

信書便産業自由化の現状と課題

実積, 寿也
九州大学大学院経済学研究院

<https://doi.org/10.15017/3779>

出版情報：経済學研究. 71 (2/3), pp.189-207, 2005-03-25. 九州大学経済学会
バージョン：
権利関係：



信書便産業自由化の現状と課題

実 積 寿 也

The Japanese Postal Market and Related Issues

Toshiya Jitsuzumi

I はじめに

80年代以降、ネットワーク産業である交通や通信、鉄道の分野では規制緩和・自由化が内外で次々に実行に移されてきたことは記憶に新しい。他方、信書送達サービスを提供する信書便産業は、同じネットワーク産業でありながら、その流れから大きく取り残され、永く独占市場として維持されてきた産業分野であったが、近年になって急速に状況が変貌しつつある。まず、1997年、2002年に相次いで郵便指令が出されたEUでは、2009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つつある。わが国では、2003年4月の日本郵政公社（以下、「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、民間事業者に市場を開放することにより「利用者の選択の機会の拡大を図り、もつて公共の福祉の増進に資すること」（信書便法第一条）が目指されている。

本稿の目的は、EUの状況を適宜参照しつつ、

わが国における信書便事業の自由化の背景・現状をとりまとめ、今後の政策対応の在り方を考える基礎資料を提示することであり、その構成は以下の通りである。まず、第二節で、信書便事業の自由化の背景を概観する。第三節では、現実の自由化の状況を説明し、信書便事業の自由化の目的とともに、その具体的な進め方がわが国とEUで大きく異なることを示す。第四節では、信書便事業の自由化により、新たに必要となる政策対応の在り方について論じる。第五節は全体のまとめであり、今後の研究課題等について記述する。

II 信書便事業自由化の背景

1 国営・独占体制の根拠

市場経済の下で、特定の産業に対する政府の介入を正当化するためには、何らかの「市場の失敗」の存在がその必要条件であるというのがミクロ経済学の主張である。市場の失敗は、完全情報・広範性・完全競争といった条件の欠如に由来する「効率性に関する失敗（狭義の失敗）」と、効率的な市場によって実現される資源配分

が社会的な価値に適合しないという「公平性に関する失敗（広義の失敗）」に分けることができ、それぞれの失敗に対して国営独占体制によるサービス提供を含むいくつもの政策オプションが議論されてきた¹⁾。

信書便事業の国営独占体制を正当化する論拠として、郵政省が主張していたものは概ね以下の5つである（郵政省郵務局，1988，pp.14-15）。これら五項目のうち、①と②は「公平性に関する失敗」に関わるもので、③以下は「効率性に関する失敗」に包含される。

- ① 社会生活と最も密着した公共性をもつ郵便サービスの提供には高い普遍性・公平性・安定性・不断性が要求されること
- ② 無条件の新規参入を認めた場合、クリームスキミングが発生し、その結果、一律料金による全国ベースのサービス提供が困難となること
- ③ 国際郵便について多数国間の統一的取決めが必要であること
- ④ サービス提供に必要な投資額が莫大である一方、全国均一かつ低廉な料金であることから利潤率が低いことが予想され、国営に完全に取って代わりうる民間企業の参入が見込めないこと
- ⑤ 郵便ネットワークを複数建設することは二重投資で、国家経済の見地からみて無駄

1) 日本電信電話公社や日本国有鉄道の独占に関して根拠とされたのは、①費用関数の劣加法性（自然独占性）、②巨大設備の重複投資による国民経済的損失の発生可能性、③技術基準統一によるメリットの獲得（技術基準の外部経済性の内部化）、④内部相互補助によるユニバーサルサービスの維持、などである。このうち、①から③は「効率性に関する失敗」に関わるもので、④は「公平性に関する失敗」に該当する。その他に、過当競争からの消費者保護などが論拠とされる場合もある。

であること

①および②は、信書送達サービスのユニバーサルサービス性に関わるものである。わが国の郵便事業にとって、ユニバーサルサービス性は、郵便法の冒頭に「この法律は、郵便の役務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を目的とする。」（第一条）と定められていることから容易に察せられるように、事業遂行上の至上価値であり、本節で論じるように国営・独占体制の最大の論拠を構成している。

山間地域における信書送達サービスのようないわゆる不採算サービスの供給を全国一律料金という制約の下で実施する場合、何らかの形でコストを分担する仕組みを内包しておくことが必要である。税金を原資とする一般財源の投入が政治的に許されない場合、伝統的に、独占事業体内部における地域間補助やサービス間補助が、そういったユニバーサルサービスのコスト負担メカニズムとして機能してきた。ところが、競争導入により、採算地域のみを対象とした限定的新規参入（クリームスキミング）が発生すれば、それら内部補助メカニズムが機能不全に陥り、ユニバーサルサービスの提供が滞る可能性がある。ユニバーサルサービスの維持を至上価値とする場合、このロジックの論理的帰結は競争排除であり、公的な独占体制の維持が結論となる。また、公正取引委員会での議論では、以上に加え、「通信の秘密の確保」(論拠⑥)を国営・独占体制維持の論拠としてあげられている（政府規制等と競争政策に関する研究会，2000，p.10）。

但し、これら六つの論拠は独占体制を擁護するベースと成りえても、国営を正当化する論拠ではないことに注意する必要がある。同じくユ

ニバーサルサービスの要請が強い鉄道事業や、加えて「通信の秘密の確保」にも関わる電気通信サービスが公社形態で安定的に維持されてきたことがそれを示している。この点に対し、たとえば来生(1993)は、郵便の独占の根拠には一定の理解を示したが、国営の根拠については疑問を呈しており、「郵便国営の唯一の合理性は、これまでが国営であったという歴史的事実に由来すると考えられる」(p.144)と評している。

さて、市場の失敗が独占(および国営)を正当化したとしても、独占を成立させることで望ましい資源配分が自動的に達成される保証はない。独占を認められた事業体に利潤最大化誘因を無限定に発揮させた場合には、サービス提供の限界費用を超える独占的価格が設定され、その結果、生産量がパレート最適な水準からみて過小となるために効率的な資源配分がもたらされない。そのため、独占(参入規制)は料金規制を伴うのが通常であり、経済学のテキストでは、補助金投入を伴う限界費用価格形成や、平均費用価格やラムゼイ料金、あるいは二部料金制や逓減料金制などが提案されている。加えて、市場競争に起因する合理化圧力とも無縁であるために X 非効率性が発生することも近年では問題視されており、プライスカップ規制を通じた生産性改善目標の提示や、ヤードスティック競争というバーチャル競争環境の創設などが考慮されてきている。あるいは、コストの埋没性がない等のいくつかの条件を満たす産業に関しては、ユニバーサルサービスの維持については別途方策を講じる一方で、参入規制自体は撤廃し、独占的事業者が潜在的参入者と競争関係に入ることにより合理化インセンティブを持たせるという contestable 市場の導入が議論される場合もある²⁾。

日本郵政公社が発足した2004年以前のわが国の郵便法は、「郵便に関する料金は、郵便事業の能率的な経営の下における適正な費用を償い、その健全な運営を図ることができるに足りる収入を確保するものでなければならない。」(第3条)と規定し、第一種郵便物(市内特別郵便物を除く)および第二種郵便物の料金については基本的に法律事項として国会の議決に服させ、事業体の自由裁量の途を閉じていたが^{3), 4)}、他方で同法第27条の4及び同施行令第2条において収益の5%を超える累積欠損を生じる可能性がある場合には第一種郵便物(市内特別郵便物を除く)および第二種郵便物について「特例引き上げ料金」を省令で定めることを許しており、平均費用価格形成と統合的な規定ぶりを構成していたと評価できよう。

2 自由化目的を巡る議論

わが国において信書便部門の自由化が議論されたのは、高齢社会において経済の持続性を保つことを目的とした行財政改革の一環として、財政投融资に対する資金の出し手としての郵便貯金事業・簡易保険事業の改革が不可避とされ

2) Contestable 市場理論については Baumol, et al. (1982) において詳しく議論されている。同理論の問題点等については、依田(2001, pp.19-50)に簡潔にまとめられている。

3) 市内特別郵便物、第三種郵便物、第四種郵便物および小包郵便物の料金、特殊取扱の料金並びに各種手数料については省令事項であり、各種手数料以外に係る省令については総務大臣が郵政審議会からの答申を受けて定めることとされた。

4) しかしながら、これら規制も一連の規制緩和の賜物であることは事実であり、現行の郵便法が制定された当初はすべての料金が法律事項とされていた。郵便料金決定方法の変遷については以下に簡単にまとめておく。なお、本表の作成にあたっては、日本郵政公社郵政総合研究所の小原宏研究員に御協力をいただいた。

図表 1 は207頁に記載。

たことがその端緒であり、信書便部門の自由化は主要目的ではなかったと解される。事実、小泉内閣総理大臣の下に設けられた「郵政三事業の在り方について考える懇談会」(2002)はその最終報告において、財政投融资改革の一環としての郵貯・簡保の在り方等には多くの紙幅を割く一方、郵便事業への民間参入の意義については「信書の送達業務を民間事業者に開放することにより、郵便事業の国家独占が法律上廃止され、郵便事業に市場原理を導入しようとするものとして、評価されるべきだと考える。」(p.3)と簡単に述べるにとどまっている。しかしながら、管轄の総務省においては、信書便事業の自由化について欧米諸国の事例を参考に議論が積み重ねられ、「郵政事業の公社化に関する研究会」の最終報告(2002)がとりまとめられた。同報告書では、自由化の目的として、より多様で低廉なサービスの提供、事業者の経営の効率化、および、信書便市場の拡大を通じた国民生活の向上および経済社会活動の高度化が挙げられている。

つまり、信書便市場の自由化の理由は、前節で掲げた独占維持のための六つの論拠が消失したためではなく、適切な手当の下で自由化を行うことで、総体的にみて国民経済的にメリットが生じると予想されたからである。実際、ITを利用した生産技術の急速な進歩により、④および⑤については今後妥当しなくなる可能性がいくらかはあるものの、それ以外の論拠には揺るぎもない。

このように、自由化による主な目的としては、既存事業者の効率性向上とそれによる料金低下、社会的余剰の増大を挙げることができる。前節で簡単に触れたように、そもそも、競争圧力から既存事業者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可能性が高い⁵⁾。

参入規制により市場競争から保護された事業者に対して合理化インセンティブを与えつつ、次善の資源配分を達成する規制方式としては、プライスカップ規制やヤードスティック競争などのインセンティブ規制が提案されてはいる。しかしながら、前者については英国の電気通信事業の例にみられるように、情報の非対称性等の理由から予期したような効果を生むことは困難である。他方、仮想的な競争状態を作り出す後者については地域独占企業間の結託の可能性を排除できないといった問題があるし、そもそも全国一社体制で提供されることが常である信書便事業には適用の余地が少ない。それに対し、市場開放による新規参入事業者の登場は(たとえ、それが潜在的なものにとどまるとしても)、合理化圧力を発生させることになり、情報の非対称性等の問題に煩わされることなく既存事業者の経営に一定の規律を与えることが期待できる。加えて、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に

5) このあたりの事情について Shy(2001, p.7)は以下のように簡単に総括している。

During the 1970s governments began realizing two major problems with the operation of these regulated service-providing ('natural') monopolies: a) Service was relatively poor and was not improving at the pace of technological advance made in these industries. For example, consumers did not benefit from the introduction of fast hand-writing recognizing mail sorters in the sense that delivery time did not improve and stamp prices did not fall.

b) [略]

より需要が高度化・多様化し、市場のパイ自体が拡大すれば、支配的事業体の生産量が独占時代よりも増大し、規模・範囲の経済性が発揮され、効率性のレベルが高まることも想定できる。

さて、EUにおいては、わが国の場合とは異なり、経済活動のインフラストラクチャーとしての信書送達サービスの価値最大化が強調されている。EUにおける信書便事業自由化の目的は、域内における情報・モノの流れを円滑に行えるよう郵便サービスを改善することで、域内市場経済の活性化等を図り、「経済発展・雇用確保・環境保護等の促進」（共同体設立条約第2条）を達成する点に求められている。欧州議会決議（European Parliament）（1999, 2000）においても郵便サービスの経済的重要性が強調され、2000年3月のリスボン戦略（欧州理事会首脳宣言）では当該市場の早期自由化が謳われている（Lisbon European Council, 2000）。

他方、独占停止のデメリットのうち最大のものがユニバーサルサービスの確保に対する懸念であることはいうまでもない。開放された市場の下で、価格競争に直面する事業者が従来型のユニバーサルサービス・コスト負担メカニズムを機能させることはもはや困難である。この問題に対し、1997年のEU郵便指令では、郵便市場の自由化を求める一方で、同時に、加盟各国内および加盟国間をカバーするユニバーサルサービスの確保も重要であると指摘し、必要なコストを負担する方法として、①独占留保分野の設定による内部補助メカニズムの温存、②ユニバーサルサービス基金の運営による外部補助メカニズムの導入、を提案している。一方、わが国の信書便法では、新規参入事業者のクリームスキミング的参入を防止することにより、公社のコスト負担メカニズムを維持する方針を打

ち出している。

Ⅲ 自由化の具体的な状況

1 EU加盟国の状況

既述のとおり、EU域内では1997年と2002年の二度にわたって発表された指令に従い自由化が進められており、一定水準のユニバーサルサービスを規定し既存事業体に提供義務を負わせる一方で、独占留保分野の設定あるいは基金の運営により、当該コストを調達するという方針を採用している。

ユニバーサルサービスの具体的内容は郵便指令に定められており、「利用者のニーズを考慮して設置密度が決定された普遍的なアクセスポイント」において、「2kg以下の信書等郵便物、10kg以下の小包（20kg未満まで拡張可能）、書留郵便物・付保郵便物」を「毎営業日、週5日以上、一日一回」を最低限度とする頻度で収集・配達するというサービスを「コストを反映した支払可能な水準の料金、透明かつ無差別なタリフ」で安定的に提供することがその最低水準となっている。EUの指令は加盟国を拘束するが、適用に当たって国内での立法措置を必要とするため、上記指令を踏まえ、加盟国は個々に具体的取り決めを定めている。たとえばドイツでは、ユニバーサルサービス令が定められ、必要なアクセス水準を確保するための最低郵便局数と置局基準を定めている⁶⁾。

ユニバーサルサービスを確保するために設定することが許される独占留保分野についても、EU指令（郵便指令および新郵便指令）は基準を定めているが、2009年度以降は留保分野を撤廃したいという意向の下、段階的にその範囲を

6) ドイツの状況については、桜井（2002）に詳しい。

縮小することとしている（図表1）。

図表1 EU指令にみる独占留保範囲の縮小スケジュール

～2002年末	最低料金の5倍未満かつ重量350g未満
2003年～	最低料金の3倍未満かつ重量100g未満
2006年～	最低料金の2.5倍未満かつ重量50g未満
2009年～	完全自由化、あるいは、さらなる範囲縮小

（出所）EU郵便指令およびEU新郵便指令より筆者作成

但し、EU指令の定める留保範囲はその上限を画するものに過ぎず、具体的な範囲は、各国の国内法に委ねられている（図表2）。例えば、英国では、郵便法上は留保分野を全く置かず、一定範囲の書状を取り扱う事業者のみライセンス取得を要求することで、全面的に民間事業者の参入を認めるという体系を2000年郵便法において既に構築している。但し、ユニバーサルサービスの確保を図るため、三ステップの段階的競争導入プラン⁷⁾に従い個別の事業ライセンス上で新規事業者の業務範囲を一定期間（2007年3月末日まで）制限し、併せて既存事業者に地方におけるネットワーク維持のための補助金を供与している。

ドイツにおいては一定の独占留保範囲以外への参入が自由化され、しかも留保範囲については、徐々に縮小されてきている。ただし、現行範囲のさらなる縮小については、連邦参議院での郵便改正法案の可決（2001年7月）により一定の歯止めがかけられており、現行の独占留保

分野が2007年まで継続される見込となっている。

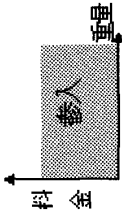
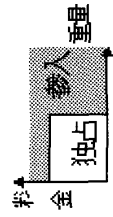
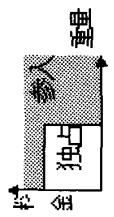
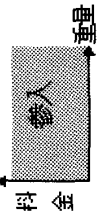
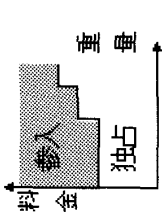
同じく独占留保分野を設定しているフランスでは、ラ・ポストが政府と結ぶ中期的経営大綱である「第三次計画契約」（適用期間2003年～2007年）の締結を契機とし、本年秋以降にEU指令を踏まえた市場開放のための検討が開始されるとの報道がなされている。同計画契約では、2009年に予定されている欧州の郵便自由化をにらみ、計画契約最終年度である2007年までにラ・ポストを競争事業者として整備し、2010年の段階で最も業績のよい郵便事業者の仲間入りをさせることを目指しており、今後のフランス政府の対応が注目される。

ところで、2004年9月時点において、英国では、既存事業者であるRoyal Mail Group plc (RMG) 以外に7社が長期免許を取得し、暫定免許については4社が与えられている（長期免許が与えられても暫定免許が自動的に失効するわけではないので、一部の事業者については長期免許と暫定免許の双方を保持している）。先に示した段階的競争導入プランにより、2007年3月末日までは、新規参入事業者の提供するサービスは図表3の通り限定されており、ユニバーサルサービスである戸別配達業務については依然としてRMGの独占体制が維持されている。そのため、新規参入事業者が実際に一般消費者に対してサービス提供を行う場合は、当分の間、RMGの地域集配網へのアクセス協定を締結する必要がある。

アクセス協定については、2001年11月にUK Mailが先陣を切ってRMGと交渉を開始し、途中、交渉の行き詰まりにより、一時、規制機関Postcomm（英国郵便サービス委員会）の介入を招いたものの⁸⁾、2003年12月17日に交渉は再開され、本年2月10日に最終合意に至った。

7) 英国の段階的競争導入プランは、新規参入事業者の業務範囲を徐々に拡大することにより、第一段階（2003年1月1日～2005年3月31日）では国内書状市場の30%、第二段階（2005年4月1日～2007年3月31日）では約60%を競争市場に開放することを意図している。さらに、2007年4月1日以降の第三段階では市場参入に係る一切の規制を廃する予定である。

図表2 主要国における信書便市場の開放状況

国名/既存事業者	民間事業者の参入の範囲	イメージ	ユニバーサルサービス範囲	ユニバーサルサービスの水準
イギリス Royal Post Group plc	【全面自由化】 (注)書状で、1ポンド(約181円)未滿かつ重量350g未滿のものについて免許制。		重量20kgまでの郵便物 書留・保険付	・平日1日1回集配 ・均一料金・利用者95%の居所から5km以内に郵便局設置 ・利用者95%の居所から500m以内にポスト設置
ドイツ Deutsche Post AG	【重量・料金基準】 (1)書状又は宛名付きカタログで、最も軽いクラスの書状料金(1.1マルク)の5倍(約312円)超又は重量200g以上のもの (2)(1)通当たり)重量50g超の同一内容書状で50g以上 (注)1kg以下の書状の送達については、免許制。		重量2kgまでの書状 重量20kgまでの小包 書留・保険付・速達・代金引換	・平日1日1回集配・郵便物の80%は翌日配達・郵便局12,000局以上(うち直営5,000局以上)・利用者の居所から1km以内にポスト設置
フランス La Poste	【急送書状+重量・料金基準】 (1)急送便(高速度、保証付、調査可能、配達確認及び追跡可能が条件) (2)書状で、基本書状料金(3フラン)の5倍(約254円)以上又は重量350g以上のもの		重量2kgまでの書状 重量20kgまでの小包 書留・保険付配達記録	・平日1日1回集配
スウェーデン Sweden Post Ltd.	【全面自由化】 (注)書状で、重量2kg以下のものについて、免許制。		重量20kgまでの郵便物 書留・保険付	・平日1日1回集配
【参考】 アメリカ The United States Postal Service	【急送書状】 (1)極めて緊急性の高い書状 ア)速度基準、又は、 イ)金額基準(3ドル(約375円))又はファーストクラスメール料金の2倍の相当額のいずれか高い方の額以上) (2)書籍又はカタログで、24ページ以上のもの (注)郵便受箱の利用はUSPSの独占		USPSの提供するサービス	

(出所)「郵便民間参入政策ワーキンググループ「<http://www.kantei.go.jp/jp/yuusei3jigyuu/dai6/pdfs/6siryoul-3-5.pdf>」より関連部分を抜粋

図表3 英国信書便市場における新規参入事業者の提供サービス

企業名 [免許取得日]	Bulk mailing [一日あたり4000通以 上の大量差出]	Consolidation [収集に 特化し、戸別配達部分 は、RMG に依存]	Tracked business to business [B-to-B 市場のみを対象とした 高付加価値サービス]	Enhanced document exchange [B-to-B 市場 向けの高速送達サービス]
TPG Post UK ltd. [2002/12/23]	○	○	○	○
UK Mail ltd. [2003/6/12]		○		
Express ltd. [2003/4/23]	○	○		○
Speedmail International ltd. [2004/1/13]	○	○	○	
Deutsche Post Global Mail (UK) ltd. [2004/3/22]	○	○		○
DX Network Services ltd. [2004/6/23]	○	○	○	○
Special Mail Services ltd. [2004/8/24]	○	○		

(出所) Postcomm ホームページに掲載されたライセンス情報をもとに筆者作成

(注1) Speedmail International ltd. については、上記の他、暫定免許(2002/7/25取得 2004/1/13改正)により mail-room service (事前に契約した顧客のみに対する郵便取扱いサービスであり、配送経路の始点部分あるいは終端部分のみを担当)を提供することが認められている。

(注2) 暫定免許のみを有する事業者は、地域・対象顧客・品目が極めて限定された信書送達サービスのみを提供している。

合意では、到着側地域区分局に UK Mail が差し出すアクセス郵便物については郵便番号による事前区分の精度や郵便物の大きさに応じて一通当たり13ペンス(60g以下・配達局向け区分完了)から3.75ポンドまでのアクセス料金を科すこととなっている⁸⁾(図表4)。UK Mail によるクリームスキミング防止措置としては、RMG に戸別配達を委託する郵便物の宛先に地理的偏りがないことが条件として付され、ユニバーサルサービス提供責任を有する RMG の内部補助メカニズムの維持に配慮が加えられている。その後、本協定をベースにしたアクセス約款が RMG のホームページ上に公表されて

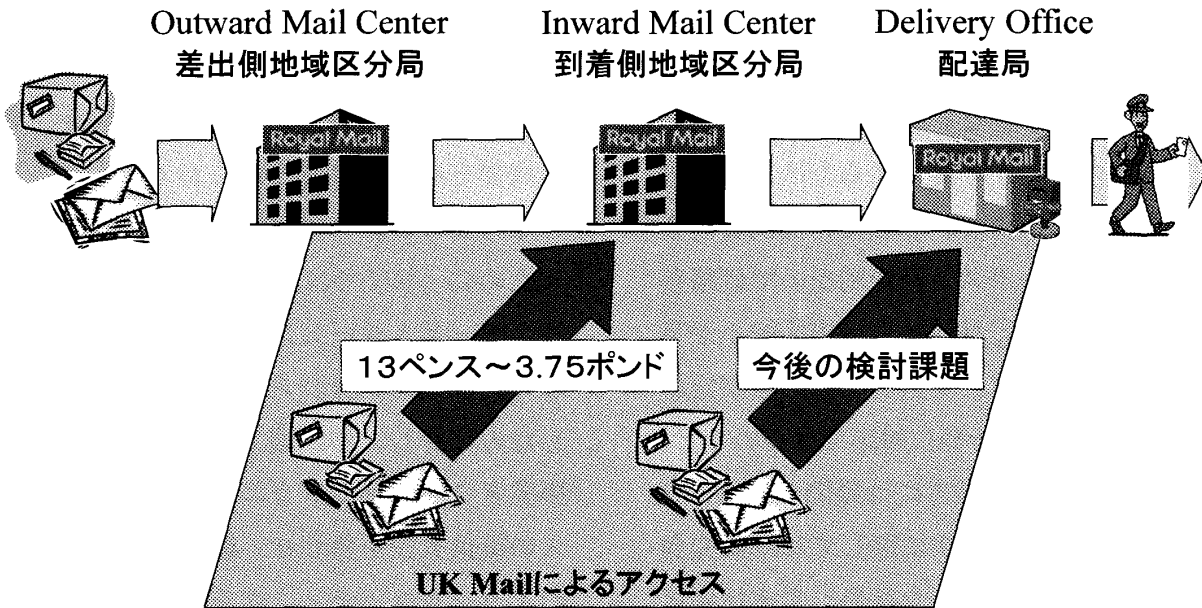
おり、戸別配達ネットワークをもたない新規参入事業者に対して参入障壁を低め、2007年4月以降の全面的競争導入を実質的なものとするのが意図されているようである。

ところで、戸別配達ネットワークの提供主体を既存事業者に限定し、他の新規参入者はアクセス料金によって当該施設を利用するという英国信書便産業の市場構造は、ボトルネック設備を独占する既存事業者による反競争的行為を誘発する可能性があるばかりか、アクセス料金の設定方法によっては資源配分上の非効率が生じる。そのため、アクセス約款の実際の運用について規制機関からの監視が要請されるし、料金水準についてはたとえば ECPR (Efficient Component Pricing Rule) あるいは TELRIC (Total Element Long Run Incremental Cost) などの競争中立的なルールの導入が必須となる¹⁰⁾。

8) Postcomm は、2003年5月に“NOTICE OF A PROPOSED DIRECTION”を発出し、アクセス料金に係る仲裁提案を公開し、それに対するパブリックコメントを募集した。

9) 最終配達局に対するアクセスについては可否も含めて今後の検討課題とされた。

図表4 UK Mailによるアクセス形態



(出所) 各種資料に基づき筆者作成

2 わが国の状況

2003年4月に施行された信書便法は、信書送達サービスの独占的提供体制を停止し、一定の参入コントロールの下で市場を民間事業者に開放し、併せて、その業務の適正な運営を確保するための措置を講ずることで、安定的なサービス提供を確保し、利用者の選択機会の拡大を図り、公共の福祉を向上させることを目指している。同時に、従来の信書送達サービス（郵便サービス）を律してきた郵便法にも規制緩和が施された結果、料金設定に関する公社の経営自由度は大きく改善されている。他方、公社のユニバーサルサービス提供義務を定めた郵便法第一条には変更が加えられず、信書便法第一条においても、「…郵便法（昭和22年法律第165号）と相まって、信書の送達の役務について、あまねく公平な提供を確保しつつ、…」と定められている。

全国均一料金制（郵便法第75条の2）についても、信書便法第16条に引き継がれている（ただし、適用は一般信書便事業者のみ）など、信書送達サービスをユニバーサルサービスとして確保していくというスタンスは改革後も堅持されている。

民間事業者に認められた信書便事業は、「一般信書便事業」と、「特定信書便事業」の2つに分けられるが、全国全面参入型の前者については、日本郵政公社のユニバーサルサービスへの影響を考慮した厳格な参入条件が課されている¹⁰⁾。総務省における事前検討では、郵便事業は「同じく通信手段を提供する電気通信事業や貨物の運送手段を提供する宅配便等の民間運送事業と比較すると、…クリームスキミングに対して脆弱であるという特性が見られる」（郵政事業の公社化に関する研究会，2002，p.57）とされ、来るべき信書便法では、ユニバーサルサービスを担う公社の経営の健全性を確保する観点から、法律で公社独占を保証するか、あるいは

10) ECPR と TELRIC の内容および問題点については、依田（2001，pp.73-81）に簡単にまとめられている。

クリームスキミング防止措置を講じた上で競争を導入することが必須であると結論付けられた。研究会が挙げた脆弱性の根拠は、①労働集約型で埋没原価の割合が少ないので参入障壁が低いこと、②事前の契約が不要であるため、顧客の囲い込みができないこと、③郵便物個別管理を原則として行わないポスト投函制なので価格差別ができないこと、④長期的には市場縮小が見込まれること、および、⑤全国一律料金が定められているため競争に十分に対応できないこと、の5点であり、その説得力には疑問が残る¹²⁾。しかしながら、現実の立法に際しては本研究会の結論が最大限に尊重された結果、信書便法第9条では、「全国をカバーする集配計画を立て

た上で一定の基準以上のポスト設置や一週間に6日以上配達を確保する」といった一般信書便事業の事業許可基準が定められた。

参考までに、わが国における信書便市場改革の概要を図表5にまとめておく。

このように、ユニバーサルサービスを確保するために、EUでは独占留保分野の設定によりユニバーサルサービス提供義務を負う既存事業者の内部補助メカニズムの機能を維持しようとしたのに対し、わが国では、全ての一般信書便事業者内部補助メカニズムによる全国サービスの提供責任を負わせ、競争相手である公社とのイコールフットイングを確保することで、ユニバーサルサービスを確保するという方針を採用したことになる。

2004年末時点で、特定信書便事業には74社が参入を果たし、脚注11に掲げた三つの類型に対し、それぞれ43社、42社、40社¹³⁾が、東京、大阪、横浜といった大都市地域を中心にサービス提供を実施あるいは予定している。他方、一般信書便事業においては、当初想定されていた大手宅配便事業者からの参入が現実のものとならず、結果的にゼロ参入となっている。一般信書便事業への参入がみられない理由としては、事実上のユニバーサルサービス提供責任を負わせることを目的とした厳しい参入許可基準の存在が指摘される場合が多い¹⁴⁾。指摘が的を射ているとすれば、ユニバーサルサービスという公平・普遍的な信書送達サービスの確保を目的とした規定が、本来、当該規定によって保護されるべき地域の住民に対する「利用者の選択の機会の拡大」を通じた公共の福祉の増進の実現を阻むと

11) 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、民間事業者の創意工夫を凝らした高い付加価値を有するサービスを提供する「特定サービス型」の事業で、次のいずれかに該当する信書便の役務のみを提供する事業である。

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

12) とりわけ、理由①は、公社が130年にわたるサービス提供を通じて蓄積した配達情報や集配ノウハウ、転入・転出者から任意で提出される住所変更情報、ブランド力・地域住民からの信頼感といった無形資産の価値を捨象している点で単純に過ぎる。非信書を扱うメール便市場に複数の企業(宅配便事業者や運送事業者)が参入を果たしている点を考慮すると、森田(2003)が指摘するとおり、それら無形資産は複製がまったく不可能とは思われないが、隣接産業からの参入希望者以外にとっては、事実上、克服不可能な参入障壁である可能性は残る。理由②および③については、IT化により信書送達の個別管理が実現する可能性があること、理由④についてはIT社会における信書送達需要の勃興を予想する見解(中島, 2003: 脚注17を参照)があることを指摘しておく。

13) 一社で複数の類型に該当する場合があるため、各類型の合計は参入総数とは一致しない。

図表5 わが国信書便市場に関する制度改革の概要

2003年3月以前	2003年4月以降
<ul style="list-style-type: none"> ◆ 参入規制 <ul style="list-style-type: none"> ● 信書の送達は基本的に、国の独占 ◆ 料金規制 <ul style="list-style-type: none"> ● 提供条件は郵便法・郵便規則で規定 <p>信書送達に国の独占が認められた理由</p> <ol style="list-style-type: none"> ①ユニバーサル・サービスの要請 ②通信の秘密の確保 ③全国一体的なネットワークの構築 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 参入規制 <ul style="list-style-type: none"> ● 事業許可 ◆ 日本郵政公社に対する料金規制 <ul style="list-style-type: none"> ● 郵便は認可制、小包は届出制 ● 定形郵便物料金の上限を規定 ◆ 新規参入事業者に対する料金規制 <ul style="list-style-type: none"> ● 一般信書便料金：事前届出制 ● 特定信書便料金については自由
<ul style="list-style-type: none"> ◆ ユニバーサルサービスの確保については政策変更はない。 <ul style="list-style-type: none"> ● 「郵便の役務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」(郵便法第1条) ● 「郵便法と相まって、信書の送達の役務について、あまねく公平な提供を確保しつつ、利用者の選択の機会の拡大を図り、もつて公共の福祉の増進に資する」(信書便法第1条) ● 構成要件(総務省研究会最終報告より) <ul style="list-style-type: none"> ● 手紙・はがきの全国均一料金、ポスト投函制、全国あまねく公平な提供、継続的な提供 	

(出所) 各種資料に基づき筆者作成

いう、きわめてアイロニカルな現象を生み出していることになる。

他方、法定独占の保護を失った公社は、新サービスを相次いで投入して需要開拓に努める一方で、委託契約の見直し等による経費節減や、社内体制の大幅な刷新を行う等、積極的な経営改善策を展開している。その結果、公社化初年度

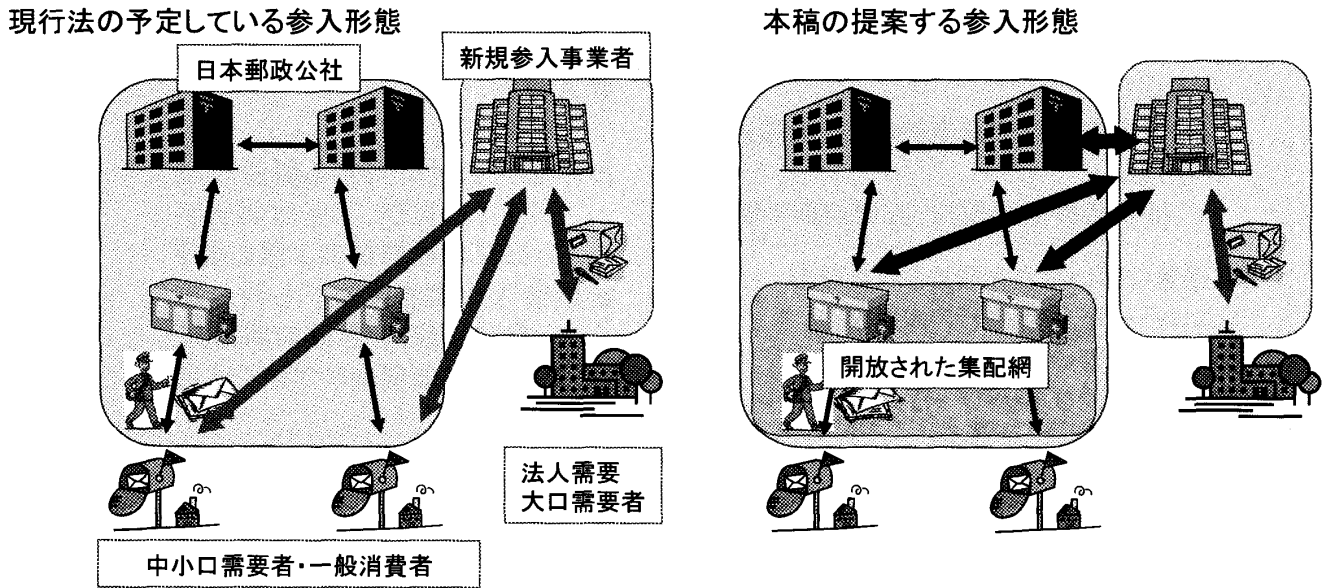
(03年度)において、経常費用を6.1%節減することに成功し、263億円の当期利益を生んでいる。2004年度にも200億円程度の当期利益の確保を目指す等、信書便市場改革は公社経営に一定の規律をもたらしており、その意味で、改革の実は達成されつつあることは確かである。しかしながら、公社業務と正面から対決する一般信書便事業に新規参入が生じない以上、公社の受けている競争圧力は不十分であり、「既存事業体の効率性向上とそれによる料金低下、社会的余剰の増大」という自由化の第一の目的が十分には果たされていないという批判は否めない。

IV わが国の信書便市場において望まれる政策的対応

本節では、「既存事業体の効率性向上とそれ

14) 森永(2003)など。一方、森田(2003)は宅配便大手にとって同条件はあまり問題にはならず、不参入に積極的メリットがあった可能性を指摘している。山崎篤氏(ヤマト運輸(株)社長)も日経新聞紙上(2004/8/5 朝刊第5面)において、不参入により、競争相手の郵政公社と同根である総務省の監督を受けないというメリットがある点を指摘している。一方、2004年7月12日に郵政民営化に関する有識者会議が児玉駿氏(日本通運(株)取締役常務執行役員)および若佐照夫氏(佐川急便(株)取締役経営企画本部長)に対して実施したヒアリングでは、国内物流市場は既に過当競争であり、信書便事業への参入のメリットはないという意見が示されている(内閣官房郵政民営化準備室, 2004, p.6)。

図表6 措置②の効果



(出所) 筆者作成

による料金低下、社会的余剰の増大」という自由化の第一の目的をわが国信書便市場において享受するために採り得る政策的対応について検討する。

1 市場構造に関する規制の変更

わが国信書便市場自由化の成果が実現されない原因を信書便法第9条に定める参入許可基準の厳格性に求めうるとした場合、とりうる対応策は、「①全国展開条件を緩和し、市場性の高い地域に限った参入を容認する」、および、「②設備要件を緩和し、一般信書便事業者が自ら集配設備を設置・運営することを求めない」の二つが考えられる。いずれも、現行法の予定する市場構造の変更を求めるものであるが、両者は相互に排他的なものではなく、同時に採用することも可能なオプションである。

措置①を採用した場合、新規参入の予想利益が増大し、参入が容易になるが、これは公社サービスに対してクリームスキミングを容認するこ

とに他ならないため、基金などの外部補助スキームを併せて導入する必要があるが、短期的には、公社への効率化圧力として看過することも選択肢としてはありえよう。さらに、いわゆる不採算地域には競争事業者が現れず、市場開放の成果が地域的に偏るという問題も発生するが、これに対しては、新規事業者に対する積極的な保護・育成措置が要請される余地もありえる。

設備要件を緩和する措置②は、参入費用を軽減することを目指すもので、本措置により、事業者はもっとも費用のかかる集配設備を他社(もっとも可能性が高いのは公社)に依存できる(図表6)。本措置により参入障壁がかなり下がるので、競争導入の果実は遍く全国に及ぶことが期待できよう。当該方策は、ボトルネック独占下における競争導入の法理であるエッセンシャル・ファシリティの考え方¹⁵⁾からも十分に正当化できるのみならず、信書送達サービス生産プロセスに観察される費用の劣加法性を前提にした場合、公社経営にとっても有益である

可能性が高い。但し、この場合は、利用者に対してサービスの end-to-end の品質を確保することができない可能性が生じる。Intelligent Mail¹⁶⁾などの導入により信書の個別管理が可能になる以前であれば、品質確保は、通信の秘密保護の観点や重要書類の送達の際に特に問題となりえようが、たとえば、集配設備の提供者を他の一般信書便事業者に限るなどの手段で対処は可能であると思われる。

2 インセンティブ規制

措置②は信書便事業の市場構造の現状、すなわち全国的なネットワークを構築しているのは公社のみであるというボトルネック独占状況を固定しつつも、競争導入を目指すものであるから、市場成果改善の観点からはまず、公正競争条件を確保する必要がある。電気通信事業とのアナロジーで考えれば、構造分離あるいは非構造分離による反競争的行為の防止や、ボトルネック設備の公平な利用を保障するアクセス約款の

整備、競争中立的なアクセス料金の設定、さらに新規参入者の自由な事業展開を支援する公社サービスのアンバンドリング化の促進等が重要である。

一方で、ボトルネックを提供する公社経営の効率性に対しても配慮する必要がある。現行規制の下で一般信書便事業に対する参入が見られないことが参入許可基準の過度の厳格性を示唆しているとすれば、ボトルネック部分には、contestability が成立する余地がないため、本措置を導入する場合には何らかのインセンティブ規制を導入することが必須である。わが国と似通った市場構造を採用している英国では、2003年より支配的事業者 RMG に対してプライスカップ規制が導入されている。プライスカップ規制は、電気通信等の分野で広く採用されてきたインセンティブ規制方式であり、公正報酬率規制と比較して非効率性の発生を抑止できるものの、サービス品質の確保等の面で問題を抱えている（図表7）。従って、ユニバーサルサービスの確保が極めて重要な信書便事業に対し、本規制方式を無批判に導入することは

15) エssenシャル・ファシリテイの法理は、林 (1998, p.108) が「事業者がなんらかのファシリテイ (設備) を支配しており、その設備を利用することが、ある市場の競争に不可欠 (エssenシャル) である場合には、競争者に対しても、その設備を合理的な条件で利用させなければならない。これを拒否することは、独禁法違反である。」という論理として定義を与えており、本法理を米国判例法上で確立した MCI 対 AT & T 判決 (MCI Communications Corp. v. American Telephone and Telegraph Co., 708 F.2d 1081, 1132-33 [7th Cir. 1983]) では、競争者が、当該設備を複製することが実行可能でも、合理的でもないことが、特定設備がエssenシャル・ファシリテイに該当する要件とされている。ただ、本法理に従って競争事業者に設備を開放することは、当該設備を保有する事業者の財産権の侵害に他ならないため、本法理の適用にあたっては、「『この投資には報いる必要性がなく、したがって取引拒絶が投資を理由に正当化されることはない』ということ」(白石, 2000, pp.72-73) が要請される。米国におけるその他の裁判例については丸山 (1997) に簡潔にまとめられている。

16) Intelligent Mail は、USPS に関する米国大統領委員会報告書 “Embracing the future” (2003) で提案されているサービスであり、以下のような解説が与えられている。

Each piece of Intelligent Mail will carry a unique, machine-readable barcode (or other indicia) that will identify, at a minimum, the sender, the destination, and the class of mail. If successfully deployed, Intelligent Mail will allow the real-time tracking of individual mail pieces.

Ultimately, Intelligent Mail can serve a far broader purpose, functioning as the foundation of a truly digital network that links postal facilities, vehicles, partners and employees not only to each other, but also via the Internet to customers and to the individual mail pieces themselves. Through the deployment of a “universal language,” Intelligent Mail may also allow dynamic real-time routing and other sophisticated applications. (p.143)

図表7 既存文献にみるプライスキップのメリット・デメリット

メリット	デメリット
<ol style="list-style-type: none"> 1. 被規制企業の生産性向上インセンティブの発揮を促し、Averch-Johnson 効果などの非効率性の発生を抑止できること。 2. 運用が簡便であり、情報の非対称性の問題が大きくないため規制コストの低減が期待できること。 3. 規制としての透明度が高いので、企業リスクが軽減されること。 4. 料金設定が柔軟性をもつため、効率的なラムゼイ価格の実現が期待できること。 5. 規制の主たるメリットは被規制事業者が生じるものの、生産性向上分（の一部）を消費者に還元できること。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 生産性向上期待値として上限価格算定式に組み入れられる X 値の選択について恣意性が排除できず、規制の合理性を損ないかねないこと。 2. 過度のリバランシングが発生し、分配上の問題や反競争的行為を生む可能性があること。 3. 投資を抑制し、サービス品質を下落させる誘因を生むこと。 4. 技術環境や市場状況によっては事業者に過大な利潤をもたらす可能性があること。

(出所) 渡邊 1991; 岸井 1993(1), (2); 山本 1994; 太田 1996; 山内 2000; 内閣府 2002(1), (2)などにに基づき筆者作成

問題が多い。英国の制度では、その点を考慮した配慮が十分になされており、わが国でも大いに参考になるものと思われるので以下に略述する（詳しい解説については実積[2003]を参照）。ちなみに、同規制は今後、集配網利用のアクセス料金を傘下におさめたグローバル・プライスキップに進化していくことが予定されており、アクセス料金水準の効率性確保にも有効なものとなっている。

英国では2001年3月26日以降、料金£1未満あるいは重量350グラム未満のいずれかに該当する郵便物などを取り扱う事業者にライセンスの取得を義務付けた Postal Services Act 2000 が制定され、郵便事業体 Consignia plc に対し、郵便事業ライセンス（2001年ライセンス）が発給された。同ライセンスは、ユニバーサルサービスの確保等の諸目的を満足すべく、さまざまな条項を盛り込んでいるが、参入規制と並んで公共事業体に対する規制の根幹をなす料金規制に関しては、2年後の見直しまでの暫定的な規制であるとされていた。Postcomm は、2001年11月以降、料金規制を中心とした問題について精力的に検討をすすめ、2003年4月1日付け

で、RMG (Consignia plc が改称) に対して、新ライセンス(2003年ライセンス)を発給するに至った。両ライセンスにおける料金規制を簡単に比較したものが図表8である。すべての郵便サービスが料金規制に服するわけではなく、Category C に属するサービスについては両者を通じて料金は完全に自由化されている。料金規制に服するか否かの判断は、競争による料金低下圧力が十分に効いているか否かを基準でなされており、具体的には competition based test の結果(Arthur Andersen, 2001)を用いて分類が行われた。但し、採用されているカテゴリー分けについては固定的なものではなく、個別審査によって十分に競争が進んだと認められれば、料金規制の適用外とすることができるなど、競争導入を考慮した暫定的な色彩をもっている。また、2001年ライセンスにおいては個別プライスキップを用いた料金凍結が基本的姿勢であり事業者の自由裁量の余地をほとんど認めていないのに対し、2003年ライセンスではある程度の料金裁量を可能にするタリフ・バスケット型を採用しており、郵便分野の完全開放を念頭にいれ、RMG の体質強化・経営適正化

図表 8 2001年・2003年ライセンスの料金規制比較

Category ^{注1}	2001年ライセンスの料金規制 ^{注2}	2003年ライセンスの料金規制 ^{注3}
A	RPI-RPI 型個別プライスカップ 2001年1月1日をベンチマークとして 名目料金水準を固定 (RPI: Retail Price Index)	タリフ・バスケット型プライスカップ【[RPI-X]+C +K 型】 X=RPI-3% (初年度)、1% (次年度以降) Cファクター：サービス品質を加味 Kファクター：キャップと実現料金の差額を翌年度のキャ ップに還元
B	RPI-0型個別プライスカップ 料金水準を RPI の変化率を上限と して変更可能 (実質料金水準を固定)	サブキャップ ^{注4} ：個別料金の変動幅を限定 初年度：2003年3月31日料金の105.5%、次年度以降：前 年度分+(RPI+1.5%)
C	規制なし	規制なし

(出所) Postcomm 資料に基づいて筆者作成

(注1) 各カテゴリーの内容は以下のとおり。99年度の郵便収入でいえば、Category A は全体の66%、B は24%を占める。

Category	法的独占の有無	競争圧力の強弱
A	£1以下の料金、または350g 以下の重量の書状の配送	Consignia plc が独占を認められている分野など
B	上記以外のサービス	競争はすでに導入されているが、現時点での競 争圧力は不十分と認められる分野
C		十分な競争に直面している分野

(注2) ライセンス発効後6ヶ月以降であれば、上記料金規制に服することで、英国内におけるユニバーサルサービスの確保やライセンスが与えられたサービスの提供が困難になる可能性がある場合、あるいは当該サービスに係る競争圧力が消費者利益確保の点からみて十分になったと判断される場合、Consignia は上記料金規制の適用除外を申請することができる。また、ライセンス発効後2年以降は、経営に重大な悪影響をもたらすような外部環境の変更に直面した場合、本料金規制の変更を求めることができる。また、提供するサービスの品質についての規定は、ライセンスの別条 (Condition 4) に記載されており、料金規制との直接の関係はない。

(注3) 上記料金規制に服することによって、英国内におけるユニバーサルサービスの確保やライセンスが与えられたサービスの提供が困難になる可能性がある場合、当該サービスに係る競争圧力が消費者利益確保の点からみて十分になったと判断される場合、また、経営に重大な悪影響をもたらすような外部環境の変更に直面した場合、Royal Mail は本料金規制の変更を求めることができる。

(注4) 1st Class Mail については初年度、2nd Class Mail は初年度に加え2年度あるいは3年度に各1ペンスの値上げが認められている。

を目指すものとなっている。

プライスカップ規制は被規制者に対し、供給量に対応する十分な需要が存在する限りにおいて、投資を抑制しサービス品質を下落させる誘因をもたらす。したがって、公益事業規制においては、料金規制とサービス・スタンダードの規制とは車の両輪のごとく、相携えて実施されなければ効果を十分に発揮できない (佐々木, 1996)。それゆえ、2003年ライセンスにおいては「Cファクター」が導入され、ライセンスに定められた品質基準の実現度合いにしたがって

プライスカップの水準が調整されるメカニズムが組み込まれている。本メカニズムの下では、定められた品質水準を満たすことで設定料金を上昇させることができるため、利潤動機に基づき必要な投資水準を確保させることができる程度期待できる。逆に、品質基準を満たさなかった場合には賠償規則に服することが予定されている。城所(1995)は、プライスカップ規制は品質向上のための投資が過小になるが、サービス品質に対する利用者の限界評価にあわせてキャップを上下させることにより最適投資水準が導か

れることを示している。この結論に従えば、(賠償規則の影響を加味した)Cファクターが郵便サービスの品質に対する利用者の評価を的確に捉えるものであれば、Postcommの目論見どおりの結果が達成できる。但し、住民の限界評価(選好)を捉えることは極めて困難であることは言うまでもない。

以上のように、英国では「競争導入によりRMGの事業環境が激変しても、既存のユニバーサルサービスの確保に遺漏なきを期す」ことを眼目にさまざまな配慮を加えた料金規制が導入されており、わが国新書便事業における代替的規制方法を考案するうえで重要な先例となろう。

V おわりに

信書便事業をとりまく市場環境は明るいものとは言えない。電子的通信手段へのシフト(いわゆるe-substitution)の影響を受け、公社の取り扱う信書の数に頭打ちであり、事実、2002年度以降、引受物数はマイナス成長となっている。しかしながら、ITを駆使したone-to-one marketingの補完的手段として、あるいはe-commerceを通じて成立した取引に係る商品配送手段として、B-to-C市場ではその重要性を再評価されるなど、信書サービスの位置づけは大きく変貌しつつあるという意見も聞かれる¹⁷⁾。また、隣接のメール便市場や小荷物市場を一体として評価した場合は、成長の余地が残されているという見方もできる。さらに、長期的視点でみると、少子高齢化・人口減少というわが国の長期的趨勢を踏まえて今後の国土政策等を考えた場合、ユニバーサルな信書送達サービスは社会統合の基本的な手段として不可欠であるから、信書便産業の基盤産業としての重要性は今

まで以上に高まっていくことさえ想定できる。IT社会における社会的弱者に対する最終的救済手段としての価値を見いだすことも必要かもしれない。

だとすれば、信書便事業の健全な発展を可能にするようなフレームワークを構築することは極めて重要な政策課題であり、公社の郵便事業の収支改善といった近視眼的な視点を超えた長期的な視点に基づく検討が必要となる。もちろん、そういった検討がすぐさま最適解を導き出すとは思えない。自由化後20年を経過した電気通信分野においても依然として制度改革が話題となっていることを考えれば、信書便事業においても今後議論を継続することが必要である。

さて、本稿執筆中の2004年8月6日に経済財政諮問会議から郵政公社の民営化に係る「民営化基本方針の骨子」が発表され、同年9月10日に「郵政民営化の基本方針」が閣議決定された。基本方針によれば、2007年4月に日本郵政公社を廃し、「窓口ネットワーク会社」「郵便事業会社」「郵便貯金会社」「郵便保険会社」の4事業会社と、国が全額株式を保有する純粋持株会社を設立し、その後、郵便貯金会社、郵便保険会社、および持株会社の株式売却を実施する10年間の移行期間を経て、2017年4月には最終的な

17) 電通の調査(『2002年 日本の広告費』)によれば、DMに費やされた広告費は2002年で3,478億円であり、前年比4.5%減と大幅なマイナス成長を記録しているが、中島(2003)は、「これは、13年度にマイライン実施という重要なお知らせを確実に伝える媒体としてダイレクトメールが採用されたことによるもので、むしろダイレクトメールの有用性が認められた結果である」と解している。さらに、中島は、広告郵便物の過去10年間の伸びが郵便物全体の伸びを大きく上回っていること、大規模メディアと比較するとダイレクトメール広告費の過去10年間の伸び率が第一位であることを指摘し、ダイレクトメールの需要は順調に伸びている旨を主張している。

民営化を実現することとされている。本基本方針が実現した場合、郵便サービスは「郵便事業会社」と受託者としての「窓口ネットワーク会社」の共同事業として運営される見込である。

郵便事業および国内外の物流事業を担当する郵便事業会社には、「引き続き郵便のユニバーサルサービスの提供義務を課す」こととし、その「維持のために必要な場合には、優遇措置を設ける」こととされている。経済財政諮問会議における議論では、本優遇措置は、2003年度決算時点において5518億円の債務超過に陥っている郵便事業に対し円滑なサービス継続を義務づけるために予定されているもので、いわゆるユニバーサルサービス・コストの補填という性質のものではない点が強調されていた。とはいうものの、既存の内部相互補助メカニズムが競争激化により十分に機能しなくなった場合には、何らかの支援措置の導入は必須である。

ただ、ユニバーサルサービスのコストが実際にどの程度の額になるかは、主として窓口ネットワーク会社に支払う受託料に左右されることになるので、受託料の設定方法によっては、（とりわけ信書便市場における競争導入を意識して TELRIC 的な設定方法を採用した場合には）支援措置の対象とすべきは窓口ネットワーク会社となる可能性もある。金融市場・保険市場における厳しい競争環境への対応が喫緊の課題である郵便貯金会社や郵便保険会社からの業務受託については、受託料の水準決定の問題がより重要である。創業以来の郵便局設置政策の非効率性の負担を受託側である窓口ネットワーク会社に負わせるのか、あるいは委託側であり、競争対応も必要な三事業会社に負わせるのか、それとも、何らかの公的負担スキームを導入するのかについては、個別会社の収益性や競争中

立性の観点にとどまらず、ひろく国民経済的な観点からの慎重な検討が必要である。

窓口ネットワーク会社自身については、三事業会社の業務の受託に加え、地方公共団体や民間金融機関からの受託も想定されており、収益力の向上への一定の配慮がみられるが、郵便局設置については「住民のアクセスが確保されるように配置する」という努力義務規定が民営化法案に盛り込まれる予定であることを考えた場合、「住民のアクセス」を過度に重視して破綻した旧国鉄赤字路線の二の舞になることが懸念される。ここで、地方公共団体や民間金融機関にとどまらず、他の一般信書便事業者の業務の委託についても可能となれば、第四節で述べた第二の方策、すなわち、「②設備要件を緩和し、一般信書便事業者が自ら集配設備を設置・運営することを求めない」が実現し、それにより規模・範囲の経済性が発揮され収益性の改善が一定程度期待できる。ただし、閣議決定では「信書事業への参入規制については、当面は現行水準を維持」することが明記されており、諮問会議においても、一般信書便事業への参入障壁を高くしているのは、実質的に日本郵政公社に対する独占留保分野の設定であり、ユニバーサルサービス提供の支援策としての意味をもつという解説がなされている。そのため、当面は提案した方策が採用される可能性はない。ただし、先に述べた理由で窓口ネットワーク会社の収益性が悪化した場合、本方策についても十分に検討の余地があろう。

参 考 文 献

Arthur Andersen, The scope of price controls for postal services: A report prepared on behalf of Postcomm in connection with the draft licence for Consignia.
<http://www.psc.gov.uk/documents/licensing/>

- aareport1.html, 2001.
- Baumol, W.J., Panzar, J.C., and Willig, R.D., *Contestable Markets and The Theory of Industrial Structure*. New York, Harcourt Brace Jovanovich Inc., 1982.
- European Parliament, *Resolution on European Postal Services*, B4-0025, 0039 and 0040/99, 1999.
- European Parliament, *European Parliament Resolution on European Postal Services*, B5-0016/2000, 2000.
- European Commission, "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 [EU 郵便指令]", *Official Journal of the European Communities*, 21/01/98, L15, pp.14-25, 1998.
- European Commission, "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 [EU 新郵便指令]", *Official Journal of the European Communities*, 05/07/02, L176, pp.21-25, 2002.
- 林紘一郎『ネットワーク—情報社会の経済学』, NTT出版, 1998年。
- 依田高典『ネットワーク・エコノミクス』, 日本評論社, 2001年。
- 実積寿也「Royal Mail Group plc に対する新料金規制の評価」『郵政総研レビュー—イントラネット特別編集号—』, pp.5-13, 2003年。
- 経済財政諮問会議「民営化基本方針の骨子」, <http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2004/0806/item2.pdf>, 2004年。
- 城所幸弘「都市鉄道に対する公正報酬率規制とプライスカップ規制」『日交研シリーズ』A-193, 1995年。
- 岸井大太郎「電気通信料金とインセンティブ規制(中) イギリス『価格上限規制(プライスカップ)の批判的検討』」『公正取引』, (510), pp.49-54, 1993年(1)。
- 岸井大太郎「電気通信料金とインセンティブ規制(下完) イギリス『価格上限規制(プライスカップ)の批判的検討』」『公正取引』, (511), pp. 35-41, 1993年(2)。
- 来生新「郵便の国家独占と競争—その歴史的・比較的研究1—」『横浜国際経済学』, 1(1), pp.125-151, 1993年。
- Lisbon European Council, *Presidency Conclusions, 23 and 24 March 2000*, 2000.
- 丸山真弘「ネットワークへの第三者アクセスに伴う法的問題の検討—いわゆるエッセンシャル・ファシリティの法理を中心に—」『公益事業研究』, 49(1), pp.31-37, 1997年。
- 森永卓郎「郵政公社の発足で何が起きますか?」『エコノミスト2003.3.24臨時増刊(日本経済 危機のカラクリがわかる本 森永卓郎が答えました)』, 81(14), pp.96-97, 2003年。
- 森田富士夫『メール便戦争—日本郵政公社 vs メール便事業者—』, (株)プロスパー企画, 2003年。
- 内閣府『公共料金の構造改革:現状と課題(物価安定政策会議特別部会基本問題検討会報告書)』, 2002年(1)。
- 内閣府『プライスカップ方式』, [http://www5.cao.go.jp/seikatsu/2002/0625butsuan/shiryo 15-5.pdf](http://www5.cao.go.jp/seikatsu/2002/0625butsuan/shiryu%2015-5.pdf), 2002年(2)。
- 内閣官房郵政民営化準備室『郵政民営化への最近の取組状況』(平成16年度第15回経済財政諮問会議での説明資料), <http://www.keizai-shimon.go.jp/minutes/2004/0721/item1.pdf>, 2004年。
- 中島直樹「ダイレクトメール需要拡大策」((社)日本ダイレクトメール協会編『DM年鑑2003』), (社)日本ダイレクトメール協会, pp.86-89, 2003年。
- 太田和博「プライス・カップ規制の有効性を巡って」『交通学研究/1995年研究年報』, 39, pp.171-86, 1996年。
- President's Commission on the United States Postal Service, *Embracing the Future, Making the Tough Choices to Preserve Universal Mail Service*, <http://www.ustreas.gov/offices/domestic-finance/usps/pdf/freport.pdf>, 2003.
- 桜井徹「郵便事業の民営化・自由化とユニバーサルサービスの確保 ドイツの事例を中心として」『公益事業研究』, 54(4), pp.1-13, 2002年。
- 佐々木弘「プライス・カップ規制方式の『評価』等をめぐって」『国民経済雑誌』, 173(2), pp.1-12, 1996年。
- 政府規制等と競争政策に関する研究会『郵便事業への競争導入と競争政策上の課題 平成12年11月』, 公正取引委員会, 2000年。
- 白石忠志「Essential Facility 理論—インターネットと競争政策—」『ジュリスト』, (1172), pp.70-75, 2000年2月15日。
- Shy, O., *The Economics of Network Industries*, New York, Cambridge University Press, 2001.
- 渡邊尚史「プライス・カップ規制と適正な料金水準」『電力経済研究』, (30), pp.49-58, 1991年。
- 山本哲三「英国のプライスカップ規制に学ぶ(上)」『公正取引』, (524), pp.51-57, 1994年。
- 山内弘隆「公共料金の情報公開について:経済学の視点」『月刊ESP』, 10月号, 2000年。
- 郵務局業務課内郵便法令研究会(編)『郵便法概説』, 通信事業教育振興会, 1982年。
- 郵政三事業の在り方について考える懇談会「郵政三事業の在り方について考える懇談会 報告書 平成14年9月6日」, 2002年。

郵政事業の公社化に関する研究会『最終報告 平成14年8月』, 総務省, 2002年。

郵政省郵務局(編)『郵便事業概説』, 通信事業教育振興会, 1998年。

脚注図表1 郵便料金に関する規制の変遷

	法施行時 (1948/1/1)	1961/6/1	1966/7/1	1971/7/1	1981/4/1
通常郵便物の料金 一種・二種 三種・四種	法律事項 法律事項	同 左 同 左	同左 ^{注1} 同 左	同 左 省令事項	同左 ^{注2} 同 左
小包郵便物の料金	法律事項	同 左	同 左	省令事項	同 左
特殊取扱いの料金	法律事項	小包関係のもの のみ政令事項	同 左	省令事項	同 左
転送・還付の料金	法律事項	同 左	同 左	省令事項	同 左
料金受取人払い郵便物 の手数料	法律事項	同 左	省令事項	同 左	同 左
第三種郵便物の認可料等 特別な取扱いの料金	法律事項	省令事項	同 左	同 左	同 左

(出所) 「郵便法概説(郵便法令研究会 1982)」所収の図表(p.123)を変更・加筆

(注1) 第五種郵便物の廃止に伴い、第一種郵便物について料金を省令事項とする「市内特別郵便物」の制度が設けられた。

(注2) ただし、一定の条件の下(郵便事業の累積損失の存在している状況下で、単年度決算上、欠損が生じた場合又は生じることが確実であると認められる場合)、物価等変動率を上限とする改定率に基づく「特例引上げ料金」を省令事項として定めうる等が認められている。さらに、1989年4月1日からの消費税導入に伴い、法定料金に消費税負担分を加味した別額料金を一回に限り省令事項として定めうるとされた。

[九州大学大学院経済学研究院 助教授]