

自由化後の郵便事業の最適産業構造について：日本・英国・スウェーデン市場からの帰納

実積, 寿也

九州大学大学院経済学研究院産業・企業システム部門：教授：通信政策, 通信経済学, 公共経済学

<https://doi.org/10.15017/15747>

出版情報：経済学研究. 74 (2), pp.101-120, 2007-10-30. 九州大学経済学会
バージョン：
権利関係：

自由化後の郵便事業の最適産業構造について

—日本・英国・スウェーデン市場からの帰納[†]—

実 積 寿 也

1. はじめに

事業開始に先立って一定のネットワーク施設の整備を必要とする郵便事業(一般信書便事業¹⁾を含む。以下同じ。)は、規模の経済性および費用の劣加法性を有し²⁾、自然独占産業としての特質を持つものと考えられてきた。そのため、各国の郵便サービスは国営あるいは国から特別の事業免許を付与された公的事業体によって独占提供されるというのが伝統的な産業構造であった。

しかしながら、その状況は一部の国において大きく変わりつつある。競争圧力から既存事業体を保護するような参入規制と、当該事業者の収支均等を保障する料金規制の下では、合理化を行うインセンティブが生まれ得ず、提供される財・サービスの品質は悪化し、料金は非効率的な水準に高止まりする。さらに、規制庁による介入は情報の非対称性等の「規制の失敗」に阻まれ、最適な結果を得ることが難しい。そのため、郵便市場に競争原理を導入し、より高品質なサービスをより安価に提供できる産業構造を実現することが目指されている。すなわち、市場開放による新規参入事業者の登場により既存事業体の経営に一定の規律を与え、既存事業体の効率性向上とそれによる料金低下、社会的余剰の増大が企図されている。さらに、独占下

においてはほとんど期待できない広告・宣伝競争あるいは技術開発競争が進展することにより需要が成熟・高度化し、市場規模自体が拡大すれば、規模・範囲の経済性などの発揮を通じて効率性の改善がもたらされる。わが国においては、2003年4月の日本郵政公社の設立に併せて、「民間事業者による信書の送達に関する法律」(以下、「信書便法」)が施行され、明治以降130年を超える国営独占を停止し、民間事業者への

[†] 本稿は、科学研究費補助金(基盤研究(C) No. 17530182)の助成を受けた研究成果の一部をとりまとめたものである。

- 1) 2003年4月の信書便法施行により、これまで国の独占とされていた信書の送達事業について民間事業者の参入が可能となった。参入は、「一般信書便事業」と「特定信書便事業」の二形態である。一般信書便事業は、すべての信書の送達が可能となる「全国全面参入型」の事業で、ユニバーサルサービスを確保するため、
 - 1) 利用しやすい全国均一料金(最低基本料金80円)、
 - 2) 全国における原則毎日1通からの引受・配達、
 - 3) 随時、簡易かつ秘密の保護が確実な差出方法といった条件が付されている。一方、特定信書便事業は、「特定サービス型」で、次のいずれかに該当する信書便の役務のみを提供する。
 1. 長さ、幅及び厚さの合計が90センチメートルを超え、又は重量が4キログラムを超える信書便物を送達
 2. 信書便物が差し出された時から3時間以内に送達
 3. 料金の額が1,000円を下回らない範囲内において総務省令で定める額を超える信書便物を送達
- 2) 日本の郵便事業に関しては実積(2004a)や和田ほか(1998)により、欧米の郵便事業に関してはCohen et al.(2002, 2004)に規模の経済性の存在が示されている。

市場開放が既に実施された。EUでは、域内における情報・モノの流れを円滑に行えるようにする観点から発出された二次にわたる郵便指令(European Commission 1998, 2002)に基づき、2011年からの完全自由化を目指して域内各国で関係制度の整備が進められており、スウェーデンにおいては既に1993年より、また、英国においては段階的自由化を経て2006年1月より、市場の完全開放が達成されている³⁾。

しかしながら、自然独占性が機能する下では、法的独占を撤廃しただけでは所期の効果は達成困難である。新規参入が発生したとしても、一部のニッチ市場にとどまり、独占的な既存事業者に対して実質的に影響をもたらすだけの経営規律を及ぼすことは期待できない。したがって、政策目的を達成するためには、何らかの参入促進支援策の導入が必要となる。本稿では、ネットワーク設備共用という側面から、競争的な郵便市場の創出に適した産業構造とそれを実現するための支援策について議論する。

本稿の構成は以下のとおりである。まず、第2節において郵便事業におけるネットワーク設備の構造について概説し、次いで第3節において新規参入促進のためのネットワーク開放策について議論する。ここでは、実積(2004a)と同様に、郵便事業と電気通信事業との異同に着目する。第4節においては、わが国市場とともに、英国市場とスウェーデン市場の現状を概観する。これら3カ国はそれぞれ特徴的な自由化枠組みを選択した結果、異なる産業構造が成立している。第5節はわが国の郵便市場制度に関する提言であり、最後の第6節は全体のまとめ

に充てられる。

2. 郵便のネットワーク設備

本節では、ネットワーク産業としての経済的分析が進んでいる電気通信事業(特に加入電話事業)を基準として、郵便事業のネットワーク設備について概観する。

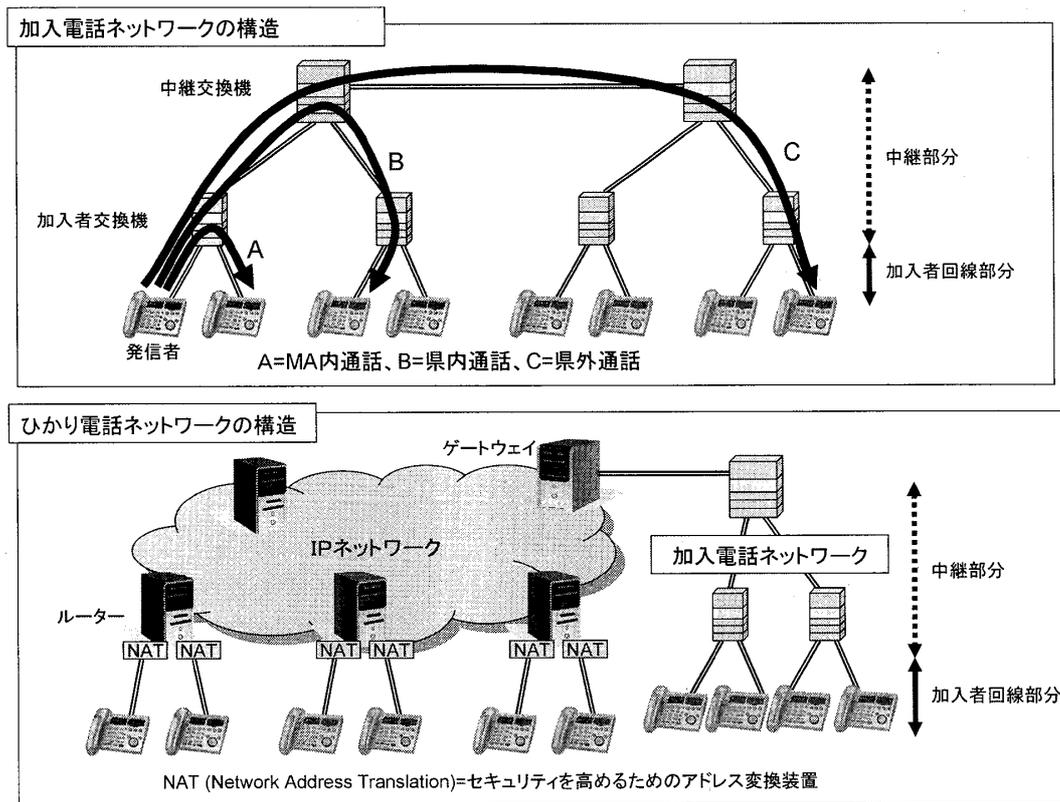
2.1. 電気通信事業のネットワーク

電気通信事業の生産設備についてみてみよう。通信サービスを提供するためのネットワーク設備は、利用者の通信端末を最寄りの局舎に設置されている加入者交換機に収容するためのアクセスネットワークと、加入者交換機同士を接続する中継ネットワークに大きく分類することができる。加入電話サービスを提供するための具体的設備と対照させた場合、アクセスネットワークとは、利用者の通信端末から始まって局舎にある加入者交換機の直前にある主配線盤(Main Distributing Frame, MDF)⁴⁾までのネットワーク設備を意味し、中継ネットワークはMDFより上流のネットワーク設備に該当する(図1)。

利用者はアクセスネットワークを自らの端末設備とつなぐことにより、通話の着信者となることができ、緊急通信を発信することができる。通話発信者となる場合には、それに加え、中継ネットワークの機能を利用しなくてはならず、通話相手先の端末がアクセスネットワークに接続されていることが必要である。そのため、ある一定の利用者集団に通話サービスの提供を行

3) 自由化をめぐる経緯については実積(2004b)を参照されたい。

4) 利用者宅から局舎に集まってきた大量のケーブルを加入者交換機に接続する前に整理するための配線分配装置。



出典：筆者作成

図1 NTTの電話ネットワークの構造

なおとする電気通信事業者は、実際の通話サービスの提供に先立って全ての利用者と「加入契約」を締結して、アクセスネットワークに收容するという行為を済ませておく必要がある。電話サービスの加入者Aが加入者Bに電話をかける場合、通話シグナルは、「加入者Aの端末→加入者Aを收容するアクセスネットワーク→中継ネットワーク→加入者Bを收容するアクセスネットワーク→加入者Bの端末」という経路で流れる。これらネットワーク要素は逆方向の通信に関しても全く同じ機能を果たす。その意味で、電気通信の中継ネットワークとアクセスネットワークは受発信に対してシメトリックである。

アクセスネットワークの必要規模とそのコストは利用者数に比例するが、各人の実際の通話

利用量とは無関係な一定額であり、いわゆるNTSコスト（non-traffic-sensitive cost）としての性質を持つ。それに対し、中継ネットワークの必要規模・コストは利用者の通話利用量に比例的に決定されるTSコスト（traffic-sensitive cost）である。そのため、NTTの料金体系においては、前者は月額基本料金で回収され、後者は通話料金で回収される。

2.2. 郵便事業のネットワーク

郵便事業のネットワークも、アクセスポイントと郵便局（集配局）を結ぶアクセスネットワークと、郵便局間を結ぶ中継ネットワークに分類することができる点は電気通信事業のネットワークと同様である。

しかしながら、第一の相違点として、アクセ

スネットワークは非対称性を持ち、発信側と着信側で構造が大きく異なる。発信側では利用者が郵便物を最寄りのポストあるいは郵便局の窓口まで持参することによって郵便サービスの利用を開始するため、アクセスネットワークの基点（アクセスポイント）は郵便ポストあるいは郵便局の窓口であり、その終点は郵便局のバックオフィスにある郵便取扱部署（郵便課）になる。利用者宅との一対一の関係性は例外的な場合⁵⁾を除けば存在しない。それに対し、原則として郵便局の職員が戸別配達を行なう着信側では、ネットワークの基点は郵便課であり、終点は利用者宅ということになる。着信側のアクセスネットワークは集配局を基点として地域住民の全ての住居を訪問可能な巡回経路として構築され、利用者（宅）との一対一の対応関係がある（図2）。

そのため、発信側ネットワークの提供費用についてはTSコストとしての性質を持つが、着信側ネットワークの規模は配達区域内の宛先数によって決定され、一定限度内であれば取り扱われる郵便物の量には比例しないのでその費用はNTSコストとなる。Cohen et al. (2002, 2004) は、配達作業における固定費用の源泉は配達経路上の移動に要する費用であることを指摘し、取扱い数量が配達経路の短縮を可能にするレベルにまで低下することによってはじめて固定費部分に変化が生じると述べている。ユニバーサルサービス義務を負う事業者の場合は、ネットワーク規模が地域人口等によって規定さ

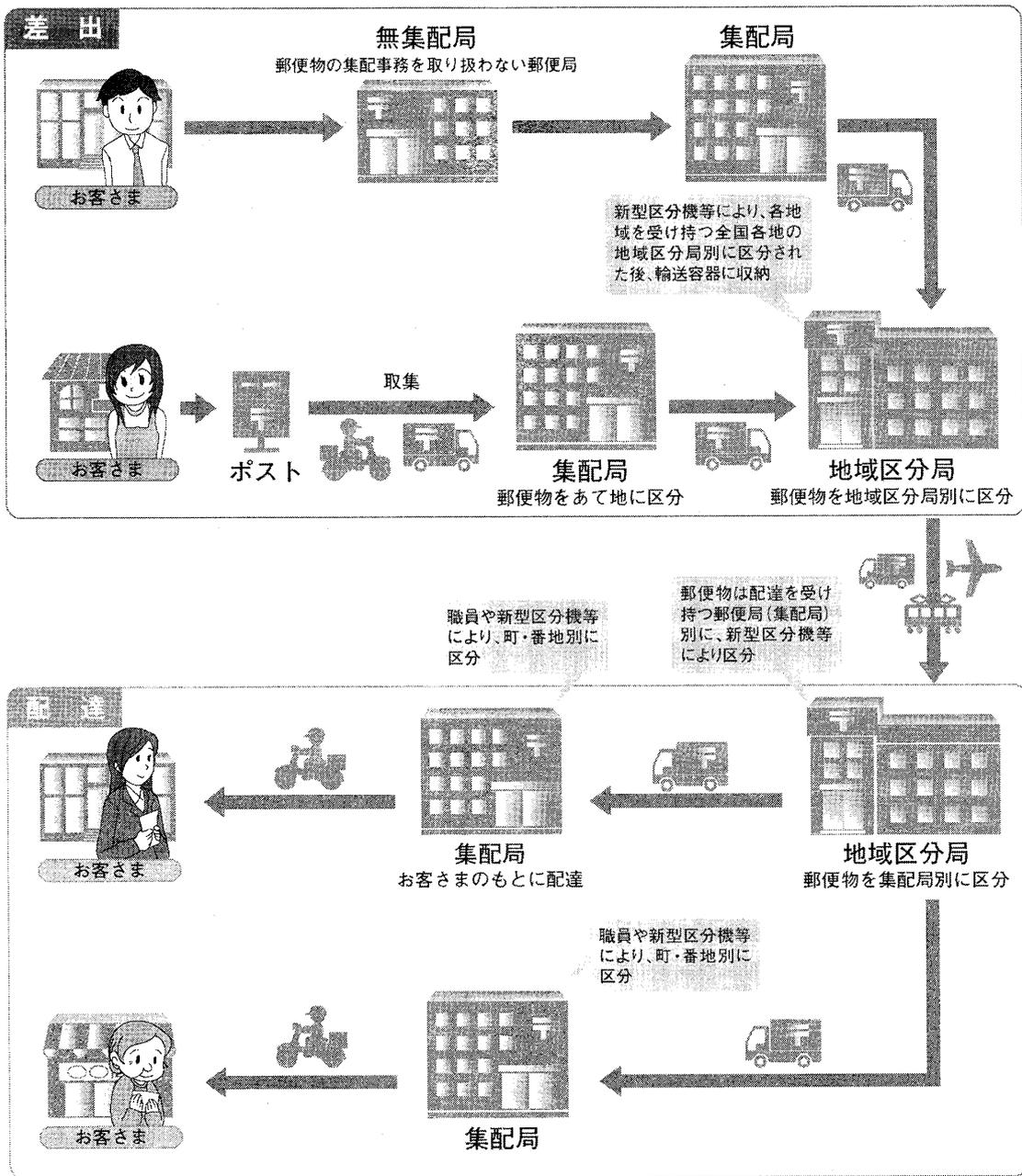
れ⁶⁾、取扱い郵便物量との比例関係が希薄となるため、発信側についてもNTS性を持つ可能性がある⁷⁾。結論として、ユニバーサルサービス提供義務を負う事業者についてはアクセスネットワーク全体がNTSコストの性質を持ち、その義務を負わない事業者については着信側のアクセスネットワークに関してのみNTS性を考慮できるということになるものと考えられる。

郵便サービスの利用に先立って必要となるのは、自らの住所を郵便局に通知しておくことのみであり、電気通信の場合のように「加入契約」を締結して月額基本料を支払い続ける必要はない。利用者が負担する必要があるのは、郵便サー

5) 通常郵便物や小包郵便物を大量に差し出す場合など、郵便局に郵便物を持参することが困難である場合には、集荷サービスが利用可能である。また、事業所などの本社からスタートして、支店間を巡回しながら郵便物の集荷・配達を行なう「巡回郵便」と呼ばれるサービスも存在している。

6) 郵便局設置数の最低水準については、ユニバーサル郵便サービスの確保の観点から設定されるのみならず、金融排除問題解決という観点からも指定される場合がある。事実、わが国の郵便局では郵便貯金と簡易保険のサービスが提供されているし、英国においても郵便局で年金を受け取ること等が可能である。わが国においては、日本郵政公社法施行規則第二条、信書便法施行規則第九条が郵便局等のアクセスポイントの最低設置基準を定めているが、後者は専ら郵便サービスのユニバーサルサービス性の確保が主眼であるが、前者については金融サービス提供拠点の確保という目的を含む。英国では既存事業者 Royal Mail の免許条件 (Schedule 2 Condition 3) として、また、ドイツでは連邦政府のユニバーサルサービス令 (der Post-Universaldienstleistungsverordnung) に、郵便局の設置基準がそれぞれ明記されている。スウェーデンでは、郵便局の最低設置基準等の定めはないが、既存事業者 Posten がアクセスポイントを廃止しようとする際、一定の条件を満たす場合には規制庁の事前認可を必要とする旨が免許条件 (Condition 1.3) に含まれている。

7) もちろん、ネットワーク上を流れる郵便物の量が増大し、一定の水準を超えれば、施設増強が求められるので、NTS性が保たれる範囲には一定の制限があることは電気通信の場合も郵便の場合も同じであるが、その範囲の大きさは郵便の方がはるかに狭い。しかし、郵便物の利用総量がピークアウトし、大口の差出・受取人には戸別の集荷・配達サービスが既に提供されている現状を考えれば、着信側ネットワークの変動部分は現実的にはきわめて小さい。また、取扱い数量が僅少な場合は、事前に巡回経路を設定する必要がないので、着信側ネットワークはアドホックな配達経路で構成される。その場合、必要コストはTS性をもちうる。



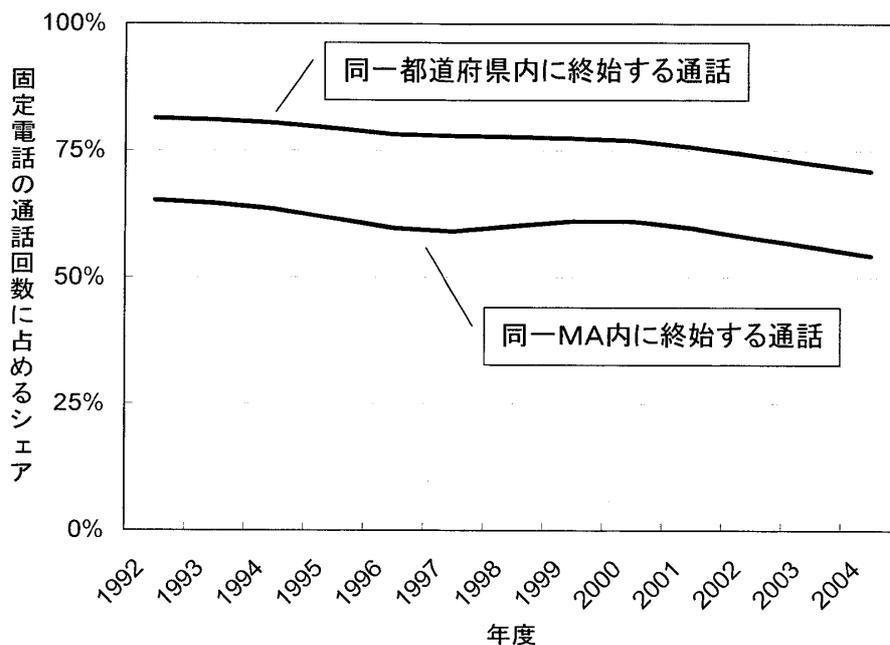
出典：日本郵政公社（2006）

図2 郵便サービスのネットワークの構造

ビスの利用毎に要求される従量料金のみであることが電気通信ネットワークとの二つ目の相違点である⁸⁾。第一および第二の相違点のため、郵便事業におけるアクセスネットワークの競争上の意味合い、すなわち参入障壁としての位置づけは、電気通信分野の場合とは異なったものとなりうる。

さらに、第三の相違点として、電気通信の場

8) 英国のように、Royal Mailの郵便局ネットワークを維持するための補助金が供与されている場合は、税金という形で「加入料金」が支払われていると解釈できる余地がある。わが国においては、郵政省、郵政事業庁、および日本郵政公社を通じて、郵政三事業の独立採算性が維持されてきたため、そういった意味でも「加入料金」の支払は存在しない。



注: MA(Message Area、単位料金区域)は、NTT東西であれば昼間3分8.5円で通信できる地域のことを意味し、現在、全国に567存在する。

出典: 総務省HP (http://eidsystem.go.jp/market_situation/telecom_market_situation/traffic/domestic/)より筆者作成

図3 近距離固定通信のシェア

合は資本集約型設備であり、郵便事業については労働集約型設備である点がある。この点に着目して、郵政事業の公社化に関する研究会では、郵便事業の参入障壁が電気通信と比較して低いものであるという結論を導いた(2002, p.57)。しかしながら、郵便事業には電気通信事業のような巨大な固定的資本設備は必要ないが、集配作業に従事する職員に体化されたノウハウや、転入・転出者から任意で提出される住所変更情報、130年を超える歴史から醸成されたブランド力・地域住民からの信頼感といった莫大な無形資産が存在する。これら無形資産の獲得に投下された費用の少なくとも一部分は埋没費用としての性質を持つ。したがって、有形資産とともに無形資産も考慮に入れた場合、果たして郵便事業の参入障壁が比較的低いという結論を維持できるかは疑問である⁹⁾。

3. ネットワーク開放政策

3.1. 参入障壁としてのアクセスネットワーク

生産設備提供費用の一部がNTSコストであるということは、サービス提供において一定の固定的支出が要求されることを意味する。当該コストの総コストに占める割合が大きければ、それは規模の経済性をベースとした自然独占的状况を生み、新規参入者にとって参入障壁として機能しうる。

電気通信事業におけるアクセスネットワークと中継ネットワークのコストシェアに関する情報は明らかとなっていないが、費用のNTS性、データ圧縮技術と回線多重化技術の長足の進歩、同一メッセージエリア(MA)内あるいは同一都道府県内で終始する通話の割合が過半を占める通話利用状況(図3)からすれば、ア

9) この点は、実積(2004a)においても主張している。

アクセスネットワークに係る費用のシェアが大きいことは容易に推察できる。電気通信市場の自由化を果たした各国において、競争の進展が、事業創始にあたってアクセスネットワークの構築を必要としない長距離・国際通信市場を嚆矢として展開してきているという事実は、当該ネットワーク部分が新規事業者にとって大きな負担＝参入障壁であることを裏付けている。

郵便事業においてもアクセスネットワークが一定の参入障壁を構成していることは明らかだと思われる。先に引用したCohen et al. は、米国USPSのデータを用いて郵便サービスの費用関数について分析を行い、宛先区分等の仕分け作業は固定費用の比率が少ない（4%）ものの、配達作業に関しては固定費用の比率が高いため（52%）、全体費用の37%が固定的な性質（NTS）を持ち、規模の経済性が強く働くことを指摘している（2002、2004）。わが国において、ユニバーサルサービス維持の観点から一定のアクセスネットワークの自力構築¹⁰⁾を参入条件として義務付けられている一般信書便事業への新規参入者が現時点で皆無である一方、そうした設備面の制約のない特定信書便事業への新規参入が228社存在するという事実（2007年8月9日現在）は、その反映である。

3.2 電気通信におけるネットワーク開放

さて、アクセスネットワークが重大な参入障壁を形成しており、それが市場自由化の本来の目的の達成を妨げている場合には、何らかの政策介入が要請される場合がある。

電気通信事業においては、既存事業者のネットワーク開放ルールの確立が求められる。具体的には、相互接続規定の整備と支配的事業者（significant market power, SMP）の保有するネットワーク機能のアンバンドリング、という形で実行されることが通例である。

わが国の場合、1997年以降ネットワークの相互接続ルールが整備されてきており、現在、すべての電気通信事業者に対し他事業者からのネットワークの相互接続要求に原則として応諾すべきという義務付けが行なわれている（電気通信事業法第32条）。加えてエッセンシャル・ファシリティに相当する第一種指定電気通信設備を設置する事業者¹¹⁾には、アンバンドルした個々のネットワーク機能毎に約款を作成して、総務大臣の認可を得て公表する等の特別な義務が課されている（電気通信事業法第30条、33条）。接続約款に記される相互接続料金は、既存事業者の過去の非効率性を反映することのない水準となるよう、従来型の電話ネットワークについては長期増分費用（LRIC）方式、光ファイバアクセス回線については将来原価方式によって設定されている。接続料金の水準は、長期的な産業構造・市場構造を左右する。接続料金が高水準であれば、新規事業者にとっての参入障壁緩和に役立たず、短期的には競争市場の実現が期待できないものの、長期的にみた場合には代替的なネットワークの新規建設を促し、設備ベースの競争市場が実現する。低水準であれば、数多くの新規参入を呼び込むことを可能にするが、その競争はサービスベースに終始する。さらに、

10) 信書便法第9条において、一般信書便事業者の参入に先立って、全国をカバーする集配計画を立て、一定基準以上のポストを設置し、一週間に6日以上配達を確保する等の基準を満たすことが求められている。

11) 指定電気通信設備には、固定系（第一種）と移動系（第二種）があり、都道府県あるいは業務区域ごとの占有率をベースに指定され、前者についてはNTT東西の保有する県内電気通信設備が該当する。

ネットワーク設備を提供する既存事業者側の投資インセンティブを削ぎ、事業体力自体を減少させ、長期的な通信ネットワーク形成や新サービス導入に悪影響を及ぼす可能性がある¹²⁾。

市場開放を進める一方で、ユニバーサルサービスの提供に支障があってはならないという政策的要請も他方では存在する。人口分布や地勢が異なり、事業環境が均一ではない国土全体を、低廉かつ均一条件のサービスでカバーするためには、地域間（およびサービス間）の相互補助メカニズムを組込み、サービス全体で収支均衡を目指す必要がある。新規事業者に過度に有利な、つまり既存事業者にとっては安すぎる接続料金はユニバーサルサービス確保にも悪影響を及ぼす。

すなわち、ネットワーク開放ルールの整備においては、長期的に追及すべき産業構造と、ユニバーサルサービス確保の観点から考慮する必要がある。さらには技術開発の余地に関する見通しも重要である。技術開発の余地が乏しく、市場競争が品質ベースではなく価格ベースで展開され、さらに短期的な競争市場の確立が要請されるような局面であれば、新規参入側に有利な接続ルールを構築し、サービスベースでの競争市場の育成を図ることが望ましい。逆に、技術開発余地が大きく、長期的観点から市場成果を評価しうる政治状況にあり、加えて既存事業者によるユニバーサルサービスの維持が重要な政策課題である場合には、既存事業者の事業体力や技術開発余力の発揮、新規事業者による代替的技術の導入インセンティブを高めるために、既存事業者に有利な接続ルールの設定が最適選

択となる¹³⁾。

3.3. 郵便におけるネットワーク開放

郵政事業においても NTS 性の強いネットワーク構成要素の存在が参入障壁として機能する。ただし、既述のとおり、ユニバーサルサービス義務を負わされているか否かによって参入障壁となるアクセスネットワークに発信側部分が含まれるかどうか左右される。そのため、郵便市場自由化を実質的なものとするための新規参入支援策はユニバーサルサービス提供責任の分配に応じて複数のバリエーションが存在し、実際に各国で採用されている支援枠組みは電気通信の場合とは異なり一様ではない。

わが国の信書便法では、一般信書便事業にユニバーサルサービス義務の負担を求め、許可基準として同義務を果たしうる水準のネットワーク設備の保有を求めている（信書便法第9条）。つまり、発信側と着信側の双方のアクセスネットワークが参入障壁を構成する。他方で、既存事業者のネットワークのアンバンドル要素を組み合わせた事業構築という余地はなく、他の事業者とのネットワーク接続による事業展開は明文で禁止されている（信書便法第24条2項）。すなわち、信書便法が目指している競争とは、設備ベースの競争である。巨大なネットワーク設備の構築が必要な産業分野で設備ベースの競争を目指す以上、（既存ネットワークの転用が可能な隣接業界からの参入を除けば）新規参入が続出する事態は短期的には望みがたい。

わが国と同じく、新規事業者に自前のネットワーク設備の設置を求める制度を採用している

12) 実際、米国では後者の観点から、既存事業者のネットワーク開放義務の縮減が進められている。米国の事情については、谷脇（2005, pp.106-114）に詳しい。

13) ネットワーク開放ルールと競争市場の関係については、福家（2007）において詳細に議論されている。

のがスウェーデンである。同国では1990年以降からの段階的自由化を経て、1998年に市場の完全開放が成し遂げられている。ユニバーサルサービス義務の主体は国家自身とともに既存事業者 Posten が担い、新規事業者は同義務を負担しない。そのため、参入障壁の役割を果たすのは、わが国のケースとは異なり、着信側に限られる。同国の郵便サービス法 (Postal Service Act) では、事業ライセンスを取得した事業者に対し、私書箱を競争事業者に開放することのみを求め (Section 5d)、ネットワーク開放に関する一般的規定は存在しない。Posten の免許においても、「Posten が設置した私書箱宛の郵便物が競争事業者によって配達されてきた場合に適正な取扱いを行うこと」 (License terms and conditions 2.2.1) という条件以外は付されておらず、ネットワーク開放の義務はない¹⁴⁾。他方で、わが国の信書便法とは異なり、新規参入事業者が Posten 等の既存ネットワークを利用してサービスを構築することを積極的に禁止する規定はない。しかしながら、競争優位の源でもある郵便ネットワークの開放・接続が、なんらの公的介入なしに達成されることは想定できない。つまるところ、スウェーデン郵便市場への新規参入はわが国の一般信書便事業の場合と同じく、自前で end-to-end (E2E) のネットワークを構築しえた事業者によるものに限られている。

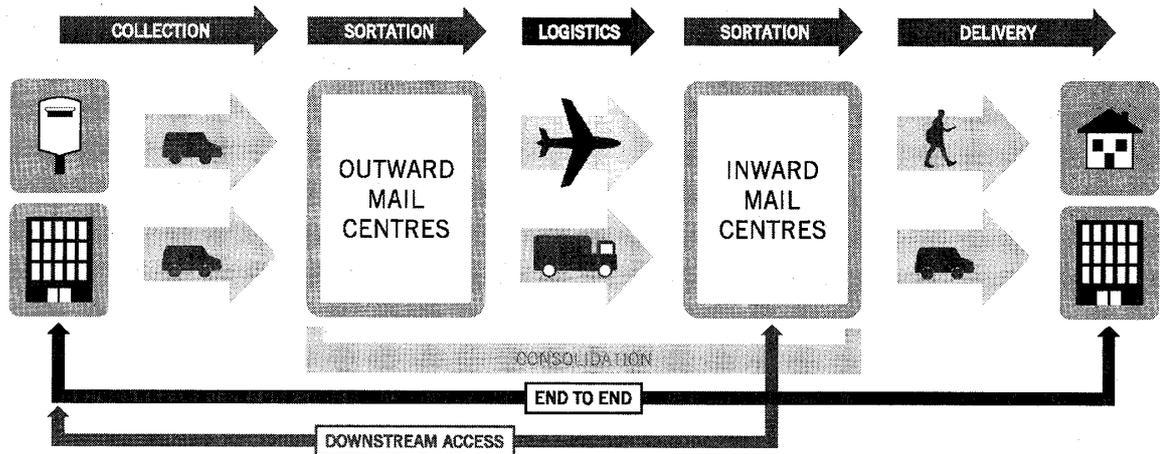
日本やスウェーデンと異なり、既存事業者の

ネットワークのアンバンドリングを制度として導入したのが英国である。基本法 (Postal Services Act 2000) にネットワーク開放に係る一般的規定がないことは日本やスウェーデンと同じである。また、新規参入者に対しユニバーサルサービス提供義務を負わせていないことはスウェーデンの場合と共通している。しかし、既存事業者 Royal Mail Group (RMG) への免許条件において、他事業者等に対してネットワーク開放を行なうべきこと、事業者間の交渉が不調の場合には規制庁 Postcomm が介入を行なうこと等の定めが置かれている (Condition 2 and 9)。第一号の接続協定は RMG と UK Mail の間で2003年2月に締結されたものである¹⁵⁾。2006年時点では、TNT Post UK、DHL Global Mail、Lynx Mail、Mail Plus、Citipost AMP、および Target Express が同様の協定を締結している (Postcomm 2006a, p.35)。いずれの接続協定も、着信側アクセスネットワークのみを対象とし (downstream access)、発信側アクセスネットワークは対象外である (図4)。2006年5月25日付けで修正された RMG に対する免許条件 (Condition 9) では、新規事業者側が集荷してきた郵便物を RMG に引き渡すという downstream access のみが唯一の接続形態と解しうる規定となっている。

接続料金は十分な高水準に設定されているわけではないため、新規事業者は独自の配達ネットワークを構築するインセンティブに乏しい^{16,17)}。事業展開にとって RMG のネットワークを中間財として利用することが事実上不可欠であり、同時に、小売市場において RMG との競争状

14) 英国で採用されている既存事業者の配達ネットワークの開放方策に関しては、スウェーデンにおいてもかつて検討課題となったが、新規事業者の CityMail 側がサービス品質の低下を懸念して利用を拒否したため、採用されなかったという経緯があることが、PTS 担当者へのヒアリング (2007年8月31日) から明らかになっている。

15) 締結の経緯については、実績 (2004b) を参照のこと。



出典：Postcomm (2006a, p.13)

図4 英国における郵便ネットワークの接続形態

況にあるという産業構造は、電気通信の場合と同じく、重大な反競争的行為の発生を懸念させる。中間財価格である接続料金と小売価格の差を縮めることにより、新規事業者のビジネスモデルを成り立たなくする「価格スクイズ」、あるいは「マージンスクイズ」はそういった行為の一例である。これについては、2006年5月にRMGの免許条件が改正され、現状の小売価格

と接続料金の差（マージン）と小売料金の比率は少なくとも2010年までは現状の水準で凍結することが定められた¹⁸⁾。

ユニバーサルサービス義務の対象と、実際に導入された既存事業者のネットワーク開放策に関して、上記3ヶ国の制度を比較したものを表1に示す。新規事業者に対してユニバーサルサービス義務を賦課するか否かにより参入障壁の大きさが異なり、当該障壁が実際に機能するか否かは導入されているネットワーク開放策に左右されるから、各国で成立が期待できる産業構造は短期的には異なる。

4. 実現された産業構造

4.1. 日本市場

本稿執筆時点（2007年8月）において、日本郵政公社とならんでユニバーサルサービスの提供義務を負う一般信書便事業への参入数はゼロである。したがって、自由化後4年超を経過し

16) 英国貿易産業省 (Department of Trade and Industry [DTI]) の郵便規制担当者に対するヒアリング (2007年6月11日) による。なお、英国貿易産業省は2007年6月、ブラウン新政権の発足に際し、Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform に改組された。

17) 全国1450の配達局のレベルまで区分が完了した60g未満の書状を持ち込む場合、セカンドクラス料金の約半分の13ペンスが課される。現行協定締結以前、RMGは、書状の配達コストは13ペンスを上回ると主張していた (2003年8月21日付け報道発表 (http://www.news.royalmailgroup.com/news/article.asp?id=911&brand=royal_mail))。一方、2007年3月23日付けのGuardian紙 (<http://business.guardian.co.uk:80/story/0,,2040802,00.html>) には、downstream accessを提供するためのコストは8ペンスに過ぎないというTNT Postの主張と、現行の13ペンスという接続料金水準では費用を賄えないというRMGの見解が紹介されており、2007年8月16日のFinancial Times紙 (<http://www.ft.com/cms/s/fcb37318-4b90-11dc-861a-0000779fd2ac.html>) には提供コストは平均18ペンスにのぼる旨が記されている。

18) RMGに対する料金規制の中間見直しに際して、TNTおよびUKメールは、バルクメールに関する接続マージンの拡大を要求していたが、Postcommは当該申請を却下している (Postcomm 2007b)。

表1 日・典・英の郵便制度比較

	日本(一般信書便事業)	日本(特定信書便事業)	スウェーデン	英国
ユニバーサルサービス義務の対象	全事業者	なし	Postenのみ	Royal Mail Groupのみ
既存事業者のネットワーク開放の有無	なし	なし	私書箱のみを開放	着信側アクセス網を開放

出典：筆者作成

てはいるものの、信書便を全国規模で取り扱う郵便市場では依然として日本郵政公社の独占が維持されている。ただし、郵便市場を論じる場合、わが国の特殊性として「信書」¹⁹⁾に該当しない書状を取り扱うメール便市場の存在を加味する必要がある。わが国では、EUのような外形基準に加えて、内容基準を重疊的に適用し、事業免許が必要な範囲をさらに限定しているためである。メール便を含む「郵便」市場の状況を図5に示す。全体規模が横ばいあるいはわずかな縮小基調にある中で、メール便市場自体は着実に拡大基調を維持している一方、通常郵便物の市場は大きく落ち込んでいる。2006年度の日本郵政公社の総引受郵便物数は対前年度比0.6%減の246.7億通、うち通常郵便物は222.8億通（対前年度比1.7%減）であり、市場規模は全体で1.9兆円（2005年度 対前年度比0.8%減）、うち通常郵便物は1.4兆円（同5.6%減）である。一方、ユニバーサルサービス義務を負わない特定信書便事業には228社の参入が実現しており、2005年度の引受物数は前年の倍以上の245万通、市場規模は12億円に達している（総務省 2007a；日本郵政公社 2006）。

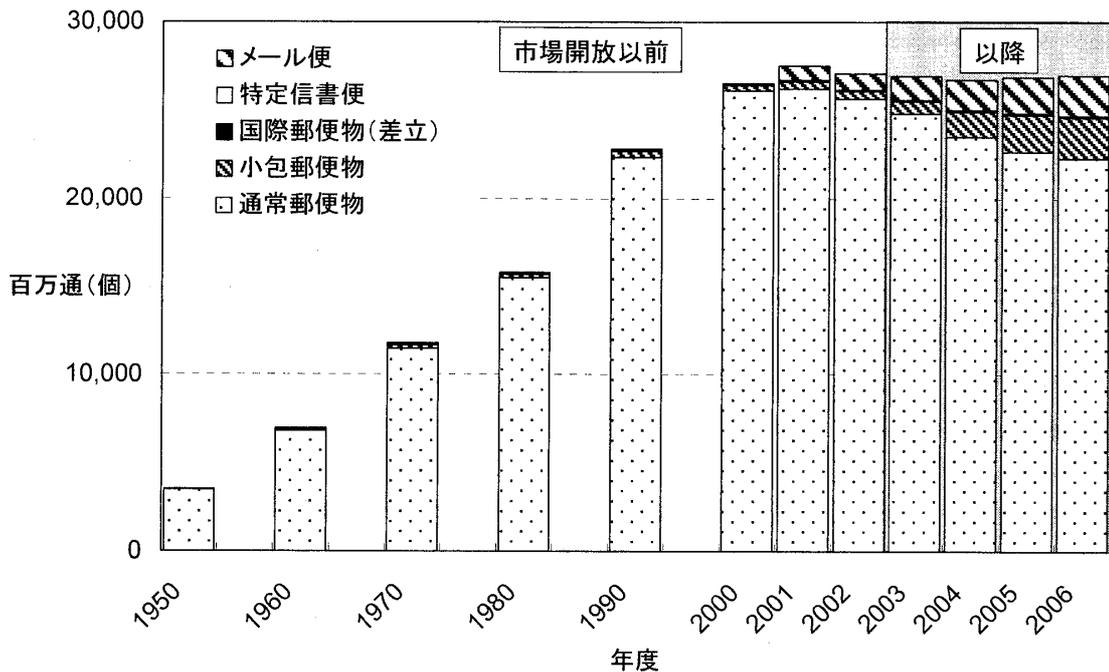
ユニバーサルサービス義務を果たすに足る発

着信ネットワークの構築という高い参入障壁を設定した結果、信書便送達サービスにおける日本郵政公社の独占は現在も継続中である。既存の内部相互補助メカニズムは信書便の市場に関しては温存されているが、メール便という隣接サービスに市場を侵食された結果、収益率は芳しくない。ユニバーサルサービス義務のないメール便事業者は、参入障壁となりうる着信側のアクセスネットワークに関して、取扱い数量が小さいことに起因する低い費用水準の恩恵を享受しているように思われる。のみならず、兼営している宅配便事業等との範囲の経済性を活用して積極的にネットワーク整備・サービス改善・合理化を進め、日本郵政公社を大きく上回る高い収益力を実現している²⁰⁾。日本郵政公社側も非信書（ダイレクトメールや小包）の送達サービスについて新サービスの提供を進めてきてはいるが、それが収益に大きな影響を及ぼすまでには至っていない。

つまるところ、信書と非信書の区別のないEU等の基準に照らせば、わが国の「郵便」市場では、メール便事業者に効果的にクリームスキミングされたことにより既存事業者のビジネスモデルが損なわれつつある。これは、自由化

19) 郵便法および信書便法では、「特定の受取人に対し、差出人の意思を表示し、又は事実を通知する文書」と定義されているが、メール事業者の側からは本定義の曖昧さがしばしば指摘される。

20) 日本郵政公社の郵便事業にかかる売上高経常利益率は2005年度決算において0.79%であるのに対し、ヤマト運輸は5.95%（2006年度、連結）、日本通運は2.73%（同）に達している。



出典：日本郵政公社ホームページ、総務省（2007a,b）および平成18年度宅配便等取扱実績（国土交通省 <http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha07/09/090704.html>）より筆者作成

図5 日本の「郵便」市場規模の推移

に際しての制度設計の段階で最も懸念されていた状況である²¹⁾。

4.2. スウェーデン市場²²⁾

1993年1月1日を以って、その時点において最後に残っていた“private mail”の独占が廃され、郵便市場が完全自由化されたスウェーデンでは、33の事業者が郵便ライセンスを得て業務を展開している。

旧郵政庁である Posten AB はユニバーサルサービス義務を負う最大の事業者であり、1994年3月1日に100%政府所有の有限責任会社に転換された。同社の国内郵便物取扱数はほぼ一定水準を維持してきていたが、2000年に32億6,300万通を記録して以降、年率1.7%で縮小し、

2006年には29億2550万通となっている。提供サービスの品質は国際的に高水準であると認識され、利用者に対するアンケート調査においても確認されているが、これは、同社が郵便市場の大部分において競争圧力を長年受け続けてきたことによると評価されている。Posten AB は主として機械化を通じた合理化を進めてきており、2006年の雇用者数は1993年時点より33.5%減の33,395人である。これにより、政府補助なしで国内の郵便配送システムを運営してユニバーサルサービス義務を満たし、利益を生むことができるようになってきたと政府は評価している。さらに、同社は海外市場進出も手がけており、例えば子会社のポステン・ロジスティック (Posten Logistik) を通じて、ノルウェー国内の営業網を拡大中である²³⁾。

32社の競争事業者のうち、今日までの時点で最も成功を収めているのは CityMail であり、2006年時点で約1400名のスタッフを擁して、

21) 郵政事業の公社化に関する研究会の最終報告(2002)を参照のこと。

22) 本節の記述は、PTS (2007) および PTS 担当者へのヒアリング (2007年8月31日) による。

1991年以来、企業発の大量郵便物を国内の3つの大都市とその近郊、および Gotland 島に対する配達サービスを提供してきている²⁴⁾。取扱物数は2000年には1億4,930万通であったが、2006年には2億7,500万通に増加し、売上は6億7,500万クローネに達した結果、近年は黒字経営となっている。大口郵便物の市場での国内シェアは約13%であり、全郵便物市場では8.6%である。他の新規参入事業者の大部分は、自前の切手と郵便ポストを設置してローカルな収集・配達サービスを提供し、一日当たり150～2,000通の郵便物を取り扱っている。2006年における取扱量の合計は1,100万通に過ぎない。

小規模の新規事業者が共同してより広域でのサービスを行なう動きもみられているが、自由化の影響は主として市町村内に終始するローカル郵便市場²⁵⁾での競争が高まったことに表れていると規制庁 (Post & Telestyrelsen [PTS]) は主張している。しかしながら、市場の現状に鑑み、規制庁自身、消費者保護および新規参入者支援のための政策の必要性は当面の間ゆるがないとも判断している。例えば、競争事業者のビジネス展開にとって不可欠な、私書箱、転居情報通知、郵便物転送、郵便番号システムといった Posten AB の郵便インフラの利用に関しては、法律に基づく支援措置が講じられている。

23) 2007年8月22日付のプレスリリースによれば、ポステン・ロジスティックは、子会社と DPD フランチャイズ網を通じて、小包、パレット、エクスプレス・サービスを北欧全体で展開する予定である (http://cws.huginonline.com/P/134112/PR/200708/1148525_5_13.html)。

24) カバーしている配達先は国内世帯・企業の40%超に相当する。なお、郵便物の配達頻度は3日に一度であり、毎日配達を行なう Posten AB と比較して劣位にある。

25) Posten AB の推計では市場の約15%がローカルな郵便物である。

このうち、転居情報通知については、1994年に Posten AB と CityMail が共同出資した独立会社 (Svensk Adressändring) が一括して業務を行なっており²⁶⁾、宛先誤記入等による郵便物転送については Posten AB が有料 (料金水準については事業者間交渉で決定) で実施している。

競争導入後14年を経過した現在、Posten AB が市場の91%を占有している。この数値だけからは競争環境はいまだ実質的なものとはなっていないとも判断しうるが、この原因は主に新規事業者のネットワーク展開が遅れている点にある。8.6%のシェアを有する CityMail のカバー世帯数が全国の40%に過ぎないことを考慮すれば、参入済市場におけるシェアは25% (=8.6%/40%) に達する可能性がある。事実、規制庁担当者によれば、企業向けサービスの一部においては50%のシェアを CityMail が獲得している。この意味で、スウェーデン市場の経験は、新規事業者の参入・発展可能性を強烈に示す一方で、参入の前提となる配達ネットワーク構築の困難さを顕現するものとなっている。

新規事業者からの競争圧力に対し、Posten AB は価格競争を余儀なくされ、料金体系のリバランシングを実施している。競争に直面している大都市における法人対象サービス (Bulk Mail) の価格は、1990年から2004年の間で実質8%低下し、主要な大口取引先についてはさらに22～30%の割引料金が提供されている。一方で、事実上の独占が維持されている消費者向けサービス (Single Pieces) の実質料金は同時期に34%程度上昇し、法人向けサービスの1.7倍程度の水準となっている (Cohen et al. 2007)。

26) 同社は転居情報サービスを独立採算で提供している。

Posten ABは、これに加えて、企業向けサービスに地域格差をつけたい意向を持っているが、競争裁判所が地域格差に一定の歯止めをかけている。結果として、新規参入が発生していない地域に郵便物を送付したいと考えている企業や、全国の一般消費者が競争のデメリットを被っている。しかしながら、人口が集中している大都市には一定の新規参入がみられること、および、郵便サービスに関する一般消費者の年間支出がわずか（年\$25～30）であることから（Cohen et al. 2007）、政府としては競争の負の側面については重大な影響があるとは考えていない（MIEC 2006）。

4.3. 英国市場²⁷⁾

2003年より市場開放を段階的に進め、2006年1月に全面自由化に踏み切った英国では、8月現在、17社が新規参入を果たしている。事業免許が必要な350g未満かつ料金1ポンド未満の以下の書状送達サービス市場の大きさは、取扱量204億通（2006年度）、総売上高46億5000万ポンド（2005年度）である。市場はつい近年まで拡大基調にあったが、2005年度以降減少・停滞傾向が定着しつつある（Postcomm 2006a, 2007a, 2007c）²⁸⁾。また、取扱郵便物の87%が企業発、60%は企業発国内消費者宛であり、金融機関等一握りの大口ユーザが需要の大半²⁹⁾を占めている（Postcomm 2007a）。2006年度時点においてRMGの着信側アクセスネットワー

クで取り扱われる郵便物の約6%、約12億通は接続協定によって委ねられた新規事業者の取扱郵便物であり³⁰⁾、前年度の5.39億通から倍増している（Postcomm 2006a, 2007a）。このことは、着信側ネットワーク開放が新規参入者の事業環境を大きく改善していることを伺わせる。RMGの着信側アクセスネットワークの利用料金の水準は十分に低いため、その利用拡大は、RMGにとっては減収要素である。RMG自身の推計によれば、2006年度料金規制の下にあるサービスの分野については7100万ポンドの減少効果を持つ（Royal Mail 2007）³¹⁾。

他方、集荷から配達までのE2Eの全経路を新規事業者が担当した郵便物は2005年度の時点で3900万通に過ぎず、2006年度はその水準からさらに10%程度低下することが見込まれている（Postcomm 2007a）。このことは、RMGは99.8%以上の郵便物に関して依然として着信側アクセスにおける配達責任を負っていることを意味する。その結果、発信側ユーザにとって競争は

27) 本節は、Postcomm (2006a, 2006b, 2007a)、Postcomm ホームページ (<http://www.psc.gov.uk/index.html>) およびDTI 担当者へのヒアリング (2007年6月11日) で得られた情報に基づく。

28) Postcomm (2007c) は今後数年間、市場規模は年間+1%～-3%の幅で推移すると予測している。

29) 上位500社が全郵便物の50%を発送している。

30) なお、RMGのネットワーク開放の相手方は郵便事業者には限定されない。2006年度においては約12億通が大口顧客との特別協定 (customer direct access) による取扱いである。 (http://www.psc.gov.uk/postcomm/live/about-the-mail-market/uk-market-reviews/postcomm-factsheets/Factsheet_-_About_the_mail_market_and_competition.pdf)

31) 本インパクトは、全減収規模からみればマイナーな要因でしかない。RMG自身の分析では、その大きさは、郵便利用クラスの見直し (downtrading: ファーストクラスからセカンドクラスへの変更など) や料金値上げによる利用量減少による減収寄与分の3割弱に相当するに過ぎない (<ftp://ftp.royalmail.com/Downloads/public/ctf/rmg/200607Part2Final.pdf>)。2007年8月16日付けのFinancial Times紙 (<http://www.ft.com/cms/s/fcb37318-4b90-11dc-861a-0000779fd2ac.html>) では、当該セクターの赤字転落 (2005年度1億1100万ポンドの黒字→2006年度1200万ポンドの赤字) の主たる要因は、雇用削減にもかかわらず年金基金への拠出額増大のために経費が増加したこと、および、法人向けバルクメールサービスで競争事業者にシェアを奪われていることであると報道されている。

目に見えるものとなっているが、着信側ユーザにとっては競争の認知は困難である。事実、発信者となることが多いために競争による料金低下を最大限に享受しうる企業ユーザは、こういった競争の成果を好意的にとらえている。昨年実施された Postcomm の調査によれば、郵便料金の大きな低下、サービス選択肢の増加、および RMG のサービス品質の改善があったと考えるか否かという質問の各々に対し、回答企業の 20%、38%、および 34% が同意を示している (Postcomm 2006b)。

取扱数量ベースで 2 割を失ったことは、RMG に対して一定の合理化規律を与え、その結果、サービス品質に改善がみられたというのが規制庁である Postcomm およびヒアリングを行なった DTI 担当者の評価である。事実、ファーストクラスと料金別納郵便に関する翌日配達目標 93% に関しては、それを超える 94% を記録するなど、2006 年度の事業目標 12 項目のうち 11 項目を満足させる成果を挙げている³²⁾。収支状況も改善され、2001 年 3 月の株式会社化以降、二期連続で営業損失を計上していた状況を脱して 2003 年度以降は黒字基調に復帰し、得られる収益の大きさは年々増大しつつある。Postcomm は RMG には依然として大きな経営改善の余地があると考えており、本年 8 月に公開された文書では、機械化計画の遅れと新サービス展開の停滞を指摘し、さらなる費用逓減と経営面での柔軟性向上を求めており、そのためには経営形態の変更に関しても検討を行なう旨を表明している (Postcomm 2007c)³³⁾。

接続協定を利用する新規事業者にとってはサー

ビス品質によって RMG と差をつけることは困難であるため、主として価格競争が展開されている。競争の結果、法人向けバルクメールサービスに関しては、RMG から、2005 年度中に 6,100 万ポンド分の市場を奪うことに成功した³⁴⁾。しかしながら、接続協定を利用する新規事業者は、RMG の小売料金と接続料金の格差の範囲内 (Postcomm 資料³⁵⁾によれば通常 2～3 ポンド) で全費用を賄う必要があるため経営状況は厳しい。そのため、新規事業者側は一貫して接続料金水準の値下げを求めてきており、財政余力のある TNT Post 等の一部事業者は、RMG の着信側アクセス網への依存から脱却することを目指し、自前の E2E 網の整備を検討していると報道されている³⁶⁾。

5. 産業構造選択のインパクト：着信側ネットワーク開放の意味

5.1. 新規事業者への効果

それぞれ異なった自由化枠組みを採用した 3 ヶ国の現状を前節において解説した。既存事業者のネットワーク開放メカニズムを有しない日本とスウェーデンにおいて、新規参入事業者の

33) なお、8 月 23 日付けの Financial Times 紙 (http://www.ft.com/cms/s/b7ea4a38-5110-11dc-8e9d-0000779fd2ac,Authorised=false.html?_i_location=http%3A%2F%2Fwww.ft.com%2Fcms%2Fs%2Fb7ea4a38-5110-11dc-8e9d-0000779fd2ac.html&_i_referer=http%3A%2F%2Fsearch.ft.com%2Fsearch%3FqueryText%3DPostcomm) では、Postcomm は Royal Mail の構造分離の可能性も視野に入れていることを伝えている。

34) 2007 年 8 月 16 日付けの Financial Times 紙 (<http://www.ft.com/cms/s/fcb37318-4b90-11dc-861a-0000779fd2ac.html>)

35) <http://www.psc.gov.uk/about-the-mail-market/uk-market-reviews/facts-about-the-competitive-mail-market.html>

36) 2007 年 3 月 23 日付けの Guardian 紙 (<http://business.guardian.co.uk:80/story/0,,2040802,00.html>)

32) <http://www.psc.gov.uk/about-the-mail-market/uk-market-reviews/facts-about-the-competitive-mail-market.html>

シェアが皆無あるいは1割弱にとどまっていることは、参入障壁の高さが反映された結果である。市場開放後14年間を経過したスウェーデン市場の状況について一定の均衡状況に達していると考えても差し支えないとすれば、新規事業者のためのネットワーク開放が行なわれない場合、既存事業者は90%以上の市場シェアを確保しうることになる。実際、欧州委員会においては「少なくとも80%以上」という評価がされているとPTS自身が述べている（PTS 2007）。しかしながら、当該状況をもたらした原因は主として新規事業者のE2Eのネットワーク展開が困難となっている点に求めることができることは先に指摘した通りである。

着信側アクセスネットワークの開放によって参入障壁を低めた英国においては、新規事業者の取扱高シェアは6%程度である。英国の場合、市場の完全開放からは1年半を経過しているに過ぎないため、このシェアが長期均衡水準であるとは到底言えない。実際、接続協定による取扱量は今日においてもなお増加傾向にあり、最新の推計（2007年5月）では月間取扱量は2億7300万通に達している³⁷⁾。スウェーデン市場のように企業向けサービスの競争が進めば市場セグメントによっては半数近くが新規参入者の取り扱いに転じる可能性があり、その場合、接続協定を利用するためにネットワーク展開に障害がない新規参入事業者の取扱高シェアは最大で全郵便市場の43%（法人市場シェア87%×新規事業者獲得シェア50%）にまで達しうる。いずれにせよ市場の完全開放直後において早くもスウェーデン市場のケースに匹敵するシェアが新

規事業者によって獲得されたことは、着信側ネットワークの開放が大きな意味をもっていたことを強く示している。なお、着信側ネットワークの開放主体を既存事業者に限定する必要はない。例えば、ドイツでは新聞配達網を使用したE2Eでの参入が実現している（Postcomm 2007c）。わが国のメール便事業者のように、宅配便ネットワークに重畳した事業展開も実績がある。戸別配達の代わりに私書箱への配達というオプションに特化すれば、コンビニへの物品配送網を利用するというオプションも有望である。

ただし、こうしたネットワーク開放メカニズムによって新規参入が促進されたとしても、直接の受益者は大口利用者である法人ユーザに限られ、一般消費者の享受するメリットは間接的なものにとどまる。一般消費者にとって競争の果実が直接及ぶようにするためには着信側ネットワークの開放だけでは十分ではないからである。2.2節で説明したとおり、郵便サービスは個々の利用者が最寄りのアクセスポイント（郵便ポストや郵便局の窓口）に郵便物を差し出すことによって提供がスタートする。そのため、郵便事業者のセールスマンの個別営業活動のターゲットとはなりにくい個人消費者向けマーケットで競争的な事業展開を行うためには、十分な数のアクセスポイント（発信側アクセスネットワーク）を新規事業者が設置・運営することが不可欠である。法人向け市場が取り扱い郵便物の過半を占める現状において新規事業者にこういった行為を求めるのは困難であり、事実、いずれの国においも個人利用者を主たるターゲットとした有力な新規事業者は登場していない。発信側ネットワークの開放メカニズムが存在している国は英国を含め存在しないことを考えれば、個人消費者向け市場における既存事業者の

37) http://www.psc.gov.uk/postcomm/live/about-the-mail-market/uk-market-reviews/postcomm-factsheets/Factsheet_-_Access.pdf

事実上独占状況は将来的にも揺るぎそうもない。競争の果実を広く一般国民に行渡らせるためには、発信側アクセスネットワークの開放について検討する必要があると思われる。

さて、法人向け市場における価格競争が料金リバランスを引き起こした場合、一般消費者の郵便利用環境が却って悪化する可能性があることはスウェーデン市場の経験からも明らかである。そのため、接続メカニズムを導入する場合には、上限価格規制や均一料金の義務付け等を行なうことにより競争のマイナス面が発生しない措置を講じる必要があることに注意しなければならない。

さらに、既存事業者のネットワークを利用するという事は、新規事業者のサービス展開において一定の制約をもたらす。ネットワークサービスのサービス品質は、最も品質の低いネットワークセグメントによって規定されてしまう。スウェーデンの CityMail がサービスの品質低下の懸念から既存事業者のネットワーク利用可能性を否定した件を想起されたい。電気通信ネットワークの場合とは異なり、郵便ネットワークにおいては個別機能毎のアンバンドリングがなされていないことが品質改善に関して大きな制約となる。アンバンドリングがないため、下位レイヤにあたる物理設備を既存事業者に依存しつつ、独自の付加価値部分を上位レイヤにおいて設定することで品質制約を回避するという、電気通信事業においては通例である戦略を採用することができない³⁸⁾。そのため、英国型の市場自由化は価格競争のみを促進し、品質競争を生み出さない可能性が高い。

また、価格競争に限ったとしても、ネットワーク開放のみでは公正な競争環境の実現には困難が多い。一定の基準に従って郵便物を分配して、

それぞれを別の事業者に差し出すような発送システムを構築することは（電話機の一機能 [LCR]³⁹⁾として安価に実現可能であった電気通信の場合とは異なり）大きな費用を要することを考慮すれば、新規事業者側は、既存事業者のブランド力を覆すに足るだけの料金格差を設定し、顧客企業にとってより有利な料金パッケージを提示することが要求される。加えて、着信側ネットワークを借りる場合、街頭において一般消費者が目にする配達人は全て既存事業者のスタッフということになり、新規事業者は実際の取扱いシェアに応じた市場認知度を獲得することができないため、少なくとも個人消費者向け市場では既存事業者のブランド力を覆すことは期待できない。

5.2. 既存事業者への効果

既存事業者にとって、着信側ネットワークの開放は新規参入の競争事業者を利する行為であるにとどまらず、当該ネットワークの維持コストを回収して、低廉な料金でユニバーサルサー

38) 仮定の話として、既存事業者の着信ネットワークを構成する局舎や配達用自動車を借り受けながらも、それらを運営する労働者として新規事業者側が高度に訓練したスタッフを派遣できれば、既存事業者には不可能な高度付加価値サービスの提供を行なうことができ、CityMail が懸念するような事態はある程度抑制することが可能であろう。

39) Least Cost Routing (LCR)、または Least Cost Switch (LCS) とは、ダイヤルされた電話番号を参照し、それに応じて最も通話料金が安い電話会社を自動的に選択するシステムのこと。類似の、単に特定の電話会社を自動的に選択するシステムは Automatic Carrier Routing (ACR) と呼ばれる。日本においては1985年の通信自由化に伴い日本テレコム（現・ソフトバンクテレコム）・第二電電（現・KDDI）・日本高速通信（現・KDDI）の新電電3社が営業活動を開始した際に、「ユーザがいちいち各社のプレフィックス番号をダイヤルしなくてもすむように」との配慮から導入が開始された。（フリー百科事典『ウィキペディア (Wikipedia)』による。）

ビス義務を果たすことを可能にする手段でもある。

固定的な配達経路の存在を前提とすれば、着信側ネットワークには規模の経済性の発揮が期待できるから、取扱量を増大させることで低廉なサービスを実現することが可能となる。そのため、市場規模が拡大しつつある状況においては他社に先んじて取り扱いシェアを確保し、価格面での優位性を得ることが重要な戦略となる。しかしながら、郵便の市場規模自体がピークアウトしている現状に鑑みれば、自社・他社の違いにこだわることなく、取扱量を一社に集約することが、市場そのものの維持（＝産業そのものの存続）にとって重要となる。Cohen et al. (2002, 2004) の推計によれば、一人当たりの利用通数が年間200通を下回ると規模の経済性が逆方向に作用し、一通当たりの取扱コストが跳ね上がることが予想されている（図6）。こういった事態が仮に生じれば、e-substitutionは劇的に加速し、いわゆる「郵便離れ」が進展する一方で、IT化の進展とともに急増しつつあるe-fulfillment⁴⁰⁾はその手段として郵便以外を模索することになる。

接続メカニズムの導入目的の一つに、こういった取扱い郵便物数の集約があることは、英国DTIの担当者自身が認めている。わが国においても同様の観点から類似制度を導入すべきことは筆者も既に提案している（実積 2004a）。ちなみに、既存事業者のネットワーク開放提案自体は、総務省で開催された「郵便におけるリ

ザーブドエリアと競争政策に関する研究会」が2006年にとりまとめた報告書においても見ることができ、その理由付けは新規参入促進の観点からのものにとどまり、既存事業者へのメリットには触れていない。

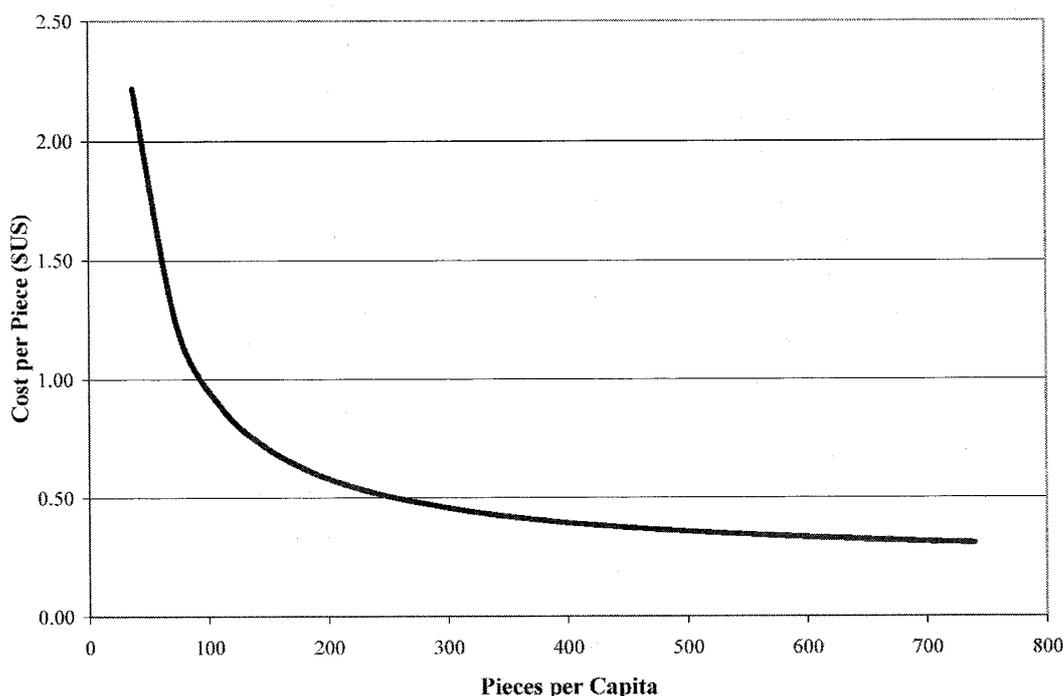
6. 結語（規制の平行進化）

本稿においては、電気通信との比較の視点に立脚しつつ、それぞれ異なる産業構造を採用した日本・スウェーデン・英国の郵便市場の状況を対照し、参入障壁としてのネットワーク設備に着目した分析を行った。

結論として、郵便市場における新規参入余地は確かに存在し、価格競争を通じて新規参入事業者側はかなりの市場シェアの獲得を期待できるが、そういった競争的な産業構造が成立する地理的な範囲は、着信側ネットワークの開放の有無（あるいは代替的なネットワークの利用可能性の有無）に大きく左右されてしまうことが示唆された。独占事業者には合理化インセンティブが不足しがちであることを考慮すれば、このことは競争の受益という点に関し、地理的なディバイドを生じさせるし、開放されるネットワークが着信側に限定されることにより、法人・個人間のディバイドを生む可能性もある。接続料金の設定が最適水準ではない場合、ネットワークに対する過剰あるいは過小な設備投資が引き起こされ、長期的に見て望ましい資源配分が達成されないことにも注意が必要である。

他方、着信側ネットワークの開放が品質競争の余地を小さくし、市場認知度の改善可能性を乏しくするため、ドミナントな既存事業者と、弱小あるいはニッチ市場に特化した新規参入事業者という二極化した産業構造を固定化し、産

40) Fulfillmentとは、fulfillment mailの取扱いを意味する。Fulfillment mailは、“the delivery of requested goods, including tickets and brochures”と定義される（Postcomm 2007c, p.12）。このうち、電子商取引による商品発送に関するfulfillment mailの取扱いがe-fulfillmentと称される。



出典：Cohen et al. (2004)

図6 郵便サービスに関する平均費用曲線

業発展の停滞を生む可能性も示唆される。

郵便市場における望ましい産業構造の構築を目指して既存事業者のネットワーク開放の有無を議論するにあたっては、こういったメリットとデメリットの比較衡量を行なう視点が不可欠である。既存事業者のネットワーク開放の有無がもたらすこうした産業構造上のインパクトは、電気通信の分野において過去20年にわたって経験されてきたことが、郵便市場において再度顕現しつつあるものと捉えることができる。新規参入促進、あるいは産業維持の観点から望ましいネットワーク政策の在り方を検討する上で、「規制の平行進化」(実積 2004a)の観点から電気通信をめぐって培われた知見の活用を図るべきである。

さて、本稿の議論においては「信書」あるいは「letter」という単一の物品を送達する事業として郵便事業を分析した。しかしながら、宛名を付さないダイレクトメールの一定地域への

配布や小包配達も郵便事業が提供するサービスの一翼を構成している。一般に複数のサービスが共通のインフラを用いて提供される場合、範囲の経済性の発生が期待できるが、本稿における分析ではその点を捨象している。また、脚注6で指摘したが、郵便サービスのアクセスポイントの一つである郵便局については、金融排除問題の解決策としての役割発揮が期待されている。この点を重視する場合は、ネットワーク開放を促進するという選択肢に追加的な論拠が加わることになる。

参考文献

- Cohen, R., Jonsson, P., Robinson, M., Selander, S., Waller, J., and Xenakis, S. (2007) *The Impact of Competitive Entry into the Swedish Postal Market*. Presented at the WIK 10th Königswinter Seminar on "Postal Markets between Monopoly and Competition" February 12-14, 2007 (http://www.prc.gov/tsp/145/Sweden%20Paper%2003_27_07%20Long%20Version.pdf)
- Cohen, R., Pace, C., Robinson, M., Scarfiglieri, G., Comandini, V.V., Waller, J., and Xenakis, S. (2002)

- A Comparison of the Burden of Universal Service in Italy and the United States. In *Postal and Delivery Services: Pricing, Productivity, Regulation and Strategy*, edited by M.A. Crew and P.R. Kleindorfer. Boston, MA: Kluwer Academic Publishers.
- Cohen, R., Robinson, M., Scarfiglieri, G., Sheehy, R., Comandini, V.V., Waller, J., and Xenakis, S. (2004) *The Role of Scale Economies in the Cost Behavior of Posts*. To be published in the Proceedings of WIK 8th Königswinter Seminar on "Regulating Postal Markets - Harmonised Versus Country Specific Approaches," February 16-18, 2004. (<http://www.prc.gov/tsp/131/2004%20paper.pdf>)
- European Commission. (1998) Directive 97/67/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 1997 on common rules for the development of the internal market of Community postal services and the improvement of quality of service, *Official Journal of the European Communities*, 21/01/98, L15, 14-25.
- European Commission. (2002) Directive 2002/39/EC of the European Parliament and of the Council of 10 June 2002 amending Directive 97/67/EC with regard to the further opening to competition of Community postal services, *Official Journal of the European Communities*, 05/07/02, L176, 21-25.
- 福家秀紀 (2007) 『ブロードバンド時代の情報通信政策』 NTT 出版.
- 実積寿也 (2004a) 「ネットワーク産業規制の平行進化— 信書便市場の競争促進策—」『情報通信学会誌』22(2), 73-80.
- 実積寿也 (2004b) 「信書便産業自由化の現状と課題」『九州大学経済学会経済学研究』71(2/3), 189-207.
- Ministry of Industry, Employment and Communications (MIEC) (2006) *Swedish experience of a liberalized postal market*. Memorandum (15 June).
- 日本郵政公社 (2006) 『郵便2006』 http://www.japan.post.jp/ir/mini_disclosure_06.html
- Post & Telestyrelsen (2007) *The Liberalized Swedish Postal Market: the situation 14 years after the abolition of the monopoly*, http://postinsight.com/files/PTS_-_The_Liberalised_Swedish_Postal_Market.pdf
- Postcomm (2006a) *Competitive Market Review 2006* http://www.psc.gov.uk/postcomm/live/competition/competitive-market-reviews/Competitive_Market_Review_2006_revised.pdf
- Postcomm (2006b) *Business Customer Survey 2006* http://www.psc.gov.uk/postcomm/live/competition/business-customer-survey/Business_Customer_Survey_2006_revised.pdf
- Postcomm (2007a) *Annual Report 2006/07 Summary Document* http://www.psc.gov.uk/postcomm/live/about-postcomm/annual-reports-and-plans/postcomm-annual-report-2005-06/Postcomm_annual_report_2006-07_summary.pdf
- Postcomm (2007b) *Review of Royal Mail's pricing flexibility and the level of access headroom (the 'Interim Review' of the price control)* http://www.psc.gov.uk/postcomm/live/news-and-events/news-releases/2007/royal-mail-given-extra-pricing-flexibility-but-urgent-imperative-must-be-transformation-of-its-business/2007_08_08_Interim_Review_-_Final.pdf
- Postcomm (2007c) *Postcomm's Strategy Review: The Postal Market 2010 and Beyond: Emerging themes*. http://www.psc.gov.uk/postcomm/live/news-and-events/news-releases/2007/competition-is-helping-the-mail-industry-adapt-to-a-fast-changing-communications-market/2007-08_Strategy_Review_Emerging_Themes.pdf
- Royal Mail Group Ltd (2007) *Regulatory Financial Statements 2006-07 Part 2: Unaudited financial information* <ftp://ftp.royalmail.com/Downloads/public/ctf/rmg/200607Part2Final.pdf>
- 総務省 (2007a) 『情報通信白書平成19年版』 <http://www.johotsusintokei.soumu.go.jp/whitepaper/ja/cover/index.htm>
- 総務省 (2007b) 「資料1 日本の競争状況等」郵便・信書便制度の見直しに関する調査研究会 (第4回) 配布資料 http://www.soumu.go.jp/yusei/seido_minaoshi/pdf/070528_1_sil.pdf
- 谷脇康彦 (2005) 『融合するネットワーク インターネット大国・アメリカは蘇るか』かんき出版.
- 郵便におけるリザーブエリアと競争政策に関する研究会 (2006) 「報告書」 http://www.soumu.go.jp/yusei/reserved_area/pdf/060630_2.pdf
- 郵政事業の公社化に関する研究会 (2002) 『最終報告 平成14年8月』総務省.
- 和田哲夫・角田千枝子・根本二郎 (1998) 「郵便事業における規模の経済性・範囲の経済性・費用の劣加法性の検証」『平成9年度 情報通信学会 年報』、22-36.

[九州大学大学院経済学研究院 准教授]