内容、官営郵便による業務の独占などを定めたものであり、郵便事業を包括的に規律するものとなっている(Joan Thirsk & J.P. Cooper, *Seventeenth-Century Economic Document*, London, 1972)。さらに、1660年には「国営郵便の創設に関する法律」(An Act for Erecting and Establishing a Post Office)、1711年には「国営郵便の設置および戦時等を目的として郵便収入から支払われる金額の確定に関する法律」(An Act for Establishing General Post Office for all Her Majesties Dominions and for settling a weekly Sum out of the Revenues thereof for the Service of the War and Other Her Majesties Occasions)、1837年には「国営郵便の管理に関する法律」(An act for the Management of the Post Office)など、郵便事業にかかわる重要な法律が制定された。かかる法律が、どのような歴史的な背景のもといかなる内容をもって制定されてきたのかを、個別具体的に検討していくことは、イギリスにおける郵政事業の法的規制の意義を考察するうえで重要な問題であると思われる。この点については今後の検討課題としていきたい。なお、このような郵政事業の法的規制がどのように形成されてきたのかという点について、とくに独占規制を中心に経済法学の立場から検討を行っているものとして、深津健二、前掲論文、219頁以下、同「イギリスにおける郵便独占の成立過程(二・完)」明治大学大学院紀要第23集(1)199頁、同「イギリスにおける郵便独占の緩和」明治大学大学院紀要第24集(1)231頁以下を参照されたい。

<sup>17</sup> 星名定雄、前掲書、122頁以下参照。

<sup>18</sup> 同上、65頁。

<sup>19</sup> 1966年1月1日段階の組織について、郵政省大臣官房文書課総合企画室編『郵政審議会郵政事業公社化特別委員会関係資料集』(郵政弘済会、1970年)184頁。

<sup>20</sup> 同上、186頁。

<sup>21</sup> この原則につき、元山健・倉持孝司編『新版現代憲法 日本とイギリス』(敬文堂、2000年)227頁参照。

<sup>22</sup> 星名定雄、前掲書、205頁参照。

<sup>23</sup> A. H. Hanson, *Nationalization: A Book of Readings*. London, George Allen & Unwin, 1963, pp. 95-96.

<sup>24</sup> 郵政省大臣官房文書課総合企画室編、前掲書、188頁。

<sup>25</sup> A. H. Hanson, *op. cit.*, p. 95.

<sup>26</sup> その請願書にサインしたのは、保守党議員のみならず、労働党議員も数名いたようである(A. H. Hanson, *op. cit.*, p. 98)。その請願書の骨子は、①郵政省は23万人の職員、1億4000万ポンドの資本投下を行っている企業体であり、他の政府機関とは異なること、②郵政事業は政党の利益に影響されてはならない、③郵政事業からの剰余金は大蔵省に吸収されるべきではなく、将来の投資のために郵政省の会計の中に留保されるべきである、④郵政省は商業ベースによって公益事業会社のような組織で運営することが望ましい、⑤諸問題を解決するために、小回りがきく強力な調査委員会を院内に設置すること、などである(星名定雄、前掲書、200頁参照)。

<sup>27</sup> 1969年の郵政事業の公社化に向けた動きについては、佐藤立「イギリス郵政事業に対する公的規制と公社化について」公益事業研究21巻1号69頁以下が詳しい解説を行っている。

<sup>28</sup> H. Robinson, *op. cit.*, pp. 433-434.

<sup>29</sup> 星名定雄、前掲書、202頁参照。

<sup>30</sup> 政策形成委員会は、郵政長官を長として12名がその委員となった(H. Robinson, *op. cit.*, p. 434.)。

<sup>31</sup> H. Robinson, *op. cit.*, p. 434. その結果、郵政省はそれまで存在していた本省直属の郵便監察官制度を廃止し、地域委員会(regional board)を設置した。このため、日常の運営についてその管内で起こったことは、その管内で処理できるようになった(星名定雄、前掲書、202頁参照)。

<sup>32</sup> H. Robinson, *op. cit.*, p. 435.

<sup>33</sup> 佐藤立、前掲論文、74頁。

<sup>34</sup> A. H. Hanson, *op. cit.*, p. 99.

<sup>35</sup> 佐藤立、前掲論文、74頁。

<sup>36</sup> 遠山嘉博『イギリス産業国有化論』(ミネルヴァ書房、1973年)91頁。例えば、郵政省を除き、戦前に当該産業全体が国有化された事例は、1926年のイギリス放送教会の設立のみである。その他の事業において、例えば中央電気局の場合には、同局の電力購入先である発電会社および電力供給先である配電会社は私営のまま残されるなど、事業の一部の公有

化がなされるのみであった(同、97頁)。

<sup>37</sup> 同上、98-105頁。

<sup>38</sup> 同上、51頁。

<sup>39</sup> イギリス公社制度についての先駆的な研究として、山田幸男「英国における公社制度の発展とその公法学上の諸問題」神戸法学会編『神戸経済大学創立五十周年記念論文集・法学編(1)』(有斐閣、1953年)3頁以下参照。また、イギリス公社制度に対する法的統制のあり方を考察するものとして、三橋良士明「イギリスにおける公社の法的コントロール」法政論集62号35頁以下参照。

<sup>40</sup> 郵政省大臣官房文書課総合企画室編、前掲書、191頁。

<sup>41</sup> 国有化産業特別委員会は、質問や討議に政党が介入するという欠陥を補うために、長と派的な機関を設けて、国有化産業に関する情報の収集や政策の検討という任務にあたった。かかる国有化特別委員会の設立の目的・経緯については、遠山嘉博、前掲書、197頁。

<sup>42</sup> 「イギリス郵政事業の将来の責任と組織」郵政省大臣官房文書課総合企画室編、前掲書、194頁。

<sup>43</sup> 同上。

<sup>44</sup> 同上201頁。②の点については、他の職業を兼任する理事の場合、郵政公社の仕事に対する詳細な知識や理解の点で専任の者に劣り、またある場合にはその責任を軽くみるおそれもあることが指摘されている。

<sup>45</sup> 同上、194-195頁。

<sup>46</sup> 同上、195頁。

<sup>47</sup> 星名定雄、前掲書、204頁参照。

<sup>48</sup> 「郵政省の再編成」に関する具体的な考察を行うものとして、佐藤立、前掲論文、91頁。

<sup>49</sup> このうち電気通信部門については、1981年に成立した、British Telecommunications Act 1981によって、郵政公社から“British Telecommunications”という名の公社に、その業務が移管された(British Telecommunications Act 1981). s. 1. 2)。

<sup>50</sup> 星名定雄、前掲書、206頁参照。

<sup>51</sup> この規定は、「郵政省の再編成」の時にはなかった規定である(佐藤立、前掲論文、105頁)。

<sup>52</sup> 郵政公社設立当初は、公社専任の所管大臣として「郵便電電大臣」が設立されたが、その後は、産業省大臣、貿易産業大臣などが郵政事業を所管している(星名定雄、前掲書、206頁参照)。

<sup>53</sup> 他の国有化産業の場合、政策に関する一般的な問題ではなく、例外的に特定の事項に対して所管大臣が関与する場合には、それぞれの国有化法にその具体的な事項を列挙しているのが通例であるといわれている(佐藤立、前掲論文、94頁)。

<sup>54</sup> 前掲「イギリス郵政事業の将来の責任と組織」郵政省大臣官房文書課総合企画室編、前掲書、195頁。

<sup>55</sup> 佐藤立、前掲論文、99頁。

<sup>56</sup> 公社化直前の1968年における手紙の取扱量は、115億通であり、郵便配達サービスの目安としての翌日配達率についても、第一種郵便の場合94パーセントが翌日に配達されていた(Post Office Report and Accounts (London, HMSO, 1971), p. 10.)。また、星名定雄、前掲書、206頁参照。

<sup>57</sup> 佐藤立、前掲論文、77頁。

<sup>58</sup> 遠山嘉博、前掲書、276頁。

<sup>59</sup> L. J. ティヴィー著・遠山嘉博訳『イギリス産業の国有化』(ミネルヴァ書房、1980年)175頁。例えば、農務大臣は食料品価格の抑制や競争の助長、生産の拡大などに取り組むよりも、農場主や農民の利益の拡大に熱心であるといったように、当時の経済関係各省の大臣・幹部は、消費者よりも生産者の肩を持つきらいがある、ことが指摘されている(W. A. Robson, Nationalised Industry and Public Ownership, p. 243. W. A. ロブソン著・高橋達男訳『政府と企業』(産業能率短期大学出版部、1970年269-270頁))。

<sup>60</sup> 遠山嘉博、前掲書、280-282頁。

<sup>61</sup> Tony Prosser, Nationalised Industries and Public Control, Basil Blackwell, 1986, p. 152.

<sup>62</sup> Ibid., pp. 152-153.

<sup>63</sup> L. J. ティヴィー著・遠山嘉博訳、前掲書、175頁。

<sup>64</sup> Post Office Users National Council, Annual Report 1979-80, p. 34.

<sup>65</sup> 郵政省大臣官房文書課総合企画室編、前掲書、257頁。

<sup>66</sup> それによると、①協議会の議長、委員は大臣により任命され、協議会の経費は大臣が支弁するべきである。②協議会は、規制機関ではなくあくまで諮問機関である以上、利用者のためにその意見を伝える権限は与えられるべきであるが、それ以上に強力な権限は与えられるべきではない。③公社は、サービスに関する重要な提案も含め、サービスの全国的な基準について協議会に諮り、またこのような事項に関する協議会の勧告を考慮することを義務付けられるべきであるが、それと矛盾する結論を出すことを妨げられないことなどである(郵政省大臣官房文書課総合企画室編、前掲書、198頁)。

- <sup>67</sup> 「イギリス郵政省公社化に関する白書」郵政調査時報 8 巻 1 号 40-50 頁。
- <sup>68</sup> 同上、43 頁。
- <sup>69</sup> 各地方協議会については、大臣によって任命された議長、および大臣と協議会の任務に利害関係を持つ者の利益を代表すると認められる団体と協議のうえ、24 名を超えない範囲で、大臣が任命する者で構成される (POA. s. 14. 3.)。
- <sup>70</sup> Post Office Users National Council, Annual Report 1979-80, p. 33.
- <sup>71</sup> この点について、国有化産業特別委員会の意見は次のとおりである。すなわち、利用者協議会は、本来サービスの基準と質に関して意見をいうべきであって、それ以上に強力な権限を与えると、郵政公社の能率的経営を抑制することになる。協議会は本質的には、諮問機関であって、規制機関ではない、という判断があったようである (前掲「イギリス郵政事業の将来の責任と組織」郵政省大臣官房文書課総合企画室編、前掲書、198 頁)。
- <sup>72</sup> 同上、198 頁。
- <sup>73</sup> Tony Prosser, op. cit., p. 158.
- <sup>74</sup> Ibid., p. 158. もっとも、中央運輸諮問委員会の場合は、利用者によるボランティア組織という程度に扱われ、British Rail によって無視されていた、とまで言われていた。
- <sup>75</sup> 1970 年の設立当社から、POUNC はさまざまな問題に対して提言をしてきたが、1982 年 3 月までに公刊されている報告書 28 件のうち、22 件までが料金に関するものである (Post Office Users National Council, Annual Report 1981-82, p. 34)。
- <sup>76</sup> Tony Prosser, op. cit., pp. 160-161.
- <sup>77</sup> Ibid., p. 161.
- <sup>78</sup> Ibid., p. 163.
- <sup>79</sup> むしろ、生産性の向上、事業の効率化等の改革を先に進めるべきとの提案が行われている (Post Office Users National Council, Annual Report 1979-80, p. 13.)。
- <sup>80</sup> Tony Prosser, op. cit., p. 163.
- <sup>81</sup> Ibid., p. 165.
- <sup>82</sup> Ibid., p. 176.
- <sup>83</sup> Ibid., pp. 176-183.
- <sup>84</sup> Ibid., p. 181.
- <sup>85</sup> Ibid., p. 183.
- <sup>86</sup> Ibid., p. 186.
- <sup>87</sup> Ibid., p. 188.
- <sup>88</sup> Ibid., p. 188-189.
- <sup>89</sup> W. A. Robson, op. cit., p. 261. W. A. ロブソン著・高橋達男訳、前掲書、288 頁。
- <sup>90</sup> Ibid., p. 261. 同上、288 頁。
- <sup>91</sup> Ibid., pp. 264-266. 同上、291-293 頁
- <sup>92</sup> Tony Prosser, op. cit., p. 161.
- <sup>93</sup> Ibid., p. 190.
- <sup>94</sup> Ibid., p. 190.
- <sup>95</sup> Ibid., pp. 191-192.
- <sup>96</sup> Post Office Reform: A world class service for the 21st century, Cmnd4340, HMSO.
- <sup>97</sup> 2000 年の郵政事業改革を解説したものととして、北清広樹「最近の英国郵便事業の動向について」郵政研究所月報 (2001. 5) 38 頁以下参照。
- <sup>98</sup> Post Office Reform., p. 2.
- <sup>99</sup> Ibid., pp. 4-10.
- <sup>100</sup> Ibid., p. 7.
- <sup>101</sup> 罰金は、売り上げの 10 パーセントを超えない範囲で課される (PSA. s. 30. 2.)。
- <sup>102</sup> Post Office Reform., p. 1.
- <sup>103</sup> Ibid., pp. 6.
- <sup>104</sup> 榊原秀訓、前掲「イギリスにおける民営化と規制改革」、206 頁。
- <sup>105</sup> 原野翹、前掲論文、11 頁以下参照。
- <sup>106</sup> 三橋良士明、前掲論文、62 頁以下参照。
- <sup>107</sup> Tony Prosser, op. cit., p. 135. 榊原秀訓、前掲「イギリスにおける国有企業および民営化企業の法的検討」、198 頁以下。